

Handbuch zur Direkten Demokratie

IN DER SCHWEIZ UND WELTWEIT

THE INITIATIVE AND REFERENDUM INSTITUTE EUROPE
Handbuch zur Direkten Demokratie
IN DER SCHWEIZ UND WELTWEIT

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun

IRI HANDBUCH ZUR DIREKTEN DEMOKRATIE – AUSGABE 2009

VERFASST UND HERAUSGEGEBEN VON

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun

IN ZUSAMMENARBEIT MIT

Peter Fankhauser, Präsenz Schweiz. Präsenz Schweiz ist ein offizielles Organ der Schweizerischen Eidgenossenschaft und fördert weltweit die Vermittlung von Kenntnissen über die Schweiz. www.presence.ch

KONZEPT, LAYOUT

Amy Clark, Lukas Jaggi, Fabienne Käser

FOTOS

Simon Opladen, Bern (Inhalt);

Alexander Jaquemet, Erlach (Umschlag)

Umschlagbild: Die eidgenössische Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» wird bei der Schweizerischen Bundeskanzlei in Bern eingereicht. Diese prüft, ob die erforderlichen 100 000 Unterschriften gültig sind.

GEDRUCKT IN DER SCHWEIZ VON

Ast & Jakob, Vetsch AG, Köniz (www.ajvag.ch)

Die Publikation dieser Ausgabe wurde unterstützt durch die Schweizerische Bundeskanzlei (www.bk.admin.ch) sowie durch Präsenz Schweiz (www.presence.ch).

Deutschsprachige Auflage: 4000 Exemplare

Redaktionsschluss: 5. November 2008

Das IRI Handbuch zur Direkten Demokratie ist auch in Französisch, Italienisch, Englisch, Spanisch, Finnisch, Koreanisch und Chinesisch erhältlich.

Bestellungen:

IRI Europe (Schweiz), Postfach,

Solistrasse 74, CH-8180 Bülach

info@iri-europe.org | www.iri-europe.org

ISBN: 978-3-940716-01-9

© 2008 Initiative & Referendum Institute Europe

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Werks darf ohne schriftliche Einwilligung des Initiative & Referendum Institute Europe in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	Mehrsprachigkeit und Direkte Demokratie Von Bundeskanzlerin Corina Casanova	6
EINLEITUNG	Initiativen, Referenden und Volksabstimmungen Ein unerlässlicher Bestandteil der modernen repräsentativen Demokratie	9
ESSAYS	1 Ein Jahr der Entscheidungen Einstieg	19
	2 Das Volk als politische Hauptdarsteller Akteure	27
	3 Zurück in die Zukunft Geschichte	35
	4 So zentral wie nötig, so dezentral wie möglich Föderalismus	45
	5 Das Land der zufriedenen Verlierer Wirkungen	53
	6 Jura: Demokratie statt Nationalismus Konfliktlösung	61
	7 Das Märchen vom inkompetenten Bürger Wissen	69
	8 In aller Öffentlichkeit Medien	79
	9 Es lohnt sich! Wirtschaft	87
	10 Das Design entscheidet über die Qualität Ausgestaltung	95
	11 Die Demokratisierung der Demokratie Reformbedarf	105
	12 Die Welt der Direkten Demokratie Ausblick	117
RESSOURCEN	Inhaltsverzeichnis	125
MERKBLÄTTER	Fakten, Zahlen, Quellen	126
ÜBERBLICK	Direkte Demokratie als globale Herausforderung Volksrechte rund um die Welt	209
GLOSSAR	Von Abstimmung bis Zustimmungsquorum	249
ANHANG	IRI Europe Der europäisch-globale Think-Tank zur direkten Demokratie	262
	Über die Autoren/Verdankungen	265
	Index	267

Mehrsprachigkeit und Direkte Demokratie

Vorwort von Bundeskanzlerin Corina Casanova

Das «Handbuch zur Direkten Demokratie», das in englischer Sprache bereits in mehrfacher Auflage erschienen ist und in fünf weiteren Sprachen vorliegt, wird nun erstmals auch in einer deutschen und italienischen Version publiziert.

Als Bundeskanzlerin der Schweiz ist es mir ein besonderes Vergnügen, das Vorwort für diese Erstausgaben des «Handbuchs zur Direkten Demokratie» zu verfassen.

In kaum einem souveränen Staat gibt es derart ausgebaute Mitbestimmungsrechte des Volkes wie in der Schweiz. Die Bundeskanzlei ist für die Gewährleistung dieser politischen Rechte verantwortlich. Sie sorgt dafür, dass die Volksrechte im Rahmen von Bundesverfassung und Gesetz wahrgenommen werden können, und dass alle eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen korrekt durchgeführt werden. Ausserdem koordiniert die Bundeskanzlei die Einführung des Vote électronique – der elektronischen Ausübung der politischen Rechte.

Diese faszinierende Aufgabe verlangt von uns ein hohes Mass an Vertrauen und Unabhängigkeit. Wir sind die Vermittlerin zwischen den Stimmberechtigten und dem Staat, oder noch präziser: Die Bundeskanzlei ist die Anwältin der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Wenn eine Bürgergruppe eine Initiative lanciert und einreicht, dann meist deshalb, weil sie in einer Teilfrage mit dem Staat nicht einverstanden ist. Und die erste Anlaufstelle, um das Vorhaben zu realisieren, ist ausgerechnet der Staat, nämlich die Bundeskanzlei.

Von Anfang an steht die Bundeskanzlei den Initianten von Referenden oder Initiativen als Beraterin zur Seite. Hierbei geht es nicht darum, die Initianten zu korrigieren oder zu entmutigen. Im Gegenteil: Meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben zu garantieren, dass die politischen Rechte uneingeschränkt wahrgenommen werden können. Hierbei beraten wir die oft völlig unerfahrenen Initianten in den praktischen Verfahrensfragen.

Ist eine Initiative oder ein Referendum einmal zustande gekommen, haben wir dafür zu sorgen, dass das Geschäft innerhalb der gesetzlichen Fristen auch wirklich vom Bundesrat und Parlament behandelt wird.

Ein ebenso zentrales Merkmal wie die direkte Demokratie ist die Mehrsprachigkeit in der Schweiz. Die Bevölkerung der Schweiz bildet sprachlich keine Einheit. Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch, die Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch. Die Mehrsprachigkeit ist ein wichtiger Teil unseres Selbstverständnisses. Und in der Sprache der Regierung und der Verwaltung kommt auch deren Haltung gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern unseres Landes zum Ausdruck.

Die Bundeskanzlei mit ihren Sprachdiensten sorgt für möglichst einfache und verständliche Gesetze, Verordnungen und Staatsverträge. Die verwaltungsinterne Redaktionskommission, in der die Sprachdienste mit Juristinnen und Juristen zusammenarbeiten, begleitet Rechtsetzungsprojekte vom ersten Entwurf bis zur Veröffentlichung. Sie unterbreitet dem federführenden Amt Vorschläge und erarbeitet gemeinsam mit ihm den definitiven Text.

Ein mehrsprachiges Land wie die Schweiz ist darauf angewiesen, dass das gesamte Recht und alle wichtigen Texte des Parlaments, der Regierung und der Verwaltung in einwandfreier Fassung in den Amtssprachen zur Verfügung stehen. Die Menschen in unserem Land und die Gerichte müssen sich darauf verlassen können, dass überall das gleiche Recht gilt. In der Schweiz macht man daher keine Abstufung zwischen Original und Übersetzung, vielmehr besteht in jeder Amtssprache eine gleichberechtigte Originalfassung der Gesetze. Dafür sorgen in Zusammenarbeit mit den Departementen die Übersetzerinnen und Übersetzer der Sprachdienste. Neuerdings übersetzen sie auch Gesetze und andere Texte des Bundes, die international wahrgenommen werden sollen, ins Englische.

Eine lebendige Mehrsprachigkeit setzt eine wache Sprachenpolitik voraus. Die Bundeskanzlei studiert alle Fragen der Sprachenpolitik, setzt sich aktiv für die Mehrsprachigkeit unseres Bundesstaates auf allen Ebenen ein und bietet (auch auf dem Internet) entsprechende Auskünfte und Dokumentationen an.

Grundlage jeder Fachkommunikation und Übersetzung sind mehrsprachige Fachwortschätze. Der Terminologiedienst der Bundeskanzlei erfasst die Fachausdrücke (Termini) in drei oder mehr Sprachen und stellt sie samt Definitionen und anderen Informationen in der Terminologiedatenbank TERMDAT oder in Spezialglossaren allen öffentlichen Stellen der Schweiz zur Verfügung. TERMDAT ist aus der Zusammenarbeit mit den Sprachdiensten der EU-Kommission hervorgegangen und umfasst über 1,5 Millionen Einträge mit Termini und Abkürzungen aus Recht und Verwaltung sowie zahlreichen weiteren Fachgebieten.

Die Bundeskanzlei erhält oft Anfragen aus dem In- und Ausland zur Funktionsweise und Praxis der direkten Demokratie. Im vorliegenden Handbuch finden sehr viele dieser häufig gestellten Fragen eine Antwort:

- Wie nehmen die Stimmberechtigten das Leben in einer direkten Demokratie wahr?
- Wie wirken die drei Staatsebenen und die Instrumente der direkten Demokratie in der Schweiz zusammen?
- Welches sind die Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie?
- Welche direktdemokratischen Instrumente gibt es weltweit?
- Wie häufig werden Instrumente der direkten Demokratie eingesetzt und wie erfolgreich sind sie?

Ich wünsche dem «Handbuch zur Direkten Demokratie» eine neugierige und interessierte Leserschaft in der ganzen Welt und den Leserinnen und Lesern spannende und abwechslungsreiche Erkenntnisse!

Corina Casanova
Bundeskanzlerin der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Initiativen, Referenden und Volksabstimmungen

Ein unerlässlicher Bestandteil der modernen repräsentativen Demokratie

Liebe Leserin, lieber Leser

Noch nie zuvor hatten so viele Menschen in so vielen Ländern die Möglichkeit, über so zahlreiche wichtige Themen abstimmen zu können, wie in unserer heutigen Zeit.

Stimmberechtigte in Costa Rica billigten in ihrer ersten nationalen Referendumsabstimmung ein Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten. In Thailand und Sambia mussten die Bürger über eine neue Verfassung abstimmen. Die Letten hatten das letzte Wort zu einem nationalen Sicherheitsgesetz, und in einem Referendum in Rumänien lehnten die Stimmberechtigten eine Aufforderung ab, den Präsidenten wegen Amtsvergehen anzuklagen. In Italien wurde eine Initiative, das Wahlsystem zu reformieren, von 821 000 Bürgern unterzeichnet – beinahe zweimal die erforderliche Anzahl, um ein Referendum zu erzwingen. In den USA wurden zeitgleich mit den Präsidentschaftswahlen Ende 2008 über 150 Initiativen und Referendumsabstimmungen in 36 Staaten durchgeführt und in der Schweiz fand Anfang 2009 die 50. Volksabstimmung zu Europa in einem europäischen Land statt.

Auch auf regionaler und lokaler Ebene gab und gibt es zahlreiche Volksentscheide – wie etwa das Referendum über ein neues Wahlgesetz im bevölkerungsreichsten kanadischen Staat Ontario oder über die Zukunft des Flughafens Tempelhof in Berlin – und eine ebenso grosse Anzahl Volksinitiativen in vielen Städten und Provinzen auf der ganzen Welt. Auch begannen Bürgerinnen und Bürger mit der Sammlung von Unterschriften für grenzüberschreitende Initiativen. Innerhalb der Europäischen Union wurden mehr als 20 transnationale Kampagnen lanciert (und einige davon auch abgeschlossen), um eine Million Unterschriften zusammenzutragen über so unterschiedliche Themen wie nicht-genmanipulierte Nahrungsmittel und ein paneuropäisches Referendum über den neuen EU-Reformvertrag.

Die jüngsten Entwicklungen in direkten Demokratien stellen keinen neuen Trend dar, vielmehr verstärken sie nachdrücklich eine bereits bestehende Entwicklung. Seit der Jahrhundertwende haben weltweit zahlreiche Länder begonnen, zusätzlich zu Wahlen Referenden durchzuführen, und immer mehr Menschen haben nun die Möglichkeit, mittels eines Initiativrechtes Einfluss auf die politische Agenda auszuüben. Überall in der Welt ist man daran, die repräsentative Demokratie zu reformieren und zu erneuern. Bestehende indirekte Strukturen für die Entscheidungsfindung werden revitalisiert und erhalten durch die zusätzliche Einführung von direktdemokratischen Abläufen und Verfahren eine grössere Legitimität. Vor nicht allzu langer Zeit sah die Lage noch ganz anders aus.

Noch 1980 war es lediglich einer Minderheit der Weltbevölkerung (46% in 54 Ländern) vergönnt, in Gesellschaften zu leben, wo sie sich demokratischer Mindestanforderungen an Rechtsstaatlichkeit, grundlegender Menschenrechte, einer Auswahl an politischen Parteien und freier Wahlen erfreuen durften. Ein Vierteljahrhundert später erfüllen nun über 130 Staaten diese Erfordernisse. Dies bedeutet, dass mehr als 70% aller Menschen auf der Welt heute unter Bedingungen leben, die in einem grösseren oder kleineren Ausmass als «demokratisch» bezeichnet werden können. Dieser signifikante Fortschritt hat das Fundament gelegt für den nächsten wichtigen Schritt: die Demokratisierung der Demokratie.

EINE VIEL FEINERE VERTEILUNG DER MACHT

Direkte Demokratie – das Recht der Bürger, direkt in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen zu sein – ist ein Schlüsselement dieses nächsten Schrittes. Direkte Demokratie beinhaltet eine viel feinere Machtverteilung; das macht sie, was uns nicht überraschen kann, genau so umstritten, wie es einst die Einführung des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts (für alle Frauen und Männer) war. Jene, die sich einer Ausweitung der Demokratie widersetzen, verwenden oft Argumente – wie beispielsweise jenes, dass den Bürgern die Fähigkeit, wichtige politische Entscheidungen zu treffen, fehle –, die zum demokratischen Grundsatz der Volkssouveränität in grundlegendem Widerspruch stehen. Im Grunde ist die moderne direkte Demokratie doch ein System, in dem die repräsentative Demokratie wahrhaft repräsentativ werden kann.

Es ist das Ziel des zur Jahrtausendwende gegründeten «Initiative and Referendum Institute Europe», dem Think-Tank für moderne direkte Demokratie, einen signifikanten Beitrag zur Hebung des Wissensstandes über Geschichte und Praxis der direkten Demokratie auf der ganzen Welt und insbesondere in Europa zu leisten.

Aus diesem Grund konzentriert sich das IRI Handbuch zur direkten Demokratie auf jene Stätte, wo die Instrumente, die dem Bürger die Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess ermöglichen, am umfassendsten und über den längsten Zeitraum hinweg eingesetzt worden sind – nämlich die Schweiz. Während der vergangenen 150 Jahre sind die Bürgerrechte beständig ausgebaut worden und decken heute alle Ebenen des politischen Lebens (national, kantonale, lokal) und alle politischen Bereiche ab (einschliesslich der Aussenpolitik).

Das Handbuch beschränkt sich indessen nicht auf die Schweiz, sondern stellt den reichen Erfahrungsschatz dieses Landes in die europäischen und globalen Zusammenhänge, wo die Rechte zur politischen Mitbestimmung auf immer mehr Menschen und immer mehr Länder ausgedehnt werden und weit über die blosser Wahl von politischen Parteien und deren Vertreter hinausgehen, um letztlich auch die Möglichkeit miteinzuschliessen, die politische Agenda mittels des Initiativrechts zu beeinflussen und wichtige, wesentliche Sachfragen durch Referenden zu entscheiden.

Das «Handbuch zur direkten Demokratie in der Schweiz und weltweit» bietet vielfältige Zugänge zum Thema: die zwölf einführenden Essays stellen die wichtigen Zusammenhänge und Herausforderungen vor; die vielen Merkblätter dienen zur Vertiefung der faktischen und analytischen Grundlagen anhand einer Auswahl von spezifischen Themen und der abschliessende globale Überblick enthält weitere Materialien, Fakten und Zusammenhänge zu den Institutionen und Praktiken der direkten Demokratie auf der ganzen Welt.

EINE ERGÄNZUNG ZUR INDIREKTEN DEMOKRATIE

Die direkte Demokratie als eine Ergänzung zur indirekten Demokratie wurde in der Schweiz schon früh, im 19. Jahrhundert, eingeführt und seither weiter entwickelt und ausgebaut. In Hunderten von Referenden über einen Zeitraum von mehr als hundert Jahren haben die Schweizer Bürger gelernt, zu wesentlichen politischen Fragen Entscheide zu treffen, entweder auf Bundesebene, auf kantonaler Stufe oder in den Gemeinden. Was bedeutet dies in der Praxis? Welche politischen Instrumente stehen den Bürgern zur Verfügung? Wie funktionieren sie? Was sind ihre direkten und indirekten Auswirkungen? Diese und viele andere Fragen werden in diesem Buch beantwortet.

In der Schweiz bedeutet direkte Demokratie, dass ein Referendumsprozess stattfindet, sei es, weil eine Gruppe von Stimmberechtigten diesen fordert

oder weil er in der Verfassung so vorgesehen und verankert ist. Die Regierung ist nicht berechtigt, ein Referendum anzusetzen: die direkte Demokratie setzt das Vorhandensein und den Gebrauch von Instrumenten zur Teilung der politischen Macht voraus, die sich in den Händen der Bürger befindet und deren Interessen sie dient. Die direkte Demokratie lässt sich weder durch die Regierung oder das Parlament, noch durch politische Parteien oder andere einflussreiche Interessengruppen kontrollieren. Die Schweiz kennt das Plebiszit nicht. Es gibt mit anderen Worten keine Verfahren für Volksabstimmungen, die durch ausschliessliches Gutdünken der Behörden, gleichgültig ob Regierung, Präsident oder Parlament, initiiert und durchgeführt werden könnten.

In der direkten Demokratie, wie sie die Schweiz kennt, gibt es drei Hauptverfahren. An erster Stelle steht das obligatorische Referendum: für den Fall, dass das Parlament einen Zusatz oder eine Änderung zur Verfassung wünscht, schreibt die Verfassung selber zwingend vor, dass der Entwurf für diesen Zusatz oder diese Änderung in einer nationalen Referendumsabstimmung gebilligt (oder abgelehnt) werden muss. Zweitens kennt die Verfassung das fakultative Referendum: Neue Gesetze oder Gesetzesänderungen, die das Parlament durchlaufen haben, sind dem fakultativen Referendum unterstellt; dies bedeutet, dass sie ebenfalls der rechtsgültigen Zustimmung oder Ablehnung in einer Referendumsabstimmung bedürfen – sofern 50 000 Stimmberechtigte eine entsprechende Forderung unterzeichnen. An dritter Stelle ist das Initiativrecht der Bürger zu nennen: die stimmberechtigten Bürger haben das Recht, Gesetzesvorlagen vorzuschlagen, die in einer Abstimmung beschlossen werden müssen, wenn das Rechtsbegehren die Unterstützung von 100 000 Stimmberechtigten erhält.

Damit wird einem Teil der Wählerschaft die Möglichkeit eingeräumt, der Gesamtheit der Stimmberechtigten Sachfragen vorzulegen, die das Parlament nicht zu behandeln wünscht oder die ihm gar nicht erst in den Sinn gekommen sind. Offiziell für gültig erklärte Initiativen (also solche, die alle gesetzlich vorgeschriebenen Erfordernisse erfüllen) werden dann zur Abstimmung gebracht, wenn dies dem Willen der Initianten entspricht, ungeachtet anders lautender Wünsche von Regierung oder Parlament.

Somit bedeuten also direkte Demokratie und Volksabstimmungen nicht das gleiche: nicht alle Volksabstimmungsverfahren sind direktdemokratisch. Ein Plebiszit hat ganz andere Auswirkungen als ein richtiges Referendum. Direkte Demokratie bevollmächtigt und befähigt die Bürgerinnen und Bürger; Plebiszite dagegen sind Instrumente für die Ausübung der Macht durch die Machthaber. Zahlreiche Missverständnisse und Verwechslungen

könnten vermieden werden, wenn die direktdemokratischen und die plebiszitären Verfahren klar auseinander gehalten würden und auch unterschiedliche Namen trügen.

MODERN, EFFIZIENT UND FRIEDLICH

Im ersten Essay begleiten wir eine Schweizerin während eines normalen Abstimmungs- und Referendumsjahres. Diese typische Bürgerin hat in ihrer Agenda sechs Wahlen und dreissig Referenden eingetragen. Wir gewinnen einen Einblick in das politische Leben einer Schweizer Bürgerin und in die Art und Weise, wie sie mit der direkten Demokratie umgeht.

Der zweite Essay porträtiert den Ablauf einer Volksinitiative (die «Behinderten-Initiative») und eines Referendums (das «Referendum gegen die Armeereform»), die damit verknüpften politischen Prozesse und ihre Auswirkungen. Obschon die meisten Initiativvorlagen in der Volksabstimmung verworfen werden, haben sie nichtsdestotrotz bedeutende Auswirkungen. Sie können zu Änderungen in der Gesellschaft führen, die mit den Zielen der Initianten übereinstimmen, oder sie können bestimmte Vorlagen blockieren, entweder zeitweilig oder sogar dauerhaft. Es ist ein fundamentaler Grundsatz der direkten Demokratie in der Schweiz, dass die wichtigsten politischen Entscheidungen durch die Stimmberechtigten selber getroffen – oder hinterher kontrolliert – werden.

Der dritte Essay handelt davon, wie die direkte Demokratie in der Schweiz eingeführt wurde, von ihren Quellen und den Differenzen zwischen moderner und vormoderner Demokratie. Es gibt natürlich Kontinuitäten in der Entwicklung der schweizerischen Demokratie, doch die moderne direkte Demokratie ging nicht nahtlos und schmerzlos aus der Form der indirekten Demokratie hervor, die mit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates nach der Französischen Revolution entstand. Die gleichen Schwierigkeiten zeigten sich in der liberalen Schweiz von 1848, so wie sie heute auch in vielen Staaten, die die Bezeichnung «Demokratie» für sich beanspruchen, beobachtet werden können: die gewählten Abgeordneten fochten – so wie sie heute weiterhin fechten – gegen die Einführung einer direkten Demokratie, die den Interessen der Bürger dient.

Die Schweiz von 1848, aus 25 kleinen und winzig kleinen unabhängigen Staaten gebildet, stand vor einer sehr ähnlichen Herausforderung wie heute die Europäische Union, die sich nun aus 27 Staaten zusammensetzt. Die 25 (jetzt 26) Kantone der Schweiz wurden nicht zu einem zentralistischen Staat, sondern zu einem Bundesstaat, in dem die Bundesbehörden nur so viele Machtbefugnisse ausüben können, als ihnen die Bürger und die Kan-

tone zugestehen. Die Schweiz musste einen Weg finden, um sowohl die demokratischen Rechte der Bürger wie auch die Interessen und den Unabhängigkeitsstatus der Kantone, insbesondere der kleinen gegen die grösseren, angemessen zu berücksichtigen.

Der vierte Essay beschreibt die Wechselwirkung zwischen direkter Demokratie und Föderalismus und den Versuch, eine Antwort auf diese Herausforderung zu finden: wo immer möglich, sollten Entscheidungen lokal und durch jene getroffen werden, die von ihnen betroffen sind; nur wenn es sich als absolut notwendig erweist, sollten diese Entscheidungen auf «translokaler» Ebene gefällt werden (Kanton oder Bund). Mit anderen Worten sollte die Entscheidungsfindung so dezentral als möglich geschehen, und nur in einem solchen Ausmass zentralisiert, als dies wirklich erforderlich ist.

Volksinitiativen und Referenden haben eine Vielzahl von direkten und indirekten Auswirkungen und dienen einer ganzen Reihe von Zwecken. Sie funktionieren als zusätzliche Kontaktmittel zwischen der Zivilgesellschaft und dem politischen System. Durch sie können Ängste und Hoffnungen, Widerstand gegen Änderungen und das Vorbringen von neuen Ideen, Interessen und Bedürfnissen von der Zivilgesellschaft auf das politische System übertragen werden. Eine der allerwichtigsten Funktionen von Volksinitiativen besteht darin, jene Bedürfnisse, Interessen und Probleme auf die politische Agenda zu setzen, die die Behörden und die politischen Parteien entweder vernachlässigt oder bewusst ignoriert haben. Die direkte Demokratie misst den Puls der Gesellschaft, dient als Frühwarnsystem und als Spiegel für die Gesellschaft und bindet die Politiker enger an die Zivilgesellschaft. Wie dies abläuft, welche Fragen behandelt werden, wer die Akteure sind, mit welchem Erfolg und mit welchen Konsequenzen – dies sind die Themen des fünften Essays.

STEIGERUNG DER SELBSTACHTUNG UND DER POLITISCHEN KOMPETENZ

Der sechste Essay erwägt die Auswirkungen der direkten Demokratie auf die Politik und die Staatsform. Das Referendum hat einen entscheidenden Beitrag an die Transformation der schweizerischen Mehrheitsdemokratie in eine Konsensdemokratie geleistet. Das Recht, ein Referendum (durch die Sammlung der erforderlichen Anzahl Unterschriften) gegen ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz zu erzwingen, setzt die Machthaber unter ständigen Druck, damit sie beim Entscheidungsprozess den Interessen eines grösstmöglichen Spektrums der politischen Kräfte Rechnung tragen. Gleichzeitig können Gruppierungen, die ungenügend in die Gesellschaft integriert sind, die Instrumente der Initiative und des Referendums ver-

wenden, um die fehlende politische Vertretung auszugleichen – immer vorausgesetzt, dass diese Gruppierungen über die notwendigen kommunikativen, organisatorischen und für einen Abstimmungskampf erforderlichen Fähigkeiten und Qualitäten verfügen.

Der Umstand, dass die Instrumente jederzeit einsetzbar sind, übt einen integrativen Effekt aus und wirkt der Gefahr entgegen, dass Beziehungskonflikte zwischen mehr und weniger mächtigen Gruppen in der Gesellschaft in Gewalt ausarten können. Die Lösung des Jurakonflikts ist ein Lehrbeispiel dafür, wie solche Konflikte in modernen Gesellschaften mit den Instrumenten der direkten Demokratie gelöst werden können.

Im siebten Essay wenden wir uns den Auswirkungen der direkten Demokratie auf die Entwicklung der Persönlichkeit zu. Die Machtfülle der Politiker in rein parlamentarischen Demokratien gestaltet die Beziehung zwischen Machthabern und Beherrschten durch die Art und Weise dieses Demokratieverständnisses. Direkte Demokratie verhindert dieses Ungleichgewicht an Macht, mit dem Ergebnis, dass die Qualität der Beziehung zwischen Machthabern und Beherrschten fundamental verändert wird. Es gibt eine entsprechende Veränderung in der Art, wie gewählte Abgeordnete und Bürger sich selber sehen – das Bild, das sie von ihren jeweiligen Rollen im politischen Leben haben. Alles in allem verstärken die Bürgerrechte sowohl das Selbstwertgefühl als auch die politische Kompetenz der Wählerinnen und Wähler und wirken Gefühlen der Entfremdung und Machtlosigkeit entgegen. Dass diese Art von Mehrwert auch den Medien zufallen kann, zeigen wir in unserer achten Abhandlung. In einer direkten Demokratie müssen beide, Medien und Behörden, eine besondere Anstrengung unternehmen, um die Bürger mit sorgfältigen und vollständigen Informationen zu versorgen und in einen fortwährenden Dialog mit ihnen zu treten.

Forschungsergebnisse neueren Datums zu den wirtschaftlichen Vorteilen der direkten Demokratie haben beträchtliches Interesse geweckt und nicht geringes Erstaunen hervorgerufen. Die herkömmliche Wissenschaft verfocht bislang die Ansicht, dass umfassende Mitbestimmungsrechte als Bremse für Innovation und wirtschaftliches Wachstum wirken. Empirische Vergleichsstudien bewiesen indessen das genaue Gegenteil. Unser neunter Essay legt dar, wie der weit verbreitete Gebrauch von direktdemokratischen Verfahren die Wirtschaft tatsächlich stärkt, Steuerhinterziehung vermindert und die Höhe der öffentlichen Verschuldung senkt.

DIE GLOBALISIERUNG DER DIREKTEN DEMOKRATIE

In den drei abschliessenden Essays weisen wir nach, dass die positiven Auswirkungen der direkten Demokratie, die wir zuvor beschrieben haben, sich nicht automatisch ergeben, sondern von zahlreichen Faktoren abhängen. Ein entscheidender Faktor – die Gestaltung der direkten Demokratie – wird in Essay zehn erörtert. Um richtig funktionieren, ihr Potenzial erfüllen und den öffentlichen Erwartungen gerecht werden zu können, muss die direkte Demokratie gut gestaltet sein und sorgfältig eingeführt werden. Alle Versuche, die direkte Demokratie zahnlos und ineffizient zu konzipieren, oder die Unterlassung, sie so benutzerfreundlich wie möglich zu machen, stellen lediglich eine Fortsetzung des uralten Kampfes gegen die Grundrechte dar. Die schweizerischen Verfahren – auf allen politischen Ebenen – schlagen sich in internationalen Vergleichen wacker, und zwar genau wegen ihrer Benutzer- und Bürgerfreundlichkeit. Wird indessen ein Vergleich angestellt mit allen Schweizer Kantonen, die gut entwickelte Verfahren für die Miteinbeziehung der Bürger in den Entscheidungsprozess kennen, so ist es offensichtlich, dass die Häufigkeit der Nutzung jener Verfahren von einer Unmenge anderer Faktoren abhängt.

Während das gute Design eine *Conditio sine qua non* für ein richtiges Funktionieren der direkten Demokratie darstellt, ist dies an sich nicht ausreichend. Wenn, wie unser elfter Essay veranschaulicht, die grundlegenden Bedingungen für Demokratie – Rechtsstaatlichkeit, Respekt für die Verfassung, grundlegende Menschenrechte und internationales Recht, der Verzicht auf Gewaltanwendung, eine demokratische Presse und demokratische Medien, Transparenz des Entscheidungsprozesses, Offenheit für Selbstkritik, die Verpflichtung aller Beteiligten, die demokratischen Prinzipien zu beachten – nicht erfüllt sind, wenn Öffentlichkeit und politische Parteien nicht bereit sind, sich an den Grundsatz der Demokratie zu halten, dann werden direktdemokratische Verfahren nicht funktionieren können, ganz gleich, wie gut sie konzipiert sein mögen. Wir zeigen auf, wie diesbezüglich auch in Ländern wie der Schweiz noch viel Reform- und Handlungsbedarf besteht.

Der letzte Essay wirft einen Blick über die Grenzen der Schweiz hinaus nach Europa und in die Welt, wo in den nächsten Jahren in Zusammenhang mit der europäischen Integration und dem globalen Trend nach mehr mitbestimmenden Entscheidungsprozessen die Aussicht auf den bisher umfassendsten Gebrauch von direktdemokratischen Instrumenten besteht. Zusätzlich zum vorgeschlagenen paneuropäischen Referendum über eine EU-Verfassung wird die gesetzliche Einführung des allerersten transnationalen Bürgerrechtes – die europäische Volksinitiative – die Bürgerinnen

und Bürger politisch einbinden. Das Recht, mit mindestens einer Million Unterschriften ein Gesetz vorzuschlagen, wird 0,2% der Wählerschaft in der EU das gleiche Recht verleihen, das das direkt gewählte Europäische Parlament schon seit 1979 besitzt.

Im Überblick zu den Volksrechten rund um die Welt zeigen wir schliesslich auf, wo und wie direktdemokratische Verfahren heute angewendet werden – und was sich nach der historischen Wahl des ersten «globalen» US-Präsidenten in den kommenden Jahren alles ändern könnte und sollte.

Das IRI Handbuch ist in acht Sprachen erhältlich. Die Inhalte präsentieren die Ergebnisse jahrelanger Arbeiten und Recherchen seitens der Autoren und der Redaktion. Viele Einzelpersonen und Institutionen sind direkt und indirekt an diesen Arbeiten beteiligt.

Wir hoffen, dass die hier zusammengetragenen Ausführungen unsere Leserinnen und Leser in ihrer Arbeit und ihrer Aktivität sowohl inspirieren, unterstützen wie auch ermutigen werden und sie kritisch über die aufgeworfenen Themen nachdenken lassen.

Wir freuen uns auf Ihre Kommentare und Anregungen für künftige Ausgaben.

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi und Nadja Braun

Marburg und Brüssel, November 2008



1

Ein Jahr der Entscheidungen

Astrid R. lebt in Zürich. Als Bürgerin dieser Stadt nahm sie in einem Jahr an sechs Wahlen und dreissig Volksabstimmungen teil. Überfordert fühlt sie sich deswegen nicht, herausgefordert und durch die direkte Demokratie in die Verantwortung genommen aber schon. Blick auf ein Jahr im politischen Leben einer Schweizerin.

Es ist eine echte Herausforderung und erfordert eine sorgfältige Vorbereitung. Am Abstimmungstag entscheiden Bürgerinnen und Bürger über eine Vielzahl von Fragen – wie faire Mieten, erschwingliche Krankenversicherung, vier autofreie Tage pro Jahr, gleiche Rechte für Behinderte oder den Verzicht auf den Bau von Atomkraftwerken.

«Wir bekommen zwei Tageszeitungen, im Fernsehen sehe ich mir die Tagesschau und politische Sendungen an, im Auto unterwegs zur Arbeit höre ich gern Radio, und ganz besonders wichtig sind mir die Gespräche mit Freundinnen und mit Spyros, meinem Ehemann. In der Familie diskutieren wird sehr viel über Politik. Vor allem seit unsere Tochter volljährig geworden ist, sind die politischen Diskussionen am Familientisch sehr viel intensiver geworden.»

An einem Sonntag im Mai konnte Astrid über neun eidgenössische, eine kantonale und zwei Gemeindevorlagen mitentscheiden. Zudem fanden in der Gemeinde Wahlen in die Kirchenbehörden statt. Auch für die wahl- und initiativerprobten Schweizerinnen und Schweizer war dies ein besonders intensiver Tag der Entscheidungen.

In der Presse und bei Experten war gar von einer Überforderung der Stimmbürger die Rede. Es sei «recht weltfremd», vom Bürger ein eigenständiges Urteil über neun komplizierte Vorlagen zu erwarten. Mit einer solchen Anhäufung von Sachabstimmungen werde die an sich schon anspruchsvolle direkte Demokratie überstrapaziert.

Von einer solchen Skepsis gegenüber den Fähigkeiten der Stimmbürger hält Astrid nichts: «Das ist keine Überlastung, sondern das ist politisches Leben», betont die Stadtzürcherin. In den Wahlbüros der Städte und Gemeinden herrschte in diesem Mai ebensowenig Panik, sondern vielmehr Gelassenheit und eine aus langer Erfahrung gewonnene Zuversicht, dass man die Stimmenauszählung problemlos durchführen kann.

Die Resultate der Abstimmungen entsprachen dem langjährigen Trend: Alle sieben Volksinitiativen wurden von einer deutlichen Mehrheit sowohl der Stimmbürger als auch der Kantone abgelehnt. «Eine Niederlage für die politische Linke», kommentierten die Blätter am Tag nach dem Urnengang.

EIN VOLK VON IDIOTEN?

«Sieben kluge Initiativen, sieben wuchtige Neins: Warum stimmen die SchweizerInnen zu ihrem Nachteil?» fragte Constatin Seibt von der linken «Wochenzeitung» nach den klaren Bürgerentscheiden, die er nicht begreifen kann: «Die Frage ist, warum eine Mehrheit hartnäckig gegen soziale und sogar ganz handfest egoistische Vorteile stimmt. Sind die Schweizer StimmbürgerInnen Idioten?»

Folgt man Seibts Denkmuster, dann sind die Schweizer 1) politisch inkompetent, 2) käuflich oder durch geldmächtige Propaganda leicht manipulier-

bar, 3) Mitläufer wie es Schafe sind und 4) waren sie schon immer so: Von bisher 165 Initiativen wurden nur 15 angenommen, mit Vorliebe symbolische und zahnlose.

Damit kommen wir zu einer der grossen Herausforderungen der Schweizer direkten Demokratie: Ist es denn nicht ärgerlich, dass die Mehrheit der Bürger immer wieder anders stimmt, als sie es tun sollte, zumindest nach der Meinung derjenigen, die glauben, es jeweils besser zu wissen? Ist es denn nicht ärgerlich, dass die Bürgerinnen selber bestimmen wollen und können, welche Interessen sie für die ihren halten und welche nicht?

Faire Mieten, bezahlbare Krankenkassen, jährlich vier autofreie Sonntage, gleiche Rechte für Behinderte, Strom ohne Atom, Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps, ein besseres Berufsbildungsangebot für junge Menschen: siebenmal empfahl die Wochenzeitung ein wuchtiges Ja, und siebenmal entschieden sich «Volk und Stände» ebenso deutlich für ein Nein.

Die Mehrheit der Schweizer stimmt bürgerlich und ist vorsichtig mit Neuerungen, vor allem wenn sie Geld kosten – und Geld kostet bekanntlich fast alles. Nicht alle Verlierer haderten indessen mit dem Verdikt dieses Abstimmungswochenendes: «Salopp gesagt, sollten wir Linken die Niederlagen vom letzten Sonntag wie eine Fussballmannschaft hinnehmen: In der zweiten Halbzeit sind wir einfach nicht gut gewesen», meinte ein Zürcher Gemeindepolitiker der Alternativen Liste.

Astrid R. kennt den Frust, wenn die Mehrheit wieder einmal anders entschieden hat, als sie das für richtig gehalten hat. Jede Schweizerin und jeder Schweizer kennt die politische Niederlage, jeder und jede gehört immer wieder einmal zur Minderheit, eine zum vornherein festgelegte Mehrheitsposition gibt es nicht. «Die Leute haben Nein gestimmt, weil sie sich nicht betroffen fühlen oder weil es für sie zu viel Geld gekostet hat. Trotzdem ist die Initiative nicht umsonst gelaufen, es wird viel gesprochen, dies ergibt eine Sensibilisierung, es geschieht doch etwas.»

GEFRAGTE BÜRGERINNEN UND BÜRGER

Der 18. Mai war nicht der erste Bürgertest, dem sich die Politik in diesem Jahr unterziehen musste. Die ersten Wahlen und Abstimmungen fanden bereits am 9. Februar statt. Selbstverständlich erhielt jede Bürgerin drei bis vier Wochen vor der Abstimmung die notwendigen offiziellen Unterlagen zugesandt. Auf Bundesebene wurde über die Erweiterung der direkten Demokratie und eine weitere Vorlage entschieden.

Astrid R.: «Grundsätzlich finde ich es gut, dass wir stimmen können. Der Bundesrat gibt jeweils eine Empfehlung heraus, er spricht zu den Bürgern und sagt, stimmt so, aber natürlich gilt, was abgestimmt wurde. Der Bundesrat muss sich dem Entscheid der Bürgerinnen beugen. Man kann also nicht sagen, wir hätten als Bürger nichts zu sagen. Dass es immer mehr Abstimmungen gibt, belastet mich nicht, ich finde nicht, dass es zu viele Abstimmungen sind. Ich kann ja wählen, ob ich zu einer Sache etwas sagen will oder nicht, es steht niemand mit einer Pistole hinter mir und sagt, was ich tun soll. Wir müssen, dürfen, können abstimmen gehen. In der Schweiz wird deshalb, finde ich, konkreter über Politik geredet. Deine Meinung ist eigentlich gefragt, du erhältst ein Stimmcouvert mit deinem Namen drauf und du kannst Stellung nehmen.»

Ihr Ehemann Spyros findet, dass die Unterschiede zwischen den politischen Systemen Griechenlands und der Schweiz schon auf der Strukturebene recht gross sind: «Griechenland kennt ein einigermaßen funktionierendes parlamentarisches System erst seit 1974. Somit können die Griechen und Griechinnen trotz dem antiken Erbe auf keine lange Demokratietradition zurückblicken. Die Parteien spielen immer noch eine zu grosse Rolle im politischen Prozess. Die Staatsorganisation ist immer noch zu zentralistisch. Es existieren auch kaum direktdemokratische Rechte.»

Die Abstimmungsdebatte über die Reform der Volksrechte hatte keine hohen Wellen geworfen. Die äusserst niedrige Stimmbeteiligung (29 Prozent) zeigte, dass die Bürger die Bedeutung dieser Reform als relativ gering einschätzten. Andererseits bestätigt das deutliche Ja zur Erweiterung der Volksrechte, wonach eine allgemeine Volksinitiative eingeführt und das fakultative Staatsvertragsreferendum ausgedehnt wird, dass die direkte Demokratie in der Schweiz stark verwurzelt ist. Diesmal gingen nur die pflichtbewussten Bürger stimmen, wie Astrid R. und vor allem Spyros, der sich grundsätzlich immer beteiligt («Wenn ich zum demokratischen System stehe, muss ich die demokratischen Rechte auch ausüben.»). Aber die grosse Zustimmung zur Erweiterung der Volksrechte geht ohne Unterschied quer durch alle sozialen Schichten und ist besonders deutlich bei den Frauen und Stimmbürgern aus ländlichen Gegenden.

Neben den zwei eidgenössischen Vorlagen wurden am 9. Februar auch in der Stadt (Gemeinde) und im Kanton Zürich Sachentscheide gefällt. Dabei ging es – wie so oft – um die Ausgabe von öffentlichen Geldern. In der Stadt konnte Astrid über einen Rahmenkredit für den Ausbau des städtischen Elektrizitätswerkes mitentscheiden und im Kanton über einen staatlichen

Beitrag an die Glatttalbahn. Zusätzlich zu den Sachabstimmungen fand auch noch die Erneuerungswahl der Friedensrichter statt.

«Ich stimme nur ab, wenn ich für mich Bescheid weiss und mir einen klaren Standpunkt geschaffen habe. Ich höre den anderen zu, aber ich bilde mir meine eigene Meinung selbst. Ich richte mich nicht nach einer Partei, aber natürlich werde ich von den Parteiparolen beeinflusst. Wenn ich keine eigene Meinung gebildet habe, gehe ich nicht stimmen. Zum Beispiel bei den Friedensrichterwahlen, ich kenne ja diese Friedensrichter gar nicht, weiss nicht, ob sie gut sind oder nicht, also habe ich nicht gewählt», erzählt Astrid.

WAHLEN IM KANTON ...

Am 6. April standen die Neuwahl des Kantonsrats (Parlament) und des Regierungsrats (Kantonsregierung) auf dem Programm. Sie fanden in einer Gesellschaft und Parteienlandschaft statt, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges stark verändert hatte. Auf der bürgerlichen Seite hat die traditionell führende Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) seit 1990 ständig an Kraft verloren, und gleichzeitig ist rechts von ihr die früher eher kleine Schweizerische Volkspartei (SVP) zur heute stärksten Partei herangewachsen. Auf der linken Gegenseite ist es der besonders in den Städten Winterthur und Zürich verwurzelten Sozialdemokratischen Partei (SP) gelungen, ihre Position zu festigen. Während die SVP im Stadt- und im Kantonsparlament Zürichs ihre Sitzzahl von Wahl zu Wahl vergrössern kann, ist ihr ein entsprechender Machtzuwachs in der Stadt- und Kantonsregierung bisher verwehrt geblieben. In der Kantonsregierung gehören zwei der sieben Regierungsräte zur SVP. In der Zürcher Stadtregierung (Stadtrat) ist die SVP überhaupt nicht vertreten. Zwar konnte sie bei den Wahlen im Vorjahr im Gemeinderat erneut Sitze dazugewinnen, aber bei den Stadtratswahlen ging sie einmal mehr leer aus. In der Stadt Zürich ist die sozialdemokratische Stadtpartei mit einem Wähleranteil von 35 Prozent zu einer eigentlichen Regierungspartei herangewachsen und seit 1990 bestimmt eine rot-grüne Regierungsmehrheit den politischen Kurs, zusammen mit der FDP.

Auf die Grossabstimmung im Mai folgte ein für die Schweiz ungewöhnlich heisser Sommer. Die Politik machte Pause und die Menschen genossen ihre Ferien, ein erfrischendes Bad im See oder ein kühles Bier im Schatten. Doch schon bald meldete sich auch die Politik wieder zurück; der Wahlkampf für die im Oktober stattfindenden Parlamentswahlen begann. Als bevölkerungsreichster Kanton wählt Zürich 34 Abgeordnete in den 200 Mitglieder zählenden Nationalrat. Im Ständerat hingegen sind 20 Kantone, ob gross

oder klein, mit je zwei Abgeordneten vertreten, sechs Kantone (Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden) mit je einem, weil sie früher einmal Halbkantone waren. Zusammen bilden die beiden völlig gleichberechtigten Kammern das eidgenössische Parlament oder die Bundesversammlung.

... UND IM BUND

Diese Parlamentswahlen bestätigten den Trend der beiden vorhergehenden. Die Wahlbeteiligung ist in den letzten zehn Jahren kontinuierlich leicht gestiegen. Die Wahlergebnisse zeigen, dass der gesellschaftliche Wandel auch in der Schweiz eine Veränderung des Parteiensystems bewirkt. Die Entwicklungen landesweit entsprechen den Veränderungen im Kanton Zürich. Die wesentlichen Veränderungen im Kräfteverhältnis der Parteien haben nicht zwischen Links und Rechts stattgefunden, sondern innerhalb des bürgerlichen Lagers. Dieses wurde durch die Europafrage und den neu entbrannten Kampf um das nationale Selbstverständnis in eine bürgerliche Mitte und eine nationalkonservative Rechte gespalten. Die SVP ist zur stärksten Kraft im Parlament geworden, was sich bei den Wahlen in den Bundesrat, die Regierung, im Dezember 2003 auf die Zusammensetzung des Siebnerkollegiums auswirkte: Erstmals seit 131 Jahren wurde ein Bundesrat nicht bestätigt, zudem ist der seit 1959 bestehende Parteienschlüssel (2 FDP, 2 CVP, 2 SP, 1 SVP) verändert worden.

Astrid R. hat diese Entwicklung als Folge der Wahlen im Oktober aufmerksam mitverfolgt. Gleichzeitig konnte sie am 30. November zu neun kantonalen Abstimmungsvorlagen Stellung beziehen: unumstrittenen wie die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, aber auch umkämpften wie die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat. Astrid R. freut sich über das Recht, an der Politik mitzuwirken – auch wenn sie sich mit vielen Vorlagen schwer tut. Aber so geht es fast allen Menschen in diesem Land im Herzen Europas, in dem jedes Jahr ein Jahr der Entscheidungen ist.

WEITERE INFORMATIONEN [F=MERKBLATT, Ü=ÜBERBLICK, G=GLOSSAR]

F1 Wahl- und Abstimmungskalender des Kanton Zürich (2003)

F2 Volksabstimmungen in den Kantonen: 1979–2003

F11 Abstimmungsverhalten

Ü Direkte Demokratie als globale Herausforderung

G Glossar der direkten Demokratie



2

Das Volk als politische Hauptdarsteller

Wenn die Bürger aufs Gaspedal drücken – oder auf die Bremse stehen, werden in der Schweiz auf allen Ebenen wichtige Entscheide gefällt. Dies geschieht mit Hilfe der Initiativ- und Referendumsverfahren der direkten Demokratie. Diese erlauben es den Bürgerinnen und Bürgern, als «Gelegenheitspolitiker» eine Hauptrolle auf der politischen Bühne zu spielen.

Volksinitiativen gelangen nicht von einem Tag zum nächsten zur Abstimmung. Sie sind Teil eines längerdauernden Prozesses, der sogar ein Jahrzehnt dauern kann. Am Anfang steht oft der Wunsch, eine grundlegende Veränderung zu erreichen.

Die Volksinitiative als ein dynamisches Instrument bildet zusammen mit dem Referendum die Grundlage der direkten Demokratie. Sie berechtigt eine Minderheit des Stimmvolkes dazu, eine Sachfrage an alle zur öffentlichen Debatte zu stellen und mittels Volksabstimmung entscheiden zu lassen. Die Stimmberechtigten haben also das Recht, sich direkt an der Gesetzgebung zu beteiligen und zwar ganz unabhängig davon, ob das der Regierung und dem Parlament passt oder nicht.

In der Schweiz gibt es auf der Bundesebene die Verfassungsinitiative, in den Kantonen auch die Gesetzesinitiative. 100 000 Stimmberechtigte können eine Änderung oder Erneuerung der Bundesverfassung verlangen. Dies geschieht in der Regel in der Form einer ausformulierten Vorlage. Die Entscheidung wird in der Volksabstimmung gefällt, es sei denn, die Initianten ziehen ihre Initiative zurück.

VOLKSINITIATIVE «GLEICHE RECHTE FÜR BEHINDERTE»

Vor ein paar Jahren konnten die beinahe fünf Millionen Stimmberechtigten der Schweiz auf Bundesebene über die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» entscheiden. Die Initiative schlug einen neuen Absatz in der Bundesverfassung vor:

«Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung behinderter Menschen. Es sieht Massnahmen zur Beseitigung und zum Ausgleich bestehender Benachteiligungen vor. Der Zugang zu Bauten und Anlagen oder die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, ist soweit wirtschaftlich zumutbar gewährleistet».

Für diese Verfassungsänderung hatten insgesamt 35 Behindertenorganisationen zwischen August 1998 und Juni 1999 mehr als 120 000 Unterschriften gesammelt. In den vier Jahren zwischen der Einreichung der Volksinitiative und der Volksabstimmung behandelten die Schweizer Regierung, der Bundesrat, sowie die beiden Kammern des nationalen Parlamentes, die Bundesversammlung, den Vorschlag der Behindertenorganisationen – und lehnten ihn vor allem aus wirtschaftlichen Gründen ab.

«Ein direktes Zugangsrecht zu Bauten hätte erhebliche finanzielle Auswirkungen für das Gemeinwesen und Private», schrieb die Regierung in ihrer ablehnenden Abstimmungsempfehlung, die vor der Volksabstimmung allen Stimmberechtigten zugestellt wurde. Zudem wurde darauf hingewiesen, «dass die tatsächlich vorhandenen Benachteiligungen Behinderter durch das neue Behindertengesetz beseitigt werden», das vom Parlament

im Dezember 2003 praktisch einstimmig angenommen worden war – und schliesslich am 1. Januar 2004 in Kraft trat.

Die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» hatte in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 keine Chance: Bei einer Stimmbeteiligung von genau 50% sprachen sich 62,3% oder 1 439 893 Schweizerinnen und Schweizer gegen die Vorlage, 37,7% oder 870 249 Bürgerinnen und Bürger dafür aus. Der angestrebte freie Zutritt Behinderter zu allen Lebensbereichen wurde nur in 3 von 26 Kantonen angenommen, nämlich Genf (59%), Jura (54,9%) und Tessin (54%). Für eine Annahme der Initiative wäre – wie bei allen Verfassungsänderungen in der Schweiz – zusätzlich zur einfachen Mehrheit der Stimmenden auch eine Mehrheit der Kantone erforderlich gewesen, und von diesem Ziel war das Volksbegehren noch viel weiter entfernt.

Wie das Beispiel der Abstimmung über die «Behinderteninitiative» zeigt, können Volksinitiativen nicht über Nacht zur Abstimmung gebracht werden. Sie sind Teil eines bis zu einem Jahrzehnt dauernden Prozesses, an dessen Anfang nicht selten eine radikale Veränderungsidee steht, mit welcher ein gesellschaftliches Problem – wie z.B. die fehlende Gleichstellung behinderter Menschen – gelöst werden soll. Am vorläufigen Ende eines solchen langen Initiativprozesses steht zwar meistens eine Abstimmungsniederlage (neun von zehn Volksinitiativen werden abgelehnt). Doch in vielen Fällen kommt das Parlament den Initianten mit direkten (über welche gleichzeitig abgestimmt wird) und indirekten (wie im Falle des Behindertengesetzes) Gegenvorschlägen entgegen.

«Ja, wir haben heute verloren. Doch der politische Kampf der letzten Monate und Jahre hat uns gleichzeitig entschieden weiter gebracht, denn der breiten Öffentlichkeit wurde die unbefriedigende Situation, in der die behinderten Menschen in der Schweiz heute leben, ins Bewusstsein gerufen», sagte am Abstimmungssonntag Mark Zumbühl, der Sprecher der Behindertenorganisation Pro Infirmis.

VOLKSREFERENDUM «ARMEE XXI»

Gleichzeitig mit der Abstimmung über die «Behinderteninitiative» konnten die Stimmberechtigten auch über eine Reform der Schweizer Landesverteidigung abstimmen. Das Parlament hatte im Oktober des Vorjahres mit grosser Mehrheit eine Änderung des Militärgesetzes beschlossen und damit die Grundlagen für die so genannte «Armee XXI» geschaffen. Gegen die damit verbundene Verkleinerung der Streitkräfte um einen Drittel wehrten sich ehemalige Berufsoffiziere mit einem Referendum.

Am 23. Januar konnten sie bei der Bundeskanzlei, der zentralen Verwaltungsstelle für politische Rechte in Bern, 64 196 gültige Unterschriften einreichen. In der Volksabstimmung im Mai 2003 teilten dann allerdings lediglich 541 577 oder 24% der Stimmenden die Skepsis der Reformgegner, 1 718 452 bzw. 76% der Stimmenden bestätigten das vom Parlament erlassene Gesetz, das dann auf den 1. Januar 2004 in Kraft trat.

Während die Volksinitiative als Gaspedal wirkt, mit dem die Menschen politische Entwicklungen beschleunigen und Neuerungen einleiten können, verhält es sich mit dem Volksreferendum gerade umgekehrt. Dieses wirkt als Bremse und Instrument zur Kontrolle von Regierung und Parlament. Es gibt einer Minderheit von Stimmberechtigten das Recht, eine Volksabstimmung über einen Beschluss des Parlaments zu verlangen.

In der Schweiz haben 50 000 Stimmberechtigte das Recht, eine Volksabstimmung über ein neues Gesetz zu verlangen (fakultatives Referendum). Die Abstimmung muss durchgeführt werden, wenn die erforderlichen Unterschriften innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Parlamentserlasses beigebracht werden. Nur wenn die Stimmenden die Vorlage annehmen, tritt das Gesetz in Kraft.

Bezüglich des fakultativen Referendums ist hervorzuheben, dass nur gegen sieben Prozent aller seit 1874 erlassenen mehr als 2 200 Gesetze das Referendum ergriffen wurde. Das heisst: in 93% aller Fälle erachteten die Bürgerinnen und Bürger die Gesetzgebungsarbeit des Parlamentes als gut genug.

MEHR DIREKTE DEMOKRATIE IN DEN KANTONEN

Normalerweise werden die anstehenden Volksabstimmungen auf vier Sonntage pro Jahr verteilt. In Jahren mit Parlamentswahlen gibt es nur zwei oder drei Abstimmungssonntage. 2003 setzte aber der Bundesrat alle damals abstimmungsreifen Bundesvorlagen auf den 18. Mai an: Deshalb standen neben der «Behinderteninitiative» und dem «Armeeereformreferendum» sieben weitere Vorlagen zur Abstimmung. Und damit nicht genug: die Werkzeuge der Initiative und des Referendums stehen Schweizerinnen und Schweizern nicht nur auf der Bundesebene, sondern auch in den Kantonen und den Gemeinden zur Verfügung. Hier gibt es zusätzlich zur Verfassungsinitiative und zum Gesetzesreferendum weitere Werkzeuge: zum Beispiel das Finanzreferendum, das es in allen Kantonen ausser im Kanton Waadt gibt.

Im flächenmässig grössten Kanton der Schweiz, Graubünden, muss über alle einmaligen Ausgaben abgestimmt werden, welche die Limite von 10 Millionen Franken übersteigen; bei Ausgaben von 1–10 Millionen Franken können 1,2% oder 1500 Stimmberechtigte das fakultative Referendum ergreifen. Für wiederkehrende neue Ausgaben – etwa für eine regelmässige Unterstützung von Kulturveranstaltungen – von über 1 Millionen Franken besteht ebenfalls ein obligatorisches Finanzreferendum, bei regelmässig wiederkehrenden neuen Ausgaben ab 300 000 Franken können wiederum mindestens 1500 Stimmberechtigte eine Abstimmung erzwingen.

Ein weiteres bedeutsames Instrument der direkten Demokratie ist in den Kantonen das obligatorische Gesetzesreferendum und in den Gemeinden das Verwaltungsreferendum. Einige Kantone und Gemeinden kennen das Referendum mit Gegenvorschlag, und im Kanton Zürich gibt es die Einzelinitiative. Zudem verfügen die Bürger in manchen Kantonen über ein Abarufungsrecht für Behörden. Mit anderen Worten: je tiefer die politische Ebene, desto umfassender sind die Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger.

UNTERSCHIEDLICHE NUTZUNG DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Diese direktdemokratische Vielfalt kann an einzelnen Tagen zu eigentlichen Multipackabstimmungen führen. So konnten die Stimmberechtigten der Gemeinde Freienbach (Kanton Schwyz) am Zürichsee am 18. Mai gleich 23-mal Ja oder Nein oder Leer einlegen. An diesem Tag standen in der gut 13 000 Einwohner zählenden Gemeinde nämlich neben den neun eidgenössischen Vorlagen auch drei kantonale, drei kommunale sowie acht Einbürgerungen zur Abstimmung.

In den letzten Jahrzehnten hat die Zahl der Volksabstimmungen erheblich zugenommen: nicht nur in der Schweiz, sondern auch in ganz Europa und in der Welt. Zwischen 1992 und 2007 konnte in der Schweiz ein Anstieg von mehr als 35% – in Europa sogar von mehr als 100% – verzeichnet werden.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene hat sich die Zahl der Volksabstimmungen in den letzten drei Jahrzehnten auf hohem Niveau stabilisiert. Allerdings weisen die Kantone und Gemeinden höchst ungleiche Werte auf: So konnten beispielsweise im Kanton Zürich die Stimmbürger zwischen 1970 und 2007 zu nicht weniger als 475 Vorlagen Stellung beziehen, im italienischsprachigen Kanton Tessin waren es im gleichen Zeitraum gerade einmal 64 kantonale Fragen, die zur Abstimmung gelangten. Noch massivere Unterschiede werden bei der Zahl der kommunalen Abstimmungen in

den verschiedenen Kantonen deutlich: in den Gemeinden des Kantons Bern wurde zwischen 1990 und 2000 848 Mal abgestimmt, im unmittelbar benachbarten Kanton Freiburg aber gab es nur gerade 4 solche Urnengänge.

Das System der direkten Demokratie in der Schweiz ist trotz vieler Gemeinsamkeiten – wie etwa der flächendeckenden Verbreitung von Volksinitiative, Volksreferendum und obligatorischer Volksabstimmung – auch ein Ausdruck der grossen kulturellen, sprachlichen und institutionellen Vielfalt in diesem Land. Von wenigen Ausnahmen abgesehen sind dabei die Volksrechte in den Deutschschweizer Kantonen weit besser ausgebaut und werden dementsprechend häufiger genutzt als in den französischsprachigen Kantonen und dem einzigen italienischsprachigen Teilstaat, dem Tessin. Dies hängt nicht zuletzt mit dem historisch gewachsenen Umstand zusammen, dass die Deutschschweizer Kantone ihren Gemeinden eine viel grössere Autonomie zugestehen als dies die Teilstaaten der Romandie und der italienischsprachigen Südschweiz zulassen.

Die Nutzung der direktdemokratischen Werkzeuge hängt von der Zugänglichkeit und Offenheit derselben ab. Konkret: wenn ein Kanton A für die Gültigkeit eines fakultativen Referendums 1000 Unterschriften verlangt, der vergleichbar grosse Kanton B jedoch 10000 Unterschriften, dann kann davon ausgegangen werden, dass es im Kanton A öfter zu Referendumsabstimmungen kommt, als im Kanton B. Neben den Unterschriftenhürden spielen zudem die Sammelfristen eine wichtige Rolle für das Zustandekommen von Initiativen und Referenden. Der schweizerische Trend der letzten Jahre läuft insgesamt auf eine Öffnung der direkten Demokratie hinaus.

DIE BÜRGER ALS HAUPTDARSTELLER

Früher war das Sammeln von Unterschriften bei den Abstimmungslokalen sehr beliebt, weil dort innerhalb weniger Stunden die meisten politisch aktiven Menschen vorbeikamen. Seit der Einführung der brieflichen Stimmgabe auf Bundesebene werden immer weniger Stimmen persönlich abgegeben. In vielen Gemeinden sind es heute nur noch rund 10 Prozent.

Die briefliche Stimmgabe zeigt, wie sich die Rahmenbedingungen für die direkte Demokratie durch Reformen ändern können – und durch die Einführung des elektronischen Abstimmens über das Internet oder per SMS weiter verändern werden. Einerseits erleichtert die briefliche Stimmgabe die Teilnahme an Abstimmungen, was zur Erhöhung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung beigetragen hat, andererseits schafft sie aber auch neue Probleme für ein politisches System, in dem der direkte Kontakt und der Dialog zwischen den Bürgern weiterhin eine Schlüsselrolle einnehmen.

Denn unabhängig davon, ob die Bürger per Volksinitiative aufs reformerische Gaspedal drücken – oder aber über das Referendum die Notbremse ziehen, stets agieren sie dank der Werkzeuge der direkten Demokratie zusammen mit anderen Staatsorganen wie der Regierung und dem Parlament auf der Bühne der Politik. Im Unterschied zu fast allen anderen Ländern der Welt, werden in der Schweiz Verfassungsänderungen durch das Volk souverän entschieden; Regierung und Parlament beraten in diesen Fragen die Bürger.

Mit ihrem Nein zur Behinderteninitiative und ihrem Ja zur Armeereform nahm ein grosser Teil der Schweizerinnen und Schweizer am 18. Mai 2003 deshalb eine wichtige Rolle wahr – nämlich als Hauptdarstellerinnen und Hauptdarsteller der Politik.

WEITERE INFORMATIONEN [F= MERKBLATT, G = GLOSSAR]

- F6 Briefliche Abstimmung
- F7 E-Voting – die ersten praktischen Erfahrungen
- F12 Angenommene Volksinitiativen (durch Volk und Stände)
- F16 Die Referendumsabstimmung zur Armee XXI vom 18. Mai 2003
- F17 Die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte»
- F18 Die Volksrechte auf der Bundesebene in der Schweiz
- G Glossar der direkten Demokratie



3

Zurück in die Zukunft

Moderne direkte Demokratie hat den Charakter der Schweizer Bürgerinnen und Bürger und die Geschichte der Schweiz stark geprägt. Nichts vereint stärker als die Überzeugung, dass direktdemokratische Mitwirkungsrechte für die Bewahrung der Freiheit jedes einzelnen Bürgers und das Zusammenleben in einer multikulturellen Staatsgesellschaft ein grundlegender Wert sind. Zur Geschichte einer demokratischen Revolution im Herzen Europas.

Das Verfassungsreferendum fand den Weg von Frankreich in die Schweiz und in weitere Länder Europas. Derzeit gibt es auf europäischer Ebene neue Diskussionen über dessen Ausgestaltung in Zusammenhang mit der Umsetzung des EU-Reformvertrags.

«Das Volk will nicht mehr von oben herab regiert werden, es verlangt seinen Antheil an der Gesetzgebung und den Gewaltkompetenzen ... es verlangt, dass die Selbstregierung eine Wahrheit werde», schrieb Florian Gengel, Redaktor der Berner Zeitung «Der Bund» im August 1862 in sein Blatt.

In der Schweiz gelang der liberalen Bewegung, was ihr andernorts versagt blieb: die Errichtung von Nationalstaat und moderner Demokratie. Die Zeit zwischen 1798 und 1848 kann als konfliktreiche und mitunter chaotische Gründungsphase betrachtet werden. Sie begann mit der «Helvetischen Republik», dem kurzlebigen Versuch, den lockeren Staatenbund der alten Eidgenossenschaft in einen Einheitsstaat nach französischem Vorbild zu verwandeln. Danach wurde die alte Ordnung in zwei Schritten teilweise wieder hergestellt (1803 Mediationsakte, 1815 neuer Bundesvertrag), und die Schweiz in einen konservativen Staatenbund zurückverwandelt.

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung jedoch verlief in eine der Restauration entgegengesetzte Richtung. 1830/31 kam es in zwölf Kantonen zu demokratischen Revolutionen; die alte Herrschaftsordnung wurde durch eine moderne und demokratische ersetzt, allerdings noch ohne direkte Beteiligung der Bürger an der Gesetzgebung. Mit Ausnahme von Freiburg wurden in allen diesen Kantonen die neuen Verfassungen durch Abstimmungen von den Stimmberechtigten genehmigt. In diesen Umwälzungen wurden Grundlagen für das heute noch gültige politische und Verfassungssystem der Schweiz gelegt. Nach erbitterten Kämpfen und Bürgerkrieg entstand daraus der schweizerische Bundesstaat von 1848.

Die Bundesverfassung von 1848 institutionalisierte eine neue staatliche Ordnung nach dem Muster der liberal-demokratischen Kantone. Sie war auf Revision angelegt und enthielt neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum auch schon das Recht auf eine Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung. Sie schuf einen Handlungsrahmen für die bürgerlich-liberale Herrschaft und Modernisierungspolitik. Gleichzeitig kann sie als Absichtserklärung gelesen werden: nationale Demokratie, Nation und Schweizer Volk, National- und Bundesstaat waren damals eher Zielvorstellungen als Wirklichkeit.

Schon früh gab es Unzufriedenheit mit der neuen Demokratie, aber alle oppositionellen Forderungen nach mehr Mitwirkungsrechten konnten zunächst abgewehrt werden. Es brauchte eine zweite demokratische Revolution, um die repräsentative Demokratie gegen den Widerstand der liberalen Herrschaftselite mit direkter Demokratie zu ergänzen und dadurch eine

neue demokratische Qualität in die Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten einzubringen. Träger dieser Revolution war die Demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Sie besiegte die liberale Machtelite und errang im Kanton Zürich den entscheidenden Durchbruch zur modernen direkten Demokratie.

Die neue Zürcher Kantonsverfassung von 1869 kombinierte eine Reihe von Mitwirkungsrechten (Verfassungs- und Gesetzesinitiative, obligatorisches Gesetzes- und Verfassungsreferendum, Finanzreferendum) und institutionalisierte damit ein Ausmass an moderner direkter Männerdemokratie, wie es das bisher noch nirgendwo gegeben hatte. Sie wirkte als Leitbild für den Systemwechsel von der indirekten zur direkten Demokratie in anderen Kantonen und im Bundesstaat.

Die Einführung der direkten Demokratie, wie andere Neuerungen vorher und nachher, erfolgte zuerst in den Kantonen und erst später und in gemilderter Form im Bundesstaat. Mit der Einführung des Referendums (1874) und der Initiative (1891) im Bund endete die Entstehungsgeschichte der direkten Demokratie in der Schweiz. Durch das Referendum wurde die Verfassungsentwicklung auf eine neue Grundlage gestellt – mit beträchtlichen Folgen für das ganze politische System. Aus repräsentativer Regierung und Mehrheitsdemokratie entstand die schweizerische «Referendumsdemokratie», eine Konkordanzdemokratie, wie sie in ihren Grundzügen noch heute besteht und von den Bürgerinnen und Bürgern als legitim anerkannt wird.

Nach 1891 wurde die direkte Demokratie weiter ausgebaut. Die Einführung der Proporzwahl des Nationalrates (1918) ermöglichte, dass auch kleinere Gruppierungen Eingang in das Parlament fanden. Das Staatsvertragsreferendum (eingeführt 1921, erweitert 1977 und 2003) schuf die Möglichkeit zur Mitbestimmung der Stimmbürger in der Aussenpolitik. Mit der Einrichtung des sogenannten resolutiven Referendums (1949) wurde die Möglichkeit der Bundesversammlung, Beschlüsse durch Dringlichkeitserklärung dem Referendum zu entziehen, eingeschränkt. (In den 1930er Jahren hatte der Bundesrat das Dringlichkeitsrecht dazu benutzt, die Volksabstimmung systematisch zu umgehen.) Alle diese Neuerungen waren jeweils durch eine eidgenössische Volksinitiative eingeführt worden, was zeigt, dass die direkte Demokratie sich mit Hilfe des Initiativrechts selber erweitern (aber auch beschränken) kann.

UMSTRITTENE VOLKSSOUVERÄNITÄT

Die Liberalen waren sich prinzipiell einig, dass die Souveränität auf dem Volk beruht, doch über die Frage der institutionellen Gestaltung von Volkssouveränität trennten sie sich nach 1830 in liberale und radikale Demokraten.

Für das liberale Establishment bedeutete Volkssouveränität in der Praxis Beschränkung auf eine Wahldemokratie, in der Repräsentanten die politische Macht stellvertretend für das Volk ausüben. Eine direkte Gesetzgebung durch das Volk lehnte es ab. Diese Auffassung prägte die ersten demokratischen Verfassungen der Kantone sowie die Bundesverfassung von 1848. Der 1. Artikel der Zürcher Verfassung von 1831 illustriert diesen Sachverhalt: «Die Souveränität beruht auf der Gesamtheit des Volkes. Sie wird ausgeübt nach Massgabe der Verfassung durch den Grossen Rath, als Stellvertreter des Volkes.»

Die herrschenden Liberalen rechtfertigten ihr Demokratiemodell mit der politischen Unmündigkeit und Inkompetenz der gewöhnlichen Bürger. Sie erachteten Besitz und Bildung als notwendige Voraussetzungen für die Fähigkeit, politische Entscheide zu treffen, die sich an der Vernunft und am Allgemeinwohl orientieren. Sie befürchteten, dass politisch inkompetente Bürger falsche Entscheide treffen und den Fortschritt gefährden würden.

Für die oppositionellen radikalen Demokraten hingegen bedeutete Volkssouveränität nicht, dass die Bürger ihre Souveränität an die gewählten Repräsentanten abgeben, vielmehr sollen sie das letzte Wort in der Gesetzgebung behalten. Auf diesen Grundgedanken bauten die radikalen Demokraten ihren Widerstand und dementsprechend förderten sie die Erweiterung der Volksrechte.

Die radikalen Demokraten fanden, dass das Modell der indirekten Demokratie seinen Anspruch auf beste Vertretung von Vernunft und Gemeinwohl nicht erfülle, vielmehr diene es dem Auf- und Ausbau einer neuen Privilegiertenordnung der Reichen und Gebildeten, die grosse Teile der Bevölkerung benachteiligte oder gar ausschloss. Aus dieser Sicht diene die repräsentative Regierung vor allem den Eigeninteressen des liberalen Establishments, und wenn sich daran etwas ändern sollte, dann musste nach Meinung der Demokraten das «Volk» mehr politische Macht haben.

DEMOKRATISCHE BEWEGUNG ERZWINGT SYSTEMWANDEL

Es brauchte Zeit, bis sich frühe Kritik an der bestehenden Herrschaftsordnung schliesslich in der Demokratischen Bewegung zu einer eigentlichen Systemkritik verdichtete. Die Opposition in den Verfassungsdebatten 1830/31 und die Volksbewegungen der Jahre 1839–41 hatten ein Vetorecht (Einspracherecht der Bürger für Gesetze) gefordert. Das Veto kann als institutioneller Vorläufer des Referendums betrachtet werden. Es wurde zum ersten Mal schon 1831 im Kanton St. Gallen institutionalisiert, als Zugeständnis an protestierende Bauern und um weitergehende Mitbestimmungsforderungen der Demokraten abzublocken. Das benutzerunfreundliche Veto gefährdete die liberale Parlamentsherrschaft jedoch nicht, dazu war auch die demokratische Opposition noch zu schwach. Das änderte sich erst in den 1860er Jahren, als in der Bevölkerung die Überzeugung gereift war, dass es ohne einen Wechsel zur «reinen Demokratie», d.h. die Ergänzung der indirekten durch die direkte Demokratie, keine gerechte Gesellschaft geben würde. Nun gelang es der demokratischen Bewegung, die direkte Demokratie zu verwirklichen.

Die demokratische Bewegung schöpfte ihre Kraft aus der Unzufriedenheit weiter Teile der Bevölkerung mit den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen. Sie beschuldigte die Regierung, an Stelle des Gemeinwohls die Interessen der Reichen zu fördern. Sie kritisierte, dass mächtige Wirtschaftsinteressen einen verderblichen Einfluss auf die Politik ausübten. Als Gegenmittel forderte sie direkte Demokratie, nicht nur zur besseren Kontrolle der Regierung, sondern auch um mehr soziale und wirtschaftliche Gleichheit zu schaffen: «Jetzt kann die aufstrebende Geldaristokratie nur dann in Schranken gehalten werden, wenn man den Schwerpunkt der Gesetzgebung weiter hinaus, ins ganze Volk, verlegt; denn die paar hundert Kantonsräte, das heisst die Repräsentativdemokratie, sind nicht mächtig genug, der Korruption zu widerstehen.» Aus diesen Worten von Karl Bürkli sprach die ganze Bewegung.

