Silvano Möckli

Direkte Demokratie und die Annäherung der Schweiz an die EG

Wenn die Schweiz als EG- oder EWR-Mitglied die EG-Rechtsordnung ganz oder teilweise übernähme, so würde der Wirkungsbereich der direktdemokratischen Rechte eingeschränkt. In diesem Aufsatz wird davon ausgegangen, dass die direkte Demokratie ein wesentlicher Bestandteil der politischen Kultur der Schweiz ist, und dass deshalb nach Möglichkeiten gesucht werden sollte, um den Verlust an direkter Demokratie durch neue direktdemokratische Verfahren zu kompensieren. Solche Möglichkeiten sind: Direkte Demokratie auf EG-Ebene, direkte Demokratie im Bereich der Mitwirkungsrechte der Schweiz in der EG, neue direktdemokratische Rechte für jene Politikbereiche, für welche die Schweiz allein zuständig bleibt, und qualitative Verbesserung bestehender direktdemokratischer Rechte.

Si la Suisse en tant que membre de la CE ou de l'EEE adoptait entièrement ou partiellement la réglementation de la CE, cela réduirait le champ d'action des droits démocratiques directs. Dans ce texte, on considère que la démocratie directe est un élément essentiel de la culture politique suisse. C'est la raison pour laquelle il faudra rechercher des possibilités pour compenser la perte en démocratie directe par de nouveaux procédés démocratiques directs. Ces possibilités sont: démocratie directe à l'échelle de la CE, démocratie directe dans les domaines où la Suisse a un droit de codécision dans la CE, nouveaux droits démocratiques directs dans les domaines politiques où la Suisse demeure seule compétente, ainsi qu'une amélioration qualitative des droits démocratiques directs existants.

I. Ausgangslage

Kein Staat der Welt kennt so vielfältige und traditionsreiche direktdemokratische Institutionen auf kommunaler, gliedstaatlicher und nationaler Ebene wie die Schweiz. Direkte Demokratie ist ein wesentlicher Bestandteil der politischen Kultur und der politischen Identität der Schweiz. Drei von vier Schweizerinnen und Schweizern haben eine positive Grundhaltung zur direkten Demokratie. Kein anderer politischer Grundwert wird von der Bevölkerung so hoch eingestuft (Longchamp 1990: 14ff.). Bei einer Befragung im März 1991 erklärten 78 Prozent, «sehr stolz» bzw. «eher stolz» auf die Volksinitiative zu sein (Longchamp/Hardmeier 1991, 18).

Wenn die Schweiz als EG- oder EWR-Mitglied die EG-Rechtsordnung ganz oder teilweise übernähme, würde zwangsläufig der Wirkungsbereich der direkt- und repräsentativdemokratischen Rechte eingeschränkt. Das EG-Recht wäre dem Referendum entzogen, und mit der Volksinitiative könnte kein neues Recht geschaffen werden, das der bestehenden oder künftigen EG-Rechtsordnung widerspräche. Ein EG-Beitritt käme materiell einer Totalrevision der Bundesverfassung gleich (Seiler 1990: 15).

Ziel dieses Aufsatzes ist es, zu untersuchen, welche Möglichkeiten es gibt, den Verlust an direkter Demokratie infolge des Kompetenzentransfers an die EG durch neue direktdemokratische Rechte bzw. eine Verwesentlichung bestehender Rechte wettzumachen. Nicht geteilt wird die Ansicht von Borner/Brunetti/Straubhaar (1990), wonach die Europakompatibilität unseres politischen Systems nur über einen massiven Abbau der direktdemokratischen Rechte zu erreichen ist.[1] Direkte Demokratie garantiert nicht «bessere» Entscheide als die rein repräsentative Demokratie, und raschere Entscheide schon gar nicht. Aber direkte Demokratie ermöglicht eine breite Partizipation, einen breiten «Input» in das politische System, und dies kann durchaus als ein Wert an sich gesehen werden, den es auch dann zu erhalten gilt, wenn infolge der hohen Zahl der Akteure und eines komplexen Entscheidungsverfahrens ein zäher Durchfluss durch das politische System und ein geringerer Output resultiert.[2]

1 Die Beurteilung durch Germann (1991: 268) ist ähnlich: «... bei unseren Europanöten ist die direkte Demokratie nicht die Lösung, sondern das Problem.»

2 Gewiss ist das Erfordernis des Volks- und Ständemehrs eine beträchtliche Hürde bei einer Abstimmung über einen EWR- oder EG-Beitritt. Nach Germann (1991: 262f.) besteht eine «kleinste theoretische Sperrminorität» der kleinen Kantone von neun Prozent der Wohnbevölkerung. Eine Nein-Stimme aus Innerrhoden hat das 38fache Gewicht einer Zürcher Nein-Stimme.
Würde aber nicht der Kleinstaat Schweiz, wenn er als EG-Mitglied über eine Europäische Verfassung mitzubestimmen hätte, genau das fordern, was jetzt als Hindernis für den Weg nach Europa gilt: eine förderale Struktur als Schutzwall gegen die demokratische Mehrheit? Sperrminorität heisst nicht, dass die Minderheit der Mehrheit den Willen aufzwingen, sondern dass die Minderheit Entscheide der Mehrheit verhindern kann. Daraus resultiert ein Zwang zur Rücksichtnahme auf die Minderheit. Zwischen den Prinzipien der Demokratie und des Föderalismus besteht immer ein Spannungsverhältnis. Systemimmanent werden dabei beharrungswillige gegenüber veränderungswilligen Kräften begünstigt. – Im übrigen genügt in den wenigsten Staaten der Welt eine einfache Mehrheit in der verfassunggebenden Körperschaft für eine Verfassungsrevision; meist bestehen höhere Hürden.

