Vorbemerkungen zu Volk und Ständen*

Materialien: Botsch. des BR an die BVers betr. Revision des III. Abschnittes der BV, handelnd von der Revision dieser letzteren vom 13. Juni 1890, BBl 1890 III 455 ff. (zit. Botsch. Revision); Ber. BR über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau vom 4. Mai 1954, BBl 1954 I 721 ff. (zit. Botsch. Rheinau-Initiative); Prot. VK-S Sub 1 vom 12.–13. August 1997 (Nr. 1); Ber. BR über den Vote électronique: Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte vom 9. Januar 2002, BBl 2002 645 ff. (zit. Ber. Vote électronique 2002); Ber. BR über die Pilotprojekte zum Vote électronique vom 31. Mai 2006, BBl 2006 5449 ff. (zit. Ber. Vote électronique 2006); Ber. BR über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in Erfüllung des Po. RK-S (07.3764) und des Po. SPK-N (08.3765) vom 5. März 2010, BBl 2010 2263 ff. (zit. Ber. Völkerrecht-Landesrecht); Ber. BK zur E-Demokratie und E-Partizipation vom 9. Juni 2011, <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/kommunikation/E-Demokratie_E-Partizipation/e-demokratie_unde-partizipation.pdf.download.pdf/e-demokratie_unde-partizipation.pdf> (30.6.2022; zit. Ber. BK E-Demokratie); Ber. BR über die Konsequenzen des Schengen-Anpassungszwangs in Erfüllung des Po. Fehr (10.3875) «Konsequenzen des Schengen-Anpassungszwangs» vom 7. Juni 2013, BBl 2013 6319 ff. (zit. Ber. Schengen-Anpassungszwang); Ber. BR über den Vote électronique, Auswirkungen der Einführung von Vote électronique (2006–2012) und Grundlagen zur Weiterentwicklung vom 14. Juni 2013, BBl 2013 5069 ff. (zit. Ber. Vote électronique 2013); Botsch. zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer) vom 26. Juni 2013, BBl 2013 5975 ff. (zit. Botsch. Umsetzung Art. 121 Abs. 3–6); Botsch. zur Genehmigung des Protokolls Nr. 15 über die Änderung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 6. März 2015, BBl 2015 2347 ff. (zit. Botsch. Protokoll Nr. 15); Botsch. zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Umsetzung von Art. 123*c* BV) vom 3. Juni 2016, BBl 2016 6115 ff.; Botsch. zur VI «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» vom 5. Juli 2017, BBl 2017 5355 ff. (zit. Botsch. Selbstbestimmungsinitiative); Ber. PVK zuhanden der GPK-N über die Elektronische Auszählung von Stimmen (E-Counting) vom 9. Februar 2017, BBl 2018 163 ff. (zit. Ber. PVK E-Counting); Nachfolgeber. BR über die rechtliche Basis für Social Media in Erfüllung des Po. Amherd (11.3912) «Rechtliche Basis für Social Media» vom 10. Mai 2017, <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2011/20113912/Bericht%20BR%20D.pdf> (30.6.2022; zit. Nachfolgeber. Social Media); Botsch. zur VI «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» vom 7. Juni 2019, BBl 2019 5027 ff. (zit. Botsch. Begrenzungsinitiative); Ber. BR über Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens: Entwicklungen und Massnahmen in Erfüllung der Po. Hausammann (17.3149) und Müller (17.4017) vom 8. Mai 2020 (zit. Ber. Civic Tech); Schlussber. Steuerungsausschuss Vote électronique (SA VE) über die Neuausrichtung und Wiederaufnahme der Versuche vom 30. November 2020, <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/pore/Neuausrichtung%20und%20Wiederaufnahme%20der%20Versuche_Schlussbericht%20SA%20VE%2030.11.2020.pdf.download.pdf/Neuausrichtung%20und%20Wiederaufnahme%20der%20Versuche_Schlussbericht%20SA%20VE%2030.11.2020.pdf> (30.6.2022; zit. Schlussbericht Vote électronique); SIPOL B 2021, 25; Ber. BAKOM über Intermediäre und Kommunikationsplattformen, Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance vom 17. November 2021 (zit. Ber. BAKOM Kommunikationsplattformen); Jahresber. GPK/GPDel 2021 vom 25. Januar 2022, BBl 2022 513 ff. (zit. Jahresber. GPK/GPDel 2021); Ber. PVK über die Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law zuhanden der APK-S/N vom 16. Februar 2022, BBl 2022 365, 1 ff. (zit. Ber. PVK Soft Law).

Literatur: Affolter Urs, Die rechtliche Stellung des Volkes in der Demokratie und der Begriff der politischen Rechte, Diss., Zürich 1948 (zit. Stellung); Ammann Matthias/Schnell Fabian, Digitale Direkte Demokratie, Schweizer Volksrechte stärken, Zürich 2019, <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2019/07/digitale_direkte_demokratie_fabian_schnell_matthias_ammann_2019.pdf> (30.6.2022; zit. Volksrechte); Auer Andreas, Dürfen eidgenössische Volksinitiativen Grundrechte verletzen? Überlegungen zur Grundsatzfrage und zum Verfahren, in: Kreis Georg, Reformbedürftige Volksinitiative, Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente, Zürich 2016, 55 ff. (zit. Volksinitiativen); Ders., Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, ZSR 1984 II, 1 ff. (zit. Démocratie); Ders., Ungereimtes im schweizerischen Verfassungsrecht, ZSR 2013 I, 419 ff. (zit.

* Grundlage dieser Vorbemerkungen bildet der Text von Bernhard Ehrenzeller und Roger Nobs (3. Aufl.). Der Autor bedankt sich herzlich bei folgenden Personen für Gespräche, Kritik und Anregungen (in alphabetischer Reihenfolge): Damian Cueni, Bernhard Ehrenzeller, Gabriel Gertsch, Roger Nobs, Stefan G. Schmid.

Ungereimtes); Bäumlin Richard, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, ZSR 1966 II, 165 ff. (zit. Kontrolle); Biaggini Giovanni, Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 2020, 277 ff. (zit. Fristenstillstand); Ders., Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Schweiz, in: Bogdandy et al., Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. I: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, Heidelberg 2007, 565 ff. (zit. Schweiz); Bieri Urs/Weber Edward/Braun Binder Nadja/Salerno Sébastien/Keller Tobias/Kälin Manuela, Digitalisierung der Schweizer Demokratie, Technologische Revolution trifft auf traditionelles Meinungsbildungssystem, Zürich 2021 (zit. Digitalisierung); Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich 2020 (zit. Direktdemokratische Instrumente); Bisaz Corsin/Serdült Uwe, E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz, LeGes 3/2017, 531 ff. (zit. E-Collecting); Borner Silvio, Die direkte Demokratie: ein schweizerischer Balanceakt zwischen demokratischer Partizipation, staatlicher Handlungsfähigkeit und «rule of law», in: Borner/Rentsch, Wie viel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Zürich 1997, 13 ff. (zit. Balanceakt); Braun Binder Nadia, Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting), ZSR 2014 I, 539 ff. (zit. E-Collecting); Bütler Hugo, Direkte Demokratie – aus schweizerischer Sicht, in: von Arnim Hans Herbert, Direkte Demokratie, Berlin 2000, 175 ff. (zit. Schweizerische Sicht); Caroni Martina, Herausforderung Demokratie, ZSR 2013 II, 5 ff. (zit. Demokratie); Deutsch Karl W., Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration, Bern 1976 (zit. Integration); Egli Patricia/Rechsteiner David, Social Bots und Meinungsbildung in der Demokratie, AJP 2017, 249 ff. (zit. Social Bots); Ehrenzeller Bernhard, Direkt, halbdirekt oder einfach: demokratisch? ZBl 2016, 565 ff. (zit. Direkt); Ders., Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie, BJM 1999, 65 ff. (zit. Möglichkeiten); Ders., Sollen die Volksrechte ausgebaut werden? in: Delley Jean-Daniel, Direkte Demokratie und Schweizerische Aussenpolitik, Basel 1999, 111 ff. (zit. Volksrechte); Ders., Verfahren bei völkerrechtswidriger Volksinitiative, in: Weerts et al., Révision imaginaire de la Constitution fédérale, Mélanges en hommage au prof. Luzius Mader, Basel 2018, 254 ff. (zit. Verfahren); Ehrenzeller Kaspar/Müller Christina/Schindler Benjamin, Ausgestaltung des Verhüllungsverbots durch den Bundesgesetzgeber, Bemerkungen zum Gesetzesentwurf des Bundesrats, Jusletter 28. März 2022 (zit. Verhüllungsverbot); Fischer Justina, The Impact of Direct Democracy on Society, Diss., Bamberg 2005 (zit. Impact of Direct Democracy); Gfeller Katja/Glaser Andreas/Lehner Irina, E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf, LeGes 32/2021, 1 ff. (zit. E-Collecting); Glaser Andreas, Der elektronisch handelnde Staat, E-Legislation, E-Government, E-Justice, ZSR 2015 II, 259 ff. (zit. E-Staat); Glaser Andreas/Braun Binder Nadja, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, Eine Analyse ausgehend von Erfahrungen im Zuge der Corona-Pandemie, ZBl 2021, 591 ff. (zit. Verschiebung); Habermas Jürgen, Überlegungen und Hypothesen zu einem erneuten Strukturwandel der politischen Öffentlichkeit, Leviathan Sonderband 2021, 470 ff. (zit. Öffentlichkeit); Herdegen Matthias, Das Grundgesetz im Gefüge des westlichen Konstitutionalismus, in: Herdegen et al., Handbuch des Verfassungsrechts, Darstellung in transnationaler Perspektive, München 2021, 13 ff. (zit. Konstitutionalismus); Imboden Max, Die Politischen Systeme, Basel 1964 (zit. Systeme); Keller Helen/Weber Yannick, Die Zuständigkeit zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge, ZBl 2020, 119 ff. (zit. Kündigung); Kettemann Matthias C., The Normative Order of the Internet, Oxford 2020 (zit. Normative Order of the Internet); Kley Andreas, § 24: Demokratisches Instrumentarium, in: Biaggini et al., Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, 360 ff. (zit. Staatsrecht, § 24); Kirchgässner Gebhard/Feld Lars P./Savioz Marcel R., Die direkte Demokratie – Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel etc. 1999 (zit. Direkte Demokratie); Kley Andreas, Kontexte der Demokratie: Herrschaftsausübung in Arbeitsteilung, VVDStRL 77 (2017), 125 ff. (zit. Herrschaftsausübung); Kuoni Beat, Neue internationale Standards für E-Voting, LeGes 28/2017, 109 ff. (zit. E-Voting); Langer Lorenz, Demokratische Mitsprache im bilateralen Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union: Mögliche Implikationen eines institutionellen Rahmenabkommens, EuZ 2021, 147 ff. (zit. Rahmenabkommen); Ders., Implications of Soft Law Regimes for Small States: The Experience of Switzerland and Liechtenstein, SZIER 2020, 235 ff. (zit. Soft Law); Ders., Zwischen republikanischer Selbstbestimmung und demokratischer Legitimation: Der schweizerische *corps politique*, in: Glaser/Langer, Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie, Zürich/St. Gallen 2020. 57 ff. (zit. Corps politique); Lammers Guillaume, La démocratie directe et le droit international: prise en compte des obligations internationales de la Confédération et participation populaire à la politique extérieure, Diss., Bern 2015 (zit. Démocratie Directe); Loewenstein Karl, Verfassungslehre, Tübingen 1969 (zit. Verfassungslehre); Lubishtani Kastriot/Flattet Maxime, La démocratie directe face à la manipulation de l'information par des particuliers, ses protections constitutionnelle et pénale, AJP 2019, 710 ff. (zit. Manipulation); Malinverni Giorgio, Démocratie directe et droits de l'homme, in: Good/Platipodis, Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, 453 ff. (zit. Droits de l'homme); Markić Luka, Die elektronische Stimmabgabe im Lichte des Prinzips der Öffentlichkeit: E-Voting im Spannungsverhältnis zwischen dem Ruf nach mehr digitaler Demokratie und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, in: Dal Molin-Kränzlin et al., Digitalisierung – Gesellschaft –