Wie andere politische Neuerungen vorher und nachher wurde auch der Systemwechsel zur «reinen Demokratie» nicht als ein Bruch mit der Vergangenheit, sondern als Fortsetzung einer uralten Freiheitstradition beschrieben und legitimiert. Neuerungen, die im Gewand ehrwürdiger Tradition erschienen, konnten leichter akzeptiert werden. Trotzdem gab es ein Bewusstsein von der geschichtlichen Bedeutung des Geschehens, wie das folgende Zitat von Friedrich Albert Lange zeigt: «Der 18. April 1869 hat dem Kanton Zürich eine Verfassung gegeben, die zu den bedeutungsvollsten Erscheinungen auf dem Gebiete der neueren Staatseinrichtungen gezählt werden muss. Sie ist, mit einem Wort, der erste konsequente Versuch, die Idee der reinen Volksherrschaft in einer den modernen Kulturverhältnissen entsprechenden

Form durchzuführen und die ehrwürdige, aber schwerfällige und nur für kleine Verhältnisse geeignete Landsgemeinde durch eine Einrichtung zu ersetzen, deren Eckstein die Abstimmung durch die Urne in den Gemeinden ist.»

Wie die erste demokratische Revolution von 1830/31 verlief auch die zweite demokratische Revolution weitgehend gewaltlos. Das Gespräch zwischen Regierung und Opposition brach nicht ab. Tausende von Bürgern versammelten sich an «Landsgemeinden», setzten die Regierenden überall mit ähnlichen Forderungskatalogen unter Druck und erzwangen einen fundamentalen Wandel des demokratischen Systems, was im 1. Artikel der neuen Zürcher Kantonsverfassung deutlich zum Ausdruck kommt: «Die Staatsgewalt beruht auf der Gesamtheit des Volkes. Sie wird unmittelbar durch die Aktivbürger und mittelbar durch die Behörden und Beamten ausgeübt.» Es war, um es in einer heutigen Terminologie auszusprechen, ein Sieg der Modernisierungsverlierer gegen die Modernisierungsgewinner. Heute, mehr als 130 Jahre später, ist direkte Demokratie in Europa wieder aktueller denn je, und zwar sowohl in Gemeinden und Staaten als auch, und das ist etwas völlig Neues, auf der Ebene der Europäischen Union.

QUELLEN DER SCHWEIZER DIREKTEN DEMOKRATIE

Die Erfahrungen und Ideen der Amerikanischen und mehr noch der Französischen Revolution waren wichtige Quellen, aus denen die Entwicklung der schweizerischen direkten Demokratie schöpfen konnte. Das französische Revolutionsrecht, das in der Schweiz sorgfältig studiert wurde, enthielt viele der direktdemokratischen Instrumente, die später in der Schweiz institutionalisiert werden sollten.

Die französischen direktdemokratischen Entwürfe übten einen starken Einfluss auf die Demokratisierung der Schweiz aus, auch wenn das von den Zeitgenossen nicht offen deklariert wurde. In Frankreich hingegen wurde direkte Demokratie nie in die Praxis umgesetzt, vielmehr entwickelte sich dort eine plebiszitäre Tradition im Dienste der Machthaber.

Mit einer Ausnahme: das aus Nordamerika importierte Verfassungsreferendum blieb erhalten. Es gelangte von Frankreich in die Schweiz, verbreitete sich später in ganz Europa und gegenwärtig wird auf der europäischen Ebene um seine Durchsetzung gekämpft, im Rahmen der Verfassungsfindung der Europäischen Union. Eine Verfassung ohne ausdrückliche Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger ist keine demokratische Verfassung. Diese Auffassung setzt sich heute immer mehr durch.

Die moderne Direktdemokratisierung liess sich auch von Erfahrungen mit vormodernen Demokratieformen inspirieren. Eine stark verwurzelte republikanische Tradition verband die Schweizer Kantone miteinander und trennte sie von den monarchisch geprägten Nachbarstaaten. Es gab eine lebendige Kultur der Landsgemeindedemokratie und des föderativen Referendums, die bis auf das Mittelalter zurückgeht. Beim Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft empfanden viele Menschen die hausgemachte Landsgemeindedemokratie als ein attraktiveres Demokratiemodell und Freiheitsversprechen als die indirekte Demokratie nach französischem Muster. Davon zeugt der kurze «Landsgemeindefrühling» von 1798 ebenso wie die Tatsache, dass nur die Bewohner der Landsgemeindekantone auf den Einmarsch der französischen Revolutionstruppen mit heftigem Widerstand reagierten.

Landsgemeindedemokratie war etwas Vertrautes für die Menschen und, was noch wichtiger war, ein Wechsel von der Landsgemeinde zur modernen repräsentativen Demokratie war mit einem Verlust sowohl politischer Teilnahmerechte als auch materieller Vorteile verbunden. Beides trug zur grösseren Attraktivität der Landsgemeindedemokratie bei.

Soziale Bewegungen knüpfen immer wieder bewusst an der Tradition der Versammlungsdemokratie an und organisieren ihre Protestveranstaltungen in der Gestalt einer «Landsgemeinde». So hielten die Liberalen am 22. November 1830 in Uster eine Volksversammlung ab, um «verlorene Volksrechte wieder ins Leben zu rufen» und am 13. Dezember 1867 veranstaltete die Demokratische Bewegung «Landsgemeinden» in Uster, Bülach, Winterthur und Zürich. Noch heute wird die Erinnerung an den Ustertag von 1830 gepflegt.

KONTINUITÄT UND BRUCH

Man kann moderne direkte Demokratie so verstehen: Sie ist eine Verbindung von völlig neuen Ideen und Institutionen mit einer alten Tradition der Partizipation. Völlig neu ist die Art und Weise wie moderne Demokratie seit der Amerikanischen und Französischen Revolution gedacht wird. Demokratie und Freiheit werden nicht mehr als historisches Privileg einer bestimmten Gruppe begründet, die ihren Ursprung im Widerstand gegen ungerechte Tyrannei hat (Wilhelm Tell), sondern individualistisch und naturrechtlich. Das Ideal der modernen Demokratie, dass alle Menschen frei und gleich sein sollen, ist unvereinbar mit Untertanenverhältnissen. Die als Gruppenprivileg verstandene vormoderne Demokratie hingegen schliesst die Möglichkeit ein, andere Menschen zu unterdrücken, was in der alten Eidgenossenschaft üblich war.

Sehr alt ist die Überzeugung, dass die Freiheit der Bürger vom Willen und von der Möglichkeit zur Teilnahme an der politischen Beschlussfassung abhängig ist. Sie gehört zum zentralen Gedankengut des Republikanismus und entspricht der Praxis der Landsgemeindedemokratie. Im Unterschied zur rein parlamentarischen Demokratie setzt die moderne direkte Demokratie diese jahrhundertealte Tradition der vormodernen Demokratie fort – allerdings mit den neuen Werkzeugen der Initiative und des Referendums.

WEITERE INFORMATIONEN [F=MERKBLATT, G=GLOSSAR]

- F3 Unterschiede zwischen moderner und vormoderner Demokratie
- F9 Auszüge aus den Verfassungen von 1798, 1848, 1874 und 1999
- F10 Zur Entwicklung der Volksrechte auf der Bundesebene
- F25 Die Erwartungen der direktdemokratischen Bewegung in der Schweiz im 19. Jahrhundert
- F30 Definition der modernen direkten Demokratie
- G Glossar der direkten Demokratie



Zwischenstand

Einbürgerung 3. Generation



Indemehr gesch
ände Nein 15%

4

So zentral wie nötig, so dezentral wie möglich

In der Demokratie zählt jede Stimme gleich viel. Im Schweizer Föderalismus zählt jede Ständestimme gleich viel. Beides zusammen ergibt, dass die Stimmen der Bürger in kleinen Teilstaaten mehr Gewicht haben. Das Zusammenspiel von Föderalismus und direkter Demokratie wird am Beispiel der jahrzehntelangen Auseinandersetzungen um den Gewässerschutz deutlich. Das Beispiel zeigt, dass solche Konflikte die Gesellschaft nicht spalten, sondern vielmehr ihren Zusammenhalt stärken.

Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern hat die Schweiz besonders früh fortschrittliche Gesetze für den Gewässerschutz erlassen – nicht zuletzt dank dem direktdemokratischen Instrument der Volksinitiative.

Am 17. Mai 1992 konnten die stimmberechtigten Schweizerinnen und Schweizer über sieben eidgenössische Vorlagen abstimmen. Sie befürworteten unter anderem den Beitritt des Landes zu den internationalen Währungsinstitutionen von «Bretton Woods» und führten einen zivilen Ersatzdienst für Militärdienstpflichtige ein. Daneben hatten sie zu einer aus Umweltschutzkreisen lancierten Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» Stellung zu beziehen und konnten über das von Bundesrat und Parlament revidierte Gewässerschutzgesetz befinden, gegen das die Kleinkraftwerksbesitzer das Referendum ergriffen hatten.

Wasser ist ein äusserst kostbares Gut. Es ist eine der wichtigsten Ressourcen sowohl für den Menschen als auch für Tiere und Pflanzen. Der Gewässerschutz wurde 1953 in der Bundesverfassung und zwei Jahre später in Form des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer auf eidgenössischer Ebene geregelt. 1975 wurden mit dem Artikel 24bis die Verfassungsgrundlagen geschaffen, die zur Erhaltung der Wasservorkommen und insbesondere zur Sicherung ausreichender Restwassermengen in der Schweiz erforderlich sind. Dieser Artikel (Artikel 76 in der neuen Bundesverfassung) verlangt eine Abwägung der verschiedenen, an einem Gewässer bestehenden (und vielfach gegensätzlichen) Interessen.

Die schweizerische Bundesverfassung ermöglicht den zentralen Staatsorganen wie dem Bundesrat und dem Parlament, grundsätzliche Richtlinien zu erlassen, belässt aber den 26 Kantonen eine eigene Rechtsetzungsbefugnis und somit einen weiten Gestaltungsspielraum. Der Bund soll vor allem diejenigen Aufgaben übernehmen, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Die anderen Bereiche liegen in der Kompetenz der Kantone. Oder anders ausgedrückt: die Schweiz funktioniert so zentral wie nötig und so dezentral wie möglich. Der entscheidende Unterschied des schweizerischen Föderalismusverständnisses zum sogenannten «Subsidiaritätsprinzip» der Europäischen Union liegt darin, dass die zentrale Staatsgewalt nur das einheitlich regeln darf, was ihr zuvor von der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger und der Gliedstaaten mittels einer Verfassungsbestimmung zur Regelung übertragen worden ist.

Gerade bei der Gewässernutzung haben die Kantone, die in vielen Fällen über eigene Wasserkraftwerke verfügen, ein grosses Interesse, möglichst wenig Einschränkungen zu erhalten. Vor dem Hintergrund dieses Spannungsfeldes – Interessen des Gewässerschutzes versus Interessen an der Gewässernutzung einerseits und Kompetenzen des Bundes versus Kompetenzen der Kantone andererseits – ist die Geschichte der Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» und die umstrittene Revision des Gewäs-

serschutzgesetzes nachgerade ein Lehrstück in Sachen Föderalismus und direkter Demokratie. Die beteiligten Akteure kommen aus dem Lager der Umwelt- und Gewässerschützer, sowie aus dem Lager der Gewässernutzer, in diesem Fall die Kleinkraftwerkbesitzer. Zudem haben insbesondere auch die Interessen der Bergkantone eine wichtige Rolle gespielt.

Die Gewässerschützer lancierten ihre Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» im Sommer 1983. Das Initiativkomitee war aus Vertretern von neun gesamtschweizerischen Umweltschutz- und Fischereiorganisationen zusammen gesetzt. Innerhalb von anderthalb Jahren haben sie Unterschriften für ihr Begehren gesammelt, so dass die Initiative am 9. Oktober 1984 mit 176 887 gültigen Unterschriften eingereicht werden konnte. Für die Gültigkeit einer Volksinitiative sind 100 000 Unterschriften innerhalb von 18 Monaten erforderlich.

WAS MACHT DER BUND? WAS DIE KANTONE?

Im Falle der Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» hatte das Initiativkomitee einen ausgearbeiteten Entwurf zur Ergänzung der Bundesverfassung um einen Artikel 24octies vorgelegt. In seiner Botschaft vom Frühjahr 1987 beantragte der Bundesrat die Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» abzulehnen. Zwar beurteilte er die Zielrichtung des Begehrens grundsätzlich als richtig. Mit ihrer einseitigen und finanziell weitreichenden Ausrichtung auf den Gewässerschutz berücksichtigte die Initiative jedoch andere wichtige Interessen, insbesondere dasjenige der Wassernutzung, zu wenig. Als indirekten Gegenentwurf legte der Bundesrat einen Gesetzesentwurf zur Revision des Gewässerschutzgesetzes vor. Dieser sah zu einem grossen Teil lediglich grundsätzliche Richtlinien vor und überliess deren rechtliche Umsetzung den einzelnen Kantonen. Der Bundesrat überwies die Gesetzesvorlage als Botschaft zur parlamentarischen Behandlung an den Nationalrat und den Ständerat, die beiden Kammern des Schweizer Parlaments.

Die Behandlung der Initiative und des Gesetzes im Parlament war alles andere als einfach. Beide Kammern verlängerten die Frist zur Behandlung der Initiative um ein Jahr, damit vorgängig die Revision des Gewässerschutzgesetzes beraten und als indirekter Gegenentwurf gegenübergestellt werden konnte. Man hatte vor, einige Anliegen aus der Initiative bereits bei der Gesetzesrevision zu berücksichtigen. Die Revision des Gewässerschutzgesetzes wurde vom Ständerat im Oktober 1988 als Erstat ein erstes Mal verabschiedet.

Der Ständerat ist mit 46 Mitgliedern die kleinere der beiden Kammern und stellt die Vertretung der Kantone dar. Im Ständerat sind 20 Kantone, ob gross oder klein, ob sehr gross (Zürich: 1 245 000 Einwohner) oder sehr klein (Uri mit 35 000 Einwohner) mit je zwei Abgeordneten genau gleich stark vertreten. Aus historischen Gründen sind sechs Kantone (Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden) mit je einem Abgeordneten vertreten. Damit wird der Grundsatz «one man, one vote» und die einfache Mehrheitsregel föderalistisch zugunsten der kleineren Einheiten ergänzt.

Die grosse Kammer, der Nationalrat, umfasst 200 Mitglieder und stellt die Volksvertretung dar. Hier ist der bevölkerungsreichste Kanton Zürich mit 34 Abgeordneten vertreten, das schwachbesiedelte Uri aber nur mit einem Vertreter. Die beiden Kammern haben exakt die gleichen Befugnisse und behandeln die Geschäfte (Bundesgesetze, Budgetbeschlüsse, Abschluss von Staatsverträgen usw.) in der Regel getrennt nacheinander. Ein Parlamentsbeschluss ist erst dann zustande gekommen, wenn beide Räte zugestimmt haben.

Im konkreten Fall war vor allem das Kernstück, die Neuordnung der Restwasserfrage, umstritten. Ein Antrag der Vertreter der Bergkantone, die Mindestvorschriften des Bundes fallen zu lassen und die Regelung der mengenmässigen Nutzungsbeschränkung an die Kantone zu delegieren, scheiterte, und der Ständerat stimmte schliesslich dem bundesrätlichen Konzept zu. Allerdings wurden vorerst die Mindestvorschriften auf blosse Richtlinien reduziert. Zwei Modelle für Ausgleichszahlungen beim freiwilligen Verzicht eines Gemeinwesens auf die Nutzung der Wasserkraft im Interesse des Umweltschutzes (Landschaftsrappen) stiessen in allen politischen Lagern grundsätzlich auf Sympathie. Der Ständerat lehnte es jedoch ab, diese Frage bereits in diesem Rahmen zu regeln. In der Sommersession 1989 brachte der Nationalrat wesentliche Änderungen an; mit dem Landschaftsrappen sollten Berggebiete entschädigt werden, die der Landschaft zuliebe auf Wasserkraftwerke verzichten.

DIE SUCHE NACH DEM GOLDENEN MITTELWEG

In der zweiten Lesung des Gewässerschutzgesetzes hielt der Ständerat im Dezember 1989 mehrheitlich an seinen Beschlüssen fest. Auch eine abgeschwächte Form des Landschaftsrappens hatte keine Chancen. Der Nationalrat blieb im März 1990 in den zentralen Fragen nach der Menge des Restwassers und bei der Beibehaltung des Landschaftsrappens unbeugsam. Nach weiteren wesentlichen Differenzen zwischen beiden Räten in einer dritten Lesung gelang im November 1990 bei der vierten Behandlung des

Geschäfts im Ständerat schliesslich ein Durchbruch. Er gab den Widerstand gegen griffige Restwasserbestimmungen im Gewässerschutzgesetz auf. Ebenso sprach er sich nun für Ausgleichszahlungen aus der Bundeskasse an jene Gemeinden aus, die aus ökologischen Gründen auf die Nutzung der Wasserkraft verzichten. Nach diesem Kompromiss des Ständerates liess der Nationalrat den Landschaftsrappen als letzte gewichtige Differenz fallen. Schlussendlich konnten sich beide Räte nach einer mehr als zweijährigen Behandlung auf den Wortlaut der Revision des Gewässerschutzgesetzes einigen – sie hatten somit der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenübergestellt.

Dieser Gegenentwurf ging den Initianten allerdings zu wenig weit, deshalb verzichteten sie auf die Möglichkeit, die Volksinitiative zurückzuziehen. Auf der anderen Seite des Interessenspektrums ging aber das Gewässerschutzgesetz – und vor allem die vorgesehenen Bestimmungen zu den Restwassermengen – dem Verband der Kleinkraftwerkbesitzer (ISKB) zu weit – deshalb lancierten diese das Referendum gegen das Gesetz. Die Kraftwerkbesitzer führten an, dass aufgrund der Gesetzesrevision die meisten Kleinwasserkraftwerke unter 300 Kilowatt Leistung den Betrieb einstellen müssten. Das Referendum knüpft an die repräsentative Demokratie an, denn abgestimmt wird über Beschlüsse des Parlaments; diese können nur bestätigt oder abgelehnt werden.

Der mehr als ein Jahrzehnt dauernde politische Kampf um den Gewässerschutz macht deutlich, wie schwierig es sein kann, so gegensätzliche Interessen wie diejenigen der Gewässerschützer, der Kantone und der kommerziellen Gewässernutzer unter einen Hut zu bringen. Im konkreten Fall fiel dies so schwer, dass es am 17. Mai 1992 zu zwei parallelen Volksentscheiden zum gleichen Thema kam. Die Volksinitiative «Zur Rettung unserer Gewässer» erreichte in keinem Kanton eine Mehrheit und wurde von 62,9% der Stimmenden abgelehnt. Für eine Annahme wäre eine doppelte Mehrheit (stimmende Bürger und Kantone) nötig gewesen. Die Revision des Gewässerschutzgesetzes hingegen schaffte die für Gesetze einfache Mehrheitsregel problemlos: gut 66% der Bürger verabschiedeten das Gesetz, das am 1. Januar 1993 in Kraft trat. In der Folge mussten die Kantone ihre Ausführungsgesetze den neuen Richtlinien anpassen. Nicht zuletzt dank dem durch die Volksinitiative in Gang gekommenen Gesetzgebungsprozess gilt die Schweiz beim Gewässerschutz im europäischen Vergleich als sehr fortschrittliches Land. Allerdings tun sich die Kantone bei der Umsetzung dieser Bestimmungen immer noch schwer. Ökonomische Interessen werden oft stärker gewichtet als ökologische Bedürfnisse.

MITBESTIMMUNG STATT VETO

Im schweizerischen Bundesstaat nehmen die Kantone eine sehr starke Rolle ein, ohne dass aber ein einzelner Gliedstaat – wie das zum Beispiel heute noch in der Europäischen Union üblich ist – gemeinsame Beschlüsse durch sein Veto stoppen kann. Die Einstimmigkeitsregel wurde bereits bei der Gründung der modernen Schweiz im Jahre 1848 aufgegeben, als in der Volksabstimmung über die neue Verfassung 15½ Kantone zustimmten, 6½ Gliedstaaten die neue gemeinsame Grundlage jedoch ablehnten. Trotzdem beschloss die damalige verfassunggebende Versammlung, die Tagsatzung, die Bundesverfassung in Kraft zu setzen. Somit war das Prinzip der Einstimmigkeit der Gliedstaaten durch jenes der Verfassungsabstimmung mit doppelter Mehrheit abgelöst worden.

Dieser Grundsatz der doppelten Legitimität (Volk und Kantone) wurde auch bei der weiteren Entwicklung der Instrumente der direkten Demokratie nicht vergessen. Die erste Totalrevision der Bundesverfassung führte 1874 nicht nur das sogenannte Volksreferendum für eidgenössische Gesetze, sondern auch ein Kantonsreferendum ein. Während für das Zustandekommen eines Volksreferendums mindestens 50 000 Unterschriften innert 100 Tagen nach der amtlichen Bekanntgabe eines neuen Gesetzes erforderlich sind, verlangt das Kantonsreferendum die Unterstützung durch mindestens acht Kantone.

Es dauerte jedoch mehr als ein Jahrhundert, bevor 1981 zum ersten Mal ein Kanton ein Kantonsreferendum auch einreichte. Das Tessin opponierte damals gegen eine Strafrechtsrevision, erhielt aber von den um Mithilfe angeschriebenen Kantonen nur von Basel-Stadt eine Antwort, doch verpasste der Grosse Rat dieses Kantons die Frist für eine rechtswirksame Reaktion. 22 Jahre später aber kam es dann doch noch so weit: Gegen das vom Parlament im Sommer 2003 geschnürte Steuerpaket, das den Kantonen Einnahmeausfälle von rund 510 Millionen Franken bescheren sollte, kam das erste Kantonsreferendum zustande. «Wenn der Bund die Steuern senken will, ist das seine Sache», erklärte der waadtländische Finanzminister Pascal Broulis, der zu den Wortführern der oppositionellen Kantonsregierungen gehörte, «wenn der Bund aber die Steuern der Kantone senken will, dann ist das etwas ganz anderes – eine Premiere in der Geschichte der Eidgenossenschaft». Deshalb kam es zunächst zu einer anderen Premiere: Bis Ende September 2003 unterzeichneten nicht weniger als 11 Kantonsregierungen das Begehren: Basel-Stadt, Bern, Glarus, Graubünden, Jura, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Waadt und Wallis. In der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 wurde das Steuerpaket mit einer deutlichen Mehrheit (67,9%) abgelehnt.

MINDERHEITEN SCHÜTZEN, KOMPROMISSE FÖRDERN

Entscheidend an der schweizerischen Föderalismuspraxis ist die Rückkopplung von Regierungs- und Parlamentsbeschlüssen an das Demokratieprinzip. Dank der Instrumente der direkten Demokratie haben die Bürgerinnen und Bürger in den wichtigsten Fällen das letzte Wort. Das fördert den Respekt der Behörden und gewählten Politiker vor dem Volk. Gleichzeitig sind die Prozesse der direkten Demokratie in ein staatspolitisches System eingebettet, das Minderheiten schützt, Kompromisse fördert und kollektive Lernprozesse ermöglicht.

Differenzen, so hat das Beispiel der Auseinandersetzung um den Schutz der Gewässer deutlich gemacht, müssen Menschen nicht trennen. Im Gegenteil: eine Gesellschaft, welche bereit ist, immer wieder auch über das Gemeinsame nachzudenken und darüber zu diskutieren, kann sich über den Austausch ihrer Differenzen immer wieder integrieren und auf vorläufige Handlungsperspektiven einigen. Die dafür notwendigen Institutionen und Verfahren existieren in der Schweiz in der Form des Föderalismus und der direkten Demokratie.

WEITERE INFORMATIONEN [F= MERKBLATT, G=GLOSSAR]

F4 Der Einfluss der Kantone auf den Gesetzgebungsprozess im Bund

F5 Fünf Etappen zur Entstehung eines neuen Gesetzes

F23 Das Gesetz über den Schutz der Gewässer (1983–92)

G Glossar der direkten Demokratie

WANDELHALLE



5

Das Land der zufriedenen Verlierer

Die direkte Demokratie hält der Schweizer Gesellschaft einen Spiegel vor und macht deutlich, wo sie der Schuh drückt. In der Volksabstimmung gewinnen zwar meistens die Behörden, vor allem auf der Bundesebene; trotzdem sind auch die Verlierer sehr oft zufrieden.

Direkte Demokratie ist weniger ein störendes Element in der Politik, vielmehr fördert und belebt sie die politische Entscheidungsfindung, indem alle Teile der Gesellschaft eingebunden sind – in viel höherem Mass als in rein parlamentarischen Systemen.

Zufriedene Gesichter allenthalben. Wenn am späten Sonntagnachmittag eines Volksabstimmungstages jeweils die zuständigen Mitglieder des Bundesrates vor die Medien treten, gilt es sehr oft, die Gründe des eigenen Erfolges zu erläutern. «Das ist ein Sieg der Mitte», betonten Justizministerin und Wirtschaftsminister, nachdem die Stimmenden am 8. Februar 2003 sowohl eine Reform der Volksrechte als auch ein Bundesgesetz über die Spitalfinanzierung im Verhältnis zwei zu eins angenommen hatten. Drei Monate später folgten die Bürgerinnen und Bürger dann den Abstimmungsempfehlungen der Bundesregierung sogar noch eindrücklicher: sie lehnten nicht weniger als sieben aus dem links-grünen Lager stammende Volksinitiativen ab, unterstützten aber gleichzeitig die vorgeschlagenen Reformen in der Sicherheitspolitik. Mehr noch: «Die überdurchschnittlich hohe Stimmbeteiligung zeigt, dass sich die Bürger nicht überfordert fühlten», sagte der Bundespräsident dieses Jahres, Pascal Couchepin. Was den freisinnigen Magistraten zusätzlich erfreute, war der Umstand, dass die verschiedenen Landesteile bei den neun Abstimmungsvorlagen weitgehend identisch stimmten.

Von Jubel oder gar Schadenfreude über das Abstimmungsgdebakel ihrer politischen Gegnerschaft war bei den Stellungnahmen der Regierungsmitglieder allerdings nichts zu spüren: das Nein des Volkes zu den Volksinitiativen ist als «Ja zu unseren indirekten Gegenvorschlägen» zu werten, betonte Energieminister Moritz Leuenberger nach der klaren Ablehnung der beiden Atominitiativen, die einerseits das Moratorium für den Bau von Kernkraftwerken um zehn Jahre verlängern wollte und andererseits den Einstieg in den nuklearen Ausstieg verlangten. Somit bringt das neue Kernenergiegesetz eine verstärkte Mitsprache für neue Kernanlagen und einen Stopp der Wiederaufbearbeitung von Brennstäben. Auf ähnliche Weise argumentierte auch Justizministerin Metzler, welche das klare Nein zur Behinderteninitiative nicht als Nein zu den Anliegen der Behinderten verstanden haben wollte: «Ihr habt mit Eurem Begehren viel bewirkt», lobte sie die Verliererseite und verwies auf das neue Behindertengesetz, das ebenfalls zum Ziel habe, die Gleichstellung zu fördern – nur halt eben viel weniger umfassend und teuer.

Bei soviel Lob und ermutigenden Worten der Regierung machte sich nach der Multipackabstimmung vom 18. Mai 2003 auch auf der Verliererseite, zunächst vereinzelt, dann in breiteren Kreisen Zufriedenheit bemerkbar: «Der Bundesrat kann nun auf guter Grundlage einen autofreien Sonntag verordnen», betonte Rahel Häslar, Co-Präsidentin

der Sonntagsinitiative, deren Begehren auf vier autofreie Sonntage pro Jahr in der Volksabstimmung 37,6 Prozent der Stimmenden hinter sich scharen konnte. Adrian Schmid vom Verkehrsclub der Schweiz doppelte nach: «Das Parlament muss nun die Sehnsucht des Stimmvolkes nach mehr Freiraum ohne privaten Motorverkehr akzeptieren», sagte der Leiter Verkehrspolitik des ökologischen Richtlinien verpflichteten Transportverbandes.

DIREKTE DEMOKRATIE KEIN STÖRFaktor

Obwohl auf Bundesebene neun von zehn Volksinitiativen an der Urne scheitern, werden immer wieder Initiativen gestartet. Dadurch entsteht Bewegung im Politalltag, wird die Politik der bürgerlichen Mehrheit in Frage gestellt und die öffentliche Diskussion belebt. Aus der Erfahrung wissen die Initianten, dass sie mit ihrer Initiative etwas bewirken können, auch wenn sie am Schluss in der Volksabstimmung unterliegen sollten. Volksinitiativen sind eben keine Nullsummenspiele, bei denen die einen alles gewinnen und die anderen alles verlieren. Neun von zehn Schweizern sind gemäss Umfragen nicht bereit, die umfassenden Mitwirkungsmöglichkeiten, welche ihnen mit den direktdemokratischen Werkzeugen zur Verfügung stehen, einzuschränken.

Allerdings werden Parteien, die eine Volksinitiative verlieren, deshalb nicht weniger gewählt. Tatsächlich sind die Wahlsieger regelmässig jene, welche manche wichtige Volksabstimmung verloren haben. Wer nämlich eine Abstimmung verliert, erhält eine klare Kontur, welche sich den Wählerinnen und Wählern offenbar einprägt.

Die direkte Demokratie wirkt in der Schweiz also nicht als Störfaktor, sondern als ein belebendes Element der Politik. Im Vergleich zu einem rein parlamentarischen System sind dabei alle Akteure herausgefordert: die Behörden können zwischen zwei Wahlen nicht nur auf eine diffuse Unterstützung seitens der Bevölkerung zählen, sondern müssen in spezifischen Sachfragen fähig sein, Mehrheiten zu finden. Dabei erhöht sich der Informations- und Erklärungsbedarf der Bürger, und die Behörden müssen versuchen, diesen Bedarf zu befriedigen. Regelmässige Volksabstimmungen fördern zudem eine politische Kultur mit partizipativem Charakter. Dabei erhöhen sich das allgemeine politische Interesse und die Aufmerksamkeit der Medien für Politik und die politischen Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger. Gleichzeitig erlangen die Bürgerinnen und Bürger durch die Auseinandersetzung mit Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen eine bessere Rechtskenntnis. Und schlussendlich erhöht die direkte Demokratie die Legitimation der Entscheide. Die Möglichkeit, In-

initiativen und Referenden zu starten und Volksabstimmungen zu erzwingen, dient der Gesellschaft gleichsam als Spiegel ihrer selbst. So wird deutlich, wo die Bürger der Schuh drückt.

HÄUFIGE ABSTIMMUNGSTHEMEN

Über die Zeit betrachtet fällt auf, dass in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten (wie zum Beispiel zwischen den beiden Weltkriegen und am Ende des 20. Jahrhunderts) Fragen der Sozial- und Ausländerpolitik besonders oft Gegenstand von Volksinitiativen waren. Ständig aktuell geblieben sind Abstimmungen über die Ausgestaltung von Staat und Demokratie, auch die Sicherheits- und Familienpolitik sind regelmässig Gegenstand von Volksentscheiden.

In den letzten drei Jahrzehnten sind ökologische und verkehrspolitische Fragestellungen besonders häufig zum Thema von Volksinitiativen gemacht worden. In diesem Bereich konnten Bürgerinitiativen auch die grössten unmittelbaren Erfolge feiern. Jüngste Beispiele: 1987 stimmten Volk und Kantone der Initiative zum «Schutz der Hochmoore» zu, welche sich in erster Linie gegen den Bau eines Waffenplatzes im Kanton Schwyz (Rothenthurm) richtete; sieben Jahre später befürwortete eine Mehrheit der Stimmenden und der Gliedstaaten die sogenannte «Alpeninitiative», welche in der Verfassung festschrieb, dass der Gütertransitverkehr durch die Schweiz bis zum Jahre 2010 vollständig auf die umweltschonendere Schiene umgelagert werden muss. Andere umwelt- und verkehrspolitische Anliegen wurden allerdings abgelehnt, ebenso wie Vorschläge zur Reduzierung des Ausländeranteiles oder eine Verschärfung der Asylpolitik. Es zeigte sich, dass selbst Anliegen, die von ihrer Problemformulierung her eine Mehrheit durchaus ansprechen könnten, durch die vorgeschlagenen (oft sehr radikalen) Lösungsansätze an der Urne nurmehr Minderheiten hinter sich scharen konnten.

BUNDESBEHÖRDEN GEWINNEN DIE MEISTEN VOLKSABSTIMMUNGEN

In den Jahren 1848–2007 wurden auf Bundesebene 544 Volksabstimmungen durchgeführt: 162 Volksinitiativen, 188 obligatorische Referenden, 161 Volksreferenden und 33 Gegenvorschläge des Parlamentes. Betrachtet man die gesamte Zeitspanne von 1848 bis 2007 und vergleicht diese mit der Periode von 1990 bis 2007 so ergibt sich folgendes Bild:

Von den insgesamt 162 Volksinitiativen wurden nur 15 (9%) angenommen. Von den 62 Volksinitiativen der Jahre 1990–2007 fanden nur 5 Zustimmung, darunter die UNO-Beitrittsinitiative, welche vom Bundesrat und vom Parlament ausdrücklich zur Annahme empfohlen worden war.

Neben den Volksinitiativen müssen auch alle durch die Regierung und das Parlament vorgeschlagenen Verfassungsänderungen zwingend zur Volksabstimmung vorgelegt werden. Von den insgesamt 188 obligatorischen Referenden wurden 140 von den Stimmenden und von einer Mehrheit der Kantone angenommen. Die Stimmenden sind also in 74% der Fälle dem Parlament gefolgt. In den Jahren 1990–2006 wurden von den 38 obligatorischen Referenden nur 7 abgelehnt, alle anderen wurden angenommen (82%).

Anders verhält es sich beim fakultativen oder Volksreferendum, das von den Behörden am wenigsten kontrolliert werden kann. Von den insgesamt 162 Volksreferenden sind 88 (54%) angenommen und 73 abgelehnt worden. Seit 1990 hat sich die Erfolgsrate der Volksreferenden deutlich zugunsten der Behörden verschoben. In den 59 Volksabstimmungen wurde die Behördenvorlage in 43 Fällen (73%) angenommen. In den vergangenen Jahren wurde das Referendum unter anderem gegen die bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union, gegen den Einsatz von Schweizer Soldaten im Ausland, gegen die Reform der Armee und gegen die Liberalisierung des Strommarktes ergriffen. Dabei blieb einzig das neue Elektrizitätsmarktgesetz auf der Strecke.

Rechnet man alle Referenden und Gegenvorschläge des Parlaments zusammen, so folgten die Stimmenden den Behörden über die ganze Periode 1848 bis 2004 in 64% der Abstimmungen, in der Periode 1990 bis 2007 in 72% der Abstimmungen. Daraus kann man auf eine deutliche Annäherung zwischen den Stimmberechtigten und den Behörden schliessen.

IN DEN KANTONEN SIND VOLKSINITIATIVEN ERFOLGREICHER

Interessant ist die Entwicklung der Erfolgsraten von Referenden und Initiativen im Bund und im Vergleich zwischen den 26 Kantonen und den rund 2700 Gemeinden. Hier werden grosse Unterschiede deutlich. In den Anfängen der direkten Demokratie gingen aus Sicht der Regierung und des Parlamentes vier von fünf Urnengängen verloren, noch in der Mitte des letzten Jahrhunderts hielten sich Erfolge und Niederlage in etwa die Waage. Diese Entwicklung widerspiegelt Veränderungen in der Zusammensetzung der schweizerischen Bundesregierung, welche bis 1891 ausschliesslich aus liberalen Politikern bestand, dann aber schrittweise Vertreter der Katholiken, Bauern und Sozialdemokraten aufnahm. Mit der Einführung der «Zauberformel» 2:2:2:1, welche die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung seit 1959 regelt, war der Grundstein für einen (aus Behördensicht) erfolgreicherem Umgang mit den Volksrechten gelegt. Die «Zauberformel», ein Aspekt der Schweizer Konkordanzdemokratie, besagt,

dass die Zusammensetzung des Bundesrates den Parteistärken in der Bundesversammlung entsprechen sollte. Von 1959 bis 2003 bestand die Regierung dementsprechend aus zwei Vertretern der FDP, der CVP und der SP und einem der SVP; im Jahre 2004 musste diese Regierungszusammensetzung den veränderten Kräfteverhältnissen zwischen den Parteien angepasst werden und die CVP verlor einen Regierungssitz an die SVP.

In den Kantonen und erst recht in den Gemeinden haben es die Behörden schwerer als auf der Bundesebene. Dabei gibt es schweizweit grosse Unterschiede. So folgten zum Beispiel im Kanton Graubünden die Bürgerinnen und Bürger in 88% aller Abstimmungen den Empfehlungen der Behörden, im Kanton Freiburg aber nur gerade in 60% der Fälle. Der grösste allgemeine Unterschied zwischen Bund und Kantonen besteht in der Erfolgsquote bei Volksinitiativen: sie beträgt auf Bundesebene nur 9% und in den Kantonen 23%. Besonders erfolgreich sind Volksbegehren in der Westschweiz und im Tessin, wo 4 von 10 Initiativen angenommen worden sind. In diesen Teilen der Schweiz, wo die direkte Demokratie unterdurchschnittlich genutzt wird, tun sich die Behörden mit den Anliegen der Bürger auch am schwersten. Noch grösser sind schliesslich die Unterschiede auf der Gemeindeebene: Je umfassender die direktdemokratischen Werkzeuge, desto stärker werden sie von den Bürgern genutzt – nicht zuletzt auch, um den Behörden einen Strich durch die Rechnung zu machen.

Die Einführung der direkten Demokratie bedeutet ganz eindeutig einen demokratischen Fortschritt. Die Zahl der Themen, die öffentlich verhandelt werden, wird grösser. Es werden im Diskurs Kompromisse ausgehandelt, zum Beispiel mittels indirekten oder direkten Gegenvorschlägen. Die Zahl der Akteure, die sich in einem politischen Prozess Gehör verschaffen können, wird grösser. Das sind Vorteile der direkten Demokratie im Vergleich zur rein parlamentarischen Demokratie – und zwar unabhängig sowohl vom politischen Standpunkt als auch von der Möglichkeit, mit einer bestimmten politischen Idee mehrheitsfähig zu werden. Es ist diese praxisnahe Einsicht, hinter der sich das «Geheimnis» des Landes mit den zufriedenen Verlierern versteckt.

WEITERE INFORMATIONEN [F=MERKBLATT, Ü=ÜBERBLICK, G=GLOSSAR]

F11 Abstimmungsverhalten

F12 Angenommene Volksinitiative (durch Volk und Stände)

F20 Die wichtigsten Urheber von Volksbegehren (Volksinitiativen & Referenden)

F21 Die wichtigsten Themen von Volksinitiativen in Bund und Kantonen

Ü Direkte Demokratie als globale Herausforderung

G Glossar der direkten Demokratie

A photograph showing a red car in motion, blurred in the foreground. In the background, a concrete wall features large, white, hand-painted graffiti that reads "JURA" on the top line and "LIBRE" on the bottom line. The wall is situated on a hillside with green foliage and a metal railing above it. The scene is captured with a shallow depth of field, focusing on the graffiti while the car and background are out of focus.

JURA
LIBRE

6

Jura: Demokratie statt Nationalismus

Der jahrhundertealte Jurakonflikt und die Gründung des neuen Kantons Jura zeigen, wie sich direkte Demokratie auf Staat und Politik auswirken kann. Sie geben ein Beispiel dafür, dass Beziehungskonflikte zwischen einer Mehrheit und einer Minderheit, die sich politisch und kulturell unterscheiden, nicht in Gewalt abgleiten müssen, sondern mit Hilfe von direkter Demokratie auf friedliche Weise ausgetragen werden können.

Die Schaffung des Kantons Jura ist ein Sieg für das Modell der Integration durch Machtteilung. Ein Beweis, dass es eine demokratische Alternative zum Nationalismus gibt, der zur Lösung von Minderheitenfragen unfähig ist.

«Als das Ja für den Kanton Jura feststand, kannte der Jubel keine Grenzen mehr. Im Schlosshof tanzten die Leute; alles umarmte und küsste sich; die Autos veranstalteten ein Hupkonzert; Musikanten zogen mit Pauken und Trompeten durch die Stadt, und alle Kirchenglocken begannen zu läuten.»

Marcel Schwander

Jura. Konfliktstoff für Jahrzehnte. Zürich/Köln 1977

Der Jurakonflikt entstand nach der Eingliederung des Juragebiets (das ehemalige Fürstbistum Basel) in den Kanton Bern am Wiener Kongress von 1815. Die Bevölkerung des Jura bildete eine französischsprachige, katholische Minderheit im mehrheitlich deutschsprachigen, protestantischen Kanton Bern. Die meiste Zeit schwelte der Konflikt auf kleinem Feuer, einige Male flammte er auf, blieb jedoch regional begrenzt.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich der jurassische Separatismus zu einem fundamentalen Problem, zuerst für den Kanton Bern und schliesslich für die ganze Schweiz. Die drei nördlichen der sechs Jurabezirke bildeten im Jahre 1979 den neuen Kanton Jura und die drei südlichen Bezirke verblieben im Kanton Bern. Diese Entwicklung war möglich geworden, nachdem die gesellschaftliche Integration der jurassischen Minderheit im Kanton Bern endgültig gescheitert und der Separatismus als einzige Möglichkeit zur Lösung des Konflikts übrig geblieben war. Die Gründung des Kantons Jura bedeutete einen grossen Sieg für die viel geschmähte separatistische Bewegung, die heute für die Vereinigung des Jura kämpft.

Der Jurakonflikt war und ist nicht das Problem einer Minderheit, sondern ein Beziehungsproblem zwischen einer machtstärkeren Mehrheit und einer machtschwächeren Minderheit. In diesem für das Europa des 20. Jahrhunderts und bis heute so typischen Konflikt konnte das Abgleiten in Gewalt nicht zuletzt dank der direkten Demokratie vermieden werden. Die Schaffung des Kantons Jura ist also auch der Erfolg eines Modells der gesellschaftlichen Integration durch Machtteilung, wie es in der Schweiz seit langem erfolgreich praktiziert wird. Sie zeigt, dass es zum Nationalismus, auf dessen Grundlage Beziehungsprobleme mit Minderheiten erfahrungsgemäss nicht gelöst werden können, eine demokratische Alternative gibt.

REGIONALE INTEGRATION SCHEITERT

Die fünf jurassischen Protestbewegungen zwischen 1815 und dem Zweiten Weltkrieg waren jeweils von kurzer Dauer. Ihre Mobilisierungskraft blieb gering, weil andere Konflikte Vorrang hatten. Es entwickelte sich je-

doch ein jurassisches Minderheitenbewusstsein und ein Vereinswesen, dass dieses Bewusstsein förderte und tradierte. Aus dieser Protesttradition entstand die separatistische Bewegung.

Für die Separatisten war die Benachteiligung des jurassischen Volkes eine Folge der Abhängigkeit von Bern und deshalb forderten sie die Trennung. Nach dem zweiten Weltkrieg, begünstigt durch die wirtschaftliche Marginalisierung des Jura, gewann diese Deutung der Situation an Glaubwürdigkeit.

Der Startschuss für die jurassische Protestbewegung der Nachkriegszeit fällt mit der Moeckli-Affäre im Jahre 1947. Im Comité de Moutier organisieren sich jene Kräfte, die sich Autonomie für den Jura innerhalb des Kantons Bern zum Ziel gesetzt haben, und im Mouvement séparatiste jurassien (1951 umbenannt in Rassemblement Jurassien) diejenigen, die auf eine Trennung des Jura von Bern hinarbeiten.

Bern lehnte eine Föderalisierung des Kantons ab, kam aber den Autonomieforderungen aus dem Jura einen Schritt entgegen und schloss einen Kompromiss. Dieser sah die verfassungsmässige Anerkennung des jurassischen Volkes vor und wurde 1950 in einer Volksabstimmung von den Stimmbürgern des Kantons Bern angenommen. In dieser ersten Phase wurde der Konflikt zwischen Bern und dem Jura in der Öffentlichkeit als ein regionales Problem wahrgenommen – unter Ausschluss der Separatisten und des Separatismus, der für Bern völlig unannehmbar war.

DIREKTE DEMOKRATIE KOMPENSIERT REPRÄSENTATIONSDEFIZITE

Im September 1957 lancierte das Rassemblement Jurassien (RJ) eine kantonale Initiative, um die Einstellung der jurassischen Bevölkerung zur Gründung eines Kantons Jura in Erfahrung zu bringen. Die Abstimmungsfrage lautete: «Wünscht Ihr, dass der Jura zu einem souveränen Kanton der Eidgenossenschaft erhoben wird?».

Indem sie ihre Anliegen in Form einer Initiative in den politischen Prozess einbrachten, zwangen die Separatisten die Presse zu Berichterstattung und Stellungnahme. Die Separatisten und ihr Anliegen konnten nicht mehr länger ignoriert werden. In zahlreichen Hintergrundberichten wurde die Bewegung der Leserschaft vorgestellt und das Rassemblement Jurassien rückte ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Seine Existenz als bedeutender Akteur im Jurakonflikt musste anerkannt werden («Die Bewegung ist stark und weit verbreitet.» Neue Zürcher Zeitung 15.7.1957).

In der Volksabstimmung im Juli 1959 wurde die Initiative nur von den drei französischsprachigen und katholischen Amtsbezirken des Nordjuras deutlich angenommen, während sich in den drei französischsprachigen und protestantischen Amtsbezirken des Südjuras ebenso wie im deutschsprachigen und katholischen Laufental bernentreue Mehrheiten ergaben. Die Presse verkündete in ihren Titeln das Ende des Separatismus: «Der Traum des Rassemblement Jurassien ist ausgeträumt!» (Basler Nachrichten 6.7.1959). «Der Separatismus ist zum Sterben verurteilt!» (Tagwacht 6.7.1959).

Doch statt sich ins Grab zu legen, änderten nun die Separatisten ihre Taktik und Argumentation. Unter der Einheit verstanden sie künftig nicht mehr den ganzen jurassischen Landesteil, sondern nur noch die französisch sprechenden Gebiete ohne Biel. Nicht mehr Territorium und gemeinsame Geschichte, sondern Herkunft und französische Sprache galten ihnen seither als Grundlage des jurassischen Volkes.

Diese auf Sprache und Herkunft gebaute Nation der Separatisten ist eine vor-politische «natürliche Gemeinschaft», welche im Widerspruch zur Idee der Schweizer Nation als einer politischen Gemeinschaft steht. In der Öffentlichkeit wurden Befürchtungen laut, dass der Nationalismus der Separatisten sich zum Spaltpilz der «Willensnation Schweiz» entwickeln könnte. Die Separatisten suchten im In- und Ausland nach Unterstützung für ihre Sache und fanden in General de Gaulle und dessen Vision eines «Europa der Vaterländer» einen mächtigen Verbündeten.

«GEWALT KEIN MITTEL DER POLITIK»

Die Separatisten bedienten die Öffentlichkeit geschickt mit medienwirksam inszenierten Provokationen und avancierten zum zentralen Gegenspieler Berns, das vergeblich versuchte, den Separatismus durch Ausgrenzung zu besiegen. Zwischen 1962 und 1964 verübte eine kleine separatistische Gruppierung, die sich Front de Libération Jurassien nannte, mehrere Bombenanschläge und Brandstiftungen gegen Militärbaracken und Gebäude prominenter Antiseparatisten. Diese militanten Aktionen erregten jedoch weniger öffentliches Aufsehen als die «Affaire von Les Rangiers», als Separatisten an einer Gedenkfeier der Schweizer Armee den Berner Regierungsrat Virgile Moine und Bundesrat Paul Chaudet am Reden hinderten.

Diese skandalträchtige Protestaktion war von sehr nachhaltiger Wirkung und markierte die Wende in der öffentlichen Wahrnehmung des Jurakonflikts. Was physische Gewalt nicht erreichen konnte, weil sie jeden Dialog beendet, gelang mit Hilfe von symbolischer Gewalt. Sie forderte das nati-

onale Selbstverständnis der verunsicherten Schweiz heraus und beförderte den Jurakonflikt von einem regionalen zu einem gesamtstaatlichen Problem.

Zwar wurde das vorherrschende nationale Selbstverständnis durch die separatistische Bewegung zutiefst in Frage gestellt, aber diese führte keinen Kampf gegen die Schweiz. Ihre Lösung hiess ja nicht Sezession, sie wollte nicht die Schweiz verlassen, sondern nur den Kanton Bern. Aus ihrer eigenen Sicht vertraten die Separatisten eine bessere Schweiz als das ihre Gegner taten. Des weiteren übten die Separatisten Gewaltverzicht. Auch darin zeigt sich ihr Wille, den gemeinsamen Boden nicht ganz zu verlassen, denn, wie Roger Schaffter, der zusammen mit dem charismatischen Roland Béguelin die Separatistenbewegung anführte, sagte: «In der Schweiz ist Gewalt kein Mittel der Politik.»

Der Weg zum neuen Kanton erfolgte in Teilschritten, wobei das Endresultat keineswegs im Voraus gegeben war. Nachdem der Separatismus nicht besiegt werden konnte, entstand die Bereitschaft, die jurassische Bevölkerung zum Thema einer Trennung vom Kanton Bern zu befragen. In einem ersten Schritt wurden die rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen. Der Berner Grosse Rat formulierte einen Zusatzartikel zur Berner Kantonsverfassung, der die Möglichkeit einer Volksbefragung sowie ein direktdemokratisches Trennungsverfahren vorsah. Diese Verfassungsänderung wurde am 1. März 1970 von den Stimmberechtigten des Kantons mittels Volksabstimmung angenommen. Damit war der Weg frei für eine Selbstbestimmung des jurassischen Landesteils.

DIE VOLKSBEFRAGUNG VOM 23. JUNI 1974

Der zweite Schritt erfolgte, als sich der Berner Regierungsrat dazu entschloss, die Bewohner des Jura über die Trennungsfrage abstimmen zu lassen. Die Frage hiess: «Wollt ihr einen neuen Kanton bilden?». Am 23. Juni 1974 wurde abgestimmt und zur Überraschung vieler siegten die Separatisten bei einer Stimmbeteiligung von 88,7% mit 36 802 Ja gegen 34 057 Nein.

Im Südjura und im Laufental wurden nun, entsprechend dem Verfassungszusatz von 1970, Initiativen für das Verbleiben im Kanton Bern eingereicht. Zuerst in den Bezirken des Südjura sowie im Laufental, danach in einzelnen Gemeinden entlang der neuen Kantongrenze. Die Ergebnisse der Volksabstimmungen, welche im März und September 1975 durchgeführt wurden, entsprachen den Erwartungen. Die südjurassischen Bezirke Courtelary, Moutier und Neuenstadt entschieden sich für Bern. Danach fanden in 13 Grenzgemeinden Volksbefragungen statt; 5 mehrheitlich protestantische Gemeinden blieben bei Bern und 8 mehrheitlich katholische Gemeinden schlos-

sen sich dem Kanton Jura an. Auch das Laufental entschied sich zunächst für den Kanton Bern, wechselte aber später zum Kanton Basel-Landschaft.

Damit war die Spaltung des Jura vollzogen. Die Stimmberechtigten des neuen Kantons gaben sich eine Verfassung, und nun war das Schweizer Stimmvolk an der Reihe. In seiner Neujahrsansprache appellierte Bundespräsident Willy Ritschard an seine Mitbürgerinnen und Mitbürger: «Eine Region bittet das Schweizervolk am 24. September um das Recht, ein eigener Kanton zu werden. Wir wollen zeigen, dass wir als Demokraten zu handeln verstehen. Demokraten nehmen auf Minderheiten Rücksicht. Sie lösen ihre Konflikte friedlich und vernünftig. Ich bitte Euch alle um ein freudiges Ja zum neuen Kanton.» Bei der Volksabstimmung stimmten alle Kantone und eine grosse Mehrheit des Schweizer Stimmvolkes der Aufnahme des neuen Kantons in die Eidgenossenschaft zu.

Die Geschichte des jurassischen Separatismus zeigt, dass Beziehungskonflikte von kulturellen Minderheiten nicht in Gewalt abgleiten müssen, sondern dass ein demokratischer Umgang mit solchen Konflikten möglich ist. Mit Hilfe der direkten Demokratie konnten die Separatisten ihr Anliegen in die Öffentlichkeit tragen und ihr Repräsentationsdefizit kompensieren. Dadurch verminderte sich die Wahrscheinlichkeit der Gewalt, denn aus Erfahrung wissen wir, dass dort, wo Minderheiten nicht repräsentiert sind, Konflikte leicht gewalttätige Formen annehmen. Direkte Demokratie und Föderalismus zusammen ermöglichten die Schaffung des neuen Kantons.

ABSAGE AN DEN NATIONALISMUS

Die Gründung des neuen Teilstaates der Eidgenossenschaft war ein grosser Erfolg für den Separatismus, welcher über jene Eigenschaften verfügte, die einen wirksamen Einsatz der direkten Demokratie ermöglichen: Organisations-, Konflikt- und Kommunikationsfähigkeit. Sie war aber gleichzeitig auch eine Absage an den Nationalismus der Separatisten und ein Sieg des demokratischen und des föderalistischen Prinzips.

Bern hatte nicht nur die Existenz eines jurassischen Volkes und die Möglichkeit seiner Selbstbestimmung anerkannt, sondern im Verfassungszusatz von 1970 auch die Modalitäten eines allfälligen Trennungsverfahrens festgelegt: «Das Recht, die Durchführung einer Volksbefragung zu verlangen oder an ihr teilzunehmen, steht den in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Bürgern zu, welche (...) in einer Gemeinde Wohnsitz haben, die im Gebiete liegt, in dem die Volksbefragung durchgeführt (...) wird.»

Damit bestimmte die Berner Kantonsverfassung das zur Selbstbestimmung berechnigte Volk des Juras als ein Staatsbürgervolk – einen Demos – und nicht als eine Volksgemeinschaft – einen Ethnos –, wie das von den Separatisten gefordert wurde. Nach Meinung der Separatisten verletzte diese Bestimmung des Volkes die Grundprinzipien der nationalen Selbstbestimmung.

Natürlich war die Beantwortung der Frage «Wer gehört zum Volk?» im Hinblick auf das Resultat einer Volksabstimmung zur Trennung des Juras von Bern wichtig. Man erwartete, dass die Chancen der Separatisten durch eine nationalistische Bestimmung des Volkes erhöht und durch eine demokratische Bestimmung verkleinert würden.

Andererseits wissen wir aus Erfahrung, dass mit Hilfe von nationalistischen Vorstellungen, welche die Bevölkerung in «natürliche Gemeinschaften» aufteilen und jedem dieser Völker ein eigenes Territorium und einen eigenen Staat zuweisen, Beziehungsprobleme von Minderheiten nicht gelöst, sondern auf ewig festgeschrieben werden. Durch die Umsetzung solcher Vorstellungen werden immer wieder neue Minderheiten geschaffen und ausgeschlossen. Je grösser der Phantasiegehalt dieser Vorstellungen, d.h. je gemischter die Bevölkerung tatsächlich ist, desto mehr Gewalt ist zu ihrer Durchsetzung notwendig. In welche Abgründe das führen kann, zeigt uns das Beispiel der Aufspaltung des ehemaligen Jugoslawiens.

Es macht einen entscheidenden Unterschied, aus welchen Quellen das Wir-Gefühl einer Staatsgesellschaft sich nährt, ob aus der aktiven Teilnahme der Bürger an den politischen Entscheiden oder aus dem Glauben an eine gegebene, vopolitische Nation, deren Bestand durch eine ständige Trennung des Eigenen vom Fremden gesichert werden muss.

Das Kombinieren von Einheit und Vielheit ist die Grundvoraussetzung für die Existenz der Schweiz. Viele Faktoren haben dazu beigetragen, dass das Verbinden von Einheit mit Vielheit bisher gelungen ist. Ganz sicher gehört zu diesen Faktoren eine Politik der Machtteilung, die sich auf die Institutionen und Verfahren des Föderalismus und der direkten Demokratie stützen kann. Diese beiden Verfahren, und nicht der separatistische Nationalismus, haben auch die friedliche Trennung des Jura von Bern vor einem Vierteljahrhundert möglich gemacht.

WEITERE INFORMATIONEN [F=MERKBLATT, Ü=ÜBERBLICK, G=GLOSSAR]

F14 Ergebnisse der Volksbefragungen im Jura

F15 Chronologie des Jurakonfliktes (1815–2004)

Ü Direkte Demokratie als globale Herausforderung

G Glossar der direkten Demokratie

Stimmlokal



7

Das Märchen vom inkompetenten Bürger

In einer direkten Demokratie ist die Verteilung der politischen Rechte eine andere als in einer rein parlamentarischen Demokratie. Die Ausübung direktdemokratischer Rechte verändert das Verhältnis zwischen den Politikern und den Bürgerinnen und hat Auswirkungen auf ihren politischen Charakter. Die Erfahrungen mit direkter Demokratie zeigen, dass die Bürgerinnen fähig sind, auch komplexe politische Entscheide zu fällen. Politische Inkompetenz ist keine Ursache, sondern eine Folge davon, dass den Bürgern in rein parlamentarischen Demokratien die direkte Teilnahme an der politischen Beschlussfassung verwehrt wird.

Die direkte Demokratie erlebt derzeit in Europa eine Welle der Popularität. Die Machtträger begegnen dieser Entwicklung aus altbekannten Gründen mit Skepsis: Die Bürger seien nicht in der Lage, Entscheidungen über komplexe politische Themen zu fassen.

1851 übte der Zürcher Radikale Johann Jakob Treichler in seiner Zeitung Kritik an der liberalen «Repräsentativdemokratie» und fordert in einem 19-Punkte-Programm den Übergang zur «reinen Demokratie», d.h. die Ergänzung der repräsentativen durch direkte Demokratie. «Was das «Volksblatt» will», schreibt Redaktor Treichler, ist das «möglichst grösste Volksglück durch das Volk selbst, die volle und ganze Volksherrschaft; sein oberster Grundsatz ist also: «Alles für, Alles durch das Volk».»

Auf Anregung von Alfred Escher verfasste dessen Mitarbeiter Jakob Dubs eine Antwort auf Treichlers Kritik, die im Winterthurer Landboten veröffentlicht wurde. Als Vertreter des liberalen Establishments waren Dubs und Escher keine Freunde der direkten Demokratie. Sie vertraten den Standpunkt jener Liberalen, die Leute ohne Besitz und Bildung für unfähig hielten, weitergehende politische Rechte wahrzunehmen. Es fehle ihnen einfach alles, was es zur Führung der Regierungsgeschäfte brauche: Verantwortungsgefühl (das nur jene entwickeln, die Vermögen haben), Kenntnisse von Recht und Gesetzen, Weitsicht, Sinn für das Gemeinwohl, Bildung und kühle Vernunft.

Die Vorstellung vom ungebildeten, wenig interessierten und politisch unmündigen Volk, das von Leidenschaft getrieben und nicht von Vernunft geleitet wird, begleitet und hemmt die Demokratieentwicklung seit ihren Anfängen. Demokratieforderungen sind von den Mächtigen und ihren Verbündeten immer wieder mit Hilfe der Inkompetenzvorstellung bekämpft worden. Allerdings konnte die Demokratieentwicklung auf diese Weise nur gebremst, nicht gestoppt werden.

Gegenwärtig erleben wir in Europa einen erneuten Konjunkturaufschwung der direkten Demokratie. Auch der heutige Aufschwung wird von oben wieder auf die alte Art und Weise bekämpft. Angeblich sind die gewöhnlichen Bürgerinnen und Bürger nicht fähig, über komplexe politische Sachfragen zu entscheiden. Die Schweiz dient dabei nicht selten als Warnung vor zuviel «Volksabstimmungsdemokratie».

POLITIK FÜR DAS VOLK, NICHT MIT DEM VOLK

Schon Dubs befürchtete zur Mitte des vorletzten Jahrhunderts, dass die direkte Gesetzgebung durch das Volk zu einer Flut von schlechten Gesetzen führen würde, die vom Egoismus und engen Horizont der gewöhnlichen Bürger geprägt wären. «Trinke, wer da will, aus diesem Zauberbecher des demokratischen Programms, wir bringen es nicht über uns; das ist jedenfalls nicht die Demokratie, an die wir glauben; das nicht die Freiheit, welche wir verehren; und das ist am allerwenigsten die echte, freie Humanität, welcher die Zukunft gehört.»

Zwar waren die Liberalen mit dem Volk an die Macht gekommen, regieren aber wollten sie nur für das Volk und nicht mit ihm. Aus ihrer Sicht waren Leute aus dem Volk unmündig und unfähig zur direkten Teilnahme an der politischen Beschlussfassung. Dieses Begründungsmuster diente von Anfang an als eine Legitimationsbasis für die rein parlamentarische Demokratie. In der Schweiz war es bis in die 1860er Jahre wirksam, anderswo hat es bis heute gewirkt.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wird direkte Demokratie, neben der nationalstaatlichen, auch auf der europäischen Ebene gefordert. Zum Beispiel wird gegenwärtig in vielen europäischen Ländern über die Zweckmässigkeit einer Volksabstimmung über eine künftige EU-Verfassung diskutiert. Dabei wird die Mitsprache der Bevölkerung oft mit den gleichen Argumenten bekämpft, wie das die Verteidiger der rein repräsentativen Demokratie schon immer taten.

So schreibt Göran Djupsund, Professor für Staatswissenschaften in Turku, «dass die direkte Demokratie nicht immer (...) Gutes bringe. Denken wir an eine Situation, in der über Dinge, die das Volk verletzt haben, mit einer Volksabstimmung entschieden wird. Aufgrund von Meinungsfragen könnte man erwarten, dass die Todesstrafe eingeführt, das Flüchtlingskontingent verkleinert und Brennstoffsteuern drastisch reduziert würden. Ebenso wäre eine explosive Erweiterung des öffentlichen Sektors zu erwarten (...), andererseits würde ein Teil davon auf ein Nichts zusammengeschumpft, beispielsweise die Museumstätigkeit, Stadtorchester und Opern.»

Die heutigen Debatten erscheinen als Variationen und Neuformulierungen in einer Kette von immer gleichen Auseinandersetzungen für und wider partizipative Demokratie. Dem Glauben an die politische Urteilsfähigkeit aller Menschen steht die Auffassung gegenüber, dass dieses Vertrauen idealistisch und unrealistisch sei.

Im 19. und 20. Jahrhundert wurde das Inkompetenzargument ebenso gegen die Demokratie wie gegen die Erweiterung des Männerwahlrechts und gegen die politische Gleichberechtigung der Frauen gerichtet. Inzwischen können das allgemeine Wahlrecht und die gleichen politischen Rechte der Frauen nicht mehr in Frage gestellt werden. Aber im Falle des Stimmrechtes oder der direkten Demokratie sind wir noch nicht so weit, da sind alte Vorstellungen und Argumente immer noch wirksam.

Die Inkompetenzvorstellung kann nur aufrecht erhalten, wer Erfahrungen, die ihr widersprechen, nicht zur Kenntnis nimmt. Würde sie zutreffen, dann dürfte es eine stabile direkte Demokratie, wie sie in der Schweiz seit mehr als 100 Jahren besteht, gar nicht geben, denn eine Referendumsdemokratie würde sich selbst zerstören, sie müsste – nach einer Prognose von Giovanni Sartori – «rasch und katastrophal an den Klippen der kognitiven Unfähigkeit scheitern».

Die technologischen und bildungsmässigen Voraussetzungen für Demokratie sind heute wohl besser erfüllt als je zuvor. Es gibt keine vernünftigen Gründe dafür, dass die eine Kategorie von Personen (die Politiker oder politische Elite) bessere Fähigkeiten zur Entscheidung öffentlicher Angelegenheiten haben sollte als die andere (die sogenannten gewöhnlichen Bürgerinnen und Bürger). Doch gibt es diese Vorstellung, die keine Erklärung ist, sondern einer Erklärung bedarf.

PARLAMENTARISCHE UND DIREKTE DEMOKRATIE

In der parlamentarischen Demokratie verfügen die Bürger und Politiker nicht über dieselben Instrumente und Rollen wie in der direkten Demokratie. Die Bedingungen und Möglichkeiten für das Lernen und Ausüben von Politik unterscheiden sich in den beiden politischen Systemen und sie sind für die Politiker und Politikerinnen jeweils andere als für die Bürgerinnen und Bürger. Dementsprechend werden sie von den beiden Systemen und in den beiden Systemen auf verschiedene Art und Weise geprägt. Um dies besser zu verstehen, ist es nützlich, die politische Organisation der Demokratie und die Beziehungen zwischen Politikern und Bürgern vereinfacht als eine Beziehung zwischen Etablierten und Aussenseitern zu betrachten.

Die besondere Dynamik dieser Beziehung ergibt sich aus der Art und Weise, wie die beiden Gruppen als Etablierte und Aussenseiter miteinander verbunden und voneinander abhängig sind. Etablierten-Aussenseiter-Beziehungen können überall und zu allen Zeiten beobachtet werden, beispielsweise zwischen Gruppen, die als Männer und Frauen, Inländer und Ausländer, Schwarze und Weisse, Alteingesessene und Neuzuzüger kategorisiert werden.

Trotz vieler Unterschiede, lassen sich bestimmte wiederkehrende Regelmässigkeiten in allen diesen Formationen beobachten. Stets versuchen die etablierten Gruppen, die für sie wichtigen Macht- und Statuschancen zu monopolisieren. Stets kommt es zu Vorgängen der Stigmatisierung (und Gegenstigmatisierung), d.h. die etablierten Gruppen neigen dazu, die von ihnen abhängigen Aussenseitergruppen als Menschen von geringerem Wert als sie selber wahrzunehmen und sie dementsprechend zu behandeln. Stets werden Ursache und Wirkung miteinander verwechselt.

Der Kern jeder Etablierten-Aussenseiter-Beziehung «ist eine ungleiche Machtbalance mit den Spannungen, die daraus erwachsen. Sie ist auch der entscheidende Faktor, der einer Etabliertengruppe die effektive Stigmatisierung einer Aussenseitergruppe ermöglicht» (Norbert Elias). Die Stigmatisierungsfähigkeit bleibt erhalten, solange die Etablierten über die dazu notwendigen Machtquellen verfügen. Sie beginnen diese Fähigkeit zu verlieren, sobald die Machtbalance zugunsten der Aussenseiter ausgeglichen wird.

DAS MONOPOL AUF SACHENTSCHEIDE

Es ist leicht einsehbar, dass die Gruppe der etablierten Politiker von ihrer Machüberlegenheit profitiert. Die Gruppenbilder, die sie von sich und den anderen hegen, können verschiedene Wirkungen entfalten. So dienen sie zur Legitimierung der bestehenden Ordnung. Sie erhöhen den Selbstwert jener Menschen, die sich als «Elite» bezeichnen und erniedrigen den Selbstwert jener, die nicht zur Elite gerechnet und als «gewöhnliche Bürger» bezeichnet werden.

In der rein parlamentarischen Demokratie monopolisieren die Politiker eine Reihe von wichtigen Machtquellen, vor allem das Recht, politische Sachentscheide zu fällen und das Recht, die politische Agenda zu bestimmen. Die ausschliessliche Verfügung über diese Machtquellen bildet die Basis für die Machüberlegenheit der Politiker über die Bürgerinnen und Bürger. Die Beziehung zwischen den Politikern und den Bürgern ist eine Beziehung der institutionalisierten kategorischen Ungleichheit. Sie prägt die Verteilung der Rollen in der Praxis: die Bürger wählen und die Politiker entscheiden, und sie prägt die Begrifflichkeit, wie das finnische Beispiel zeigt: Im Finnischen werden mit den Worten «Bürger» (kansalainen) und «Entscheider» (päättäjä) zwei einander ausschliessende Kategorien von Menschen bezeichnet.

Das Bild vom politisch inkompetenten Bürger kann als ein Ausdruck für die Machtüberlegenheit der Politiker über die Bürger verstanden werden. In der rein parlamentarischen Demokratie wird dem einzelnen Bürger der Zugang zu politischen Entscheiden ja nicht deshalb verweigert, weil es ihm an politischen Fähigkeiten und Kompetenzen mangelt, sondern weil er zur Gruppe jener Menschen gehört, die als Bürger kategorisiert werden. Die Frage, ob die Bürger politisch tatsächlich kompetent sind oder nicht, ist in diesem Zusammenhang unwichtig. Die wesentliche Frage lautet, unter welchen Bedingungen die Politiker das Bedürfnis und die Fähigkeit haben, die Bürger als inkompetente Aussenseiter darzustellen und zu behandeln?

Was die Zürcher Schriftstellerin Iris von Roten über das Verhältnis zwischen Männern und Frauen vor der politischen Gleichberechtigung geschrieben hat, kann als Antwort auf diese Frage interpretiert werden, welche im übertragenen Sinn auch auf das Verhältnis zwischen den Bürgern und Politikern in der parlamentarischen Demokratie zutrifft: «Ohne politische Gleichberechtigung der Geschlechter gilt man als Mann mehr als die Frauen, kann – auf deren Kosten – mehr vom weltlichen Leben haben und möchte daher weiterhin mehr sein und mehr bekommen. Denn was man an Herrschaft den Frauen zugesteht, wird einem selbst abgehen, handle es sich nun um Macht, Einfluss, Freiheit, Geld und Gut, Selbstbewusstsein, Prestige und Komfort. Und das möchte man(n) auf keinen Fall».

In einer direkten Demokratie sind Bürger und Politiker auf eine grundlegend andere Weise miteinander verbunden und voneinander abhängig als in der rein parlamentarischen Demokratie. In der direkten Demokratie können die Bürger mitentscheiden und in wichtigen Fragen haben sie oft das letzte Wort. Immer wieder haben sie die Gelegenheit, sich als Politiker zu betätigen, und werden dadurch zu eigentlichen «Gelegenheitspolitikern» im Sinne Max Webers. Dank Referendums- und Initiativrechten haben die Stimmberechtigten Zugang zu politischen Sachentscheiden und zur Bestimmung der politischen Agenda. Die gewählten Politiker können die politische Entscheidungsmacht nicht monopolisieren, sondern müssen sie mit den Bürgerinnen und Bürgern teilen. Die Konzentration von politischem Kapital oder politischen Machtquellen in den Händen einer kleinen Minderheit von etablierten Politikern wird dadurch stark begrenzt.

Die ausgeglichene Machtverteilung prägt auch das Bürger- und Politikerbild. Die Vorstellung vom politisch inkompetenten Bürger sinkt in die Vergangenheit ab und an seine Stelle tritt die Vorstellung eines Bürgers, der mündiger, verantwortungsbewusster, politisch kompetenter und auch selbstbewusster ist. Gleichzeitig verändert sich auch das Bild der Politiker, die aus höheren Gefilden auf den Boden aller anderen Bürger gezogen werden, was wohl auch für die betroffenen Politiker nicht nur mit Nachteilen verbunden ist, sondern im Gegenteil einen Gewinn an Mitmenschlichkeit mit sich bringen kann.

In der Schweizer direkten Demokratie ist die institutionalisierte Beziehung zwischen Bürgern und Politikern eine andere als in parlamentarischen Demokratien. Das Fehlen kategorischer Ungleichheit kommt auch in der Sprache zum Ausdruck. Der Begriff des Bürgers schliesst die direkte Teilnahme an politischen Entscheidungen nicht aus, sondern ein. Bürger und Gesetzgeber können nicht als zwei gegensätzliche Prinzipien interpretiert werden, denn die Bürger sind der Souverän.

«LEARNING BY DOING»

Bekanntlich lernen wir Dinge, indem wir sie tun. Die Fertigkeiten zum Gesetzgeber erwirbt man sich am besten, indem man sich an der Gesetzgebung beteiligt. Dies ist in der direkten Demokratie mit Hilfe der Referendums- und Initiativverfahren besser möglich, als in der Repräsentativdemokratie, wo das Fehlen von geeigneten Verfahren die Menschen an der Entwicklung jener politischen Fähigkeiten hindert, die sie als Gesetzgeber brauchen.