II. Kompensationsmöglichkeiten

Prinzipiell gibt es vier Möglichkeiten, um die Schmälerung des Wirkungsbereiches der direktdemokratischen Rechte, welche durch eine Annäherung an die EG resultiert, zu kompensieren:

1. Die bisher starken gouvernementalen und bisher schwachen repräsentativdemokratischen Strukturen der EG werden durch direktdemokratische Elemente ergänzt.

2. Es werden neue direktdemokratische Instrumente geschaffen, welche es erlauben, auf das Verhalten der schweizerischen Repräsentanten in den EG-Organen Einfluss zu nehmen (EG-Initiative, EG-Referendum).

3. Die Palette direktdemokratischer Rechte für die in schweizerischer Souveränität verbleibenden Politikbereiche wird erweitert.

4. Die bestehenden direktdemokratischen Rechte werden in jenen Bereichen, die von der EG-Rechtsordnung unberührt bleiben, qualitativ verbessert.

Diese vier Möglichkeiten sollen nun näher untersucht werden.

III. Direkte Demokratie auf EG-Ebene

Hier ist zu unterscheiden zwischen direkter Demokratie, die in der gesamten EG Geltung haben könnte, und direkter Demokratie in bezug auf die Einwirkungsmöglichkeiten der Schweiz auf die EG.

Als EG-Mitglied würde die Schweiz auf dem Weg zu einer Europäischen Union darauf hinwirken, dass institutionelle Schutzmechanismen eine Dominanz der grossen über die kleinen Mitgliedstaaten verhindern. Das ist heute im EG-Ministerrat bereits der Fall, indem bei Beschlüssen, für die ein qualifiziertes Mehr erforderlich ist, mindestens 54 von 76 Stimmen nötig sind.[3] Die fünf grössten Staaten vermögen selbst zusammen mit einem mittelgrossen Staat keinen Mehrheitsbeschluss zu erzwingen. Denkbar wäre es, wie in der Schweiz, ein obligatorisches Verfassungsreferendum mit dem Erfordernis eines Volks- und Gliedstaatenmehrs in eine EG-Verfassung aufzunehmen. Möglich wäre auch eine ähnliche Regelung wie in den USA, wo drei Viertel der Parlamente der Gliedstaaten zustimmen müssen, damit eine Verfassungsrevision zustandekommt. Generell hätte die Schweiz als EG-Mitglied

3 Die Stimmen sind im EG-Ministerrat wie folgt gewichtet: Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien je 10, Spanien 8, Niederlande, Belgien, Griechenland und Portugal je 5, Irland und Dänemark je 3 sowie Luxemburg 2.

auf eine demokratisch und föderalistisch ausgestaltete Gemeinschaft hinzuwirken. Die Beseitigung des Demokratiedefizits[4] und damit die Umwandlung der EG von einer Gouvernokratie zu einer Demokratie wäre Voraussetzung für eine Europäische Union.[5] Mit dem Einbau von direktdemokratischen Elementen in eine EG-Verfassung stünde der Einbusse an direkter Demokratie auf nationaler Ebene ein Demokratiegewinn auf überstaatlicher Ebene gegenüber (siehe Riklin 1972: 176).

Eine Annäherung an die EG wird dazu führen, dass wichtige Entscheide, die bisher der Sanktionierung durch Parlament und Volk bedurften, künftig in Brüssel gefällt werden. Am Zustandekommen dieser Entscheide könnte sich die Schweiz als EG-Mitglied beteiligen, und nach geltendem Recht stünde diese Beteiligungsmöglichkeit vor allem dem Bundesrat und der Verwaltung zu. Dies müsste aber nicht so bleiben. Neben einer Mitsprache des Parlaments sind auch Formen der Mitsprache des Volkes oder der Kantone denkbar.

Zu prüfen wäre die Schaffung einer *«EG-Initiative»*. Eine solche Initiative würde sich an die Bundesversammlung bzw. den Bundesrat richten. Bei Annahme der Initiative hätten Parlament und Regierung den Schweizer Vertretern in den EG-Organen (Europäischer Rat, EG-Ministerrat, Europäisches Parlament[6], Ausschuss der ständigen Vertreter) entsprechende Leitplanken für die Verhandlungen mit den anderen Mitgliedstaaten vorzugeben. Nicht ratsam wäre es, eine unverrückbare Verhandlungsposition zum Inhalt von Volksinitiativen zu machen, da die Schweizer Repräsentanten die Interessen unseres Landes wohl besser wahren könnten, wenn sie einen Verhandlungsspielraum hätten (siehe Seiler 1990: 54). Bei Beschlüssen mit dem Erfordernis des qualifizierten Mehrs könnten die Schweizer Vertreter einfach überstimmt werden. Bei Beschlüssen mit dem Erfordernis der Einstimmigkeit würde bei unverrückbaren Positionen eine Blockierung des EG-Ministerrats resultieren.