Recht, Zürich 2020, 125 ff. (zit. Öffentlichkeit); Masing Johannes, Verfassung im internationalen Mehrebenensystem, in: Herdegen et al., Handbuch des Verfassungsrechts, Darstellung in transnationaler Perspektive, München 2021, 61 ff. (zit. Mehrebenensystem); Meuwly Olivier, Une histoire politique de la démocratie directe en Suisse, Genf 2018 (zit. Démocratie directe); Moeckli Silvano, Direkte Demokratie – Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse, Zürich/Chur 2013 (zit. Direkte Demokratie); Möllers Christoph, Demokratie, in: Herdegen et al., Handbuch des Verfassungsrechts, Darstellung in transnationaler Perspektive, München 2021, 317 ff. (zit. Demokratie); Müller Jörg Paul, «Responsive Government»: Verantwortung als Kommunikationsproblem, ZSR 1995 I, 3 ff. (zit. Responsive Government); Müller Jörg Paul/Biaggini Giovanni, Die Verfassungsidee angesichts der Gefahr eines Demokratieabsolutismus, ZBl 2015, 235 ff. (zit. Demokratieabsolutismus); Müller Jörg Paul/Thürer Daniel, Toleranzartikel, in: Gross et al., Von der Provokation zum Irrtum – Menschenrechte und Demokratie nach dem Minarett-Bauverbot, St. Ursanne 2010, 277 ff. (zit. Toleranzartikel); Nay Giusep, Initiativrecht und Wahrung des Verfassungsbestands, in: Kreis Georg, Reformbedürftige Volksinitiative, Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente, Zürich 2016, 113 ff. (zit. Initiativrecht); Neidhart Leonhard, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Diss., Bern 1970 (zit. Plebiszit); Peters Anne/Petrig Anna, Völkerrecht, Allgemeiner Teil, 5. Aufl., Zürich etc. 2020 (zit. Völkerrecht); Petipas Adrien/Jaquet Julien M./Sciarini Pascal, Does E-Voting matter for turnout, and to whom? Electoral Studies 71/2021, 1 ff. (zit. E-Voting); Reckwitz Andreas, Gesellschaft der Singularitäten, Zum Strukturwandel der Moderne, Berlin 2019 (zit. Gesellschaft); Riklin Alois/Möckli Silvano, Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: Riklin Alois, Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1, Bern 1983, 9 ff. (zit. Staatsidee); Rohner Gabriela, Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848–2010, Diss., Zürich 2012 (zit. Wirksamkeit); Schaffner Martin, Direkte Demokratie «Alles für das Volk – alles durch das Volk», in: Hettling et al., Eine kleine Geschichte der Schweiz, Der Bundesstaat und seine Traditionen, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 2020, 189 ff. (zit. Direkte Demokratie); Schaub Lukas, Titel von Volksinitiativen: Zwischen privatem Gestaltungsanspruch, Oppositionsfunktion und unverfälschter Willensbildung der Stimmbürgerschaft, ZBl 2016, 623 ff. (zit. Titel); Schmid Stefan G., 150 Jahre direkte Demokratie im Kanton Zürich: Verfassungsrecht von «welthistorischer Bedeutung»? in: Gesellschaft zürcherischer Geschichtsfreunde, Zürcher Taschenbuch, Zürich 2020, 115 ff. (zit. Bedeutung); Schneider Fellmann Annina, Neue Partizipationsformen in der Gemeindedemokratie, Voraussetzungen, Rechtsgrundlagen und institutionelle Verankerung, Zürich 2013 (zit. Partizipationsformen); Sciarini Pascal, La pratique de la démocratie directe en politique extérieure, in: Delley Jean-Daniel, Direkte Demokratie und Schweizerische Aussenpolitik, Basel 1999, 41 ff. (zit. Pratique); Sciarini Pascal/Cappeletti Fabio/Goldberg Andreas C./Lanz Simon, The Underexplored Species: Selective Participation in direct democratic votes, SPSR 2015, 75 ff. (zit. Selective Participation); Sciarini Pascal/Trechsel Alexandre H., Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires? SPSR 1996, 201 ff. (zit. Elite politique); Seferovic Goran, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Habil. Bern, Bern 2018 (zit. Volksinitiative); Sigg Oswald, Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939, Bern 1978 (zit. Volksinitiativen 1892–1939); Tanquerel Thierry, L'établissement public démocratisé: un modèle pour la collaboration intercantonale? RDAF, Partie 1, Droit administratif 1-2/2001, 17 ff. (zit. Collaboration); Töndury Andrea, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, Eine ideengeschichtliche Spurensuche, Überlegungen mit Blick auf die schweizerische Verfassungsordnung, Habil. Zürich, Zürich 2017 (zit. Toleranz); Trechsel Alexander, Feuerwerk Volksrechte, Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970–1996, Basel etc. 2000 (zit. Feuerwerk Volksrechte); Trechsel Alexander/Serdült Uwe, Kaleidoskop Volksrechte, Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970–1996, Basel etc. 1999 (zit. Kaleidoskop Volksrechte); Tuck Richard, The Sleeping Sovereign, The Invention of Modern Democracy, Cambridge 2015 (zit. Sleeping Sovereign); von Arx Nicolas, Ähnlich, aber anders – Die Volksinitiativen in Kalifornien und in der Schweiz, Diss., Genf etc. 2002 (zit. Volksinitiative in Kalifornien); Werder Hans, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978 (zit. Volksinitiative in der Nachkriegszeit); Wili Hans-Urs, «Gutes entsteht nicht, wo viele herrschen»…? Zur Entwicklung der Volksinitiative 1975–2015, LeGes 1/2017, 11 ff. (zit. Volksinitiative); Wittmann Walter, Direkte Demokratie: Bremsklotz der Revitalisierung, Frauenfeld 2001 (zit. Bremsklotz); Zürcher Regula Christina, Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, Bern etc. 2006 (zit. Konkordanz).

Inhaltsübersicht Rz.

I. Allgemeine Bemerkungen 1
II. Merkmale der schweizerischen Demokratie 4
1. Direkte Demokratie als Identitätsfaktor und Teil der schweizerischen Staatsidee 5
2. Direkte Demokratie in Zeit und Raum 7
3. Bundesstaatliche Demokratie 9
4. Rechtsstaatliche Demokratie 12
5. Konkordanzdemokratie 13
III. Funktionen der Volksrechte 15
1. Politische Funktionen 16
1.1 Sachbereichsebene (Entscheidfunktion) 16
1.2 Systemebene (Systemfunktion) 17
1.3 Akteursebene (Funktion für Stimmberechtigte) 22
2. Staatsorganisatorische Funktionen 27
IV. Entwicklungstendenzen 33
1. Direkte Demokratie im schweizerischen Rechtsstaat 33
2. Direkte Demokratie im schweizerischen Bundesstaat 37
3. Direkte Demokratie im transnationalen Kontext 41
4. Direkte Demokratie im digitalen Raum 45
4.1 Formen direkter Demokratie im digitalen Raum 46
4.2 Verfassungsrechtliche Spannungsfelder digitaler Volksrechte 51
4.2.1 Akteursebene 52
4.2.2 Systemebene 54
4.3 Standortbestimmung 59
5. Gebrauch der Volksrechte 60
V. Würdigung 61