Die Politikwissenschaftler Benz und Stutzer zeigen, dass Bürger, die über mehr politische Teilnahmerechte verfügen, politisch auch besser informiert sind. Mit den Referendums- und Initiativrechten verfügen die Schweizer Bürger und Bürgerinnen über eine von der Regierung unabhängige Entscheidungsmacht, die es ihnen ermöglicht, über blossen Widerstand hinaus konstruktiv an der Gestaltung der Gesellschaft mitzuwirken und Blockierungen des indirekten Systems zu überwinden. Direktdemokratische Verfahren ermächtigen die Stimmberechtigten und dienen (zusammen mit Föderalismus und Proporz) der Teilung von Macht. Dies ist vor allem auch für solche Minderheiten wichtig, deren Interessen in den repräsentativen Organen, in Regierung und Parlament, ungenügend oder gar nicht vertreten sind.

Allerdings müssen die Bürger sich zusammentun, wenn sie etwas erreichen wollen. Sie können beispielsweise eine Initiative lancieren. Dabei entwickeln sie ihre Fähigkeiten zur Selbstorganisation und zur Führung von Abstimmungskampagnen, mit allem was dazu gehört: Mittelbeschaffung, Information, Öffentlichkeitsarbeit, öffentliches Debattieren, Dissens, Koalitionsbildung, Kompromissfindung, kollektives Lernen, Umgang mit politischer Macht, Gewinnen und Verlieren und anderes mehr. Direkte Demokratie bedeutet harte politische Arbeit, an der sich die Menschen auf verschiedenste Weisen und mit unterschiedlicher Intensität beteiligen können, wenn sie das wollen.

Die direkte Demokratie stellt den Bürgern zusätzliche, vom Willen der Regierung und des Parlaments unabhängige Kontroll- und Vorschlagsmöglichkeiten zur Verfügung. Sie ist damit besser gerüstet, dafür zu sorgen, «dass Lügen aufgedeckt und Verträge gehalten werden, dass ungerechtfertigte Begünstigungen verwehrt und Notlagen behoben werden», und dadurch Vertrauen zwischen den Bürgern aufzubauen und den sozialen Zusammenhalt zu festigen. Kurz: die direkte Demokratie ist auch eine institutionalisierte Form der politischen Vertrauensbildung zwischen den Bürgern, also eine jener grundlegenden Institutionen deren «Befestigung und Verteidigung» – wie Claus Offe festgestellt hat – «das Problem der Demokratie und Kriterium ihres Bestandes» bleibt.

WEITERE INFORMATIONEN [F= MERKBLATT, G=GLOSSAR]

F13 Bandbreiten der indirekten und direkten Demokratie

F30 Definition der modernen direkten Demokratie

G Glossar der direkten Demokratie



8

In aller Öffentlichkeit

Wenn die Tageszeitungen ihre Leserbriefspalten ausbauen, es in den Versammlungsräumen von Restaurants immer lauter zu und her geht, völlig Unbekannte in Zügen und Bussen einander plötzlich etwas näher kommen und schliesslich das berühmte «rote Büchlein» der Behörden im Briefkasten landet — dann steht die Schweiz einmal mehr vor einem Abstimmungstermin.

Die direkte Demokratie hat bedeutende Auswirkungen auf das Verhalten der Medien. Bei Abstimmungskampagnen legen gegenüber Wahlen eine viel grössere Zahl interessierter Kreise ihre Sicht der Dinge dar. Die Debatte um konkrete Vorschläge zur Lösung spezifischer Probleme geht viel weiter als die Präsentation von Wahlmanifesten.

Die Coiffeuse Andrea G. freut sich jedes Mal, wenn sie das Abstimmungs-büchlein des Bundesrates aus dem Briefkasten fischt: «Dann steht eine Volksabstimmung an», erzählt die 27 Jahre alte Bernerin, die sich in allen verfügbaren Medien über alle Fragen ausführlich informiert und regelmässig Abstimmungsnachrichten organisiert: «Wir treffen uns jedes Mal vor den Abstimmungen in einem grösseren Kreis und diskutieren die anstehenden Vorlagen. Erst wenn ich meine Meinung mit den anderen kontrastieren kann, fühle ich mich für die Entscheidung reif».

Andrea G. ist kein Einzelfall. Gemäss Untersuchungen der Universität Bern bezeichnen sich mehr als 60 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer als politisch «gut informiert». Das heisst noch nicht, dass alle immer auch abstimmen gehen. Doch das hohe Selbstverständnis in Sachen Information ist Ausdruck eines institutionellen Ernstgenommenwerdens jeder Bürgerin und jeden Bürgers in der Demokratie. Offenbar geschieht dies in einer durch direktdemokratische Werkzeuge ergänzten Demokratie eher, als in einem auf Parlamentswahlen beschränkten System: So glauben zum Beispiel in Österreich nur gerade gut 30 Prozent der Bürgerinnen und Bürger, sie seien «gut informiert».

Schon die alten Griechen wussten von diesem Unterschied: «In einer Demokratie wirkt das öffentliche Gespräch nicht als Bremsklotz der Politik, sondern als unentbehrliche Voraussetzung jeder weisen Entscheidung», schrieb Perikles vor 2500 Jahren. Das direkte Gespräch mit Freunden und Bekannten bleibt die wichtigste Informationsquelle: In der Schweiz gaben jüngst bei einer Umfrage 24% der Befragten diese Quelle an. Erst an zweiter Stelle standen mit 22% die «Medien» als bedeutsamste Einflussquelle. Es folgten die Empfehlungen der politischen Parteien und schliesslich das offizielle Abstimmungsbüchlein, in dem sowohl die Behörden (im Bundesstaat das Parlament und der Bundesrat) als auch die Initiativ- und Referendumskomitees ihre wichtigsten Argumente mitteilen können. Nicht zuletzt nimmt das Internet mit seiner wachsenden Zahl von Blogs und sozialen Plattformen eine immer wichtigere Rolle in der öffentlichen Debatte und Meinungsbildung ein.

Trotzdem ist das offizielle Abstimmungsbüchlein die einzige Informationsquelle vor Volksentscheiden, das garantiert alle Stimmberechtigten erreicht. Kein Wunder, wird doch das nüchterne Heft in den meisten Kantonen allen Stimmberechtigten zusammen mit den Wahlzetteln und dem Stimmrechtsausweis drei bis vier Wochen vor jedem Urnengang zugeschickt. Dem in einer Auflage von über 5 Millionen Exemplaren gedruckten Werk, das in vier verschiedenen Sprachversionen (Italienisch, Französisch, Deutsch und

Rätoromanisch) erscheint, liegen nicht selten kantonale und kommunale «Abstimmungsbüchlein» bei, in denen ganze Jahresbudgets der Regierungen oder auch die Bauskizzen für ein neues Spital abgedruckt werden.

Die Geschichte der offiziell «Erläuterungen des Bundesrates» genannten Broschüre geht auf die «Proklamationen» der Behörden vor Abstimmungen zur Totalrevision der Bundesverfassung im 19. Jahrhundert zurück. Doch erst ein Jahrhundert später wurde das «Abstimmungsbüchlein» zu einer festen und gesetzlich verankerten Institution. 1972 entschied sich der Bundesrat erstmals dafür, für Nicht-Spezialisten den Text eines 1500 Seiten dicken Freihandelsabkommens mit Erläuterungen zusammenzufassen.

DAS RECHT DER OPPOSITION

Während die Regierung in den ersten Jahren des neuen Informationsträgers noch selbst die Argumente für und gegen eine Vorlage zusammenfasste, haben Initiativ- und Referendungskomitees faktisch seit 1983, rechtlich seit 1994 die Möglichkeit, selber einen Text im «Abstimmungsbüchlein» zu verfassen. Die Regierung darf nur noch dann eingreifen, wenn dieser Text ehrenrührig oder zu lang ist.

Umgekehrt besteht allerdings keine Möglichkeit, gegen die gouvernementalen Argumente vorzugehen – und zwar ganz unabhängig davon, ob diese ehrenrührig, wahrheitswidrig oder zu lang sind. Grobe Fehlleistungen sind jedoch die Ausnahme, wie etwa 1993, als der Bundesrat vor einer nationalen Volksabstimmung zur kantonalen Zugehörigkeit des Laufentales die Grenzen von Frankreich, Deutschland und der Schweiz durcheinanderbrachte.

Die Praxis der direkten Demokratie ist nicht nur für die Regierenden eine didaktische Herausforderung, sondern stellt auch die kommunikative Überzeugungskunst der Politikerinnen und Politiker auf die Probe. Vor Volksabstimmungen organisieren sich die gewählten «Volksvertreter» oft in sogenannten überparteilichen Komitees, schreiben Zeitungsartikel und nehmen an den im ganzen Land durchgeführten Abstimmungspodien teil. Die politischen Parteien treten als Veranstalter öffentlicher Debatten in Restaurants und Turnhallen auf. Zeitungen und elektronische Medien bemühen sich, die unterschiedlichsten Facetten einer Abstimmungsvorlage möglichst kompetent, transparent und ausgewogen zu beleuchten – und das hat auch ganz eigennützige Gründe, wollen sie doch ihre Kundschaft unabhängig vom Wahlausgang als Leserinnen oder Hörer behalten.

GUT INFORMIERTE BÜRGERINNEN UND BÜRGER

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk nimmt in der Berichterstattung rund um Volksabstimmungen eine besondere Stellung ein: Im Gegensatz zu den privaten Medien geben die Chefredaktoren der drei nationalen Radio- und TV-Sender selbstverständlich keine Abstimmungsempfehlungen ab. Während das Radio überhaupt keine Werbung kennt, finanziert sich das Fernsehen teilweise durch Werbung. Politische TV-Werbung ist jedoch in der Schweiz, im Unterschied etwa zu den Vereinigten Staaten, verboten. Im Umgang mit Initiativen und Referenden richtet sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach einer hausintern entwickelten Richtschnur, dem Journalismushandbuch, das Sorgfalt, Unparteilichkeit und Fairness garantieren soll.

Die direkte Demokratie hat für das Tun und Lassen der Medien eine wichtige Bedeutung, denn im Unterschied zu Wahlen versucht in Abstimmungskämpfen eine grössere Zahl von Akteuren ihren Standpunkt zu vermitteln – statt auf das Vorstellen verschiedener Wahlprogramme konzentrieren sie sich dabei auf konkrete Problemlösungsvorschläge. Unterschiedlich ist deshalb auch die Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger: während es nach Wahlen lediglich um die unverbindliche Einhaltung von Wahlversprechen geht, werden nach Volksentscheiden rechtsverbindliche Umsetzungen von Massnahmen erwartet.

In einer modernen direkten Demokratie gibt es sowohl für die Anbieter als auch für die Nutzer von Information weit mehr Anreize, diese zu vermitteln bzw. aufzunehmen. Das erhöht die Kompetenz aller Beteiligten und führt dazu, dass Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Durchschnitt besser und umfassender informiert sind als deutsche Bundestagsabgeordnete, die immerhin für ihre Arbeit bezahlt werden. Ein wahrlich ernüchternder Befund für alle jene, die stets die sachlichen Vorteile der rein parlamentarischen gegenüber der direkten Demokratie hervorheben wollen. Kurz zusammengefasst gibt es in einer modernen direkten Demokratie nicht nur eine grössere Nachfrage nach politischer Information, sondern auch ein reichhaltigeres und besser aufgearbeitetes Angebot.

Im Medienvergleich spielen die redaktionellen Teile der gedruckten Presse die wichtigste Rolle für den individuellen Informationsstand, gefolgt vom «Abstimmungsbüchlein» und den elektronischen Medien. Überraschend stark beachtet werden auch Leserbriefe. Gemäss einer Untersuchung des Politikwissenschaftlers Hanspeter Kriesi werden sie von rund einem Viertel der Stimmberechtigten als wichtige Informationsquelle betrachtet. Für die Meinungsbildung spielen aber auch die politischen Parteien eine nicht zu unterschätzende Rolle: Für etwa zwölf Prozent aller Wähler sind die Stim-

mempfehlungen der Parteien die bedeutsamste Entscheidungshilfe. Zunehmend nutzen politisch Interessierte auch das Internet als Informationsquelle und Diskussionsplattform. Die neuen interaktiven Möglichkeiten und eine Vielzahl von Blogs führen dazu, dass dieser zusätzliche Informationskanal immer wichtiger wird.

UMWORBENE AUSLANDSCHWEIZER(INNEN)

Behörden, Medien und politische Parteien binden vor Wahlen und Abstimmungen auch die stimmberechtigten Schweizer im Ausland in die Meinungsbildung mit ein. Von den rund 645 000 ausserhalb der Schweiz lebenden Stimmberechtigten nutzen knapp ein Fünftel die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe. In hochumstrittenen Fragen spielen die Auslandsschweizer immer wieder eine mitentscheidende Rolle. Ihnen stehen neben dem «Abstimmungsbüchlein» spezielle Fernausgaben der grossen Tageszeitungen sowie Sonderseiten im Internet zur Verfügung. Im Vorfeld eines Urnenganges erhalten Auslandsschweizer, die dies wünschen, ein Erinnerungsmail zugesandt, in dem sie auf die laufende Abstimmungsdebatte und die bevorstehenden Urnengänge hingewiesen werden. Bei den letzten Parlamentswahlen im Oktober 2007 traten einzelne Parteien auch mit gesonderten Auslandsschweizerlisten an.

In der Diskussion über die Möglichkeiten der Demokratieentwicklung wird immer wieder auf die fehlenden Voraussetzungen hingewiesen: sei es die Kompetenz der Bürger, die Oberflächlichkeit der Medien oder aber der Unwille und/oder die Unfähigkeit der politischen Klasse, das gleichberechtigte Gespräch mit den Bürgerinnen und Bürgern zu führen. Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass die Verbindung zwischen den Voraussetzungen und der Entwicklung von Demokratie keine Einbahnstrasse ist: Demokratieentwicklung kann die Voraussetzungen der Demokratie verbessern. Die Werkzeuge und die Praxis der direkten Demokratie können dazu beitragen, die stimmbürgerliche Kompetenz zu erhöhen, die Notwendigkeit von gut und umfassend informierenden Medien zu fördern und die politischen Parteien dazu zu veranlassen, ihre Wählerinnen und Wähler auch zwischen den Wahlen ernst nehmen zu müssen. Dieser Zusammenhang zwischen Demokratieentwicklung und Demokratievoraussetzungen ist vor allem für hochkomplexe und mehrsprachige Gesellschaften wie zum Beispiel die Europäische Union von Bedeutung.

Die Erfahrung der Schweiz zeigt weiter, dass nicht alle Bürgerinnen und Bürger gleich stark im öffentlichen Meinungsbildungsprozess eingebunden sind. Der Berner Politikwissenschaftler Claude Longchamp unterscheidet zwischen fünf verschiedenen Bürgertypen:

Isolierte, die ganz abgekoppelt sind; reine Mediennutzer, die die Massenmedien konsumieren; Diskussionsbeteiligte, die zusätzlich am öffentlichen Gespräch teilnehmen; Medienmultiplikatoren, die eine aktive Meinungsbildung betreiben und Agenda Setters, die zusätzlich Themen setzen.

Presse, Radio, Fernsehen – sie alle spielen in der Schweizer direkten Demokratie eine wichtige Rolle. Doch Medienleistungen, auch wenn sie noch so gut sind, reichen nicht aus: Die wichtigste Rolle kommt der Diskussion und dem Gespräch zwischen Bürgerinnen und Bürgern zu. Sie wird im Vorfeld von Abstimmungen, der entscheidenden Phase in jedem Initiativ- und Referendumsprozess, nicht nur bei speziellen Abstimmungsnachtagen geführt, sondern auch in der Familie, am Arbeitsplatz, in der Bahn, in Cafés und Restaurants...

Viele Schweizerinnen und Schweizer wissen: ihre eigene Meinung kennen sie erst dann, wenn sie auch die Meinung anderer kennen gelernt haben – in aller Öffentlichkeit.

WEITERE INFORMATIONEN [F=MERKBLATT, Ü=ÜBERBLICK, G=GLOSSAR]

F6 Briefliche Abstimmung

F29 Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

F30 Definition der modernen direkten Demokratie

Ü Direkte Demokratie als globale Herausforderung

G Glossar der direkten Demokratie



9

Es lohnt sich!

Lange Jahre wurde die direkte Demokratie als Bremsklotz bezeichnet, welcher der Wirtschaft schade. Heute wissen wir, dass Initiativen und Referenden die Wirtschaft fördern, das Gemeinwesen stärken und den Einzelnen glücklicher machen. Ein System, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger direkt an wichtigen Entscheidungsprozessen beteiligen können, produziert pragmatischere und kostengünstigere Resultate als eine rein parlamentarische Demokratie, in der mächtige Gruppen ihre Sonderinteressen auf Kosten der Allgemeinheit leichter durchsetzen können.

In der Auseinandersetzung über Chancen und Grenzen direktdemokratischer Verfahren wird oft argumentiert, die breite Öffentlichkeit sei bei finanzpolitischen Entscheiden nicht in der Lage, zwischen kurzfristigen Kosten und längerfristigem Nutzen von Investitionen abzuwägen. Erfahrungen in der Schweiz widerlegen diese Behauptung.

Als Economiesuisse, der Dachverband der Schweizer Wirtschaft, im Sommer 2002 ein Grundsatzpapier zur Finanzpolitik vorlegte, staunte die Schweiz: «Die direkte Demokratie ist auf allen Staatsebenen zu fördern», heisst es in der Standortbestimmung des mächtigsten Wirtschaftsverbandes kurz und bündig. Gestaut hat die Schweiz, weil bis dahin führende Industrievertreter und Finanzfachleute immer wieder darauf hingewiesen hatten, dass die umfassenden politischen Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger innovationshemmend seien und der Wirtschaft schaden würden. «Die Schweiz muss aus der direkten Demokratie aussteigen und sich wie andere Länder der parlamentarischen Demokratie zuwenden», schrieb der Freiburger Wirtschaftsprofessor Walter Wittmann am Ende des letzten Jahrhunderts, sonst werde «die direkte Demokratie im allgemeinen und das Referendum im besonderen die schweizerische Wirtschaft ruinieren».

Wiederholt sind in den 1990-er Jahren Vorschläge aufgetaucht, die auf eine sogenannte «Verwesentlichung» der Schweizer direkten Demokratie, das heisst, eine Einschränkung der Volksrechte hinauslaufen. Dazu gehören die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Initiativen und fakultativen Referenden und der Ausschluss bestimmter Themen wie beispielsweise der Finanzen als Gegenstand von Volksentscheiden. Nicht wenige Wirtschaftsführer schlossen sich nach – aus ihrer Warte – verlorenen Abstimmungskämpfen, wie z.B. nach dem Nein zum EWR-Beitritt 1992 oder dem Volksnein zu einem liberalisierten Arbeitsgesetz, dieser Position an: So forderte der damalige Chef der Grossbank Credit Suisse, Lukas Mühlemann, noch im Jahre 2001 eine «Beschränkung der direktdemokratischen Rechte». Nur wenige Monate später aber hatten die Wirtschaftsführer im Namen von «Economiesuisse» also umgedacht – und die Werkzeuge der direkten Demokratie als förderungswert, weil wirtschaftsfreundlich identifiziert. Wie kam es zu dieser Kehrtwende?

Die in Forschungs- und Wirtschaftskreisen häufig geäusserte Kritik an der direkten Demokratie motivierte Ende der neunziger Jahre eine ganze Reihe von führenden Wissenschaftlern, die Zusammenhänge zwischen direkter Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung einmal genauer, sprich empirisch zu untersuchen. Neben den Bundesstaaten der Vereinigten Staaten, wo Initiativen und Referenden seit rund 100 Jahren verankert sind und fleissig benutzt werden, bot sich den Fachleuten die Schweiz als idealer Forschungsgegenstand für vergleichende Studien an. Ideal deshalb, weil die direkte Demokratie in den vielen Kantonen und Gemeinden institutionell ganz unterschiedlich, d.h. mehr oder weniger bürgerfreundlich, ausgebaut ist. So kennen zum Beispiel mit Ausnahme der

Waadt alle Kantone ein Finanzreferendum. Bei diesem Verfahren werden Erlasse zu Ausgaben, Anleihen und anderen Aufwendungen obligatorisch und/oder fakultativ der Volksabstimmung unterstellt. Weitere wichtige Gestaltungselemente sind die Unterschriftenhürden für Volksinitiativen und Referenden, die zwischen 0,9% (Kanton Basel-Landschaft) und 5,7% (Neuenburg) der gesamten Stimmbürgerschaft schwanken, und die Fristen für die Unterschriftensammlung, die den Initiativkomitees zwischen 2 Monaten (Tessin) und unbeschränkt (Basel-Landschaft) Zeit einräumen. Noch unterschiedlicher sind die Möglichkeiten der direktdemokratischen Partizipation auf der Gemeindeebene, zwischen fast keinen und sehr umfassenden Mitwirkungsrechten.

BILLIGER, EHRLICHER, REICHER

Eine Studie der beiden Zürcher Ökonomen Bruno Frey und Alois Stutzer hat ergeben, dass die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Glarus, Zürich und die beiden Appenzell zu den demokratischsten Kantonen gehören, während in der Westschweiz die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger am schwächsten ausgeprägt ist. Für die Gemeindeebene haben die beiden Genfer Juristen Michael Bützer und Sébastien Micotti im Jahre 2003 eine die direkte Demokratie vergleichende Studie vorgestellt: Sie kommt zum Schluss, dass Gemeinden in der Ost- und Zentralschweiz über bedeutend mehr institutionelle Autonomie verfügen als in der Westschweiz und im Tessin.

Unter Einbezug früherer Untersuchungen haben die St. Galler Ökonomen Gebhard Kirchgässner und Lars Feld – heute Professor in Heidelberg – den Einfluss der direkten Demokratie auf die wirtschaftliche Entwicklung mittels statistischer Analysen untersucht. Die Resultate lassen aufhorchen:

1. Kantone mit starker Mitwirkung in Finanzfragen haben eine um 15 Prozent bessere Wirtschaftsleistung gemessen am Bruttoinlandprodukt pro Kopf.
2. In Kantonen, wo die Stimmbürgerschaft über das Budget mitentscheiden kann, werden 30 Prozent weniger Steuern hinterzogen. Das sind pro Steuerzahler 1500 Franken. Entsprechend kleiner sind die Staatsschulden. Mögliche Erklärung: die Bevölkerung zahlt lieber für öffentliche Aufgaben, wenn sie über die Verwendung des Geldes mitbestimmen kann.

3. In Gemeinden, in denen das Budget dem Referendum untersteht, liegen die öffentlichen Ausgaben pro Kopf 10% tiefer als in Orten, wo die Bewohner nichts dazu zu sagen haben. Offenbar gehen die Bürger mit Steuergeldern sorgsamer um als gewählte Politiker.
4. Gemeinden mit Finanzreferendum sind um 25 Prozent oder 5800 Franken pro Steuerzahler weniger verschuldet. Die tiefere Schuld ist eine direkte Folge von niedrigeren Ausgaben und höheren Steuereinnahmen.
5. Öffentliche Dienstleistungen sind in Städten mit direkter Demokratie günstiger. Bei der Müllabfuhr sind es gar 20 Prozent.

Professor Kirchgässner und seine Kollegen kommen zum Schluss: «In wirtschaftlicher Hinsicht spricht alles zugunsten der direkten Demokratie – und nichts dagegen.» Sie argumentieren, dass die direkte Demokratie aus wirtschaftlicher Sicht gefördert anstatt eingeschränkt werden sollte. Nach ihrer Ansicht ist die direkte Demokratie zeitgemäss, exportierbar und hat das Potenzial für weitere Entwicklungsschritte.

Für eine solche Bilanz sprechen auch die Ergebnisse der Meinungsforschung. Beim Vergleich der Schweizer Kantone hat sie herausgefunden, dass die Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Leben umso zufriedener sind, je mehr sie mit Initiativen und Referenden in die Politik eingreifen können. Der Grad der direktdemokratischen Mitbestimmung ist gemäss einer Untersuchung von Bruno Frey und Alois Stutzer «sogar noch bedeutsamer, als die Höhe des persönlichen Einkommens». Damit werden jene Thesen in Frage gestellt, welche den Bürgern unterstellen, hauptsächlich am Geldverdienen interessiert zu sein.

BÜRGER FÜR PUNKTUELLE STEUERERHÖHUNGEN

In der Diskussion um die Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie werden vor allem ausserhalb der Schweiz den Bürgerinnen und Bürger oft die Fähigkeit abgesprochen, in finanzpolitischen Fragen (kurzfristige) Kosten und (längerfristigen) Nutzen gegeneinander abzuwägen zu können. Die Praxis der Schweizer direkten Demokratie widerlegt diese Annahme und das nicht nur in den bürgernahen Gemeinden und Kantonen, sondern auch im Bund.

Am 7. März 1993 wurde eine Erhöhung des Benzin- und Dieselpreises um 21 Rappen pro Liter von 54,6% der Stimmenden gutgeheissen. Dabei stand im Abstimmungskampf nicht etwa der Umweltschutz im Vordergrund, sondern die Stärkung der Staatskasse. Fünf Jahre später sprachen sich gar

über 57% der Stimmenden für die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) aus, welche den Güterverkehr auf der Strasse verteuert. Schliesslich wurde 1993 mit einer Zweidrittelsmehrheit in der Volksabstimmung eine nationale Mehrwertsteuer eingeführt und deren künftige Erhöhung zugunsten der Rentenversicherung (AHV) gutgeheissen. Ähnliche Vorschläge von Regierung und Parlament waren zwischen 1977 und 1991 noch abgelehnt worden, weil dem Volk statt separaten Vorlagen Paketlösungen zur Abstimmung unterbreitet worden waren. Als die Politiker jedoch offen spielten und den Bürgern auch die Notwendigkeit von Mehreinnahmen deutlich machen konnten, bekamen sie nicht nur für den Systemwechsel, sondern auch für die Steuererhöhung deren Zustimmung.

Die Kosten der direkten Demokratie waren bisher kein Thema in der kostenbewussten Schweiz. Das hängt einerseits mit der politischen Kultur des Landes zusammen, in der die aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger als selbstverständliches Grundrecht gilt, andererseits mit den umfassenden (auch wirtschaftlichen) Vorteilen der direkten Demokratie für das Gemeinwesen. Da es in den Gemeinden, Kantonen und im Bund alle drei bis vier Monate zu einem Urnengang kommt, würde es schwerfallen, die von der Verwaltung im Zusammenhang mit einer Abstimmung geleistete Arbeit budgetarisch zu erfassen.

Für mehr Diskussionsstoff sorgte in den letzten Jahren hingegen der Mitteleinsatz im Vorfeld von Abstimmungen: für eine professionelle Volksinitiative auf Bundesebene müssen heute – so schätzt der Politikwissenschaftler Claude Longchamp – von der Lancierung über die Kampagne bis zur Nachbearbeitung «rund 10 Millionen Franken» beschafft werden können. Allerdings zeigt das Beispiel der «Sonntagsinitiative», dass es auch mit weniger Geld geht: Dem Komitee für «vier autofreie Sonntage pro Jahr» standen für den Abstimmungskampf blosse 50 000 Franken zur Verfügung, in der Abstimmung stimmten 37,6 Prozent der Stimmenden mit Ja. Am gleichen Tag wurde auch über den Atomausstieg abgestimmt. In der Kampagne für dieses Anliegen hatte die Umweltschutzorganisation 3,5 Millionen Franken locker machen können – und an der Urne nur 33,7 Prozent der Stimmen erhalten. Laut Longchamp zeigen diese Zahlen, dass Abstimmungen in der Schweiz eben gerade «nicht käuflich sind». Ein weiteres Beispiel dafür, dass Erfolg und bescheidene Finanzmittel einander nicht ausschliessen, stellt die Initiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» dar, welche in der Abstimmung vom Februar 2004 angenommen wurde.

GELD ALLEINE REICHT NICHT AUS

Die unmittelbare Käuflichkeit von Abstimmungsergebnissen kann in der Schweiz selbst in Fällen, in denen sich finanzstarke Interessengruppen engagieren, nicht beobachtet werden. Im Gegenteil: es gibt viele Beispiele, in denen trotz Einsatz massiver Mittel die Stimmbürger sich anders entschieden haben als die Mehrheit der politischen und wirtschaftlichen Eliten. Dies gilt z.B. für die Preisüberwachungsinitiative, die 1982 gegen den Willen von Behörden und Wirtschaft angenommen wurde. Oder für die Einführung der Schwerverkehrsabgabe und die Autobahnvignette (Jahresgebühr für die Benutzung von Nationalstrassen), welche von einflussreichen und finanzkräftigen Verbänden wie dem Touring Club der Schweiz, dem Gewerbeverband und den Tourismusbetreibern bekämpft worden war. 1993 wurde der EWR-Beitritt abgelehnt, obwohl sich die Wirtschaft mit massivstem Mitteleinsatz dafür eingesetzt hatte.

In grösseren politischen Einheiten mit direktdemokratischen Instrumenten, wie etwa dem US-Bundesstaat Kalifornien mit 36,5 Millionen Einwohnern, haben umfassende Untersuchungen ergeben, dass eine finanzielle Überlegenheit in der Regel nicht ausreicht, um die Wähler für eine Vorlage zu gewinnen. Sie kann jedoch ein effizientes Mittel sein, um eine Vorlage zu Fall zu bringen. Insgesamt – so hat zum Beispiel die Politologin Elisabeth R. Gerber an der Universität von San Diego herausgefunden – setzen sich Bürgerbewegungen in Initiativen und Referenden eher durch als finanzstarke Interessengruppen. So haben die Kalifornier beispielsweise für ein Rauchverbot in geschlossenen öffentlichen Räumen gestimmt, obwohl dies durch die grossen Tabakunternehmen mit einer Multimillionendollarkampagne bekämpft worden war.

Zusammengefasst gibt es aus ökonomischer Sicht kaum Argumente, die gegen die direkte Demokratie sprechen würden. Vielmehr ist es so, dass eine auf Konsens angelegte Politik, in der die Bürgerinnen und Bürger direkt auf Sachentscheidungen Einfluss nehmen können, pragmatischere Ergebnisse produziert als Schnellschüsse in einer rein parlamentarischen Demokratie, in der nicht selten über die Ziellinie hinausgeschossen wird und entsprechend kostspielige Reparaturen die Folge sind.

Die wachsende Bedeutung der Finanzen für Wahl- und Abstimmungskampagnen muss ebenso aufmerksam beobachtet werden wie die weitere Entwicklung direktdemokratischer Prozesse – in der Schweiz und weltweit.

WEITERE INFORMATIONEN [F=MERKBLATT, Ü=ÜBERBLICK, G=GLOSSAR]

F12 Angenommene Volksinitiative (durch Volk und Stände)

F21 Die wichtigsten Themen von Volksinitiativen in Bund und Kantonen

F27 Die wirtschaftlichen Folgen der Nutzung direktdemokratischer Instrumente

Ü Direkte Demokratie als globale Herausforderung

G Glossar der direkten Demokratie



10

Das Design entscheidet über die Qualität

Entscheidend für die Qualität der direkten Demokratie ist die Ausgestaltung ihrer Verfahren: Wer bestimmt über ihren Gebrauch? Wie bürgerfreundlich sind sie? Wie gross ist ihr Anwendungsbereich? Wichtiger als die Anzahl der Volksabstimmungen ist, auf welche Weise diese zustande kommen. Nur eine gut ausgebaute direkte Demokratie kann ihre Aufgaben erfüllen und ihre Wirkungen entfalten.

In der direkten Demokratie bestimmen Verfassung und Gesetze, wann Bürgerinnen und Bürger zwingend zu konsultieren sind und wann sie selber dafür sorgen können, dass sie entscheiden können, wie sie ihre demokratischen Mitspracherechte wahrnehmen. Die Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren hat grosse Auswirkungen auf die Nutzung der Möglichkeiten und die Qualität der Entscheide.

Jede Woche wird irgendwo in der Schweiz eine Volksinitiative oder ein Referendum gestartet. Zum Beispiel im Oberengadin: Am 11. November 2003 um 11.11 Uhr begann ein 27-köpfiges Initiativkomitee «Zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaues» die Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren auf Bezirksebene. «Wir wollen Druck auf die Politik ausüben, das Problem endlich ernst zu nehmen», sagte Mitinitiant Romedi Arquint bei der Vorstellung der Initiative in Samedan unweit des bekannten Wintersportortes St. Moritz. Viele Finanzinstitute haben in den vergangenen Jahren einen Teil ihrer Mittel in Immobilien in Urlaubsregionen wie dem Oberengadin angelegt – und damit nicht nur einen Bauboom ausgelöst, sondern auch zu einem überdurchschnittlichen Anstieg der Bodenpreise beigetragen.

Darunter leidet die Lokalbevölkerung, die nun also mit einer Volksinitiative Gegensteuer geben und den Neubau auf 100 Zweitwohnungen pro Jahr beschränken möchte. Die notwendigen 800 Unterschriften wurden zusammengebracht und im Juni 2005 stimmten die Stimmberechtigten der elf Oberengadiner Gemeinden mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 71,4 Prozent der Volksinitiative zu.

GROSSE SPANNWEITE BEI DER AUSGESTALTUNG

Die Schweiz ist eine politische Einheit mit ausgesprochener Vielfalt. Das gilt für die direkte Demokratie ganz besonders, und zwar sowohl in der Anwendung als auch bei der Ausgestaltung der Volksrechte. Was etwa den Anteil der Unterschriften betrifft, die für das Zustandekommen einer Volksinitiative verlangt werden, so sind dafür im Kanton Aargau 0,9% vorgeschrieben, im Kanton Neuenburg jedoch sechs Mal mehr, nämlich 5,7% der Stimmberechtigten. Auf der Bundesebene sind rund 2% erforderlich.

Ein Blick über die Schweizer Landesgrenzen hinaus macht aber noch ganz andere Spannweiten deutlich: So müssen im deutschen Bundesland Bayern mindestens 10% der Stimmberechtigten eine Volksinitiative (in Deutschland «Volksbegehren» genannt) unterzeichnen, im Saarland liegt die Hürde gar bei 20%. Kein Wunder, schaffen es unter solchen Voraussetzung nur sehr wenige Initiativen überhaupt bis an die Urne: In Deutschland ist es seit 1945 zu nur gerade zehn Volksabstimmungen auf der Länderebene gekommen. Und das obwohl das Initiativinstrument heute in den Verfassungen aller 16 Bundesländer vorhanden ist.

Bei der Ausgestaltung von Initiativ- und Referendumsrechten kommt es aber nicht nur auf den «Eintrittspreis» (die Zahl der erforderlichen

Unterschriften) an, sondern auch auf die Zeit, die den Initiantinnen und Initianten für das Zusammenbringen der Unterschriften zur Verfügung steht. In der Schweiz sind die Fristen für Initiativen generell länger als für Referenden. Auf der Bundesebene steht den Initiativkomitees eine Frist von 18 Monaten für die Sammlung von 100 000 Unterschriften zur Verfügung, Referendumskomitees hingegen müssen sich spalten und mindestens 50 000 Namen innerhalb von 100 Tagen seit der Veröffentlichung eines Parlamentsbeschlusses zusammenbringen. Die Kantone wiederum warten mit sehr unterschiedlichen Anforderungen auf: während im Kanton Tessin für Initiativen zwei Monate vorgesehen sind, müssen Referenden innerhalb von 30 Tagen eingereicht werden; im Kanton Aargau hingegen betragen die Fristen für Initiativen 12 Monate und für Referenden 90 Tage; überhaupt keine Zeitlimite für Initiativen kennt schliesslich der Kanton Schaffhausen.

Aus anderen Staaten sind noch ganz andere Sammelfristen bekannt: im Freistaat Bayern müssen fast eine Million Unterschriften (10% der Stimmberechtigten) binnen 14 Tagen zusammengebracht werden – und das nicht etwa in freier Sammeltätigkeit, sondern in Amtsstuben. In Österreich bleiben den Initianten eines Volksbegehrens an das Parlament sogar nur sieben Tage, um 100 000 Unterschriften zusammen zu kriegen (§ 10 Volksbegehrgesetz 1973; die Unterzeichner können nur an einem bestimmten Eintragungsort und während bestimmter Zeiten unterzeichnen), und in Venezuela hatten diejenigen Kräfte, die im Winter 2003/2004 den amtierenden Präsidenten Hugo Chavez abberufen wollten gar nur vier Tage Zeit, die Unterschriften von 20% der Stimmberechtigten zusammenzubringen. Unter solchen extremen Bedingungen kann natürlich das Instrument von Initiative und Referendum – wenn überhaupt – nur in sehr seltenen Fällen zur Anwendung kommen.

Etwas bürgerfreundlicher sind die Designs der direkten Demokratie in den Bundesstaaten der USA und in Italien. In den Vereinigten Staaten variiert die Unterschriftenzahl für Volksinitiativen, am höchsten ist sie im Staate Wyoming (15% der Stimmberechtigten, die an den letzten allgemeinen Wahlen teilgenommen haben) und am niedrigsten im Staate Nord Dakota (2% der ansässigen Bevölkerung). In Italien können eine halbe Million Stimmberechtigte mit ihrer Unterschrift eine gesamtstaatliche Volksabstimmung über die Abschaffung eines Gesetzes verlangen. Allerdings sind solche Volksentscheide nur dann gültig, wenn sich mindestens 50 Prozent der Stimmberechtigten am Urnengang beteiligt haben.

Ein entscheidender Unterschied zwischen den Volksrechten im internationalen Vergleich liegt zudem in ihrer Rechtswirkung. So führt das österreichische Volksbegehren nie zu einer Volksentscheidung, während die schweizerische Volksinitiative den Volksentscheid obligatorischerweise nach sich zieht, es sei denn, das Initiativkomitee ziehe die Initiative zurück.

MINDERHEITENSCHUTZ UND KOMMUNIKATION

Die Erfahrung der Schweiz macht deutlich: die für die direkte Demokratie typischen Vorteile kommen nur dann zur Geltung, wenn die Verfahren in der politischen Praxis regelmässig benutzt werden können. Allerdings entfalten gut ausgebaute direktdemokratische Verfahren in einer Demokratie allein schon durch ihr Vorhandensein positive Wirkungen. Wie häufig diese Verfahren tatsächlich benutzt werden, hängt jedoch von verschiedenen Faktoren ab. Die Leistungen von regelmässig ausgeübter direkter Demokratie, gemessen an demokratischen Prinzipien, können – so hat Andreas Gross in «Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven» (2002) gezeigt – wie folgt zusammengefasst werden:

- Direkte Demokratie bedeutet eine gleichmässigeren Verteilung der politischen Macht. Sie stärkt das Prinzip der gleichen politischen Teilnahme und bringt Politiker und Bürger näher zueinander und verleiht ihrer Beziehung eine neue Qualität. Dank der direktdemokratischen Rechte werden die Bürgerinnen und Bürger in den Stand der «Gelegenheitspolitiker» erhoben.
- Direkte Demokratie gibt Minderheiten das Recht und die Möglichkeit, sich öffentlich Gehör zu verschaffen, sie vermindert das Risiko, dass in Konfliktsituationen zu Gewalt gegriffen wird, sie wirkt als Sensor für ungelöste soziale Probleme und Konflikte, erhöht die Legitimität der politischen Entscheide und die Integrationsfähigkeit der Gesellschaft.
- Die Respektierung von Grund- und Menschenrechten gehört zu den Grundvoraussetzungen jeder Demokratie. Die Ausübung direkter Demokratie stärkt den demokratischen Habitus der Bürgerinnen und Bürger und trägt dadurch zu Schutz und Erhalt der Grundrechte bei. Ein demokratischer Habitus ist zudem weniger anfällig für die Verlockungen autoritärer Politik.
- Direkte Demokratie erlaubt den Bürgerinnen und Bürgern eine bessere Kontrolle von Regierung und Parlament und ermöglicht ihnen

einen unabhängigen, sowohl bremsenden als auch innovierenden Zugriff auf die Politik in ihren drei Grunddimensionen (Institutionen, politische Prozesse und Inhalte). Direkte Demokratie stellt ein dynamisches Element dar, das Oligarchisierungstendenzen entgegenwirkt und mithilft zu verhindern, dass die politischen Institutionen sich gegen aussen abschliessen können.

- Direkte Demokratie macht Politik kommunikativer und politische Entscheide transparenter und verbessert die Qualität der Öffentlichkeit als Instanz, vor der sich alles repräsentative, staatliche Handeln rechtfertigen muss. Die Volksinitiative als «Antrag aus dem Volk an das Volk» verkörpert den Gedanken des Dialogs, und zwar unter Einschluss von Regierung und Parlament.
- Gut ausgebaute direkte Demokratie stellt den Bürgerinnen und Bürgern Verfahren und Rechte zur Verfügung, die nicht nur Widerstand ermöglichen, sondern darüber hinaus auch konstruktive Opposition und Innovation.
- Effizienz sollte nicht mit Schnelligkeit verwechselt werden; ein breit abgestützter Entscheidungsprozess schützt besser vor Grossfehlern und die dadurch erreichte stärkere Legitimation der Entscheide ist die Voraussetzung für eine effiziente Umsetzung in die Praxis. Durch die direkte Demokratie erhöht sich die institutionelle Legitimität des gesamten politischen Systems.

DAS PLEBISZIT ODER DIE GRENZEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Bevor wir unsere Überlegungen zum Design von direkter Demokratie vertiefen können, stellt sich die Frage, wie direktdemokratische Verfahren von anderen abgegrenzt werden sollen. Zwei Kriterien helfen uns dabei. Erstens entscheidet direkte Demokratie über Sachfragen, nicht über Personen. Zweitens sollen direktdemokratische Verfahren die Bürgerinnen und Bürger ermächtigen und der Machtteilung dienen, das heisst sie werden nicht «von oben», sondern «von unten» ausgelöst und kontrolliert. «Von unten» kann hier zweierlei bedeuten:

- a) dass ein Teil der Stimmbürgerschaft das Recht hat, eine Initiative einzureichen oder ein Referendum zu verlangen und dass die Initianten den Entscheid über die Durchführung der Volksabstimmung kontrollieren;
- oder b) dass die Durchführung eines Referendums von der Verfassung zwingend vorgeschrieben wird. In dieser Sicht gehören Plebiszite oder Volksabstimmungsverfahren, die «von oben» ausgelöst und kontrolliert

werden, genau so wenig zur direkten Demokratie, wie der Rückruf oder die direkte Wahl von Volksvertretern.

Bei einem Plebiszit bestimmt «die Macht», meist der Staatspräsident oder der Regierungschef, wann das Volk zu welchen Themen befragt werden soll. Nicht selten haben solche Befragungen zudem lediglich konsultativen Charakter, binden also das Parlament und die Regierung nicht wirklich. Plebiszite sind Machtinstrumente, mit denen die Regierenden versuchen, mit Hilfe des «Volkes» ihre Herrschaft zu befestigen oder zu retten. Nicht die Verwirklichung von Demokratie ist ihr Zweck, sondern die Legitimierung von Beschlüssen der Regierenden.

Leider werden plebiszitäre und direktdemokratische Volksabstimmungsverfahren, Behördenplebiszit und Volksreferendum, oft nicht voneinander unterschieden, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass die beiden so grundunterschiedlichen Verfahren mit dem gleichen Namen einfach als «Referendum» bezeichnet werden. Tut man dies, so verdunkelt man den Begriff der direkten Demokratie und zudem, oft wohl ungewollt, diskreditiert man die direkte Demokratie indem man sie mit Plebisziten assoziiert, die von allerlei Diktatoren und autoritären Regimes durchgeführt worden sind.

Der Bezug auf schlechte Erfahrungen mit Plebisziten, oft in ritualisierter Wiederholung, ist kein gültiges Argument gegen direkte Demokratie. Vielmehr sollte die Tatsache, dass allerorten Diktatoren sich des Plebiszits bedient haben, um ihre Machtausübung zu rechtfertigen, für uns eine Lehre sein, dass die Demokratie mit Hilfe des Plebiszits in ihr Gegenteil verkehrt werden kann. Das Verwechseln von Demokratie und Diktatur ist ein fataler Fehler; Machthaber vom Schlage Hitlers entwickeln sich kaum auf dem Boden der Demokratie, vor allem nicht in der direkten Demokratie, vielmehr verhält es sich genau umgekehrt: Diktatur und Totalitarismus können sich nur dort entfalten, wo es keine Demokratie (mehr) gibt; gerade Deutschland zur Zeit von Hitlers Machtaufstieg ist dafür ein schlagendes Beispiel.

ZUM DESIGN DIREKTER DEMOKRATIE

In einer echten direkten Demokratie steht genau in der Verfassung und dem Gesetz, wann die Bürgerinnen und Bürger konsultiert werden müssen und wann sie selber dafür sorgen können, dass sie konsultiert werden müssen. Die Qualität der direktdemokratischen Verfahren ist mitentscheidend für die Nutzung der direkten Demokratie und für die Qualität der demokratischen Entscheide. Bei der Ausgestaltung von

Initiativ- und Referendumsverfahren gilt es, eine Reihe von Elementen und Fragen zu beachten:

- **EINGANGSHÜRDEN:**
Wie viele Unterschriften von Stimmberechtigten sind erforderlich, um eine Volksinitiative oder ein Referendum einzuleiten?
- **FRISTEN:**
Wie viel Zeit steht in jeder Phase des Verfahrens (Unterschriftensammlung, Stellungnahme der Regierung, Behandlung im Parlament inkl. Gegenvorschlag, Abstimmungskampagne) zur Verfügung?
- **ART UND WEISE DES UNTERSCHRIFTENSAMMELNS:**
Können Unterschriften frei gesammelt werden und dabei Diskussionen auslösen, oder werden diese durch Sammelvorschriften verhindert (z.B. Unterzeichnung auf Amtsstellen)?
- **EINBETTUNG DER DIREKTEN DEMOKRATIE IN DAS POLITISCHE GESAMTSYSTEM:**
Wie ist der Einbezug von Regierung und Parlament geregelt?
- **MEHRHEITSERFORDERNISSE UND BETEILIGUNGSQUOREN:**
Braucht es Zustimmungshürden zusätzlich zum Mehrheitserfordernis?
- **INFORMATION DER BÜRGERINNEN UND BÜRGER SOWIE ÖFFENTLICHE DEBATTEN:**
Werden die Bürgerinnen und Bürger umfassend, sachlich und ausreichend informiert? Wie werden öffentliche Debatten unterstützt und gefördert?
- **THEMENAUSSCHLUSS:**
Über welche Themen kann direktdemokratisch *nicht* entschieden werden?
- **RECHTSFOLGEN:**
Welches sind die Rechtsfolgen zustande gekommener Volksinitiativen?
- **GESAMTHEIT DER VERFAHREN:**
Bilden die direktdemokratischen Verfahren ein kohärentes Ganzes, das von der Verwaltung und der Regierung beziehungsweise vom Parlament nicht unterlaufen werden kann?

Die Zahl der Volksabstimmungen ist in den vergangenen Jahrzehnten stark gestiegen: in den 1990-er Jahren betrug die Zunahme in der Schweiz auf der Bundesebene rund 35% und in ganz Europa auf der gesamtstaatlichen Ebene mehr als 100%. Noch eindrücklichere Zahlen gibt es auf der kommunalen Ebene, wo alleine im deutschen Bundesland Bayern innerhalb von zehn Jahren über 1000 Abstimmungen durchgeführt worden sind. Schliesslich können auch in der übrigen Welt immer mehr Menschen zu immer mehr Sachfragen Stellung beziehen.

Nach diesem quantitativen Durchbruch in Richtung direkte Demokratie seit 1989 wird die weitere Zukunft der direkten Demokratie von qualitativen Verbesserungen abhängen, in der Schweiz wie anderswo, und es gilt, von plebiszitären Verfahren endlich Abschied zu nehmen.

RICHTLINIE FÜR (MEHR) DEMOKRATIE

Für eine (noch) bessere Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren sollten folgende Richtlinien berücksichtigt werden:

Die Verfahren der Direkten Demokratie sollten so ausgestaltet werden, dass die Kommunikation auf allen Ebenen ermutigt und nicht behindert wird. Beteiligungs- und Zustimmungsquoren ermutigen hingegen zur Kommunikationsverweigerung von Seiten derjenigen, die den Status quo erhalten wollen. Denn es ist oft einfacher, die Befürworter einer Reform durch die Verweigerung der Diskussion und Beteiligung daran zu hindern, das Quorum zu erreichen, statt sie in der Volksabstimmung in die Minderheit zu versetzen.

Nachdenken, Diskussion, Begegnungen und Interaktionen benötigen Zeit. Ebenso Aushandlungsprozesse und Verständigungsanstrengungen zwischen Vertretern verschiedener Interessen und Organisationen. Wird diese Zeit nicht gewährt, so bevorteilen die Verfahren wiederum die etablierten Interessen, die ressourcenmächtigen Interessen und jene Kräfte, welche der Auseinandersetzung ohnehin aus dem Wege gehen möchten. Ganz abgesehen davon, dass ohne genügend Zeit die soziale Integration nicht gestärkt werden kann. Entsprechend sind die Fristen in den einzelnen Prozessabschnitten zu gestalten: Wenn nur vierzehn Tage zur Sammlung von meist ohnehin zu vielen Unterschriften zur Verfügung stehen, dann können Organisationen, die nicht schon etabliert und gefestigt sind, von dem eigentlich für sie gedachten direktdemokratischen Instrument kaum erfolgreich Gebrauch machen. Ein halbes bis zu einem ganzen Jahr wäre als Sammelfrist ungleich hilfreicher.

Das gleiche gilt auch für die Fristen und die Verfahren, welche der Verwaltung, den organisierten Interessen und ihren Verbänden, den Parteien und dem Parlament zur Verfügung stehen. In Kalifornien geht jedes Volksbegehren völlig am Parlament vorbei, in der Schweiz beginnt nach Abgabe der Unterschriften ein vielfältiger und ausgedehnter Konsultations- und Aushandlungsprozess. Sollen auch hier wirkliche Auseinandersetzungen und Verständigungsprozesse ermöglicht werden, so darf niemals zu schnell, beispielsweise schon ein halbes Jahr nach Abgabe der Unterschriften, abgestimmt werden wollen; den Institutionen ist mindestens ein Jahr, wenn nicht gar anderthalb Jahre Zeit zu lassen.

Das hat nichts mit «Hinauströdeln» zu tun, sondern mit dem Bemühen, Initianten ernst zu nehmen, die Rationalität des Systems und der Verfahren ebenso wie die Chancen zur Kompromissfindung zu steigern. Direkte Demokratie ist viel mehr als eine von Emotionen und vom Moment geleitete Umfrage- oder Fast-Food-Pseudodemokratie. Was für alle verbindlich und zumutbar ist, muss immer wieder aufs Neue und auf demokratische Weise ausgehandelt werden.

Die Qualitätsverbesserung und Qualitätssicherung der direkten Demokratie ist kein Selbstzweck. Nur motivierte und selbstbewusste Bürgerinnen und Bürger, welche im lokalen, regionalen und nationalen Umfeld positive politische Erfahrungen sammeln können, werden den Mut und die Zuversicht haben, direktdemokratische Elemente dort einzufordern, wo sie besonders notwendig sind – im Rahmen der fortschreitenden Globalisierung.

WEITERE INFORMATIONEN [F=MERKBLATT, Ü=ÜBERBLICK, G=GLOSSAR]

- F8 Direkte Demokratie in den Kantonen
- F18 Die Volksrechte auf der Bundesebene in der Schweiz
- F26 Richtlinien für freie und faire Volksabstimmungen in Europa
- F28 Wichtige Aspekte bei der Ausgestaltung von Volksrechten
- Ü Direkte Demokratie als globale Herausforderung
- G Glossar der direkten Demokratie

bürgerungen:
ber 2004

2 x



 **ID SWISS**

Erleichterte E
am 26. Sept

11

Demokratisierung der Demokratie

Schritt für Schritt ist der Initiativ- und Referendumsprozess in den vergangenen 150 Jahren weiter entwickelt und verfeinert worden. Dabei hat sich nicht nur der internationale Kontext, sondern auch das Verständnis für die Demokratie als solche stark verändert. Um die Möglichkeiten und Grenzen der Volksrechte wird deshalb intensiv gestritten – gerade auch in der Schweiz.

Auch in der Schweiz stellen sich immer wieder Fragen nach den Rahmenbedingungen, der Ausgestaltung und den Grenzen der direkten Demokratie. Wo sollen wie und zu welchen Fragen Volksentscheide gefällt werden können?

Am 1. Juni 2008 konnten die Schweizer Stimmberechtigten über eine Volksinitiative abstimmen, welche es jeder Gemeinde frei stellen wollte, dasjenige Organ zu bestimmen, welches endgültig über Einbürgerungen entscheiden soll. Würde sich eine Gemeinde für die «Stimmberechtigten» als «Organ» entscheiden, so würde damit faktisch der Einbürgerungsentscheid mittels Volksabstimmung getroffen. 36,2% der Stimmenden sprachen sich für diese Initiative aus, 63,8% dagegen, der Vorschlag fand lediglich in einem von 26 Kantonen eine Mehrheit.

Acht Jahre zuvor hatte die Luzerner Gemeinde Emmen die Einbürgerung von 56 Gesuchstellern verschiedener Nationalität den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zum Entscheid in geheimer Urnenabstimmung vorgelegt, nachdem dieses Verfahren durch eine lokale Volksinitiative eingeführt worden war. Schweizer Staatsbürger werden ist ein komplizierter Prozess, wobei die wichtigste Entscheidung auf der kommunalen Ebene gefällt wird. Schweizer und Schweizerin kann nur werden, wer auch das Bürgerrecht eines Kantons und einer Gemeinde erhält. Allerdings entschied das Bundesgericht am 9. Juli 2003, dass die ablehnenden Einbürgerungsentscheide von Emmen diskriminierend waren und die Begründungspflicht verletzen - denn eine Begründung der ablehnenden Einbürgerungsentscheide war bei der an der Urne in geheimer Abstimmung getroffenen Entscheidung systembedingt nicht möglich. Das Bundesgericht erklärte das in Emmen angewandte Verfahren der Urnenabstimmung über Einbürgerungsgesuche als verfassungswidrig. In Emmen waren die Gesuche aller 38 Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien abgelehnt und gleichzeitig die Gesuche aller 8 Italienern angenommen worden.

In einem zweiten Entscheid vom 9. Juli 2003 bestätigte das Bundesgericht ferner die Ungültigerklärung einer kommunalen Volksinitiative, mit welcher Volksabstimmungen über Einbürgerungen in der Stadt Zürich eingeführt werden sollten, da dieses Verfahren die Grundrechte der Betroffenen und Verfahrensgarantien nicht gewahrt hätte. Die Einbürgerungsentscheide von Emmen und die beiden Urteile des Bundesgerichtes lösten heftige Debatten aus – innerhalb der Schweiz wie auch international. In diesen Debatten ging es letztlich auch um Fragen zu den Grenzen der (direkten) Demokratie, die nicht nur für die Schweiz relevant sind:

Sind Volksabstimmungen über Einbürgerungsgesuche legitim? Was bedeutet Volkssouveränität? Wo liegen die Grenzen der (direkten) Demokratie und wie können diese kontrolliert werden? Wie kann sich die

Demokratie gegen verfassungswidrige Volksentscheide schützen und wie geschieht das in der Schweiz? Die Antworten auf diese Fragen fallen je nach Demokratieverständnis sehr unterschiedlich aus.

VON DER FORMALEN ZUR KONSTITUTIONELLEN DEMOKRATIE

Vielleicht hilft ein Blick auf die europäische Demokratieentwicklung seit 1945, um die gegenwärtigen Kämpfe um Demokratie zu erhellen. Nach den Erfahrungen mit dem Krieg und totalitären Herrschaftsformen sollte eine auf Frieden und Gerechtigkeit verpflichtete demokratische Staats- und Staatenordnung errichtet werden. Die neue Demokratie sollte wehrhaft sein. Aus der Vertragsordnung zwischen absolut souveränen Staaten sollte eine Rechtsordnung gebildet werden, welche die Souveränität der Staaten begrenzt. So entstanden konstitutionelle Demokratie und das Versprechen einer internationalen konstitutionellen Ordnung, Errungenschaften, die bis heute immer wieder in Frage gestellt werden und gefährdet sind.

Die Idee eines Rechts, das Recht begrenzt, gab es bis zum Zweiten Weltkrieg noch nicht. Als Quelle des Gesetzes wurde der Mehrheitswille des Volkes oder Parlamentes angesehen. Der Gesetzgeber war omnipotent, und dementsprechend auch die Politik. Es herrschte ein formaler Begriff der Demokratie, und die äussere Souveränität der Staaten wurde als unbegrenzt betrachtet. Nach dem Zweiten Weltkrieg änderte sich dies radikal. Die Ausübung politischer Macht (Demokratie) wurde nun an eine Verfassung gebunden, zum Schutz des Friedens und der unveräusserlichen Menschenrechte. Auf der nationalstaatlichen Ebene begann diese Entwicklung mit den neuen Verfassungen von Japan (1946), Italien (1948) und Deutschland (1949), auf der internationalen Ebene mit der UNO-Charta (1945) und der Allgemeinen Menschenrechtserklärung (1948).

Diese Entwicklung hat die Sichtweise auf die Demokratie verändert. Demokratie wird heute nicht mehr nur als uneingeschränkte Macht des Volkes oder der Volksvertretung verstanden, sondern findet ihre Grundlagen und materiellen Grenzen in der Bindung an eine Verfassung und die darin festgelegten Grundrechte. Sie hat, zusätzlich zu den formellen Dimensionen der Repräsentation und des Mehrheitsprinzip auch eine materielle Dimension erhalten.

Dies wiederum hat auch das Verständnis für die Natur der Legalität und der Rechtsprechung verändert. Gültige Gesetze sind nicht mehr nur ein Produkt der Gesetzgeber, sondern müssen auch inhaltlich mit

den Prinzipien der Gerechtigkeit, wie sie in der Verfassung festgelegt sind, übereinstimmen. Grundrechte stellen nach diesem Verständnis eine unantastbare Begrenzung der Demokratie und der Volkssouveränität dar; sie bestimmen jenen Bereich, über den Mehrheiten nicht entscheiden dürfen.

Das hat schliesslich auch zu einem neuen Verhältnis zwischen Politik und Recht beigetragen. Die Politik trägt nun stark zur Verwirklichung des an die Verfassung gebundenen Rechts bei. Die Grundrechte machen jenen Bereich aus, über den weder die Politik noch der Markt entscheiden darf.

KEINE DEMOKRATIE OHNE RECHTSSTAAT

Betrachtet man die Bundesgerichtsurteile vom 9. Juli 2003 im Spannungsfeld der beiden Modelle «formale Demokratie» und «konstitutionelle Demokratie», so können Einbürgerungsentscheide in geheimer Urnenabstimmung dem Modell der formalen Demokratie zugeordnet werden. Nach diesem Modell sollen der Ausübung der Volkssouveränität keinerlei materielle Schranken gesetzt werden.

Dem steht die Auffassung gegenüber, dass die Ausübung der Volksrechte sich an die Verfassung und das zwingende Völkerrecht zu halten hat. Jede durch einen Volksentscheid oder das Gesetz vorgenommene Freiheitsbeschränkung muss mit der Verfassung übereinstimmen und grundrechtlich legitimiert sein. Nach dieser Auffassung kann mittels Volksabstimmung etwa über die Kriterien der Zugehörigkeit zum Schweizer Volk entschieden werden (Entscheid betrifft alle gleich), nicht aber darüber, wer im Einzelfall dazu gehört.

Konstitutionalismus soll die Ausübung politischer Macht durch eine Verfassung begrenzen, zum Schutz der Grundrechte und der Demokratie. Bei zu viel Konstitutionalismus entsteht jedoch die Gefahr eines Richterstaates; gerichtliche Interpretationen von Grundrechten treten an die Stelle der Politik. Bei zu wenig Konstitutionalismus droht hingegen die Herrschaft der Mehrheit, welche Minderheiten und Grundrechte missachtet. Beides untergräbt die Demokratie.

Wenn eine Volksinitiative wie die abgelehnte Einbürgerungsvorlage vom 1. Juni 2008 die Missachtung von Grundrechten beinhaltet, die auf demokratische Weise in der Verfassung verankert worden sind, dann ergibt sich ein Demokratieproblem. In der Schweiz wird dieses Problem des Grundrechtsschutzes durch eine Lücke in der Verfassungs-

gerichtsbarkeit verschärft. Bundesgesetze gelten nämlich auch dann, wenn sie der Verfassung widersprechen (Art. 191 BV). Es gibt keine unabhängige Instanz, welche kontrolliert, ob Bundesgesetze verfassungswidrig sind.

Die Verfassungsexperten Jörg Paul Müller und Giuseppe Nays sind deshalb zum Schluss gekommen, dass das Bundesgericht die Menschen auf der Bundesebene der Schweiz nicht ausreichend vor einer Verletzung ihrer verfassungsmässigen Rechte schützen kann. Diese Meinung ist umstritten. Es bleibt die wichtige Frage, wie Grundrechte am besten geschützt werden können; die Behandlung dieses Themas ist im Rahmen dieses Essays jedoch nicht möglich.

DEMOKRATIE UND NATIONALE SOUVERÄNITÄT

Viele Volksinitiativen und -referenden befassen sich mit dem Verhältnis der Schweiz zu den Menschen, die keine Schweizer Staatsbürger sind und im Land wohnen oder ins Land einwandern oder flüchten. Die Einbürgerungsinitiative vom Juni 2008 gehörte in diese Kategorie, ebenso die beiden Volksreferenden über die Asyl- und Ausländergesetzgebung, über welche im September 2006 abgestimmt worden ist. Sie alle verweisen auf ein weiteres grundlegendes Thema: das Verhältnis zwischen Demokratie und Nation(alismus).

Dieses Thema ist nicht typisch schweizerisch, es wird auch in vielen anderen Ländern im Zusammenhang der eigenen historischen Erfahrungen behandelt. Die Schweiz war lange Zeit eine Republik unter fast lauter Monarchien und sie hat, im Unterschied zu den meisten anderen europäischen Staaten, die beiden Weltkriege und den Totalitarismus nicht am eigenen Leib erfahren.

In der Schweiz erfolgte während des Ersten Weltkrieges eine klare Wende von einer liberalen, aufnahmebereiten zu einer konservativen, abwehrenden Haltung. Fremdenfeindlichkeit in der Form eines offiziellen Kampfes gegen «Überfremdung» wurde zu einem Strukturmerkmal des Schweizer Nationalismus. Es entstand ein nationales Selbstverständnis vom «schweizerischen Sonderfall» als eines unabhängigen und neutralen Kleinstaats mit einer besonderen nationalen Kultur und Identität.

Die Vorstellung eines natürlich gewachsenen «Schweizertums» bekam auf Kosten der liberalen Staatsbürgernation immer mehr handlungsleitende Kraft.

Im 20. Jahrhundert konnte der offizielle schweizerische Nationalismus den Zusammenhalt im Lande stärken, gerade auch in bedrohlichen Zeiten. Er verband und verpflichtete, denn jede erfolgreiche Politik, ob von rechts oder links, musste sich an seinem Koordinatensystem orientieren. Er wurde von Regierung, Parlament und Parteien, genauso wie von vielen Bürgerinnen und Bürgern verinnerlicht und Teil der politischen Kultur des Landes. Inzwischen haben sich die Existenzbedingungen für Staaten und Nationen jedoch grundlegend gewandelt. Heute, am Beginn des 21. Jahrhunderts, ist die Schweiz ein demokratischer Staat unter vielen anderen. Sie alle teilen gewisse Probleme, beispielsweise den Verlust von nationaler Souveränität.

Was aber tun, wenn immer mehr wichtige Entscheide aus dem Bereich der Demokratie und des Rechtsstaates ausgelagert werden? Was tun mit den durch Souveränitätsverluste ausgelösten Ängsten und Unsicherheiten in der Bevölkerung? Können Souveränitätsverluste durch einen Beitritt zur EU kompensiert werden oder gibt das Land dadurch seine Unabhängigkeit ganz auf? Was tun mit jenen Teilen der Bevölkerung, die nicht Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sind? Wie kann Zuwanderung reguliert werden? Bedeuten erleichterte Einbürgerung und politische Rechte für Ausländer den Verlust von nationaler Souveränität auch im Inneren? Was bedeutet Souveränität heute?

In der Schweiz gab es auf diese Fragen im 20. Jahrhundert gemeinsame Antworten, und zwar im Rahmen des offiziellen Nationalismus, der von allen Parteien mitgetragen wurde. Gemeinsam wurde gegen die «Überfremdung» gekämpft, gemeinsam entschloss man sich zur Fortsetzung des Alleingangs, als sich die Frage eines Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft in den 1960er Jahren zum ersten Mal stellte.

DEMOKRATIE NUR FÜR UNS?

Nach dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich die Situation grundlegend. Der offizielle schweizerische Nationalismus wurde zur Parteiideologie; er spaltete die Bevölkerung und wurde nun in den Dienst einer ständig stärker werdenden nationalkonservativen Bewegung gestellt.

Diese Entwicklung verursachte bei den etablierten Parteien Orientierungslosigkeit. Sie verpassten in den 1990er Jahren, im Rahmen der internationalen Debatte über die «Schatten des Zweiten Weltkrieges», eine grosse Chance für ein realistischeres Selbst- und Geschichtsbild. Statt dessen führen sie fort, ihre Mitverantwortung für den fremdenfeindlichen schweizerischen Nationalismus, der die demokratischen

Normen, die sich die moderne Schweiz von 1848 gegeben hat, nicht erfüllen kann, zu verdrängen.

Als einzige politische Kraft haben es die Nationalkonservativen geschafft, eine klare Antwort auf die Frage des Souveränitätsverlustes zu geben. Sie orientieren sich weiterhin am Bild der Schweiz als Sonderfall, die als neutraler Kleinstaat dank Wehrbereitschaft und starker Demokratie in einer bedrohlichen Umwelt überlebt hat. Souveränität ist für sie nicht teilbar. Damit wird die Fortsetzung der Politik der Abwehr im Inneren und des Alleinganges nach aussen legitimiert. Gestützt auf diese Auffassungen von Geschichte, Patriotismus, Demokratie und internationaler Ordnung versuchen die Nationalkonservativen, das Rad der Geschichte zurückzudrehen, beispielsweise indem sie die Konstitutionalisierung der Volksrechte in Frage stellen.

Somit wird die Ausländer- und Europapolitik zu einem Lackmusest für das herrschende Demokratieverständnis im 21. Jahrhundert. Wird der Demos durch die Nation ersetzt und die politische Gleichheit durch Staatsbürgerschaft, dann erhält man nationale Demokratie. Im Zeitalter des Nationalismus war dies der Normalzustand. Die Migration allerdings enblösst seine Schwächen. Doch haben sich viele daran gewöhnt, dass einem Teil der Bevölkerung auf Dauer das Recht auf gleiche politische Teilnahme verwehrt ist.

Nationale Demokratie war und ist eine Ordnung für Privilegierte; zu Beginn gehörten in der Regel nur die Staatsbürger dazu, später auch die Staatsbürgerinnen. Das Beispiel der Frauen zeigt, dass sich die Ausgeschlossenen nicht mit ihrer Situation abfinden müssen und Reformen möglich sind. Das gilt auch für die politischen Rechte von Ausländern: Schon ein Jahr nach der Gründung des Schweizer Bundesstaates erhielten Ausländer im Kanton Neuenburg das Stimmrecht auf Gemeindeebene.

Bis 1914 planten Bundesrat und Parlament zudem, die Spannung zwischen den privilegierten Schweizern und dem Rest der Bevölkerung durch eine erleichterte Einbürgerung zu lösen. Anknüpfend an diese Traditionen gab es in jüngster Zeit wieder viele Versuche, das Gleiche zu tun. Sie entsprechen dem Schweizer Verständnis von demokratischen Entscheidungen, die nicht nur von einer Mehrheit gewollt, sondern für alle zumutbar sein müssen. In den letzten fünfzehn Jahren haben Bürger ohne Schweizerpass in mehreren Kantonen und zahlreichen Gemeinden das Stimm- und Wahlrecht erhalten.

Umgekehrt gibt es aber auch Tendenzen, die Konkordanz- auf eine Mehrheitsdemokratie zu reduzieren. Das Einverständnis über die Formen der Konfliktlösung und der Wille zur Zusammenarbeit über alle Parteigrenzen hinweg ist in den letzten Jahren geschwunden. Erschwerte Einbürgerung und repressive Asyl- und Ausländerpolitik passen in diese Tendenz. Anstatt den Staatsbürgerstatus schrittweise auf die ganze erwachsene Bevölkerung auszudehnen, zielt diese Politik in die entgegengesetzte Richtung – in letzter Konsequenz führt sie dazu, dass der «Ausländerstatus» auf alle Minderheiten ausgedehnt wird.

DEMOKRATIE SICHERN

Haben in zahlreichen Staaten – wie zum Beispiel in den USA oder Deutschland – die Gerichte in den letzten Jahren massiv an Bedeutung und damit auch politischer Macht gewonnen, so erscheint in der Schweiz die Gefahr eines Richterstaates weit kleiner als das Problem, dass im Namen einer schrankenlosen Volkssouveränität die Grenzen des Rechts- und Verfassungsstaates verletzt werden.

Ein besserer Schutz der Grundrechte ist deshalb angezeigt. Letztlich hat aber die Demokratie nur Bestand, wenn die Menschen sich aus eigenem Antrieb an die Prinzipien der Demokratie halten und diese kennen. Demokratie lebt von den Menschen, die eine demokratische Grundhaltung verinnerlicht haben und sie reflektieren und weiter entwickeln.

Eine grosse Stärke der Schweizer Demokratie liegt zweifellos darin, dass sie ihre Bürgerinnen und Bürger in besonderem Masse zur Teilnahme aktiviert. Allerdings ist es bis heute nicht gelungen, im politischen Wahl- und Abstimmungsverfahren eine verbesserte Fairness zu ermöglichen. Noch immer sind in vielen Abstimmungskampagnen zentrale Ressourcen wie Geld, Organisation, Zeit und Medienmacht sehr ungleich verteilt. Vor allem aber fehlt es an Transparenz. Es gibt auch keine öffentliche Parteienfinanzierung und kaum öffentliche Unterstützung für Initiativ- und Referendumsgruppen, deren Einsatz für das Gemeinwohl von grosser Wichtigkeit ist.

Private und staatliche Fairness sind zentrale Voraussetzungen der demokratischen Willensbildung. Ihre Regulierung ist allerdings mit beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden. Denn wo liegt jeweils die Grenze zwischen Propaganda und wirklicher Information? Wie kann eine ausgewogene und sachliche Informationstätigkeit garantiert werden? Welche Rollen spielen dabei Regierung und Behörden?

Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht auf vollständige Information und ausgewogene Referendumsdebatten. Ohne richtige Information ist eine Kontrolle der Regierung durch das Volk nicht möglich und die Regierung kann ihre Rechenschaftspflicht umgehen. Information ist in einer Demokratie ein notwendiges öffentliches Gut, das immer wieder eingefordert werden muss.

Auch in dieser Beziehung sind in der Schweiz in den letzten Jahren immer wieder intensive Debatten geführt worden, zum Beispiel im Rahmen einer anderen abgelehnten Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» vom 1. Juni 2008, die es der Regierung de facto verbieten wollte, sich im Vorfeld einer Volkabstimmung aktiv für ein Ja oder Nein einzusetzen. Auch in anderen Ländern, wie zum Beispiel in Irland, wo die Bürgerinnen und Bürger am 12. Juni 2008 über den neuen Vertrag der Europäischen Union abstimmen konnten, wird oft über die Fairness in Abstimmungskämpfen gestritten. In Irland wird deswegen für jede Abstimmung eine Referendumskommission gebildet, welche die Kampagnen überwacht.

Demokratie muss nicht nur gelebt, sie muss auch gelernt werden. Es braucht Erziehung zur Demokratie und politische Bildung. Auf diesem Gebiet besteht in der Schweiz und vielen anderen Ländern Handlungsbedarf. Laut einer von der «International Association for the Evaluation of Educational Achievement» im Jahre 1999 veröffentlichten Studie weisen die 14- bis 15-jährigen Jugendlichen in der Schweiz ein deutliches Defizit an politischem Wissen und Verständnis auf. Hingegen haben sie demokratische Werte stärker verinnerlicht als die Jugendlichen in den meisten der 27 anderen am Vergleich beteiligten Länder.