Die Initiative könnte also keinen dezisiven Charakter haben, sondern wäre nur als eine Anregung zu verstehen, welche der Schweizer Verhandlungsdelegation als Leitplanke diente. Seiler (1990: 58) schlägt vor, dafür eine besondere Erlassform zu schaffen, die zum Beispiel «Bundesbeschluss für Europaangelegenheiten» heissen könnte. Die Erfordernisse bezüglich der beizubringenden Unterschriftenzahl wären geringer anzusetzen als bei der Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung (zum Beispiel 50 000). Eine solche EG-Initiative hätte vor allem öffentlichkeitsbildende Funktion: Eine Volksanregung würde in der Schweiz und vielleicht auch in Europa breit diskutiert, und die EG-Organe kämen nicht umhin, zumindest Stellung zu beziehen.

4 Ein Demokratiedefizit besteht momentan freilich auch im Verhältnis der Schweiz zur EG (vgl. Seiler 1990: 110ff.): alle Vertragsverhandlungen werden von der Regierung und der Verwaltung unter Beizug wichtiger Interessengruppen geführt. Parlament und Volk können erst zum Ergebnis Stellung nehmen, jedoch am Vertragsinhalt nichts mehr ändern.

5 Würde in der EG nur das repräsentativdemokratische Element verstärkt, so wäre es mit dem institutionellen Schutz von kleinen Mitgliedstaaten schlecht bestellt. Bei der Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung würde aber bestimmt auch ein Zweikammerparlament mit einer Volks- und einer Gliedstaatenvertretung zur Diskussion stehen.

6 Hier ist indes zu berücksichtigen, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nach Art. 4 (1) des «Beschlusses über die Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung» vom 20. September 1976 «weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden» sind.

Zu Entwürfen des EG-Ministerrats für rechtsetzende Erlasse wäre vor der Beschlussfassung eine Art *Vernehmlassungsreferendum* möglich, das ähnlich auszugestalten wäre wie bestehende kantonale Referenden zur Festlegung der kantonalen Stellungnahme bei Vernehmlassungsverfahren des Bundes.[7] Dieses Vernehmlassungsreferendum könnte in wichtigen Fragen obligatorisch, in weniger wichtigen Fragen fakultativ sein. Seiler (1991: 56) meint, es sei keine demokratisch aufschlussreiche Willensäusserung, wenn man zu einer relativ vage gefassten Verhandlungsinstruktion bloss Ja oder Nein sagen könne. «Ins Auge zu fassen wären Variantenabstimmungen, in denen der Stimmbürger verschiedene Präferenzen markieren kann.» Erheblicher Rechtfertigungsbedarf entstünde allerdings dort, wo die Schweizer Delegation in Brüssel aufgrund der Verhandlungslage die durch die Vernehmlassung festgelegte Position verlassen müsste.

Möglich wäre darüber hinaus eine Initiative, die vom Bundesrat die Aufkündigung des EWR-Vertrages verlangt. Eine heikle Frage wäre die Zulässigkeit einer Initiative zur Aufkündigung einer EG-Mitgliedschaft, da der Römer Vertrag (Art. 240) keine Kündigungsklausel enthält. Olivier Jacot-Guillarmod (1990: 65) meint: «Une initiative constitutionnelle tendant à obtenir que la Suisse sorte de la Communauté serait donc, juridiquement, nulle.»

Der Bundesrat hat in seinem «Informationsbericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 26. November 1990» noch vorgeschlagen, «nicht direkt anwendbare EWR-Regeln (Richtlinien) durch nicht-referendumspflichtige allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse des Parlaments oder durch Bundesratsbeschlüsse» umzusetzen (S. 55).[8] Eine Ausschaltung des fakultativen Referendums wäre allerdings nur für jene Rechtsanpassungen zwingend, die im Moment des Inkrafttretens des EWR-Vertrages unabdingbar werden. Erlasse der Bundesversammlung bzw. des Bundesrates, welche übergeordnetes EWR-Recht (Richtlinien) in Landesrecht umsetzen, könnten durchaus dem *fakultativen Referendum* unterstellt werden.[9] Ein solches Referendum – ausgestaltet als Volks- und/oder Behördenreferendum – wäre vorzugsweise als EG-kompatibler «Gegenvorschlag» zu konzipieren; ein Referendumskomitee müsste also gleichzeitig eine Alternative vorlegen. «Die beiden Entwürfe könnten gleichzeitig zur Abstimmung gebracht werden, wobei derjenige, der mehr Ja-Stimmen erhält, in Kraft tritt, auch wenn beide abgelehnt worden sind.» (Seiler 1990: 72)

7 Der Kanton Bern kennt ein fakultatives, die Kantone Glarus, Jura, Neuenburg, Schaffhausen, Waadt und Zürich kennen ein obligatorisches Vernehmlassungsreferendum bei bestimmten Gegenständen.

8 Knapp ein Jahr später, Ende Oktober 1991, erklärte Bundesrat Koller, die Volksrechte sollten im EWR-Anpassungsprozess nicht unnötig eingeschränkt werden. Das gelte insbesondere dort, wo ausreichende Übergangsfristen bestünden, wie beim Ausländerrecht oder beim Immobilienverkauf an Ausländer. Der Bundesrat rückte damit ab von der ursprünglichen Haltung, wonach es bei Rechtsanpassungen, bei denen kein Gestaltungsspielraum auf innerstaatlicher Ebene bestehe, a priori keine direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeit geben könne. Auch bei der Fortentwicklung des EWR-Rechts müsste das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht ausgeschaltet werden.