I. Allgemeine Bemerkungen

1 *Entstehungsgeschichte*. Die Neuordnung der Volksrechte in einem eigenen Titel ist eine Innovation der Totalrevision von 1999, die bereits in den VE 95 und VE 96 enthalten war (vgl. die Reformvorlage A [«Nachgeführte Bundesverfassung»; Botsch. VE 96, 358] wie auch die gleichzeitig zur Abstimmung gebrachte Reformvorlage B [«Reform der Volksrechte»; Botsch. VE 96, 451 ff.]). Nach dem Scheitern des ambitionierten bundesrätlichen Projekts «Reform der Volksrechte» in den Räten (vgl. Ehrenzeller/Nobs, St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Art. 139*a*, Rz. 10 f.) griff die federführende SPK-S auf Basis der pa.Iv. VK-S (99.436) «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte» vom 9. Juni 1999 einzelne Anliegen des gescheiterten Reformpakets allerdings zeitnah wieder auf (Ber. SPK-S Volksrechtsreform, 4805). Vorgeschlagen wurde die Einführung einer allgemeinen Volksinitiative, die Anpassung des Staatsvertragsreferendums sowie die Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen auf 12 Monate. Der Ständerat wehrte sich gegen eine Verkürzung der Sammelfrist, ergänzte die Vorlage jedoch um das Institut der formulierten Kantonsinitiative (AB S 2001 483 ff.). Der Nationalrat schloss sich dem Ständerat im Wesentlichen an, lehnte die Einführung einer Kantonsinitiative aber ab (AB N 2002 398 ff.). Volk und Stände sprachen sich am 9.2.2003 deutlich (Ja-Anteil 70,4 Prozent), aber ohne Begeisterung (Stimmbeteiligung 28,7 Prozent) für die vorgeschlagene Reform aus (BBl 2003 3111). Den Wirkbeginn der neuen Verfassungsnormen setzte die BVers auf den 1.8.2003 fest. Die Bestimmungen

zur allgemeinen Volksinitiative (insb. Art. 139*a*; vgl. dazu Ehrenzeller/Nobs, St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Art. 139*a*, Rz. 8 ff.) sollten mit der Ausführungsgesetzgebung zu einem späteren Zeitpunkt Geltung erlangen (Ber. SPK-S Inkraftsetzung Volksrechtsreform, 3955), scheiterte jedoch. In der Volksabstimmung vom 27. 9. 2009 haben Volk und Stände daher der Abschaffung der allgemeinen Volksinitiative zugestimmt (BBl 2009 8722; vgl. zum Ganzen auch Komm. zu Art. 139, Rz. 9 ff.).

Systematik. Die BV fasst in ihrem 4. Titel die Bestimmungen zu den Volksrechten in transparenter und übersichtlicher Weise in zwei Kapiteln zusammen, die dem 5. Titel über die Ausgestaltung der «Bundesbehörden» vorangestellt sind. Diese Konzeption bringt die prägende Rolle des Demokratieprinzips für das schweizerische politische System sichtbar zum Ausdruck, ohne ihm eine systematische Vorrangstellung einzuräumen. Der Titel über die politischen Rechte und die direkte Demokratie steht gleichwertig neben jenen betreffend das Bundesstaats- und das Rechtsstaatsprinzip (1.–3. Titel). Das der BV zugrunde liegende Demokratieverständnis ist nämlich jenes der bundesstaatlichen und der rechtsstaatlichen Demokratie (vgl. Rz. 9 u. 12). Innerhalb des 4. Titels sind die Bestimmungen nach ihrem Verfahrensbezug geordnet, nicht nach ihrer Bedeutung, sodass die Referenden trotz ihrer Rolle und ihrem Wert im politischen System nach den Volksinitiativen eingeordnet sind. Nachteil dieser systematischen (Neu-)Konzeption eines eigenen Titels über «Volk und Stände» sind Doppelspurigkeiten innerhalb der BV in wichtigen Punkten aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen Mitgestaltungsrechten der Stimmberechtigten und den Grundrechten (insb. Art. 34 BV), den Befugnissen der Kantone auf Stufe Bund (insb. Art. 3, 47, 51 BV), den Bestimmungen über die Bundesbehörden (vgl. Art. 143, 149 BV) und vor allem den Revisionsvorschriften (Art. 192–195; krit. dazu Ergebnisse Vernehmlassungsverfahren, 188; Tschannen, Staatsrecht, Rz. 1503 f.). 2

Wortlaut. Der 4. Titel verweist in seiner Überschrift auf «Volk und Stände» (frz. «Peuple et cantons»; ital. «Popolo et Cantoni»): 3

- Der Ausdruck *Volk* in Art. 136–142 versteht sich nicht von selbst. Er beruht nicht auf einem demokratischen, soziologischen oder ideologischen, sondern einem normativ-positivistischen Volksbegriff mit unterschiedlichen Bedeutungsschichten: *Individuell* zählen jene zum Volk i.S.v. Art. 136–142, denen die BV in Art. 136 Abs. 1 politische Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten zuspricht (vgl. Komm. zu Art. 136, Rz. 7 ff.; weiterführend Caroni M., Demokratie, 9 ff.; Malinverni et al., Droit constitutionnel suisse I, Rz. 353 ff.; zum Konstitutionsproblem des Volkes Cheneval, VdS, II.4, Rz. 5 ff.; Brühlmeier/Vatter, VdS, II.5, Rz. 19 f.). *Institutionell* umschreibt der verfassungsrechtliche Volksbegriff einen Zusammenschluss von Stimmberechtigen, die als Wahl-, Initiativ- und Beschlussorgan des Bundes wirken (näher Rz. 27 ff.). *Legitimatorisch* verweist der Terminus Volk auf die Staatsangehörigen der Schweiz als Legitimationssubjekt, konstituierendes Element und Souverän des Bundes (Rz. 27 u. Komm. zur Präambel, Rz. 25 ff.; Rhinow/Schefer/Uebersax, Verfassungsrecht, Rz. 252 ff.).
- Den Begriff *Stände* scheint die BV auf den ersten Blick als Synonym für Kantone zu verwenden (vgl. die frz. u. die ital. Überschrift). Die Materialien deuten jedoch darauf hin, dass die Mitwirkung der Stände von anderen Formen abzugrenzen ist, in denen die Kantone als Organe des Bundes auftreten (z.B. Art. 141 Abs. 1, Art. 45 u. 55; s.a. Auer, Staatsrecht der Kantone, Rz. 83 ff.). Dementsprechend sind mit den Ständen nicht die Kantone angesprochen, sondern die in den einzelnen Kantonen ansässigen Stimmberechtigten in eidgenössischen Angelegen-

heiten (Botsch. VE 96, 358, Fn. 1; Prot. VK-S Sub 1 vom 12.–13. August 1997; Auer, Ungereimtes, 427; Rhinow/Schefer/Uebersax, Verfassungsrecht, 2626). Das geltende Recht nimmt gewissermassen eine Demokratisierung der kantonalen Souveränität vor, indem in bestimmten Konstellationen (Art. 140 Abs. 1) das Ergebnis einer eidgenössischen Abstimmung in den Kantonen als Standesstimme gilt (Art. 142 Abs. 3 u. 4).

– Der geläufige Begriff *Volksrechte* fehlt im Verfassungstext. An den Volksbegriff der BV anknüpfend, bezeichnet er die «Mitgestaltungsrechte» aller eidgenössischen Stimmberechtigten auf Stufe Bund (ähnlich Rhinow/Schefer/Uebersax, Verfassungsrecht, Rz. 2060).
– Von *Demokratie* spricht der 4. Titel nicht, die BV bloss beiläufig (Präambel, Art. 51 Abs. 1, Art. 54 Abs. 2). Auf eine positivrechtliche Verankerung der Selbstverständlichkeit, dass die Schweiz eine Demokratie ist, wird aus gutem Grund verzichtet (so Botsch. VE 96, 14). Gleichwohl bringt die BV ein eigenes Verständnis von Demokratie zum Ausdruck, das gewisse normative Anforderungen an die Organisation des Bundes stellt (Brühlmeier/Vatter, VdS, II.5, Rz. 3 ff.; weiterführend zum Demokratiebegriff Cheneval, VdS, II.4, Rz. 1 ff.).

II. Merkmale der schweizerischen Demokratie

4 *Demokratieverständnis der BV.* In ihrem sichtbaren Gehalt richten die Art. 136–142 rechtliche Instrumente und Verfahren ein, durch welche die Stimmberechtigten Einfluss auf die Politik des Bundes nehmen können. Unsichtbar, weil selbstverständlich, bleibt im Verfassungstext hingegen die systemprägende Bedeutung des 4. Titels für das in der BV angelegte normative Verständnis von Demokratie und dessen Einfluss auf die schweizerische Staatsorganisation. Diese Bedeutungsschicht des 4. Titels versteht sich nicht von selbst und ist bei der Auslegung von Art. 136–142 mitzuberücksichtigen (s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 30, 93 u. 103).

1. Direkte Demokratie als Identitätsfaktor und Teil der schweizerischen Staatsidee

5 *Wesenszug der Staatsidee.* Das fakultative Referendum und die Volksinitiative auf Bundesebene können mit Fug als charakteristischste Institutionen der schweizerischen Demokratie bezeichnet werden (Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie, 25; Kübler, VdS, II.2, Rz. 3 ff. u. 16 ff.). Ihr Ausbau auf allen Ebenen des Bundesstaates unterscheidet das schweizerische Regierungssystem vom verbreiteten Modell der repräsentativen Wahldemokratie. Als Wesenszug des schweizerischen Verfassungsstaates gehen die ausgebauten Volksrechte weit über die blosse Anreicherung parlamentarischer Entscheidungsabläufe mit plebiszitären Elementen hinaus. Es gehört zum *Kern der schweizerischen Staatsidee* schlechthin, dass die Bürgerinnen und Bürger das staatliche Geschehen nicht nur durch die Wahl des Parlaments, sondern auch in Sachabstimmungen mitgestalten können. Anders als in einer plebiszitären Demokratie liegt die Durchführung von Abstimmungen nicht im Ermessen von Parlament und Regierung, sondern wird entweder von Verfassung wegen oder auf Antrag aus dem Volk hin angeordnet – regelmässig gegen den Willen der politischen Behörden. Entsprechende Möglichkeiten der Mitgestaltung beruhen auf einem spezifischen Gedanken der politischen Freiheit des Kollektivs und des Selbstbestimmungsrechts des Individuums (vgl. Art. 34; exemplarisch Imboden, Systeme, 83 ff.). Daraus leitet sich der Anspruch auf weitgehende Mitbestimmung, d.h. auf Mitwirkung an der Bildung des Kollektivwillens, ab. Als

«Annäherungswert an politische Selbstbestimmung» (Rhinow, Grundprobleme, 162) steht dabei das Postulat der Partizipation im Sinne *gleicher* und *direkter* Teilnahme an staatlichen Entscheidungen im Zentrum (vgl. Schneider Fellmann, Partizipationsformen, 67 ff., 85 ff.). Die spezifisch schweizerische Idee von Volkssouveränität drückt sich in den Volksrechten demnach als partizipative Überführung des Selbstbestimmungsrechts der Einzelnen hin zu einem Kollektivwillen aus (krit. zur Figur der Legitimationskette Kley A., Herrschaftsausübung, 139 ff.; s.a. Rz. 27).