Da politische Bildung nicht in einem luftleeren Raum stattfindet, sondern in Bezug auf eine erwünschte Gesellschaft und eine bestimmte Auffassung von Demokratie, kommt es immer wieder zum Streit zwischen verschiedenen Sichtweisen: konservativen und modernen, nationalistischen und kosmopolitischen. Wie aber kann Erziehung zur Demokratie gestaltet werden, angesichts der sich widersprechenden sozialen und demokratischen Ideale? Die Möglichkeiten und Grenzen der (direkten) Demokratie müssen im veränderten Kontext des 21. Jahrhunderts betrachtet und definiert werden.

Politische Demokratie allein kann eine demokratische Grundhaltung nicht reproduzieren. Vielmehr muss sie durch demokratische Erfahrungen im Alltag gestützt werden, wo jede und jeder sich als aktiver

Teilnehmer gemeinsamer Unternehmen erfahren und verstehen lernt. Aus solchen Erfahrungen im subpolitischen Bereich kann die Einsicht entstehen, dass demokratische Verfahren der Willensbildung ein Mittel zur Lösung von gemeinsamen Problemen sind. Damit das geschieht, braucht es beides, demokratische Praxis und Reflexion darüber, sowohl aktives Handeln als auch Analyse und Selbstkritik.

WEITERE INFORMATIONEN [F=MERKBLATT, Ü=ÜBERBLICK, G=GLOSSAR]

F6 Briefliche Abstimmung

F7 E-Voting – die resten praktischen Erfahrungen

F19 Kurze Geschichte der allgemeinen Volksinitiative

F22 Volksabstimmungen zu Ausländerfragen im Bund

F24 Schranken der Verfassungsinitiative

G Glossar der direkten Demokratie



FANFARE MUNICIPALE

SAINT - URSANNE

1838
1963



12

Die Welt der Direkten Demokratie

Fast überall auf der Welt sind die demokratischen Mitwirkungsrechte in den letzten Jahren ausgebaut worden. In vielen Regionen und Staaten sind die Volksrechte auch in die Praxis umgesetzt worden. Und doch bleibt die Wirklichkeit noch immer sehr weit hinter den grunddemokratischen Ansprüchen der meisten Menschen zurück. Es gibt immer noch zu wenig direkte Demokratie, aber noch mehr als an Quantität mangelt es ihr an Qualität.

Im 21. Jahrhundert wird die Kraft der direkten Demokratie weiter zunehmen. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger werden das Recht einfordern, auch zu inhaltlichen Fragen Stellung zu nehmen. Dies ist der einzige Weg, repräsentative Demokratie auch wirklich repräsentativ zu gestalten.

Mehr als 200 Jahre nach der Französischen Revolution hat sich ein Grundsatz in den Köpfen der allermeisten Menschen festgesetzt: Die Grundlage jeder Gesetzgebung und jedes Regierens sollte der Wille der Bürgerinnen und Bürger sein. Oder nach Jean-Jacques Rousseau: wenn jede Frau und jeder Mann an der Ausarbeitung jener Gesetze beteiligt ist, denen sie unterstellt sind, dann haben sie letztlich nur sich selbst zu gehorchen.

Sechzig Jahre nach der Verabschiedung der «Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte» vom 10. Dezember 1948 ist die Welt den dort vereinbarten (direkt)demokratischen Grundsätzen einige wichtige Schritte nähergerückt: Artikel 21 legt fest, dass «jeder das Recht hat, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar (...) mitzuwirken» und dass «der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt bildet».

Während in der Mitte der 1980-er Jahre erst gut 40% aller Staaten der Welt grundlegende demokratische Werte respektierten, stieg dieser Anteil bis zum Jahre 2008 auf gut 65 Prozent an. Noch eindrücklicher ist die Entwicklung der Verfahren: So gibt es heute in neun von zehn Staaten der Welt Mechanismen, die Formen von direktem Einfluss oder Mitentscheidung der Bürgerinnen und Bürger auf die politische Tagesordnung oder den Gesetzgebungsprozess vorsehen. Dieser grunddemokratische Anspruch widerspiegelt sich schliesslich auch in den Haltungen der meisten Menschen: Laut einer im ersten Halbjahr 2008 durchgeführten globalen Erhebung¹ sind 85 Prozent der Erdbewohner der Ansicht, dass der «Wille der Bürgerinnen und Bürger» die Grundlage jedes Regierens und der Gesetzgebung bilden soll. 74 Prozent sind gleichzeitig der Ansicht, dass bei der Verwirklichung der Volkssouveränität noch Handlungsbedarf besteht. Mit anderen Worten: wir Menschen sind uns einig darin, dass die (direkte) Demokratie eine zentrale Grundlage des öffentlichen Lebens spielen muss, die allermeisten von uns sind sich aber auch bewusst, dass es in Wirklichkeit noch lange nicht so ist.

WO STEHT DIE WELTWEITE DEMOKRATISIERUNG?

Wer auch immer die letzten Jahre als interessierter und engagierter Bürger miterlebte, musste feststellen, dass die Demokratisierung der Weltgesellschaften alles andere als ein linearer Prozess ist. Längst ist die Euphorie über die rasanten Fortschritte der 1990-er Jahre verflogen. Nach dem Fall der Berliner Mauer war mitunter gar schon vom Ende der Geschichte die Rede und die repräsentative Demokratie westlichen

¹ www.worldpublicopinion.org

Zuschnitts wurde als Standardmodell für alle Länder der Welt bezeichnet. Doch es kam ganz anders: Lange Zeit eingefrorene Konflikte tauten auf und in vielen Regionen der Welt fanden blutige Auseinandersetzungen statt: in Südosteuropa, in Zentralafrika, im Nahen Osten.

Autokratische Regime konnten sich im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung und hoher Rohstoffpreise gar konsolidieren, unter anderem in China, Russland und im arabischen Raum. Schliesslich zeigten im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends auch «alte» Demokratien, wie etwa die USA oder Grossbritannien, Schwächen, als im Namen der Terrorismusbekämpfung grundlegende Freiheiten eingeschränkt und das demokratische Mitwirken vieler Menschen verunmöglicht wurde.

Mehr noch, die sich dynamisierende Globalisierung, in deren Rahmen politische und rechtliche Grenzen der Nationalstaaten aufgeweicht wurden, löste nationalkonservative Reaktionen im linken wie rechten Lager aus: diese richteten sich gegen die Integration auf der aussen- wie innenpolitischen Ebene. Das seit der Französischen Revolution entstandene und nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend verbrieftete Miteinander von Volkssouveränität, Menschenrechten, Rechtsstaat und Machtteilung wurde und wird in Frage gestellt. Für die Zukunft der Demokratisierung hat dies Konsequenzen, hielt der Herausgeber des «Journal of Democracy», Larry Diamond fest: «Before democracy can spread further, it must take deeper root where it has already sprouted», schrieb er skeptisch in einem Aufsatz in «Foreign Affairs».

Doch wo in der Welt und wie hat die direkte Demokratie in den letzten zweihundert Jahren überhaupt Fuss fassen können? Die Institution des Verfassungsreferendums wurde im revolutionären Amerika geboren. Die erste Abstimmung fand im Jahre 1639 in der damals unabhängigen amerikanischen Kolonie Connecticut statt. Prägend wurde jedoch die Verfassungsgebung von Massachusetts und New Hampshire 1778–1880.

In Europa wurde das Verfassungsreferendum vom revolutionären Frankreich übernommen. Die Nationalversammlung erklärte, dass eine Verfassung vom Volk entschieden werden muss. Im August 1793 waren sechs Millionen stimmberechtigte Franzosen dazu aufgerufen, über die neue demokratische Verfassung (Montagnardverfassung) des Landes zu entscheiden. Fast 90 Prozent sagten ja zur revolutionären Hausordnung, die unter anderem zehn Prozent der Bürger ein Referendumsrecht einräumte.

Weiter entwickelt wurden die Volksrechte aber nicht in Frankreich, sondern in der Schweiz. Von dort kehrten sie nach Amerika zurück, im späten 19. Jahrhundert in die nordwestlichen Staaten der USA und Anfang des 20. Jahrhunderts nach Uruguay. Auch Australien liess sich 1901 bei der Staatsgründung nicht nur durch den amerikanischen Föderalismus, sondern auch durch das schweizerische System der doppelten Mehrheit bei Verfassungsänderungen inspirieren: Wie in der Schweiz, ist in Australien seit über 100 Jahren für eine Änderung der Verfassung sowohl die Mehrheit der Stimmenden im ganzen Land wie auch eine Mehrheit der Stimmenden in einer Mehrheit der Teilstaaten erforderlich.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurden direktdemokratische Instrumente auch in vielen weiteren Staaten der Welt bedeutsam: so zum Beispiel in Italien, in den Philippinen, in Südafrika, Ecuador, Kanada und vielen anderen Staaten. Insgesamt sind weltweit innerhalb von zweihundert Jahren fast 1500 nationale Volksabstimmungen durchgeführt worden – die Hälfte davon in den letzten zwanzig Jahren. An manchen Orten der Welt gehören heute die Instrumente der Volksinitiative und des Referendums zum festen Bestandteil einer lebendigen Demokratie. Das gilt für gut die Hälfte der US-Bundestaaten, die Schweiz und sogar für die Erbmonarchie des Fürstentums Liechtenstein.

An sehr viel mehr Orten der Welt hapert es mit der direktdemokratischen Praxis allerdings noch gewaltig. Das fängt mit einem missverständlichen Sprachgebrauch an (wenn zum Beispiel ein durch einen Präsidenten ausgelöstes, konsultatives Plebiszit als Referendum bezeichnet wird), geht mit groben verfahrensmässigen Fehlkonstruktionen (wie etwa die den demokratischen Entscheid verzerrenden Beteiligungs- und Zustimmungsquoren) weiter und hört mit massiven Praxismängeln (wie beispielsweise zu kurze Fristen für die Unterschriftensammlung oder Missachtungen eines Volksentscheides) nicht auf. Hinzu kommt, dass direktdemokratische Verfahren in der Praxis bei den Regierenden oft Ängste vor einem Machtverlust auslösen und politische Parteien zu unschönen Instrumentalisierungsversuchen verleiten. All dies kann letztlich dem direktdemokratischen Grundgedanken Schaden zufügen.

DIE GLOBALISIERUNG BETRIFFT AUCH DIE VOLKSRECHTE

Die Welt der direkten Demokratie steht vor sehr grossen Herausforderungen. Während der Kapitalismus sich weiter globalisierte, wurde die demokratische Entwicklung der letzten Jahre eher von Rückschlägen geprägt. Für viele Menschen bedeutet dies, dass sie als Konsumenten, Verbraucher und allenfalls als Anleger an den gemeinsamen, globa-

len Angelegenheiten bereits mitwirken können, nicht jedoch als politische Bürgerinnen und Bürger. Diese Entwicklung droht, die weitere Demokratisierung der Welt nicht nur abzuschwächen, sondern stellt sie in Frage. Dies deshalb, weil die etablierten Demokratien sich innerhalb von Einzelstaaten organisieren und legitimieren – und damit im Zuge der Globalisierung zunehmend an Steuerungsfähigkeit verlieren. Die Demokratien sind wie Schiffe, deren Steuerruder immer öfter nicht mehr bis ins Wasser reicht. Das ist zum Beispiel in vielen Umweltfragen der Fall, wo unkoordiniertes, einzelstaatliches Handeln relativ wirkungslos bleibt, weil Umweltprobleme meist einen grenzüberschreitenden Charakter haben. Zusätzlich zu dieser Wirkungskrise erleben viele etablierte Demokratien eine Glaubwürdigkeitskrise: politische Parteien verlieren Mitglieder, die Beteiligungen an Wahlen gehen zurück, gewählte Amtsinhaber stehen im Verdacht, ihre Macht in erster Linie zur Nutzung eigener Interessen zu missbrauchen.

Die Demokratien der Welt müssen sowohl direkter als auch transnationaler werden. Diese doppelte Entwicklung findet heute bereits statt – nicht zuletzt in Europa, wo sich der europäische Integrationsprozess in den letzten dreissig Jahren Schritt für Schritt aus einem internationalen Wirtschaftsprojekt in ein transnationales Politikprojekt gewandelt hat. Bald fünfzig Mal haben Bürgerinnen und Bürger in Europa zu europäischen Sachfragen an der Abstimmungsurne Stellung beziehen können: den Anfang machten die Franzosen, Dänen, Schweizer und Norwegen im Jahre 1973, zuletzt konnten die Irinnen und Iren am 12. Juni 2008 über den neuen Vertrag der Europäischen Union abstimmen und lehnten diesen deutlich ab.

Dabei hat es dieser sogenannte Lissabonvertrag in sich, führt er doch zum ersten Mal den Grundsatz der partizipativen Demokratie auf der transnationalen Ebene ein und schreibt zudem mit der «Europäischen Bürgerinitiative» zum ersten Mal auch ein direktdemokratisches Instrument vor. Künftig sollen eine Million EU-Bürgerinnen und -Bürger das gleiche Recht haben wie heute schon das Europäische Parlament und der Europäische Rat – nämlich das Recht der Kommission einen Gesetzesvorschlag auf die Tagesordnung zu setzen.

Ähnlich wie auf der lokalen oder nationalen Ebene, so hat auch auf der europäischen Ebene weniger der Grundsatz der direkten Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger zu reden gegeben, als die konkrete Ausformung des Verfahrens: Wieviel Zeit soll zum Beispiel den Initianten einer EU-Initiative zur Verfügung stehen? Welche Unterstützung soll

eine solche Initiative durch die Kommission erhalten? Und wie können die eingesammelten Unterschriften beglaubigt werden? Dass das neue, transnationale Initiativrecht einem Bedürfnis entspricht, zeigte sich schon im Vorfeld des Inkrafttretens des Lissabonner Vertrages, als sich im Namen des künftigen Instrumentes mehr als 20 Kampagnen formierten und durchgeführt wurden, die aus verschiedenen politischen Lagern und Regionen Europas die unterschiedlichsten Themen aufnahmen: die Atomenergie, die EU-Mitgliedschaft der Türkei, die Hilfe für Darfur, der Sitz des EU-Parlamentes und die Prinzipien der Anthroposophie.

EIN ALTES THEMA ERHÄLT NEUE AUFMERKSAMKEIT

Zu den bedeutsamen Begleiterscheinungen der zunehmenden Einführung und Nutzung direktdemokratischer Instrumente weltweit gehört die Aufmerksamkeit, welche dieser modernen Demokratieform durch internationale Organisationen geschenkt wird: neben Weltorganisationen wie der UNO, der Weltbank oder dem Forum der Föderationen hat der Europarat (dem 47 Staaten angehören) Richtlinien für «freie und faire Initiativen und Volksabstimmungen» ausgearbeitet und warnt vor zu hohen Hürden bei der Unterschriftensammlung und zu kurzen Fristen oder unnötigen Beteiligungsquoten. In manchen Teilen der Welt haben akademische Institutionen und Nichtregierungsorganisationen begonnen, den Verfahren und der Praxis der direkten Demokratie mehr Aufmerksamkeit zu schenken, als dies bislang der Fall war.

Dazu hat die Entwicklung der letzten zwanzig Jahre massgeblich beigetragen: denn auch in vielen Ländern Asiens und gar fast allen Südamerikas sind Initiativ- und Referendumsrechte eingeführt und hauptsächlich auf der lokalen Ebene auch angewendet worden. Dabei profitiert die lokale Ebene davon, dass viele Staaten ihre Organisation und Administration dezentralisierten und damit zu einer Stärkung neuer Bevölkerungsgruppen beitrugen: In Indien etwa wurde die Einführung einer politischen Dorfebene (Panchayat) mit der Mindestvertretung der Frauen von einem Drittel in allen Gremien kombiniert.

In Taiwan, Südkorea und Japan sind Instrumente der direkten Demokratie auf der lokalen Ebene eingeführt worden und haben Millionen von Menschen dazu bewogen, sich erstmals in ihrem Leben politisch zu betätigen. In Asien wie auch in Südamerika tritt die neue Praxis der Demokratie aber immer wieder auch in Widerspruch zum traditionellen Autoritarismus – nicht immer gewinnt dabei die Demokratie.

Ohne die alten und neuen Gefahren für die Demokratie aus den Augen zu verlieren, gilt es nun die grösser und komplexer werdende Welt der direkten Demokratie gezielt und geduldig zu unterstützen: dazu gehört die Förderung und der Austausch von Wissen, die Entwicklung und Pflege gemeinsamer Instrumente und die intensive Nutzung von Initiativ- und Referendumsrechten auf allen politischen Ebenen. Was für andere Institutionen des gesellschaftlichen und politischen Lebens gilt, hat auch bei der direkten Demokratie seine Gültigkeit: Es gibt keine pfannenfertige Modelle, jede politische Gemeinschaft und jede Generation muss jene demokratische Feinabstimmung vornehmen, die es braucht, um die verschiedenen Verfahren praxis- und zukunftstauglich zu machen. Der Lernprozess ist vielfältig und beinhaltet sowohl eigene Praxiserfahrungen wie auch eine ständige Beobachtung anderer Wege.

Steht heute für einen Neuseeländer die Forderung im Vordergrund, dass eine Volksabstimmung, die durch eine Initiative der Bürger ausgelöst worden war, verbindlichen Charakter erhalten soll, setzen sich Demokratiefreunde in Deutschland vornehmlich für den Abbau der meist zu hohen Hürden bei der Unterschriftensammlung oder in der Abstimmung ein. In beiden Fällen werden die zur Verfügung stehenden Verfahren noch sehr selten genutzt, weil sie (noch nicht) halten, was sie versprechen – nämlich eine freie und faire Mitbestimmung der Menschen an den gemeinsamen Angelegenheiten. Auf dem Weg dorthin könnten gerade jene zum Teil noch schwach herausgebildeten Ansätze direkter Demokratie genutzt werden, die in manchen Ländern trotz allem bereits bestehen.

Ein Blick in jene Teile der Welt, wo die direktdemokratischen Verfahren bereits heute zu den festen Bestandteilen des politischen Systems gehören, in die Schweiz, die USA oder nach Uruguay ist dafür lehrreich: Nicht selten werden nämlich hier direktdemokratische Prozesse eingeleitet, um die Spielregeln der (direkten) Demokratie zu verändern. So kann die moderne direkte Demokratie im 21. Jahrhundert zum Schlüssel ihrer selbst werden.

WEITERE INFORMATIONEN [F=MERKBLATT, Ü=ÜBERBLICK, G=GLOSSAR]

F26 Richtlinien für freie und faire Volksabstimmungen in Europa

Ü Direkte Demokratie als globale Herausforderung

G Glossar der direkten Demokratie

Ressourcen

MERKBLÄTTER	1 Abstimmungs- und Wahlkalender des Kantons Zürich am Beispiel des Jahres 2003	124
	2 Kantonale Volksabstimmungen 1970–2003	131
	3 Unterschiede zwischen vormoderner und moderner direkter Demokratie	132
	4 Der Einfluss der Kantone auf die Entstehung eines neuen Gesetzes	134
	5 Fünf Phasen zur Entstehung eines neuen Gesetzes	135
	6 Briefliche Stimmabgabe	137
	7 Elektronische Ausübung politischer Rechte – die ersten Erfahrungen	141
	8 Die direkte Demokratie in den Kantonen	146
	9 Auszüge aus den Verfassungen von 1798, 1848, 1874 und 1999	150
	10 Zur Entwicklung der direkten Demokratie auf der Ebene des Schweizerischen Bundesstaates	158
	11 Abstimmungsverhalten im Bund	161
	12 Von Volk und Ständen angenommene Volksinitiativen	163
	13 Bandbreiten der direkten und indirekten Demokratie	165
	14 Ergebnisse der Volksbefragungen im Jura	166
	15 Chronologie des Jurakonfliktes (1815–2006)	168
	16 Das Armee XXI Referendum vom 18. Mai 2003	172
	17 Eidgenössische Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte»	173
	18 Die Volksrechte auf Bundesebene in der Schweiz	175
	19 Kurze Geschichte der allgemeinen Volksinitiative	177
	20 Die wichtigsten Akteure der direkten Demokratie	180
	21 Themen der direkten Demokratie im Bund und in den Kantonen	181
	22 Volksabstimmungen zu Ausländerfragen im Bund	182
	23 Das Gewässerschutzgesetz (1983–1992)	184
	24 Schranken der Verfassungsinitiative in der Schweiz	188
	25 Erwartungen der Schweizerischen direktdemokratischen Bewegung im 19. Jahrhundert	191
	26 Wichtige Richtlinien für freie und faire Volksentscheide in Europa	192
	27 Die wirtschaftlichen Folgen der direkten Demokratie	194
	28 Wichtige Faktoren der Ausgestaltung von direktdemokratischen Verfahren	196
	29 Stimmabgabe für Auslandschweizer Stimmberechtigte	203
	30 Definition der modernen direkten Demokratie	205
ÜBERBLICK	Direkte Demokratie als globale Herausforderung Volksrechte rund um die Welt	209
GLOSSAR	Von Abstimmung bis Zustimmungsquorum	249
INFORMATIONEN	IRI Europe Der europäisch-globale Think-Tank zur direkten Demokratie	262
	Über die Autoren/Verdankungen	265
	Index	267

WAHLEN 2003

EBENE		GEWÄHLTES ORGAN
GEMEINDE	9. FEBRUAR	Erneuerungswahl der FriedensrichterInnen 2003–2009
KANTON	6. APRIL	Kantonsrat 2003–2007
	6. APRIL	Regierungsrat 2003–2007 (4 Frauen 3 Männer)
	18. MAI	Kirchensynoden 2003–2007
BUND	19. OKTOBER	Nationalrat 2003–2007
	19. OKTOBER	Zürcherische Mitglieder des Ständerats (2) 2003–2007

GEMEINDE (STADT ZÜRICH): VOLKSABSTIMMUNGEN 2003

	VORLAGE	ERGEBNIS
9. FEBRUAR	1 Rahmenkredit von 75 Mio Franken für den Bau von Anlagen des Geschäftsbereichs 2003 «Energiedienstleistungen» des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich.	ANGENOMMEN (78,13%) STIMMBETEILIGUNG: 31,27%
18. MAI	2 Sanierung und Erneuerung des Hallenstadions mit Landkauf von 31 448 000 Franken, Baurechtsgewährung, Darlehen von maximal 20 000 000 Franken und Beteiligung an der Aktienkapitalerhöhung	ANGENOMMEN (73,5%) STIMMBETEILIGUNG: 49,55%
18. MAI	3 Öffentlicher Gestaltungsplan «Sechseläutenplatz-Theaterplatz»	ANGENOMMEN (69,31%) STIMMBETEILIGUNG: 49,68%
7. SEPTEMBER	4 Wohnbauförderung und Pensionskasse, Verlustdeckungsgarantie für Restfinanzierungsdarlehen der Pensionskasse Stadt Zürich, Ergänzung des Gemeindebeschlusses vom 31. August 1924	ANGENOMMEN (79,69%) STIMMBETEILIGUNG: 32,33%
7. SEPTEMBER	5 Privater Gestaltungsplan Stadion Zürich mit Umweltverträglichkeitsprüfung	ANGENOMMEN (63,26%) STIMMBETEILIGUNG: 32,44%

GEMEINDE (STADT ZÜRICH): VOLKSABSTIMMUNGEN 2003

	VORLAGE	ERGEBNIS
7. SEPTEMBER	6 Bewilligung von 47 666 500 Franken für die Beteiligung an der Stadion Zürich AG bzw. für die Erstellung der Infrastruktur des Fussballstadions www.stadion-zuerich.ch	ANGENOMMEN (59,19%) STIMMBETEILIGUNG: 33,25%
7. SEPTEMBER	7 Definitive Einführung der Blockzeiten an der Unterstufe der Volksschule ab Schuljahr 2005/2006, Bewilligung jährlich wiederkehrender Ausgaben von 3 650 000 Franken	ANGENOMMEN (72,04%) STIMMBETEILIGUNG: 32,72%

KANTON ZÜRICH: ABSTIMMUNGSKALENDER DES JAHRES 2003

	ABSTIMMUNGSFRAGE (ABSTIMMUNGSEMPFEHLUNG VON KANTONS-RAT UND REGIERUNGSRAT)	ERGEBNIS
9. FEBRUAR	1 Wollen Sie folgende Vorlage annehmen? Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG zum ZGB) (Änderung). (JA)	ANGENOMMEN (56,5%) STIMMBETEILIGUNG: 32,7% GEMEINDEN: JA: 169 / NEIN: 13
9. FEBRUAR	2 Wollen Sie folgende Vorlage annehmen? Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung je eines Rahmenkredites für einen Staatsbeitrag an den Bau der Glattalbahn sowie für Strassenausbauten und -anpassungen im mittleren Glattal? (JA)	ANGENOMMEN (66,6%) STIMMBETEILIGUNG: 32,9% GEMEINDEN: JA: 170 / NEIN: 12
18. MAI	3 Wollen Sie die Volksinitiative «Weniger Steuern für niedrige Einkommen (Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit im Kanton Zürich)» annehmen? (NEIN)	ABGELEHNT (63,9%) STIMMBETEILIGUNG: 50,1%
30. NOVEMBER	4 Wollen Sie die Änderung der Kantonsverfassung zur Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden annehmen? (JA)	ANGENOMMEN (83,42%) STIMMBETEILIGUNG: 40,0% GEMEINDEN: JA: 182 / NEIN: 0

KANTON ZÜRICH: ABSTIMMUNGSKALENDER DES JAHRES 2003

	ABSTIMMUNGSFRAGE (ABSTIMMUNGSEMPFEHLUNG VON KANTONS-RAT UND REGIERUNGSRAT)	ERGEBNIS
30. NOVEMBER	5 Wollen Sie die Änderung der Kantonsverfassung zur Neuregelung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat annehmen? (JA)	ABGELEHNT (55,01%) STIMMBETEILIGUNG: 40,2% GEMEINDEN: JA: 14 / NEIN: 168
30. NOVEMBER	6 Wollen Sie das Kirchengesetz annehmen? (JA)	ABGELEHNT (54,18%) STIMMBETEILIGUNG: 40,2% GEMEINDEN: JA: 16 / NEIN: 166
30. NOVEMBER	7 Wollen Sie das Gesetz über die Anerkennung von Religionsgemeinschaften annehmen? (JA)	ABGELEHNT (64,06%) STIMMBETEILIGUNG: 40,4% GEMEINDEN: JA: 8 / NEIN: 174
30. NOVEMBER	8 Wollen Sie das Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich annehmen? (JA)	ANGENOMMEN (55,70%) STIMMBETEILIGUNG: 40,3% GEMEINDEN: JA: 110 / NEIN: 74
30. NOVEMBER	9 Wollen Sie die Änderung des Gesundheitsgesetzes betreffend die Abgabe von Medikamenten annehmen? (JA)	ABGELEHNT (58,88%) STIMMBETEILIGUNG: 40,8% GEMEINDEN: JA: 14 / NEIN: 168
30. NOVEMBER	10 Wollen Sie das Gesetz über die Teilrevision der Strafprozessgesetzgebung annehmen? (JA)	ANGENOMMEN (76,27%) STIMMBETEILIGUNG: 39,8% GEMEINDEN: JA: 182 / NEIN: 0
30. NOVEMBER	11 Wollen Sie die Volksinitiative «Mitspracherecht des Volkes in Steuerangelegenheiten» annehmen? (NEIN)	ABGELEHNT (63,77%) STIMMBETEILIGUNG: 40,3% GEMEINDEN: JA: 11 / NEIN: 171
30. NOVEMBER	12 Wollen Sie die Volksinitiative «Schluss mit amtlicher Verteuerung der Wohnkosten für Mieter und Eigentümer» annehmen? (KANTONS-RAT: JA / REGIERUNGSRAT: NEIN)	ANGENOMMEN (52,06%) STIMMBETEILIGUNG: 40,4% GEMEINDEN: JA: 155 / NEIN: 27

BUND: INITIATIV- UND REFERENDUMSABSTIMMUNGEN 2003

	VORLAGE	ERGEBNIS
9. FEBRUAR	1 Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte	ANGENOMMEN (70,4%) STIMMBETEILIGUNG: 28%
9. FEBRUAR	2 Bundesgesetz über die Anpassung der kantonalen Beiträge für die interkantonalen stationären Behandlungen nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung	ANGENOMMEN (77,4%) STIMMBETEILIGUNG: 28%
18. MAI	3 Änderung des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Armee XXI)	ANGENOMMEN (76,0%) STIMMBETEILIGUNG: 50%
18. MAI	4 Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz	ANGENOMMEN (80,6%) STIMMBETEILIGUNG: 50%
18. MAI	5 Volksinitiative «Ja zu fairen Mieten»	ABGELEHNT (67,3%) STIMMBETEILIGUNG: 50% KANTONE: JA: 1 / NEIN: 19 6/2
18. MAI	6 Volksinitiative «für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre (Sonntagsinitiative)»	ABGELEHNT (62,4%) STIMMBETEILIGUNG: 50% KANTONE: JA: 0 / NEIN: 20 6/2
18. MAI	7 Volksinitiative «Gesundheit muss bezahlbar bleiben (Gesundheitsinitiative)»	ABGELEHNT (72,9%) STIMMBETEILIGUNG: 50% KANTONE: JA: 0 / NEIN: 20 6/2
18. MAI	8 Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte»	ABGELEHNT (62,3%) STIMMBETEILIGUNG: 50% KANTONE: JA: 3 / NEIN: 17 6/2
18. MAI	9 Volksinitiative «Strom ohne Atom – Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke (Strom ohne Atom)»	ABGELEHNT (66,3%) STIMMBETEILIGUNG: 50% KANTONE: JA: 1/2 (BS) / NEIN: 20 5/2

BUND: INITIATIV- UND REFERENDUMSABSTIMMUNGEN 2003

	VORLAGE	ERGEBNIS
18. MAI	IO Volksinitiative «MoratoriumPlus – Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos (MoratoriumPlus)»	ABGELEHNT (58,4%) STIMMBETEILIGUNG: 50% KANTONE: JA: 2/2 / NEIN: 20 4/2
18. MAI	II Volksinitiative «für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot» (Lehrstellen-Initiative)	ABGELEHNT (68,4%) STIMMBETEILIGUNG: 50% KANTONE: JA: 0 / NEIN: 20 6/2

INITIATIV- UND REFERENDUMSABSTIMMUNGEN IN 21 KANTONEN

KANTON	ANZAHL ABSTIMMUNGEN	
	1970–2003	1997–2003
Zürich	457	77
Solothurn	316	47
Basel-Landschaft	282	74
Schaffhausen	272	52
Graubünden	262	69
Basel-Stadt	242	22
Bern	222	22
Uri	183	29
Aargau	183	50
Thurgau	163	17
Genf	150	30
Schwyz	142	26
Wallis	136	8
Neuenburg	121	6
St. Gallen	121	20
Luzern	99	21
Zug	97	25
Waadt	86	23
Freiburg	85	11
Tessin	53	12
Jura (ab 1979)	45	4
TOTAL	3709	645

QUELLE: C2D – Centre for research on direct democracy, Aarau (www.c2d.ch)

	VORMODERN	MODERN
KONZEPTION	Klassische, vormoderne direkte Demokratie.	Moderne direkte Demokratie.
MODELL	Versammlungsdemokratie genannt «Landsgemeinde» oder einfach «Gemeinde», «genossenschaftliche Demokratie».	Referendum und Initiative als Ergänzung der repräsentativen Demokratie; «individualistische Demokratie».
GEGENBEGRIFF	Aristokratie, Monarchie.	Indirekte Demokratie.
POLITISCHE RECHTE, BÜRGERRECHTE	Gruppendenken: Demokratie, Volkssouveränität, Freiheit, Gleichheit für «UNS» als Mitglieder eines partikularen und privilegierten Kollektivs; Historische Begründung eines kollektiven Partikularismus.	Individualismus: Demokratie, Volkssouveränität, Freiheit, Gleichheit für «ALLE» als ein unveräusserliches Menschenrecht; Naturrechtliche Begründung von individuellen Menschenrechten.
BEGRÜNDUNG DER DEMOKRATIE	Demokratie als historisches Privileg einer bestimmten Gruppe, Ursprung im Widerstand gegen ungerechte Tyrannei (Wilhelm Tell).	Demokratie als Naturrecht.
DEMOKRATIE	vereinbar mit Untertanenverhältnissen.	unvereinbar mit Untertanenverhältnissen.
FREIHEIT	Genossenschaftliche oder ständische (kollektive) Freiheit.	Individuelle Freiheit.

03

MERKBLATT

**UNTERSCHIEDE ZWISCHEN VORMODERNER UND
MODERNER DIREKTER DEMOKRATIE**

	VORMODERN	MODERN
GLEICHHEIT	Gleichheit zwischen den Mitgliedern einer bestimmten Gemeinschaft/Gruppe.	Gleichheit aller Menschen.
POLITISCHE GLEICHHEIT	Die wichtigen Regierungs-, Verwaltungs- und Richterämter haben Mitglieder vornehmer, gesellschaftlich bestimmender Familien inne, die sich zwar nicht rechtlich, aber in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht deutlich von der Masse abheben.	Formelle Gleichheit verbunden mit Ungleichheit in der Praxis politischer Teilnahme.
POLITISCHE PRAXIS	Ämter- und Stimmenkauf als Form des sozialen Ausgleichs oder politischer Partizipation.	Ämter- und Stimmenkauf gelten als korrupt; der soziale Ausgleich erfolgt im Medium des Wohlfahrtsstaates.

Die Schweiz ist ein Bundesstaat, entstanden aus einem Staatenbund von unabhängigen Einzelstaaten, den Kantonen. Die Kantone – in der Schweiz häufig auch Stände genannt – sind die ursprünglichen Staaten, die sich 1848 zum Bund zusammengeschlossen und ihm einen Teil ihrer Souveränität abgetreten haben. Das politische System der Schweiz trägt diesem Umstand Rechnung, in dem es den Kantonen eine hohe Autonomie belässt und diese in allen Phasen der politischen Willensbildung beteiligt.

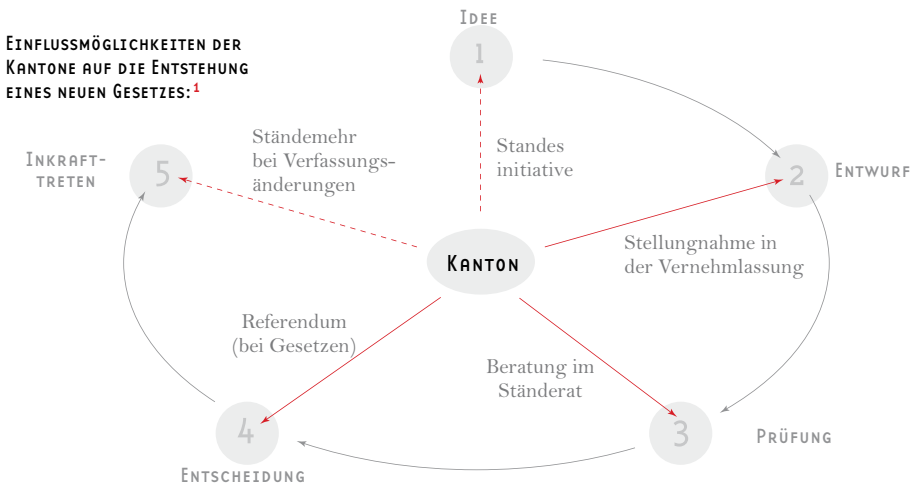
Der Schweizer Föderalismus zeichnet sich durch fünf Elemente aus:

- 1 Die Kantone haben wesentliche Kompetenzen
- 2 Es besteht eine ausgebaute Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen; aber auch zwischen den Kantonen untereinander
- 3 Die Kantone haben eine gewisse Autonomie in der Beschaffung und Verwendung ihrer Finanzen
- 4 Die Kantone verfügen über Organisations- und Verfahrensautonomie
- 5 Bei grundlegenden Entscheidungen des Bundes haben die Kantone verbrieft Mitwirkungsrechte

Artikel 3 der Bundesverfassung lautet:

«Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.»

Die Schweiz besteht aus 26 Kantonen, wovon 6 Kantone historisch bedingt in gewisser Hinsicht reduzierte Rechte haben. Jeder Kanton hat eine eigene Verfassung, ein eigenes Parlament, eine eigene Regierung und eigene Gerichte. In den Ständerat schicken die Kantone je 2 Vertreter, die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden dagegen nur einen.



¹ Vgl. für die 5 Phasen das Merkblatt 5

Die Entstehung eines Gesetzes ist eine komplexe – oft auch langwierige – Angelegenheit und dauert mindestens zwölf Monate, kann aber in Extremfällen mehr als ein Dutzend Jahre in Anspruch nehmen. Dennoch ist die Zahl neuer Gesetze in den letzten Jahren stark gewachsen. Durchschnittlich tritt heute pro Woche ein neues Gesetz in Kraft.

Der Weg zu einem neuen Gesetz kann in fünf Phasen eingeteilt werden:

- 1 Am Anfang stehen einzelne Stimmberechtigte oder Interessengruppen, die eine Volkssinitiative lancieren. Der Anstoss kann aber auch von Parlamentsmitgliedern oder von Teilen der Verwaltung, von Kantonen oder vom Bundesrat aus kommen.
- 2 In der zweiten Phase wird ein Gesetzesvorentwurf ausgearbeitet. Dafür setzt der Bundesrat oft eine 10–20köpfige Kommission ein, welche auch aus Vertreterinnen und Vertretern der an der neuen Regelung interessierten Kreise besteht. Der Gesetzesvorentwurf wird anschliessend zur so genannten «Vernehmlassung» an Kantone, Parteien und Verbände sowie an weitere besonders interessierte Gruppierungen verschickt. Sie alle können dazu Stellung nehmen und Änderungsvorschläge unterbreiten. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung überarbeitet die Bundesverwaltung den Gesetzesvorentwurf und legt diesen anschliessend dem Bundesrat vor. Der Bundesrat überprüft den Text und überweist ihn mitsamt Begründung in einer Botschaft zur parlamentarischen Behandlung an den Nationalrat und den Ständerat.
- 3 Die dritte Phase besteht in der Behandlung des Gesetzesentwurfs im Parlament. Die Ratspräsidenten entscheiden, in welcher Kammer der neue Gesetzestext zuerst debattiert wird. Eine vorberatende Kommission des entsprechenden Rats diskutiert den Text und stellt ihn und ihre Überlegungen dazu dem gesamten ersten Rat (also z.B. dem Nationalrat) vor. Dieses Vorgehen wiederholt sich in der zweiten Kammer (in diesem Fall also im Ständerat): Zunächst debattiert die entsprechende vorberatende Kommission des Ständerates den vom Nationalrat verabschiedeten Text.

Falls die Beschlüsse von National- und Ständerat voneinander abweichen, kommt es zum sogenannten Differenzbereinigungsverfahren. Die Kommission des ersten Rates beurteilt die einzelnen Unterschiede und macht darauf ihrem Rat einen Vorschlag – zum Beispiel im einen Punkt die Version des Ständerats gutzuheissen, in einem anderen aber auf der eigenen Fassung zu beharren. Nach der Diskussion und Abstimmung im ersten Rat befasst sich die vorberatende Kommission des zweiten Rats mit den noch verbleibenden Differenzen und stellt ihrem gesamten Rat einen Antrag.

Wenn es nach drei Beratungen immer noch unterschiedliche Versionen des neuen Gesetzestextes gibt, tritt die Einigungskonferenz zusammen – sie besteht aus Mitgliedern der beiden Kommissionen von National- und Ständerat – und sucht einen Kompromiss. Der schliesslich gefundene Kompromissvorschlag kommt in beiden Räten zur Schlussabstimmung.

- 4 In der nächsten Phase erhält das Volk die Möglichkeit, sich zum Gesetz zu äussern. Der Gesetzesentwurf unterliegt dem fakultativen Referendum, d.h. 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone können innert 100 Tagen die Durchführung einer Volksabstimmung über das Gesetz verlangen. (Eine Verfassungsänderung unterliegt dem obligatorischen Referendum).
- 5 Falls die 100 Tage verstrichen sind, ohne dass das Referendum ergriffen wurde oder falls die Mehrheit der Stimmberechtigten anlässlich der durch das Referendum herbeigeführten Volksabstimmung Ja zum neuen Gesetz gesagt haben, tritt dieses in Kraft.

**EINFLUSSMÖGLICHKEITEN DER STIMMBERECHTIGTEN
AUF DIE ENTSTEHUNG EINES NEUEN GESETZES IN DER
DIREKTEN DEMOKRATIE:**



QUELLE: Schweizerische Bundeskanzlei, «Der Bund kurz erklärt»
(www.bk.admin.ch/dokumentation/02070/)

In der Schweiz gilt auf Bundesebene seit 1994 der Grundsatz, dass jeder Stimmbürger frei wählen kann, ob er seine Stimme brieflich oder an der Urne abgeben will.¹ Die briefliche Stimmabgabe stellt eine Erleichterung sowohl in örtlicher als auch in zeitlicher Hinsicht dar. Ortsabwesende können ihr Stimmmaterial von einem beliebigen Ort aus, also auch aus dem Ausland absenden.

Die briefliche Stimmabgabe ist ab Erhalt der nach kantonalem Recht zur gültigen Stimmabgabe nötigen Unterlagen erlaubt.² Das konkrete Verfahren für die briefliche Stimmabgabe ist von den Kantonen zu bestimmen. Sie haben darauf zu achten, dass das Verfahren einfach ist und insbesondere die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis sowie die Erfassung aller Stimmen gewährleistet sind und Missbräuche verhindert werden.³

Es gibt in der Schweiz für die briefliche Stimmabgabe zwei unterschiedliche Systeme: das vereinfachte System und das System der brieflichen Stimmabgabe auf Gesuch. Das erste der beiden Systeme, die generelle oder vereinfachte briefliche Stimmabgabe, ist häufiger: Den Stimmberechtigten wird von Amtes wegen das Material zur brieflichen Stimmabgabe zugestellt. Das zweite System, das System der brieflichen Stimmabgabe auf Gesuch, wird nur noch von einem Kanton praktiziert. Die Stimmberechtigten können bei den zuständigen Behörden ein entsprechendes Gesuch stellen. Das Gesuch gilt entweder für eine Abstimmung, für die Dauer einer Legislaturperiode oder für alle kommenden Abstimmungen.

Mittlerweile hat sich die briefliche Stimmabgabe in städtischen Agglomerationen stark durchgesetzt. In Basel-Stadt und Genf geben über 90 Prozent aller Stimmenden ihr Votum brieflich ab. Von Kanton zu Kanton unterscheiden sich die Anteile der brieflich Stimmenden allerdings stark. Ausschlaggebend für einen hohen Anteil brieflich Stimmender scheint die Siedlungsstruktur zu sein: Städterinnen und Städter stimmen öfter brieflich als Dorfbewohnerinnen und -bewohner.⁴

¹ Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) Artikel 5 Absatz 3. Im Internet abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/sr/161_1/a5.html

² BPR Artikel 8 Absatz 2

³ BPR Artikel 8 Absatz 1

⁴ Weitere Informationen:

- Schweizerische Bundeskanzlei: Umfrage über die briefliche Stimmabgabe, Bern 1998. Im Internet abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/pore/va/doku/pdf/enquete_bsa.pdf
- Longchamp Claude: Beliebte briefliche Stimmabgabe – Hauptergebnisse der VOX-Analysen zur brieflichen Stimmabgabe bei eidgenössischen Volksabstimmungen, 1998. Im Internet abrufbar unter: [gfs Bern - Partizipation \(http://www.polittrends.ch/partizipation\)](http://gfs.bern.ch/partizipation)
- Von Arx, Nicolas: Post-Demokratie, Die briefliche Stimmabgabe in der Schweiz, in: Aktuelle Juristische Praxis 1998, S. 933–950
- Schweizerische Bundeskanzlei, Publikationen – «Briefliche Stimmabgabe - Analyse der Eidg. Volksabstimmung vom 27. November 2005», (www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00284/02526).

BRIEFLICHE STIMMABGABE NACH KANTON⁵:

KANTON	GESETZLICHE GRUNDLAGE (STAND JUNI 2005)	SEIT
Zürich	Gesetz über die politischen Rechte, § 69 www.zhlex.zh.ch	1994
Bern	Gesetz über die politischen Rechte, Artikel 10–11 www.sta.be.ch/belex/d/1/141_1.html	1991
Luzern	Stimmrechtsgesetz, § 61–63 www.lu.ch/rechtssammlung.htm	1994
Uri	Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte, Artikel 19–23 http://ur.lexspider.com/	1995
Schwyz	Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen, § 28 http://www.sz.ch/xml_1/internet/de/application/d999/d2522/d24457/p477.cfm	2000
Obwalden	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte, Artikel 29–30 http://ilz.ow.ch/gessamml/pdf/122100.pdf	1995
Nidwalden	Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, § 32–36 www.navigator.ch/nw	1994
Glarus	Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne, Artikel 13, 15–17 http://gs.gl.ch/pdf/i/gs_i_d_22_2.pdf	1995
Zug	Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen, § 13, 23, 30–35 http://www.zug.ch/behoerden/staatskanzlei/kanzlei/bgs	1997
Freiburg	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte, Artikel 18 www.fr.ch/ofl_bdlf/de/plan_sys/default.htm	1995

⁵ Weitere Informationen zu Stimmabgabereicherungen in den Kantonen sind im Internet abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/pore/nrw07/ste/kt_index.html

BRIEFLICHE STIMMABGABE NACH KANTON⁵:

KANTON	GESETZLICHE GRUNDLAGE (STAND JUNI 2005)	SEIT
Solothurn	Gesetz über die politischen Rechte, § 78–85 www.so.ch/extappl/bgs/daten/113/111.pdf	1980
Basel-Stadt	Gesetz über Wahlen und Abstimmungen, § 6, 8 www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html	1995
Basel-Landschaft	Gesetz über die politischen Rechte, § 7, 10 http://www.baselland.ch/120-0-htm.275550.0.html	1978
Schaffhausen	Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte, Artikel 14, 50, 53bis–53quater www.rechtsbuch.sh.ch/default.htm	1995
Appenzell Ausserrhoden	Gesetz über die politischen Rechte, Artikel 13–15 www.bgs.ar.ch/	1988
Appenzell Innerrhoden	Verordnung des Grossen Rates betreffend die politischen Rechte, Artikel 12–14, 17 http://www.ai.ch/de/politik/gesetzessammlung/	1979
St. Gallen	Gesetz über die Urnenabstimmungen, Artikel 16–16ter www.gallex.ch/gallex/1/fs125.3.html	1979
Graubünden	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden, Artikel 27 www.navigator.ch/gr	1995
Aargau	Gesetz über die politischen Rechte, § 17 www.ag.ch/sar/output/default.htm?/sar/output/131-100.htm	1993
Thurgau	Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, § 10 www.rechtsbuch.tg.ch/pdf/100/161_1Zneu.pdf	1985

⁵ Weitere Informationen zu Stimmabgabereicherungen in den Kantonen sind im Internet abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/pore/nrw07/ste/kt_index.html

BRIEFLICHE STIMMABGABE NACH KANTON⁵:

KANTON	GESETZLICHE GRUNDLAGE (STAND JUNI 2005)	SEIT
Tessin	Legge sull'esercizio dei diritti politici, Articoli 32–34 www.ti.ch/CAN/temi/rl *(Briefliche Stimmabgabe auf Antrag seit 1987)	*
Waadt	Loi sur l'exercice des droits politiques, articles 17b, 18, 20, 24 www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.xsp	2002
Wallis	Loi sur les droits politiques, articles 25–26 www.vs.ch/home2/etatVS/vs_public/public_lois/fr/loishtml/160.1.htm	2004
Neuenburg	Loi sur les droits politiques, articles 9a, 10, 12a, 20 http://rsn.ne.ch/ajour/default.html?141.htm	2003
Genf	Loi sur l'exercice des droits politiques, articles 61, 62, 67 www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_a5_05.html	1995
Jura	Loi sur les droits politiques, articles 18, 19, 21 http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_page/loi_161.1.hcsp	1999

⁵ Weitere Informationen zu Stimmabgabeerleichterungen in den Kantonen sind im Internet abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/pore/nrw07/ste/kt_index.html

WAS IST E-VOTING?

Unter e-Voting (auch Vote électronique) wird die Möglichkeit verstanden, elektronisch abzustimmen und zu wählen, Referenden und Initiativen auf elektronischem Weg zu unterzeichnen sowie elektronische Wahl- und Abstimmungsinformationen der Behörden zu beziehen. In der Schweiz ist der Vote électronique als Zusatz und nicht als Ersatz der herkömmlichen Verfahren (Stimmabgabe an der Urne oder per Post) geplant.

AUSGANGSLAGE

Verschiedene parlamentarische Vorstösse haben den Bundesrat aufgefordert zu prüfen, ob und wie in der Schweiz die direkte Demokratie durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien gestärkt werden kann. In der Folge hat der Bundesrat die Bundeskanzlei im August 2000 beauftragt, die Machbarkeit eines Vote électronique zu prüfen. Zu diesem Zweck hat sie eine aus Kantons- und Bundesvertretern bestehende Arbeitsgruppe «Vorprojekt Vote électronique» eingesetzt, welche dem Bundesrat einen ersten Bericht über Chancen und Risiken und die Machbarkeit eines Vote électronique unterbreitet hat.¹ Der Bericht wurde vom Bundesrat im Januar 2002 verabschiedet und in den darauffolgenden Sessionen vom Parlament zur Kenntnis genommen. Die Arbeitsgruppe begleitet weiter die von der Bundeskanzlei in den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich unterstützten Pilotprojekte zur Abklärung der zentralen Aspekte, die bei einer schweizweiten Einführung eines Vote électronique zum Tragen kommen.

VOR- UND NACHTEILE EINES VOTE ÉLECTRONIQUE

Befürworter wie Kritiker eines Vote électronique listen eine Reihe gewichtiger Argumente auf. Auf der einen Seite stehen die Chancen, die eine elektronische Ausübung der politischen Rechte mit sich bringen kann. Der Vote électronique kann in dieser Hinsicht für viele Bürgerinnen und Bürger eine Erleichterung der Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen darstellen. Die grosse Mobilität der Schweizer Bevölkerung, die Veränderungen bei den Kommunikationsgewohnheiten, die Informatisierung des Alltags könnten die Partizipation an der politischen Entscheidungsfindung zusätzlich vermindern. Man denke aber auch an Blinde und Sehbehinderte, die heute nur teilweise die Möglichkeit haben, unter Wahrung ihres Stimmgeheimnisses ihr Stimmrecht selbst wahrzunehmen, oder an AuslandschweizerInnen, die oft durch lange Postwege von der Stimmabgabe ausgeschlossen sind. Die Frage, inwiefern der Vote électronique sogar eine Steigerung der Stimmbeteiligung bewirken könnte, wird von Experten unterschiedlich beurteilt.

Auf der anderen Seite stehen die Risiken eines Vote électronique. Hier werden in erster Linie Missbrauchsmöglichkeiten angeführt. Die Kritiker befürchten den Eingriff Dritter in das Abstimmungs-geschehen. Der gegenwärtige Stand der Informatik liefert beispielsweise keine Gewähr dafür, dass ein Programm nicht derart manipuliert wird, dass eine andere als die auf dem Bildschirm erscheinende Anzeige gespeichert und wieder eine andere Anzeige ausgedruckt wird. Allfällige technische Pannen und Fehlerquellen sind bei der elektronischen Stimmabgabe schwieriger zu eruieren als bei herkömmlichen Verfahren, und die öffentliche Kontrolle über Nachzählungen wird erschwert. Können grundlegende Zweifel der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an der Zuverlässigkeit der elektronischen Ausübung der politischen Rechte nicht aus dem Weg geräumt werden, gefährdet dies das Funktionieren des demokratischen Systems.

¹ Bericht über den Vote électronique: Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte, BBI 2002 645. Bericht und weitere Informationen im Internet: Schweizerische Bundeskanzlei, Vote électronique; www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/

DIE PILOTPROJEKTE IN GENÈVE, NEUCHÂTEAU UND ZÜRICH

Eine unter allen Kantonen durchgeführte Umfrage hat gezeigt, dass sich viele Kantone an den durch den Bund mitfinanzierten Pilotprojekten beteiligen wollen.² Mit den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich wurden schliesslich entsprechende Vereinbarungen unterzeichnet.

Bei der Auswahl dieser Pilotprojekte spielte ein Kriterium die tragende Rolle. Diese drei Pilotkantone bilden bezüglich der jeweiligen Anforderungen an einen Vote électronique ein Set, welches die zentralen Aspekte für alle Schweizer Kantone mit einschliesst. Beispielsweise verfügt der Kanton Genf durch seine zentralen Verwaltungsstrukturen bereits über ein zentralisiertes Stimmregister.³ Dieses muss im Kanton Zürich erst noch geschaffen werden.⁴ Der Kanton Neuenburg prüft die Umsetzung des Vote électronique als integrierte Anwendung in seinem Guichet sécurisé unique, einem elektronischen Amtsschalter für alle Behördenangelegenheiten.⁵ Durch die unterschiedlichen Anforderungen und Zielvorgaben sowie durch die zeitliche Staffelung der drei Pilotprojekte kann das Know-how, welches für eine schweizerische Gesamtlösung benötigt wird, kontinuierlich aufgebaut werden.

In den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich wurden inzwischen verschiedene Tests durchgeführt:⁶

DATUM	KANTON	GEMEINDE	ANZAHL STIM- MENDE MIT DER MÖGLICHKEIT ZUM E-VOTING	STIMMENDE, DIE E-VOTING WAHRGENOM- MEN HABEN	STADTSEBENE DER ABSTIM- MUNGEN ODER WAHLEN
19.01.2003	Genf	Anières	1162	323	Gemeinde
30.11.2003	Genf	Cologny	2521	432	Gemeinde
18.04.2004	Genf	Carouge	9049	1024	Gemeinde
13.06.2004	Genf	Meyrin	9170	788	Gemeinde
26.09.2004	Genf	Anières, Carouge, Cologny, Meyrin	22137	2723	Bund und Kanton
24.10.2004	Genf	Vandoeuvres	1382	240	Gemeinde

² Die Umfrage kann im Internet abgerufen werden unter www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/

³ Weitere Informationen zum vote électronique im Kanton Genf: www.geneve.ch/evoting

⁴ Weitere Informationen zum vote électronique im Kanton Zürich: <https://evoting.zh.ch/www.statistik.zh.ch/produkte/evoting/index.php?p=5>

⁵ Weitere Informationen zum vote électronique im Kanton Neuenburg: www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?CatId=5266

⁶ Schweizerische Bundeskanzlei; Vote électronique – Synoptische Darstellung der Versuche in der Schweiz: www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776/

DATUM	KANTON	GEMEINDE	ANZAHL STIM- MENDE MIT DER MÖGLICHKEIT ZUM E-VOTING	STIMMENDE, DIE E-VOTING WAHRENOM- MEN HABEN	STADTSEBENE DER ABSTIM- MUNGEN ODER WAHLEN
28.11.2004	Genf	Anières, Carouge, Cologny, Collonge-Belle- rive, Meyrin, Onex, Vando- euvres, Versoix	41 431	3755	Bund und Kanton
24.04.2005	Genf	Anières, Bernex, Carouge, Chêne- Bourg, Collonge- Bellerive, Cologny, Grand-Saconnex, Lancy, Meyrin, Onex, Thonex, Vandoeuvres, Vernier, Versoix	88 082	7911	Kanton
25.09.2005	Neuenburg	Benutzer elektron. Behördenschalter «Guichet Unique»	1732	1178	Bund und Gemeinde
30.10.2005	Neuenburg	Benutzer elektron. Behördenschalter «Guichet Unique»	2209	1194	Kanton
30.10.2005	Zürich	Bülach	3919	1461	Gemeinde
27.11.2005	Zürich	Bertschikon, Bülach, Schlieren	16 726	1397	Bund, Kanton und Gemeinde
27.11.2005	Neuenburg	Benutzer elektron. Behördenschalter «Guichet Unique»	2469	1345	Bund
02.04.2006	Zürich	Bülach	9601	728	Gemeinde
26.11.2006	Zürich	Bertschikon, Bülach, Schlieren	17 344	1309	Bund und Kanton
26.11.2006	Neuenburg	Benutzer elektron. Behördenschalter «Guichet Unique»	3 554	1311	Bund und Gemeinde
11.03.2007	Neuenburg	Benutzer elektron. Behördenschalter «Guichet Unique»	3 757	1 538	Bund und Gemeinde

DATUM	KANTON	GEMEINDE	ANZAHL STIM- MENDE MIT DER MÖGLICHKEIT ZUM E-VOTING	STIMMENDE, DIE E-VOTING WAHRGENOM- MEN HABEN	STAATSEBENE DER ABSTIM- MUNGEN ODER WAHLEN
17.06.2007	Neuenburg	Benutzer elektron. Behördenschalter «Guichet Unique»	4 151	1 494	Bund, Kanton, Gemeinde
17.06.2007	Zürich	Bertschikon, Bülach, Schlieren	17 292	902	Bund, Kanton

GESETZLICHE GRUNDLAGEN

Damit der Bundesrat eine Handhabe zur Genehmigung von rechtsverbindlichen Versuchen auf Bundesebene hat, mussten das Bundesgesetz über die Politischen Rechte⁷ und die gleichlautende Verordnung⁸ ergänzt werden. Diese gesetzlichen Grundlagen und Ausführungsbestimmungen sind am 1. Januar 2003 in Kraft getreten. Fortan kann der Bundesrat auf Gesuch eines Kantons Pilotversuche zu Vote électronique für zeitlich, örtlich und sachlich begrenzte Versuche zulassen.

In der Bundesverfassung sind die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe verbrieft. Daraus folgen eine Reihe von Anforderungen an den Vote électronique, welche in den Artikeln 27a-27q der Verordnung konkretisiert werden. Die Stimmberechtigten müssen über die Organisation, die angewandte Technik und die Abläufe der elektronischen Stimmabgabe in Kenntnis gesetzt werden. Eine Korrektur und der Abbruch einer Stimmabgabe muss bis zum Absenden der Stimme möglich sein, die manipulative Beeinflussung von Stimmenden durch eingblendete Werbefenster muss ausgeschlossen werden können. Die Übermittlung einer Stimme muss auf dem Eingabegerät klar ersichtlich sein.

Zur Wahrung des Stimmgeheimnisses muss die Stimme vom Beginn der Übermittlung bis zum anonymisierten und nicht rückverfolgbaren Eintreffen verschlüsselt sein. Auch bei Systemstörung oder -ausfall muss technisch ausgeschlossen werden können, dass eine Stimme verloren gehen kann. Jedes wahrgenommene Stimmrecht und alle abgegebenen Stimmen müssen auch bei einem Systemausfall rekonstruiert werden können.

⁷ www.admin.ch/ch/d/sr/c161_1.html

⁸ www.admin.ch/ch/d/sr/c161_11.html

AUSSICHTEN

Die Pilotprojekte in Genf, Neuenburg und Zürich wurden in der Zwischenzeit ausgewertet⁹. Basierend auf dieser Evaluation hat das Parlament im März 2007 beschlossen, die erfolgreichen Versuche mit e-voting schrittweise auszubauen und die für den Einbezug von Auslandschweizern in Versuche mit e-voting notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Am 28. September 2008 konnten im Kanton Zürich erstmals nicht nur die Stimmberechtigten in den drei Pilotgemeinden Bülach, Schlieren und Bertschikon, sondern auch die Stimmberechtigten in Boppelsen, Bubikon, Fehraltorf, Maur, Männedorf, Mettmenstetten, Kleinandelfingen und Thalwil sowie im Winterthurer Stadtkreis Altstadt ihre Stimme mit e-Voting abgeben.

Bei der Abstimmung vom 30. November 2008 kamen dann auch noch die Stimmberechtigten der Kreise 1 und 2 der Stadt Zürich hinzu. Und der nächste Schritt ist bereits geplant: Für das zweite Halbjahr 2009 ist der Anschluss der in den 13 genannten Gemeinden gemeldeten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ans E-Voting-System vorgesehen.

Auf der nationalen Ebene hat das Parlament folgende nächste Schritte beschlossen:

- weitere Kantone können sich an Versuchen mit Vote électronique beteiligen;
- 2007–2011 bleibt die Zahl der elektronisch Abstimmenden auf 10 Prozent der Wählerschaft beschränkt;
- nach fünf pannenfreien und erfolgreichen Versuchen mit Vote électronique kann ein Kanton den Bundesrat um eine erweiterte Bewilligung für Versuche mit Vote électronique ersuchen;
- es sollen die Voraussetzungen für einen funktionstüchtigen Einbezug der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in Versuche mit Vote électronique geschaffen werden;
- zu diesem Zweck werden zunächst die Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer kantonsweise harmonisiert.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN:

www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting

⁹ Schweizerischer Bundesrat, Bern; Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique (BBl 2006 5459)
www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776/02793/

ÜBERBLICK ÜBER AUSGEWÄHLTE FORMEN KANTONALER INITIATIVEN UND REFERENDEN

[O] = OBLIGATORISCH/ [F] = FAKULATATIV (IN ALLEN KANTONEN EXISTIERT DAS OBLIGATORISCHE VERFASSUNGSREFERENDUM)

KANTON	GEGENSTAND VON REFERENDEN	VOLKS-INITIATIVEN*	SAMMELFRIST FÜR INITIATIVEN	FAKULTATIVE REFERENDEN*	SAMMELFRIST FÜR REFERENDEN
Aargau	Gesetze [O+F] Finanzen [F]	0,9	12 Monate	0,9	90 Tage
Appenzell Innerrhoden	Gesetze [O+F] Finanzen [F]	Lands- gemeinde			
Appenzell Ausserrhoden	Gesetze [O+F] Finanzen [O+F]	2		2	60 Tage
Basel-Land	Gesetze [O+F] Finanzen [F] Verwaltung [O]	0,9		0,9	56 Tage
Basel-Stadt	Gesetze [F] Finanzen [F]	3,2		1,6	42 Tage
Bern	Gesetze [F] Finanzen [F] Verwaltung [F]	2,2	6 Monate	1,5	90 Tage
Freiburg	Gesetze [F] Finanzen [O+F]	3,9	3 Monate	3,9	90 Tage
Genf	Gesetze [F] Finanzen [F] Verwaltung [F]	4,8	4 Monate	3,4	40 Tage

* Mindestanzahl Unterschriften, in % der Wählerschaft

ÜBERBLICK ÜBER AUSGEWÄHLTE FORMEN KANTONALER INITIATIVEN UND REFERENDEN

[0] = OBLIGATORISCH/ [F] = FAKULTATIV (IN ALLEN KANTONEN EXISTIERT DAS OBLIGATORISCHE VERFASSUNGSREFERENDUM)

KANTON	GEGENSTAND VON REFERENDEN	VOLKS-INITIATIVEN*	SAMMELFRIST FÜR INITIATIVEN	FAKULTATIVE REFERENDEN*	SAMMELFRIST FÜR REFERENDEN
Glarus	Gesetze [0] Finanzen [0] Verwaltung [0]	Lands- gemeinde			
Graubünden	Gesetze [0+F] Finanzen [0+F] Verwaltung [0]	4,0	12 Monate	2,4	90 Tage
Jura	Gesetze [F] Finanzen [0+F] Verwaltung [0]	3,9	12 Monate	3,9	60 Tage
Luzern	Gesetze [F] Finanzen [0+F]	2,2	12 Monate	1,3	60 Tage
Neuenburg	Gesetze [F] Finanzen [0] Verwaltung [0]	5,7	6 Monate	5,7	40 Tage
Nidwalden	Gesetze [F] Finanzen [0+F] Verwaltung [0]	1,9	2 Monate	1,0	30 Tage
Obwalden	Gesetze [0+F] Finanzen [0+F]	2,3		0,5	30 Tage

* Mindestanzahl Unterschriften, in % der Wählerschaft

QUELLE: Vatter Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich (Opladen 2002), p. 226f.

ÜBERBLICK ÜBER AUSGEWÄHLTE FORMEN KANTONALER INITIATIVEN UND REFERENDEN

[0] = OBLIGATORISCH/ [F] = FAKULATATIV (IN ALLEN KANTONEN EXISTIERT DAS OBLIGATORISCHE VERFASSUNGSREFERENDUM)

KANTON	GEGENSTAND VON REFERENDEN	VOLKS-INITIATIVEN*	SAMMELFRIST FÜR INITIATIVEN	FAKULTATIVE REFERENDEN*	SAMMELFRIST FÜR REFERENDEN
St. Gallen	Gesetze [F] Finanzen [0+F]	2,8	3–6 Monate	1,4	30 Tage
Schaffhausen	Gesetze [0+F] Finanzen [0+F] Verwaltung [0]	2,1		2,1	90 Tage
Schwyz	Gesetze [0+F] Finanzen [0]	2,4		2,4	30 Tage
Solothurn	Gesetze [0+F] Finanzen [0+F] Verwaltung [0]	1,8	18 Monate	0,9	90 Tage
Thurgau	Gesetze [F] Finanzen [0+F]	2,9	6 Monate	1,4	90 Tage
Tessin	Gesetze [F] Finanzen [F]	5,3	2 Monate	3,7	30 Tage
Uri	Gesetze [0+F] Finanzen [0+F]	2,4		1,8	90 Tage
Wallis	Gesetze [F] Finanzen [F] Verwaltung [0]	3,3	12 Monate	1,7	90 Tage

* Mindestanzahl Unterschriften, in % der Wählerschaft

ÜBERBLICK ÜBER AUSGEWÄHLTE FORMEN KANTONALER INITIATIVEN UND REFERENDEN

[0] = OBLIGATORISCH/ [F] = FAKULATATIV (IN ALLEN KANTONEN EXISTIERT DAS OBLIGATORISCHE VERFASSUNGSREFERENDUM)

KANTON	GEGENSTAND VON REFERENDEN	VOLKS-INITIATIVEN*	SAMMELFRIST FÜR INITIATIVEN	FAKULTATIVE REFERENDEN*	SAMMELFRIST FÜR REFERENDEN
Waadt	Gesetze [F] Verwaltung [0]	3,3	3 Monate	1,7	40 Tage
Zug	Gesetze [F] Finanzen [0]	3,2		2,4	60 Tage
Zürich	Gesetze [0] Finanzen [0+F] Verwaltung [0]	1,3	6 Monate	0,6	60 Tage

* Mindestanzahl Unterschriften, in % der Wählerschaft

QUELLE: Vatter Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich (Opladen 2002), p. 226f.

DIE ERSTE HELVETISCHE VERFASSUNG VOM 12. APRIL 1798

(Entworfen von Ochs und angenommen ohne Diskussion zu Aarau, den 12. April 1798, teilweise auf Zeit suspendiert, durch die Dekrete vom 5. November 1798, 15. Februar und 18. Mai 1799, faktisch aufgehoben durch den Staatsstreich vom 7. Januar 1800.)

QUELLE: Hilty, Carl: Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik (Bern 1878), S. 731 ff.

ERSTER TITEL. HAUPTGRUNDSÄTZE.

Art. 1 Die helvetische Republik macht Einen unzertheilbaren Staat aus. Es giebt keine Grenzen mehr zwischen den Kantonen und den unterworfenen Landen, noch zwischen einem Kanton und dem andern. Die Einheit des Vaterlandes und das allgemeine Interesse vertritt künftig das schwache Band, welches fremdartige, ungleiche, in keinem Verhältnisse stehende, kleinlichen Lokalitäten und einheimischen Vorurtheilen unterworfenen Theile zusammenhielt und auf's Gerathewohl leitete. So lange alle einzelnen Theile schwach waren, musste auch das ganze schwach sein. Die vereinigte Stärke Aller wird künftig eine allgemeine Stärke bewirken.

Art. 2 Die Gesamtheit der Bürger ist der Souverain oder Oberherrscher. Kein Theil und kein einzelnes Recht der Oberherrschaft kann vom Ganzen abgerissen werden, um das Eigenthum eines Einzelnen zu werden. Die Regierungsform, wenn sie auch sollte verändert werden, soll allezeit eine repräsentative Demokratie sein.
(...)

DRITTER TITEL. POLITISCHER STAND DER BÜRGER.

Art. 19 Alle diejenigen, welche jetzt wirkliche Bürger einer regierenden oder Munizipalstadt, eines unterworfenen oder freien Dorfes sind, werden durch gegenwärtige Konstitution Schweizerbürger. Ebenso diejenigen, welche das ewige Hintersässrecht hatten, und alle in der Schweiz geborene Hintersässen.

Art. 20 Der Fremde wird Bürger, wenn er zwanzig Jahre lang nach einander in der Schweiz gewohnt, wenn er sich nützlich gemacht hat, und wegen seiner Aufführung und Sitten günstige Zeugnisse aufweisen kann. Er muss aber für sich und seine Nachkommen auf jedes andere Bürgerrecht Verzicht leisten, er muss den Bürgereid ablegen, und sein Name wird in das Register der Schweizerbürger, welches in dem Nationalarchiv niedergelegt wird, eingeschrieben.
(...)

VIERTER TITEL. VON DEN PRIMAR- UND WAHLVERSAMMLUNGEN.

- Art. 28** Die Primarversammlungen bestehen aus den Bürgern und Bürgerssöhnen, welche seit fünf Jahren in derselben Gemeinde wohnen, vom Tage an gerechnet, allwo sie erklärt haben, dass ihr Wille sei, sich allda häuslich niederzulassen. Es gibt jedoch Fälle, wo die gesetzgebenden Räthe nur den Geburtsort, entweder des Bürgers selbst, oder seines Vaters, wenn er nicht in der Schweiz geboren wäre, für den Wohnsitz anerkennen zu können. Um in einer Primar- oder Wahlversammlung zu stimmen, muss man das 20. Jahr zurückgelegt haben.
- Art. 29** Jedes Dorf oder Flecken, wo sich 100 Bürger befinden, die das Stimmrecht haben, macht eine Primarversammlung aus.
- Art. 30** Die Bürger eines jeden Dorfes oder Fleckens, welches nicht 100 stimmfähige Bürger enthält, vereinigen sich mit denen von dem nächstgelegenen Flecken oder Dorf.
- Art. 31** Die Städte haben eine Primarversammlung in jeder Sektion oder Quartier. Die gesetzgebenden Räthe bestimmen die Anzahl der Bürger.
- Art. 32** Die Primarversammlungen haben Statt:
1) um die Staatsverfassung anzunehmen oder zu verwerfen;
2) um alle Jahre die Glieder der Wahlversammlung des Kantons zu ernennen.
- Art. 33** Je auf 100 Personen, welche die erforderlichen Eigenschaften haben, um Bürger zu sein, wird ein Wahlmann ernannt.
(...)

ELFTER TITEL. ABÄNDERUNG DER KONSTITUTION.

- Art. 106** Der Senat schlägt diese Abänderungen vor; die hierüber gemachten Vorschläge aber erhalten nicht eher die Kraft eines Schlusses, bis sie zwei Mal dekretirt worden, und zwar muss zwischen dem ersten Dekret und dem zweiten ein Zeitraum von 5 Jahren verstreichen. Die Schlüsse des Senats müssen hierauf von dem Grossen Rathe verworfen oder genehmigt, und im letztern Fall den Primarversammlungen zugeschickt werden, um sie anzunehmen oder zu verwerfen.
- Art. 107** Wenn die Primarversammlungen dieselben annehmen, so sind sie neue Grundgesetze der Staatsverfassung.

**BUNDESVERFASSUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT
VOM 12. SEPTEMBER 1848**

QUELLE: Offizielle Sammlung der das schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, Bundesgesetze, Verträge und Verordnungen seit der Einführung der neuen Bundesverfassung vom 12. September 1848 bis 8. Mai 1850, 2. Aufl., Bern 1850, S. 3 ff.

ERSTER ABSCHNITT.**ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN.**

- Art. 1** Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der zwei und zwanzig souveränen Kantone, als: Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden (ob und nid dem Wald), Glarus, Zug, Freyburg, Solothurn, Basel (Stadt und Land), Schaffhausen, Appenzell (beider Rhoden), St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf bilden in ihrer Gesammtheit die schweizerische Eidgenossenschaft.
- Art. 2** Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.
- Art. 3** Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.
- Art. 4** Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Unterthanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.
- Art. 5** Der Bund gewährleistet den Kantonen ihr Gebiet, ihre Souveränität inner den Schranken des Artikels 3, ihre Verfassungen, die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger gleich den Rechten und Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat.
- Art. 6** Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen. Der Bund übernimmt diese Gewährleistung insofern:
- sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten;
 - sie die Ausübung der politischen rechte nach republikanischen – repräsentativen oder demokratischen – Formen sichern;
 - sie vom Volke angenommen worden sind und revidirt werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.