9 Bei zeitlicher Dringlichkeit bzw. nach einer Verurteilung der Schweiz durch den Europäischen Gerichtshof wäre die Möglichkeit eines dringlichen Bundesbeschlusses zu erwägen, eventuell mit resolutivem Referendum.

IV. Neue direktdemokratische Rechte

Im staatlichen Bereich ist zunächst an die Einführung der *Gesetzesinitiative* zu denken. Neue Gesetze, zu deren Erlass der Bund bereits eine verfassungsmässige Kompetenz besitzt, wären damit leichter durchzubringen, weil das Ständemehr entfiele. Wäre die Gesetzesinitiative mit geltendem Verfassungsrecht unvereinbar, so würde die Bundesversammlung verpflichtet, zuhanden von Volk und Ständen eine entsprechende Verfassungsänderung auszuarbeiten.[10]

Die Gesetzesinitiative könnte ergänzt werden durch ein *Finanzreferendum* für neue, gesetzlich nicht gebundene einmalige Ausgaben und ein *Verwaltungsreferendum* in bestimmten Bereichen.[11] Politisch brisante Bewilligungen und Konzessionen würden dem Referendum unterstellt, z.B. Standortbewilligungen für Atomkraftwerke, Konzessionen für grenzüberschreitende Kraftwerke, neue Autobahnstrecken, Konzessionen für Flugplätze. Das Referendum wäre auch möglich bei grösseren Rüstungsvorhaben.[12]

Als neues Instrument wäre die Einführung der *Volksmotion* zu erwägen, wie sie im Kanton Solothurn bereits existiert. Ein Begehren einer gewissen Anzahl Stimmberechtigter – zum Beispiel 10 000 – wäre im Parlament wie eine Standesinitiative zu behandeln. Möglich wäre auch eine «EG-Volksmotion».

Für nicht ausgereift halte ich *teledemokratische Verfahren*[13], bei denen die Stimmabgabe über ein Videotextsystem, ein Teletextsystem mit Telefon oder über interaktives Kabelfernsehen erfolgte. Teledemokratie ist allenfalls als Informations-, nicht aber als Entscheidungssystem in Erwägung zu ziehen. Abzulehnen ist auch die Ersetzung der direkten Demokratie durch repräsentative Meinungsumfragen. Direkte Demokratie besteht nicht nur im Registrieren von Meinungen; sie ist auch ein Lern- und Sozialisationsprozess.

Was den Kreis der Stimmberechtigten angeht, so ist damit zu rechnen, dass den rund 600 000 EG-Bürgern in der Schweiz mittelfristig das Stimm- und Wahlrecht einzuräumen ist (Jacot-Guillarmod 1990: 62). Ob sich deswegen markante Unterschiede bei Wahl- und Abstimmungsresultaten ergeben würden, ist schwer zu sagen.

Die Schweiz hat die am besten ausgebaute direkte Demokratie der Welt, aber sie gilt im wesentlichen nur im staatlichen Bereich, während die Organisationsformen in *Wirtschaft und Gesellschaft* der Selbstregulierung überlassen bleiben. Dies bedeutet, dass dort Geburt, Bildung und Kapitalbesitz ausschlaggebend sind. Die Machtstrukturen in der Wirtschaft erinnern an jene, die der Staat im 19. Jahrhundert

10 So der Vorschlag von Alfred Kölz/Jörg Paul Müller (1990: Artikel 111).

11 Kölz/Müller (1990) schlagen in Artikel 102,2 ihres Verfassungsentwurfs vor, «staatsleitende Bundesbeschlüsse» dem fakultativen Referendum zu unterstellen. In Artikel 106 wird konkretisiert, welche Beschlüsse in diese Form zu kleiden sind: «a) Beschlüsse über gesetzlich nicht bereits festgelegte einmalige Ausgaben von mehr als ... Millionen Franken; b) Die Erteilung wichtiger Konzessionen und Bewilligungen.»

12 Eine gewisse Skepsis gegenüber der Erweiterung des Referendumsrechts auf einfache Bundesbeschlüsse ist indessen angebracht: sie käme eher den beharrungswilligen politischen Kräften zugute und würde Innovationen zusätzlich erschweren (vgl. Kap. V. 3.).

13 Vgl. dazu: Arterton (1987); Saris (1991).

kannte. Im privaten Bereich herrscht Machtkonzentration, im staatlichen Bereich eine Häufung von Blockierungen. In der Schweiz ist eine Demokratisierung von Wirtschaft und Gesellschaft unter anderem mit dem Hinweis auf die bestehenden Teilnahmemöglichkeiten im politischen System verhindert worden (vgl. Kriesi 1990: 15). Es ist aber ein Widerspruch, im Staat jedem Bürger einen gleichen Entscheidungsanteil zuzuerkennen und zuzutrauen, während in der Wirtschaft äusserst ungleich verteilter Kapitalbesitz die Grundlage für Entscheidungsmacht bildet. Die Argumente, die gegen eine Demokratisierung der Wirtschaft vorgebracht werden, gleichen jenen, die seinerzeit gegen die Demokratie im Staat ins Feld geführt wurden.