Identitätsfaktor. Die Volksrechte bilden aufgrund der besonderen Ausprägung der Idee der Volks- 6
souveränität und der grossen Achtung vor Volksentscheiden einen *Identitätsfaktor par excellence* der schweizerischen Eidgenossenschaft (so Ehrenzeller B., Möglichkeiten, 66 ff.; Fleiner F., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 316; i.d.S. auch Botsch. VE 96, 436). Sie erfüllen seit jeher eine *staatsbildende und integrierende Funktion* für die multikulturelle Eidgenossenschaft (s.a. Rz. 20). Nicht von ungefähr wird die Schweiz auch als «paradigmatischer Fall politischer Integration» bezeichnet (Deutsch, Integration, passim). Letztlich prägt und durchdringt diese politische Kultur der direkten Demokratie, diese «idéologie démocratique», alle Institutionen des schweizerischen Regierungssystems und bestimmt in hohem Mass das politische Denken und Fühlen (Auer, Démocratie, 76 ff.; s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 20 f.). Der besondere Identitätscharakter der direkten Demokratie wurde im Rahmen der Schengen-Assoziierung auch völkerrechtlich anerkannt (Art. 7 Abs. 4 SAA i.V.m. Art. 4 Abs. 3 der Geschäftsordnung vom 26. Oktober 2004 des Gemischten Ausschusses zum SAA [ABl. C 308 vom 14. 12. 2004, 2; im Folgenden GO GA SAA]; Botsch. Bilaterale II, 6126; zu den Auswirkungen des Schengenbeitritts auf die Volksrechte s. Ber. Schengen-Anpassungszwang, 6374 ff.; s.a. Rz. 27).

2. Direkte Demokratie in Zeit und Raum

Entstehung. Die direkte Demokratie in der Schweiz besitzt verschiedene institutionelle, ideelle 7
und emotionale Wurzeln (vgl. den Überblick bei Schmid S., VdS, II.1, Rz. 38 ff.; Riklin/Möckli, Staatsidee, 39 ff., insb. 44 ff.; s.a. Geschichtliche Einleitung, Rz. 3 f., 42). In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts konstituierten die Kantonsverfassungen und die BV 1848 noch repräsentative Demokratien (vgl. Schmid S., VdS, II.1, Rz. 16; Kölz, Verfassungsgeschichte I, 630). Die *Entwicklung der Volksrechte* in diesen Verfassungen beruht auf einem langen Transformationsprozess, in dem basisdemokratische Bewegungen den Eliten schrittweise zusätzliche Mitspracherechte abrangen (vgl. Glaser, VdS, II.9, Rz. 2 ff.; Meuwly, Démocratie directe, 66 ff.; Schaffner, Direkte Demokratie, 212 ff.; Bütler, Schweizerische Sicht, 176 f.; 158 ff.; zum Einfluss ausserhalb der Schweiz vgl. Schmid S., Bedeutung, 129 ff.). Auf Stufe Bund mündeten diese Bewegungen in einem austarierten Mischsystem aus repräsentativer und direkter Demokratie, in welchem Bundesrat, Parlament und Volk zusammenwirken (vgl. Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie, 269 ff.). Insofern bedeutet der Grundentscheid des schweizerischen Verfassungsgebers für eine direkte Demokratie keineswegs, dass das Volk bei allen wichtigen Fragen das letzte Wort hat. Die Demokratie auf Bundesebene besitzt bis heute eine ausgeprägte repräsentative Komponente (Art. 148; vgl. Brühlmeier/Vatter, VdS, II.5, Rz. 13). Die Volksrechte der BV verkörperten nie das Ideal einer «reinen» direkten Demokratie, in der Regierende und Regierte identisch sind und andere Staatsorgane bloss als Hilfsorgane des Volkes agieren (grundlegend Bäumlin, Kontrolle, 207 ff.), sondern ein – wenn auch prägendes – Element im Gesamt-

system der politischen Institutionen. Die *Mitbestimmung in Sachfragen* ist deshalb weder originäre Selbstbestimmung des Volkes oder Absegnung politischer Entscheide durch das Volk noch eine blosse Volkskonsultation, sondern *Mit-Gestaltung* und *End-Entscheid im Rahmen eines ganzen politischen Prozesses in rechtlichen Bahnen* (näher Rz. 30).

8 *Halbdirekte Demokratie*? Ein Teil der Lehre bezeichnet das schweizerische Regierungssystem aufgrund seiner ausgeprägten repräsentativen Züge als «halbdirekte Demokratie» (z.B. Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie, 293; Grisel E., Initiative et référendum, Rz. 89 ff.; Hangartner/Kley, Demokratische Rechte, Rz. 570 ff., Rhinow/Schefer/Uebersax, Verfassungsrecht, Rz. 2055 ff.). Dieser Begriff ist allerdings wenig aussagekräftig und in der Sache nicht wirklich treffend (gl.M. Tanquerel, Verfassungsrecht CH, § 18, Rz. 31), da er die immense Systemrelevanz der Volksrechte abwertet (s. Rz. 16 ff.; s.a. Müller G., Inhalt, Rz. 418). Bei der schweizerischen Demokratie auf Bundesebene handelt es sich vielmehr um eine Form der direkten Demokratie, wenn auch mit besonderer Prägung (Ehrenzeller B., Direkt, 565 f.).

3. Bundesstaatliche Demokratie

9 *Föderalistische Demokratie*. Der bundesstaatliche Aufbau der Schweiz als zweiter Wesenszug der schweizerischen Staatsorganisation bestimmt das Wesen der Demokratie in vielfacher Weise mit und entfaltet seine Wirkkraft erst durch diese (näher zum schweizerischen Föderalismus s. Vorbem. zur bundesstaatlichen Aufgabenteilung, Rz. 1 ff.). Aufgrund der weiten Organisationsautonomie der Kantone konnte sich eine grosse *Vielfalt demokratischer Institutionen* bilden und erhalten (für einen Überblick vgl. Auer, Staatsrecht der Kantone, Rz. 910; eingehend Trechsel/Serdült, Kaleidoskop Volksrechte, 12 ff.). Im 19. Jahrhundert dienten die kantonalen Verfassungsordnungen den direktdemokratischen Innovationen des Bundes als Labore (vgl. Schmid S., VdS, II.1, Rz. 1 ff.; Schaffner, Direkte Demokratie, 192 ff.). Heute sind es eher die Kantone, die auf Verlagerungen von Rechtsetzungskompetenzen hin zum Bund mit einer Demokratisierung ihrer staatlichen «Restkompetenzen» reagieren, um ihre Selbstständigkeit zu behaupten (vgl. Ehrenzeller B., Volksrechte, 118; zum Gebrauch der Volksrechte in den Kantonen Vatter, Politisches System, 362 ff.). Im Zusammenspiel mit den kommunalen Volksrechten führt dies zu einer *intensiv praktizierten, lebendigen Demokratie* auf kantonaler Ebene (hierzu Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie, 327 ff.; Trechsel, Feuerwerk Volksrechte, insb. 22 ff.) – ein Umstand, der wesentlich zur Verinnerlichung der «idéologie démocratique» auch auf Bundesebene beiträgt (vgl. Rz. 6).

10 *Demokratie im Bundesstaat*. Im Rahmen ihrer bedeutenden Kompetenzen sind Kantone und Gemeinden selbstständige Träger staatlicher Hoheit (vgl. Schneider Fellmann, Partizipationsformen, 95 ff.; Brühlmeier, VdS, II.6, Rz. 12 ff.; Ladner, VdS, II.7, Rz. 2 ff.). Sie bilden je *eigene demokratische Ebenen*, die sich in Struktur, Prozess und politischer Kultur teils erheblich voneinander unterscheiden. Dadurch bewegen sich die Stimmberechtigten als «dreifache» Staatsbürgerinnen und Staatsbürger auf mehreren Ebenen parallel und verwirklichen so die vertikale Gewaltenteilung (s.a. Komm. zu Art. 37, Rz. 3). Insgesamt geht die Bedeutung der kantonalen und der kommunalen Demokratien somit weit über ihre Rolle als demokratische Experimentierfelder oder Kulturvermittler hinaus.