Art. 42 Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger. Als solcher kann er in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten die politischen Rechte in jedem Kanton ausüben, in welchem er niedergelassen ist. Er kann aber diese Rechte nur unter den nämlichen Bedingungen ausüben, wie die Bürger des Kantons und in Beziehung auf die kantonalen Angelegenheiten erst nach einem längern Aufenthalte, dessen Dauer durch die Kantonalgesetzgebung bestimmt wird, jedoch nicht über zwei Jahre ausgedehnt werden darf.

Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.

DRITTER ABSCHNITT.

REVISION DER BUNDESVERFASSUNG.

Art. III Die Bundesverfassung kann jederzeit revidirt werden.

Art. II2 Die Revision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Art. II3 Wenn eine Abtheilung der Bundesversammlung die Revision beschließt und die andere nicht zustimmt, oder wenn fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Verfassung verlangen, so muß im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine Revision stattfinden soll oder nicht, dem Schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Rätthe neu zu wählen, um die Revision zur Hand zu nehmen.

Art. II4 Die revidirte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist.

BUNDESVERFASSUNG VON 1874

QUELLE: Amtliche Sammlung (neue Folge), Bd. I, S. 1ff

ERSTER ABSCHNITT

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

[Bürgerrechte]

Art. 43 (1) Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.

(2) Als solcher kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitz Antheil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.

(3) Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.

(4) Der niedergelassene Schweizerbürger genießt an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindeglieder. Der Mittheil an Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten, sind jedoch hievon ausgenommen, es wäre denn, daß die Kantonalgesetzgebung etwas Anderes bestimmen würde.

(5) In kantonalen Gemeindeangelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten.

(6) Die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden unterliegen der Genehmigung des Bundesrates.

[Befugnisse der Bundesversammlung]

Art. 89 (1) Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.

(2) Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

Art. 90 Die Bundesgesetzgebung wird bezüglich der Formen und Fristen der Volksabstimmung das Erforderliche feststellen.

DRITTER ABSCHNITT

REVISION DER BUNDESVERFASSUNG

Art. 118 Die Bundesverfassung kann jederzeit revidiert werden.

Art. 119 Die Revision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Art. 120 (1) Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Revision beschliesst und die andere nicht zustimmt, oder wenn fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine Revision stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

(2) Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Revision zur Hand zu nehmen.

- Art. 121** (1) Die revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist.
(2) Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone wird die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt.
(3) Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kantone gilt als Standesstimme desselben.

BUNDESVERFASSUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT VOM 18. APRIL 1999

QUELLE: Systematische Sammlung des Bundesrechts, Nr. 101 (SR 101)

Die Fassung vom 18. April 1999 ist in der Amtlichen Sammlung 1999, S. 2556–2611 publiziert.
(AS 1999 2556)

2. TITEL: GRUNDRECHTE, BÜRGERRECHTE UND SOZIALZIELE

1. KAPITEL: GRUNDRECHTE

Art. 34 Politische Rechte

- (1) Die politischen Rechte sind gewährleistet.
(2) Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

4. TITEL: VOLK UND STÄNDE

1. KAPITEL: ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 136 Politische Rechte

- (1) Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.
(2) Sie können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.

Art. 137 Politische Parteien

Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

2. KAPITEL: INITIATIVE UND REFERENDUM

Art. 138 Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung

- (1) 100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative eine Totalrevision der Bundesverfassung vorschlagen.
- (2) Dieses Begehren ist dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.

Art. 139 Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

- (1) 100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.
- (2) Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.
- (3) Die Initiative wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung empfiehlt die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung. Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

Art. 140 Obligatorisches Referendum

- (1) Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:
 - a. die Änderungen der Bundesverfassung;
 - b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften;
 - c. die dringlich erklärten Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; diese Bundesgesetze müssen innerhalb eines Jahres nach Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden.

- (2) Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet:
- die Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung;
 - die Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung in der Form der allgemeinen Anregung, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind;
 - die Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen ist, bei Uneinigkeit der beiden Räte.

Art. 141 Fakultatives Referendum

(1) Auf Verlangen von es 50 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses, so werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet vorgelegt:

- Bundesgesetze;
- dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt;
- Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen;
- völkerrechtliche Verträge, die:
 - unbefristet und unkündbar sind;
 - den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
 - eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

(2) Die Bundesversammlung kann weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen.

Art. 142 Erforderliche Mehrheiten

- Die Vorlagen, die dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden sich dafür ausspricht.
- Die Vorlagen, die Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände sich dafür aussprechen.
- Das Ergebnis der Volksabstimmung im Kanton gilt als dessen Standesstimme.
- Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden haben je eine halbe Standesstimme.

ENTSTEHUNG

- 1848 Bundesverfassung von 1848: Initiative auf Totalrevision der Verfassung sowie obligatorisches Verfassungsreferendum.
- 1872 und 1961 Einführung der Gesetzesinitiative abgelehnt.
- 1874 Totalrevidierte Bundesverfassung von 1874: Erweiterung der Volksrechte um das fakultative Gesetzesreferendum.
- 1891 Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung.

AUSBAU SEIT 1891

Mit dem Instrument der Initiative kann die direkte Demokratie sich selber zum Thema machen, sei es zum Ausbau oder zum Abbau. Natürlich können Reformen auch von den Behörden eingeleitet werden. Zum Ausbau nach 1891 gehören

- a) die Einführung und Erweiterung des Staatsvertragsreferendums, das eine direkte Mitsprache der Stimmbürger in der Aussenpolitik ermöglicht (1921, 1977, 2003) sowie
- b) die Methode des «doppelten Ja» zu Initiative und Gegenentwurf mit Stichfrage (1987, 2003) und
- c) die Einführung der allgemeinen Volksinitiative (2003).

Gemäss Bundesverfassung entscheidet in der Schweiz das Volk über den «Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften». So haben die Schweizer den Beitritt zur UNO zunächst abgelehnt (1986) und danach in einer zweiten Abstimmung gutgeheissen (2002). Genauso haben sie den Beitritt zum EWR (1992) abgelehnt. Ohne Staatsvertragsreferendum hätte es diese Abstimmungen nicht gegeben und die Schweiz wäre heute wohl ein Mitglied der Europäischen Union.

Im Februar 2003 wurde das Staatsvertragsreferendum auf Vorschlag von Regierung und Parlament zum zweiten Mal erweitert. Die Stimmbürger müssen dort mitentscheiden können, wo die wichtigen Entscheide gemacht werden und das geschieht immer häufiger durch Völkerrecht und durch Staatsverträge, hiess es in der Begründung. Die Einführung (1921) und die erste Erweiterung des Staatsvertragsreferendums (1977) waren noch unter dem Druck von Volksbewegungen und Volkssinitiativen entstanden.

Nationale Demokratien erleiden einen Bedeutungsverlust, wenn als Folge von Globalisierung und europäischer Integration politische Entscheidungsmacht aus dem Bereich der Demokratie ausgelagert wird. Eine angemessene Antwort auf diese Herausforderung wäre es, die Demokratie über nationale Grenzen hinaus zu erweitern. Für die Schweiz stellt sich zudem die Frage, inwieweit der Beitritt zur Europäischen Union einem Abbau von direkter Demokratie gleichkäme. Dieses Problem liesse sich durch die Einführung von direkter Demokratie in der Europäischen Union entschärfen.

Immer wieder sind Versuche zur Erweiterung der direkten Demokratie auf der Bundesebene gescheitert. So wurde 1956 das Finanzreferendum abgelehnt, 1961 die Gesetzesinitiative, 1978 die Mitsprache im Nationalstrassenbau, 1979 die Mitsprache bei der Konzession von Atomkraftwerken, 1987 das Rüstungsreferendum und 2000 das konstruktive Referendum.

Auch Abbauversuche hat es gegeben, bisher allerdings ohne Erfolgchancen. 1935 erlitt die neue Rechte, welche davon träumte, die Demokratie durch eine autoritäre Ordnung zu ersetzen, eine Abfuhr. 2000 wurde die Initiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)» deutlich abgelehnt und damit noch radikalere Versuche gestoppt, welche der direkten Demokratie unter dem Denkmantel einer Verwesentlichung die Zähne ziehen wollten.

1918	Einführung des Proporztes für die Wahl in den Nationalrat im dritten Anlauf nach 1900 und 1910.
1910 und 1942	Volkswahl des Bundesrates abgelehnt.
1956	Einführung des Bundesfinanzreferendums scheitert.
1921	Einführung des fakultativen Staatsvertragsreferendums (zunächst begrenzt auf unbefristete Staatsverträge; einfaches Volksmehr), das 1977 ergänzt wird mit dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum (mit doppeltem Mehr von Volk und Ständen) für den Beitritt zu internationalen Organisationen.
2003	Erweiterung des fakultativen Staatsvertragsreferendums.
1949	Einführung des obligatorischen Referendums für dringliche, allgemeine Bundesbeschlüsse, die keine Verfassungsgrundlagen haben. Danach müssen diese Beschlüsse spätestens ein Jahr, nachdem sie in Kraft getreten sind, dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Finden sie keine Mehrheit, treten sie ausser Kraft. Besteht eine Verfassungsgrundlage, so gilt das fakultative Referendum.
1971	Einführung des Wahl- und Stimmrechts für Frauen, das 1959 abgelehnt worden war.
1973	Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeartikels.
1977	Erhöhung der Unterschriftenzahlen für die Initiative und das Referendum.
1978	Ablehnung der Eidgenössischen Volksinitiative «für die vermehrte Mitbestimmung der Bundesversammlung und des Schweizervolkes im Nationalstrassenbau»
1981	Artikel für «Gleiche Rechte für Mann und Frau» in der Verfassung verankert.
1987	Einführung des Rüstungskreditreferendums scheiterte an der Urne.
1987	Das «doppelte Ja» bei Volksabstimmungen mit Volksinitiative und Gegenvorschlag wird angenommen.
2003	Verfeinerung des «doppelten Ja».
1991	Einführung des Stimmrechalters 18, welches 1976 gescheitert war.

1999	Am 18. April wurde der Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung angenommen. Die Verfassung trat am 1. Januar 200 in Kraft.
12.3.2000	Ablehnung der Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)», welche eine Frist von 12 Monaten zwischen dem Einreichen einer Volksinitiative und der Abstimmung einführen wollte.
24.9.2000	Ablehnung der Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)».
12.3.2000	Ablehnung der Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)», welche eine angemessene Vertretung der Frauen in allen Bundesbehörden, namentlich im Nationalrat, im Ständerat, im Bundesrat und im Bundesgericht verlangte.
9.2.2003	Einführung der allgemeinen Volksinitiative ¹ sowie Erweiterung des fakultativen Staatsvertragsreferendums und Verfeinerung des «doppelten Ja».

¹ Im März 2007 hat das Parlament die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative abgelehnt, da diese zu kompliziert und bürgerunfreundlich sei und gleichzeitig beschlossen, dem Volk die Frage, ob die allgemeine Volksinitiative wieder aus der Verfassung gestrichen werden soll, zur Abstimmung zu unterbreiten.

Generell stimmen die Schweizerinnen und Schweizer in den allermeisten Fällen, so wie sich die Behörden, das heisst der Bundesrat (Regierung) und das Parlament (National- und Ständerat) es wünschen. Ausnahmen wie die drei Volksentscheide vom 8. Februar 2004, die alle entgegen dem Willen der Behörden ausgingen, bestätigen diese Regel.

ENTWICKLUNG

Besonders interessant ist die Entwicklung. Denn in der Mitte des 19. Jahrhunderts waren behördenstützende Volksabstimmungen noch die Ausnahme. Nur gerade jede fünfte Abstimmung ging so aus, wie es die Behörden empfohlen hatten. Seither aber hat sich die Mehrheitsmeinung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger immer mehr jener von Bundesrat und Parlament genähert; die Zahl der behördenstützenden Urnengänge ist von unter 20 auf über 80 Prozent gestiegen. Diese Entwicklung geht zudem einher mit dem Wachstum an Volksentscheiden in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Behörden waren mit anderen Worten der erhöhten direktdemokratischen Herausforderung gut gewachsen.

INSTITUTIONELLE UNTERSCHIEDE

Betrachtet man den Erfolg der Behörden in bezug auf die drei hauptsächlichen Institutionen, obligatorisches Referendum, fakultatives Referendum und Initiative, so zeigen sich jedoch grosse Differenzen: Während die Erfolgsquote der Behörden beim obligatorischen Referendum stetig gestiegen ist, gleicht der Umgang mit dem fakultativen Referendum einer Achterbahnfahrt: Das fakultative Referendum stellte im 19. Jahrhundert ein grosses Problem für die Behörden dar. Zwei von drei Vorlagen scheiterten am Volkswillen. In den ersten zwanzig Jahren des 20. Jahrhunderts konnten die Behörden aber eine Umkehrung der Situation erreichen: Während dieser Zeitspanne konnten sie in zwei von drei Abstimmungen mit der Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger rechnen. In den 1920-er und 1930-er Jahren aber verloren Bundesrat und Parlament vier von fünf Referendumsabstimmungen. Seit den 1970-er Jahren nun liegen die Chancen der Behörden, ein fakultatives Referendum für sich zu entscheiden wieder über 50 Prozent. Trotzdem bleibt das fakultative Referendum aus Sicht der Behörden das «gefährlichste» Volksrecht.

GEFÄHRLICHE INITIATIVEN?

Von Volksinitiativen geht weit weniger oft als von fakultativen Referenden eine Gefahr für Regierung und Parlament aus. In neun von zehn Fällen geht eine Initiativabstimmung so aus, wie sich die Behörden dies gewünscht hatten. Fast immer verlangt die Volksinitiative etwas, dass über die Reformbereitschaft der gewählten Instanzen hinausgeht. Deshalb lehnen die Behörden die Initiative ab, können ihr aber einen direkten oder indirekten (in Form eines Gesetzes) Gegenvorschlag gegenüber stellen. In der Geschichte gab es nur eine kurze Zeit (zwischen 1910 und 1920), in der die meisten Volksinitiativen die Abstimmungshürde überspringen konnten. Seit 1940 aber scheitern neun von zehn Volksinitiativen an der Urne, wobei eine Mehrzahl der Initianten allerdings im Nachhinein einen indirekten Erfolg verbuchen kann.

GRÜNDE FÜR DEN ERFOLG DER BEHÖRDEN

Als wichtigste Gründe für den relativen Erfolg der Behörden bei Abstimmungen können die Regierungskonkordanz und der Parlamentskonsens bezeichnet werden. Anders ausgedrückt: je besser die relevanten politischen Kräfte in die Regierung eingebunden sind und je grösser der Konsens im Parlament für eine Sachvorlage war, desto grösser sind die Chancen dafür, dass Bundesrat und Parlament eine Volksabstimmung gewinnen können. Wenn aber weder der Bundesrat in einer Sachfrage überzeugen kann, noch das Parlament sich grossmehrheitlich für eine Vorlage einigen kann, wird es für die Behörden an der Urne kritisch: so geschehen am 8. Februar 2004, als 63 Prozent der Stimmenden den vom Bundesrat und Parlament vorgeschlagenen Ausbau des Strassennetzes («Avanti-Gegenvorschlag») bachab schickten, einer von den Behörden bekämpfte Volksinitiative zur «lebenslangen Verwahrung extremgefährlicher Straftäter» mit 56,2% zustimmten und schliesslich ein neues Mietrecht mit 64% Nein-Stimmen ablehnten.

DATUM DER VOLKS- ABSTIMMUNG	TITEL	VOLK JA (NEIN)	STÄNDE ANNAHME (ABLEHNUNG)	BEMERKUNGEN
20.08.1893	1 Schächtverbot (BV Art. 25bis)	191 527 (127 101)	10 3/2 (9 3/2)	BBl 1893 IV 399–403, AS NF XIII 1020; formell nun auf Gesetzesstufe in Kraft
05.07.1908	2 Absinthverbot (BV Art. 31 Bst. b und Art. 32ter)	241 078 (138 669)	17 6/2 (2)	BBl 1908 IV 572, AS XXIV 879; formell ausser Kraft
13.10.1918	3 Proporzwahl des Nationalrats (BV Art. 73)	299 550 (149 035)	17 5/2 (2 1/2)	BBl 1918 V 100, AS 34 1219; formell in Kraft
21.03.1920	4 Spielbankenverbot (BV Art. 35)	271 947 (241 441)	11 2/2 (8 4/2)	BBl 1921 II 302f, AS 37 301; vgl. Nr. 6; formell ausser Kraft
30.01.1921	5 Staatsvertragsreferendum (BV Art. 89)	398 538 (160 004)	17 6/2 (2)	BBl 1921 I 424, AS 37 303; formell ausser Kraft
02.12.1928	6 Erhaltung der Kursäle (BV Art. 35)	296 395 (274 528)	13 3/2 (6 3/2)	BBl 1929 I 94, AS 45 68; formell modifi- ziert in Kraft
11.09.1949	7 Rückkehr zur direkten Demokratie (Dringlichkeits- recht, BV Art. 89bis)	280 755 (272 599)	11 3/2 (8 3/2)	BBl 1949 II 582, AS 1949 511; formell in Kraft
28.11.1982	8 Preisüberwachung (BV Art. 31septies)	730 938 (530 498)	16 2/2 (4 4/2)	BBl 1983 I 928, AS 1983 240; formell in Kraft
06.12.1987	9 Rothenthurm-Initiative (Schutz der Moore, BV Art. 24sexies Abs. 5 und UeBest)	1153 448 (843 555)	17 6/2 (3)	BBl 1988 I 572, AS 1988 352; formell in Kraft

DATUM DER VOLKS- ABSTIMMUNG	TITEL	VOLK JA (NEIN)	STÄNDE ANNAHME (ABLEHNUNG)	BEMERKUNGEN
23.09.1990	10 Stopp dem Atomkraftwerkbau (Moratorium, BV UeBest Art. 19)	946 077 (789 209)	17 5/2 (3 1/2)	BBl 1991 I 309, AS 1991 247; formally expired, no longer in force
26.09.1993	11 Für einen arbeitsfreien Bundes- feiertag (1. August-Initiative, BV Art. 116bis und UeBest Art. 20)	1 492 285 (289 122)	20 6/2 (0)	BBl 1993 IV 266 and 269, AS 1993 3041; formally in force
20.02.1994	12 Schutz des Alpengebiets vor dem Transitverkehr (BV Art. 36sexies und UeBest Art. 22)	954 491 (884 362)	13 6/2 (7)	BBl 1994 II 701, AS 1994 1101; formally in force
03.03.2002	13 Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) (BV Art. 197 Ziff. 1)	1 489 110 (1 237 629)	11 2/2 (9 4/2)	BBl 2002 3690; AS 2002 885; formally in force
08.02.2004	14 Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem ge- fährliche Sexual- und Gewalt- straftäter (BV Art. 123a)	1 198 751 (934 576)	19 5/2 (1 1/2)	BBl 2004 2199
27.11.2005	15 Für Lebensmittel aus gentech- nikfreier Landwirtschaft (BV Art. 197 Ziff. 7)	1 125 835 (896 482)	20 6/2 (0)	BBl 2006 1061

QUELLE: Schweizerische Bundeskanzlie, Sektion Politische Rechte (www.bk.admin.ch/themen/pore)

	REINE REPRÄSENTATIVDEMOKRATIE	GUT AUSGEBAUTE DIREKTE DEMOKRATIE
MENSCHENBILD	Politisch unmündige Bürger, mündige Politiker	Mündige Bürger als Politiker
VERHÄLTNIS ZWISCHEN POLITIKERINNEN UND BÜRGERINNEN	Etablierten-Aussenseiter-Beziehung; institutionalisierte kategorische Ungleichheit	Gleichmäßigere Verteilung der Machtressourcen; keine kategorische Ungleichheit; BürgerInnen verfügen über unabhängige Kontroll- und Vorschlagsmöglichkeiten
VERTEILUNG DER POLITISCHEN MACHTRESSOURCEN	Politiker monopolisieren: 1. das Recht, politische Sachentscheide zu fällen 2. das Recht, die politische Agenda zu bestimmen 3. Zugang zu wichtigen Informationen	Politiker haben kein Monopol auf politische Sachentscheide bzw. Agenda-Setting
POLITISCHE RECHTE DER BÜRGER	Wahlrecht	Wahl- und Stimmrecht
TEILNAHMEVERFAHREN	Wahlen, Plebiszite, evtl. obligatorisches Verfassungsreferendum	Wahlen, Referenden und Initiativen, obligatorisches Verfassungsreferendum
BÜRGERROLLE	Wähler, Passivbürger, Aussenseiter, Wählt Personen und Parteien, fällt keine Sachentscheide, Beraten die Politiker, Politische Fremdregulierung	Wähler, Gelegenheitspolitiker, Aktivbürger, Macht die wichtigen Entscheide, wählt das Personal, politische Selbstregulierung
POLITIKERROLLE	Decision-maker, Regiert für die BürgerInnen, Lässt sich beraten, Aktivbürger, Etablierter	Decision-maker, Regiert mit den Bürgerinnen Beraten die Bürger, Aktivbürger
FREIHEIT	negative Freiheit, Verzicht auf Freiheit als Autonomie	Positive Freiheit, Freiheit als Autonomie

- 1950** In der Volksabstimmung im Kanton Bern wurde das Jura-Statut bei einer Beteiligung von rund 31% mit 69 089 Ja gegen 72 899 Nein angenommen, und zwar in allen Amtsbezirken, in jenen des Juras noch deutlicher als im alten Kantonsteil.
- 1959** Am 5. Juli 1959 wurde die Initiative des Rassemblement Jurassien im gesamten Kanton mit 80 141 Nein gegen 23 130 Ja und in den sieben jurassischen Amtsbezirken zusammen mit 16 352 Nein gegen 15 159 Ja verworfen. Allerdings war der Jura gespalten: die Freiberge, Delsberg und Pruntrut nahmen mit Ja-Anteilen zwischen 76 und 66% an, Courtelary, Laufen, Moutier und Neuenstadt lehnten mit 65 bis 75% Nein ab. Die Stimmbeteiligung betrug im Jura 85% und im alten Kantonsteil 31%.
- 1970** Der «Zusatz zur Staatsverfassung des Kantons Bern hinsichtlich des jurassischen Landesteiles», welcher den Amtsbezirken des Jura das Selbstbestimmungsrecht einräumt, wurde in der Volksabstimmung vom 1. März 1970 mit 90 358 Ja gegen 14 133 Nein angenommen. Die Stimmbeteiligung betrug im Jura rund 60% und im ganzen Kanton 38%. Die Verfassungsänderung wurde in allen Amtsbezirken angenommen, besonders deutlich im Jura.
- 1974** 23. Juni 1974: Volksbefragung bei den jurassischen Stimmbürgern: «Wollt ihr einen neuen Kanton bilden?»

BEZIRK	JA	NEIN	UNGÜLTIG/LEER	BETEILIGUNG (%)
Courtelary	3 123	10 260	288	90,03
Delémont	11 070	2 948	509	92,50
Franches-Montagnes	3 573	1 058	76	93,48
Laufen	1 433	4 119	51	73,16
Moutier	7 069	9 330	383	91,48
Neuenstadt	931	1 776	41	86,47
Porrentruy	9 603	4 566	404	93,62
Jura	36 802	34 057	1 752	88,67

- 1975** 16.3.1975: Volksbefragungen in drei Bezirken: «Wollt ihr weiterhin dem Kanton Bern angehören?»

BEZIRK	JA	NEIN	UNGÜLTIG/LEER	BETEILIGUNG (%)
Courtelary	10 802	3 268	115	92,13
Moutier	9 947	7 740	113	96,02
Neuenstadt	1 927	997	28	91,48

- 1978** 24.9.1978: Eidgenössische Volksabstimmung über die Anerkennung des neuen, 26. Kantons der Schweiz. Die Vorlage wurde von allen Kantonen (Ständen) und einem Volksmehr von 1 309 841 Ja gegen 281 873 Nein angenommen. Die Stimmbeteiligung betrug 42%.

- 1815 Am Wiener Kongress erhielt der Kanton Bern als Ausgleich für die Waadt und den Aargau das ehemalige Fürsttum Basel, das nun den Landesteil Jura bildete.
- 1815–1945 5 Protestbewegungen im Jura: 1826–31, 1834–36, 1838–39, 1867–69, 1913–19. Sie alle waren von kurzer Dauer und geringer Mobilisierungskraft. Andere Konfliktlinien, welche den Jura nicht vereinten, sondern teilten, hatten Vorrang.
- 1947 Moeckli-Affäre. Der Berner Grosse Rat verweigerte dem aus dem Jura stammenden Regierungsrat Georges Moeckli das Baudepartement wegen angeblich «mangelnder Deutschkenntnisse». Zweitausend Demonstranten protestierten in Delsberg. Das Comité de Moutier konstituierte sich. Sein Ziel: Autonomie innerhalb des Kantons Bern. Das Mouvement séparatiste jurassien (MSJ) wurde gegründet. In seiner Zeitung «Jura libre» forderte es die Trennung des Jura von Bern.
- 1948 Das Comité de Moutier richtete ein 21 Punkte umfassendes Memorandum an die Berner Kantonsregierung; es forderte Autonomie des Jura und eine Föderalisierung des Kantons Bern. Die Berner Regierung war nur zu weniger weit gehenden Zugeständnissen bereit.
- 1949 Die Berner Regierung billigte den von Markus Feldmann verfassten ersten Jurabericht.
- 29.10.1950 In einer Volksabstimmung wurde eine Änderung der Berner Kantonsverfassung, das Jura-Statut, deutlich angenommen. In der neuen Verfassung wird neben dem Volk des alten Kantonsteils das Volk des Jura in seiner Existenz explizit anerkannt.
- 1951 Die Berner Regierung anerkennt das Jurawappen.
Das MSJ nennt sich neu Rassemblement Jurassien (RJ).
- 1952 Das Comité de Moutier löste sich auf.
Die Antiseparatisten bildeten die Union des Patriotes Jurassiens (UPJ).
- 1957 Das RJ lancierte eine Initiative, um die Einstellung der Jurassier zur Gründung eines Kantons Jura zu erfahren.
- 5.7.1959 Volksabstimmung – die Initiative des RJ wurde abgelehnt.
- 1961 Die Separatisten reichten 4 Volksbegehren ein. Die Volksabstimmung fand am 27.5.1962 statt.
- 1962 Die Jugendorganisation «Béliers» des RJ wurde gegründet.
Der Fall Berberat: Oberleutnant Romain Berberat wurde bestraft, weil er am separatistischen Volksfest – in Zivil – Bern als «eine autokratische Diktatur von Politikern, die uns nie verstanden haben» bezeichnet hatte.
- 1963 Die «Front de libération jurassien» (FLJ) bekannte sich zu Brand- und Sprengstoffanschlägen. Sie bestand aus drei Männern, die unabhängig vom RJ agierten.

- 1964 Die Affäre von Les Rangiers: separatistische Demonstranten störten eine Gedenkfeier der Schweizer Armee.
- 1967 Die Berner Regierung ernannte die «Kommission der 24» zum Studium der Jurafrage. In ihrem Bericht stellte sie der jurassischen Bevölkerung drei Optionen zur Auswahl: Status quo, Autonomie, Separation.
- 1968 Bern ernannte auf Vorschlag des Bundesrates die «Kommission der guten Dienste»; sie soll zwischen den Parteien vermitteln und lieferte ihren «Ersten Bericht» am 13. 5. 1969.
- 1.3.1970 Volksabstimmung über den «Zusatz zur Staatsverfassung des Kantons Bern hinsichtlich des jurassischen Landesteiles», der den Amtsbezirken des Jura das Selbstbestimmungsrecht gewährt. Bemühungen um die Formulierung eines Autonomiestatus scheiterten.
- 23.6.1974 Volksbefragung bei den Stimmbürgern des Jura: «Wollt ihr einen neuen Kanton bilden?». Eine knappe Mehrheit der Bevölkerung stimmt zu.
- 16.3.1975 Volksbefragungen in den Bezirken Courtelary, Moutier und Neuenstadt: «Wollt ihr weiterhin dem Kanton Bern angehören?». In allen Bezirken stimmte die Mehrheit für den Verbleib bei Bern.
- 7 and 14.9.1975 Volksbefragungen in Grenzgemeinden über die Kantonszugehörigkeit. Moutier, Grandval, Perrefitte, Rebévelier und Schelten – lauter Gemeinden mit mehrheitlich protestantischer Bevölkerung – blieben bei Bern, Châtillon, Corban, Courchapoix, Courrendlin, Lajoux, Les Genevez, Mervelier und Rossemaison (alle mit einer Mehrheit von katholischen Einwohnern) schlossen sich dem Kanton Jura an.
- 14.9.1975 Volksbefragung: Das Laufental lehnt einen Anschluss an Bern ab. Ein im November 1975 verabschiedetes Gesetz stellt es dem Laufental frei, Anschluss an einen anderen benachbarten Kanton zu suchen. So entstand ein Anschlussvertrag mit dem Kanton Basel-Landschaft, der jedoch 1983 von den Laufentaler Stimmberechtigten abgelehnt wurde. Später wurde dieser Entscheid ungültig erklärt und das Laufental entschied sich für einen Wechsel zum Kanton Basel-Landschaft (12.11.1989).
- 19.10.1975 Die Gemeinde Roggenburg (katholisch, deutschsprachig) entschliesst sich, beim Bezirk Laufen zu bleiben.
- 21.3.1976 Wahl einer verfassunggebenden Versammlung im Jura
- 20.3.1977 Annahme der Verfassung des neuen Kantons Jura in einer Volksabstimmung.
- 24.9.1978 Die Schweizer Stimmberechtigten stimmten der Aufnahme des Kantons Jura in die Eidgenossenschaft zu (Volksabstimmung über eine entsprechende Verfassungsänderung).
- 1.1.1979 «République et canton du Jura» ausgerufen. Damit erhöhte sich die Zahl der Schweizer Halb- und Ganzkantone auf 26.

- 1980 In der Gemeinde Cortébert (Berner Jura) wurde ein Kongress des RJ mit Gewalt verhindert. Danach hat die Gewalt allmählich nachgelassen.
- 1990 Der Kanton Bern beantragte beim Bundesgericht die Annullierung einer Volksinitiative «Unir» des Rassemblement Jurassien (RJ) für ein Gesetz über die Einheit des Juras. Zwei Jahre später entschied das Bundesgericht im Sinne Berns. 1994 setzte der Kanton Jura das vom Parlament beschlossene Gesetz «Unir» formell ausser Kraft.
- 8.3.1993 Dominique Haenni legte dem Regierungsrat seinen Bericht «Die Romands im Kanton Bern» vor, den er in Ausführung der Motion Pétermann vom 7. 9. 1989 verfasst hatte. Um die Situation des Berner Jura und dessen Beziehungen zum Kanton zu verbessern, zeigte Haenni den Weg zunehmender Autonomisierung auf.
- 19.1.1994 Dementsprechend verabschiedete der Grosse Rat am 19. Januar 1994 das «Gesetz über die Verstärkung der politischen Mitwirkung des Berner Juras und der französischsprachigen Bevölkerung des Amtsbezirks Biel», das die Situation der sprachlichen Minderheit im Kanton Bern bis auf weiteres regelt.
- 6.6.1993 In einer Volksabstimmung wurde die neue Berner Kantonsverfassung angenommen. Sie tritt am 1.1.1995 in Kraft. Als einzige Region im Kanton erhält der Berner Jura eine Sonderstellung (vgl. Artikel 5). Die drei Amtsbezirke des Berner Juras sind französischer Sprache und die rund 51 000 Einwohnern (5,4 % der gesamten Kantonsbevölkerung) bilden eine relativ kleine Minderheit.
Art. 5 (der Berner Kantonsverfassung) Berner Jura
- 1) Dem Berner Jura, bestehend aus den Amtsbezirken Courtelary, Moutier und La Neuveville, wird eine besondere Stellung zuerkannt. Diese soll es ihm ermöglichen, seine Identität zu bewahren, seine sprachliche und kulturelle Eigenart zu erhalten und an der kantonalen Politik aktiv teilzunehmen.
 - 2) Der Kanton trifft Vorkehrungen, um die Verbundenheit zwischen dem Berner Jura und dem übrigen Kanton zu stärken.
- 25.3.1994 In einem Abkommen zwischen dem Bund und den Kantonen Bern und Jura wurde die Institutionalisierung des interjurassischen Dialogs und die Schaffung der Interjurassischen Versammlung (Assemblée interjurassienne, AIJ) vereinbart. Der Bundesrat unterhält regelmässige Kontakte mit den Regierungen der Kantone Bern und Jura. Grundidee des Abkommens ist, dass die Region des Jura selber Lösungsvorschläge über ihre Probleme hervorbringt.
- 1.1.1994 Das Laufental trat zum Kanton Basel-Landschaft über.
- 10.3.1996 Eidgenössische Volksabstimmung: die Gemeinde Vellerat trat zum Kanton Jura über.
- 27.9.2000 Bericht des Regionalrats zur Art und Weise, wie die fortschreitende Autonomisierung des Berner Juras realisiert werden kann.

- 20.12.2000 Resolution Nr. 44 der Interjurassischen Versammlung (AIJ) über die politische Regelung der Jurafrage. Sie sieht ein Vorgehen in zwei Phasen vor: In einer zwei- bis dreijährigen ersten Phase sollen Instrumente der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Jura und dem Berner Jura bereit gestellt werden. In der vierjährigen zweiten Phase soll die interjurassische Zusammenarbeit ihre Wirkungen entfalten. Geplant ist ein regionales Parlament und eine eigene Exekutive.
- 2003 Das Mouvement autonomiste jurassien (MAJ) lanciert die Initiative «Un seul Jura». Ihr Ziel ist eine Art Wiedervereinigung des Jura: Den drei Bezirken des Berner Jura soll die Teilung der Souveränität über das ganze Territorium der sechs jurassischen Bezirke französischer Sprache angeboten werden. Die Force démocratique (FD) empfindet die MAJ-Initiative als Provokation.
- 17.11.2004 Das jurassische Parlament nimmt die Volksinitiative «Un seul Jura» an, obwohl die Regierung primär aus rechtlichen Gründen deren Ablehnung empfohlen hatte.
- 1.1.2006 Das Gesetz über den besonderen Status des Berner Jura und der französischsprachigen Minderheit im Amtsbezirk Biel (Sonderstatut) tritt in Kraft. Es hält in Absatz 1 fest: «wird dem Berner Jura, bestehend aus den Amtsbezirken Courtelary, Moutier und La Neuveville, eine besondere Stellung zuerkannt. Diese soll es ihm ermöglichen, seine Identität zu bewahren, seine sprachliche und kulturelle Eigenart zu erhalten und an der kantonalen Politik aktiv teilzunehmen».
- 1.7.2006 Das Gesetz «Un seul Jura» tritt in Kraft. Es bildet aus Sicht der Befürworter den rechtlichen Rahmen für eine mögliche politische Lösung eines Kantonswechsels der bernjurassischen Amtsbezirke. Die interjurassische Versammlung soll eine Studie für die Schaffung eines erweiterten Kantons Jura mit sechs Bezirken erarbeiten. Auf der Grundlage dieser Studie, die im August 2008 vorliegen soll, wird der Regierungsrat einen Vorschlag zur Integration unterbreiten.

QUELLEN:

- Historisches Lexikon der Schweiz (www.dhs.ch)
- Junker, Beat: Geschichte des Kantons Bern seit 1798: Band III Tradition und Aufbruch 1881–1995 (Bern 1996). Herausgegeben vom Historischen Verein des Kantons Bern (www.stub.unibe.ch/extern/hv/gkb/iii/)
- Neue Zürcher Zeitung, 26.4.2004, Sonderstatut für den Berner Jura
- Schwander, Marcel: Jura. Konfliktstoff für Jahrzehnte (Zürich/Köln 1977)
- Vortrag der Staatskanzlei an den Regierungsrat zum Entwurf des Gesetzes über das Sonderstatut des Berner Juras und die französischsprachige Minderheit des Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG). Entwürfe vom 7. Mai bzw. 19. Juni 2003 sowie Gesetzesentwurf: www.be.ch/aktuell/sonderstatut/sonderstatut.asp
- Website der Interjurassischen Versammlung (IJV)/Assemblée interjurassienne (AIJ): www.assemblee-interjura.ch
- Website des Kanton Jura: www.ju.ch
- Website des Conseil régional Jura bernois et Bienne romande (www.conseilregional-jb.ch)

**ABSTIMMUNG VOM 18.05.2003: BUNDESGESETZ ÜBER DIE ARMEE UND
DIE MILITÄRVERWALTUNG (MILITÄRGESETZ, MG), ÄNDERUNG
DIE VORLAGE WURDE ANGENOMMEN**

STIMMBERECHTIGTE	Total Stimmberechtigte:	4 764 888
	davon Auslandschweizer:	84 216
STIMMBETEILIGUNG	Eingelangte Stimmzettel:	2 361 382
	Stimmbeteiligung:	50%
AUSSER BETRACHT FALLENDE STIMMZETTEL	Leere Stimmzettel:	90 232
	Ungültige Stimmzettel:	11 121
IN BETRACHT FALLENDE STIMMZETTEL	Gültige Stimmzettel:	2 260 029
	Ja-Stimmen:	(76,0%) 1 718 452
	Nein-Stimmen:	(24,0%) 541 577

QUELLEN:

- Abstimmung vom 18.05.2003: BBl 2003 51 64 (<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/5164.pdf>)
- Änderung MG vom 04.10.2002: AS 2003 3957 (<http://www.admin.ch/ch/d/as/2003/3957.pdf>)
- Beschluss Parlament vom 04.10.2002: BBl 2002 65 43 (<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/6543.pdf>)
- Botschaft Bundesrat vom 24.10.2001: BBl 2002 858 (<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/858.pdf>)

Die Volksinitiative lautet:

«Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 4bis (neu)

- 1 Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, des Alters, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.
- 2 Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung behinderter Menschen. Es sieht Massnahmen zur Beseitigung und zum Ausgleich bestehender Benachteiligungen vor.
- 3 Der Zugang zu Bauten und Anlagen oder die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, ist soweit wirtschaftlich zumutbar gewährleistet.»

STATIONEN DER VOLKSINITIATIVE:

	CHRONOLOGIE	FUNDSTELLE
18.05.2003	Abgestimmt am <i>Die Vorlage wurde verworfen</i>	BB1 2003 5164 (www.admin.ch/ch/d/ff/2003/5164.pdf)
13.12.2002	Beschluss des Parlaments <i>Empfehlung: Ablehnung der Initiative</i>	BB1 2002 8152 (www.admin.ch/ch/d/ff/2002/8152.pdf)
11.12.2000	Botschaft des Bundesrats	BB1 2001 1715 (www.admin.ch/ch/d/ff/2001/1715.pdf)
04.02.2000	Ablauf Sammelfrist	
04.08.1999	Zustandegekommen am	BB1 1999 7312 (www.admin.ch/ch/d/ff/1999/7312.pdf)
14.06.1999	Eingereicht am	
04.08.1998	Sammelbeginn	
21.07.1998	Vorprüfung vom	BB1 1998 3964

ABSTIMMUNG VOM 18. 5. 2003

ÜBER DIE VOLKSINITIATIVE «GLEICHE RECHTE FÜR BEHINDERTE»

DIE INITIATIVE WURDE VON VOLK UND STÄNDEN VERWORFEN

STIMMBERECHTIGTE	Total Stimmberechtigte:	4 764 888
	davon Auslandschweizer:	84 216
STIMMBETEILIGUNG	Eingegangene Stimmzettel:	2 310 142
	Stimmbeteiligung:	49.7%
AUSSER BETRACHT FALLENDE STIMMZETTEL	Leere Stimmzettel:	47 178
	Ungültige Stimmzettel:	10 563
IN BETRACHT FALLENDE STIMMZETTEL	Gültige Stimmzettel:	1 738 070
	Ja-Stimmen:	(37,7%) 870 249
	Nein-Stimmen:	(62,3%) 1 439 893
STÄNDE	Annehmende Stände:	3
	Verwerfende Stände:	17 6/2

In kaum einem Staat gibt es so weitgehende Mitbestimmungsrechte des Volkes wie in der Schweiz. Auf Bundesebene stehen den Bürgerinnen und Bürgern folgende politische Rechte zu:

1) DAS WAHLRECHT

AKTIVES WAHLRECHT	PASSIVES WAHLRECHT
Nationalratswahlen	Wählbarkeit in den Nationalrat, in den Bundesrat und ins Bundesgericht
Alle mündigen Schweizerinnen und Schweizer ab 18 Jahren haben das Recht, Vertreter in den Nationalrat zu wählen.	Alle mündigen Schweizerinnen und Schweizer ab 18 Jahren haben das Recht, sich selbst zur Wahl zu stellen.

2) DAS STIMMRECHT

Alle Staatsangehörigen im In- und Ausland, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind, sind stimmberechtigt. Der Ausdruck Stimmrecht bedeutet wörtlich das Recht, an (Volks-)Abstimmungen teilzunehmen. Im Allgemeinen wird der Begriff jedoch weiter verstanden, nämlich als das Recht, die politischen Rechte wahrzunehmen oder anders gesagt, das Recht auf Teilhabe an den Volksrechten. Das Stimmrecht ermöglicht es also, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, Referendumsbegehren und Volksinitiativen zu unterzeichnen und andere demokratische Rechte auszuüben.

3) DAS INITIATIVRECHT

Bürgerinnen und Bürger können auf Bundesebene einen Volksentscheid über eine von ihnen gewünschte Änderung der Verfassung verlangen. Damit eine Initiative zustande kommt, braucht es innert einer Sammelfrist von 18 Monaten die Unterschriften von 100 000 Stimmberechtigten. Die Initiative kann als allgemeine Anregung formuliert sein oder als fertig ausgearbeiteter Text vorgelegt werden.

4) DAS REFERENDUMSRECHT

Das Volk hat das Recht, über Parlamentsentscheide im Nachhinein zu befinden. Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse, unbefristete und unkündbare Staatsverträge, Staatsverträge, die den Beitritt zu internationalen Organisationen vorsehen sowie Staatsverträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, unterliegen dem fakultativen Referendum: Das heisst, darüber kommt es zu einer Volksabstimmung, falls dies 50 000 Bürgerinnen und Bürger verlangen. Die Unterschriften müssen innert 100 Tagen nach der Publikation des Erlasses eingereicht werden. Für alle Veränderungen der Verfassung sowie für den Beitritt zu bestimmten internationalen Organisationen gilt das obligatorische Referendum. Das heisst, darüber muss eine Volksabstimmung stattfinden.

5) DAS PETITIONSRECHT

Alle urteilsfähigen Personen – also nicht allein Stimmberechtigte – haben das Recht, schriftliche Bitten, Anregungen und Beschwerden an Behörden zu richten. Diese sind verpflichtet, solche Petitionen zur Kenntnis zu nehmen; eine Antwort darauf ist allerdings nicht vorgeschrieben, doch wird in der Praxis jede Petition behandelt und beantwortet. Gegenstand der Eingabe kann jede staatliche Tätigkeit sein.

Der jüngste Versuch zur Reform der Volksrechte geht auf die Totalrevision der Bundesverfassung Ende des letzten Jahrhunderts zurück. Damals wurde die von der Regierung (Bundesrat) vorgeschlagene umfassende Reform der Volksrechte – vor allem wegen der Erhöhung der für Initiativen und Referenden nötigen Unterschriften – vom Parlament verschoben und bildeten keinen Bestandteil des Reformpakets.

Das Parlament nahm später einzelne Vorschläge wieder auf, einschliesslich der Einführung der so genannten «allgemeinen Volksinitiative». Mit der allgemeinen Volksinitiative sollten 100 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone die Annahme oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangen können. Das Parlament hätte dann entscheiden können, auf welcher Rechtsetzungsstufe das Begehren verwirklicht wird.

WAS WAR DAS ZIEL DER ALLGEMEINEN VOLKSINITIATIVE?

Die allgemeine Volksinitiative sollte die bisherige Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ersetzen und beinhaltete im Wesentlichen:

- Die allgemeine Volksinitiative ist sowohl eine Verfassungs- als auch eine Gesetzesinitiative. Das Parlament entscheidet über die angemessene Zuständigkeit für die Umsetzung der Initiative (Art. 139a der Bundesverfassung);
- Wenn das Initiativkomitee zur Auffassung gelangt, dass der Inhalt oder Zweck seiner Initiative durch das Parlament falsch oder unangemessen in innerstaatliches Recht umgewandelt wurde, kann es Beschwerde an das Bundesgericht einreichen (Art. 189, (1bis) der Bundesverfassung);
- Das Parlament kann der Änderung einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Allerdings muss dieser – im Gegensatz zur formulierten Volksinitiative – im Sinne der Initiative ausfallen (Art. 139a (4) und (5) der Bundesverfassung);
- Das Gesetz enthält Bestimmungen um sicherzustellen, dass die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative, die vom Volk angenommen wurde, nicht durch eine Uneinigkeit der beiden Parlamentskammern (National- und Ständerat) blockiert wird (Art. 156 (3) der Bundesverfassung).

EIN ERNÜCHTERNDEN FAZIT NACH ERFOLGVERSPECHENDEM BEGINN

Die Einführung der «allgemeinen Volksinitiative» wurde am 9. Februar 2003 in einer Volksabstimmung von der Mehrheit der Stimmenden und der Kantone angenommen. Die Einführung der allgemeinen Volksinitiative verlangte nach Anpassungen verschiedener Gesetze, so des Gesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR, SR 161.1), des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.1) und des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2007 (BGG, BBl 2005 4045). Am 31. Mai 2006 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die entsprechenden Gesetzesänderungen.

Während der Arbeiten zur Einführung der allgemeinen Volksinitiative wurde allerdings immer deutlicher, dass dieses neue Volksrecht zu komplex in der Anwendung und ganz und gar nicht bürgerfreundlich war. Das Parlament beschloss in der Folge, nicht auf die Vorlage zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative einzutreten. Zudem beschlossen die Staatspolitischen Kommissionen beider Parlamentskammern, mit einer Kommissionsinitiative die Aufhebung der verbleibenden Teile der Volksrechtsreform vom 9. Februar 2003 einzuleiten (06.458 Parlamentarische Initiative «Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative»).

Im September 2008 beschloss der Nationalrat als Erstrat praktisch einstimmig (144 zu 1 Stimme bei 21 Enthaltungen), das 2003 eingeführte Volksrecht wieder abzuschaffen. Damit wird der Ball letztlich wieder Volk und Ständen – die in einer Abstimmung darüber zu befinden haben werden, ob sie dem Vorschlag zur Streichung der allgemeinen Volksinitiative aus der Verfassung zustimmen – zugespielt.

GRÜNDE FÜR DAS SCHEITERN DER UMSETZUNGSVORLAGE ZUR ALLGEMEINEN VOLKSINITIATIVE

Eine Analyse der Eintretensdebatten zum Bundesgesetz über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative zeigt folgende, wiederkehrende Argumente, die gegen die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative vorgebracht werden:

- diese sei ein «Papiertiger» – sie sei zu komplex und benötige zu viele Verfahrensschritte – insbesondere aus folgenden Gründen:
 - Verfahrensprobleme von grosser Komplexität durch die zwei absolut gleichberechtigten Parlamentskammern, wenn beispielsweise der Nationalrat entscheidet, die Umsetzung der Initiative erfolge auf Verfassungsstufe, während der Ständerat der Meinung ist, die Umsetzung erfolge auf Gesetzesstufe
 - Möglichkeit von Gegenentwürfen zu allgemeinen Volksinitiativen – mit unterschiedlichen Mehrheitserfordernissen bei Verfassungs- und Gesetzesänderungen
 - Möglichkeit der Anfechtung vor Bundesgericht (auch als «klarer Stilbruch», «Sündenfall», «erster entscheidender Schritt in Richtung Bundesverfassungsgericht» oder «massiver Paradigmenwechsel» bezeichnet);
- die lange Dauer des Verfahrens von der Einreichung bis zur Umsetzung und Volksabstimmung über die allgemeine Volksinitiative; und schliesslich
- dass zum gleichen Preis (100 000 Unterschriften) ein tauglicheres Instrument, nämlich die ausformulierte Verfassungsinitiative, zur Verfügung stehe.

Dem stehen als Hauptargumente der Befürworter eines Eintretens auf die Umsetzungsbestimmungen zur allgemeinen Volksinitiative gegenüber:

- dass die allgemeine Volksinitiative von Volk und Ständen bereits angenommen und deshalb auch umzusetzen sei; und
- dass die meisten Gegenargumente gegen die allgemeine Volksinitiative – wie etwa die Möglichkeit der Anrufung des Bundesgerichts – bereits bei der Beratung der Verfassungsänderung bekannt gewesen seien.

Die Argumente der Komplexität der Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative sind nicht neu. Ähnliche Argumente waren bereits im Zusammenhang mit der Diskussion um die so genannte «Einheitsinitiative» vorgebracht worden. Der Bundesrat hat sie in seiner Botschaft zur allgemeinen Volksinitiative ebenfalls diskutiert. Er nahm diesbezüglich zwar eine pragmatische Haltung ein, indem er davon ausging, dass die Bundesversammlung der allgemeinen Volksinitiative nur selten zustimmen und daher ein Gegenentwurf entsprechend selten ausgearbeitet werden würde.

Auch die Gefahr, dass ein Umsetzungserlass zu einer allgemeinen Volksinitiative nach ihrer Annahme durch das Volk scheitern könnte, hielt er für gering. Dennoch bedurfte es einer komplexen Regelung, um dem Verfassungsauftrag zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative auch für die unwahrscheinlicheren Konstellationen nachzukommen. An dieser Komplexität ist die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative letztlich gescheitert.

QUELLEN:

- Botschaft des Bundesrates über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31. Mai 2006, Bundesblatt 2006 5261 (www.admin.ch/ch/d/ff/2006/5261.pdf)
- 06.458 - Parlamentarische Initiative: Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative (http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20060458)
- Auer, Andreas, 2004, Les institutions de la démocratie directe en Suisse: une lente dégradation, LeGes 2004/3, S. 35–48
- Braun, Nadja, 2006, Auf dem Weg zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative, LeGes 2006/2, S. 159–159
- Braun, Nadja, 2007, Gescheiterte allgemeine Volksinitiative: sind die Volksrechte reformträger?, LeGes 2007/2, S. 337–342
- Kölz, Alfred/Poledna, Thomas, Die «Einheitsinitiative» – Ei des Kolumbus oder Trojanisches Pferd?, ZSR 1988 I 1

**DIE WICHTIGSTEN URHEBER VON VOLKSBEGEHREN (VOLKSINITIATIVEN UND FAKULTATIVE REFERENDEN)
IN DEN KANTONEN ZWISCHEN 1979–96**

- 1 Politische Parteien sind Urheber von 37% aller Volksbegehren
 - Verteilung: 60% Grün-linkes Lager, 40% bürgerliches Lager
 - Schwerpunkte sind Staatsordnung, Finanzen/Steuern, Soziales/Gesundheit
- 2 Ad-hoc Initiativkomitees sind Urheber von 30% aller Volksbegehren
 - Schwerpunkte sind Verkehrspolitik, Demokratie
- 3 Kombinierte Urheberschaften
- 4 Interessenverbände sind Urheber von 10% aller Volksbegehre
 - Die aktivsten Verbände: Umwelt, Gewerkschaften, Mieter, Arbeitgeber, Hauseigentümer
 - Schwerpunkte sind Finanz-, Umwelt- und Bildungsthemen
- 5 Neue soziale Bewegungen und Einzelakteure sind Urheber von 7% aller Volksbegehren
 - Schwerpunkte sind Staatsordnung, Energie und Umwelt.

DIE WICHTIGSTEN TRENDS ZUR URHEBERSCHAFT VON VOLKSBEGEHREN

- 1 Zu Beginn des 21. Jahrhunderts werden die erfolgreichsten Volksinitiativen nicht mehr im linken oder rechten politischen Lager lanciert, sondern aus der politischen Mitte, die bei Parlamentswahlen in den vergangenen Jahren stets schlecht abgeschnitten hat.
- 2 Vermehrt werden Volksbegehren (Initiativen und Referenden) von etablierten Verbänden lanciert. In den Hintergrund getreten sind in den letzten Jahren die Bürgerbewegungen, welche in den 1990-er Jahren hinter einem grossen Teil der Volksinitiativen standen.
- 3 Der Grundsatz, dass linke und grüne Kreise in erster Linie zum Instrument der Volksinitiative («Gaspedal») greifen, während bürgerliche und rechte Kreise sich des fakultativen Referendums («Bremsen») bedienen, stimmt heute nicht mehr.

QUELLE: Gross, Andreas: Trendwende bei den Volksrechten? (NZZ, 12.01.2004)

DIE WICHTIGSTEN THEMEN VON VOLKSINITIATIVEN IM BUND SEIT 1951

	1	2	3
1951 – 1960	Soziale Sicherheit	Wirtschaft	Frieden & Sicherheit
1961 – 1970	Soziale Sicherheit	Wirtschaft	Frieden & Sicherheit
1971 – 1980	Soziale Sicherheit	Wirtschaft	Ökologie
1981 – 1990	Ökologie	Wirtschaft	Soziale Sicherheit
1991 – 2000	Ökologie	Soziale Sicherheit	Frieden & Sicherheit
2001 – 2003	Soziale Sicherheit	Ökologie	Integrationspolitik

DIE DREI WICHTIGSTEN THEMENBEREICHE VON VOLKSINITIATIVEN UND FAKULTATIVEN REFERENDEN
IN DEN KANTONEN SEIT 1979

REGIERUNG: STAAT UND DEMOKRATIE	VERTEILUNG: FINANZEN UND SOZIALE SICHERHEIT	ÖKOLOGIE: ENERGIE UND VERKEHR
Freiburg	Basel-Landschaft	Aargau
Graubünden	Basel-Stadt	Basel-Landschaft
Jura	Genf	Bern
Obwalden	Luzern	Jura
Schwyz	Neuenburg	Luzern
Uri	St. Gallen	Solothurn
	Schaffhausen	Zug
	Thurgau	
	Tessin	
	Wallis	
	Waadt	
	Zürich	

QUELLEN:

- Bundeskanzlei, Sektion Politische Rechte (www.admin.ch/ch/d/pore/index.html)
- Vatter, Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich (Opladen, 2002)

EINBÜRGERUNGEN, NIEDERLASSUNG, BÜRGERRECHTE, AUSLÄNDERRECHT, ASYLRECHT

DATUM	THEMA	ERGEBNIS [VOLK] / [STÄNDE]
14.01.1866	Gleichstellung der Juden und Naturalisierten mit Bezug auf Niederlassung	ANGENOMMEN [V] / [S]
14.01.1866	Stimmrecht der Niedergelassenen in Gemeindeangelegenheiten	ABGELEHNT [V] / [S]
14.01.1866	Besteuerung und zivilrechtliche Verhältnisse der Niedergelassenen	ABGELEHNT [V] / [S]
14.01.1866	Stimmrecht der Niedergelassenen in kantonalen Angelegenheiten	ABGELEHNT [V] / [S]
21.10.1877	Bundesgesetz betreffend die politischen Rechte der Niedergelassenen und Aufenthalter und den Verlust der politischen Rechte der Schweizerbürger	ABGELEHNT
11.06.1922	Eidgenössische Volksinitiative «betreffend die Erlangung des Schweizerbürgerrechts Teil I»	ABGELEHNT [V] / [S]
11.06.1922	Eidgenössische Volksinitiative «betreffend die Ausweisung von Ausländern Teil II»	ABGELEHNT [V] / [S]
25.10.1925	Bundesbeschluss betreffend Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer	ANGENOMMEN [V] / [S]
20.05.1928	Bundesbeschluss betreffend Revision des Art. 44 der Bundesverfassung (Massnahmen gegen die Überfremdung)	ANGENOMMEN [V] / [S]
07.06.1970	Eidgenössische Volksinitiative «gegen die Überfremdung»	ABGELEHNT [V] / [S]
20.10.1974	Volksinitiative gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz	ABGELEHNT [V] / [S]
13.03.1977	Eidgenössische Volksinitiative «IV. Überfremdungsinitiative»	ABGELEHNT [V] / [S]
13.03.1977	Eidgenössische Volksinitiative «für eine Beschränkung der Einbürgerungen»	ABGELEHNT [V] / [S]
05.04.1981	Eidgenössische Volksinitiative «Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik»	ABGELEHNT [V] / [S]
06.06.1982	Ausländergesetz (AuG)	ABGELEHNT
04.12.1983	Bundesbeschluss über Änderungen der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung	ANGENOMMEN [V] / [S]

EINBÜRGERUNGEN, NIEDERLASSUNG, BÜRGERRECHTE, AUSLÄNDERRECHT, ASYLRECHT

DATUM	THEMA	ERGEBNIS [VOLK] / [STÄNDE]
04.12.1983	Bundesbeschluss über die Erleichterung gewisser Einbürgerungen	ABGELEHNT [V] / [S]
05.04.1987	Asylgesetz, Änderung vom 20. Juni 1986	ANGENOMMEN
05.04.1987	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, Änderung vom 20. Juni 1986	ANGENOMMEN
04.12.1988	Eidgenössische Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung»	ABGELEHNT [V] / [S]
12.06.1994	Bundesbeschluss über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung (Erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer)	DIE VORLAGE SCHEITERTE AM STÄNDEMIEHR
04.12.1994	Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht	ANGENOMMEN
01.12.1996	Bundesbeschluss über die Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» (Gegenentwurf)	ABGELEHNT [V] / [S]
13.06.1999	Asylgesetz (AsylG)	ANGENOMMEN
13.06.1999	Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich (BMA)	ANGENOMMEN
24.09.2000	Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung»	ABGELEHNT [V] / [S]
24.11.2002	Volksinitiative «gegen Asylrechtsmissbrauch»	DIE INITIATIVE SCHEITERTE AM VOLKSMIEHR
26.09.2004	Bundesbeschluss vom 03.10.2003 über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation	ABGELEHNT [V] / [S]
26.09.2004	Bundesbeschluss vom 03.10.2003 über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation	ABGELEHNT [V] / [S]
24.09.2006	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer	ANGENOMMEN
24.09.2006	Änderung des Asylgesetz	ANGENOMMEN

QUELLE: Schweizerische Bundeskanzlei, Sektion Politische Rechte (www.bk.admin.ch/themen/pore)

BUNDESGESETZ VOM 24. JANUAR 1991

ÜBER DEN SCHUTZ DER GEWÄSSER (GEWÄSSERSCHUTZGESETZ, GSCHG)

	CHRONOLOGIE	FUNDSTELLE
1. NOVEMBER 1992	Inkrafttreten am	AS 1992 1860
17. MAI 1992	Abgestimmt am	BBl 1992 V 455
14. JUNI 1991	Ref. Zustandegekommen	BBl 1991 II 1575
24. JANUAR 1991	Beschluss des Parlaments	BBl 1991 I 250
29. APRIL 1987	Botschaft des Bundesrats	BBl 1987 II 1061

ABSTIMMUNG VOM 17.5.1992

ÜBER DAS BUNDESGESETZ ÜBER DEN SCHUTZ DER GEWÄSSER (GEWÄSSERSCHUTZGESETZ, GSCHG)

DIE VORLAGE WURDE ANGENOMMEN

STIMMBERECHTIGTE	Total Stimmberechtigte:	4 516 994
	davon Auslandschweizer:	14 361
STIMMBETEILIGUNG	Eingelangte Stimmzettel:	1 771 843
	Stimmbeteiligung:	39,22%
AUSSER BETRACHT FALLENDE STIMMZETTEL	Leere Stimmzettel:	26 233
	Ungültige Stimmzettel:	2 664
IN BETRACHT FALLENDE STIMMZETTEL	Gültige Stimmzettel:	1 742 946
	Ja-Stimmen:	(66,1%) 1 151 706
	Nein-Stimmen:	(33,9%) 591 240

EIDGENÖSSISCHE VOLKSINITIATIVE «ZUR RETTUNG UNSERER GEWÄSSER»

Die Volksinitiative lautet:

«Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 24^{octies} neu)

- 1 Natürliche Gewässer und Gewässerabschnitte, die noch weitgehend ursprünglich sind, sind samt ihrem Uferbereich umfassend zu schützen.
- 2 Eingriffe in naturnahe Gewässerabschnitte, die trotz bestehender Belastungen ihr ursprüngliches landschaftliches Erscheinungsbild und ihre ökologischen Funktionen weitgehend bewahrt haben, sind örtlich zu beschränken. Unzulässig sind Eingriffe zu Nutzungszwecken, die unmittelbar oder durch Folgewirkungen den ökologischen oder landschaftlichen Charakter von naturnahen oder von grösseren stark belasteten Gewässerabschnitten verändern.
- 3 Belastete Gewässer und Gewässerabschnitte sind samt ihren Uferbereichen unter Berücksichtigung ihrer Zuflüsse und Vorfluter zu sanieren, sofern die Wiederherstellung eines naturnahen Zustandes aus ökologischer oder landschaftlicher Sicht gerechtfertigt ist. Die freie Fischwanderung sowie die natürliche Fortpflanzung der Tiere sind zu sichern.
- 4 Eingriffe in Gewässer und ihre Uferbereiche sind schonend durchzuführen und auf das unerlässlich Nötige zu beschränken.
- 5 Wasserbaupolizeiliche Eingriffe sind nur zulässig, wenn der Schutz von Leben und Gesundheit des Menschen oder von erheblichen Sachwerten sie zwingend erfordern.
- 6 Bei neuen und bestehenden Stauhaltungen und Wasserentnahmen ist dauernd und auf der ganzen Länge der Fließstrecke eine ausreichende Wasserführung zu gewährleisten. Als ausreichend gilt die Wasserführung, wenn insbesondere die standortgemässen Lebensgemeinschaften von Tieren und Pflanzen fortbestehen können, schutzwürdige Landschaften oder wertvolle Landschaftselemente sowie Grundwasservorkommen hinsichtlich Menge und Güte nicht erheblich beeinträchtigt werden, eine genügende Verdünnung der Abwässer sichergestellt ist und die Fruchtbarkeit des Bodens erhalten bleibt.
- 7 Die Schmälerung wohlverworbener Rechte wird nach Massgabe von Artikel 22ter entschädigt. Für die Abgeltung entschädigungspflichtiger Eigentumsbeschränkungen errichtet der Bund einen Fonds, den die Besitzer von Wasserkraftwerken zu speisen haben.

- 8 Den Organisationen des Natur-, Heimat- und Umweltschutzes sowie der Fischerei kommt Parteistellung zu.
- 9 Einsprachen und Beschwerden, die sich gegen nutzungsbedingte Eingriffe in Gewässer richten, haben aufschiebende Wirkung.

Übergangsbestimmungen

- 1 Vorhaben, für die rechtsgültige Konzessionen oder Bewilligungen vorliegen, gelten als neue Eingriffe, sofern im Zeitpunkt der Annahme von Artikel 24octies mit den wesentlichen Bauarbeiten noch nicht begonnen worden ist.
- 2 Bis zum Vorliegen der gesetzlichen Bestimmungen erlässt der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsvorschriften und regelt insbesondere das Bewilligungs- und Sanierungsverfahren. Liegen diese Vorschriften zwei Jahre nach Annahme von Artikel 24octies nicht vor, dürfen nur noch wasserbaupolizeiliche Eingriffe bewilligt werden.
- 3 Artikel 24octies und die vorstehenden Bestimmungen treten mit ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft.»

STATIONEN DER VOLKSINITIATIVE:

	CHRONOLOGIE	FUNDSTELLE
17.05.1992	Abgestimmt am <i>Die Vorlage wurde verworfen</i>	BB1 1992 V 459
06.10.1989	Beschluss des Parlaments <i>Empfehlung: Ablehnung der Initiative, indirekter Gegenentwurf</i>	BB1 1989 III 900
29.04.1987	Botschaft des Bundesrats	BB1 1987 II 1061
08.11.1984	Zustandegekommen am	BB1 1984 III 994
01.12.1984	Ablauf Sammelfrist	
09.10.1984	Eingereicht am	
31.05.1983	Sammelbeginn	
17.05.1983	Vorprüfung vom	BB1 1983 II 354

ABSTIMMUNG VOM 17. 5. 1992

ÜBER DIE EIDGENÖSSISCHE VOLKSINITIATIVE «ZUR RETTUNG UNSERER GEWÄSSER»

DIE INITIATIVE WURDE VON VOLK UND STÄNDEN VERWORFEN

STIMMBERECHTIGTE	Total Stimmberechtigte:	4 516 994
	davon Auslandschweizer:	14 361
STIMMBETEILIGUNG	Eingelangte Stimmzettel:	1 771 722
	Stimmbeteiligung:	39%
RUSSER BETRACHT FALLENDE STIMMZETTEL	Leere Stimmzettel:	31 086
	Ungültige Stimmzettel:	2 566
IN BETRACHT FALLENDE STIMMZETTEL	Gültige Stimmzettel:	1 738 070
	Ja-Stimmen:	(37,1%) 644 083
	Nein-Stimmen:	(62,9%) 1 093 987
STÄNDE	Annehmende Stände:	0
	Verwerfende Stände:	20 6/2

Die Bundesverfassung bestimmt, dass sie jederzeit ganz oder teilweise geändert werden kann (Art. 192 Abs. 1). Im Falle der Totalrevision können die Initianten lediglich verlangen, dass über die Frage, ob die Bundesverfassung totalrevidiert wird, eine Volksabstimmung statt findet (Art. 138 BV). Mit der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung kann hingegen ein bestimmter Inhalt verlangt werden. Die Initianten können jedoch nicht einen beliebigen Inhalt vorschlagen, sondern haben gewisse Schranken, die sich aus dem Landes- oder dem Völkerrecht ergeben, zu berücksichtigen.

Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung hält für die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung fest: «Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.» Wenn eine Initiative für ungültig erklärt wird, findet keine Volksabstimmung statt.

VERLETZUNG DER EINHEIT DER FORM

Die Initiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs erfolgen. Es muss entweder ausschliesslich die eine oder die andere Form gewählt werden. Wenn eine Vermischung der Formen vorliegt, verletzt die Initiative die Einheit der Form.

VERLETZUNG DER EINHEIT DER MATERIE

Damit die Stimmberechtigten frei entscheiden können, muss sich die Teilrevision der Bundesverfassung auf eine bestimmte Materie beschränken. Zwischen den einzelnen Teilen einer Volksinitiative muss deshalb ein sachlicher Zusammenhang bestehen (Bundesgesetz über die Politischen Rechte Art. 75 Abs. 2). Wenn die Initianten sachlich verschiedene Anliegen haben, so sind dementsprechend verschiedene Initiativen einzureichen. Eine Aufspaltung der Initiative ist nicht vorgesehen, weil nicht sicher ist, ob die verschiedenen einzelnen Teile die nötige Anzahl Unterschriften erreicht hätten.

VERLETZUNG ZWINGENDEN VÖLKERRECHTS

Für die Verletzung zwingenden Völkerrechts statuiert die Bundesverfassung als unausweichliche Rechtsfolge die Ungültigerklärung einer Volksinitiative (Art. 139 Abs. 2 und künftig für allgemeine Volksinitiativen Art. 139a Abs. 2 BV) oder ihres ius cogens-widrigen Teils. Zwingendes Völkerrecht bindet aber nicht nur die Urheber von Volksinitiativen, sondern ebenso sehr die eidgenössischen Räte (Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV).

Zwingendem Völkerrecht unterstellt sich die Schweiz mit der Ratifikation des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (SR 0.111 = AS 1990 1112), welches den entsprechenden Grundsatz normiert hat (Art. 53). Dieses Abkommen wurde am 23. Mai 1969 abgeschlossen und von der Schweiz am 7. Mai 1990 ratifiziert (AS 1990 1111 und 1144). Die eidgenössische Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik», welche das Non-Refoulement-Prinzip verletzte (BBl 1994 III 1492–1500), musste daher ungültig erklärt werden (BBl 1996 I 1355).

Was zum Bestand zwingender Normen des Völkerrechts gehört, hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 20. November 1996 zur Verfassungsreform dargelegt (BBl 1997 I 362). Ähnlich wie Grundrechte in ihrem Kern unantastbar sein müssen (Art. 36 Abs. 4 BV), stellt die Völkergemeinschaft gewisse minimalste Regeln zwischenstaatlichen Verhaltens unter ihren Schutz; der Staat, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit «legitimiert», stellt sich ausserhalb der Staatengemeinschaft. Völkermord, Sklaverei und Folter, die Rückschiebung von Flüchtlingen in den Staat, der sie wegen ihrer Rasse, ihrer religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung an Leib und Leben verfolgt, und die Verletzung elementarster Regeln des humanitären Kriegsvölkerrechts, des Gewaltverbots und des Aggressionsverbots sowie der notstandsfesten Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention missachten nach heute verbreiteter Rechtsüberzeugung in der europäischen Völkergemeinschaft derartige grundlegende Regeln.

Solche zwingenden Normen des Völkerrechts enthalten u.a.:

- die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. Nov. 1974, SR 0.101 = AS 1974 2151, Art. 2, 3, 4 Abs. 1, 7 und 15 Abs. 2);
- der UNO-Pakt vom 16. Dezember 1966 über die bürgerlichen und politischen Rechte («Pakt II», für die Schweiz in Kraft getreten am 18. Sept. 1992, SR 0.103.2 = AS 1993 750; BBl 1991 I 1189–1247, Art. 4 Abs. 2, 6, 7, 8 Abs. 1 und 2, 11, 15, 16 und 18; vgl. in Ansätzen auch bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO vom 10. Dezember 1948 [wiedergegeben in BBl 1982 II 791–797] Art. 4, 5, 6, 9 und 28);
- das UNO-Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UNO-Folterkonvention, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. Juni 1987, SR 0.105 = AS 1987 1307; BBl 1985 III 301–314, Art. 2 Abs. 2 und 3 und Art. 3);
- das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention GFK, für die Schweiz in Kraft getreten am 21. April 1955, SR 0.142.30 = AS 1955 443, Art. 33).

Es ist nicht auszuschliessen, dass die Staatengemeinschaft weitere solche Minimalregeln herauszubilden und in der allgemeinen Überzeugung zu festigen vermag.

UNGESCHRIEBENE MATERIELLE SCHRANKEN DER VERFASSUNGSREVISION

Was ist, wenn eine Initiative einen rechtswidrigen oder unmöglichen Inhalt hat? Die Folgen eines solchen Falles sind weder in der Verfassung noch auf Gesetzesstufe geregelt. Mit Ausnahme von der Verletzung nicht zwingenden Völkerrechts – in diesem Fall ist die Initiative nicht als ungültig zu erklären. Die Frage, ob das schweizerische Verfassungsrecht weitere materielle Schranken der Verfassungsrevision kennt, wird seit Jahrzehnten kontrovers beantwortet.

So wird u.a. die Ansicht vertreten, dass gewisse fundamentale Prinzipien der schweizerischen Staatsordnung (Bundesstaatlichkeit, Gewaltentrennung etc.) nicht verändert werden dürfen. In der Praxis ist bisher einzig die zeitliche Undurchführbarkeit einer Volksinitiative als (ungeschriebene) materielle Schranke der Verfassungsrevision anerkannt worden (vgl. den Fall der Volksinitiative «Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben (Rüstungspause)», welche die Kürzung von Ausgaben in Rechnungsjahren verlangte, die nach Inkrafttreten der Bestimmung bereits abgelaufen gewesen wären, BBl 1955 II 325).