Verschiedene Versuche der Linken, mit dem Instrument der Initiative die Wirtschaft zu demokratisieren, schlugen fehl. 1894 scheiterte die Initiative Recht auf Arbeit, 1935 die Kriseninitiative und 1976 die Mitbestimmungsinitiative. Heute hinkt die Schweiz im internationalen Vergleich nach, was die betriebliche und unternehmerische Mitbestimmung der Arbeitnehmer angeht. Darin besteht ein seltsamer Widerspruch zum direktdemokratischen «Vorsprung» der Schweiz.

Heute sind in acht EG-Mitgliedstaaten Betriebsräte gesetzlich vorgeschrieben. Eine allgemeine Pflicht zur Arbeitnehmerbeteiligung im Verwaltungsrat besteht in fünf Staaten (Dänemark, BRD, Frankreich, Luxemburg, Niederlande), während dies in Griechenland, Irland und Portugal nur für Staatsbetriebe gilt. Insgesamt haben innerhalb der Länder der EG etwa 48,5 Millionen Arbeitnehmer oder 47 Prozent aller abhängig Beschäftigten eine betriebliche Interessenvertretung (vgl. Krieger 1991). Etwa 8,3 Millionen Arbeitnehmer partizipieren finanziell am Unternehmungsergebnis. Die EG-Kommission hat angekündigt, im Rahmen des Aktionsprogrammes zur Implementierung der EG-Sozialcharta ein Rechtsinstrument zur finanziellen Partizipation der Arbeitnehmer vorzulegen.

Mehr Demokratie im nichtstaatlichen Bereich würde in der Schweiz zumindest für die Erwerbstätigen den Verlust an direkter Demokratie im staatlichen Bereich mehr als kompensieren.

V. Qualitative Verbesserung bestehender demokratischer Rechte

1. Allgemeine Spielregeln

Bezüglich der Einhaltung der Gebote der Fairness und der Transparenz in Wahl- und Abstimmungskämpfen besteht in der Schweiz eine grosse Lücke. Die Start- und Chancengleichheit bei Wahlen und Abstimmungen muss verbessert, die politischen Ressourcen müssen gerechter verteilt werden. Wahl- und Abstimmungskampagnen bedürfen deshalb einer gesetzlichen Regelung. Für Spenden und Ausgaben in Wahl- und Abstimmungskampagnen ist eine rigorose *Offenlegungspflicht* einzuführen. Zur administrativen Bewältigung und als Schiedsinstanz ist eine unabhängige Kommission für faire politische Praktiken ins Leben zu rufen, der alle im Parlament vertretenen Parteien angehören sollten.

Für Wahl- und Abstimmungskampagnen bedarf es ferner staatlicher *Förderungsmassnahmen* und der Festlegung von *Ausgabenlimiten*. Den politischen Parteien und Initiativ- bzw. Referendumskomitees sollte vom Staat ein Grundbeitrag sowie ein Betrag für jede an der Urne erzielte Stimme zur Verfügung gestellt werden. Ferner sind für die Kampagneausgaben obere Limiten festzulegen. Unternehmungen mit einer bestimmten Grösse, die im Markt tätig sind, haben nicht nur Geldmittel, sondern auch den Einsatz von technischen, organisatorischen und personellen Mitteln zu Marktpreisen zu deklarieren. Damit soll auch der sich abzeichnenden Kommerzialisierung der Politik[14] vorgebeugt werden. Die Kontrolle über die Verwendung der staatlichen Zuschüsse könnte durch die Kommission für faire politische Praktiken erfolgen sowie dadurch, dass sich Parteien und Komitees wechselseitig ihre Rechnungsabschlüsse zusenden.

Auf Bundesebene sollte den politischen Parteien Gratiszeit für Werbung in den elektronischen Medien eingeräumt werden. Den Initiativ- und Referendumskomitees müsste ferner eine Seite im Abstimmungsbüchlein für ihre Stellungnahme zur Verfügung gestellt werden. Der Text des Abstimmungsbüchleins sollte vorab veröffentlicht werden und dagegen Beschwerde ans Bundesgericht möglich sein.

2. Initiative zur Partialrevision der Bundesverfassung

Bei der Volksinitiative wäre im Hinblick auf die EG-Rechtsordnung keine Einschränkung der Materien nötig. Vielmehr hätten die Initianten selbst dafür zu sorgen, dass ihr Begehren EG-kompatibel ist. Die Bundeskanzlei könnte bei der Anmeldung der Initiative auf Unvereinbarkeiten mit dem EG-Recht hinweisen. Die Beachtung übergeordneter Rechtsnormen läge im Interesse der Initianten, würden doch EG-Inkompatibilitäten im Abstimmungskampf als Argumente gegen das Volksbegehren verwendet. Erst nach Annahme einer Initiative – erfahrungsgemäss schafft nur jede zehnte Initiative, die zur Abstimmung gelangt, die doppelte Hürde von Volks- und Ständemehr – hätte die Bundesversammlung gegebenenfalls deren völlige oder teilweise Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten EG-Recht festzustellen (Verfassungsentwurf Kölz/Müller 1990, Artikel 114,1). Ein solcher Feststellungsentscheid soll beim Bundesgericht angefochten werden können. Dass eine derart initiativenfreundliche Lösung praktikabel ist[15], zeigt das kantonale Initiativrecht. Die Bundesverträglichkeit kantonaler Volksinitiativen wird meist auch erst im nachhinein geprüft (Kölz 1991: 279).

Bezogen auf die einzelnen Phasen des Initiativprozesses wären folgende Reformen denkbar:

- *Formulierungsphase:* Beim Ausformulieren von Initiativen sollte eine Beratung durch Juristen der Bundeskanzlei in Anspruch genommen werden können.