Bundesstaatliche Relativierungen demokratischer Gleichheit. Der Föderalismus hat auch einen einschränkenden Effekt auf den Bund als Demokratie (Kley A., VdS, III.4, Rz. 15 ff. m.w.H.). In der BV zeigt sich dies etwa in der Organisation der BVers in einem vollkommenen *Zweikammersystem*, infolgedessen kein Parlamentsbeschluss ohne Zustimmung des Ständerats gefasst werden kann (vgl. Komm. zu Art. 148, Rz. 22 ff.). Das *Kantonsreferendum* stellt föderalistische und direktdemokratische Mitwirkungsrechte im Referendumsverfahren gleich (näher Komm. zu Art. 141, Rz. 17 ff.). Das Erfordernis des *Ständemehrs* für grundlegendste Entscheide über die künftige Gestaltung des Bundes (Art. 140 Abs. 1) durchbricht das für demokratische Prozesse typische Mehrheitsprinzip, da es die kleinen Kantone überproportional gewichtet (vgl. Komm. zu Art. 142, Rz. 10 ff.). Diese Stärkung des föderalen Gedankens setzt sich bei solchen Doppelmehrabstimmungen bis in die Ausmarchung über eine allfällige Stichfrage fort (Art. 139*b* Abs. 3). Die dargelegten Institutionen gegen die demokratische Gleichheit auszuspielen, scheint insofern verkürzt, als der in der BV angelegte Bundesstaat nach pluraler «Vielfalt in der Einheit» (Präambel) strebt und zugleich nicht ohne Repräsentationsprozesse auf der übergeordneten Ebene auskommt (Möllers, Demokratie, Rz. 89). 11

4. Rechtsstaatliche Demokratie

Zusammenwirken von Demokratie und Rechtsstaat. Die Gehalte von Demokratie und Rechtsstaat sind auf dasselbe übergeordnete Ziel ausgerichtet: die Selbstbestimmung freier und gleichberechtigter Menschen durch eine verfassungsstaatliche Ordnung (vgl. Ehrenzeller K., Koordination, Rz. 425; Rhinow, Grundprobleme, 160). Dabei können unterschiedliche Verständnisse von Demokratie und Rechtsstaat als Symbiose, als Antagonismus oder als Komplemente zusammenwirken, ohne ineinander aufzugehen (Reich J., VdS, II.3, Rz. 15 ff.; s.a. Komm. zu Art. 5, Rz. 14 f.; s.a. Müller/Biaggini, Demokratieabsolutismus, 240 ff.; zur empirisch umstrittenen Frage, ob weitgehende direktdemokratische Rechte eher zum Ab- oder Ausbau von individuellen Abwehr- bzw. Minderheitenrechten führen vgl. die Übersicht bei Vatter, Politisches System, 375 ff.). Demokratische Entscheide kann es nur geben, soweit sie durch Recht konstituiert werden. Das Recht seinerseits ist nur legitim, wenn es aus demokratischen Verfahren hervorgeht. So sind etwa wirksame Grundrechte Voraussetzung einer funktionierenden Demokratie (Malinverni, Droits de l'homme, 454 ff.). Sie halten den politischen Prozess am Leben, bilden einen kritischen Massstab für politische Entscheide und liefern Inhalte für den fortwährenden Diskurs um den gesellschaftlichen Grundkonsens. Zugleich setzen Grundrechte dem demokratischen Mehrheitsentscheid gewisse Grenzen (vgl. Tschannen, Stimmrecht, Rz. 329 ff.; Brühlmeier/Vatter, VdS, II.5, Rz. 37 ff.; zur aktuellen Entwicklung vgl. Rz. 33 ff.). Auf eine autoritative Zuordnung von Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip durch schematische Koordinationsvorgaben verzichtet der Verfassungsgeber überwiegend und vertraut stattdessen auf bewährte Institutionen und Verfahren zur situativen Koordination demokratischer und rechtsstaatlicher Forderungen (s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 30). 12

5. Konkordanzdemokratie

Ausgestaltung durch Volksrechte. Die schweizerische *Konkordanzdemokratie* hängt massgeblich von den Volksrechten ab (zur Konkordanzdemokratie s.a. Vorbem. zu Bundesrat und Bundesverwaltung, Rz. 10 f.). Nach einer bekannten These von Leonhard Neidhart zwingt insb. das 13

fakultative Referendum die massgebenden politischen Kräfte des Landes faktisch zur politischen Zusammenarbeit und zur Konfliktlösung durch Verhandlung und Kompromiss (Plebiszit, passim; s.a. Brühlmeier/Vatter, VdS, II.5, Rz. 41 ff.). Infolgedessen ist die Schweiz gleichsam «zur Konkordanz verdammt» (Votum Carlo Schmid, AB S 1999 1011). Die referendumsfähigen Gruppen (Kantone, Parteien, Verbände etc.) werden in die Regierung, den vorparlamentarischen und den parlamentarischen Prozess integriert, um potenzielle Opposition im Hinblick auf ein Referendum zu minimieren (Neidhart, Plebiszit, insb. 287 ff.; Zürcher, Konkordanz, 414 ff.; zur Kantonsebene Trechsel, Feuerwerk Volksrechte, 100 ff.). Die Suche nach Konkordanz setzt sich in der proportionalen Besetzung von Mitgliedern des BR und des BGer fort, aber auch in Handlungsmustern zur Koordination verfassungsrechtlich geschützter Interessen, die in «praktische Konkordanz» zu bringen sind (Ehrenzeller K., Koordination, Rz. 608 ff.). Zugleich sieht sich das schweizerische Konkordanzsystem auch zunehmend herausgefordert: Politik wird heute globaler und vernetzter in einer wachsenden «Gesellschaft der Singularitäten» betrieben (Reckwitz, Gesellschaft, 7 ff.) erfolgt zunehmend personalisiert sowie emotionalisiert. Als Folge davon sind konkordante Lösungen, durch die niemand alles gewinnt, aber auch keiner alles verliert, immer wichtiger, können immer weniger als gegeben erachtet werden und sind immer schwieriger zu erzielen (s.a. Rz. 58).

14 *Volksrechte als Korrektiv*. Volksrechte wirken den Schwächen eines Konkordanzsystems zum Teil entgegen (Vatter, Politisches System, 367; Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie, 386 ff.; Seferovic, Volksinitiative, Rz. 301 ff.). Überschiessende Kompromisse können durch ein fakultatives Referendum verhindert werden, Volksinitiativen sorgen für ein gewisses Mass an Opposition (näher Rz. 20 f.). Insgesamt ist das Verhältnis von direkter Demokratie und Konkordanz als ambivalent zu bewerten, da Volksrechte integrierend wirken, aber auch gesellschaftliche Spannungen aktualisieren können (Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie, 316 ff., 382 f. m.H. auf empirische Studien; zum Verhältnis von Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien vgl. Vatter, Politische Systeme, 368 ff.).

III. Funktionen der Volksrechte

15 *Politische und staatsorganisatorische Funktionen*. «Anträge auf eine bestimmte Gestaltung aktueller Politikbereiche können nach dem schweizerischen Verfassungsrecht grundsätzlich auf dem Weg der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten eingebracht werden» (BGE 146 I 145 E. 4.3, 150). Als prägende Komponenten des politischen Systems wirken die Volksrechte auf unterschiedliche Weise sowohl effektuierend (Gaspedal) als auch hemmend (Bremse) auf die Politikgestaltung des Bundes ein (vgl. Rz. 16 ff.; zum Ganzen Vatter, Politisches System, 366 ff.; Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie, 312 ff.). Eine bedeutende staatsorganisatorische Funktion besitzen die Volksrechte, weil sie neben den Mitgestaltungsrechten der Stimmberechtigten auch deren Rolle in der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung ausgestalten (Rz. 27 ff.).

1. Politische Funktionen

1.1 Sachbereichsebene (Entscheidfunktion)

Massgeblich und für das schweizerische Verständnis typisch sind Volksrechte, die auf *verbindliche Entscheide* ausgerichtet sind. Die im 4. Titel angesprochenen Abstimmungen sind Endentscheide, die nicht vom Willen der politischen Behörden abhängen, ein Referendum durchzuführen. Dadurch unterscheiden sie sich von akklamatorischen Volksbefragungen, Konsultativabstimmungen oder plebiszitären Referenden wie z.B. nach Art. 11 der Verfassung der Französischen Republik vom 4. Oktober 1958 (Ehrenzeller B., Volksrechte, 126 f.; vgl. auch Aubert, Petit Comm., Art. 140, Rz. 2). Die differenzierte Zuteilung von Entscheidungsmacht hat zu einer gegenüber parlamentarischen Demokratien andersgearteten Entwicklung in verschiedenen Politikbereichen geführt (Wili, Volksinitiative, 12 f. m.w.H.). So hat das *Finanzreferendum* in den Kantonen erhebliche Auswirkungen auf die Finanz- und Steuerpolitik (s. Vatter, Politisches System, 375 ff., 383 ff.; Kirchgässner/Feld/Savioz, Direkte Demokratie, 71 ff.; eingehend Fischer, Impact of Direct Democracy, 113 ff.). Aber auch die Politik über die soziale Ressourcenverteilung wurde und wird durch Volksrechte angeschoben (vgl. VI «Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung» vom 17. Januar 1920, abgelehnt am 24.5.1925 [BBl 1925 II 646]) und gebremst (BG vom 17. März 2017 über die Reform der Altersvorsorge 2020, abgelehnt am 24.9.2017 [BBl 2017 7829]). Vor allem gingen die wesentlichen demokratischen Neuerungen des 20. Jahrhunderts direkt oder indirekt auf Volksinitiativen zurück (Proporzwahl des Nationalrats 1918, Staatsvertragsreferendum 1921/1977, Dringlichkeitsrecht 1939/1949; weiterführend Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie, 293 ff.; Biaggini, Schweiz, 38 ff.). 16

1.2 Systemebene (Systemfunktion)

Makroperspektive. Volksrechte beeinflussen nicht nur die politischen Entscheide des Bundes. Sie sorgen auch für eine multiple Öffnung des politischen Prozesses, die sich – wenn auch nicht durchwegs trennscharf – wie folgt typologisieren lässt (Nobs, Volksinitiative, Rz. 43 ff.; Vatter, Politisches System, 370; Rohner, Wirksamkeit, 41 ff.): 17

Diskursfunktion. Die öffentliche Debatte im Vorfeld von Volksabstimmungen leistet wichtige Informations- und Aufklärungsarbeit für die Stimmberechtigten im Hinblick auf einen «zustimmungsfähigen» Entscheid. Volksabstimmungen und die ihnen vorausgehenden Kampagnen werden deshalb auch als «kollektiver staatsbürgerlicher Unterricht» bezeichnet (Neidhart, Politische Schweiz, 394; zur empirischen Stützung dieser These Sciarini, Pratique, 48 ff.). Über den konkreten Diskurs hinaus verlangen regelmässige Urnengänge von Regierung, Parlament, aber auch von den Stimmberechtigten eine Infragestellung ihrer einstigen Präferenzen (z.B. VI «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie [Atomausstiegsinitiative]» vom 16. November 2011, abgelehnt am 27.11.2016 [BBl 2017 1525]; VI «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren [Abschaffung der Billag-Gebühren]» vom 11. Dezember 2015, abgelehnt am 4.3.2018 [BBl 2018 2761]). Solche Vorstösse schlagen sich trotz ihrer Verwerfung an der Urne im politischen Prozess nieder, wenn auch in abgeschwächter Form. Durch diese Diskursfunktion verleiht die Volksinitiative der direkten Demokratie jene Dynamik, welche sie aufgrund der konkordanzbildenden Wirkung des Referendums (Rz. 13) in Teilen einzubüssen droht. Dieser aktive Dialog zwischen den Behörden und der Bevölkerung macht letztlich das Wesen des 18

«responsive government» in der Demokratie aus (hierzu Müller J.P., Responsive Government, passim).