VIER FÄLLE DER UNGÜLTIGKEIT

Die Bundesversammlung hat bis heute in vier Fällen eine Volksinitiative für ungültig erklärt:

- 1 Eidgenössische Volksinitiative
«Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben (Rüstungspause)».
Vom Parlament ungültig erklärt am 15.12.1955 (BBl 1955 II 1463).
Grund: Zeitliche Undurchführbarkeit.
Botschaft des Bundesrates: BBl 1955 I 527, II 325
- 2 Eidgenössische Volksinitiative
«Gegen Teuerung und Inflation»
Vom Parlament ungültig erklärt am 16.12.1977 (BBl 1977 III 919)
Grund: Verletzung der Einheit der Materie
Botschaft des Bundesrates: BBl 1955 I 527, II 325
- 3 Eidgenössische Volksinitiative
«Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik»
Vom Parlament ungültig erklärt am 20.06.1995 (BBl 1995 III 570)
Grund: Verletzung der Einheit der Materie
Botschaft des Bundesrates: BBl 1994 III 1201
- 4 Eidgenössische Volksinitiative
«Für eine vernünftige Asylpolitik»
Vom Parlament ungültig erklärt am 14.03.1996 (BBl 1996 I 1355)
Grund: Verletzung zwingenden Völkerrechts
Botschaft des Bundesrats: BBl 1994 III 1486

Mit der Einführung der Volksgesetzgebung waren folgende Ansprüche und Hoffnungen verknüpft:

- «Die maßgebende Macht und Gewalt (soll) aus den Händen Einzelner auf die starken Schultern der Gesamtheit verlegen werden»;
- «Das republikanische Leben bedürfe der steten und ruhigen Ausglei- chung entgegen- gesetzter Strömungen»;
- «Die Behörden, Staatsmänner, die Repräsentanten werden sich mehr als bisher bemühen, die Volkskreise mit ihren Gedanken und Überzeugungen vertraut zu ma- chen»;
- «Das Volk wird ihnen mit dem klaren und unverfälschten Ausdruck seiner Bedürf- nisse und Neigungen entgegenkommen»;
- «Das geistige Leben des Volkes» soll angeregt werden durch «eine gründliche Beschäftigung mit den großen Fragen des gemeinsamen öffentlichen Wohls»;
- «Wir nehmen die Entscheidung unserer staatlichen Geschicke in die eigene Hand, wir wollen in irgendeiner Form das letzte Wort dazu zu sagen haben»;
- «Der Volkswille und der Zeitgeist, das Verständnis des schlichten Mannes und die großen Gedanken des Staatsmannes (sollen) friedlich vermittelt und versöhnt (werden)»;
- «Die Herstellung der Volksherrschaft in glücklicher Verbindung mit der Repräsen- tation».

Als «Kern der Demokratischen Bewegung», welche 1867 bis 1869 in einer eigentlichen demo- kratischen Revolution die liberale Herrschaft im Kanton Zürich durch jene der Direkten Demokratie ersetzte, nannten die Wortführer zwei Begründungen:

Erstens: «Unserer Ansicht besteht (der Kern der Bewegung) darin, daß das Volk sich den Respekt vor seinem eigenen Urteil, welchen die gewählten Repräsentanten ihm in allzu zahlreichen Fällen schroff verweigerten, auf verfassungsmäßigem Wege erzwingt»;

Zweitens: «Wir protestieren gegen die Herabwürdigung des Zürchervolkes, welche darin liegt, daß man es für unfähig erklärt, den wahren Fortschritt zu erkennen und dafür Opfer zu bringen. Wir erblicken in der falschen Beurteilung des Volkes den hauptsächlichsten Keim der gegenwärtigen Bewegung».

QUELLE: Der Landbote (Winterthur), Der Grütlianer (Bern) zitiert in: Gross, Andreas/Kaufmann, Bruno: IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking (Amsterdam 2002).

VOR DER ABSTIMMUNG

- **Vorsicht vor der Plebiszitsfalle!**
Der Ursprung einer Volksabstimmung ist von grosser Bedeutung. Ein Referendumsprozess, der durch den Präsidenten oder die Regierung alleine ausgelöst werden kann, ist oft viel weniger frei und fair, als ein Abstimmungsprozess, der durch die Verfassung vorgeschrieben wird oder per Volksinitiative ausgelöst worden ist.
- **Die demokratische Debatte braucht Zeit!**
Die Zeitspanne zwischen der Ankündigung eines Volksentscheides und dem Abstimmungstag ist von grosser Bedeutung und sollte mindestens sechs Monate umfassen.
- **Das Geld ist wichtig!**
Ohne ein umfassendes Offenlegungsprinzip während einer Abstimmungskampagne riskiert die Abstimmung ungerecht und unfair zu werden. Transparenz ist deshalb sehr wichtig, Ausgabenbeschränkungen und öffentliche Gelder für die Kampagne bilden nützliche Ergänzungen.
- **Die Kampagne braucht Richtlinien!**
Gerechte Zugänge zu den (in erster Linie öffentlichen und elektronischen) Medien sowie die Verteilung ausgeglichener Informationsmaterialien (z.B. in Form eines Abstimmungsbüchleins an alle Stimmberechtigten) sind sehr bedeutsame Elemente einer Abstimmungskampagne. Eine unabhängige Referendumskommission kann diese Aktivitäten begleiten.

AM ABSTIMMUNGSTAG

- **Volksabstimmungen und Wahlen sollten nicht gleichzeitig stattfinden!**
Das Abhalten einer Volksabstimmung zeitgleich mit einer Wahl kann dazu führen, dass parteipolitische und sachpolitische Fragen miteinander vermischt werden. Dies sollte insbesondere in Ländern vermieden werden, die über wenig Abstimmungserfahrung verfügen.
- **Verlängert den Abstimmungstag in eine Abstimmungsperiode!**
Da jede Volksabstimmung ein Prozess aus mehreren Phasen darstellt, sollte die Abstimmungsphase länger als ein einziger Tag sein. Um die Teilnahme an der Abstimmung so weit wie möglich zu erleichtern, sollte jede Bürgerin und jeder Bürger nach Möglichkeit im Abstimmungslokal oder per briefliche Abstimmung innerhalb von zwei Wochen mitentscheiden können.
- **Bewahrt das Stimmgeheimnis!**
In einer Volksabstimmung hat jede und jeder das Recht, frei mitentscheiden zu können. Dies bedeutet in geheimer Abstimmung und ohne dass während der Abstimmung Entwicklungen über deren Verlauf veröffentlicht werden.

NACH DER ABSTIMMUNG

- Vermeidet unnötige und spezielle Mehrheitserfordernisse!
Ein demokratischer Entscheid gründet auf der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Bei Teilnahmequoten, welche mehr als 25% der Stimmberechtigten umfassen, drohen Boykottstrategien das Resultat zu verfälschen.
- Nicht-verbindliche Abstimmungen sind keine Volksentscheide!
In manchen Ländern haben Volksabstimmungen lediglich konsultativen Charakter. Dies ist ein demokratischer Widerspruch und ebnet den Weg für unsichere und unfaire Abstimmungsprozesse. Die Rolle des Parlamentes und der Regierung bei der Umsetzung von Volksentscheiden muss klar definiert werden. Ein Volksentscheid darf nur durch einen weiteren Volksentscheid verändert werden.
- Garantiert eine freie und faire Nachwahlperiode!
Juristische Absicherungen eines Volksentscheides sind sehr wichtig. Zum Beispiel muss jede Bürgerin und jeder Bürger die Möglichkeit haben, einen Volksentscheid vor Gericht anfechten zu können.

QUELLE: Kaufmann, Bruno (Hrsg.): Initiative & Referendum Monitor 2004/2005, the IRI Europe Toolkit for Free and Fair Referendums and Citizens Initiatives (Amsterdam 2004)

Will man sich eingehend mit der Frage befassen, ob direkte Demokratie für die Ergebnisse des politischen Prozesses einen Unterschied ausmacht, besteht ein natürlicher Ansatzpunkt darin, die öffentlichen Ausgaben und Einkommen unter die Lupe zu nehmen. Fiskalische Entscheide bilden die zentrale Aktivität der meisten Regierungen, und politische Prioritäten werden in einem grossen Ausmass im Verlauf des Budgetprozesses bestimmt. In einer 1990 durchgeführten Untersuchung von 132 grossen Schweizer Städten wiederholten die Autoren ihre Prüfung des obligatorischen Referendums über Budgetdefizite. In Städten, wo ein Budgetdefizit von den Stimmbürgern genehmigt werden muss, sind die Ausgaben und Einnahmen im Durchschnitt um rund 20 % niedriger, während die öffentliche Verschuldung um gegen 30 % gesenkt werden konnte.

REIN REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIEN SIND WENIGER EFFIZIENT

Die kosteneffiziente Verwendung von öffentlichen Geldern in unterschiedlichen institutionellen Konfigurationen kann für einfache öffentlich beschaffte Güter direkt einer Prüfung unterzogen werden. Eine gründliche Untersuchung über die Müllabfuhr (Pommerehne 1990) gelangte zum Ergebnis, dass diese Dienstleistung am kostengünstigsten in Schweizer Städten erbracht wird, welche die direktdemokratischen Mitbestimmungsrechte erweitert und eine private Firma mit der Erbringung dieses Dienstes beauftragt haben. Wird die Müllabfuhr durch die Gemeinde anstelle einer privaten Firma besorgt, so sind die Kosten um ungefähr 10 % höher. Effizienzverluste betragen rund 20 % in Gemeinden mit rein repräsentativer Demokratie (verglichen mit solchen mit direkter Demokratie). Die durchschnittlichen Kosten für die Müllabfuhr sind in jenen Gemeinden am höchsten, die bloss auf die repräsentativdemokratische Entscheidungsfindung und auch auf eine öffentlich organisierte Müllabfuhr bauen (ungefähr 30 % höher als in den effizientesten Fällen).

Ein Hinweis zur Effizienz von öffentlichen Diensten findet sich in einer Studie, die Steuerreferenden in Zusammenhang mit wirtschaftlicher Leistung in Schweizer Kantonen stellt (Feld und Savioz 1997). Für die Jahre 1984 bis 1993 wird eine neoklassische Produktionsfunktion geschätzt, welche die Anzahl der Angestellten in allen Sektoren und die kantonalen Ausgaben für Bildung und Erziehung einschliesslich Studienbeihilfen miteinschliesst, sowie auch ein Proxy für auf Investitionen im Bauwesen gestütztes Kapital. Die Produktionsfunktion wird dann durch eine Pseudovariablen erweitert, welche die Kantone mit umfassenden direktdemokratischen Mitbestimmungsrechten in finanziellen Angelegenheiten auf lokaler Ebene identifiziert. Von der Gesamtproduktivität - durch das kantonale GDP per capita gemessen - wird als Schätzung angenommen, dass sie in Kantonen mit umfassender direkter Demokratie um 5 % höher ausfällt als in jenen Kantonen, wo diese Instrumente nicht vorhanden sind.

Gestützt auf einen Gesamtwachstumsfaktor analysieren Blomberg und andere (2004), in welchem Ausmass öffentliches Kapital (Leistungen der öffentlichen Versorgungsbetriebe, Strassen, Bildung und Erziehung, usw.) produktiv bereitgestellt wird, und ob in den USA ein Unterschied besteht zwischen Initiativ- und Nichtinitiativstaaten. Die Daten zu den Bruttoinlandsprodukten (eines US-Bundesstaates), zu privatem und öffentlichem Kapital und zu Beschäftigung und Bevölkerung liegen für die Jahre 1969 bis 1986 für 48 US-Bundesstaaten vor. Blomberg weist nach, dass bei der Bereitstellung von produktiven Kapitaldiensten die Nichtinitiativstaaten nur zu ungefähr 82 % so effizient sind wie Staaten mit Initiativrecht. Dies bedeutet, dass dort, wo die Bürger keine Möglichkeit zur Lancierung von Initiativen haben, ungefähr 20 % mehr Regierungsausgaben verschwendet werden als in jenen Staaten, wo diese Institution verankert ist.

DAS INITIATIVRECHT SCHWÄCHT DIE KORRUPTION

Der Missbrauch von öffentlichen Ämtern für private Gewinne wird gemessen, indem man sich auf eine Umfrage stützt, wie Reporter öffentliche Korruption wahrnehmen. Es wird festgestellt, dass es zusätzlich zu einer Anzahl Lenkungsvariablen eine statistisch signifikante Wirkung von Bürgerinitiativen auf wahrgenommene Korruption gibt. In Initiativstaaten ist die Korruption geringer als in Nichtinitiativstaaten, und dieser Effekt ist umso grösser, je niedriger die Voraussetzungen für die Lancierung einer Initiative ausfallen.

In einer Studie für die Schweiz in den frühen neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts werden die Auswirkungen der direktdemokratischen Mitbestimmungsrechte auf die Zufriedenheit der Bürger mit dem Leben empirisch analysiert (Frey und Stutzer 2002). Die Umfrageantworten stammen von über 6 000 Interviews. Die Proxy-Messung für individuellen Nutzen gründet auf der folgenden Frage: «Wie zufrieden sind Sie dieser Tage mit Ihrem Leben als Ganzes?» Die befragten Menschen antworteten auf einer Skala von eins (=völlig unzufrieden) bis zehn (=völlig zufrieden).

Die institutionalisierten Rechte der individuellen politischen Mitbestimmung werden auf kantonaler Stufe gemessen, wo beträchtliche Schwankungen bestehen. Mit einem umfassenden Index werden die verschiedenen Schranken gemessen, die die Bürger daran hindern, sich kantonsweit über Initiativen und Referenden in den politischen Prozess einzuschalten. Das Hauptergebnis ist eine erhebliche positive Korrelation zwischen dem Ausmass an direktdemokratischen Rechten und dem ermittelten subjektiven Wohlbefinden der Bürger.

QUELLE: Stutzer, Alois/Frey, Bruno S.: *Direct democracy: designing a living constitution* (Zürich 2003)

AUSGEWÄHLTE LITERATUR:

- Pommerehne, Werner W.: The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis. *European Economic Review* 1990, 34 (2–3): 458–469
- Feld, Lars P. / Savioz, Marcel R.: Direct democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation. *Kyklos* 1997, 50 (4): 507–538
- Blomberg, S. Brock/Hess, Gregory D./Weerapana, Akila: The Impact of Voter Initiatives on Economic Activity. *European Journal of Political Economy* 2004
- Frey, Bruno S./Stutzer, Alois: *Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being* (Princeton 2002)

Demokratische Verfahren sind sehr anspruchsvoll. Sie können nur in dem Masse funktionieren, in dem die Voraussetzungen von Demokratie erfüllt sind. Zu diesen Voraussetzungen gehören:

- Funktionierende Medien und Öffentlichkeit
- Rechtsstaat, Schutz der Verfassung und Grundrechte
- Erziehung zur Demokratie sowie Menschen und Organisationen, die das demokratische Prinzip verinnerlicht haben
- Institutionalisierte (Selbst-)Kritik der Demokratie
- Forschung und Entwicklung von Demokratie

Demokratische Verfahren sind nur brauchbar, wenn sie gut ausgebaut und sinnvoll aufeinander abgestimmt sind. Dies gilt auch für die direktdemokratischen Verfahren, deren Gestaltung hier im Mittelpunkt steht.

Die Brauchbarkeit der direktdemokratischen Instrumente hängt also von ihrem Design ab. Doch bedeutet das Vorhandensein von gut ausgebauten direktdemokratischen Verfahren noch nicht, dass diese auch häufig genutzt werden. Die Häufigkeit des Einsatzes von direktdemokratischen Instrumenten hängt noch von anderen Faktoren ab, so von der Beschaffenheit der Gesellschaft (einfach oder komplex, konfliktarm oder konfliktreich etc.) sowie von der Art und Weise, in der in einer Gesellschaft mit Problemen und Konflikten umgegangen wird. Ein Vergleich der direkten Demokratie der Kantone in der Schweiz zeigt, dass gerade in komplexen und konfliktreichen Gesellschaften, gut ausgebaute direktdemokratische Verfahren häufiger eingesetzt werden als in kleineren und überschaubaren Gesellschaften (vgl. Vatter, Adrian. 2002. Kantonale Demokratien im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich).

WICHTIGE ASPEKTE BEI DER GESTALTUNG DER DIREKTEN-DEMOKRATISCHEN VERFAHREN

1 UNTERSCHRIFTENZAHL

Frage	Wie viele Unterschriften von Stimmberechtigten sind notwendig, damit ein Referendum abgehalten werden muss?
Erfahrung	Internationale Erfahrungen zeigen, dass grosse Unterschriftenzahlen (mehr als 5% aller Stimmberechtigten) die meisten Individuen und Organisationen vom Gebrauch von Initiativen und Referenden abhalten, während sehr hohe Hürden (10% und mehr) dazu führen, dass Initiativen und Referenden unbrauchbar werden.
Empfehlung	Je nach Instrument (z.B. Verfassungsinitiative, fakultatives Referendum) und polity-Ebene (lokal, regional, national, transnational), sollten die Eingangshürden nicht höher sein als 5% aller Stimmberechtigten.

 2 SAMMELFRIST

Frage	Wie viel Zeit ist für die Sammlung der Unterschriften verfügbar?
Erfahrung	Kommunikation – informieren, diskutieren, lernen – ist das Herz der direkten Demokratie und ohne genügend Zeit nicht zu haben. Dementsprechend müssen die Fristen gestaltet werden. Zu kurze Fristen, z.B. nur 3 Monate für die Unterschriftensammlung auf gesamtstaatlicher Ebene, verhindern die entscheidend wichtigen Kommunikationsprozesse.
Empfehlung	Zur Lancierung einer gesamtstaatlichen Initiative braucht es mindestens 12 Monate Zeit, zu empfehlen sind 18 Monate. Für das fakultative Referendum sollten 2–4 Monate genügen, da die Abstimmungsfrage ja schon auf der politischen Agenda steht.

 3 DIE ART UND WEISE DES UNTERSCHRIFTENSAMMELNS

Frage	Können Unterschriften frei gesammelt und danach amtlich beglaubigt werden oder müssen Unterschriften in Amtsstuben geleistet werden und/oder rechtlich überwacht?
Erfahrung	Die freie Unterschriftensammlung ist umstritten. Die Behörden in vielen Ländern möchten die Möglichkeiten des Unterschriftensammelns begrenzen oder die Identität, resp. Stimmberechtigung der Unterzeichner vor der Unterzeichnung kontrollieren. In Österreich können Unterschriften für Volksinitiativen nur in Amtsstuben geleistet werden; in den USA ist das Sammeln von Unterschriften an öffentlichen Orten, z.B. auf der Post, untersagt.
Empfehlung	Eine gut ausgebaute direkte Demokratie kennt keine Restriktionen bezüglich des Unterschriftensammelns, sofern diese nicht zwingend notwendig sind, um zu verhindern, dass Unberechtigte unbemerkt unterzeichnen können. Die Art und Weise der Sammlung von Unterschriften sollte so organisiert werden können, dass Debatten und Diskussionen unterstützt werden und eine Unterzeichnung für jedermann der dies möchte, einfach möglich ist.

 4 SPRACHLICHE FORM DER VOLKSINITIATIVE

Frage	Setzt die sprachliche Formulierung des Initiativvorschlags besondere juristische Kenntnisse voraus oder kann er in einer allgemeinverständlichen und klaren Sprache abgefasst werden?
Erfahrung	In der Schweiz kann ein ausformulierter Initiativvorschlag in allgemeinverständlicher Sprache abgefasst werden und setzt keine juristischen Spezialkenntnisse voraus. Die Wahl des Titels ist frei, darf aber nicht irreführend sein, zu Verwechslungen Anlass geben oder kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten. Die zuständigen Behörden sind den Initianten in den formalen Fragen behilflich, nicht jedoch bezüglich des Inhalts.

Empfehlung	Die Behörden sollen die Initianten bei der Lancierung einer Initiative dahingehend beraten, dass diese befähigt werden, ihren politischen Willen unverfälscht und für alle verständlich zum Ausdruck zu bringen. Dies bedingt zweierlei; dass sich die Behörden inhaltlich nicht einmischen und dass der Text allgemeinverständlich und möglichst eindeutig formuliert wird. Eine exklusive Expertensprache dürfte sich dazu wenig eignen.
------------	--

5 SPRACHLICHE FORM DER ABSTIMMUNGSFRAGE

Fragen	Wer bestimmt die Formulierung der Abstimmungsfrage? Wird in der Abstimmungsfrage der Titel der Initiative oder des Gesetzes wiedergegeben?
Erfahrung	In der Schweiz enthält die Abstimmungsfrage den offiziellen Titel der Initiative oder des Gesetzes, über welches abgestimmt wird.
Empfehlung	Der Titel der Vorlage sollte in der Abstimmungsfrage vorkommen, damit die Stimmberechtigten genau wissen, worüber sie abstimmen. Zudem sollte die Frage so formuliert sein, dass klar ist, ob mit der Antwort «JA» die Vorlage angenommen oder abgelehnt wird. Die Abstimmungsfrage darf nicht irreführend sein, da andernfalls der wirkliche Willen der Stimmberechtigten nicht ermittelt werden kann.

6 INHALTLICHE UND FORMALE RECHTLICHE ANFORDERUNGEN

Frage	Auf welche Weise wird geprüft, ob die Initiative die inhaltlichen und formalen rechtlichen Anforderungen erfüllt?
Erfahrung	Die inhaltliche Gültigkeit des Initiativtextes kann durch ein Staatsorgan (Parlament, Behörde, Gericht) überprüft werden. Welche Vorgehensweise vorzuziehen ist, ob das Parlament oder das Verfassungsgericht über die Gültigkeit einer Initiative entscheiden sollte, bleibt umstritten. In der Schweiz prüft das Parlament die inhaltliche Gültigkeit der Initiative; es tut dies erst, nachdem die erforderlichen 100000 Unterschriften gesammelt worden sind. In den USA geschieht dasselbe vor der Unterschriftensammlung; es sind verschiedene Verfahren im Gebrauch, in Florida erfolgt die Gültigkeitsprüfung durch das oberste Gericht (the State Supreme Court), in Oregon durch den Attorney General.
Empfehlung	Die Gültigkeitsgründe (z.B. Übereinstimmung mit zwingendem internationalem Recht, die Initiative darf nicht mehrere unterschiedliche Anliegen enthalten, die Initiative muss in einer eindeutigen Form erfolgen) müssen klar ersichtlich sein und können z.B. in der Verfassung festgehalten werden. Die inhaltliche Prüfung kann schon bei der Lancierung der Initiative oder erst nach der Unterschriftensammlung erfolgen. Sie kann durch ein Verfassungsgericht oder von einem politischen Staatsorgan, etwa durch das Parlament oder eine Behörde, vorgenommen werden. Wie gross die Gefahr ist, dass die Überprüfungsinstanz Partei ergreift, ist wohl vor allem eine Frage der politischen Kultur und lässt sich durch das Design allein nicht ganz eliminieren.

7 INTERAKTION MIT REGIERUNG UND PARLAMENT

Fragen	<p>Hat das Parlament die Möglichkeit, Volksabstimmungsfragen zu diskutieren und den Stimmbürgern eine Empfehlung zu geben?</p> <p>Hat das Parlament das Recht, einen Gegenvorschlag zu machen?</p> <p>Eröffnet die Interaktion zwischen Initianten und Parlament bzw. Regierung einen Spielraum für Verhandlungen und Kompromisse? Gibt es eine Rückzugsklausel?</p>
Erfahrung	<p>In Kalifornien werden Initiativen am Parlament vorbei direkt den Stimmberechtigten vorgelegt. In der Schweiz gibt es keine solche «direkte Initiative», sondern nur eine «indirekte», welche Regierung und Parlament in den Initiativprozess einbezieht; sie nehmen Stellung zur jeweiligen Abstimmungsfrage, beteiligen sich an der öffentlichen Diskussion und das Parlament kann einen Gegenvorschlag machen. Bei der indirekten Initiative gibt es also mehr öffentliche Diskussion und es wird möglich, einen Raum zu schaffen, in dem Regierung und Parlament mit den Initianten verhandeln und Kompromisse schliessen können. Damit ein solcher Verhandlungsspielraum entstehen kann, wurde in der Schweiz eine Rückzugsklausel eingeführt. Die Initianten haben die Möglichkeit, die Initiative zurückzuziehen, beispielsweise dann, wenn sie einen zufriedenstellenden Kompromiss mit der Regierung und dem Parlament erreicht haben.</p>
Empfehlung	<p>Direkte und indirekte Demokratie sollten zur gegenseitigen Stärkung miteinander verbunden werden. Dies kann zum Beispiel dadurch erreicht werden, dass das Parlament verpflichtet wird, Volksinitiativen zu beraten und indem es das Recht erhält, gegebenenfalls einen Gegenvorschlag zu machen. Im Falle einer Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf, sollten die Stimmberechtigten die Möglichkeit haben, beiden Vorlagen zuzustimmen und zusätzlich anzugeben, welche der beiden sie vorziehen, falls beide angenommen werden («Doppeltes JA»).</p> <p>Eine Rückzugsklausel gibt den Initianten die Möglichkeit, die Initiative zurückzuziehen, beispielsweise dann, wenn sie einen zufriedenstellenden Kompromiss mit der Regierung und dem Parlament erreicht haben. Sie eröffnet so einen Spielraum für Verhandlungen und Kompromisse, der von Initianten und Behörden genutzt werden kann.</p>

8 FRISTEN FÜR STELLUNGNAHME VON REGIERUNG UND PARLAMENT SOWIE ABSTIMMUNGSFRIST

Fragen	Wieviel Zeit haben Regierung, Parlament und Stimmberechtigte zur Verfügung für Diskussion und Stellungnahme bei einer Initiative oder einem Referendum? Wieviel Zeit muss für die Abstimmungskampagne zur Verfügung stehen?
Erfahrung	Die Beteiligung aller Referendumsparteien an Meinungs austausch, Dialog, Verhandlungen und kollektivem Lernen braucht Zeit. Dementsprechend müssen auch die Fristen gestaltet werden.
Empfehlung	Als Grundregel gilt: für alle Phasen eines Initiativ- und Referendumprozesses muss ausreichend Zeit zur Verfügung gestellt werden: für das Initiativkomitee zur Unterschriftensammlung, für die Regierung zur Stellungnahme zum Initiativvorschlag, für das Parlament zum Debattieren und eventuell zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags, für alle beteiligten Gruppen und Individuen, damit eine ordentliche Abstimmungskampagne stattfinden kann. Als einfache Faustregel mag gelten, dass für jede dieser Phasen jeweils mindestens 6 Monate notwendig sind.

9 GÜLTIGKEIT DER VOLKSABSTIMMUNG: MEHRHEITSERFORDERNISSE UND BETEILIGUNGSQUOREN

Frage	Braucht es eine qualifizierte Mehrheit und/oder Beteiligungsquoren oder genügt die einfache Mehrheit der Abstimmenden?
Erfahrung	Oft werden für die Gültigkeit eines Volksentscheids besondere Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren verlangt, während Parlamentswahlen unabhängig von der Stimmbeteiligung gültig sind. In der Praxis führen Beteiligungsquoren von 40% und mehr sehr oft dazu, dass die Ergebnisse einer Volksabstimmung annulliert werden. Dadurch entstehen schlechte Erfahrungen mit der direkten Demokratie. Hohe Zustimmungsquoren können einen zustimmenden Volksentscheid sehr erschweren.
Empfehlung	Beteiligungsquoren, jedenfalls wenn sie mehr als 25% betragen, sollten vermieden werden. Solche Quoren bedeuten, dass die Abstimmungsvorlage sowohl durch Nein- als auch durch Nicht-Stimmen abgelehnt werden kann; sie unterstützen jene Gruppen, welche sich einer demokratischen öffentlichen Auseinandersetzung verweigern und zum Boykott der Volksabstimmung aufrufen. Auf diese Weise werden undemokratische Verhaltensweisen gefördert. Das gleiche gilt für Zustimmungsquoren, die eine qualifizierte Mehrheit der Stimmberechtigten verlangen.

10 ENTSCHEIDUNGSGEGENSTÄNDE UND THEMENAUSSCHLUSS

Frage	Über welche Themen kann bzw. kann nicht direktdemokratisch entschieden werden?
Erfahrung	<p>In vielen Ländern werden wichtige Themen der direktdemokratischen Beschlussfassung entzogen. Das schwächt die Grundlage der direkten Demokratie. Das Ausschliessen bestimmter Themen basiert oft auf spezifischen historischen Erfahrungen.</p> <p>In der Schweiz ist grundsätzlich kein Thema von der direkten Demokratie ausgeschlossen. Allerdings müssen Initiativen, welche gegen zwingendes internationales Recht verstossen, für ungültig erklärt werden. In der Praxis stehen in der Schweiz die folgenden drei Politikfelder im Zentrum der direkten Demokratie: 1. Staatsordnung und Demokratie, 2. Finanz- und Steuerpolitik, 3. Sozial- und Gesundheitswesen.</p>
Empfehlung	Die Bürgerinnen und Bürger sollten über die gleichen Themen mitentscheiden können wie die von ihnen gewählten Repräsentanten. Ein besonderer Themenausschluss für Initiativen und Referenden widerspricht dem demokratischen Prinzip der gleichen politischen Teilnahme. Die Grenzen, welche Grundrechte und Völkerrecht demokratischen Entscheiden auferlegen, gelten natürlich sowohl für parlamentarische als auch für Volksentscheide.

11 SUPERVISION UND BERATUNG

Fragen	Ist eine Supervision von Initiativ- und Referendumsprozessen vorgesehen? Gibt es eine dafür zuständige unabhängige Behörde?
Erfahrung	Um die Korrektheit und Fairness von Volksabstimmungsverfahren zu garantieren, haben einige Länder (z.B. Irland und Grossbritannien) Referendumskommissionen eingeführt. Aufgaben und Kompetenzen dieser Kommissionen variieren. In der Schweiz werden die bundesstaatlichen Volksabstimmungsprozesse von der Bundeskanzlei begleitet. Die Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei berät Initiativ- und Referendumskomitees, kontrolliert eingereichte Unterschriftenlisten, prüft Volksinitiativen, organisiert die eidgenössischen Volksabstimmungen sowie die Nationalratswahlen und bearbeitet Wahl- und Abstimmungsbeschwerden. Zudem befasst sie sich mit dem Testen von E-Voting.
Empfehlung	Eine Referendumsbehörde (-kommission) kann verschiedene Aufgaben haben, wie z.B. Beratung von Initiativkomitees, Vorprüfung des Initiativvorschlages, Beglaubigung von Unterschriften, Supervision der Abstimmungskampagne (inklusive Prüfung auf Fairness und Gleichheit) sowie Monitoring und Evaluation von Referenden. Sie kann auch mit der Informierung der Stimmberechtigten beauftragt sein, wozu mindestens ein Abstimmungsbüchlein gehört.

12 FINANZEN UND TRANSPARENZ

Fragen	Müssen Parteien und Gruppen offen legen, wie viel Geld sie für Abstimmungskampagnen aufwenden und woher es stammt? Erhalten finanzschwache Gruppen im Abstimmungsprozess eine ausgleichende Unterstützung?
Erfahrung	Die Bedeutung des Geldes in Abstimmungen ist allgemein anerkannt; Geld kann eine mitentscheidende Rolle spielen.
Empfehlung	Transparenz (z.B. Aufschluss über die Herkunft der Geldmittel) und Fairness (z.B. Gleichheit bezüglich Geldmittel und bezüglich Zugang zur Öffentlichkeit) sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass sich der politische Willen auf demokratische Weise bilden kann. Die Initianten von Initiativen und Referenden können unterstützt werden, beispielsweise dadurch, dass sie, wenn die verlangte Unterschriftenzahl erreicht und der Abstimmungstermin festgelegt ist, einen Teil der Kosten zurückerhalten.

GRUNDSATZ

Den Auslandschweizer Stimmberechtigten steht auf Bundesebene die Teilnahme an Abstimmungen, Wahlen sowie die Unterzeichnung von Initiativen und Referenden offen (Art. 3 Abs. 1 BPRAS¹). Sie können nicht nur an den Wahlen des Nationalrates teilnehmen (aktives Wahlrecht), sondern auch selber in den National- und Bundesrat und an das Bundesgericht gewählt werden (passives Wahlrecht). An den Ständeratswahlen hingegen können sie sich nur dann beteiligen, wenn das kantonale Recht das Stimmrecht für Auslandschweizer vorsieht. Die Auslandschweizer bilden in der föderalistischen Schweiz keinen separaten Wahlkreis², sondern wählen eine ihrer Heimat- oder früheren Wohnsitzgemeinden als Stimmgemeinden (Art. 5 Abs. 1 BPRAS). Auslandschweizer Stimmberechtigte, die ihre politischen Rechte ausüben wollen, melden dies über die Schweizer Vertretung ihrer Stimmgemeinde. Diese Meldung muss alle vier Jahre erneuert werden (Art. 5a BPRAS). Auslandschweizer Stimmberechtigte können ihre Stimme für Vorlagen auf Bundesebene entweder persönlich in der Stimmgemeinde in der Schweiz oder brieflich abgeben (Art. 1 BPRAS).

EINIGE ZAHLEN

Ende 2005 lebten rund 634 200 Schweizerinnen und Schweizer im Ausland³, davon waren potentiell rund 485 100 Personen stimmberechtigt, d.h. sie haben das 18. Altersjahr zurückgelegt und sind nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt. Im Stimmregister einer Schweizer Gemeinde eingetragen und damit effektiv stimmberechtigt waren Ende Dezember 2005 ca. 102 000 Personen. Dies entspricht einem Anteil von ca. 2,1% aller Schweizer Stimmberechtigten (4,86 Mio.⁴).

¹ Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (SR 161.5), im Internet abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/sr/c161_5.html

² Die Kantone bilden die Wahlkreise; vgl. Art. 149 Abs. 3 Bundesverfassung (BV), SR 101; im Internet abrufbar unter: www.bk.admin.ch/ch/d/sr/c101.html

³ Quelle: Bundesamt für Statistik. Stand Ende Dezember 2005

⁴ Quelle: Bundeskanzlei. Stand Ende Dezember 2005.

STIMMVERHALTEN DER AUSLANDSCHWEIZERINNEN UND AUSLANDSCHWEIZER

Eine im Auftrag der Auslandschweizer-Organisation (ASO) und von swissinfo/Schweizer Radio International (SRI) durchgeführte Umfrage aus dem Jahr 2003 kam zum Schluss, dass die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer über ein sehr spezielles Profil verfügen. Sie sind weniger durch politische Weltanschauungen als vielmehr durch eine Palette von Werten wie Modernität, Weltoffenheit, Offenheit gegenüber Wandel, Toleranz gegenüber Fremden und freie Marktwirtschaft geprägt.⁵

VERTRETUNG DER AUSLANDSCHWEIZER/INNEN IM PARLAMENT

An den Nationalratswahlen vom 19.10.2003 trat die Schweizerische Volkspartei (SVP) im Kanton Zürich mit einer Liste für Auslandschweizer/innen an («Liste 31: SVP-Auslandschweizer Union»). Allerdings schaffte bislang noch kein Kandidat/keine Kandidatin aus dem Ausland die Wahl in das Bundesparlament. Ein Grund dafür kann in der Verteilung des Wählerpotenzials der Auslandschweizer Stimmberechtigten gesehen werden. Da sie keinen eigenen Wahlkreis bilden, verteilen sich die Stimmen auf 26 Kantone. Dass Auslandschweizer gewählt werden, zeigte die Wahl von Beat Eberle aus Flums-Kleinberg, Militärattaché in Stockholm, im Frühjahr 2004 in den St. Galler Grossen Rat.

⁵ Der Schlussbericht der vom GfS Forschungsinstitut durchgeführten Studie ist im Internet abrufbar unter: www.aso.ch/pdf/ASO-Bericht%20berdef.pdf

Direkte Demokratie ist umstritten, sowohl als Idee wie auch in der Praxis. Es gibt keinen Konsens über die Terminologie oder darüber, wie direkte Demokratie zu definieren ist. Die Beziehung zwischen dem Namen und der Form des Verfahrens ist oft nicht klar; beispielsweise wird das gleiche Wort «Referendum» verwendet, um verschiedene Typen von Volksabstimmungsverfahren zu bezeichnen. In verschiedenen Verfassungen finden wir unterschiedliche Terminologien und Klassifikationen für Verfahren vor, und diese Ausgangslage macht einen Vergleich eher schwierig. Es ist deshalb notwendig, das Konzept der direkten Demokratie und die in diesem Handbuch verwendete Terminologie zu erläutern.

Moderne direkte Demokratie ist nicht dasselbe wie klassische Versammlungsdemokratie. Direkte Demokratie bedeutet, dass die Bürger das Recht besitzen, durch Volksabstimmungen direkt über wesentliche politische Themen zu entscheiden, also unabhängig von den Wünschen und Vorstellungen von Regierung oder Parlament, und zwar auf ihre eigene Initiative hin oder aufgrund einer durch die Verfassung zwingend vorgeschriebenen Bestimmung.

Diese Definition spezifiziert bereits das erste Kriterium der direkten Demokratie: die direkte Demokratie entscheidet über wesentliche Sachfragen, nicht über Menschen. Daher gehören Volksrechte für die direkte Wahl und/oder Wiederwahl von Abgeordneten (beispielsweise direkte Wahl des Bürgermeisters oder des Präsidenten) nicht zur direkten Demokratie.

Ein zweites Kriterium, das ebenfalls erfüllt sein muss, lässt sich folgendermassen beschreiben: Direkte Demokratie verleiht den Bürgern Entscheidungsgewalt – direktdemokratische Verfahren sind Verfahren der Machtteilung. Dieses zweite Kriterium bedeutet im weiteren Sinn, dass direkte Demokratie die Bürger ermächtigt und befähigt. Diese Formulierung gibt uns ein weniger präzises Konzept, das nicht notwendigerweise beinhaltet, dass Bürger Entscheidungsgewalt besitzen. Wenn Bürgerinnen und Bürger beispielsweise das Recht haben, eine Volksabstimmung zu verlangen, aber keine Macht, Entscheidungen zu fällen, dann haben wir es in einem erweiterten Sinne, nicht aber in einem präzisen, mit direkter Demokratie zu tun.

Bei Verwendung dieser zwei Kriterien können direktdemokratische und nicht direktdemokratische Verfahren für politische Mitbestimmung voneinander unterschieden werden, wie die folgende Aufstellung veranschaulicht:

ENTSCHEID ÜBER BEABSICHTIGTE WIRKUNGSWEISE (FUNKTION)	SACHFRAGEN	PERSONEN
Bürger und Bürgerinnen ermächtigen: MACHTTEILUNG	Die Verfassung regelt den Einsatz des Verfahrens: <ul style="list-style-type: none"> • OBLIGATORISCHES REFERENDUM (OR) Eine bestimmte Anzahl von Bürger- innen und Bürgern haben das Recht, das Verfahren auszulösen: <ul style="list-style-type: none"> • FAKULTATIVES REFERENDUM (VR, BR, BMR, VRV) • INITIATIVE (VI, VIV) • ALTERNATIVVORSCHLAG (BGV) 	Abberufung (vorzei- tige Abwahl von Repräsentanten)
REPRÄSENTANTEN ERMÄCH- TIGEN: stärkt in der Regel Regie- rungsmacht (Behörden- plebiszit - BP) und manchmal eine Behörden- minderheit (Behördenmin- derheitsplebiszit - BMP)	Die Behörden haben das Alleinrecht, über den Einsatz des Verfahrens zu bestimmen: <ul style="list-style-type: none"> • PLEBISZIT (BP, BMP) 	Direkte und indirekte Wahl von Repräsen- tanten

Diese Definition der direkten Demokratie setzt direkte Demokratie nicht gleich mit Volksabstimmungen. Sie unterscheidet zwischen Plebisziten und direktdemokratischen Verfahren. Bei Plebisziten handelt es sich um Volksabstimmungsverfahren, die die Bürger selber nicht in die Wege leiten können und deren Durchführung ausschliesslich in der Macht der Behörden liegt. Unter dem Aspekt des hier dargelegten Standpunktes ist diese Unterscheidung zwischen Plebisziten und Referenden grundlegend für das Verständnis der direkten Demokratie. Diese Unterscheidung wird häufig nicht getroffen und führt oft zu beträchtlicher Verwirrung in Debatten über direkte Demokratie. Indessen ist die Unterscheidung nicht immer eindeutig; es gibt Volksabstimmungsverfahren, die Elemente von direkter Demokratie mit solchen eines Plebiszits kombinieren.

Wie die Tabelle verdeutlicht, umfasst direkte Demokratie drei Verfahrenstypen: Referendum, Initiative und Alternativvorschlag. Für jeden Verfahrenstyp können verschiedene Formen unterschieden werden, und diese wiederum lassen sich auf vielfältige Weise institutionalisieren.

Die folgende Aufstellung erläutert in aller Kürze die zehn wichtigsten Verfahrenstypen und die Formen, die sie annehmen. Die Liste ist nicht abschliessend; es bestehen weitere Verfahrensformen, die direktdemokratische Elemente miteinschliessen, wie beispielsweise Abberufungsinitiativen für gewählte Abgeordnete oder gewählte Amtsinhaber. Es gilt hier unbedingt zu beachten, dass die moderne direkte Demokratie keinen Ersatz für repräsentative oder parlamentarische Demokratie darstellt, sondern eine Ergänzung dazu bildet. In einer gut geplanten, konzipierten und geführten Form ist die direkte Demokratie ein Instrument, um die repräsentative Demokratie repräsentativer zu gestalten.

REFERENDUM

Das Recht der Bürger und Bürgerinnen, mittels Volksabstimmung einen Behördenbeschluss entweder anzunehmen oder abzulehnen.

OR Obligatorisches Referendum (Verfassung)	Restituiert das Recht auf endgültige Beschlussfassung der Wähler und Wählerinnen in einer repräsentativen Demokratie und bezweckt, dass wichtige oder die wichtigsten politischen Entscheide von den BürgerInnen selbst gefällt werden
VR Volksreferendum (durch Bürgerinnen und Bürger initiiert)	Das Recht einer festgelegten Anzahl von BürgerInnen, eine Volksabstimmung über einen Behördenbeschluss zu verlangen. In der Volksabstimmung wird dieser Beschluss entweder angenommen oder abgelehnt. Dieses Verfahren wirkt als Korrektiv zur repräsentativdemokratischen Beschlussfassung und als Kontrolle von Parlament und Regierung
BR Behördenreferendum (Behördenmehrheit)	Das Recht einer Behörde, bestimmte ihrer Beschlüsse einer Volksabstimmung zu unterstellen. Dies gilt nur für Beschlüsse, die Gegenstand eines Volksreferendums sein können. Dieses Verfahren bezweckt mehr Legitimität für wichtige Beschlüsse.
BMR Behördenminderheitsreferendum (Behördenminderheit)	Das Recht einer Behördenminderheit, einen Beschluss der Mehrheit einer Volksabstimmung zu unterstellen. Dies gilt nur für Beschlüsse, die Gegenstand eines Volksreferendums sein können. Dieses Verfahren ist ein Behördenveto, bei dem die Gesamtheit der Stimmberechtigten als Schiedsrichter angerufen wird.
VRV Volksreferendums-Vorschlag	Das Recht einer bestimmte Zahl von Bürgern, die Durchführung eines Volksreferendums vorzuschlagen.

INITIATIVE

Das Recht einer bestimmten Anzahl von BürgerInnen, der Gesamtheit der Stimmberechtigten die Einführung eines neuen Gesetzes oder Verfassungsartikels vorzuschlagen. Der Entscheid über diesen Vorschlag erfolgt mittels Volksabstimmung.

VI Volksinitiative	Die Initianten einer Volksinitiative können die Durchführung einer Volksabstimmung über ihre Vorlage erzwingen (falls ihre Initiative zustande kommt); sie können ihre Initiative aber auch zurückziehen (falls es eine Rückzugsklausel gibt).
VIV Volksvorschlag (Agendainitiative)	Der Volksvorschlag ist das Recht eines oder mehrerer BürgerInnen, einer zuständigen Behörde die Übernahme eines Gesetzes vorzuschlagen; im Unterschied zur Volksinitiative entscheidet hier die Behörde darüber, was mit dem Gesetzesvorschlag geschieht – und ob allenfalls eine Volksabstimmung durchgeführt wird.

ALTERNATIVVORSCHLAG

Das Recht einer Behörde (oder einer festgelegten Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern¹), im Rahmen eines Initiativ- oder Referendumverfahrens einen Alternativvorschlag zu machen, über den mittels Volksabstimmung entschieden wird.

BGV Behördengegenvorschlag	Behörden formulieren einen Alternativvorschlag; so kann z.B. das Parlament im Rahmen eines Volksinitiativverfahrens der Vorlage der Initianten einen Gegenvorschlag gegenüberstellen, über den in der Volksabstimmung gleichzeitig abgestimmt wird. Falls beide Vorschläge angenommen werden, kann mit einer Stichfrage entschieden werden, ob der Initiativvorschlag oder der Gegenvorschlag des Parlaments verwirklicht werden soll.
--------------------------------------	--

¹ In der Schweiz wurde am 24.9.2000 die Einführung eines so genannten Volksalternativvorschlages («konstruktives Referendum») in einer Volksabstimmung abgelehnt. Entsprechende Verfahren gibt es in den Kantonen Bern, Nidwalden und Luzern.

VOLKSRECHTE, EINE IDEE GEHT UM DIE WELT

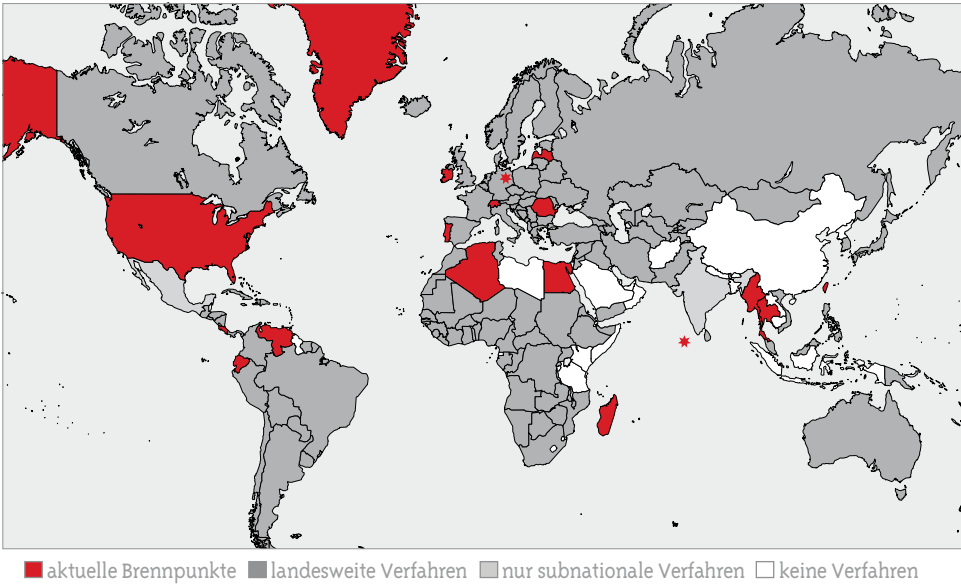
Die «Bürgerbeteiligung» ist zum Schlüsselwort für eine dauerhafte demokratische Entwicklung weltweit geworden. Seit 1989 haben mehr als einhundert Länder institutionelle Mechanismen der direkten Bürgerbeteiligung im Rahmen der repräsentativen Demokratie eingeführt. Andere Länder verfügen auf dem Gebiet der Gesetzgebung durch Bürgerinnen und Bürger bereits über eine mehr als hundertjährige Erfahrung. Die immer häufigere Anwendung von Initiativrechten und Volksabstimmungen zu politischen Themen sowie das Instrument der Abwahl bereits gewählter Amtsträger haben die politische Dynamik grundlegend verändert.

In vielen Teilen Lateinamerikas und Afrikas sind neue Formen der «partizipativen Finanzplanung» erfolgreich eingeführt worden, während in Europa, Asien und Nordamerika moderne Methoden der Konsultation – wie beispielsweise «deliberative Polls» (öffentliche Meinungsumfragen) – zum Standard beim Umgang mit komplexen politischen Themen geworden sind. Die weltweite Entwicklung der Demokratie ist in der Tat bemerkenswert. Von Neuseeland bis Kanada und von Brasilien bis in die Mongolei wurden die Bürger aufgerufen, über neue Gesetze und Verfassungen abzustimmen.

Es hat eine Art Mitbestimmungsrevolution auf kommunaler Ebene stattgefunden, in der Bürger bei Fragen der Finanzplanung, zu moralischen Werten oder der Stadtplanung ins Zentrum des politischen Geschehens gestellt werden. In Europa soll im Rahmen des neuen EU-Vertrages von Lissabon erstmals ein transnationales Instrument der direkten Demokratie eingeführt werden. Während «klassische» Wahlen für die gesetzgebenden Organe bereits seit Jahrzehnten ein wichtiges Thema in der internationalen Kooperation und Forschung waren, sind die Herausforderungen und Bedenken in Bezug auf die weltweit steigende Anwendung von Initiativen und Referenden als auch der partizipativen Finanzplanung und des «deliberative Polling» erst Anfang des neuen Jahrtausends zu einem wichtigen Thema geworden. Internationale Organisationen, Wahlkommissionen, die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft haben damit begonnen, die Möglichkeiten und Grenzen der modernen direkten Demokratie umfassender und eingehender als jemals zuvor zu untersuchen und zu bewerten.

Ein Ausdruck hierfür ist die Einführung eines globalen Netzwerks von Fachleuten und Aktivisten im Rahmen des «World Democracy Forum», das in Aarau (Schweiz) Ende 2008 erstmals stattfand. Dieses Netzwerk verfolgt das Ziel, die Aufklärungsbemühungen zum Thema moderne direktdemokratische Verfahren zu intensivieren, internationale Untersuchungen zu koordinieren und die weltweiten Verfahren, Praktiken und Debatten in Bezug auf Initiativen und Referenden aufzuzeigen. Co-Sponsoren des Aarauer Forums waren unter anderen die Korea Democracy Foundation, der Schweizer Kanton Aargau und der Europarat – eine Organisation, die 47 Mitgliedsstaaten vertritt und die kürzlich zum

DIREKTDEMOKRATISCHE VERFAHREN UND AKTUELLE WELTWEITE BRENNPUNKTE



ersten grenzüberschreitenden Gremium wurde, das internationale Richtlinien für freie und gerechte Referenden verabschiedet hat.

Die wachsende Nutzung und Analyse der Mechanismen direkter Demokratie verdeutlichen, dass internationale Bemühungen intensiviert werden müssen, um eine gemeinsame Terminologie zu schaffen und um über die Fakten und das verfügbare Know-how zu informieren. Die Terminologearbeit konzentriert sich auf eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Verfahren wie beispielsweise «Top-down»- und «Bottom-up»-Mechanismen und ermöglicht die Erstellung eines gemeinsamen analytischen Rahmenwerks zur Identifizierung und Vergleich direktdemokratischer Instrumente. Die Anstrengungen konzentrieren sich darauf, einzelne Bürger und Bürgergruppen vorzubereiten und zu stärken, damit diese zu wichtigen Akteuren auf der politischen Bühne werden können. Trotz der Tatsache, dass sich die kommunalen und regionalen Ebenen als die dynamischsten Felder zur Demokratisierung der Demokratie entwickelt haben, legen die noch bevorstehenden Herausforderungen nahe, dass diese Bemühungen sowohl vom Ausmass und Umfang her wirklich global sein müssen.

AUSGEWÄHLTE VOLKSABSTIMMUNGEN RUND UM DIE WELT 2008

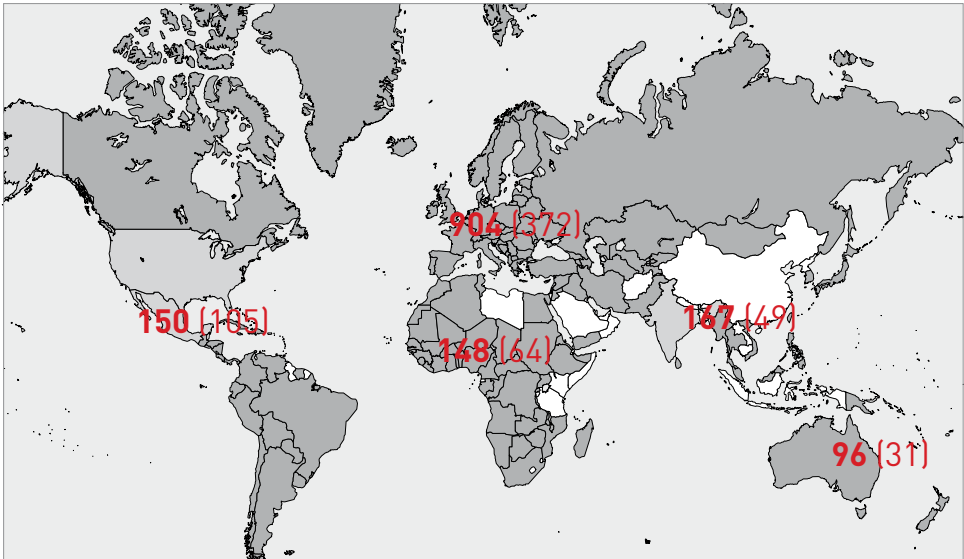
LAND	DATUM	THEMA	BEMERKUNGEN
TAIWAN	22.3.	Zwei Vorlagen, um nach dem Ausschluss aus der UNO 1971 der Organisation «wieder» resp. «neu» beizutreten	Beide Initiativen scheiterten an der Mindestbeteiligung von 50%, wurden aber von einer Mehrheit angenommen.
BERLIN	27.4.	Referendum gegen die Schliessung des Stadtflughafens Tempelhof	Das erste Referendum in der deutschen Hauptstadt scheiterte an der mangelnden Beteiligung, wenn auch eine Mehrheit der Stimmenden der Vorlage zustimmte.
BURMA	11.5.	Neue, auf die Militärmachthaber zugeschnittene Verfassung	Trotz der Naturkatastrophe durch den Zyklon «Nargis» fand das Plebiszit über eine neue Verfassung, die jede Demokratisierung in Zukunft beinahe unmöglich macht, statt.
SCHWEIZ	1.6.	Verfassungsänderungen zu Einbürgerung und Kampagnen bei Abstimmungen	Zwei Initiativen, welche die Einbürgerung erschweren und den Behörden eine Beteiligung an Abstimmungskampagnen verunmöglichen wollten, wurden abgelehnt.
IRLAND	12.6.	Obligatorische Referendumsabstimmung über den neuen EU-Vertrag	Wie bereits 2001 sagten die Iren «Nein» zum neuen EU-Vertrag. Dies stellt die endgültige Ratifizierung des Lissabon-Abkommens in Frage, vor allem weil in keinem anderen europäischen Land das Recht auf Abstimmung zu dieser Frage besteht.
LETTLAND	23.8.	Volksinitiative zur Erhöhung der Renten	Eine von mehreren Abstimmungen, die 2008 im baltischen Land stattfanden, um Parlaments- und Regierungsentscheide zu korrigieren.
ECUADOR	28.9.	Neue Verfassung	Präsident Correa formulierte ein neues Grundgesetz für das Land als «Wunschliste».
USA	4.11.	153 Volksabstimmungen in 36 Bundesstaaten	Gleichzeitig mit der Wahl von Barack Obama zum neuen US-Präsidenten stimmten über 100 Millionen Amerikanerinnen und Amerikaner über sehr verschiedene Sachvorlagen ab.
GRÖNLAND	25.11.	Abstimmung zur Selbständigkeit	Die Menschen der weltweit grössten Insel sprachen sich für einen neuen Unabhängigkeitsvertrag mit Dänemark aus.

In den Jahren 2007 und 2008 fanden in Asien, Europa und Lateinamerika eine ganze Reihe interessanter Volksabstimmungen statt. In vielen Ländern, einschliesslich Venezuelas, Taiwans, Ungarns, Irlands und Boliviens erlitten die regierenden Präsidenten und Regierungen in ihrem Streben nach einer Mehrheit für ihre politischen Ideen empfindliche Niederlagen. Während der venezolanische Präsident Hugo Chavez mit einer Verfassungsänderung beim Volk scheiterte, die seine Macht gestärkt und demokratische Wahlen geschwächt hätte, scheiterten in Taiwan zwei Volksinitiativen zugunsten einer engeren Anbindung an die Vereinten Nationen an der Stimmbeteiligung, obwohl beide Vorlagen von einer deutlichen Mehrheit angenommen wurden. In Ungarn waren zwei Volksinitiativen gegen staatliche Pläne zur Einführung neuer Universitäts- und Gesundheitsgebühren erfolgreich, was die Aufspaltung der sozialliberalen Koalition unter Premierminister Ferenc Gyurcsany zur Folge hatte. Die grösste Niederlage – nicht nur für einen Premierminister, eine Regierung oder ein Parlament, sondern für eine gesamte politische Elite auf einem Kontinent – trat in Irland ein, wo die Wähler den neuen EU-Vertrag von Lissabon im Juni 2008 ablehnten.

Da das EU-Grundgesetz von allen 27 Mitgliedsstaaten ratifiziert werden muss, hat dieses Veto der Bürger einmal mehr eine europäische Debatte darüber ausgelöst, in welcher Form die Menschen am Gesetzgebungsprozess und der Erstellung einer Verfassung der europäischen Union beteiligt werden sollten. Die Schweiz hat 2008 eine Reihe hochinteressanter Abstimmungstage erlebt. Im Juni wurden zwei Initiativen zur Durchführung von Einbürgerungsentscheiden und zur Beteiligung der Regierung bei Volksbegehren deutlich abgelehnt. Im November konnten die Wähler zu einer Verfassungsänderung Stellung nehmen, das Verbandsbeschwerderecht erheblich einzuschränken, mit dem Grossprojekte wie der Bau von Strassen, Stadien oder militärischen Übungsgeländen vor Gericht angefochten werden kann. Zudem stand die staatlich geführte Drogenpolitik auf dem Prüfstand der Bürgerinnen und Bürger.

Interessanterweise wurden 2008 die meisten Volksabstimmungen aufgrund einer Verfassungsvorschrift oder einer Volksinitiative durchgeführt und nicht – wie dies in der Vergangenheit oft der Fall war – durch ein Plebiszit eines Präsidenten oder einer Regierung. Im Herbst fanden solche Abstimmungen «von oben» jedoch in verschiedenen lateinamerikanischen Staaten wie Ecuador und Bolivien sowie in Litauen statt, wo das Parlament am 12. Oktober ein konsultatives Referendum zum Thema der Atomanlage in Ignalina ansetzte. Eine Verletzung der Grundsätze der direkten Demokratie der schlimmsten Art wurde aus Burma berichtet, wo Bürger mitten während einer Naturkatastrophe zur Abstimmung für eine neue Verfassung aufgerufen wurden, die von der Militärdiktatur ausgearbeitet worden war. Weitere wichtige lokale und regionale Erfahrungen mit Initiativen und Referenden wurden beispielsweise in Deutschland gesammelt, wo die Bürger von Berlin erstmalig

WELTWEITE VOLKSABSTIMMUNGSPRAXIS



Alle Abstimmungen auf gesamtstaatlicher Ebene seit 1793 (1991)

über ein Sachthema abstimmen konnten. Und in den Vereinigten Staaten wurden die Präsidentschaftswahlen im November von Hunderten staatlicher Referenden und Initiativen zu unterschiedlichsten Themen begleitet.

Während wir uns dem Ende der ersten Dekade des neuen Jahrtausends nähern, äussern mehr und mehr Bürger auf der ganzen Welt ihre Meinung, stellen ihre eigenen Fragen zur politischen Agenda und werden mehr und mehr Menschen an politischen Entscheidungsprozessen zu wichtigen Themen beteiligt. Während der letzten 25 Jahre hat die partizipative Demokratie einen eigentlichen Boom erlebt. Mehr als die Hälfte aller Volksabstimmungen fallen in diesen Zeitraum. Es verbleiben nur noch wenige Länder, in denen es überhaupt keine Formen der direktdemokratischen Beteiligung auf nationaler oder regionaler Ebene gibt.

Neun von zehn Ländern oder Regionen auf der Welt verfügen heute über ein oder mehrere Instrument(e) der modernen partizipativen Demokratie. Dazu gehören neben den eigentlichen direktdemokratischen Rechten, wie sie in diesem Handbuch vorgestellt und analysiert werden, auch zahlreiche Instrumente, die einer Grauzone zwischen direkter

WELTWEITE LANDESWEITE REFERENDEN (1793-2008)

PERIODE	EUROPA	ASIEN	AMERIKA	OZEANIEN	AFRIKA	TOTAL	DURCH-SCHNITT
1793-1900	58	0	3	0	0	61	0,6
1901-1910	14	0	0	4	0	18	1,8
1911-1920	21	0	3	5	0	29	2,9
1921-1930	36	1	2	6	0	45	4,5
1931-1940	40	0	7	6	0	53	5,3
1941-1950	36	2	3	11	0	52	5,2
1951-1960	38	13	3	5	9	68	6,8
1961-1970	44	22	4	7	19	96	9,6
1971-1980	116	50	8	14	34	222	22,2
1981-1990	129	30	12	7	22	200	20,0
1991-2000	235	24	76	15	35	385	38,5
2001-2008	137	25	29	16	29	226	28,5
TOTAL	904	167	150	96	148	1 466	6,7
ANTEIL IN %	61,7	11,2	10,1	6,8	10,2	100	

und indirekter Demokratie zugeordnet werden müssen. So etwa die Möglichkeit, bereits gewählte Vertreter vor Ende ihrer Amtszeit abzuwählen (Abberufung) oder eine Volksabstimmung als Plebiszit durchzuführen, die als Instrument der Machthaber dient und nicht als Instrument der Bürgerinnen und Bürger.

Der globale Trend ist jedoch eindeutig: direktdemokratische Instrumente sind zu einem wesentlichen Teil der heutigen repräsentativen Demokratie geworden. In vielen Fällen werden jedoch aufgrund ungenügender und unfairer Rahmenbedingungen – wie beispielsweise eingeschränkte Transparenz, fehlende Meinungsäußerungsfreiheit oder nicht durchführbare direktdemokratische Verfahren – Initiativen und Referenden nicht unbedingt als eine positive Ergänzung zur Repräsentativdemokratie angesehen, sondern vielmehr als Konkurrenz oder gar als Gegensatz und Bedrohung.

Wenn beispielsweise eine beschlussfähige Mindestteilnehmerzahl von 50% verlangt wird, bevor das Ergebnis eines Referendums für gültig erklärt werden kann, werden die üblichen

«Ja»- oder «Nein»-Kampagnen von Boykottaufrufen begleitet. Wenn der Boykott erfolgreich ist, werden die «Nichtwähler» mit den «Nein-Wählern» zusammengefasst, die Mindestteilnehmerzahl wird nicht erreicht, und der demokratische Ausgang wird somit ins Gegenteil verkehrt (das Ergebnis der Wahl ist ungültig, auch wenn eine klare Mehrheit der tatsächlichen Wähler mit «Ja» gestimmt hat).

Es kann auch passieren, dass eindeutig undemokratische Regierungen eine Volksabstimmung ansetzen und versuchen, den Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess zu manipulieren, indem sie eine «Top-down»-Volksabstimmung organisieren (und hierbei vielleicht ein gewähltes Parlament umgehen). Es können jedoch auch dann Probleme auftreten, wenn finanziell mächtige Interessengruppen die Gesetze zu Volksinitiativen und Volksentscheiden bei nicht vorhandenen korrigierenden Bestimmungen, die ein freies und faires Verfahren gewährleisten können, ausnutzen.

2008 wurden weltweit 25 gesamtstaatliche Referenden und Plebiszite durchgeführt, wodurch sich die Gesamtzahl der seit 1793 auf Länderebene durchgeführten Volksabstimmungen – als sechs Millionen Franzosen die erste Möglichkeit erhielten, über ihre neue Landesverfassung abzustimmen – auf 1466 erhöht. Die Idee, die Bürger bei wichtigen Fragen zu beteiligen, ist also kein neues Phänomen: Die direkte Demokratie ist zu einer globalen Herausforderung geworden.

Als Ende des 19. Jahrhunderts in Australien die Gründungsväter mit der Aufgabe konfrontiert waren, wie sie ein demokratisches politisches System für ihr neues Land schaffen sollten, bedienten sie sich der Ideen von Immigranten aus Amerika und der Schweiz. Sie übernahmen das amerikanische Zweikammersystem – welches übrigens auch als Modell für den jungen Schweizer Bundesstaat diente – und führten gleichzeitig das obligatorische Referendum auf der Grundlage der Schweizer Erfahrungen ein. Seither konnten australische Wählerinnen und Wähler über 49 Fragestellungen auf nationaler Ebene und über weitere 29 Themen auf teilstaatlicher Ebene abstimmen.

Bei ihrer Forderung zur Einführung direkter Mitbestimmungsrechte bei politischen Entscheidungen um 1890 zitierten die Farmer des US-Bundesstaats Oregon aus einem Bericht des New Yorker Journalisten John W. Sullivan zur Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz. Ihre Forderung wurde akzeptiert, mit dem Ergebnis, dass seit 1902 nicht weniger als 350 Volksabstimmungen in diesem Westküsten-Staat stattgefunden haben. Ein Jahrhundert nach dieser Blütezeit in Oregon etablierte sich die Idee der direkten Demokratie als einem wichtigen und immer unerlässlicheren Element einer modernen Repräsentativdemokratie auch zunehmend in anderen Teilen der Welt.

Der globale Trend hin zur Einführung direktdemokratischer Verfahren als auch zur praktischen Anwendung derselben fordert sowohl die beteiligten staatlichen als auch nicht-staatlichen Akteure heraus, da sie diese Entwicklungen in das Rahmenwerk der repräsentativen Demokratie aufnehmen müssen. Zu diesen Akteuren gehören:

- *Regierungen und Verwaltungsbehörden*, die direktdemokratische Verfahren verwalten oder steuern und an den laufenden Debatten hinsichtlich der Möglichkeiten und Einschränkungen der direkten Demokratie beteiligt sind;
- *Parlamente und politische Parteien* bei der Vorbereitung und Verabschiedung von Gesetzen und Bestimmungen in Bezug auf die Verfahren bei Initiativen und Referenden;
- *Gerichte* und Mitglieder des Berufsstands der *Juristen* übernehmen bei der Bewertung des Einsatzes direktdemokratischer Instrumente in vielen Ländern eine zentrale Rolle;
- *Expertengruppen* und *Dienstleistungsanbieter* handeln als unabhängige oder vertraglich verpflichtete professionelle Organisationen und sorgen dafür, dass andere professionelle Gruppen besser über den Umgang mit direktdemokratischen Verfahren informiert sind;
- *Akademische Forscher* und *Medienschaffende* sind zentrale Akteure bei der Beobachtung, Analyse, Untersuchung und Kommentierung direktdemokratischer Ereignisse.

Wie der Länderüberblick zu den weltweiten durch Bürger initiierten Volksabstimmungen zeigt, sind Gruppen aus der Zivilbevölkerung am meisten motiviert, die Entwicklung demokratischer Instrumente voranzubringen und diese häufig und engagiert einzusetzen.

Die Existenz einer effizienten Schnittstelle zwischen der Zivilbevölkerung und den Behörden sowie die Qualität des Dialogs zwischen diesen sind äusserst wichtig. Weltweit gibt es immer mehr Gruppen, die sich auf die Unterstützung und Förderung der Verbreitung direktdemokratischer Instrumente konzentrieren, und hierzu gehören Organisationen, die über erstaunlich umfassende Erfahrungen damit verfügen, wie der nachfolgende Überblick zeigt.

ASIEN UND OZEANIEN

Asien kämpft nach einer Phase autokratischer Rückfälle wie in Thailand, Malaysia oder Bangladesch mit der Stärkung der demokratischen Kräfte. Neben dem unbestrittenen Potential zur Demokratisierung asiatischer Demokratien gibt es allerdings auch Kräfte und Interessen, die eine solche Entwicklung verhindern wollen. Länder und Regionen, die man genau beobachten sollte, sind u.a. Taiwan, wo die Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2008 gleichzeitig mit zwei Volksabstimmungen stattfanden, die durch Volksinitiativen in Bezug auf die UNO-Mitgliedschaft des Landes ausgelöst wurden. In Japan bringt die Debatte über eine Verfassungsänderung die Möglichkeit einer landesweiten Volksabstimmung mit sich, und in Korea hat Präsident Lee Myung-bak vielversprechende Ideen zur Öffnung des Landes eingebracht: er will Korea zu einer Hochburg der (mitbestimmenden) Demokratie in dieser Region umgestalten. Hongkong organisierte kürzlich die erste Volksabstimmung auf Stadtebene auf inoffizieller Grundlage. Dieser Prozess trug dazu bei, dass sich der oberste Verwaltungsbeamte dieses Gebiets zur Einführung einer «vollständigen Demokratie» bis zum Jahr 2012 verpflichtet hat.

In Indien haben verschiedene Bundesstaaten in den letzten Jahren neue Formen der Mitbestimmung eingeführt – jedoch noch keine eigentliche direkte Demokratie. Die neuen Erfahrungen auf regionaler Ebene stärken auch die Möglichkeit eines Reformprozesses auf Landesebene. Als regionaler Vorreiter in der quantitativen Nutzung von Initiativen und Volksabstimmungen bieten die Philippinen viele praktische Erfahrungen. Es sind Unterschriftensammlungen gestartet worden, die sich mit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung von einer Präsidentialrepublik hin zu einer parlamentarischen Republik beschäftigen.

Nach dem ersten Referendum in Thailand über die neue, von der Armee unterstützte Verfassung und darauffolgenden Wahlen muss der Fortschritt der Demokratie in diesem Land sorgfältig im Auge behalten werden. Eine Form der Volksinitiative ist in der neuen Verfassung vorgesehen. Weiter im Südosten der Region verfügen mehrere Länder Ozeaniens über eine Reihe direktdemokratischer Verfahren; diese umfassen Volksinitiativen wie in Neuseeland oder das obligatorische Referendum wie in Australien. Die meisten Erfahrungen machen jedoch kleine Inselstaaten wie Palau, Tokelau und Neukaledonien, wo der Status der postkolonialen Autonomie und der Unabhängigkeit Themen sind, die von den Bürgerinnen und Bürgern entschieden werden.

ÜBERBLICK

DIREKTE DEMOKRATIE ALS GLOBALE HERAUSFORDERUNG

DIREKTDEMOKRATISCHE BRENNPUNKTE IN ASIEN 2008-2010



NORDAMERIKA

Auf der anderen Seite des Pazifiks erlebten die Vereinigten Staaten 2008 ein Super-Wahl- und Abstimmungsjahr. Parallel zur stark beachteten Präsidentschaftswahl wurden nämlich die Volksrechte in diesem 300 Millionen Einwohner umfassenden Land stark genutzt: fanden in der ersten Jahreshälfte 17 Volksabstimmungen auf der Ebene der Bundesstaaten Kalifornien (9), Alaska (4), Oregon (3) sowie Florida, Maine, Nebraska, Nord Dakota und Wisconsin (je 1) statt, so kulminierte das direktdemokratische US-Jahr zusammen mit der Wahl Barack Obamas zum 44. Präsidenten des Landes am 4. November.

An diesem historischen Tag kamen 59 Volksinitiativen und 94 Referenden zur Abstimmung. Im Vordergrund standen soziale, umweltpolitische und finanzielle Fragen. In Colorado, wo sich über 90 Prozent der registrierten Stimmberechtigten an den Abstimmungen beteiligten, ging es am 4. November auf staatlicher Ebene um 14 verschiedene Sachfragen: u.a. wurde ein Vorschlag der Regierung und Parlament zur Reform des Initiativrechtes abgelehnt, der auf eine Erschwerung desselben hinausgelaufen wäre.

In Kalifornien hingegen erhielt eine von Gouverneur Arnold Schwarzenegger propagierte Demokratiereform (in der es vor allem um die Wahlkreise im bevölkerungsreichsten US-Bundesstaat ging) den Zuspruch der Bürger, ebenso schaffte eine Initiative zur Verhinderung der sogenannten Lesben- und Schwulenehe den Sprung über die 50-Prozent-Hürde. Trotz Finanzkrise sprachen sich viele Amerikanerinnen und Amerikaner an der Urne für umfassende Infrastrukturprojekte aus, wie zum Beispiel den Bau einer Hochgeschwindigkeitseisenbahnstrecke von Los Angeles nach San Francisco. Insgesamt wurden gut zwei Drittel aller Vorlagen angenommen.

Von den 59 Volksinitiativen schaffte es fast die Hälfte, den Zuspruch der Bürger zu erhalten. Was in den USA besonders auffällt: die direktdemokratischen Instrumente führen nur selten zur Ausarbeitung von breit abgestützten Lösungsansätzen, weil Volksinitiative ohne Behandlung im Parlament direkt den Bürgerinnen und Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden. Der stark antagonistische Charakter führt weiter zum Einsatz sehr hoher Geldbeträge in den Kampagnen und dem bedingungslosen Einsatz von Rechtsmitteln. Insgesamt, so machte das Superabstimmungsjahr 2008 in den USA deutlich, müssen die direktdemokratischen Instrumente in zahlreichen Staaten in den kommenden Jahren reformiert und für das 21. Jahrhundert fit gemacht werden.