14 Dazu Longchamp (1991); Möckli (1989).

15 Anderer Meinung ist Lombardi (1990, 454): «Die einzige ehrliche Lösung kann nur darin bestehen, dass Volksinitiativen, welche gegen EWR-Recht verstossen, [von der Bundesversammlung] für ungültig erklärt werden können.»

- *Qualifizierungsphase:* Die Beibringung der nötigen Unterschriften durch freiwillige Helfer ist heute kein leichtes Unterfangen. Es ist zu überlegen, wie die Unterschriftensammlung erleichtert und kontrollierbar gemacht werden kann. Damit soll auch der Kommerzialisierung der Unterschriftensammlung[16] Einhalt geboten werden. Bei Volksbegehren in Österreich liegen die Unterschriftenlisten bei den Eintragungsbehörden auf. Versuchsweise ist das Sammeln von Unterschriften unmittelbar vor Abstimmungslokalen zuzulassen und, wo die örtlichen Verhältnisse es gestatten, ein Raum dafür zur Verfügung zu stellen.

- *Parlamentarische Phase:* Die Frist von der Einreichung bis zur Abstimmung muss drastisch verkürzt werden. Bis 1952 hatten die Eidgenössischen Räte lediglich ein Jahr Zeit, um über zustandegekommene Initiativen Beschluss zu fassen. Danach waren es zwei Jahre bei einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung und drei Jahre bei ausformulierten Entwürfen. Seit 1962 hat das Parlament die Möglichkeit, die Behandlungsfristen zu verlängern. Mit dem Bundesgesetz über die politischen Rechte wurden die heutigen Behandlungsfristen festgesetzt: drei Jahre für Initiativen in Form einer allgemeinen Anregung, vier Jahre für ausgearbeitete Entwürfe (Wili 1991, 490). In der Zwischenkriegszeit hatte der Bundesrat die Behandlungsfristen oft nicht eingehalten.

Generell sollten Initiativen *zwei Jahre nach ihrer Einreichung* zur Abstimmung gelangen. Diese Beschleunigung ist auch deshalb notwendig, weil eine Initiative, die zum Zeitpunkt der Einreichung noch EG-kompatibel ist, nach einigen Jahren durch die europäische Rechtsentwicklung überholt sein kann.

Initiativen entfalten auf Bundesebene ihre Wirkungen vor allem indirekt. Deshalb ist der direktdemokratische Entscheidungsprozess besser mit dem parlamentarischen zu verknüpfen. Denkbar wäre, das Quorum für die Einreichung einer Initiative auf 50 000 Unterschriften festzusetzen, die Initiative parlamentarisch zu behandeln und danach, falls das Parlament die Initiative ablehnt und die Initianten den Text zu modifizieren wünschen, nochmals 20 000 Unterschriften zu verlangen. Mit diesem Verfahren wäre eine Kompromissbildung erleichtert, und die Erfolgschancen für Initiativen bei der Volksabstimmung würden sich verbessern.[17]

16 In Kalifornien gibt es mehrere Unternehmungen, die gegen Bezahlung die Unterschriftensammlung übernehmen. Eine Unterschrift kostet 50 Cents bis 1 Dollar. In der Schweiz hat die Firma Denner beim Referendum gegen den Rebbaubeschluss (1990) besoldete Sammler angestellt.

17 Ein zweistufiges Verfahren besteht bereits im US-Gliedstaat Massachusetts, allerdings ohne die Möglichkeit der Modifikation des Initiativtextes. Eine Gesetzesinitiative bedarf der Unterschriften von drei Prozent der Wähler, die sich an der letzten Wahl beteiligt haben. Lehnt das Parlament die Initiative ab, sind nochmals ein halbes Prozent Unterschriften beizubringen, und dann entscheiden die Stimmbürger. Eine Verfassungsinitiative benötigt ebenfalls Unterschriften von drei Prozent der Wähler; sie hat aber keine weitere Wirkung, falls sich nicht in zwei aufeinanderfolgenden Sessionen mindestens ein Viertel der Parlamentsmitglieder für die Initiative ausspricht. – In Ohio und Utah haben die Initianten zusätzliche Unterschriften (drei bzw. fünf Prozent) beizubringen, falls das Parlament das Anliegen ablehnt. In Ohio kann das Parlament den Initiativtext modifizieren. Sind die Initianten damit nicht einverstanden, können sie durch das Sammeln von zusätzlichen Unterschriften (drei Prozent) eine Volksabstimmung herbeiführen.

Als Alternative zu dieser Prozedur wäre ein zweistufiges Qualifizierungsverfahren denkbar. Berücksichtigt man, dass in der Schweiz auf Bundesebene jedes Jahr mehrere Urnengänge stattfinden, so könnte es wie folgt gestaltet werden: Für die Vorqualifikation eines Initiativbegehrens hat ein Komitee 50 000 Unterschriften beizubringen. Danach wird – bei einem eidgenössischen Urnengang zusammen mit eigentlichen Abstimmungsvorlagen – eine Vorabstimmung durchgeführt. Spricht sich mindestens ein Drittel der Stimmenden für die Initiative aus, so kommt es innert Jahresfrist zur eigentlichen, dezisiven Abstimmung. Wollen die Initianten den Initiativtext nach der ersten Abstimmung modifizieren, so haben sie erneut 50 000 Unterschriften zu sammeln. Die Vorteile dieses Verfahrens lägen meines Erachtens darin, dass in der Öffentlichkeit eine Art «zweifache Lesung» über den Initiativvorschlag stattfinden könnte, und dass Parlament, Regierung, Initianten und Direktbetroffene nach der ersten Abstimmung ein klares Signal bezüglich der Erfolgschancen der Initiative hätten. Am besten würde man ein solches zweistufiges Qualifizierungsverfahren vorab auf Kantons- und Gemeindeebene erproben.