19 *Innovationsfunktion*. Die Volksinitiative speist, unabhängig vom Ausgang der Volksabstimmung, nicht oder zu wenig beachteten Themen in den politischen Diskurs ein (exemplarisch zuletzt die VI «Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern» vom 2. April 2019, abgelehnt am 26.9.2021 [BBl 2021 2631]; VI «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» vom 4. Oktober 2013, abgelehnt am 5.6.2016 [BBl 2016 6779]). Dass das politische Agenda-Setting aufgrund der Volksinitiativen verschiedensten Akteuren offensteht, ist für die Funktionsfähigkeit des politischen Systems zentral, da wichtige Projekte sonst im vorparlamentarischen Prozess stecken blieben oder von der «politischen Mehrheit» gar nicht angegangen würden (vgl. Werder, Volksinitiative in der Nachkriegszeit, 164). Hier unterscheidet sich die Volksinitiative vom Referendum, welches zwar nicht zwingend, aber doch primär bremsend wirkt. Die Volksinitiative ist hingegen weder prozedural noch inhaltlich von einem vorgängigen Parlamentsentscheid abhängig. Das eröffnet Initiativkomitees, von den wenigen anerkannten Schranken abgesehen (dazu Komm. zu Art. 139, Rz. 35 ff.; Vorbem. zur Verfassungsrevision, Rz. 39 ff.), einen breiten politischen Gestaltungsspielraum.

20 *Integrations- und Oppositionsfunktion*. Das fakultative Referendum bewirkt einen Konsenszwang, indem referendumsfähige Gruppen zur Ausarbeitung breit abgestützter Kompromisse in den (vor)parlamentarischen Prozess integriert werden (exemplarisch die Annahme des BG über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung [STAF] am 19.5.2019 [BBl 2019 4985]; näher Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie, 319; s.a. Rz. 13). Die Referendumsabstimmung selbst wirkt integrativ zwischen den jeweiligen Mehr- und Minderheiten und besitzt eine bedeutende Befriedungsfunktion (so z.B. die Annahmen des Covid-19-Gesetzes am 13.06.2021 [BBl 2021 2135] und der Änderungen des Covid-19-Gesetzes am 28.11.2021 [BBl 2021 2135]). Auch Volksinitiativen besitzen eine Integrationsfunktion, indem sie der Radikalisierung am gesellschaftlichen Rand präventiv entgegenwirken (vgl. Ber. Civic Tech, 5 f.; Neidhart, Politische Schweiz, 385; Vorbem. zur Verfassungsrevision, Rz. 6 ff.; aus historischer Sicht Schaffner, Direkte Demokratie, 212 ff.). Als eines der wenigen Oppositionsinstrumente in der schweizerischen Konkordanzdemokratie vermag die Volksinitiative aber auch politische Unzufriedenheit, Protest und Opposition entscheidwirksam in das politische System einzuspeisen (Vatter, Politische Systeme, 367, spricht von einer «kompensatorischen power-sharing-Funktion»; zum oppositionellen Charakter von Volksinitiativen Rhinow, Grundprobleme, 208 ff.; Schaub, Titel, 639 ff.). Beispielhaft dafür sind etwa die VI «Gegen Masseneinwanderung» vom 14. Februar 2012, angenommen am 9.2.2014 (BBl 2014 4117), die VI «Gegen die Abzockerei» vom 26. Februar 2008, angenommen am 3.3.2013 (BBl 2013 3129) sowie die VI «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» vom 27. November 2019, zustande gekommen am 17.12.2019 (BBl 2019 8550) und derzeit hängig.

21 *Kontrollfunktion*. Mit dem Referendum kontrolliert das Volk «wie ein konservativ gesinntes Oberhaus» (Fleiner F., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 316) Parlamentsentscheide (exemplarisch die Ablehnung des BG vom 27. September 2019 über elektronische Identifizierungsdienste am 7.3.2021 [BBl 2021 1185]; des BG vom 25. September 2020 über die Verminderung von Treibhausgasemissionen am 13.6.2021 [BBl 2021 2135]; Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie, 297; Tschannen, Stimmrecht, Rz. 309; aus historischer Sicht Schaffner, Direkte Demokratie, 204). Kontrolleffekte suchen sodann oppositionelle Volksinitiativen (vgl. Rz. 20), die als

«Recht auf Widerspruch» (Ehrenzeller K., Koordination, Rz. 55) unerwünschte Entscheide der eingesetzten Behörden oder ihre Untätigkeit durch verbindliche Verfassungsnormen zu übersteuern versuchen (so z.B. VI «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer» vom 28. November 2012, abgelehnt am 28.2.2016 [BBl 2016 3715]; die VI «Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten» vom 21. Juni 2018, abgelehnt am 29.11.2020 [BBl 2021 891]; VI «Ja zum Verhüllungsverbot» vom 15. September 2017, angenommen am 7.3.2021 [BBl 2021 1185]; VI «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung» vom 12. September 2019, angenommen am 13.2.2022 [BBl 2022 895]; s.a. Rz. 39). Auch eine direktdemokratische Kontrolle von Behördenpolitik ist nicht davon geschützt, in einen unerwünschten Reformstau umzuschlagen (so z.B. die diversen Abstimmungen über die Reform der AHV; ähnliche Tendenzen könnten sich auch bei der Klimapolitik des Bundes abzeichnen), wenn es den Behörden auf Dauer nicht gelingt, rechtzeitig referendumssichere Vorschläge zu erarbeiten (s.a. Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie, 316 ff.).

1.3 Akteursebene (Funktion für Stimmberechtigte)

Mikroperspektive. Referendums- oder initiativfähige Gruppen können aus unterschiedlichen Gründen zu Volksrechten greifen (Nobs, Volksinitiative, 48 ff.; Rohner, Wirksamkeit, 41 ff.; Vatter, Politische Systeme, 370): 22

Entscheidfunktion. Zum Zweck der mitgestaltenden Einflussnahme auf die Bundespolitik streben Interessengruppen mit Referenden und Volksinitiativen einen direkten Abstimmungserfolg an (vgl. Rz. 16). Systemisch betrachtet baut diese Funktion von Volksrechten vor allem auf der Integrations-, der Oppositions- und der Kontrollfunktion auf (vgl. Rz. 20 f.). 23

Taktische Funktion. Der direkte Erfolg an der Urne ist nicht für alle Akteure das primäre Ziel. Referenden und Initiativen dienen oft als «Verhandlungspfand», um laufende Entscheidungsprozesse zu beeinflussen (so z.B. VI «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» vom 27. Oktober 2015, zurückgezogen am 13.12.2017 [BBl 2018 215]). Unter Umständen kann bereits die «Drohkulisse» einer möglichen Initiative oder eines möglichen Referendums auf die Debatte innerhalb der Konkordanz einwirken (Rohner, Wirksamkeit, 42, 249 ff. mit empirischen Belegen; s.a. Reich J., Konflikt, 987, Fn. 18 m.w.H.). Bei Volksinitiativen steht diese taktische Funktion in einem engen Zusammenhang mit dem Gegenentwurfsrecht des Parlaments und der bei indirekten Gegenvorschlägen verbundenen Möglichkeit des Initiativkomitees, eine VI bedingt zurückzuziehen (exemplarisch z.B. VI «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie» vom 4. Juli 2017, zurückgezogen am 23.11.2020 infolge indirekten Gegenvorschlags [BBl 2020 9492]). 24

Strategische Funktion. Volksinitiativen zielen zuweilen weder auf eine direkte noch indirekte Änderung der Rechtslage, sondern der Artikulation alternativer, nicht auf der politischen Agenda präsenter Inhalte und Problemlösungsansätze ab. Linder/Mueller vergleichen diese Funktion mit jener eines Katalysators (Schweizerische Demokratie, 322 f.). Solche Anliegen sind in der Regel nicht einmal partiell mehrheitsfähig. Sie sensibilisieren die Öffentlichkeit aber für ein bestimmtes Thema und zwingen das politische Establishment u.U. zu einer Neuorientierung. Strategische Vorstösse bauen systemisch betrachtet auf die Diskursfunktion von VI und deren Eignung, politische Tabus diskursiv aufzubrechen (s. die Bsp. in Rz. 19; Sigg, Volksinitiativen 1892–1932, 279 ff.). 25

26 *Mobilisierungsfunktion*. Immer wieder dienen Referenden und Initiativen gruppenpolitischen Zwecken (zur Entwicklung im Initiativbereich Sigg, Volksinitiativen 1892–1939, 283). Der Gang an die Öffentlichkeit, verbunden mit dem Engagement für ein bestimmtes Projekt unter dem Druck von Sammelfrist und Unterschriftenquorum, kann eine Dynamik auslösen und über den politischen Verband hinaus ganze soziale Gruppen erfassen. Insofern geschieht die Integration oppositioneller Gruppen nicht nur nach aussen hin zum politischen System (Rz. 20), sondern vollzieht sich auch nach innen. Volksrechte können als Mittel der Profilierung einer Bewegung – etwa im Vorfeld von Wahlen – dienen, weshalb zunehmend auch Bundesratsparteien dieses Instrumentarium für ihre «politische Profilierung» zielgerichtet einsetzen. Wählende werden auf Probleme aufmerksam gemacht, für die im Wahlkampf anschliessend (scheinbare) Lösungen angeboten werden. Diese mobilisierende Wirkung von Volksrechten verdrängt realpolitische Lösungen durch eine Fiktionalisierung der Politik – nicht selten in Kombination mit der Erregung überhöhter Erwartungen, welche die in der BV angelegten Mitgestaltungsrechte der Stimmberechtigten weder erfüllen können noch sollen (vgl. zum Ganzen Reich J., Konflikt, 990 ff.; Rohner, Wirksamkeit, 44 ff.; Linder/Mueller, Direkte Demokratie, 323).