Weiter nördlich stehen die Bürger der kanadischen Provinz British Columbia kurz davor, im Jahr 2009 bereits zum zweiten Mal über eine vorgeschlagene Änderung ihres Wahlsystems – vom Mehrheitswahlrecht (nach dem Vorbild Grossbritanniens) hin zum Verhältniswahlrecht – abzustimmen. 2005 von einer Bürgerversammlung vorgeschlagen,

DIREKTDEMOKRATISCHE BRENNPUNKTE IN NORDAMERIKA 2008-2010



wurde dasselbe Ziel von einer Mehrheit der Wähler genehmigt, von der Regierung und dem Parlament jedoch nicht umgesetzt. In Ontario führte ein ähnlicher Prozess des Wechsels hin zum Verhältniswahlrecht am 10. Oktober 2007 ebenfalls zu einem Referendum. Bei dieser historischen Abstimmung (dem ersten Referendum in diesem Bundesstaat seit 1921) entschieden sich die Bürger für den Status quo. Das bestehende Mehrheitswahlrecht erhielt 63,3% der Stimmen, die Stimmbeteiligung lag bei 53%.

MITTEL- UND SÜDAMERIKA

Nach langen Phasen autoritärer Militärregierungen waren die Achtzigerjahre des letzten Jahrhunderts in Lateinamerika durch eine Rückkehr zu Zivilregierungen gekennzeichnet. Die Hoffnungen vieler Menschen, dass ihre Interessen in einer indirekten Demokratie besser vertreten würden, wurden jedoch enttäuscht, und die Unzufriedenheit mit den politischen Parteien und diesem System stiegen.

Diese Enttäuschung breiter Teile der Bevölkerung trug zur Entstehung von mehr direkter Demokratie in Lateinamerika bei, wie dies bereits in der Schweiz in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und in den USA zu Beginn des 20. Jahrhunderts der Fall gewesen war. Starke Forderungen zum Ausbau direktdemokratischer Rechte sind an der Basis jedoch nur in Bolivien weit verbreitet. In Lateinamerika enthalten die meisten der neuen Verfassungen, die seit dem Ende der 1980er Jahre eingeführt wurden, neben direktdemokratischen Rechten auch Plebiszite und manchmal auch das Recht auf Abberufung (beispielsweise in Bolivien, Kolumbien, Peru und Venezuela).

DIREKTDEMOKRATISCHE BRENNPUNKTE IN SÜDAMERIKA 2008-2010



ÜBERBLICK

DIREKTE DEMOKRATIE ALS GLOBALE HERAUSFORDERUNG

INITIATIVEN, REFERENDEN UND PLEBISZITE IN DEN VERFASSUNGEN AUSGEWÄHLTER LATEINAMERIKANISCHER LÄNDER

LAND	OR	VR	BR	BMR	VRV	VI	VIV	BGV	BP	BMP
Argentinien							•		•	
Bolivien		•				•	•		•	
Brasilien							•		•	
Chile									•	
Costa Rica		•					•		•	•
Ecuador						•	•		•	
Kolumbien		•				•	•		•	
Paraguay	•						•		•	
Peru	•	•				•	•		•	
Uruguay	•	•				•		•		
Venezuela	•	•				•			•	

VERFAHRENTYP

- OR Obligatorisches Referendum
- VR Volksreferendum
- BR Behördenreferendum
- BMR Behördenminderheitsreferendum
- VRV Volksreferendumsvorschlag
- VI Volksinitiative
- VIV Volksinitiativvorschlag (Agendainitiative)
- BGV Behördengegenvorschlag
- BP Behördenplebiszit
- BMP Behördenminderheitsplebiszit

Die Formen direkter Demokratie in den lateinamerikanischen Ländern lassen sich grob in folgende Kategorien einteilen:

- 1) Die direkte Demokratie ist gut etabliert;
- 2) Die direkte Demokratie wurde erst kürzlich eingeführt, meist zusammen mit plebiszitären Formen der Beteiligung; bis jetzt wurde sie selten oder gar nicht benützt;
- 3) Die direkte Demokratie ist noch nicht eingeführt.

URUGUAY

Lediglich Uruguay kann in die erste Kategorie aufgenommen werden. Es ist das einzige lateinamerikanische Land mit einer gut funktionierenden, auf langer Tradition beruhenden direkten Demokratie. Uruguay ist eines der wenigen Länder, welche das Schweizer Modell der direkten Demokratie und nicht das italienische Referendum oder das französische Plebiszit übernommen haben. Entsprechend hat es die folgenden Verfahren eingeführt: das obligatorische Referendum, die Volksinitiative mit Gegenvorschlag, die Behördenminderheitsinitiative für Verfassungsfragen und das Volksreferendum für Gesetzesvorlagen. Wie in der Schweiz, so haben auch in Uruguay Regierung und Parlament kein Recht, Volksabstimmungen selbst zu initiieren.

DIREKTDEMOKRATISCHE RECHTE IN DER VERFASSUNG URUGUAYS

VERFAHREN	BEMERKUNGEN	VERFASSUNGSARTIKEL
Obligatorisches Referendum ¹	Beschlussfähige zustimmende Mehrheit: 35% der Wählerschaft	331C
Obligatorisches Referendum ¹	Einfache Stimmenmehrheit	331D
Volksinitiative und Gegenvorschlag ¹	Initiiert von 10% der Wählerschaft; Beteiligungsquorum: 35%	331A
Behördenminderheitsinitiative ¹	Initiiert von 2/5 des Parlaments; Mindeststimmeteiligung 35%	331B
Volksreferendum ²	Initiiert von mind. 25% der Stimmberechtigten; ausgeschlossene Themen: Steuern und Fragen in der ausschliesslichen Kompetenz der Exekutive; Leerstimmen gelten als nicht eingegangen; einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen	79

¹ Für Verfassungsbelange

² Für gesetzliche Fragen

Das Entstehen von direkter Demokratie kann durch verschiedene Prozesse hervorgerufen werden, langfristige und kurzfristige, normative und sonstige. In Uruguay ging die Entwicklung der direkten Demokratie Hand in Hand mit der Konzentration der Exekutivgewalt. Bei der Übernahme des Schweizer Modells war der Einfluss von Präsident José Batlle y Ordoñez entscheidend. Erst mit der Verfassung von 1934, die 1942 korrigiert und 1967 erweitert wurde, setzte sich die direkte Demokratie (obligatorisches Referendum, Volksinitiative) durch.

Nach 1967 folgten viele Jahre wirtschaftlicher Krisen und sozialer Unruhen, die zu einer Militärdiktatur führten (1973–1985), und erst danach wurde eine erweiterte direkte

Demokratie in die Praxis umgesetzt. Zwischen 1985 und 2007 wurden 15 Mal direktdemokratische Verfahren eingesetzt, es gab 7 Volksreferenden, 4 Volksinitiativen, 2 obligatorische Referenden und 2 Behördenminderheitsinitiativen.

ANWENDUNG DIREKTDEMOKRATISCHER VERFAHREN IN URUGUAY 1985–2008⁴

VERFAHREN	DATUM	THEMA	ERGEBNIS
VR (79)	16.4.1989	Aufhebung des Amnestie-Gesetzes	abgelehnt
VI (331A)	26.II.1989	Anpassung der Renten an die Inflation	angenommen
VR (79)	13.12.1992	Teilweise Rücknahme des Privatisierungsgesetzes	angenommen
OblR (331C)	18.8.1994	Konstitutionelle Reformen	abgelehnt
VI (331A)	27.II.1994	Gegen «versteckte Kürzungen» der Renten	angenommen
VI (331A)	27.II.1994	27% des Budgets für Bildung	abgelehnt
OblR (331D)	8.12.1996	Konstitutionelle Reformen	angenommen
VR (79)	17.6.1998	Gegen das Energierahmengesetz	abgelehnt
VR (79)	20.9.1998	Zeit für die Arbeitnehmer, um gegen Arbeitgeber Klage zu führen	abgelehnt
OblR (331B)	31.10.1999	Beschränkung der Wählbarkeit für Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung	abgelehnt
OblR (33B)	31.10.1999	Finanzielle Autonomie für die Gerichte	abgelehnt
VR (79)	18.2.2001	Aufhebung von 13 Artikeln des Gesetzes 17.243	abgelehnt
VR (79)	5.8.2002	Aufhebung der Artikel 612 und 613 des Gesetzes 17.296	angenommen (keine Abst.)
VR (79)	7.12.2003	Aufhebung des Gesetzes 17.448	angenommen
VI (331A)	31.10.2004	Wasser als grundlegendes Menschenrecht in die Verfassung aufgenommen	angenommen

Vergleicht man die Schweiz mit Uruguay, so können neben Ähnlichkeiten auch Unterschiede festgestellt werden. In Uruguay wurde die direkte Demokratie von oben eingeführt in einem zentralisierten Einheitsstaat. In der Schweiz geschah dasselbe in einem stark dezentralen und föderalen Staat und von unten. Obwohl beide Länder Volksinitiativen und Referenden regelmässig einsetzen, so unterscheidet sich die rechtliche Ausgestaltung dieser Instrumente in erheblichem Masse.

⁴ Literaturhinweis: David Altman. 2008. Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 14 (3)

In der Schweiz können 2% (1%) der Wahlberechtigten eine Volksinitiative (Volksreferendum) einleiten, während in Uruguay dazu 10% (25%) erforderlich sind. In der Praxis bedeutet dies, dass die Instrumente der direkten Demokratie in Uruguay nur starken Akteuren dienen. In der Schweiz können auch weniger etablierte Akteure diese Instrumente nutzen. Dies ist einer der Gründe, warum die direkte Demokratie in der Schweiz stärker genutzt wird als in Uruguay.

Ähnlich hingegen ist, dass die politische Kultur beider Länder nicht in erster Linie durch Konfrontationen, sondern durch eine starke Tendenz hin zu politischen Kompromissen geprägt ist. In beiden Ländern bilden die Instrumente der direkten Demokratie ein funktionierendes Ganzes und verbieten Plebiszite (im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern mit direktdemokratischen Verfahren). Direkte Demokratie dynamisiert die Politik, fördert die politische Beteiligung von unten und bringt die Bürger und Eliten näher zusammen. In beiden Ländern wird die direkte Demokratie sowohl von rechts als auch von links akzeptiert, und es gibt keine bedeutenden Kräfte, die bereit und in der Lage sind, auf deren Abschaffung hinzuarbeiten.

PRAKTISCHE BEISPIELE

Im Jahr 1980 erlitt die damalige Militärregierung in einem Plebiszit über eine neue und autoritäre Verfassung eine Niederlage. Dieses überraschende Ergebnis zeigte, dass Plebiszite nicht völlig kontrollierbar sind, und kennzeichnet den Beginn der Rückkehr zur Demokratie in Uruguay. Die Legitimationsgrundlage und Machtverhältnisse hatten sich verändert.

Nach der Wiederbelebung der Demokratie unter einer neuen Regierung im Jahre 1985 entwickelte sich die direkte Demokratie zu einer wichtigen oppositionellen Kraft in der uruguayischen Politik. Es begann mit einem Referendum gegen ein Amnestiegesetz, das Immunität für Handlungen während der Militärregierung vorsah. Das Volksbegehren wurde abgelehnt, nicht weil die Mehrheit der Menschen davon überzeugt war, dass die Amnestie richtig sei, sondern hauptsächlich aus Angst vor Unruhen.

Das erste erfolgreiche Referendum in Uruguay gegen ein weitreichendes Privatisierungsgesetz wurde weltweit interessiert aufgenommen. Es war eine der ersten demokratischen Reaktionen in diesem Bereich. Fünf Artikel des Gesetzes 16.211, die den Verkauf öffentlicher Unternehmen vorsahen, wurden mit einer überwältigenden Mehrheit von 71,6% der gültigen Stimmen (55,0% der Wahlberechtigten) abgelehnt. Nachfolgende erfolgreiche Volksabstimmungen erscheinen wie Folgeabstimmungen des Referendums von 1992. Im Jahr 2003 wurde das Referendum gegen die Demonopolisierung des staatseigenen Unternehmens ANCAP (Import, Export und Öltraffinerung) akzeptiert. Im darauffolgenden

Jahr erzielte die Volksinitiative für eine Verfassungsreform mit dem Ziel, Trinkwasser als Grundrecht zu erklären und alle Ressourcen der Wassergewinnung, Produktion und Kommerzialisierung in den Händen des Staates zu belassen, eine komfortable Mehrheit. Alle drei Volksentscheide gegen die Privatisierung der öffentlichen Einrichtungen, der staatlichen Industrien und der Ressourcen können als Kampf zur Verteidigung des Wohlstands der einfachen Leute angesehen werden. Sie zeigen zudem, dass die direkte Demokratie den Menschen in Uruguay einige Instrumente bereitstellt, um bei Globalisierungsprozessen in ihrem Land Einfluss zu nehmen, was auch Auswirkungen auf andere Teile Lateinamerikas und darüber hinaus hat.

NEUE DIREKTDEMOKRATISCHE LÄNDER

Grundsätzlich kann zwischen zwei unterschiedlichen Szenarien unterschieden werden, unter denen die direkte Demokratie in Lateinamerika eingeführt worden ist:¹

SCENARIO 1: Traditionell ausgeschlossene Interessengruppen erlangen politische Macht; sie kontrollieren oder dominieren den Reformprozess und das Inkrafttreten einer neuen Verfassung; die Verfahren der direkten Demokratie beinhaltet.

SCENARIO 2: Politische Aussenseiter erhalten wesentliche Machtanteile; sie können jedoch den Reformprozess und das Inkrafttreten einer neuen Verfassung nicht kontrollieren (einschliesslich der direkten Demokratie), sondern sind gezwungen, Kompromisse zu schliessen.

EINFÜHRUNG DER DIREKTEN DEMOKRATIE IN LATEINAMERIKA

LAND	JAHR	SZENARIO	BEMERKUNGEN
Ecuador	1979	2	Regierungswechsel; lange Geschichte der Ausgrenzung; 1996 und 1998 Ausbau der direkten Demokratie nach Szenario 1
Brasilien	1988	1	Die brasilianische Democratic Movement Party (PMDB) und neue Parteien dominieren
Kolumbien	1991	2	Liberale kontrollieren das Parlament; starke aus der Guerillabewegung hervorgegangene Alianza Democrática (ADM-19); innenpolitische Gewalt
Paraguay	1992	2	Jahrzehntelange Dominanz der Colorado-Partei, Opposition vorhanden, lange Geschichte der Ausgrenzung

¹ Monica Barczak: «Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America», 2001. Latin American Politics & Society 43 (3): 37-59

EINFÜHRUNG DER DIREKTEN DEMOKRATIE IN LATEINAMERIKA

LAND	JAHR	SZENARIO	BEMERKUNGEN
Peru	1993	1	1992 Pro-Fujimori verfassungsgebende Versammlung
Argentinien	1994	1	Menem-Präsidentschaft
Venezuela	1999	1	Chávez-Präsidentschaft, Ausbau der direkten und plebiszitären Demokratie
Bolivien	2002	2	Morales-Präsidentschaft, Kompromiss mit der Opposition, starker Druck von unten

Brasilien, Peru, Argentinien und Venezuela befolgten Szenario 1, Kolumbien, Paraguay und Bolivien Szenario 2 und Ecuador eine Mischung aus beiden Modellen.

VENEZUELA

1998 wurde Hugo Chávez im Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen und politischen Krise zum Präsidenten gewählt. Eine Mehrheit von 56% der Wählerinnen und Wähler wählte einen Kandidaten, der etwas Neues versprach: die Beendigung der Korruption, Beseitigung der Armut und die Einrichtung einer neuen Ordnung basierend auf einer sozialen und partizipativen Demokratie. Beginnend mit zwei Volksabstimmungen zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung im April 1999 wurde die neue Verfassung ausgearbeitet und in einer Volksabstimmung im Dezember 1999 angenommen. Dies kennzeichnete das Ende der von 1958–1999 andauernden venezolanischen repräsentativen Demokratie und den Beginn eines neuen Regimes mit einem erweiterten Instrumentarium direktdemokratischer und plebiszitärer Instrumente als auch dem Recht zur Abberufung bereits gewählter Amtsinhaber, einschliesslich des Präsidenten. Chávismus dominierte nun die Regierung und die Opposition hatte wenig Einfluss in der Nationalversammlung.

Das Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Verfassung verlief jedoch schleppend und der Präsident nutzte seine verfassungsmässigen Möglichkeiten (Artikel 203, *leyes habilitantes*) zur Beschleunigung der Veränderungen mittels Inkraftsetzung von 49 Gesetzen. Die Opposition versuchte, einen Generalstreik an demjenigen Tag zu organisieren, an welchem die 49 Gesetze in Kraft gesetzt wurden und intensivierte eine Kampagne, um Chávez seines Amtes zu entheben. Im April 2002 misslang ein Militärputsch und am 15. August 2004 erlitt die Opposition eine weitere wichtige Niederlage, als Präsident Chávez eine Abwahl (Abberufung) mit einer klaren Mehrheit von 59% gewann.

2006 wurde ein neues System der kommunalen Demokratie (Gemeinderäte) geschaffen. Die Gemeinderäte standen einer schwierigen Aufgabe gegenüber; auf der einen Seite standen die etablierten wirtschaftlichen Interessen und auf der anderen Seite die Forderungen einer Bevölkerung, deren grundlegende Bedürfnisse für lange Zeit ignoriert worden waren. Trotz aller Schwierigkeiten hat diese Form der lokalen Demokratie das Potential, die Gesellschaft von unten zu verändern.

Im Dezember 2006 wurde Chávez, der die Venezolaner dazu aufgerufen hatte, einen «Sozialismus des 21. Jahrhunderts» zu schaffen, mit 62,9% wiedergewählt. Ein Jahr später wurden zwei Verfassungsreformvorschläge in einem Volksentscheid knapp abgelehnt, als lediglich 56% der Wahlberechtigten zur Urne gingen. Der Vorschlag zur Änderung von 69 der 350 Artikel der derzeitigen Verfassung war vom Präsidenten selbst ausgearbeitet worden.

Gemäss Latinobarómetro 2007 sind 59% der Venezolaner mit der Art, wie ihre Demokratie funktioniert, zufrieden. Venezuela lag damit in der Umfrage hinter Uruguay (über 65%) an zweiter Stelle, in Lateinamerika lag der Durchschnitt bei 37%. Im Eurobarometer des Frühjahrs 2006 lag der entsprechende Durchschnitt in Europa bei 56%. Auch das Vertrauen in die Regierung und deren Akzeptanz war in Venezuela mit 66% am höchsten (Durchschnitt in Lateinamerika 39%). Das Vertrauen in Wahlen als dem effektivsten Mittel zur Förderung von Veränderungen im Land ist in Venezuela und Uruguay mit 71% (Durchschnitt in Lateinamerika 57%) am höchsten.

Die Einführung direktdemokratischer Rechte in die neue Verfassung von 1999 stellt eine wichtige Innovation dar. Es handelt sich um einen Versuch, die Menschen zu ermächtigen und die politische Macht gleichmässiger zu verteilen. Die Anzahl der Unterschriften, die für die Einleitung eines Verfahrens erforderlich sind, ist jedoch zu hoch.

Gleichzeitig mit den Volksreferenden wurden Plebiszite und Referenden auf Behörden-ebene eingeführt. Beispielsweise haben nicht nur Bürgerinnen und Bürger sondern auch der Präsident das Recht, eine Volksabstimmung zur Abschaffung eines Gesetzes anzuordnen. Der Präsident (oder eine $\frac{2}{3}$ -Mehrheit des Parlaments) kann ein Plebiszit durchführen lassen.

ANWENDUNG DIREKTDEMOKRATISCHER VERFAHREN IN VENEZUELA 1985-2008

VERFAHREN	DATUM	THEMA	ERGEBNIS % JA-STIMMEN / STIMMBETEILIGUNG
Plebiszit	25.4.1999	Verfassungskonvent	angenommen 87,9% / 37,9%
Plebiszit	25.4.1999	Einberufung des Verfassungskonvents	angenommen 81,9% / 37,9%
Obligat. Referendum	15.12.1999	Neue Verfassung	angenommen 71,4% / 45,3%
Abrog. Ref. (konsultativ)	3.12.2000	Abwahl/Entfernung der Gewerkschaftsführer (Beteiligungsquorum von 25% verfehlt)	angenommen 62,5% / 24,5%
Obligat. Referendum	15.8.2004	Amtsenthörung von Präsident Chávez	abgelehnt 41% / 69,9%
Obligat. Referendum	2.12.2007	Verfassungsänderungen (Vorschläge A/B)	abgelehnt A: 49,4% B: 48,9% / 55,9%

Die Institutionalisierung direktdemokratischer Verfahren und Plebiszite erfolgt immer in einem konkreten Zusammenhang. In Venezuela wird dieser Zusammenhang durch ein Klima der Konfrontation und der Polarisierung zwischen Regierung und Opposition charakterisiert, und der Kampf zwischen den beiden wird nicht nur mit demokratischen Mitteln geführt.

Demokratisierung ist eine schwierige Aufgabe, auch wenn sich diese jeder wünscht. Dabei spielt der Zeitfaktor eine wichtige Rolle. Der Lernprozess, wie Demokratie ausgeübt wird und wie alte Denk- und Verhaltensweisen überwunden werden können, dauert. Klientelismus, Vetternwirtschaft und das starke Vertrauen auf einen Top-down-Führungsstil sind nicht leicht zu beseitigen. Diese Schwierigkeiten akzentuieren sich unter Kampfbedingungen wie sie in Venezuela herrschen.

BOLIVIEN

In Bolivien wurde nach der Militärherrschaft (1964–1982) eine Demokratie etabliert, die jedoch die Mehrheit der Bevölkerung von der Beteiligung an der Politik und von materiellem Wohlstand ausschloss. Als der Widerstand und das Selbstwertgefühl der Ausgeschlossenen anstieg, mussten die etablierten Politiker ihre Macht und Privilegien immer wieder mit Gewalt verteidigen.

Die Wende begann mit dem «Wasserkrieg in Cochabamba» im Jahr 2000, in Form von massiven Protesten gegen die Privatisierung der lokalen Wasserversorgung. Wie auch einige Jahre später in Uruguay (siehe Volksinitiative 2004) forderten die Demonstranten, dass der Zugang zu Wasser als ein Menschenrecht anerkannt und Wasser als ein öffentliches Gut und nicht als Ware behandelt werden solle. Mit der Wahl von Evo Morales zum Präsidenten im Dezember 2005 wurde die Wende vollzogen.

In diesen Zeitraum fällt auch die Institutionalisierung von direkter Demokratie. Dies geschah 2004 unter dem steigenden Druck der damaligen Opposition. Das erste Plebiszit zur Neuformulierung des Erdgasgesetzes wurde vom damaligen Präsidenten Carlos Mesa angeordnet. Das Plebiszit löste die Probleme der Regierung nicht, da die Opposition auf der vollständigen Verstaatlichung der Erdgasförderung bestand. Die regionalen Machthaber in Santa Cruz, dem Zentrum der heutigen Opposition, reagierten mit Forderungen nach einer regionalen Autonomie und begannen, Unterschriften für eine Volksinitiative zu diesem Thema zu sammeln.

Am 2. Juli 2006 fanden eine Volksabstimmung zur regionalen Autonomie und gleichzeitig Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung statt. Bei der Wahl zur verfassungsgebenden Versammlung erhielt die Partei von Evo Morales die Mehrheit der Sitze, jedoch nicht eine $\frac{2}{3}$ -Mehrheit, die für die Kontrolle des Reformprozesses notwendig gewesen wäre. Gleichzeitig erhielten die Autonomisten (Departemente Santa Cruz, Tarija, Beni und Pando) die Mehrheit der Stimmen in ihren jeweiligen Departementen; auf nationaler Ebene wurden ihre Forderungen nach regionaler Unabhängigkeit jedoch abgelehnt.

Am 9. Dezember 2007 verabschiedete die verfassungsgebende Versammlung den endgültigen Text der neuen Verfassung, dies geschah jedoch ohne die erforderliche $\frac{2}{3}$ -Mehrheit, da die Delegierten der Opposition nicht teilnahmen. Als Reaktion auf den Schritt der verfassungsgebenden Versammlung erklärten mehrere Regionen ihre Unabhängigkeit von der zentralen Regierung und organisierten Volksabstimmungen zur regionalen Unabhängigkeit im Mai und Juni 2008, obwohl das nationale Wahlgericht Boliviens diese für nicht verfassungskonform erklärt hatte.

Später stimmten Präsident Morales und die Opposition zu, eine Abberufungswahl für den Präsidenten und seinen Vizepräsidenten sowie auch für die Präfekten in den Departementen (ausser in Chuiquisaca) zu organisieren, obwohl dieses Verfahren durch die Verfassung nicht anerkannt wird. Die Ergebnisse dieser Wahl am 10. August 2008 stärkten sowohl die Position des Präsidenten, der 67% der Stimmen erhielt, als auch die Autonomisten-Präfekten, die mit komfortablen Mehrheiten bestätigt wurden. Lediglich die oppositionellen Präfekten von La Paz und Cachabamba wurden in ihrem Amt nicht bestätigt.

Die Ergebnisse aller Wahlen und Volksabstimmungen seit 2005 spiegeln die soziale, politische, kulturelle und geografische Aufspaltung des Landes in zwei Lager mit unvereinbaren Weltansichten und Forderungen wider. Die Regierung beabsichtigt, Eigentumsrechte mit der Erfüllung «sozialer Aufgaben» zu verbinden, und sie möchte, dass der Staat Kontrolle über die Rohstoffe ausübt. Die regionalen Autonomisten, in deren Region sich die meisten Rohstoffreserven und landwirtschaftlichen Produktionsflächen befinden, lehnen beides vehement ab, sowohl die Landreform als auch eine staatlich gelenkte wirtschaftliche Entwicklung.

Eine neue Verfassung, über die Anfang 2009 abgestimmt wird, erweitert das Repertoire direktdemokratischer Instrumente. Sie besagt, dass die Bürger Boliviens Souveränität in direktdemokratischer Form ausüben können (Art. 7). Die Regierung kombiniert direkte und partizipative, repräsentative und komunitäre Demokratie (Art. 11). Ein fakultatives und obligatorisches Volksreferendum zu Staatsverträgen und eine Volksinitiative für Staatsverträge (Art. 258, 259) sind vorgesehen, genau so wie eine Volksinitiative für die teilweise oder vollständige Überarbeitung der Verfassung und ein obligatorisches Referendum für jede Verfassungsreform (Art. 411).

Natürlich setzen sowohl die Regierungen als auch die Opposition Volksabstimmungsverfahren als Instrumente zur Durchsetzung ihrer Politik ein. Aber für die neue Mehrheit hat die direkte Demokratie auch eine fundamentale Bedeutung. Aufgrund ihrer Erfahrungen teilen viele Menschen der einheimischen Bevölkerung die Auffassung, dass die koloniale Tradition der Unterdrückung, Ausgrenzung und Armut nur über eine direkte Beteiligung an den Entscheidungsprozessen überwunden werden kann.

AFRIKA

In ganz Afrika haben viele Länder einige grundlegende Prinzipien und Formen der direkten und plebiszi-tären Demokratie von ihren früheren Kolonialherren übernommen. Dies gilt vor allem für alle französischen Kolonien in Westafrika, wo Volksabstimmungen «von oben» (Plebiszite) sowohl Teil der Verfassung sind und – eher selten – auch in der politischen Praxis angewandt werden. Es gibt jedoch auch Referenden wie in Südafrika, in Sambia und Madagaskar, die wichtige Beiträge zur demokratischen Stabilität geleistet haben. Im Norden des afrikanischen Kontinents haben mächtige islamische Staatshäupter das Instrument des Referendums wiederholt missbraucht. 2007 räumte der ägyptische Präsident Hosni Mubarak seinem Volk gerade einmal 7 Tage Zeit ein, um 34 Verfassungsänderungen zu diskutieren und diesen zuzustimmen. Weniger als 30% der Wahlberechtigten beteiligten sich an dieser Abstimmung.



DIREKTDEMOKRATISCHE BRENNPUNKTE IN AFRIKA 2008-2010

Trotz solcher Erfahrungen, die ausserhalb aller freien und fairen Rahmenbedingungen liegen, sagen viele Afrikaner eine häufigere Anwendung direktdemokratischer Instrumente in der nahen Zukunft voraus: die Ostafrikanische Gemeinschaft – eine regionale zwischenstaatliche Organisation mit fünf Mitgliedsstaaten – plant ein transnationales Referendum, das zur Bildung einer politischen Union in Ostafrika nach 2010 durchgeführt werden soll.

Ein noch umfassenderes direktdemokratisches Ereignis wird durch den Panafrikanischen Rat und die All-African People’s Organisation geplant: sie haben zu einer afrikaweiten Volksabstimmung zur Einführung einer einheitlichen Regierung für 53 Staaten mit mehr als 800 Millionen Menschen aufgerufen.

EIN NEUER VERTRAG FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION?

Am meisten direkte Demokratie gibt es in Europa, wo unterdessen fast alle Länder über Volksrechte verfügen – zumindest auf kommunaler beziehungsweise regionaler Ebene. Zudem ist die 27 Mitgliedsstaaten umfassende Europäische Union in eine Entwicklung involviert, welche die Bürger – auch länderübergreifend – ins Zentrum der Politik rückt. Mehr als die Hälfte aller nationalen Gesetze hat ihren Ursprung auf Europaebene, eine Übertragung der Instrumente einer partizipativen Demokratie an die entsprechende Gesetzgebungsebene ist somit erforderlich geworden. In der Praxis ist dies jedoch nicht so einfach, da die Idee der Souveränität des Staates und des Volkes häufig der Anforderung widerspricht, Europa demokratischer zu gestalten. Dennoch hat die anhaltende Debatte über eine Verfassung für Europa viele transnationale Aktivitäten hervorgerufen, die auch langjährige Skeptiker des europäischen Integrationsprozesses beeindruckten dürften.

Bereits 2004 haben die Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten vereinbart, das Prinzip der direkten Demokratie in den damals bestehenden Vorschlag zum Verfassungsvertrag aufzunehmen. Da die «Verfassung» den Abstimmungstest nicht in allen Mitgliedsstaaten bestand – Frankreich und die Niederlande stimmten dagegen – wurde der Grundsatz der Partizipation nun Teil des neuen Reformvertrags. In Artikel II-8b.4 ist das Recht einer Million EU-Bürger vorgesehen, ein neues europäisches Gesetz oder eine Bestimmung vorzuschlagen.

Es handelt sich dabei um ein Agenda-Initiativrecht (Volksvorschlag), das vorerst keine Möglichkeit bietet, eine europaweite Volksabstimmung herbeizuführen. Bereits vor der Ausarbeitung der Umsetzungsbestimmungen sind bis Ende 2008 mehr als 20 transnationale europäische Volksinitiativen eingeleitet worden, die sich mit Themen wie Menschenrechte, Energie und Demokratie in Europa beschäftigten.

Eine kurze Bewertung dieser zwanzig Pilotinitiativen zeigt, dass das neue Instrument von vielen verschiedenen Gruppen aus unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft genutzt wird, einschliesslich Politiker, Menschenrechtsorganisationen, Wirtschaftsverbände und Bündnisse nichtstaatlicher Gruppen. Da jedoch das Konzept der europäischen Volksinitiativen relativ neu ist und die Kultur und Praxis von Initiativen dieser Art noch nicht in allen europäischen Ländern ausreichend ausgeprägt ist, nennen viele Initiativen ihren Versuch zur Sammlung einer Millionen Unterschriften weiterhin eine «Petition». Ein solches Instrument, das sich an das Europäische Parlament richtet, gibt es aber bereits.

Zudem hat die Tatsache, dass die Umsetzungsbestimmungen noch nicht existieren, zur Folge, dass alle Formen von Unterschriftensammlungen eingesetzt werden, einschliesslich der einfachen Online-Registrierung von Namen ohne eindeutige Überprüfbarkeit.

Gleichzeitig ist klar, dass das Internet eine einmalige transnationale Plattform für die Einleitung und Durchführung solcher Initiativen darstellt. Interessanterweise wurde bei den meisten bisher eingeleiteten Initiativen durchaus verstanden, dass die Informationen am besten in so vielen europäischen Sprachen wie möglich veröffentlicht werden müssen. Diese noch frühe, aber dynamische Entwicklung transnationaler, direktdemokratischer Praktiken bietet viele Chancen, sowohl für Wissenschaftler wie auch politisch aktive Personen, die ersten Schritte hin zu einer transnationalen direkten Demokratie zu testen und zu bewerten. In der nahen Zukunft wird es jedoch äusserst wichtig sein, über das einfache Instrument der Initiativen hinaus sorgfältig eine demokratische Infrastruktur zu entwickeln. Dabei wird es sich um eine Form einer europäischen Wahlbehörde handeln, die europäische Volksinitiativen unterstützt, testet und bearbeitet. Schliesslich muss in allen Regionen ein umfassendes Informationsprogramm für die Wählerinnen und Wähler eingeführt werden.

Im letzten Jahrzehnt hat Europa erste Schritte hin zu einer modernen transnationalen Demokratie gemacht. Der Integrationsprozess bietet eine hervorragende und einmalige Fallstudie zur praktischen Demokratisierung über den Einzelstaat hinaus und auch einen ersten Ausblick darauf, was in der restlichen Welt in anderem Kontext geschehen wird. Diese Praxis direktdemokratischer Verfahren in 27 europäischen Ländern umfasst 50 landesweite Volksabstimmungen zu europäischen Themen – die jüngste fand am 8. Februar 2009 in der Schweiz statt.

Aufgrund dieser zahlreichen Abstimmungsergebnisse bei Volksabstimmungen in so vielen unterschiedlichen Ländern über einen langen Zeitraum sind die Auswirkungen von Volksabstimmungen über Europa in Europa in letzter Zeit zum Gegenstand umfassender Forschungsprojekte geworden: die Ergebnisse dieser vergleichenden und empirischen Studie sind ermutigend. Bürger, die für wichtige Entscheidungen mitverantwortlich sind, sind weitaus besser informiert als Personen ohne solche Abstimmungsmöglichkeiten. Ein Team des European University Institute hat aufgezeigt, dass sich Volksabstimmungen über Europa in Europa vorrangig mit den zur Abstimmung vorgelegten Themen beschäftigen: «Die direkte Demokratie bringt einen hohen Grad der Politisierung der Integration hervor», haben die Verfasser aus Florenz festgestellt.

Unter bürgerfreundlichen Bedingungen können direktdemokratische Verfahren genau das bieten, was eine quasi-transnationale Politik wie in der heutigen EU nicht zu leisten vermag: einen intensiven Dialog zwischen Institutionen und Bürgern, ein Gefühl der Mitbestimmung in Bezug auf die gemeinsame Politik durch die Wählerinnen und Wähler und eine echte Legitimität für grenzüberschreitende Entscheidungen.

Alle Formen transnationaler direkter Demokratie müssen jedoch in einen grösseren Kontext gestellt werden, wie beispielsweise grundlegender Menschen- und Bürgerrechte, Rechtsstaatsprinzip, vielfältige Ebenen der Autonomie sowie Strukturen und die Unterstützung beratender Prozesse über nationale Grenzen hinaus.

Auf europäischer Ebene sollte im Gegensatz zu kommunalen und nationalen Ebenen, in denen bereits eine Reihe direktdemokratischer Instrumente bekannt sind und eingesetzt werden, mit einigen wenigen Instrumenten begonnen werden. Die vorgeschlagene Europäische Volksinitiative (Agendainitiative) und das obligatorische Referendum bei Verfassungsfragen schaffen die Möglichkeit, die Menschen von Beginn weg am Prozess europaweiter demokratischer Entwicklungen zu beteiligen. Bezüglich der Aussichten der direkten Demokratie auf nationaler und regionaler Ebene in ganz Europa zeigt der Überblick über bestehende direktdemokratische Verfahren, dass bereits drei Viertel der

VOLKSABSTIMMUNGEN ZU EUROPA IN EUROPA



dunkel = Länder mit Volksabstimmungserfahrungen zu Europa

Länder mit Plebisziten (Volksabstimmungen initiiert durch die Behörden) vertraut sind. Fast die Hälfte der Länder hat zudem das aus demokratischer Sicht legitimere Verfassungsreferendum eingeführt: Hier ist es nicht der Wille der Mehrheit der Regierungsvertreter, sondern der Rechtsgrundsatz, der darüber entscheidet, ob die Meinung der Bürger berücksichtigt wird.

Lediglich ein Drittel der Länder praktiziert schliesslich jene Form, welche eine Gewaltenteilung unterstützt: durch Bürger initiierte Volksabstimmungen. Obwohl die Verfügbarkeit direktdemokratischer Verfahren in Europa seit 1991 dramatisch angestiegen ist, sind die meisten Instrumente noch schwach entwickelt und beinhalten (zu) viele Hürden, die die Bürger überwinden müssen, damit sich eine Initiative für eine Abstimmung qualifiziert, oder damit eine Abstimmung überhaupt anerkannt wird.

DIE 10 WICHTIGSTEN DIREKTDEMOKRATISCHEN VERFAHRENSFORMEN IN EUROPA

VERFAHRENTYP	VERFAHRENSFORM	
REFERENDUM	OR	Obligatorisches Referendum
	VR	Volksreferendum
	BR	Behördenreferendum
	BMR	Behördenminderheitsreferendum
	VRV	Volksreferendumsvorschlag
INITIATIVE	VI	Volksinitiative
	VIV	Volksinitiativvorschlag (Agendainitiative)
ALTERNATIV-VORSCHLAG	BGV	Behördengegenvorschlag
PLEBISZIT	BP	Behördenplebiszit
	BMP	Behördenminderheitsplebiszit

¹ Obligatorisches Verfassungsreferendum für Revision der Kapitel I und XV

² Änderung von Verfassungsartikel 62 (Status der Staatskirche)

³ Schaffung oder Zusammenlegung von Regionen

⁴ «referendum abrogativo»

⁵ Generelle Verlängerung der Legislatur

⁶ Totalrevision der Bundesverfassung

⁷ EU-Beitritt

⁸ Neueinteilung des Bundesgebiets; abgestimmt wird nur in den betroffenen Gebieten

⁹ Obligatorisches Referendum über den Beitritt eines neuen Staates zur Europäischen Union

¹⁰ ½ des Parlaments kann eine Volksabstimmung über bestimmte Gesetzesentwürfe vorschlagen, falls 10 Prozent der Stimmberechtigten diesen Vorschlag unterstützen.

ÜBERBLICK

DIREKTE DEMOKRATIE ALS GLOBALE HERAUSFORDERUNG

REFERENDEN, INITIATIVEN, GEGENVORSCHLAG, PLEBISZIT IN 32 EUROPÄISCHEN LÄNDERN

LAND	OR	VR	BR	BMR	VRV	VI	VIV	BGV	BP	BMP
Belgien									•	
Bulgarien									•	
Dänemark	•									•
Deutschland	[•] ⁸						[•] ⁸			
Estland	• ¹								•	
Finnland									•	
Frankreich	• ⁹			• ¹⁰					•	
Griechenland									•	
Grossbritannien									•	
Irland	•									•
Island	[•] ²								•	
Italien	• ³	• ⁴		•			•			
Lettland	•		•			•				
Liechtenstein		•	•			•			•	
Litauen	•	•	•			•	•			
Luxemburg									•	
Malta	• ⁵									
Niederlande										
Norwegen									•	
Österreich	• ⁶						•		•	•
Polen							•		•	
Portugal					•		•		•	
Rumänien			•				•		•	
Schweden				•					•	•
Schweiz	•	•	•			•		•		
Slowakei	•	•	•			•				
Slowenien		•	•	•			•		•	•
Spanien	•						•		•	•
Tschechien	• ⁷									
Türkei									•	
Ungarn		•	•		•	•	•			
Zypern									•	

Ein Beispiel solcher Schwächen ist Italien, wo von 141 Volksabstimmungen, ausgelöst durch mindestens 500 000 Unterschriften, weniger als 67 durch das Verfassungsgericht für zulässig erklärt wurden. Und bei den 75 landesweit durchgeführten Volksabstimmungen zwischen 1946 und 2008 wurden zudem mehr als 20 für ungültig erklärt, weil die erforderliche Stimmbeteiligung von 50% der registrierten Wähler nicht erreicht werden konnte. Zudem stellte sich heraus, dass es sich bei Millionen von Namen im Stimmregister um bereits verstorbene Personen handelte. Solche Fehler unterminieren die demokratische Legitimität der direkten Mitbestimmung durch die Bürger. Das System einer Mindestteilnehmerzahl «belohnt» nämlich diejenigen, die sich enthalten, anstatt diejenigen Personen, die sich aktiv beteiligen.



Obwohl diese Schwächen den meisten politischen Parteien in Italien bekannt sind, nutzen sie diese dennoch aktiv, um den Mechanismus der Volksabstimmungen zu kontrollieren. Die radikale Partei ist zu einer eigentlichen Referendums-Partei geworden, die Dutzende nationaler Abstimmungskampagnen eingeleitet hat.

Interessanterweise sind direktdemokratische Reformen in verschiedenen italienischen Regionen in die Wege geleitet worden, insbesondere im Norden des Landes, wo die Bürger der Provinz Südtirol 2009 zwischen drei Möglichkeiten zur Verbesserung ihres Systems in Bezug auf Initiativen und Referenden abstimmen können. Wenn die Mindestteilnehmerzahl von 40%+1 erfüllt ist, wird die Option mit den meisten Ja-Stimmen eingeführt.

In der Schweiz werden die Wähler regelmässig mit neuen, vom Parlament angenommen und durch eine qualifizierte Bevölkerungsminderheit per Referendum in Frage gestellten Gesetzen konfrontiert (national wie auch auf Kantonsebene), über die dann in einer Volksabstimmung entschieden werden. Dazu gibt es Volksinitiativen, die von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen eingeleitet werden. 2008 wurden in der gesamten Schweiz und weltweit (mehr als 600 000 wahlberechtigte Schweizer leben ausserhalb des Landes) Unterschriften für annähernd 20 unterschiedliche Änderungen an der Bundesverfassung gesammelt.

Die Themen bezogen sich unter anderem auf Energie, Steuern, Transport, Sozialfürsorge, Ausländer, Raumordnung, Waffenhandel und die direkte Demokratie. Wenn die Initiativkomitees mindestens 100 000 beglaubigte Unterschriften sammeln und einreichen, wird über diese Themen irgendwann zwischen 2010 und 2014 abgestimmt werden.

Im Bundesparlament waren zum gleichen Zeitpunkt nicht weniger als 10 Volksinitiativen hängig, die wiederum ein breites Spektrum an wichtigen Themen umfassten wie beispielsweise Zivilgesetze, Krankenversicherung, die Einbürgerung von Ausländern und die Drogenpolitik. Bei solch einer grossen Anzahl laufender direktdemokratischer Verfahren ist es äusserst wichtig, dass die möglichen Termine für die kommenden Abstimmungen bereits in Landeskalendar «gebucht» sind: diese Termine sind bis 2026 festgelegt!

Während die Schweizer im Februar 2009 über die Erweiterung der EU-Verträge in Bezug auf den freien Personenverkehr (Erweiterung auf Bulgarien und Rumänien) abstimmten – es war dies die 50. Volksabstimmung in Europa zu Europa seit 1973 – steht eine Reihe weiterer Integrationsentscheide im übrigen Europa, einschliesslich einer Lösung für den Vertrag von Lissabon nach dem «Nein» von Irland, an, unter anderem zur Einführung der europäischen Währung in verschiedenen Mitgliedsländern oder zur Abschaffung der sogenannten «dänischen Ausnahmen». Es sind jedoch noch einige Hürden hin zu einer konstruktiven Anwendung der direkten Demokratie zu europäischen Themen zu überwinden.

Viele der interessantesten Debatten zu Initiativen und Referenden werden in den nächsten Jahren zweifelsohne auf regionaler und kommunaler Ebene stattfinden, wie die abschliessenden Betrachtungen zu Deutschland deutlich machen.

DEUTSCHLAND

Die Einführung direktdemokratischer Verfahren auf kommunaler Ebene hat seit 1990 zu einer grundlegenden Änderung der Demokratie in Deutschland beigetragen. Heute ist die direkte Demokratie in allen 16 Bundesländern und in allen Gemeinden institutionalisiert.

Diese Entwicklung der Demokratie ist das Ergebnis kleinerer und auch grösserer Anstrengungen von unten, wobei der Verein «Mehr Demokratie» häufig eine wichtige Rolle gespielt hat. 1995 hat diese Vereinigung den Durchbruch der Volksrechte auf kommunaler Ebene in Bayern eingeleitet und organisiert. Seit diesem entscheidenden Erfolg ist die Anwendung lokaler Volksinitiativen angestiegen. 1998 errang «Mehr Demokratie» einen weiteren wichtigen Durchbruch in Hamburg. 2005 wurde die direkte Demokratie in Berlin institutionalisiert. Dies war der Abschluss der Einführungsphase der Volksrechte auf regionaler und kommunaler Ebene in Deutschland.



Zwischen 1956 und 1989 verfügte lediglich Baden-Württemberg über direktdemokratische Instrumente auf kommunaler Ebene. Die Qualität der seither eingeführten direktdemokratischen Instrumente – Volksinitiativen und Referenden – variiert jedoch von Bundesland zu Bundesland stark. Die Verfahren müssen noch praktikabler gemacht und ihr Repertoire muss erweitert werden. Es ist kein Zufall, dass die bürgerfreundlichsten Bestimmungen in Bayern und Hamburg zu finden sind: die Entscheidungen zu den Bestimmungen wurden von den Bürgern selbst in landesweiten Referenden in den Jahren 1995 (Bayern) und 1998 (Hamburg) geschaffen – und in jedem Fall entgegen den Ansichten der jeweiligen Landesregierung. So haben diese beiden Bundesländer eine neue Messlatte für die direkte Demokratie in Deutschland gelegt.

Das Hauptziel, nämlich die Einführung der Volksrechte auf nationaler Ebene, ist jedoch noch nicht erreicht. Es hat bereits verschiedene Versuche gegeben, bisher sind jedoch alle aufgrund der Opposition der regierenden Parteien misslungen. Man kommt dem Ziel jedoch näher und die Bestrebungen für mehr Demokratie gehen weiter. Die direkte Demokratie wird in Deutschland mehr und mehr zur politischen Kultur.

VERFAHRENSARTEN UND -FORMEN

In Deutschland bestehen auf allen drei politischen Ebenen (Bundesebene, Landesebene und Kommunen) direktdemokratische Verfahren:

EBENE	OBLIGAT. REFERENDUM	VOLKS- BZW. BÜRGER-REFERENDUM	VOLKS-INITIATIVE	VOLKSVOR-SCHLAG	BEHÖRDEN-GEGENVOR-SCHLAG	BEHÖRDEN-PLEBISZIT
(1) Bund	●*			●*		
(2) Länder	●		●	●	●	
(3) Kommunen		●	●	●		●

* Nur obligatorisches Referendum für eine Neugliederung der Bundesländer

In Deutschland werden für die verschiedenen Volksabstimmungsverfahren Bezeichnungen¹ verwendet, die von den in diesem Handbuch verwendeten Klassifizierungen abweichen:

VERFAHREN	BEZEICHNUNG IN DEUTSCHLAND
Obligatorisches Referendum	Volksentscheid
Volksreferendum	Bürgerbegehren (Korrekturbegehren) und Bürgerentscheid
Volksinitiative	Volksbegehren und Volksentscheid (2) Bürgerbegehren (Initiativbegehren) und Bürgerentscheid (1)
Volksvorschlag (Agendainitiative)	Volksbegehren (1) Volksantrag, Volkspetition, Volksinitiative (2) Bürgerantrag (3)
Behördengegenvorschlag	Konkurrenzvorlage (2)
Behördenplebiszit	Ratsreferendum, Ratsbürgerentscheid (3)

¹ Gesetzgeber und Politikwissenschaftler können abweichende Begriffe und eine unterschiedliche Terminologie verwenden, zumal es zahlreiche verschieden Formen der Klassifizierung von Volksabstimmungsverfahren gibt.

Die im «Ersten Bürgerbegehrensbericht 1956-2007» verwendete Klassifizierung unterscheidet sich ebenso von derjenigen in diesem Buch. Die Autoren dieses Berichts unterscheiden zwischen zwei Verfahrensformen, je nachdem, ob das Verfahren von den Bürgern initiiert wird («Bürgerentscheid») oder von einer Behörde (Ratsreferendum).

Der «Bürgerentscheid» (wörtlich: Entscheidung der Bürger) unterscheidet nicht zwischen Entscheidungen in Bezug auf einen Vorschlag von Bürgerinnen und Bürgern (die in diesem Buch als Volksinitiative bezeichnet wird) und Entscheidungen in Bezug auf eine Entscheidung von Behörden (ein Volksreferendum). Das «Ratsreferendum» wiederum unterscheidet nicht zwischen Referendum und Plebiszit. Im Handbuch wird das «Ratsreferendum», ein Verfahren, das ausschliesslich vom lokalen Parlament kontrolliert wird, nicht als Referendum eingestuft, sondern als ein Plebiszit der Behörden. Aus der einleitenden Tabelle wird ersichtlich, dass das Präfix «Volks-» für Verfahren auf Länder- und Bundesebene verwendet wird, während das Präfix «Bürger-» Verfahren auf kommunaler Ebene bezeichnet.

LANDESEBENE («LÄNDER»)

Hessen und Bayern verfügen als einzige Länder über das obligatorische Verfassungsreferendum (wie in der Schweiz und den USA): jede Verfassungsänderung muss vom Volk ratifiziert werden. In Berlin unterliegen lediglich die Artikel der Verfassung in Bezug auf die Volksrechte einem obligatorischen Referendum. Alle Bundesländer haben ein Recht auf Volksinitiativen. Das Verfahren zu diesen Initiativen ist in drei Phasen gegliedert. Es bestehen jedoch erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Rechtsstruktur in den unterschiedlichen Bundesländern.

Das Verfahren der Volksinitiative beginnt mit einem Gesuch durch Bürgerinnen und Bürger in Form eines Antrages oder eine Agendainitiative. Für dieses Anfangsstadium sind Unterschriften zwischen 0,02% (Nordrhein-Westfalen) und 3% (Hessen) aller registrierten Wahlberechtigten erforderlich. Verfassungsfragen können Gegenstand von Initiativen in allen Ländern ausser Hessen und dem Saarland sein. Eine wesentliche Einschränkung ist durch die Anzahl der wichtigen Themen gegeben, die von Volksabstimmungen ausgenommen sind. Nach dem sogenannten Finanztabu sind Volksbegehren über Haushaltsfragen und Abgaben unzulässig und diese Einschränkung wird in Deutschland allgemein akzeptiert. Die praktische Handhabung des Finanztabus und die Reihe von Themen, die von Volksabstimmungen ausgenommen sind, variiert dennoch von Bundesland zu Bundesland. Der Ausschluss von Themen ist häufig Gegenstand von Gerichtsverfahren.

Nachdem das Innenministerium geprüft hat, dass der Antrag rechtlich zulässig ist, geht das Verfahren in die nächste Stufe («Volksbegehren» genannt), wofür eine höhere Anzahl von Unterschriften gesammelt werden muss. Die Anzahl der erforderlichen Unterschriften variiert zwischen 4% und 20%, der Zeitraum für die Sammlung der Unterschriften zwischen 14 Tagen und 12 Monaten, die Unterschriftensammlung kann frei oder kontrolliert erfolgen.

Wenn diese zweite Phase erfolgreich verläuft, wird über den Vorschlag im Parlament diskutiert; wenn das Parlament die Vorlage nicht akzeptiert, wird sie in einer Volksabstimmung entschieden. Das Landesparlament kann immer einen Gegenvorschlag vorlegen, über den zum selben Zeitpunkt abgestimmt wird.

Über Gesetzesfragen wird nur in Bayern, Hessen und Sachsen mit einfacher Mehrheit entschieden. In allen anderen Ländern ist ein zusätzliches Zustimmungs- oder Teilnahmequorum erforderlich. Das Zustimmungsquorum ist in der Regel sehr hoch: 20% (1 Land), 25% (7 Länder), 33% (2 Länder), 50% (1 Land); in Nordrhein-Westfalen beträgt es 15% und in Rheinland-Pfalz muss ein Teilnahmequorum von 25% erreicht werden.

Verfassungsänderungen durch Volksinitiativen sind praktisch unmöglich, ausser in Bayern; in fast allen Ländern muss ein Teilnahmequorum von 50% erreicht werden (in Bayern 25%, in Thüringen 40%) und in 6 Bundesländern braucht es zusätzlich noch eine $\frac{2}{3}$ -Mehrheit.

Im Stadtstaat Hamburg einigte sich die schwarz-grüne Regierungskoalition Ende 2008 auf ein bürgerfreundlicheres Verfahren: künftig sollen Volksentscheide nicht mehr durch das Parlament umgestossen werden dürfen und Referendumsabstimmungen können auch an Wahltagen durchgeführt werden. So startete Deutschland mit einem kleinen, aber für eine bessere direkte Demokratie sehr positiven Schritt in das Jahr 2009.

KOMMUNALE EBENE

Die direktdemokratischen Verfahren auf kommunaler Ebene sind die Volksinitiative, das Volksreferendum und die Agendainitiative. Deren Ausgestaltung variiert von Land zu Land. Die Regelungen sind in Hamburg und Bayern bürgerfreundlich, in Thüringen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und in Bremerhaven sind sie restriktiv. In Hamburg jedoch kann der Senat einen Volksentscheid auf Bezirksebene ohne Begründung aufheben (Evokationsrecht).

Anders als in den Bundesländern gibt es weder ein obligatorisches Referendum noch die Möglichkeit eines direkten Gegenvorschlags. Statt dessen gibt es ein kommunales

Ratsplebiszit in 11 Bundesländern (2007). In Bayern wurde dieses gelegentlich eingesetzt, um einen «Gegenvorschlag» zu einer Volksinitiative zu unterbreiten. In Brandenburg kann das Plebiszit nur für Gemeindefusionen eingesetzt werden, in Niedersachsen nur zur Änderung von Bürgerentscheiden, die nicht älter als zwei Jahre sind.

Die Bürgerinitiative und das Referendumsverfahren sind zweistufig, mit Ausnahme von Bremen. Das Unterschriftenquorum ist meist sehr hoch und variiert zwischen 2% und 17%. Bei Volksinitiativen gibt es kein Zeitlimit für die Unterschriftensammlung, ausser in Berlin, Niedersachsen und im Saarland (6 Monate) sowie in Thüringen (nur 8 Wochen). Bei Volksreferenden variiert die Frist zwischen 6 Wochen und 6 Monaten. In Bayern ist die Sammlungszeit unbegrenzt.

Die Anzahl der Themen, die von einer Volksabstimmung ausgenommen sind, variiert von Land zu Land. Die wichtigsten Beschränkungen erfolgen aufgrund des Finanztabus, das überall besteht, und im Bereich der Bauleitplanung. In der Praxis werden beide Hürden mehr oder weniger restriktiv gehandhabt. Zusätzlich muss ein Kostendeckungsvorschlag erstellt werden – ausser in Bayern, Berlin und Hamburg.

Zusammenfassend: in fünf Ländern (Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Sachsen) sind relativ viele Themen zugelassen, in acht Ländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) und in der Stadt Bremen sind relativ wenige Themen zugelassen und in zwei Ländern (Rheinland-Pfalz, Thüringen) sowie in Bremerhafen (das Land Bremen besteht aus den beiden Städten Bremerhaven und Bremen) sind nur sehr wenige Themen zugelassen.

Wenn das Kommunalparlament einen gültigen Initiativvorschlag ablehnt, wird darüber in einer Volksabstimmung entschieden. Für eine rechtsgültige Entscheidung genügt eine einfache Mehrheit der Stimmen nur in Hamburg. In allen anderen Ländern muss zusätzlich ein Zustimmungsquorum erreicht werden, ausser in Berlin, wo ein Teilnahmequorum von 15% der Wahlberechtigten erforderlich ist.

Die Zustimmungsquoren betragen 30% (3 Länder), 25% (8 Länder), 20-25% (1 Land), 20% (2 Länder) und 10-20% (1 Land: Bayern). Ursprünglich gab es in Bayern kein Quorum, ein gestaffeltes Zustimmungsquorum wurde erst später, aufgrund eines Urteils des Bayerischen Verfassungsgerichts, eingeführt. Diese Tatsache zeigt, dass in Deutschland ein Problem mit der Respektierung von Ergebnissen von Volksabstimmungen besteht. Die Ergebnisse werden sowohl von Politikern als auch vom Verfassungsgericht in Frage gestellt, welches eine sehr wichtige und häufig restriktive Rolle in der Entwicklung von direkter Demokratie spielt.

PRAXIS: BUNDESLÄNDER

Zwischen 1990 und 2008 wurden mehr als 160 Bürgerinitiativen eingeleitet. Jeder sechste Vorschlag wurde vom Parlament angenommen, 13 Initiativen wurden durch Volksabstimmungen entschieden, fünf davon erreichten jedoch das erforderliche Zustimmungsquorum nicht. Ungefähr eine von vier Bürgerinitiativen war, mindestens teilweise, direkt erfolgreich.

Es gab auch 42 obligatorische Referenden, 14 über eine neue Landesverfassung, 10 über die Änderung von Landesgrenzen und 18 über Verfassungsänderungen. Die direktdemokratischen Instrumente wurden in folgenden Bereichen am häufigsten eingesetzt: Ausbildung und Kultur (31%), Demokratie (22%, beispielsweise mehr direkte Demokratie, ein kleineres Parlament, ein neues Wahlgesetz), soziale Fragen (13%), Umwelt, Konsum und Gesundheit (10%), Wirtschaft (9%), Verkehr (6%) und Sonstiges (8%).

Die direktdemokratischen Verfahren werden vorrangig von Bürgerinitiativen genutzt; Verbände und politische Parteien erscheinen meist als Bündnispartner oder Unterstützer.

Diese Übersicht der Volksinitiativen, die bis zur Abstimmung gelangten, zeigt, dass Zustimmungsquoren ein richtiges Funktionieren der direkten Demokratie verhindern. Zudem wird deutlich, dass die Behörden Probleme haben, den in einer Volksabstimmung zum Ausdruck gekommenen politischen Willen der Mehrheit zu akzeptieren.

Alles in allem sind Volksentscheide die Ausnahme; bis 2008 gab es nur in sechs von 16 Bundesländern je eine solche Abstimmung. Dies liegt in erster Linie daran, dass die vorhandenen direktdemokratischen Instrumente nicht praktikabel sind.

JAHR	BUNDESLAND	THEMA	RESULTAT
1991	Bayern	«Das bessere Müllkonzept»	Abgelehnt ¹
1995	Bayern	Einführung des kommunalen Bürgerentscheids	Akzeptiert
1997	Schleswig-Holstein	Für Wiedereinführung des Buss- und Bettags	Zustimmungsquorum (25%) verpasst
1998	Bayern	Für Abschaffung des Bayerischen Senats	Akzeptiert
1998	Hamburg	Reformen der Hürden bei Volksbegehren	Zustimmungsquorum (20%) verpasst
1998	Hamburg	Einführung bezirklicher Bürgerentscheid	Akzeptiert
1998	Schleswig-Holstein	«Wir gegen die Rechtschreibreform»	Akzeptiert ²
2001	Sachsen	«Für die kommunalen Sparkassen»	Akzeptiert
2004	Hamburg	Gegen die Privatisierung von städtischen Krankenhäusern	Akzeptiert ³
2004	Hamburg	Reform des Wahlrechts	Akzeptiert ⁴
2005	Sachsen-Anhalt	Reform Kinderbetreuung / gegen Kürzungen	Zustimmungsquorum (25%) verpasst
2007	Hamburg	Für Reformen direktdemokratischer Verfahren	Zustimmungsquorum (25%) verpasst
2008	Berlin	Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen	Zustimmungsquorum (25%) verpasst

¹ Der Gegenvorschlag des Parlaments wurde angenommen

² Das Parlament stiess diese Entscheidung 1999 um

³ Die Behörden respektierten diese Entscheidung nicht

⁴ 2006 durch das Parlament modifiziert und teilweise aufgehoben

PRAXIS: KOMMUNALE EBENE

Zwischen 1956 und 2007 wurden 4587 (Bayern: 1753) Volksabstimmungsverfahren eingeleitet, 3721 (Bayern: 1472) durch Bürgerinnen und Bürger (Volksinitiativen und -referenden), 711 (Bayern: 238) durch Kommunalparlamente (Plebiszite). Bei den restlichen 155 (Bayern: 43) Fällen ist der Ursprung unbekannt; 2226 (Bayern 968) Volksabstimmungen haben insgesamt stattgefunden.

In 2732 Kommunen (ein Fünftel) wurden Volksabstimmungsverfahren eingeleitet, in 1533 Kommunen hat mindestens eine Volksabstimmung stattgefunden, in 69 Kommunen mehr als eine und in 14 Kommunen mehr als fünf.

Die Top-Ten der Städte/Stadtbezirke mit der meisten Praxis an direkter Demokratie:

STADT, BUNDESLAND	EINWOHNER	ANZAHL VOLKSABSTIMMUNGEN	ZAHLE DER EINGELEITETEN VERFAHREN
Erlangen, Bayern	102 400	13	17
Regensburg, Bayern	128 600	10	16
Coburg, Bayern	42 300	8	11
München, Bayern	1 24 900	7	20
Passau, Bayern	50 700	5	15
Hamburg-Nord	283 200	4	12
Augsburg, Bayern	259 200	3	18
Dresden, Sachsen	483 600	2	13
Hamburg-Wandsbek	408 000	1	19
Nürnberg, Bayern	493 600	1	14

Die Themenbereiche, über die am häufigsten abgestimmt wird, sind: Öffentlich-soziale Einrichtungen und Bildung (z.B. Schulen, Kindergärten, Gesundheit), Verkehrsprojekte (Umgehungsstrasse, Fußgängerzone), öffentliche Infrastruktur (Rathausneubau, Wasserversorgung) und Wirtschaft (Supermärkte, Mobiltelefonie). Die Themenstruktur variiert von Land zu Land und hängt stark davon ab, wie viele Themen von Volksabstimmungen ausgeschlossen sind; besonders wichtig ist die Frage, ob die Bauleitplanung, die Einfluss auf viele Abstimmungsthemen hat, ausgeschlossen ist oder nicht.

1039 oder 28% der 3721 Volksinitiativen und Referenden wurden für ungültig erklärt; je nach Bundesland variiert die Anzahl der ungültigen Verfahren zwischen 15% und 57%. Die Gesamtergebnisse und Erfolge direktdemokratischer Volksabstimmungen und Plebiszite sind:

1956 - 2007	DIREKTDEMOKRATISCHE VOLKSABSTIMMUNGEN (%)	BEHÖRDENPLEBISZITE (%)
Akzeptiert	48	61
Mehrheit, aber Quorum verpasst	17	5
Abgelehnt	33	30
Fehlgeschlagen (Grund unbekannt)	2	4

Die zunehmende Anwendung von Volksinitiativen in Deutschland zeigt ein wachsendes Bedürfnis nach direkter Demokratie. Häufigere Anwendung und bessere Ausgestaltung der Verfahren sind eng miteinander verbunden, wie das Beispiel von Bayern zeigt.

Im Vergleich zur Schweiz sind die Hürden in Deutschland viel höher, in vieler Hinsicht prohibitiv hoch. Viele Volksinitiativen scheitern, weil sie für ungültig erklärt werden, und zahlreiche Volksabstimmungen scheitern, weil das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird.

Alles in allem ist die direkte Demokratie immer noch eine Randerscheinung und viele Kommunen verfügen über keinerlei Erfahrungen damit. Es besteht jedoch eine wachsende Einsicht, dass die deutsche Demokratie über viel stärkere direktdemokratische Instrumente und Praxis verfügen sollte, um stärker und lebendiger zu werden.

LITERATURHINWEISE:

- Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie der Philipps-Universität Marburg (<http://www.uni-marburg.de/politikwissenschaft>)
- Mehr Demokratie e.V. (www.mehr-demokratie.de)
- Informationsstelle Bürgerbegehren (www.buergerbegehren.de)

A

ABBERUFUNGSRECHT Verfahren, mit dem eine bestimmte Anzahl von Stimmberechtigten eine Abstimmung darüber verlangen kann, ob eine gewählte Amtsperson oder politische Behörde vor Ablauf ihrer Amtszeit abberufen werden soll. Im Unterschied zu vielen anderen Ländern, kann das Schweizer Parlament die Regierung nicht stürzen und die Regierung kann das Parlament nicht auflösen. In einzelnen Kantonen hat das Volk das Recht, das Parlament oder die Regierung mittels einer Volksinitiative abzuberufen.

ABSTIMMUNG Verfahren, mit dem die Stimmberechtigten einen Vorschlag der Bundesversammlung oder aus dem Volk (Volksinitiative) annehmen oder ablehnen können. Abstimmen können sie mit dem Stimmzettel an der Urne (Urnengang) oder per Post (briefliche Stimmabgabe).

ABROGATIVES REFERENDUM Volksabstimmungsverfahren, mit dem die Stimmberechtigten ein schon bestehendes Gesetz oder eine Verordnung aufheben oder beibehalten können.

ABSTIMMUNGSBÜCHLEIN Auch: Abstimmungserläuterungen des Bundesrates; Bundesbüchlein. Broschüre, in der die Abstimmungsvorlagen erläutert und die Argumente des Initiativ- oder Referendumskomitees sowie die Stellungnahme des Bundesrates kurz und sachlich vorgestellt werden. Die Broschüre wird von der Bundeskanzlei in den vier Landessprachen herausgegeben und den Stimmberechtigten via Gemeinde 3–4 Wochen vor dem Abstimmungsdatum zugesandt, zusammen mit Wahl- und Stimmzettel.

ABSTIMMUNGSERLÄUTERUNGEN DES BUNDESRATES s. Abstimmungsbüchlein

ABSTIMMUNGSFRAGE Frage auf dem Stimmzettel für eine Volksabstimmung. In der Schweiz enthält die Abstimmungsfrage den Titel der Initiative oder des Gesetzes, über welches abgestimmt wird.

ABSTIMMUNGSPAROLE Empfehlung oder Losung die eine Partei, Parlamentsfraktion oder andere Gruppierung für eine bevorstehende Abstimmung ausgibt.

ABSTIMMUNGSQUORUM Die Gültigkeit einer Abstimmung kann davon abhängig gemacht werden, dass eine Mindestzahl von Stimmberechtigten an ihr teilnimmt (Beteiligungsquorum) bzw. der Vorlage zustimmt (Zustimmungsquorum).

ABSTIMMUNGSVORLAGE Schriftlicher Vorschlag, der den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird. Zum Beispiel eine Volksinitiative mit oder ohne Gegenentwurf des Parlaments oder ein Referendum.

AGENDAINITIATIVE Ein direktdemokratisches Verfahren, mit dem eine bestimmte Anzahl von Stimmberechtigten einen Vorschlag an die zuständigen Behörden (z.B. das Parlament) einreichen kann; der Vorschlag muss von der Behörde behandelt und beantwortet werden, doch wird darüber keine Volksabstimmung durchgeführt.

AKTIVES WAHLRECHT Das Recht der mündigen Bürgerinnen und Bürger an Wahlen teilzunehmen. In der Schweiz gilt für die Wahl des Nationalrats eidgenössisches und für die Wahl des Ständerats kantonales Recht. Die Mitglieder der Regierung und des Bundesgerichts werden von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt.

ALLGEMEINE VOLKSINITIATIVE Volksinitiative, mit der 100 000 Stimmberechtigte in der Form einer allgemeinen Anregung die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangen können. Das Parlament entscheidet darüber, ob die allgemeine Volksinitiative als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative behandelt wird. Die allgemeine Volksinitiative ist eine von Volk und Ständen im Februar 2003 beschlossene Innovation. Allerdings hat das Parlament im März 2007 die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative abgelehnt, da diese zu kompliziert und bürgerun-

freundlich sei. Das Parlament will deshalb die Frage, ob die allgemeine Volksinitiative wieder aus der Verfassung gestrichen werden soll, zur Abstimmung unterbreiten.

ALTERNATIVABSTIMMUNG Der Stimmbürger kann in der Abstimmung zwischen verschiedenen Varianten wählen. Alternativabstimmungen kommen dann vor, wenn ein Initiativbegehren und ein Gegenentwurf des Parlaments, zwei oder mehr Initiativbegehren oder eine Referendumsvorlage des Parlaments und ein dazu eingereichter Gegenentwurf von Stimmberechtigten (Volksvorschlag) einander gegenüber gestellt werden.

ALTERNATIVVORSCHLAG Ein Synonym von Gegenvorschlag / Gegenentwurf / Konkurrenzvorlage.

AUSGABENREFERENDUM s. Finanzreferendum

AUSLÄNDERWAHL- UND STIMMRECHT Auf Bundesebene sowie im Allgemeinen auf Kantonsebene sind nur Schweizer Bürgerinnen und Bürger stimmberechtigt. Ausnahmsweise sind auch Ausländer mit Niederlassungsbewilligung stimmberechtigt. So zum Beispiel im Kanton Jura und im Kanton Neuenburg.

B

BEHÖRDENREFERENDUM Ein von einer Behörde ausgelöstes Referendum, wobei der Referendumsgegenstand auch dem Volksreferendum untersteht. Eine Volksabstimmung, deren Durchführung ausschliesslich im Ermessen der Behörden liegt, ist kein Referendum, sondern ein Plebiszit.

BETEILIGUNG/STIMMBETEILIGUNG Anzahl Stimmberechtigte die ihre Stimme anlässlich einer Wahl oder Abstimmung abgegeben haben. Für die Beteiligung werden die gültigen, die leeren und die ungültigen Stimmzettel zusammen gerechnet.

BETEILIGUNGSQUORUM Das Beteiligungsquorum

legt die Mindestbeteiligung der Stimmberechtigten für Volksabstimmungen fest. Die Volksabstimmung ist nur dann gültig, wenn ein vorgeschriebener Prozentsatz aller Stimmberechtigten sich beteiligt.

BRIEFLICHE STIMMABGABE Stimmabgabe, bei der die Stimmberechtigten den Stimmzettel per Post an das Abstimmungsbüro schicken können und nicht an die Urne gehen müssen.

BÜRGERFREUNDLICH Als bürgerfreundlich werden institutionell gut ausgebaute Initiativ- und Referendumsverfahren bezeichnet, die eine möglichst freie und faire Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess ermöglichen.

BUND Regierung, Parlament und Behörden der Eidgenossenschaft.

BUNDESBÜCHLEIN s. Abstimmungsbüchlein

BUNDESBEHÖRDEN Zu den Bundesbehörden zählen die Bundesversammlung (Nationalrat und Ständerat), der Bundesrat mit der Bundesverwaltung und das Bundesgericht.

BUNDESBESCHLUSS In der Form des Bundesbeschlusses ergehen Verfassungsbestimmungen, wichtige Einzelakte und Grundsatzbeschlüsse des Parlamentes. Ein Bundesbeschluss, der dem Referendum nicht unterstellt ist, wird als einfacher Bundesbeschluss bezeichnet.

BUNDESGERICHT Die höchste richterliche Behörde (Judikative) der Eidgenossenschaft. Das Bundesgericht in Lausanne wacht als oberste Rekursinstanz über die verfassungsmässige Rechtsprechung und amtiert als einziges Gericht in bundesrechtlichen Angelegenheiten, die nicht kantonalen Gerichten übertragen werden können, z.B. bei der Beurteilung gewisser Straftaten gegen den Staat. Die verschiedenen Kammern des Bundesgerichts sind spezialisierte Gerichte für die verschiedenen Rechtsbereiche wie Zivil-, Konkurs-, Straf- oder Verwaltungs-

recht. Für die Angelegenheiten des Sozialversicherungsrechts ist das Bundesversicherungsgericht in Luzern zuständig.

BUNDESGESETZ Allgemein und unbefristet gültiger Beschluss der Bundesversammlung, der für die Betroffenen unmittelbar Rechte und Pflichten schafft, d.h. Recht setzt. Derartige rechtsetzende Bundesbeschlüsse müssen als Bundesgesetze erlassen werden und unterstehen dem fakultativen Referendum; über dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage muss eine Abstimmung von Volk und Ständen durchgeführt werden (obligatorisches Referendum).

BUNDESKANZLEI Als allgemeine Stabsstelle des Bundesrates koordiniert die Bundeskanzlei die Geschäfte des Bundesrates und ist die Geschäftsstelle des Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin. Sie ist ausserdem die federführende Fachstelle für die politischen Rechte, besorgt die Amtlichen Veröffentlichungen (Bundesblatt, Gesetzessammlungen) und koordiniert die Information der Öffentlichkeit sowie das Übersetzungswesen der Bundesverwaltung. Geleitet wird sie von der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler.