- *Kampagnephase:* Für die Abstimmungskampagne sollten die genannten Bestimmungen bezüglich Transparenz und Fairness eingeführt werden. Vorstellbar wäre auch ein «interner Finanzausgleich» unter den Kontrahenten: Gibt eine Seite beispielsweise viermal mehr aus als die gegnerische, so hat sie einen Zehntel der eingesetzten Mittel nachträglich der anderen Seite zu vergüten.

- *Implementierungsphase:* Bei Initiativen, die als allgemeine Anregung formuliert sind, ist dem Bundesgericht die Kontrolle darüber zu übertragen, ob die Bundesversammlung den Begehren der Initianten nachkommt.

3. Fakultatives Gesetzesreferendum

Beim fakultativen Referendum für Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse stellt sich die Frage, ob es beibehalten, aufgehoben, umgestaltet oder in seinem Wirkungsbereich beschränkt werden solle. Unter den Schweizer Politikwissenschaftern herrscht die Meinung vor, dass das fakultative Referendum im Kern ein veränderungsfeindliches Instrument sei, das vor allem den am status quo orientierten (bürgerlichen) politischen Kräften dient.[18] Diese Beurteilung stützt sich weniger auf die direkte Wirkung des fakultativen Referendums – die Zahl der ergriffenen Referenden hat im Verhältnis zur Zahl der referendumspflichtigen Erlasse seit 1874 kontinuierlich abgenommen – als vielmehr auf die *Vor*wirkung des Referendums im Gesetzgebungsprozess. Das fakultative Referendum erlaubt es den etablierten und ressourcenstarken Interessengruppen, ihre Interessen bereits im

18 Als Beispiel Hans Werder (1978: 48): «Der defensive Charakter des Referendums hat ... eine Benachteiligung aller jener Gruppen zur Folge, welche eine Veränderung des status quo und eine aktive staatliche Politik anstreben.»

vorparlamentarischen Verfahren einzubringen. Schon bevor eine Vorlage ins Parlament kommt, haben sich alle «referendumsfähigen» Gruppen gewöhnlich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt, was eine innovationskräftige Politik ausschliesst. Eine geringere Beteiligung der etablierten Interessengruppen am vorparlamentarischen Verfahren, der Entzug der Möglichkeit der Referendumsdrohung und damit die Entfernung des «Damoklesschwerts» der Volksabstimmung würden den Gesetzgebungsprozess beschleunigen und mutigen Lösungen die Tür öffnen.

Wahrscheinlich würden sich aber nicht nur beharrungs-, sondern auch veränderungswillige politische Kräfte gegen die Abschaffung des fakultativen Gesetzesreferendums heftig zur Wehr setzen. Seit 1975 ist nämlich vermehrt das linke und grüne Lager Urheber von Referenden: mehr als die Hälfte von 49 fakultativen Referenden von 1975 bis 1989 auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene wurden von Bewegungsorganisationen, von linken und grünen Parteien sowie von Gewerkschaften ergriffen, während dieses Lager bei 204 Referenden von 1945 bis 1978 nur in knapp einem Drittel der Fälle Urheber der Referenden war (Kriesi 1991: 49). Sollte sich aufgrund des äusseren Drucks durch die EG der schweizerische Gesetzgebungsprozess ganz allgemein beschleunigen, so könnte das Gesetzesreferendum für die Linke die wichtige neue Funktion erfüllen, einen durch die Anpassung an die EG begründeten Abbau sozialer und umweltpolitischer Errungenschaften zu verhindern.

Als *Mittelweg* böte sich an: a) den Wirkungsbereich des fakultativen Gesetzesreferendums einzuschränken, b) das fakultative zu einem abrogativen Referendum umzugestalten, das erst nach Inkrafttreten eines Gesetzes ergriffen werden könnte (ähnlich wie in Italien[19]), c) das Ergreifen des Referendums von der Präsentation eines Gegenvorschlages abhängig zu machen (konstruktives statt destruktives Referendum). Zu prüfen wäre die Möglichkeit, das Referendum auch gegen *Teile* eines Gesetzes zuzulassen.

VI. Ausblick

Die europäische Integration birgt für die Schweiz in jedem Fall ein «Demokratierisiko». Bei einem formellen Beitritt müssten Kompetenzen an die EG übertragen werden. Das würde den Wirkungsbereich der direkten Demokratie einschränken. Bei einem Alleingang wird infolge der faktischen wirtschaftlichen Integration der Schweiz in die EG[20] der Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger eingeengt. Davon sind auch die Stimmbürger betroffen.