2. Staatsorganisatorische Funktionen

27 *Das «Volk» im Gewaltengefüge der BV*. Neben den politischen Funktionen besitzen die Volksrechte nach Art. 136–142 auch eine kaum zu überschätzende Bedeutung für die Organisation und Ausgestaltung des Bundes (zum Volksbegriff s.a. Rz. 3). Seit der Gründung des schweizerischen Verfassungsstaates 1848 *beruht* die Staatsgewalt zwar noch auf der originären Naturgewalt des Volkes, *ausgeübt* wird sie indes in dessen Namen und Interessen durch repräsentative Organe. Die verfassungsrechtlich umschriebenen Stimmberechtigten nach Art. 136 Abs. 1 besitzen in dieser verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung nur insoweit Mitgestaltungsrechte, als ihnen die BV solche zuspricht (weiterführend zur In- und Exklusion durch Stimmrechte Caroni M., Demokratie, 15 ff.; Rhinow, Grundprobleme, 175 ff.). Neben Befugnissen zur Wahl des Nationalrates (repräsentatives Element) gewähren die Art. 136–142 auch direkte Zugriffsrechte auf die politische Gestaltung des Bundes (direktdemokratisches Element). Dies führt zu einer bisweilen missverstandenen Doppelrolle des Volkes als Souverän und als Bundesorgan (s.a. Rz. 3 u. 5).

- Als *Souverän* bilden die Völkerschaften des Bundes («Volk») und der Kantone («Stände») ein *kollektives Legitimationssubjekt*. Nach der Idee der Volkssouveränität *beruht* die Staatsgewalt auf dem Volk als Souverän, das sich durch einen Akt der Selbstbestimmung auf Basis von Gleichheit eine bestimmte Verfassung gegeben hat (Präambel) und auf das die Rechtfertigung aller Staatsakte zurückführt (vgl. Botsch. VE 96, 13 f.; mit der demokratischen «Volkssouveränität» nicht zu verwechseln ist die staatliche Souveränität [näher Komm. zu Art. 3, Rz. 5]).
- Als *Bundesorgan* wirken Volk und Stände – Art. 1 BV 1848 sprach noch von den durch den «Bund vereinigten Völkerschaften der [...] Kantone» – *innerhalb* der Verfassungsordnung und *neben* den eingesetzten Gewalten (s. Imboden, Systeme, 32; zum Verständnis von Volk und Ständen vgl. Rz. 3). Die staatsorganisatorische Bedeutung des 4. Titels liegt demnach darin, die *Stimmberechtigten* als Bundesorgan zu konstituieren und ihnen gewisse Entscheidungsbefugnisse «vorzubehalten». Durch diese Volksrechte» wacht das Volk, ähnlich eines «dösenden Souveräns», über die repräsentativen Organe und greift ein, wenn es ihm zu laut oder zu leise wird (i.d.S. Tuck, Sleeping Sovereign, 249 ff.).

Beschaffenheit. Als Bundesorgan unterscheiden sich Zusammenschlüsse aus Stimmberechtigten der Eidgenossenschaft in mehrfacher Hinsicht von anderen Verfassungsorganen (Auer, Démocratie, 39 ff.): Erstens setzt das Organ sich aus Trägerinnen und Trägern politischer Rechte in eidg. Angelegenheiten nach Art. 136 Abs. 1 zusammen, nicht aus gewählten Amtsträgerinnen und Amtsträgern (s.a. Affolter, Stellung, 78 ff.). Den Einzelnen steht es kraft ihrer individuellen politischen Rechte (Art. 34) frei, eine entsprechende *Organwalterstellung* auszuüben oder darauf zu verzichten. Zweitens erfolgt die Organbestellung okkasionell, also aus einem bestimmten Anlass, nicht auf eine bestimmte Amtsdauer (vgl. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, Rz. 66 ff.; zu Varianzen in der Zusammensetzung von Gruppen, die gemeinsam ihre politischen Rechte ausüben Sciarini et al., Selective Participation, 77 ff., insb. 88 f.). Je nach Beweggrund des Zusammenschlusses bestehen zudem instrumentelle Unterschiede (s.a. Rz. 31): Stimmberechtigte können gemeinsam als *Wahlorgan des Nationalrates*, als *Antragsorgan im Rahmen der Verfassungsrevision* sowie als *Beschlussorgane im Rahmen der Rechtsetzung und der Staatsleitung* tätig werden (Art. 136 Abs. 2; ähnlich Töndury, Toleranz, 603 f.). Drittens finden, ähnlich wie bei repräsentativen Behörden, zwischen situativ partizipierenden und nicht partizipierenden Stimmberechtigten Repräsentationsvorgänge statt; allerdings durch Stimmabstinenz und nicht durch Wahlen (vgl. Rhinow, Grundprobleme, 209 ff.; a.M. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, Rz. 102). 28

Stellung. Die Stimmberechtigten sind anderen Organen weder generell noch absolut vorangestellt, auch wenn die Position des 4. Titels sowie der Wortlaut von Art. 148 Abs. 1 das Gegenteil vermuten lassen. Die BV hat «den Stimmberechtigten [...] nicht eine allumfassende Entscheidungsgewalt zuerkannt; vielmehr sind nach wie vor wichtige Entscheidungsbefugnisse in die Hände der anderen Staatsorgane, vorab der Bundesversammlung, gelegt» (Botsch. VE 96, 15). Gerade im Rahmen des *Rechtvollzugs- und der Rechtsprechung* besitzen die Stimmberechtigten aus guten Gründen keine direkten Zugriffsrechte, sondern der BR, die Bundesverwaltung und das BGer üben die staatliche Gewalt im Namen und im Interesse von Volk und Ständen aus. Innerhalb der *Rechtsetzungs- und der Regierungsfunktion* ermächtigen die Art. 136–142 Volk und Stände zwar zur Mitgestaltung und -entscheidung. Eine subsidiäre Generalkompetenz zur Ausübung von Staatsgewalt oder die politische Gesamtverantwortung überträgt ihnen die BV indes nicht. Vielmehr installiert die Verkettung der verfassungsrechtlichen Gestaltungsbefugnisse von Volk und Ständen, der BVers und des BR eine «heteronome Interorgankontrolle» (Loewenstein, Verfassungslehre, 47), welche die einzelnen Gewalten zu Kooperation zwingt (Auer, Staatsrecht der Kantone, Rz. 996, 998; s.a. Rz. 21). 29

Institutionell bleiben die Volksrechte im Gewaltengefüge der BV unmittelbar *mit den Funktionen der BVers und des BR verschränkt* (Tschannen, Stimmrecht, Rz. 303; s.a. Vorbem. zur Verfassungsrevision, Rz. 12). Selbst bei formulierten Volksinitiativen, die der BVers keinerlei Ausgestaltungsspielraum belassen (Art. 99 ParlG), besitzt diese eine politische Leitfunktion. Auf der Basis einer bundesrätlichen Botschaft hat sie über die Gültigkeit eines Volksbegehrens zu befinden und zuhanden der Stimmberechtigten eine Abstimmungsempfehlung zu geben. Sie kann einer Initiative auch einen Gegenentwurf gegenüberstellen (Art. 139 Abs. 3 u. 5; s.a. Vorbem. zur Verfassungsrevision, Rz. 23). Mit dieser Einbettung in den parlamentarischen Prozess unterscheidet sich etwa die schweizerische Volksinitiative wesentlich von jener in Kalifornien, welche beinahe vollständig an den Behörden vorbei zur Abstimmung gelangt (vgl. von Arx, Volksinitiative in Kalifornien, 89 ff., 191 f.; Moeckli, Direkte Demokratie, 46 ff.). Umgekehrt belässt die BV der 30

BVers zentrale Letztentscheidungsbefugnisse, die dem Einfluss der Volksrechte entzogen bleiben. Weder Wahlen durch die BVers (Art. 168 BV) noch Finanzbeschlüsse (Art. 25 Abs. 2 ParlG) unterliegen einem Referendum. Auch staatsleitende Grundsatz- und Planungsbeschlüsse erfolgen grundsätzlich in Form eines eBB (Art. 28 Abs. 3 ParlG) und damit ohne Referendum (vgl. Art. 163 Abs. 2 BV).

