

74-
4/44

Direkte Demokratie braucht Zeit

14.2.2000

Werden Initiativen zu rasch durchgezogen, verschärfen sich die Konflikte/Von Silvano Möckli

Wie rasch soll eine eingereichte Volksinitiative zur Abstimmung gelangen? Das ist die Frage, welche die Stimmberechtigten der Schweiz am 12. März zu beantworten haben, und beziehungsweise wird uns diese Frage mittels einer Volksinitiative («Beschleunigungsinitiative») vorgelegt.

Findet die Initiative eine Mehrheit bei Volk und Ständen, dann wird über Volksinitiativen künftig spätestens zwölf Monate nach der Einreichung abgestimmt. Wird die «Beschleunigungsinitiative» abgelehnt, dann bleibt es bei der Regelung von 1997, wonach die Zeitspanne zwischen Einreichung und Abstimmung höchstens drei Jahre und drei Monate betragen darf. Für den Fall, dass die Bundesversammlung einen Gegenvorschlag vorlegt, kann bei beiden Varianten die Frist um ein Jahr länger sein.

Die Frage soll im Folgenden aus der Sicht der Initianten, aus der Sicht der Staatsorgane und aus dem Blickwinkel der Funktion der Volksrechte im schweizerischen politischen System betrachtet werden.

Initianten wollen nicht lange warten
Wer selbst einen Abstimmungsgegenstand ausgearbeitet und nachher eine Unterschriftensammlung erfolgreich durchgeführt hat, dem kann es verständlicherweise bis zum Abstimmungstermin nicht rasch genug gehen.

Verstreicht zwischen Einreichung der Initiative und dem Abstimmungstag zu viel Zeit, so besteht die Gefahr, dass sich das politische Umfeld zuungunsten der Initiative wandelt und dass die Aktivisten nicht mehr bei der Stange gehalten werden können.

Dies gilt insbesondere dann, wenn die Initianten ad hoc ein Initiativkomitee gebildet haben und sich nicht auf traditionelle Parteien oder Interessenorganisationen stützen können.

Seit 1974 war die Behandlung von Volksinitiativen durch Bundesrat und Parlament zeitlich gesehen für die Initianten oft eine Zumutung. Nicht selten verstrichen zwischen Einreichung und Abstimmung einer Initiative fünf bis sieben Jahre – das ist eindeutig zu lang! Man konnte kaum glauben, dass das Parlament zwischen 1892 und 1950 nur gerade ein Jahr Zeit hatte, um über Initiativen Beschluss zu fassen.

Verhandlungspland

An einer allzu raschen Behandlung können allerdings auch die Initianten kein Interesse haben. Die Chance, mit einem Begehren bei Volk und Ständen durchzukommen, beträgt nämlich weniger als zehn Prozent.

Die Volksinitiative ist für die Initianten ein Verhandlungspland, um wenigstens einen Teil ihrer Anliegen durchzusetzen. Etwas ein Drittel aller eingereichten Initiativen wird zurückgezogen, weil es allein mit dem Druckmittel der Initiative gelingt, die Staatsorgane zu Konzessionen zu veranlassen.

Unterbreitet die Eidgenössische Bundesversammlung nämlich einen Gegenvorschlag, so hat dieser weit grössere Chancen, angenommen zu werden, als die Initiative selbst.

Wenn der Entscheidungsprozess zu rasch abläuft und die Initianten bei ihren Maximalforderungen bleiben, so bedeutet dies auch, dass bei der Volksabstimmung die Gegnerschaft stärker mobilisiert wird.

Staatsorgane erkennen Probleme

Die Staatsorgane haben gelernt, Volksinitiativen nicht als lästige Störung ihrer üblichen politischen Arbeit zu betrachten, sondern als Ausdruck von ungelösten Problemen. Sie anerkennen denn auch meist einen Handlungsbedarf. Dass sie einer Initiative feilschen (so, wie sie ist) zuzustimmen, kommt allerdings äusserst selten vor.

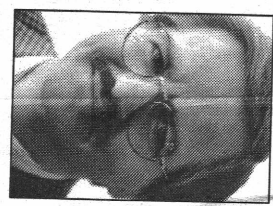
Dies ist nicht erstaunlich, ist doch ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz

oder eine Verfassungsvorlage üblicherweise ein Kompromiss, um den lange gerungen wurde, während die von einem Initiativkomitee ausgearbeitete Vorlage die Anliegen bestimmter Gruppierungen widerspiegelt.

Die langen Behandlungsfristen vor 1997 haben den Staatsorganen auch eine breite Palette von Optionen zur Abwehr missliebiger Volksinitiativen verschafft: Verzögerung, Verschleppung, taktischer Gegenvorschlag, geschickte Schnürung von «Abstimmungspaketen».

Oft hat aber auch ein substanzieller direkter oder indirekter Gegenvorschlag resultiert. Die Ausarbeitung eines solchen Gegenvorschlags braucht Zeit, weil er dem Verfahren des normalen Gesetzgebungsprozesses entspricht.

eine Mehrheit zu finden. Initianten haben zwar ein Interesse daran, ihr Anliegen möglichst rasch zur Abstimmung zu bringen, und die staatlichen Organe neigen zu Verschleppung – dennoch: Ein solcher Prozess braucht Zeit, meint Silvano Möckli, Politikwissenschaftler an der Universität St. Gallen. Nimmt sich das politische System die für die Behandlung einer Initiative nötige Zeit nicht, besteht die Gefahr, dass sich Konflikte verschärfen.



Staatsorganen zu wenig ernst genommen werden, zu thematisieren und einer Lösung zuzuführen.

In der Artikulation von Anliegen ist die direkte Demokratie durchaus schnell, denn man kann mittels einer Unterschriftensammlung rasch öffentliche Aufmerksamkeit gewinnen.

In der Entscheidung darf die direkte Demokratie freilich nicht allzu schnell sein, denn eine tragfähige Lösung kommt nur dann zustande, wenn alle Betroffenen kommunizieren, diskutieren, verhandeln und sich gegenseitig verstehen können.

Ein Beispiel: Karl Schweri möchte seine Initiativen möglichst rasch zur Abstimmung bringen. Was würde er aber sagen, wenn ein neues Gesetz zur Regelung des Detailhandels nicht mehr in die Vernehmlassung geschickt würde, mit dem Hinweis, man müsse den Gesetzgebungsprozess beschleunigen?

Konflikte nicht verschärfen

Der Zusammenhang ist eigentlich ganz einfach: wo viele mitreden können, dauert ein Prozess länger, wenn alle Stimmen ernst genommen werden. Die Länge politischer Entscheidungsprozesse ist so gesehen ein gutes Zeichen für die Qualität der Demokratie. Breit abgestützte Kompromisse sichern der Schweiz den sozialen Frieden und die politische Stabilität.

In Kalifornien, wo Initiativen rascher und unter Umgehung des Parlaments zur Abstimmung gelangen, resultiert aus der Annahme einer umstrittenen Initiative oft eine Verschärfung der politischen Konflikte. Die Funktion der direkten Demokratie sollte aber die Lösung von Konflikten sein, nicht deren Verschärfung.

Im schweizerischen politischen System haben Volksinitiativen die Funktion, Anliegen und Probleme, die von den

Das System aufritteln

Silvano Möckli ist Autor des Buches: «Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich», Bern: Paul Haupt, 1998.