Falls ein EG-Beitritt angestrebt wird, dürfte es schon wegen des obligatorischen Referendums über den EG-Vertrag fast unumgänglich sein, den Verlust an direktdemokratischer Substanz wenigstens teilweise zu kompensieren. Weil direkte Demokratie der politische Grundwert mit der höchsten Wertschätzung ist, wird eine

19 Eine knappe Beschreibung des abrogativen Referendums in Italien findet sich bei Möckli (1991: 35).

20 Der Anteil der Schweizer Exporte in die EG-Staaten an den Gesamtexporten betrug 1990 58 Prozent, der Anteil der Importe aus den EG-Staaten an den Gesamtimporten 71,5 Prozent.

Abstimmung, die mit einer schweren «Demokratiehypothek» belastet wäre, kaum zu gewinnen sein.

Es bestehen Parallelen zwischen der Situation der Schweiz gegenüber der EG und den Kantonen gegenüber dem Bund 1848 und 1874. Weil dem Bund mit der Verfassungsrevision von 1874 zu Lasten der Kantone mehr Kompetenzen eingeräumt wurden – die Demokratie in den Kantonen aber weiter ausgebaut war als im Bund – war mit diesem Kompetenzentransfer auch ein Verlust an direkter Demokratie in den Kantonen verbunden. Dieser wurde teilweise kompensiert durch mehr direktdemokratische Rechte im Bund, nämlich 1874 durch die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums (beim gescheiterten Verfassungsprojekt von 1872 war auch die Gesetzesinitiative vorgesehen) und 1891 durch die Einführung der Volksinitiative zur Partialrevision der Bundesverfassung. Die Kantone haben ferner neue Möglichkeiten zur Einflussnahme des Volkes auf die Bundespolitik geschaffen: die Wahl der Ständeräte durch das Volk, das Vernehmlassungsreferendum, die Standesinitiative des Volkes, die Initiative für die Einreichung eines Kantonsreferendums sowie die Initiative für die ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung. Der Ausbau der direkten Demokratie in den Kantonen ist also nach der Gründung des Bundesstaates 1848 und der Verfassungsrevision von 1874 weitergegangen. In keinem anderen Staat hat man die direktdemokratischen Instrumente so kreativ weiterentwickelt wie in der Schweiz. Diese Kreativität würde der Schweiz auch in bezug auf die europäische Herausforderung gut anstehen. Würde die Schweiz EG-Mitglied, so wäre ihr eine Vorreiterrolle bei der Einbringung direktdemokratischer Elemente in eine künftige EG-Verfassung gewissermassen auf den Leib geschrieben.

Literaturverzeichnis

Arterton, Christopher F. (1987). *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?* Newbury Park.

Borner, Silvio/Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas (1990). *Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, Zürich: Verlag NZZ.

Bundesrat, Schweizerischer (1990). *Informationsbericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess* vom 26. November 1990, Bern.

Fagagnini, Hanspeter (1991). «Bedrohung der direkten Demokratie oder Frischluft aus Europa?», *Schweizer Monatshefte*, 71/Heft 2, S. 136–146.

Germann, Raimund E. (1991). «Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 31/1991, S. 257–270.

Jacot-Guillarmod, Olivier (1990). «Conséquences, sur la démocratie suisse, d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne», *Beihefte zur Zeitschrift für schweizerisches Recht*, Heft 10, Basel und Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn, S. 39–80.

Kölz, Alfred (1991). «Bewahrung und Neubelebung der schweizerischen Demokratie durch institutionelle Reformen», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 31/1991, S. 271–286.

Kölz, Alfred/Müller, Jörg Paul (1990). *Entwurf für eine neue Bundesverfassung*, 2. A., Basel und Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.

Krieger, Hubert (1991). «Mitbestimmung in Europa in den neunziger Jahren», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13/1991, S. 20–34.

Kriesi, Hanspeter (1990). *Die demokratische Frage*, Travaux et communications du Département de science politique, Université de Genève.

Kriesi, Hanspeter (1991). «Direkte Demokratie in der Schweiz», *Aus Politik und Zeitgeschichte,* B 23/1991, S. 44–54.

Lombardi, Aldo (1990). «Verfassungsrechtliche Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zum EWR-Vertrag», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht,* Band 91, S. 441–472.

Longchamp, Claude (1990). «Die europäische Integrationspolitik in der direkten Demokratie», *Univox II B 1990.*

Longchamp, Claude (1991). «Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft,* 31/1991, S. 303–326.

Longchamp, Claude/Hardmeier, Sibylle (1991). «Demokratie-Reform und europäische Frage», *Univox II B 1991.*

Möckli, Silvano (1989). «Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg. Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus den USA und aus der Schweiz», *Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen,* 138/1989.

Möckli, Silvano (1991). «Direkte Demokratie im Vergleich», *Aus Politik und Zeitgeschichte,* B 23/1991, S. 31–43.

Riklin, Alois (1972). «Schweizerische Demokratie und EWG», *Schweizer Rundschau,* 3/1972, S. 169–182.

Saris, Willem E. (1991). «New Possibilities for Political Participation: Tele-democracy», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft,* 31/1991, S. 327–336.

Seiler, Hansjörg (1990). *EG, EWR und schweizerisches Staatsrecht. Das rechtliche Funktionieren eines Beitritts der Schweiz zu EG oder EWR,* Bern: Stämpfli.

Werder, Hans (1978). *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit,* Bern: Francke.

Wili, Hans-Urs (1991). «Jux Populi? Vox Dei?», *Zeitschrift für Schweizerisches Recht,* N.F., Bd. 110, I. Halbband, Heft 4/5, S. 485–519.