D

BUNDESRAT Die Landesregierung, d.h. die oberste leitende und ausführende Behörde (Exekutive) der Eidgenossenschaft. Der Bundesrat zählt sieben Mitglieder, die von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt werden. Er ist in erster Linie verantwortlich für die Regierungstätigkeit, leitet und beaufsichtigt die Bundesverwaltung und beteiligt sich an der Rechtssetzung. Der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin leitet die Stabsstelle der Regierung, die Bundeskanzlei. Den Vorsitz bei den Sitzungen des Bundesrates hat der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin.

BUNDESVERFASSUNG Sie ist das oberste Gesetz der Eidgenossenschaft und bildet die rechtliche Grundlage für die gesamte Gesetzgebung und

die föderalistische Ordnung des Staates. Sie regelt die grundlegenden Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger und der gesamten Bevölkerung sowie den Aufbau und die Zuständigkeiten der Bundesbehörden. Jede gesamthafte Überarbeitung (Totalrevision) und jede Änderung (Teilrevision) muss Volk und Ständen (Kantonen) zur Genehmigung vorgelegt werden (obligatorisches Referendum).

BUNDESVERSAMMLUNG Auch: eidgenössische Räte; Bundesparlament; eidgenössisches Parlament; Bvers. Oberste gesetzgebende Behörde (Legislative) der Eidgenossenschaft. Sie besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat. Die beiden Kammern behandeln die Geschäfte (Bundesgesetze, Budgetbeschlüsse, Abschluss von Staatsverträgen usw.) in der Regel getrennt nacheinander, und ein Beschluss ist erst zustande gekommen, wenn beide Räte zugestimmt haben. Als Vereinigte Bundesversammlung tagen die beiden eidgenössischen Räte gemeinsam bei besonderen Anlässen, z.B. für Wahlen (Bundesrat, Bundesgericht, Bundeskanzler/Bundeskanzlerin) sowie für die Entgegennahme von Erklärungen des Bundesrates zu wichtigen Angelegenheiten.

BUNDESVERWALTUNG Sie umfasst die zentrale Bundesverwaltung mit den sieben Departementen (Ministerien), der Bundeskanzlei, den Generalsekretariaten und den Bundesämtern sowie die dezentrale Bundesverwaltung mit den Behördenkommissionen und den anderen administrativ zugewiesenen Einheiten, selbständigen Anstalten und Betrieben. Zu den Hauptaufgaben der Bundesverwaltung gehören die Ausführung der von der Bundesversammlung gefassten Beschlüsse, insbesondere der Bundesgesetze, und der Aufträge, die der Bundesrat erteilt, sowie die Vorbereitung der Bundesratsgeschäfte und der Gesetzgebung. Jedes Departement wird von einem Mitglied des Bundesrates geleitet, die Bundeskanzlei von der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler. Nicht zur Bundesverwaltung gehören die autonomen öffentlich-recht-

lichen Unternehmen des Bundes, wie z.B. die SUVA oder die Nationalbank.

D

DIFFERENZBEREINIGUNG Eine Differenzbereinigung findet statt, wenn beide Räte der Bundesversammlung die Vorlage im Detail durchberaten sowie in der Gesamtabstimmung gutgeheissen haben und die Beschlüsse der Kammern im Wortlaut nicht übereinstimmen. Die folgenden Beratungen beziehen sich grundsätzlich nur noch auf die Differenzen.

DIREKTDEMOKRATISCHE VERFAHREN Verfahren, welche a) ein Recht der Bürgerinnen und Bürger zur direkten Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen über Sachfragen beinhalten und b) gleichzeitig als Instrumente der Machtteilung funktionieren und die Bürgerinnen und Bürger ermächtigen. Die folgenden Verfahrenstypen können unterschieden werden: Referendum, Initiative und Gegenvorschlag. Jeder Verfahrenstyp weist verschiedene Formen auf, die sich institutionell verschieden gestalten lassen. Beispiele für Referendumsformen: Volksreferendum, Behördenreferendum, Behördenminderheitsreferendum, obligatorisches Referendum. Beispiele für Initiativformen: Volksinitiative, Agendainitiative. Beispiele für Gegenvorschlagsformen: Gegenvorschlag einer Behörde (z.B. des Parlaments), Gegenvorschlag der Stimmberechtigten.

DIREKTDEMOKRATIE/DIREKTE DEMOKRATIE/DD In der direkten Demokratie können die Bürgerinnen und Bürger die Souveränität direkt selber ausüben, beispielsweise als Gesetzgeber. Das ist der entscheidende Unterschied zur indirekten Demokratie, wo gewählte Volksvertreter die Staatsgewalt stellvertretend für das Volk ausüben.

DIREKTER GEGENVORSCHLAG Ein Entwurf, der auf der gleichen Beschlussfassungsstufe wie die Initiative ergeht und ausdrücklich als Alternative gleichzeitig mit der Initiativvorlage zur Abstimmung kommt.

DIREKTES INITIATIVVERFAHREN Verfahren, bei dem der gültige Initiativvorschlag an der Legislative vorbei – direkt – zur Volksabstimmung gebracht wird.

DOPPELTE MEHRHEIT Bedingung, welche für die Annahme einer Abstimmungsvorlage erforderlich ist: sowohl die Mehrheit aller Stimmenden als auch die Mehrheit der Stimmenden in einer bestimmten Anzahl aller Wahlkreise. In der Schweiz ist die Mehrheit von Volk und Ständen (Kantonen) bei obligatorischen Referenden vorgeschrieben. Die abgegebenen Stimmen werden zweifach gerechnet: zunächst in ihrer Gesamtheit (Volksmehr) und dann für jeden Kanton separat (Ständemehr). Mindestens 50% + 1 aller Stimmenden sowie die Mehrheit der Stände müssen der Vorlage zustimmen. Bei der Berechnung des Ständemehrs muss beachtet werden, dass die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrrhoden und Appenzell Innerrhoden haben je eine halbe Standesstimme. Bei Abstimmungen über Gesetze ist die einfache Mehrheit aller Stimmenden (das Volksmehr) ausreichend.

DOPPELTES JA Kommt ein Initiativvorschlag (oder eine Referendumsvorlage) zusammen mit einem Gegenvorschlag zur Abstimmung, so können die Stimmberechtigten beide Vorlagen annehmen und gleichzeitig angeben, welche der beiden Vorlagen sie bevorzugen. Falls beide Vorlagen angenommen werden, gilt diejenige als angenommen, die insgesamt mehr Ja-Stimmen erhalten hat.

(EIDGENÖSSISCHE) VOLKSABSTIMMUNG Allgemein wird jede eidgenössische Abstimmung unterschiedslos als «Volksabstimmung» bezeichnet, weil das Ergebnis in den Kantonen (den Ständen) durch Abstimmung der Stimmberechtigten, d.h. des Volkes zustande kommt. Eine Volksabstimmung im eigentlichen Sinn, bei der nur die Stimmberechtigten (das Volk), jedoch nicht die Stände abstimmen, wird z.B. im Falle eines fakultativen Referendums durchgeführt.

E

EIDGENOSSENSCHAFT Schweizerische Eidgenossenschaft ist der offizielle Name der Schweiz. Heute wird Eidgenossenschaft oft als Kurzform für Schweizerische Eidgenossenschaft verwendet und meint das Land als ganzes, Volk, Regierung und Behörden. Wenn nur Regierung, Parlament und Behörden der Eidgenossenschaft gemeint sind, wird vom Bund gesprochen.

EINBÜRGERUNG Erwerb des (schweizerischen) Bürgerrechts durch Verwaltungsakt, d.h. durch behördlichen Beschluss.

EINFACHE MEHRHEIT Mehrheitserfordernis: mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen. Vorlagen, die dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden sich dafür ausspricht; respektive abgelehnt, wenn die Mehrheit der Stimmenden sich dagegen ausspricht.

EINHEIT DER MATERIE Zu Abstimmungsvorlagen können Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger – abgesehen von der Möglichkeit der Stimmenthaltung – bloss Ja oder Nein sagen. Eine freie und unverfälschte Äusserung des politischen Willens ist unter diesen Umständen nur dann gewährleistet, wenn sich die Abstimmungsvorlage auf eine einzige politische Frage reduzieren lässt. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist auf alle Volksabstimmungen anwendbar, unabhängig davon, ob es sich dabei um eine Initiative oder ein Referendum handelt.

EINHEITSINITIATIVE Bei der Einheitsinitiative entscheiden nicht mehr die Initianten, sondern das Parlament darüber, ob der Vorschlag als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative behandelt wird. Die Einheitsinitiative ist in einigen Kantonen bekannt; auf Bundesebene wurde mit der Allgemeinen Volksinitiative eine Einheitsinitiative eingeführt.

EINLEITUNGSQUORUM Mindestanzahl Unterschriften, die nötig sind, um eine Initiative zu starten.

EINZELINITIATIVE (ZÜRICH) Eine Initiative, die von einer/einem einzelnen Stimmberechtigten eingereicht werden kann. Im Kanton Zürich kommt diese zur Abstimmung, wenn sie vom Kantonsrat (Parlament) unterstützt wird.

ELEKTRONISCHE STIMMABGABE Stimmabgabe, bei der die Stimmberechtigten mit Hilfe eines speziellen elektronischen Abstimmungs- und Wahlsystems abstimmen können. Sie füllen einen «elektronischen Stimmzettel» aus und schicken ihn über ein Datennetz an das Abstimmungsbüro.

ERGÄNZUNGSWAHL Wahl, die in einem Wahlkreis mit mehreren Sitzen abgehalten wird, wenn bei der Nationalratswahl mehr Sitze zu vergeben sind, als es Kandidatinnen und Kandidaten gegeben hat, oder wenn beim Ausscheiden eines Parlamentsmitglieds kein Ersatz zur Verfügung steht.

F

FAKULTATIVES REFERENDUM Referendum, das auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten oder einer Behörde durchgeführt wird. In der Schweiz können 50 000 Stimmberechtigte (Volksreferendum) oder acht Kantone (Kantonsreferendum) verlangen, dass z.B. über ein neues oder geändertes Bundesgesetz oder über einen Staatsvertrag eine Volksabstimmung durchgeführt wird. Der betreffende Beschluss der Bundesversammlung ist angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden zustimmt (Volksmehr).

FINANZREFERENDUM Auch Ausgabenreferendum. Gegenstand des Finanzreferendums sind Ausgabenbeschlüsse, nicht Gesetzesvorlagen. In der Schweiz ist das Finanzreferendum auf kantonaler und lokaler Ebene weit verbreitet, auf nationaler Ebene jedoch noch nicht eingeführt.

FÖDERALISMUS Föderalismus (abgeleitet von lateinisch: foedus – Bündnis) ist eine politische Organisationsform, bei der die einzelnen Glied-

staaten eines Bundesstaates oder Staatenverbandes ihre Selbständigkeit in grossem Mass behalten und auch an der Regierung beteiligt sind. Föderalismus bedeutet Machtteilung von unten nach oben. Es ist ein Prinzip, das besagt, wer was tun kann: es bestimmt die Kompetenzverteilung zwischen der Föderation und den Mitgliedsstaaten und ein Verfahren, mit dem diese Kompetenzverteilung verändert werden kann. In der Schweiz ist der Föderalismus seit der Gründung ein Grundprinzip des Staates. Artikel 3 der Bundesverfassung lautet wie folgt: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.»

FORMULIERTE VOLKSINITIATIVE (AUF TEILREVISION DER BUNDESVERFASSUNG) Volksinitiative, mit der 100 000 Stimmberechtigte die Teiländerung der Bundesverfassung verlangen und zu diesem Zweck einen ausformulierten Vorschlag einbringen können.

G

GENEVENRSCHLAG/GENEVENRWURF Ein Vorschlag, der als Alternative zu einer Volksinitiative oder Referendumsvorlage mit zur Volksabstimmung vorgelegt wird. Der Gegenvorschlag kann von einer gesetzgebenden Behörde oder einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten stammen. In der Schweiz kann die Bundesversammlung sowohl zur allgemeinen Volksinitiative als auch zur formulierten Volksinitiative einen Gegenentwurf zur Abstimmung bringen, wenn sie das Anliegen der Initiative zwar aufnehmen, aber anders verwirklichen will als das Initiativkomitee. Die Stimmberechtigten stimmen in diesem Fall nach den Regeln des Doppelten Ja darüber ab.

GESETZESINITIATIVE Mit einer Gesetzesinitiative kann der Erlass, die Änderung, die Ergänzung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangt werden. Die Gesetzesinitiative ist in allen Kantonen verwirklicht.

GESETZESREFERENDUM Volksabstimmung über einen Gesetzeserlass. In allen Schweizer Kantonen unterstehen die vom Parlament beschlossenen Gesetze dem Volksreferendum. Dieses ist entweder obligatorisch oder fakultativ.

GESETZGEBUNG Erlass von Gesetzen. Die Gesetzgebung wird in einer Demokratie vom Parlament als einer der drei voneinander unabhängigen Staatsgewalten durchgeführt. Die vom Parlament beschlossenen Gesetze werden von der Regierung und den zuständigen Verwaltungen ausgeführt.

GROSSRAT Kantonales Parlament. Legislative.

GRUNDRECHT Grundlegende Menschenrechte. Die Grundrechte verbürgen nicht nur gerichtlich durchsetzbare Ansprüche des Individuums; als objektive Prinzipien durchdringen die Grundrechte die gesamte Rechtsordnung. Sie binden alle staatlichen Organe, insbesondere auch den Gesetzgeber.

GRUNDSATZABSTIMMUNGEN Verbindliche Vorentscheidung. Dadurch unterscheidet sich die Grundsatzabstimmung von der Konsultativabstimmung, der lediglich bedingte rechtliche Verbindlichkeit zukommt. Das Ergebnis der Grundsatzabstimmung bindet das Parlament bei der Ausarbeitung des in Aussicht genommenen Beschlusses. Den Stimmberechtigten bleibt es jedoch offen, über die endgültige Vorlage dann anders zu entscheiden.

I

INDIREKTER GEGENVORSCHLAG Ein Entwurf, welcher der Initiative nicht formell gegenübergestellt wird. Er kann vom Parlament oder der Regierung ausgehen und ergeht auf einer anderen Beschlussfassungsstufe als das Initiativbegehren.

INDIREKTES INITIATIVVERFAHREN Initiativverfahren, bei dem Regierung und Parlament den Initiativvorschlag diskutieren und eine Abstimmung

mungsempfehlung an die Stimmberechtigten abgeben müssen.

INITIATIVE s. Agendainitiative bzw. Volksinitiative

INITIATIVKOMITEE Urheber der Initiative. In der Schweiz muss die Initiative von mindestens 7 und höchstens 27 Urhebern eingereicht werden. Die absolute Mehrheit der Urheber ist ermächtigt, die Initiative zurückzuziehen.

K

KAMMERN Der Ständerat und der Nationalrat bilden je eine Kammer des Parlaments.

KANDIDATIN/KANDIDAT Person, die gewählt werden kann. In der Schweiz wird der Name einer Kandidatin oder eines Kandidaten auf einer Liste für die Nationalratswahlen eingetragen. In Wahlkreisen, wo nur ein Sitz zu vergeben ist und deshalb eine Majorzwahl abgehalten wird, kann jede mündige Bürgerin und jeder mündige Bürger gewählt werden.

KANDIDATENSTIMME Stimme, die ein Kandidat oder eine Kandidatin erhält, indem sein oder ihr Name auf den Wahlzettel geschrieben wird.

KANTONALE VOLKSABSTIMMUNG Eine Volksabstimmung auf kantonaler Ebene (Teilstaatsebene).

KANTON Gliedstaat der Schweiz. Die Kantone - in der Schweiz häufig auch Stände genannt - sind die ursprünglichen Staaten, die sich 1848 zum Bund zusammengeschlossen und ihm einen Teil ihrer Souveränität abgetreten haben. Die Schweiz besteht aus 26 Kantonen.

KANTONSREFERENDUM Fakultatives Referendum, das zustande kommt, wenn wenigstens acht Kantone beschliessen, es zu ergreifen. Das Kantonsreferendum ist bis heute erst einmal erfolgreich als Mitwirkungsrecht benutzt worden.

KANTONSRAT Kantoniales Parlament. Legislative.

KONKORDANZDEMOKRATIE Form der Demokratie, die darauf abzielt, eine möglichst grosse Zahl von Akteuren (Parteien, Verbände, Minderheiten, gesellschaftliche Gruppen) in den politischen Prozess einzubeziehen und Entscheidungen im Konsens zu treffen. Weil Parlamentsbeschlüsse durch ein Referendum verhältnismässig leicht umgestossen werden können, müssen das Parlament und im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen bereits die Regierung nach Kompromissen suchen, die möglichst alle gewichtigen, referendumsfähigen politischen Gruppen befriedigen. Das Referendum führte historisch zur Ausformung der Schweizer Konkordanzdemokratie.

KONKURRENZVORLAGE Ein Synonym von Alternativvorschlag / Gegenvorschlag / Gegenentwurf

KONSTRUKTIVES REFERENDUM Ein Referendum mit Gegenvorschlag, welches einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten das Recht gibt, die Ablehnung eines vom Parlament verabschiedeten Gesetzes mit einem Gegenvorschlag zum gleichen Gegenstand zu kombinieren - daher der Name konstruktives Referendum. Urheber des Gegenvorschlages ist ein Referendumskomitee. Kommt ein solches Referendum zustande, können die Stimmberechtigten über den Gesetzesentwurf des Parlaments und über den Gegenvorschlag des Referendumskomitee abstimmen. In der Schweiz besteht diese Möglichkeit beispielsweise in den Kantonen Bern und Nidwalden und in der Stadt Luzern.

KONSULTATIVABSTIMMUNG Politisch bedeutsame, rechtlich aber nicht verbindliche Entscheidung der Stimmberechtigten. Die konsultative Volksabstimmung kann grundsätzlich irgendwelche Fragen zum Gegenstand haben, deren sich der Staat annimmt oder annehmen will.

KUMULIEREN Das Recht einer/eines Stimmberechtigten, für eine bevorzugte Kandidatin oder Kandidaten mehr als eine Stimme abzugeben. In der Schweiz gilt: In Wahlkreisen, in denen

bei der Nationalratswahl mehrere Sitze zu vergeben sind und deswegen eine Proporzwahl durchgeführt wird, kann der Name eines Kandidaten oder einer Kandidatin zweimal auf dem Wahlzettel eingetragen werden. (2)

L

LANDSGEMEINDE Eine der ältesten Formen der Demokratie: die stimmbfähigen Bürger eines Kantons (heute noch in Appenzell Innerrhoden und Glarus) oder einer Gemeinde versammeln sich an einem bestimmten Tag unter freiem Himmel um die Regierung zu wählen und über Gesetze und Ausgaben zu entscheiden. Jeder kann zu einer Frage das Wort ergreifen. Die Stimmabgabe erfolgt durch Handheben. Die Landsgemeinde kennt das in modernen demokratischen Formen verlangte Prinzip der geheimen Stimmabgabe nicht.

LISTE s. Wahlliste

M

MAJORZWahl Auch Mehrheitswahl. Wahl, bei der die zu vergebenden Mandate (Sitze) der Mehrheit zufallen, während die Minderheit – auch wenn sie nur wenig geringer ist – leer ausgeht. Die Regeln der Mehrheitswahl gelten z.B. bei den Bundesrats- und Bundesrichterwahlen. Die Nationalratswahlen dagegen sind Proporzwahlen, ausser in den Wahlkreisen, wo nur ein Sitz zu vergeben ist.

Mehrheitswahl s. Majorzwahl

MENSCHENRECHTE Rechte, die jedem Menschen zustehen und nicht durch Gesetz zu nehmen sind. Zu den Menschenrechten zählen zum Beispiel das Recht auf Leben, die Religionsfreiheit und die Meinungsfreiheit.

MOTION Die Motion ist ein Instrument der Parlamentarier, mit dem die Regierung verbindlich beauftragt werden kann, einen Gesetzesentwurf (Beschlussentwurf) vorzulegen.

N

NATIONALRAT Die Grosse Kammer des eidgenössischen Parlaments (Bundesversammlung), die 200 Mitglieder zählt. Der Nationalrat wird auch als «Volkskammer» bezeichnet, weil die Mitglieder in gesamt eidgenössischen Wahlen von den stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern, dem Volk, gewählt werden.

O

OBLIGATORISCHES REFERENDUM Volksabstimmung, die unter bestimmten, von der Verfassung oder gesetzlich vorgeschriebenen Umständen durchgeführt werden muss. In der Schweiz gilt: Volksabstimmung, die durchgeführt werden muss, wenn die Bundesversammlung eine gesamthafte Überarbeitung oder eine Teiländerung der Bundesverfassung, den Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit (z.B. UNO) oder zu einer supranationalen Gemeinschaft (z.B. EU) oder ein dringliches Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage beschlossen hat. Für die Annahme des betreffenden Beschlusses braucht es sowohl das Volksmehr als auch das Ständemehr. Eine Volksabstimmung muss ebenfalls durchgeführt werden über Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung, über Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung in der Form der allgemeinen Anregung, die in der Bundesversammlung abgelehnt worden sind sowie über die Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen sei, bei Uneinigkeit der beiden Kammern. In diesen drei Fällen bedarf es zur Annahme nur des Volksmehrs.

P

PARTIALREVISION Teile (der Bundesverfassung) werden revidiert.

PASSIVES WAHLRECHT Das Recht der mündigen Bürgerinnen und Bürger, sich als Kandidat/in zur Wahl zu stellen. In der Schweiz können sich die Bürgerinnen und Bürger auf Bundesebene für den Nationalrat, den Bundesrat und das Bundesgericht zur Wahl zu stellen. Das passive

Wahlrecht für die Ständeratswahl ist kantonal geregelt.

PETITION (BITTSCHRIFT) Formlose schriftliche Eingabe, die jede Person an eine zuständige Bundesbehörde richten kann. Die Eingabe kann einen Vorschlag, eine Kritik oder eine Bitte enthalten; Gegenstand kann jede Tätigkeit des Staates sein. Die Behörden müssen die Petition zur Kenntnis nehmen, aber nicht beantworten.

PLEBISZIT Volksbefragung «von oben». Bei einem Plebiszit bestimmen ausschliesslich die politischen Behörden (Staatspräsident, Regierungschef, Parlament), wann die Stimmberechtigten zu welchen Themen befragt werden sollen. Nicht selten haben solche Befragungen lediglich konsultativen Charakter, binden also das Parlament und die Regierung nicht wirklich. Plebiszite sind Machtinstrumente, mit denen die Regierenden versuchen, mit Hilfe des «Volkes» ihre Herrschaft zu befestigen oder zu retten. Nicht die Verwirklichung von Demokratie ist ihr Zweck, sondern die Legitimierung von Beschlüssen der Regierenden.

POLITISCHE RECHTE Die politischen Rechte (Volksrechte) sind diejenigen Rechte, welche es den mündigen Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, an der Gestaltung von Recht und Politik im Staat mitzuwirken. Es gehören dazu das Stimm- und Wahlrecht sowie das Recht, Volksinitiativen einzureichen oder das Referendum zu ergreifen und solche Eingaben zu unterschreiben.

PROPORZWAHL; VERHÄLTNISSWAHL Wahl, bei der die zu vergebenden Mandate (Sitze) auf die Mehrheit und die Minderheit im Verhältnis der für sie abgegebenen Stimmen verteilt werden. Die Nationalratswahlen sind Proporzwahlen, während z.B. der Bundesrat und die Bundesrichter und die meisten Kantons- und Gemeindebehörden in Majorzwahlen gewählt werden.

Q

QUALIFIZIERTE MEHRHEIT Damit das Ergebnis einer Abstimmung gültig ist, muss die Mehrheit grösser sein als 50%+1, z.B. $\frac{2}{3}$ oder $\frac{3}{4}$.

QUORUM s. Abstimmungsquorum

R

REFERENDUM Ein direktdemokratisches Verfahren welches eine Volksabstimmung über eine Sachfrage beinhaltet; die Stimmberechtigten können die Vorlage entweder annehmen oder ablehnen. In der Schweiz gilt: Auf der Bundesebene können neue oder geänderte Verfassungsbestimmungen, Bundesgesetze und bestimmte andere Beschlüsse der Bundesversammlung (Bundesbeschlüsse) Gegenstand eines Referendums sein. Siehe auch fakultatIVES Referendum, Kantonsreferendum, obligatorisches Referendum, Volksreferendum.

REFERENDUMSFÄHIG Kein Rechtsbegriff. Als «referendumsfähig» werden diejenigen Gruppen bezeichnet, die fähig sind, genügend Unterschriften für das Zustandekommen eines fakultativen Referendums zu sammeln.

REGIERUNGSRAT Kantonale Regierung. Exekutive.

REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE Die rein repräsentative Demokratie ist eine Form der indirekten Demokratie, in der gewählte Volksvertreter die politischen Entscheide stellvertretend für die Bürgerinnen und Bürger treffen und zwar mit dem Anspruch, dass auf diese Weise der Volkswille umgesetzt werden kann. Die gewählten Volksvertreter monopolisieren das Recht auf politische Sachentscheide und die Bestimmung der politischen Agenda.

RÜCKZUGSRECHT Eine Volksinitiative kann vom Initiativkomitee zurückgezogen werden. Auf Bundesebene ist der Rückzug zulässig, bis der Bundesrat die Volksabstimmung festsetzt. Eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung kann nicht mehr zurückgezogen werden, nachdem ihr die Bundesversammlung zugestimmt hat.

S

SACHABSTIMMUNG Abstimmung über eine politische Sachfrage.

SITZVERTEILUNG Die 200 Sitze im Nationalrat werden nach der Bevölkerungszahl (Gesamtzahl der Einwohnerinnen und Einwohner = Wohnbevölkerung) auf die 26 Kantone verteilt. Grundlage ist das amtliche Ergebnis der letzten eidgenössischen Volkszählung. Jeder Kanton hat aber wenigstens einen Sitz.

STAATSRAT Kantonale Regierung, Exekutive.

STAATSVERTRAGSREFERENDUM Referendum über einen Staatsvertrag. In der Schweiz unterliegen auf Bundesebene alle völkerrechtlichen Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu internationalen Organisationen vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen dem fakultativen Referendum. Dem obligatorischen Referendum unterliegen der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften. Die Mehrzahl der Kantone kennt ebenfalls ein besonderes Referendum über hoheitliche Verträge mit anderen Kantonen und ausländischen Staaten. Wie im Bund untersteht auch in den Kantonen nicht der Vertrag an sich, sondern der Genehmigungsbeschluss des Parlaments dem Referendum.

STÄNDE Die Kantone werden auch als Stände bezeichnet.

STÄNDEMIEHR Das Ständemehr ist neben dem Volksmehr in der Regel notwendig für die Annahme einer Abstimmungsvorlage beim obligatorischen Referendum. Es ist erreicht, wenn die Mehrheit der Kantone (Stände) zugestimmt hat. Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden haben je eine halbe Ständesstimme.

STÄNDERAT Die Kleine Kammer des eidgenössischen Parlaments (Bundesversammlung), die

46 Mitglieder zählt. Der Ständerat wird auch als «Ständekammer» bezeichnet, weil die Mitglieder als Abgeordnete der Kantone (Stände) gelten. Heute werden die Ständeräte und Ständerätinnen in allen Kantonen von den stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern gewählt, gleich wie die Mitglieder des Nationalrates, jedoch nach den Regeln des kantonalen Rechts.

STANDESINITIATIVE Nicht verbindliches Antragsrecht eines Kantons. Jeder Kanton kann den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einreichen oder die Ausarbeitung eines Entwurfes vorschlagen. In gewissen Kantonen kann auf dem Wege der Volksinitiative die Standesinitiative verlangt werden.

STICHFRAGE Wenn eine Initiative und ein Gegenvorschlag gemeinsam zur Abstimmung kommen, besteht die Möglichkeit des doppelten Ja: die Stimmberechtigten können gleichzeitig die Initiative und den Gegenvorschlag annehmen. Mittels einer Stichfrage wird entschieden, welche der beiden Vorlagen in Kraft treten wird, sollten beide angenommen werden.

STIMMBETEILIGUNG s. Beteiligung

STIMMBERECHTIGUNG s. Stimmrecht

STIMMBÜRGER Stimmberechtigte Bürger.

STIMMPFLICHT Verpflichtung der Stimmberechtigten, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Der Stimmberechtigte muss sein Stimmrecht nicht materiell wahrnehmen; er kann den Stimmzettel unausgefüllt einlegen. Elf Kantone kennen eine Stimmpflicht.

STIMMRECHT Recht der mündigen Bürgerinnen und Bürger, an den Volksabstimmungen teilzunehmen. Wer stimmberechtigt ist, hat auch das Wahlrecht. In der Schweiz haben niedergelassene Ausländer nur ausnahmsweise das Stimmrecht auf kantonaler oder kommunaler Ebene (in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Waadt).

STIMMZETTEL Amtliches Formular für die Stimmabgabe, auf dem die Stimmberechtigten mit Ja oder Nein die Annahme oder Ablehnung der Abstimmungsvorlage kundtun.

STIMMZWANG Wenn die Nichterfüllung der Stimpflicht Sanktionen zur Folge hat, spricht man von Stimmzwang. Stimmzwang besteht nur im Kanton Schaffhausen und einigen Gemeinden des Kantons Graubünden.

T

TEILREVISION s. Partialrevision

THEMENAUSSCHLUSS Themen (Sachfragen) die nicht Gegenstand eines Volksabstimmungsverfahrens sein können. In der Schweiz ist grundsätzlich kein Thema von der direkten Demokratie ausgeschlossen. In Deutschland sind in allen Bundesländern mit der Ausnahme Sachsens solche Gesetzesvorhaben, die Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des Staates, Landes oder der Gemeinde haben, vom Volksentscheid ausgeschlossen (sog. Finanzvorbehalt bzw. Finanztabu)

THEMENAUSSCHLUSSKATALOG Vgl. Themenauschluss

U

UNTERSCHRIFTENHÜRDE Anzahl Unterschriften, die für die Einleitung eines direktdemokratischen Verfahrens erforderlich ist.

URNENGANG/URNENABSTIMMUNG Abstimmung, bei der die teilnehmenden Stimmberechtigten den Stimmzettel im Abstimmungslokal in die Urne werfen. Diese traditionelle Art der Abstimmung wird heute immer mehr durch die briefliche Stimmabgabe und da und dort bereits durch die elektronische Stimmabgabe ersetzt.

V

VARIANTENABSTIMMUNG Die Stimmenden können zwischen verschiedenen Varianten (Alternativen) einer Abstimmungsvorlage auswählen. Beispiele für Variantenabstimmungen sind:

Abstimmung über Initiativvorschlag eines Initiativkomitees und Gegenvorschlag des Parlaments, Abstimmung über zwei oder mehr Initiativvorschläge sowie Abstimmung über einen Referendumsvorschlag und den Gegenvorschlag eines Referendumkomitees.

VERFASSUNGSINITIATIVE Ein direktdemokratisches Verfahren und politisches Recht, bei dem eine bestimmte Anzahl von Stimmberechtigten eine Änderung der Verfassung vorschlagen kann, über die in einer obligatorischen Volksabstimmung (Verfassungsreferendum) entschieden wird.

VERFASSUNGSRAT Wird vom Stimmvolk gewählt und zuständig für die Ausarbeitung eines Entwurfs für eine neue Verfassung.

VERFASSUNGSREFERENDUM Referendum über eine Verfassungsänderung (Teil- oder Totalrevision). Das Verfassungsreferendum wurde in der Schweiz schon 1848 eingeführt.

VERNEHMLASSUNG Die Vernehmlassung ist eine wichtige Phase in der Schweizer Gesetzgebung. Bei der Vernehmlassung wird ein Gesetzes- oder Verfassungsentwurf von erheblicher politischer, wirtschaftlicher, oder kultureller Tragweite auf seine Verwirklichungschance bei Kantonen, Gemeinden und Verbänden geprüft.

VERSAMMLUNGSDEMOKRATIE Demokratieform, in der die Stimmberechtigten ihre politischen Rechte in einer Versammlung direkt ausüben. Die Versammlungsdemokratie als ursprüngliche Form der Demokratie ist in der Schweiz weit verbreitet. In der Mehrzahl der Gemeinden finden Bürgerversammlungen statt. In zwei Kantonen (Glarus und Appenzell Innerrhoden) werden auf Kantonsebene Landsgemeinden abgehalten.

VERWALTUNGSINITIATIVE Gewisse Kantone lassen die Verwaltungsinitiative zu. Die Verwaltungsinitiative (oder Parlamentsbeschlussinitiative) geht auf Erlass eines Einzelaktes, der

im Zuständigkeitsbereich des Parlaments liegt und überdies referendumpflichtig wäre, wenn er vom Parlament erlassen wird.

VERWALTUNGSREFERENDUM Recht der Stimmberechtigten, über einen Verwaltungs- oder Regierungsbeschluss des Parlaments abzustimmen. Das Finanzreferendum ist eine Form von Verwaltungsreferendum.

VOLKSABSTIMMUNG s. eidgenössische Volksabstimmung

VOLKSBEFRAGUNG Hat keine rechtlich verbindliche Wirkung und ist politisch von geringerer Bedeutung als eine Volksinitiative. In Österreich ist die Volksbefragung auf Bundesebene (über «eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung») und in einigen Ländern vorgesehen.

VOLKSBEGEBEHEN Volksbegehren hat in Deutschland die Bedeutung von Volksinitiative, in Italien und Österreich von Agendainitiative. In Deutschland umfasst eine Volksinitiative zwei Stufen: erstens die «Volksinitiative» und zweitens, mit deutlich höherer Unterschriftenzahl, ein «Volksbegehren»; erst danach ist eine Volksabstimmung vorgesehen. In Italien und Österreich hingegen sind Volksbegehren direktdemokratische Verfahren im weiten Sinn, welche explizit keine Volksabstimmung vorsehen. Eine bestimmte Zahl von Stimmberechtigten können dem Parlament einen Gesetzesvorschlag vorlegen, der von diesem geprüft und angenommen oder abgelehnt wird.

VOLKSENTSCHEID Entscheid durch Volksabstimmung.

VOLKSINITIATIVE Ein direktdemokratisches Verfahren und politisches Recht, das einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten erlaubt, einen eigenen Vorschlag auf die politische Agenda zu setzen und eine Volksabstimmung darüber einzuleiten. Beispiele für mögliche Vorschläge sind: eine neue Verfas-

sungsbestimmung, ein neues Gesetz sowie die Änderung oder Aufhebung eines bestehenden Gesetzes. Das Initiativverfahren kann eine Rückzugsklausel enthalten, die es dem Initiativkomitee ermöglicht, die Initiative zurückzuziehen, z.B. wenn die Legislative die Initiativforderungen ganz oder teilweise erfüllt hat. In der Schweiz können 100 000 Stimmberechtigte die gesamthafte Überarbeitung (Totalrevision) der Bundesverfassung oder die Annahme, Aufhebung oder Änderung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangen. allgemeine Volksinitiative, Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung.

VOLKSINITIATIVE AUF TOTALREVISION DER BUNDESVERFASSUNG Volksinitiative, mit der 100 000 Stimmberechtigte eine gesamthafte Überarbeitung (Totalrevision) der Bundesverfassung vorschlagen können.

VOLKSMEHR Das Volksmehr ist gleich der Mehrheit der gültigen Stimmen. Für die Annahme einer neuen Verfassung oder von Verfassungsänderungen (obligatorisches Referendum) braucht es sowohl das Volks- als auch das Ständemehr, für Gesetze und Gesetzesänderungen (fakultatives Referendum) nur das Volksmehr.

VOLKSMOTION Die Volksmotion ist ein Instrument der Bürgerinnen und Bürger zur politischen Einflussnahme. Eine bestimmte Anzahl von Stimmberechtigten haben das Recht, an das Parlament schriftlich einen Antrag zu stellen. Das Parlament entscheidet, ob die Volksmotion ungültig, erheblich zu erklären oder abzulehnen ist. In der Schweiz gibt es dieses Instrument in einer wachsenden Zahl von Kantonen (Solothurn, Obwalden).

VOLKSRECHT(E) s. politische Rechte

VOLKSREFERENDUM Fakultatives Referendum, mit dem eine Volksabstimmung herbeigeführt wird, wenn das Volk, d.h. wenigstens 50 000 Stimmberechtigte es verlangen. Kantonsreferendum

VOLKSVORSCHLAG Vgl. konstruktives Referendum; eine Form des konstruktiven Referendums, eine Kombination von Referendum und Initiative, welche in der Schweiz im Kanton Bern erstmals eingeführt wurde.

VORLAGE s. Abstimmungsvorlage

VORPRÜFUNG Vorprüfung einer Volksinitiative auf formale und inhaltliche Gültigkeit. Die inhaltliche Prüfung kann schon bei der Lancierung der Initiative oder erst nach der Unterschriftensammlung erfolgen. Sie kann durch ein Verfassungsgericht oder von einem politischen Staatsorgan, etwa durch das Parlament oder eine Referendumsbehörde, vorgenommen werden.

W

WAHL Verfahren, mit dem Personen in bestimmte Behörden oder andere öffentliche Ämter berufen werden, indem ihnen die Stimmberechtigten oder die Mitglieder eines Wahlgremiums (z.B. Bundesversammlung, Bundesrat) die Stimme geben.

WAHLLISTE Wahllisten sind die von den Kantonen und der Bundeskanzlei geprüften und bereinigten Wahlvorschläge. Sie werden zur besseren Unterscheidung nummeriert und mit einer Bezeichnung versehen.

WAHLKREIS Die Nationalratswahl ist eine gesamteidgenössische Wahl; die Kantone bilden die Wahlkreise.

WAHLRECHT Politisches Recht der mündigen Bürgerinnen und Bürger, an den Wahlen als Wählerin oder Wähler teilzunehmen (aktives Wahlrecht) oder sich als Kandidatin oder Kandidat zur Wahl zu stellen (passives Wahlrecht). Wer wahlberechtigt ist, hat auch das Stimmrecht.

WAHLZETTEL Amtliches Formular, das die Stimmberechtigten für die Nationalratswahl benutzen müssen; sie können es selber ausfüllen

(Wahlzettel ohne Vordruck) sowie ergänzen oder ändern (Wahlzettel mit Vordruck, der die Listenbezeichnung, allenfalls die Listenverbindung, die Ordnungsnummer und die Kandidatennamen angibt).

Z

ZUSTIMMUNGSQUORUM Das Zustimmungsquorum legt fest, dass das Ergebnis einer Volksabstimmung nur gültig ist, wenn eine minimale Anzahl bzw. ein minimaler Prozentsatz der Stimmberechtigten der Vorlage zustimmt.

INITIATIVE AND REFERENDUM INSTITUTE EUROPE

Der europäisch-globale Think-Tank zur Direkten Demokratie

Das Initiative und Referendum Institute Europe (IRI Europe) ist eine transnationale Forschungs- und Bildungseinrichtung zur modernen direkten Demokratie. IRI Europe vereint als unabhängige, gemeinnützige Organisation renommierte Fachleute und Praktiker zum Themenbereich «Initiativen und Referenden» in Europa und in der ganzen Welt.

Die Hauptaufgabe von IRI Europe besteht in der Förderung und Stärkung direktdemokratischer Verfahren. Die Feinabstimmung der Machtteilung zwischen Regierenden und Regierten durch die Einrichtung und Entwicklung gut konzipierter Initiativen und Referenden stärkt moderne Demokratien und macht sie wirklich repräsentativ – ein Gewinn für beide Seiten in Gesellschaften nicht nur in Europa, sondern der ganzen Welt.

IRI Europe, gegründet 2001, ist die führende Ideenschmiede für Forschung und Ausbildung im Themenbereich mitwirkende und direkte Demokratie. Das Institut zeigt bestehende Verfahren und Praktiken auf, ist weltweit mit relevanten Akteuren vernetzt und hat «Guidelines» für eine voll ausgebauten und moderne direkte Demokratie etabliert.

IRI Europe hat seinen Sitz in Marburg (Deutschland) und Projektbüros in Brüssel (Belgien) und Bülach (Schweiz). Seit Beginn dieses Jahrtausends begleitet und berät IRI Europe die «Verfassungsmacher» der Europäischen Union in der Ausgestaltung und Weiterentwicklung demokratischer Instrumente, sowohl problemorientiert als auch pan-europäisch. In Zusammenhang mit der vor der Umsetzung stehenden neuen «European Citizens' Initiative» (ECI) ist das Institut zu einem wichtigen Berater und Begleiter dieses ersten transnationalen direktdemokratischen Instruments geworden!

Das Institut hat in Zusammenarbeit mit dem IRI Research Center an der Universität Marburg eine Reihe von Forschungsaktivitäten initiiert, darunter Projekte zur vergleichenden Forschung, lokalen direktdemokratischen Verfahren und transnationalen Perspektiven in Europa. IRI Europe führt zudem Ausbildungsprogramme durch, die neben Lehrmitteln auch Handbücher, multimediale Informationsmaterialien, Studienreisen und Länderprogramme umfassen.

Mit einem einzigartigen Netzwerk von Experten und Korrespondenten in der gesamten Region ist das Institut in der Lage, Know-how und Werkzeuge bereitzustellen, die Europa jetzt braucht. In all seinen Projekten arbeitet IRI Europe eng mit Partnern aus der Zivilgesellschaft, mit staatlichen Institutionen, internationalen Akteuren – einschliesslich den Schwesterinstituten in Asien und Amerika – sowie Nichtregierungsorganisationen in ganz Europa und der Welt zusammen.

Das Institut wird geleitet von Journalisten, Politikern, Wissenschaftlern und Experten der Zivilgesellschaft aus verschiedenen politischen Parteien, Hintergründen und Ländern. Ein kleines Team von Mitarbeitern koordiniert IRI Europe und die wachsende Reihe von internationalen Projekten. Das Institut ist offen für jede Art der Zusammenarbeit und geniesst einen ausgezeichneten Ruf als Europas global wirkender Direkte Demokratie Think-Tank.

Das Institut wird von einem Aufsichtsrat und Vorstand mit folgenden Mitgliedern geleitet:

Prof. Theo Schiller, Marburg/Deutschland (Leiter des Aufsichtsrats)
Bruno Kaufmann, Falun/Schweden (Präsident IRI Europe)
MEP Diana Wallis, York/Grossbritannien (Revisorin)
Adrian Schmid, Luzern/Schweiz (Finanzen/Medien)
Martin Bühler, Bülach/Schweiz (Generalsekretär)
Zoë Felder, Marburg/Deutschland (Büroleiterin)

MP Heidi Hautala, Helsinki/Finnland
Paul Carline, Edinburgh/Schottland
NR Andreas Gross, St. Ursanne/Schweiz
Rolf Büchi, Helsinki/Finnland
M Dane Waters, Birmingham/USA
Benjamin Ewert, Giessen/Deutschland
Carsten Berg, Brüssel/Belgien
Lukas Jaggi, Bolligen/Schweiz
Nils Ehlers, Berlin/Deutschland

ANHANG

KONTAKT

Für weitere Informationen über unsere Publikationen, Veranstaltungen und Programme empfehlen wir unsere Website www.iri-europe.org oder kontaktieren Sie uns per E-Mail.

IRI Europe
Box 200540
DE-35017 Marburg

Tel +49 (0)6421 176 80 14
Fax +49 (0)6421 176 80 13
info@iri-europe.org

IRI Europe (Schweiz)
Postfach
Solistrasse 74
CH-8180 Bülach
Tel +41 (0)44 863 71 76
Fax +41 (0)44 863 71 72
switzerland@iri-europe.org

AUSGEWÄHLTE LINKS ZUR MODERNEN DIREKTEN DEMOKRATIE

IRI GLOBAL

- Initiative and Referendum Institute Europe: www.iri-europe.org
- Initiative and Referendum Institute America: www.iandrinstitute.org
- Initiative and Referendum Institute Asia: www.iri-asia.net

PARTNER

- Center for Research on Direct Democracy: www.c2d.ch
- Verein Mehr Demokratie e.V.: www.mehrdemokratie.de
- Korea Democracy Foundation: www.kdemocracy.or.kr
- Schweizerische Bundeskanzlei: www.bk.admin.ch
- New American Foundation: www.newamerica.net

RESSOURCEN

- Atelier pour la Démocratie Directe: www.andigross.ch
- Direct Democracy Wiki (US): ballotpedia.org
- Center for Local Direct Democracy:
cgi-host.uni-marburg.de/~mittendv/fsportal/index.php

ANHANG

ÜBER DIE AUTOREN

Bruno Kaufmann, Mit-Gründer und Präsident von IRI Europe. Er studierte Politikwissenschaft, Osteuropäische Geschichte und Friedensforschung an den Universitäten von Zürich, Göteborg und Hawaii. Kaufmann wirkt als Publizist in Radio- und Presse.

Kontakt: kaufmann@iri-europe.org

Rolf Büchi promovierte an der ETH Zürich zum Doktor der technischen Wissenschaften und studierte Politikwissenschaft, Geschichte und Philosophie an der Universität Helsinki. Er ist Autor einer Anzahl von Büchern und Publikationen über direkte Demokratie und betreut die Bildungsprogramme des IRI Europe.

Kontakt: buchi@iri-europe.org

Nadja Braun (Dr. iur.) leitet die Sektion Recht der Schweizerischen Bundeskanzlei (Inhalte und Texte entsprechen der persönlichen Meinung und sind nicht offizielle Stellungnahmen der Bundeskanzlei).

Kontakt: nadjabraun@gmx.ch

VERDANKUNGEN

Viele engagierte Demokratieexpertinnen und -experten haben zur Entstehung dieses Handbuchs beigetragen. Wir bedanken uns herzlich für die Unterstützung. Unser besonderer Dank geht auch an alle Mitwirkenden, Lektoren, Übersetzerinnen und Übersetzer für Sorgfalt und Interesse.

Johan Aeschlimann, Ileana Cristina Aguilar, Frederic Allemand, Thorsten Almquist, David Altman, Alexander Alvaro, Giuliano Amato, Evita Arguedas, Stewart Arnold, Toni Aschwanden, Andreas Auer, François Auguste, Ron Bailey, Borbala Baittrok, Domitila Barbolla, Ted Becker, Erika Beckman, Brian Beedham, Thomas Benedikter, Virginia Beramendi-Heine, Carsten Berg, Nicolas Berger, Tor Bjørklund, Raoul Blindenbacher, Agnetha Bodström, Per Bolund, Markus Börlin, Lars Bosselmann, Stephen Boucher, Daniela Bozhinova, Christoph Brändli, Daniel Brändli, Nicolas Brühl, Urs Bucher, Martin Bühler, Hans-Peter Burri, Werner Bussmann, Micheline Calmy-Rey, Anna Capretti, Paul Carline, Martina Caroni, Antonia Carparelli, Marion Carrel, Corina Casanova, Ramon Casisple, Hajrulla Ceku, Rodolfo Cerdas, Rupak Chattopadyay, Michel Chevallier, Leon Chuang, Elisabet Cidre, Amy Clark, Marco Contiero, Pascal Couchepin, Walter Cudlip, Víctor Cuesta, Henrik Dahlsson, Marta Darulova, Gijs de Jong, Joseph Deiss, Susana del Rfo, Roger deWeck, Jan Diederer, Olivier Dinichert, Trudi Dinkelmann, Heiko Dittmer, Regula Döbeli, Gabriela Dömötör, Kiel Downey, Niesco Dubbelboer, Markus Dürst, Michael Efler, Åsa Ehinger Berling, Nils Ehlers, Lorena ElviraAyuso, Dennis Engbarth, Staffan Eriksson, Elisabeth Erlandsson, Roland Erne, Peter Facey, Lars Feld, Gabi Felder, Zoë Felder, Gita Feldhune, Fabrice Filliez, Nicolas Fischer, Jan Fivaz, Juan Font, Joel Fox, Garbriel Fragniere, Christoph Frei, Bruno Frey, Hans-Peter Fricker, Michael Fritsche, Raban Daniel Fuhrmann, Walter Fust, Csaba Gali, Nicholas Galletti, Juan Carlos García, Pierre Garrone, Jordi Gasset,

Urs Geiser, Ariane Gigon Bormann, Karin Gilland Lutz, Julia Glauser, Ben Goddard, Matthias Godmann, Helena Gonzales-SanchezBodero, Hans Göttel, Mike Gravel, Ellie Greenwood, Andreas Gross, Peter Grünenfelder, Christian Grünler, Christian Grünler, Christian Guillemet, Gabor Györi, Daniel Haener, Gerald Häfner, Lutz Hager, Gret Haller, Klaus Hammermüller, Francis Hamon, Francis Hamon, Heidi Hautala, Robert Hensler, Cyd Ho, Stefan Hostettler, Slaveja Hristova, Wenying Hsu, Amr Huber, Roman Huber, Annemarie Huber-Hotz, Thomas Hug, Victor Hugo, Akio Igarashi, Franz Isemann, Dainis Ivans, Lukas Jaggi, Sonja Jansen, Jacqueline Jeanmaire, Björn Jerkert, Melida Jimenez, Werner Joos, Yi-Cheng Jou, Otmar Jung, Ann-Cathrine Jungar, Andrzej Kaczmarczyk, Eisse Kalk, Odette Kalman, Ralph Kampwirth, Stefania Kapronczay, Fabienne Käser, Esther Kaufmann, Alar Kilp, Colin King, Jean-Pierre Kingsley, Gebhard Kirchgässner, Lars Knuchel, Felix Kneupling, George Kokkas, Alkuin Kölliker, Peter Kolossa, Vera Koltai, Miriam Kornblith, Joanna Kowalska, Rafal Kramza, Ivan Krastev, Fredi Krebs, Georg Kreis, Hanspeter Kriesi, Algis Krupavicius, Lucia Kubosova, Liliane Kueffer, Ruedi Lais, Martijn Laman, Alain Lamassoure, Gerd Langguth, Lena Langlet, Stina Larsrud, BoPer Larsson, Eric Lastic, Stephan Lausch, Larry Le Duc, Jung-Ok Lee, Christian Leffler, Gerard Légris, Josef Leinen, Erwin Leitner, Kristina Lemon, Doris Leuthard, Raj Liberhan, Aimée LindAdamiak, Anna Lindström, Alicia Lissidini, Claude Longchamp, Patrick Lusson, Even Lynne, Gary Machado, Roger Macnair, Pierre Mairesse, Cecilia Malmström, Bernhard Marfurt, Mike Marsh, Ursula Marti, Wilfried Marxer, Sarah Mastantuoni, Joe Mathews, Ruth Metzler, Jürgen Meyer, Lea Meyer, Stephan Michel, Dotcho Mihailov, Volker Mittendorf, José Enrique Molina, Henri Monceau, Yves Morath, Magdalena Musial-Karg, Deborah Newton Cook, Bernard Nezmah, Arjen Nijeboer, Peter Nizak, Markus Notter, Gabriela Nützi, Simon O'Connor, Luzian Odermatt, Daniel Oross, Simon Pachano, Zoltan Tibor Pallinger, Lisa Paus, Jessica Pannet, Bert Pennickx, Olof Pettersson, Sonia Picado, Fernando Pinado, Detlev Plückerhahn, Jiri Polak, Nadeja Popova, Christoph Premat, Urs Purtschert, Mads Qvortrup, Isidoro Rando, Frank Rehmet, Robert Reich, Charles Reilly, Suzann-Viola Renninger, Suzann-Viola Renninger, Andrea Ries, Rodolfo González Rissotto, Salvador Romero, Jonathan Rose, Miklos Rosta, Vladimir Rott, Ariell Rouby, Bianca Rousselot, Jüri Ruus, Leopoldo Salgui, Theo Schiller, Lisa Schilling, Andreas Schilter, Daniel Schily, Konrad Schily, Adrian Schmid, Lukas Schmutz, Matthias Schnyder, Justus Schönlaui, Kaspar Schuler, Jürgen Schulz, Arnold Schwarzenegger, Andras Schweitzer, Anton Schwingruber, Ellie Scott, Uwe Serdült, Onno Seroo, Ivo Sieber, Floriana Sipala, Pär Sköld, Atanas Slavov, Nigel Smith, Adrian Sollberger, Miguel Ferro Sousa, Rudolf Staub, Malin Stawe, Patrick Strupler, Urs W. Studer, Antonio Suárez Varela, Palle Svensson, Birgitta Swedenborg, Viktor Szabadi, Adrian Taylor, Robert Tesh, Tito Tettamanti, Alexandre Trechsel, Anna Unger, Marie Utter, Eduardo Valdés, Jan Vandeven, Bruno Vanoni, Marcus Veith, Jos Verhulst, Hansjochen Vogel, Percy Vogel, Johannes Voggenhuber, Otto von Aufschnaiter, Boris Voyer, Doris Wälchli, Diana Wallis, Margot Wallström, Urs Wälterlin, M.Dane Waters, Wara Wende, Christoph Wicki, Hans Widmer, Hans-Urs Wili, Johannes Winkel, Judith Winter, Sören Winther Lundby, Sigvard Wohlwend, Rudolf Wyder, Lilia Zaharieva, Ahmed Ziauddin, Daniel Zovatto, Sakool Zuesongdham

INDEX

19. Jahrhundert 120

1848 36, 158

A

Aargau 89, 97, 131, 139, 146, 181, 209

Abberufung 221

Abberufungsrecht 249

Abstimmunge(n) 22, 102, 249

Abstimmungsbüchlein 80, 249

Abstimmungserläuterungen 249

Abstimmungsfrage 198, 249

Abstimmungsparole 249

Abstimmungsquorum 249

Abstimmungsunterlagen 21

Abstimmungsvorlage 249

Afrika 209, 232

Agendainitiative 208, 222, 243, 249

Agenda-Initiativrecht 233

Alaska 219

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 107, 118

Allgemeine Volksinitiative 177

Alternativabstimmung 250

Alternativvorschlag 206, 208, 250

Altman, David 224

Amerika 219

Anières 142

Appenzell 89

Appenzell Ausserrhoden 24, 48, 134, 139, 146

Appenzell Innerrhoden 24, 48, 134, 139, 146

Argentinien 222, 227

Aristokratie 132

Armee XXI 29, 172

Asien 217

Asyl- und Ausländergesetzgebung 109

Atelier pour la Démocratie Directe 264

Atominitiative 54

Ausgabenreferendum 250

Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren 102

Ausgestaltung von Initiativ- und

Referendumsverfahren 100

Ausländerfragen 182

Ausländerwahl- und Stimmrecht 250

Auslandschweizer 203

Auslandschweizer-Organisation (ASO) 204

Australien 120, 215

Autobahnvignette 92

Autonomie 63, 134

B

Baden-Württemberg 240, 244

Bangladesh 217

Barczak, Monica 226

Basel-Landschaft 24, 48, 89, 131, 139

Basel-Stadt 24, 48, 50, 131, 134, 137, 139, 146

Basler Nachrichten 64

Batlle y Ordoñez, José 223

Bayern 97, 240, 243

Behinderte *Siehe* «Gleiche Rechte für Behinderte»

Behördengegenvorschlag 208, 222, 236

Behördenminderheitsplebiszit 222, 236

Behördenminderheitsreferendum 207, 222, 236

Behördenplebiszit 222, 236

Behördenreferendum 207, 222, 236, 250

Belgien 237

Bergkantone 48

berlin 211

Bern 32, 50, 63, 131, 138, 146

Bertschikon 143

Beteiligungsquorum 250

Beteiligung/Stimmbeteiligung 250

Biel 64

Bodenpreise 96

Bolivien 222, 227, 230

Brandenburg 244

Brasilien 222, 226

Braun, Nadja 265

Briefliche Stimmabgabe 137, 250

British Columbia 219

Broulis, Pascal 50

Büchi, Rolf 265

Bülach 143

Bulgarien 237

Bund 58, 126, 175, 250

Bundesbehörden 56, 250

Bundesbeschluss 250

Bundesbüchlein 250

Bundesgericht 106, 250

Bundesgesetz 251

(Schweizerische) Bundeskanzlei 6, 30, 137, 251, 264

Bundeskanzlerin der Schweiz 6

Bundesländer 242, 245

Bundesrat 22, 46, 54, 251

Bundesstaat 8, 88, 134, 158

Bundesverfassung 6, 36, 46, 152, 185, 188, 251

Bundesverfassungen von 1798, 1848, 1874 und 1999

152

Bundesversammlung 58, 251

Bundesverwaltung 251

Bürgerbeteiligung 209

Bürgerfreundlich 250

Bürgerinitiativen 245

Bürgerinnen/Bürger 55, 82, 87, 98, 101, 118, 175, 219

Bürgerrechte 132

Bürkli, Karl 39

Burma 211

Bützer, Michael 89

C

Carouge 142

Casanova, Corina 5

Center for Local Direct Democracy 264

INDEX

Center for Research on Direct Democracy 131, 264
Chaudet, Paul 64
Chávez, Hugo 97, 212, 227
Chêne-Bourg 143
Chile 222
Cochabamba 230
Cologne 142
Colorado 219
Costa Rica 9, 222
Couchepin, Pascal 54

D

Dänemark 237
Darfur 122
Debatten 106
Deliberative Polling 209
Demokratie 132, 181
Demokratieentwicklung 107
Demokratiemodell 38
Demokratische Bewegung 37, 39, 191
Demokratisierung der Demokratie 210
Departement(e) 7
«Der Bund» 36
Design der direkten Demokratie 100
Deutschland 81, 107, 112, 237, 240
Diamond, Larry 119
Differenzbereinigung 252
Differenzbereinigungsverfahren 135
Diktatur 100
Direct Democracy Wiki 264
Direktdemokratische Verfahren 196
Direkte Demokratie 10, 11, 37, 70, 87, 98, 136, 165, 252
Djupsund, Göran 71
Doppelte Legitimität 50
Doppelte Mehrheit 252
Doppeltes Ja 252

E

Economiesuisse 88
ecuador 211
Ecuador 120, 222, 226
Eidgenossenschaft 253
Einbürgerung 106, 253
Einfache Mehrheit 253
Einheit der Form 188
Einheit der Materie 188, 253
Einheitsinitiative 253
Einigungskonferenz 135
Einleitungsquorum 253
Einzelinitiative 253
Elektronische Stimmabgabe 253
Elias, Norbert 73
Emmen 106
Energie 181
Entstehung eines Gesetzes 135

Erfolgsquote 58
Ergänzungswahl 253
Escher, Alfred 70
Estland 237
EU-Grundgesetz 212
EU-Initiative 121
Eurobarometer 228
Europa 102
Europäische Integration 16
Europäisches Parlament 17, 121
Europäische Union (EU) 9, 110, 113, 158, 233
Europarat 209
Evokationsrecht 243
e-Voting 141
e-Voting Pilotprojekte 145
EWR 92

F

Fakultatives Referendum 30, 88, 161, 180, 206, 253
Familien 56
Feld, Lars 89
Finanzen 181
Finanzreferendum 89, 253
Finanztabu 242
Finnland 237
Florida 219
Flughafen Tempelhof 9
Föderalismus 45, 51, 120, 134, 253
Formulierte Volksinitiative (auf Teilrevision der Bundesverfassung) 254
Forschung 88
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie 248
Frankreich 81, 119, 237
Französische Revolution 13, 40, 41, 118
Frauenrechte 72
Freiburg 36, 131, 138, 146
Freihandelsabkommen 9
Freiheit 132
Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) 23
Fremdenfeindlichkeit 109
Frey, Bruno 89
Frieden 181
Fristen 101
Fürstentum Liechtenstein 120

G

Gegenvorschlag 56, 58, 160
Gegenvorschlag, Direkter 252
Gegenvorschlag/Gegenentwurf 254
Gegenvorschlag, Indirekter 254
Gemeinde 88, 89, 106, 126
Genf 131, 137, 140, 142, 146
Gerber, Elisabeth R. 92
Gesamtheit der Verfahren 101

INDEX

- Gesamtsystem 101
Gesetz 14, 134
Gesetzesinitiative 28, 254
Gesetzesreferendum 254
Gesetzgebung 118, 254
Gestaltung der direkten Demokratie 16
Gewässerschutz 46
Gewässerschutzgesetz 184
Gewerbeverband 92
Glarus 50, 89, 138, 147
«Gleiche Rechte für Behinderte» 28, 173
Gleichheit 133
Gleichstellung 28
Globale Trends 214
Globalisierung 16, 103, 119
Grand-Saconnex 143
Graubünden 50, 58, 131, 139, 147
Griechenland 22, 237
grönland 211
Gross, Andreas 98, 180
Grossbritannien 119, 237
Grossrat 254
Grundrecht(e) 109, 112, 254
Grundsatzabstimmungen 254
Guichet sécurisé unique 142
- H**
Halbkanton 24
Hamburg 240, 243
Häsler, Rahel 54
Helvetische Verfassung 150
Hessen 243, 244
Hilty, Carl 150
- I**
Ideenschmiede 262
Indien 122, 217
Indirekter Gegenvorschlag 254
Indirektes Initiativverfahren 254
Information 113
Informationsstelle Bürgerbegehren 248
Initiative 7, 9, 88, 146, 206, 236, 255
Initiative und Referendum Institute Europe (IRI Europe) 262
Initiativkomitee 177, 255
Initiativrecht 175
Initiativverfahren, Direktes 252
Initiativverfahren, Indirektes 254
Innovation 99
Instrumente, direktdemokratische 196
Integration 102
Integrationspolitik 181
Interessengruppe(n) 226
Internet 80
IRI Research Center 262
- Irland 211, 237
Island 237
Italien 9, 97, 107, 120, 237, 238
- J**
Japan 107, 122, 217
Jugend 113
Jura 50, 61, 131, 140, 147, 166
Jurakonflikt 168
- K**
Kalifornien 219
Kampagnen 219
Kanada 120
Kandidatenstimme 255
Kandidatin/Kandidat 255
Kantonale Volksabstimmung 255
Kanton(e) 14, 23, 30, 36, 46, 58, 61, 88, 126, 134, 146, 255
Kantonsrat 255
Kantonsreferendum 50, 255
Kantonsverfassung (Bern) 67
Kantonsverfassung (Zürich) 37
Kaufmann, Bruno 265
Kirchgässner, Gebhard 89
Kolumbien 222, 226
Kommission 135
Kommune(n), kommunale Ebene 241, 243, 247
Kompromiss 51
Konkordanzdemokratie 57, 255
Konkurrenzvorlage 255
Konstitutionelle Demokratie 107
Konstruktives Referendum 160, 255
Konsultativabstimmung 255
Korea 217
Korea Democracy Foundation 209, 264
Korruption 195
Kosten der direkten Demokratie 91
Kumulieren 255
- L**
Landbote, Der 191
Landessprachen 80
Landsgemeinde 41, 256
Landsgemeindedemokratie 41, 42
Lange, Friedrich Albert 39
Lateinamerika 209
Latinobarómetro 228
Laufental 65, 81
Legitimität der politischen Entscheide 98
Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) 91
lettland 211
Lettland 9, 237
Leuenberger, Moritz 54
Liberale 70

INDEX

Liberaler Bewegung 36
Liechtenstein 237
Lissabonvertrag *Siehe* Vertrag von Lissabon
Litauen 237
Longchamp, Claude 91, 137
Luxemburg 237
Luzern 106, 131, 138, 147

M

Machtteilung 99, 119, 262
Machtverteilung 10
Maine 219
Majorwahl 256
Malaysia 217
Malta 237
Marburg 262
Massachusetts 119
Mecklenburg-Vorpommern 244
Medien 55, 80, 112
Mehr Demokratie e.V. 248
Mehrheit, Doppelte 252
Mehrheit(en) 21, 55, 101, 256
Mehrheitswahl 256
Mehrheitswahlrecht 219
Mehrsprachigkeit 7
Meinungsforschung 90
Menschenrechte 98, 256
Menschenrechten 119
Mesa, Carlos 230
Meyrin 142
Micotti, Sébastien 89
Minderheit(en) 10, 21, 30, 61, 74, 98, 102, 170, 256
Mitbestimmung 50, 209
Mitbestimmungsrecht(e) 6, 15
Mitwirkungsrecht(e) 35
Moderne direkte Demokratie 206
Moderne partizipative Demokratie 213
Monarchie 132
Morales, Evo 230
Motion 256
Müller, Jörg Paul 109
Myung-bak, Lee 217

N

Naher Osten 119
Nationalismus 61, 64, 109
Nationalrat 23, 135, 178, 256
Nationalratswahlen 175
Nationalstaat 36, 119
Nationalstrassen 92
Nay, Giusep 109
Nebraska 219
Neuchâtel 131, 140, 147
Neuenburg 89, 142
Neue Zürcher Zeitung 171

Neuseeländ 123
New American Foundation 264
New Hampshire 119
Nichtregierungsorganisationen 122, 263
Nidwalden 24, 48, 134, 138, 147
Niederlande 237
Niedersachsen 244
Nord Dakota 97, 219
Norwegen 237

O

Obama, Barack 211, 219
Oberengadin 96
Obligatorisches Referendum 206, 222, 236, 256
Obwalden 24, 48, 50, 134, 138, 147
Ökologie 181
Oligarchie 99
Ontario 9, 220
Opposition 81, 99
Oregon 215, 219
Ostafrikanische Gemeinschaft 232
Österreich 98, 237
Ozeanien 217

P

Paraguay 222, 226
Parlament 101, 107, 177, 199
Parlamentskammer(n) 255
Parteienfinanzierung 112
Parteigrenzen 112
Partialrevision 256
Passives Wahlrecht 175, 256
Peru 222, 227
Petition 257
Petitionsrecht 176
Philippinen 120
Philipps-Universität Marburg 248
Plebiszit 99, 100, 206, 215, 223, 236, 257
Polen 237
Politische Aussenseiter 226
Politische Kompetenz 14
Politische Mitbestimmung 11
Politische Praxis 133
Politische Rechte 132, 257
Politisches Gesamtsystem 101
Portugal 237
Preisüberwachungsinitiative 92
Presse 20
Proporzwahl 257

Q

Qualifizierte Mehrheit 257
Quorum 243, 257

R

Rassemblement Jurassien (RJ) 63
 Rechtsfolgen 101
 Rechtsstaat 108, 119
 Referendum 7, 9, 37, 57, 126, 146, 172, 174, 207, 223, 236, 257
 Referendum, Abrogatives 249
 Referendumskomitee 97
 Referendumsprozess 11
 Referendumsrecht 175
 Referendumsverfahren 27
 Reform der Volksrechte 22, 54
 Reformvertrag 9
 Regierung 101, 113, 181
 Regierungsrat 257
 Rentenversicherung (AHV) 91
 Repräsentative Demokratie 9, 165, 194, 257
 Rheinland-Pfalz 243
 Ritschard, Willy 66
 Rousseau, Jean-Jacques 118
 Rückzugsrecht 257
 Rumänien 9, 237

S

Saarland 244
 Sachabstimmung 20, 258
 Sachsen 243
 Sachsen-Anhalt 244
 Sambia 9
 Sammelfrist 197
 San Diego 92
 Schaffhausen 50, 97, 131, 139, 148, 181
 Schleswig-Holstein 246
 Schlieren 143
 Schmid, Adrian 55
 Schwander, Marcel 62
 Schwarzenegger, Arnold 219
 Schweden 237
 Schweiz 81, 120, 175, 211, 224, 237, 239
 Schweizerische Bundeskanzlei *Siehe* Bundeskanzlei
 Schweizerische Volkspartei (SVP) 23
 Schweizer Modell der direkten Demokratie 223
 Schweiz von 1848 13
 Schwerkverkehrsabgabe 92
 Schwyz 131, 138, 148, 181
 Seibt, Constatin 20
 Separatismus 64
 Separatistische Bewegung 63
 Sicherheit 56, 181
 Signature 259
 Slowakei 237
 Slowenien 237
 Solothurn 50, 131, 139, 148, 181
 Sonderinteressen 87
 Sonntagsinitiative 91

Souveränität 110
 Sozialdemokratische Partei (SP) 23
 Soziale Bewegungen 41
 Soziale Sicherheit 181
 Spanien 237
 Sprachdienst 7
 Sprachenpolitik 8
 Sprachlich 197
 Staat 6, 181
 Staatsrat 258
 Staatsschuld 89
 Staatsvertragsreferendum 158, 258
 Stadtrat 23
 Ständemehr 258
 Ständerat 23, 48, 134, 135, 258
 Standesinitiative 258
 Steuer 89
 Steuerpaket 50
 St. Gallen 50, 131, 139, 148
 Stichfrage 258
 Stimmbeteiligung 22, 258
 Stimmpflicht 258
 Stimmrecht 72, 175, 258
 Stimmzettel 259
 Stimmzwang 259
 St. Moritz 96
 Stutzer, Alois 89
 Submission 259
 Südafrika 120
 Südamerika 221
 Südjura 65
 Südkorea 122
 swissinfo 204

T

Taiwan 122, 211, 217
 Tell, Wilhelm 41
 Terminologiedatenbank TERMDAT 8
 Terrorismus 119
 Tessin 50, 89, 97
 Thailand 9, 217
 Themenausschluss 101, 259
 Themen von Volksinitiativen 181
 Thonex 143
 Thurgau 131, 139, 148, 181
 Thüringen 243, 244
 Ticino 131, 140, 148, 181
 Totalitarismus 100
 Totalrevision 36
 Totalrevision der Bundesverfassung 50
 Touring Club der Schweiz 92
 Tourismus 92
 Transnational 9, 16, 121, 196, 209, 233, 262
 Trechsel, Alexander 162
 Trends zur Urheberschaft von Volksbegehren 180
 Tschechien 237

INDEX

Türkei 122, 237

U

Überforderung der Stimmbürger 20

«Überfremdung» 109

Umweltschutz 91

Unabhängigkeit 6

Ungarn 237

Universität Marburg 262

UNO (Vereinte Nationen) 56, 107, 122

Unterschrifte(n) 14, 32, 101

Unterschriften 50

Unterschriftensammlung 101, 120, 197

Unterschriftenzahl 88, 196

Uri 48, 131, 138, 148, 181

Urnenabstimmung 259

Uruguay 120, 123, 222, 223

USA 9, 119, 123, 211, 221

V

Vandoeuvres 142

Variantenabstimmung 259

Vatter, Adrian 147, 149, 181

Venezuela 97, 222, 227

Vereinigte Staaten (USA) 88, 97, 219

Verein Mehr Demokratie e.V. 264

Verfahren, direktdemokratische 252

Verfassung 109, 120

Verfassungsänderung 28

Verfassungsinitiative 28, 188

Verfassungsrat 259

Verfassungsreferendum 35, 40, 119, 259

Verhältniswahlrecht 219

Verkehr 181

Verkehrsclub der Schweiz (VCS) 55

Vernehmlassung 135

Versammlungsdemokratie 259

Versoix 143

Vertrag von Lissabon 121, 212

Verwaltung 101

Verwaltungsinitiative 259

Verwaltungsreferendum 260

Verzicht auf Gewaltanwendung 16

Veto 50

Volk 71, 107

Völkerrecht 188

Volksabstimmung (Eidgenössische) 252

Volksabstimmung(en) 9, 50, 56, 64, 120, 131, 260

Volksabstimmungen (Anzahl) 31

Volksbefragung 260

Volksbegehren 260

Volksentscheid 260

Volksinitiative, Allgemeine 249

Volksinitiative auf Totalrevision der

Bundesverfassung 260

Volksinitiative(n) 14, 27, 54, 57, 175, 180, 185, 208, 222, 236, 260

Volksinitiative «Zur Rettung unserer Gewässer»

49, 184

Volksinitiativvorschlag 222, 236

Volksmehr 260

Volksmotion 260

Volksrecht(e) 6, 175, 260

Volksrechte 57, 96, 209

Volksreferendum 50, 207, 222, 236, 260

Volksreferendumsvorschlag 207, 222, 236

Volksouveränität 112, 119

Volksvorschlag 208, 233, 261

Von Arx, Nicolas 137

Vorlage 261

Vorprüfung 261

Vote électronique 141

W

Waadt 50, 89, 131, 140, 149

Wahl 6, 261

Wahlen 126

Wahlkreis 261

Wahlliste 256, 261

Wahlrecht 175, 261

Wahlrecht, aktives 249

Wahlzettel 261

Wallis 50, 140, 148

Wasserkraftwerke 48

Wasserversorgung 230

Weltbank 122

Weltweite Brennpunkte 210

«Willensnation Schweiz» 64

Wirtschaft 90, 181

Wisconsin 219

Wittmann, Walter 88

Wochenzeitung 20

Wohlfahrtsstaat 133

World Democracy Forum 209

Wyoming 97

Z

Zauberformel 24, 57

Zug 131, 138, 149, 181

Zürich 22, 48, 89, 131, 138, 142, 145, 149

Zürich (Stadt) 126

Zustimmungsquorum 102, 261

Zweiter Weltkrieg 119, 120

Zweitwohnungen 96

Zypern 237