31 *Instrumentell* wirken die Stimmberechtigten als Bundesorgane durch die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, die in Art. 136 Abs 2 aufgezählt werden (Boillet, VdS, VI.2, Rz. 51 ff.; Mahon, VdS, V.14, Rz. 16 ff.; Hangartner/Kley, Demokratische Rechte, Rz, 582 ff.; Egli, VdS, VI.3, Rz. 6 ff.; s.a. Auer, Staatsrecht der Kantone, Rz. 139):

– Das *aktive Wahlrecht* zur Bestellung des Nationalrats (Art. 149 Abs. 2; Art. 136 Abs. 2) wird seit 1919 grundsätzlich in einem Proporzsystem ausgeübt und zielt auf einen direkten Volksbeschluss der an der Wahl teilnehmenden Stimmberechtigten ab. Die Einzelheiten und Ausnahmen regelt das Gesetz (Art. 16–53 BPR; Komm. zu Art. 149, Rz. 5 ff.).
– Die *Volksinitiative* (Art. 138–139*b*) und ihre Konkretisierung auf Stufe Gesetz vermittelt einem Zusammenschluss von mind. 100'000 Stimmberechtigten ein Instrument, mit dem diese den BR und die BVers zur Durchführung einer Verfassungsrevision verpflichten können (Komm. zu Art. 139, Rz. 15 ff.; zu den unterschiedlichen Phasen der VI Vorbem. zur Verfassungsrevision, Rz. 12 ff.). Ausgeübt wird das Initiativrecht durch die Einreichung der vorgeschriebenen Anzahl an Unterschriften von Stimmberechtigten bei der Bundeskanzlei. Weitere Initiativrechte des Volkes, allen voran eine Gesetzesinitiative, kennt die BV nicht (vgl. die gescheiterten pa.Iv. Tschümperlin [09.518] «Einführung der Gesetzesinitiative» vom 11. Dezember 2009 und Suter [21.423] «Demokratiemanko beseitigen, Volksrecht der Gesetzesinitiative einführen» vom 17. März 2021; s.a. Hangartner/Kley, Demokratische Rechte, Rz. 907 ff.).
– Das *fakultative Referendum* nach Art. 141 und seine Konkretisierung auf Stufe Gesetz vermitteln 50'000 Stimmberechtigten in eidgenössischen Angelegenheiten oder 8 Kantonen das Recht, einen Volksentscheid über einen Parlamentsbeschluss zu erwirken (näher Komm. zu Art. 141, Rz. 11 ff.). Zudem konkretisiert es die Beschlussfassung, indem es die in Art. 141 Abs. 1 Bst. a–d genannten Parlamentsakte auf Verlangen hin von der Mehrheit der Stimmenden (Art. 142 Abs. 2 u. 3 BV) im Rahmen einer Volksabstimmung abhängig macht (näher Komm. zu Art. 141, Rz. 22 ff.). Für die Ausübung des entsprechenden Antragsrechts gilt das für die Volksinitiative Gesagte.
– Das *obligatorische Referendum* nach Art. 140 verpflichtet die BVers dazu, bestimmte Akte obligatorisch einer Abstimmung mit Doppelmehr ohne qualifiziertes Quorum zu unterstellen (näher Komm. zu Art. 140, Rz. 10 ff. u. zu Art. 142, Rz. 3 ff.), bei der das Ergebnis der Volksabstimmung im Kanton als dessen Standesstimme gilt (Art. 142 Abs. 3 u. 4).

Die Einführung weiterer Mitgestaltungsrechte von Volk und Ständen bedürfen einer Verfassungsrevision. Im Rahmen der Covid-19-Pandemie stellten sich Fragen der vorübergehenden Handlungsfähigkeit der Stimmberechtigten als Bundesorgan. Der BR erklärte die bereits angesetzte Volksabstimmung vom 17.5.2020 mit Beschluss vom 18.3.2020 gestützt auf Art. 10 BPR für nicht durchführbar (BBl 2020 2461), ohne dies näher zu begründen (krit. mit Blick auf die Einschränkung von Art. 34 Glaser/Braun Binder, Verschiebung, 571 ff.; Jahresber. GPK/GPDel 2021, 107 f.). Was aus einer individualrechtlichen Perspektive als gewöhnliche Grundrechtseinschränkung erscheint, erweist sich aus einer institutionellen Perspektive als vorschnelle und verfassungsrechtlich fragwürdige Diagnose des BR, dass aufgrund einer Handlungsunfähig-

keit des Bundesorgans der Stimmberechtigten ein umfassender Fristenstillstands gestützt auf Art. 185 Abs. 3 anzuordnen sei. Eine Schaffung rechtlicher Grundlage im BPR analog zu Art. 62 SchKG für solche Fälle wäre zu begrüssen (vgl. Biaggini, Fristenstillstand, 285 ff.)

Funktionell unterscheidet sich die unmittelbare Ausübung staatlicher Gewalt durch die Stimm- 32
berechtigten von anderen Formen staatlicher Gewalt durch ihre spezifische Legitimationsform. Volksrechte erzeugen einen direkten Legitimationsfluss am Parlament vorbei (Tschannen, Stimmrecht, Rz. 283; s.a. Giacometti, Staatsrecht der Kantone, 419 ff.). Die dualistische Natur politischer Rechte verpflichtet Stimmberechtigte gerade nicht dazu, deren Ausübung an einem von ihren Interessen abweichenden Staatsinteresse auszurichten (näher zum individuellen Anspruch und der institutionellen Funktion politischer Rechte Tschannen, Stimmrecht, Rz. 20 ff., insb. 26; Mahon, VdS, V.14, Rz. 8 ff.). Direktdemokratische Mitwirkungsrechte ermöglichen somit eine Beschlussfassung in okkasionellen Zusammenschlüssen nach individuellen Interessen (Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, Rz. 64; wohl auch Tschannen, VdS, II.11, Rz. 17). Die Stimmberechtigten werden von den Behörden im Rahmen von Abstimmungen zwar beraten und geleitet (exemplarisch Imboden, Systeme, 32 f., 40), eine Rechenschaftspflicht gegenüber anderen Staatsorganen besteht hingegen nicht (Rhinow, Grundprobleme, 207 f.). Gewissermassen findet eine «selbstverantwortete» Ausübung staatlicher Gewalt statt (so Auer, Staatsrecht der Kantone, Rz. 997; s.a. in Bezug auf die VI Wili, Volksinitiative, 19). Durch sie leisten Zusammenschlüsse von Stimmberechtigten einen eigenen, komplementären und notwendigen Beitrag zur demokratischen Rechtfertigung staatlicher Akte.

IV. Entwicklungstendenzen

1. Direkte Demokratie im schweizerischen Rechtsstaat

Volksinitiativen, die rechtsstaatliche Mindeststandards beschneiden. Das dialektische Verhältnis zwi- 33
schen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (Rz. 12) scheint im politischen Alltag immer wieder auf und wird zur politischen Profilierung instrumentalisiert. Mangels entsprechender Schranken (näher Komm. zu. Art. 139, Rz. 35 ff.; Vorbem. zur Verfassungsrevision, Rz. 45 ff.) lassen sich politische Positionen ohne Rücksicht auf die rechtsstaatlichen Eckpfeiler der Gewaltenteilung und des Grundrechtsschutzes mittels Volksinitiative in Verfassungsrecht umformen. Wird eine solche Volksinitiative angenommen, was in jüngerer Zeit mehrfach geschah, stehen neue, nachträglich hinzugefügte Verfassungsnormen in einem offenen Widerspruch zu rechtsstaatlichen Mindeststandards. Beispielhaft:

- VI «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» vom 3. Mai 2000 (BBl 2004 2199; Komm. zu Art. 123*a*, Rz. 1 ff. m.w.H.);
- VI «für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern» vom 1. März 2006 (BBl 2009 605; Komm. zu Art. 123*b*, Rz. 1 ff.);
- VI «gegen den Bau von Minaretten» vom 8. Juli 2008 (BBl 2010 3437; Komm. zu Art. 72, Rz. 27 ff. m.w.H.);
- VI «für die Ausschaffung krimineller Ausländer» vom 15. Februar 2008 (BBl 2011 2771; m.w.H. Komm. zu Art. 121, Rz. 45 ff.);
- VI «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» vom 20. April 2011 (BBl 2014 6349; Komm. zu Art. 123*c*, Rz. 1 ff.);

– VI «Ja zum Verhüllungsverbot» vom 15. September 2017 (zitiert in Rz. 21; näher Komm. zu Art. 10*a*, Rz. 1 ff.).

34 *Steuerungsproblem*. Vordergründig scheinen solche Volksinitiativen Widersprüche mit anderen Verfassungsnormen zu erzeugen, vor allem mit Grundrechtsbestimmungen und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (so Botsch. Umsetzung Art. 121 Abs. 3–6, 5984, 5995; Nay, Initiativrecht, 119; differenzierend Auer, Volksinitiativen, 57 ff.). Die tieferliegenden Ursachen solcher Steuerungsprobleme liegen jedoch in einem Aufeinanderprallen zweier Verfassungsfunktionen: Die Machtbegrenzungsfunktion der BV verlangt eine konsequente Verteidigung der betroffenen Grundrechtsansprüche zulasten der angenommenen Volksinitiative. Im Lichte ihrer Integrationsfunktion erscheinen solche Bestimmungen als Auftrag, die Gesellschaft in einer politisch umstrittenen Frage durch einen verbindlichen Entscheid des Verfassungsgebers zu einen (näher zu den Verfassungsfunktionen Botsch. VE 96, 12; Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 32; Ber. Wahlen, 26; s.a. Vorbem. zur Verfassungsrevision, Rz. 7).

35 *Lösungsansätze*. Soll die Befriedung eines politischen Konflikts, der mittels Volksinitiative in die Bundesverfassung getragen wurde, gelingen, wirkt das traditionelle Arsenal der Verfassungsinterpretation eher verdunkelnd als erhellend (vgl. Ehrenzeller K., Koordination, Rz. 360, 364 ff., 381 f.). Der Verweis auf verbindliche Völkerrechtsvorgaben verlagert das Steuerungsproblem, ohne es zu lösen. Möglich, aber politisch schwer umsetzbar ist eine Aufhebung oder Übersteuerung angenommener Volksinitiativen über neue Verfassungsartikel (VI «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» vom 27. Oktober 2015 [BBl 2015 8337]; s.a. Müller/Thürer, Toleranzartikel, passim). Anstatt in methodischer Akrobatik sollte sich die Verfassungspraxis im Umgang mit den beschriebenen Steuerungsproblemen vermehrt in der Begründung üben, wie erstens den integrativen Regelungsabsichten solcher Volksinitiativen nachgekommen werden kann; wie zweitens das verfassungsstaatliche Minimum an Schutz der betroffenen grund- und menschenrechtlichen Ansprüche gesichert bleibt und wieweit dafür, drittens, eine punktuelle Verdrängung der Volksinitiative durch einen staatsleitenden Akt gerechtfertigt ist (dazu typologisch Ehrenzeller K., Koordination, Rz. 735 ff., 745 ff., 756 ff.).

36 *Institutionelle Gesichtspunkte*. Unvereinbar mit dem gewaltengliedrigen Arrangement der BV wäre es, wenn die BVers in solchen Fällen ihre Pflicht zur Schaffung verfassungskonformer Bundesgesetze aus politisch-opportunistischen Gründen vernachlässigen und ihre Verantwortung als Hüterin der Verfassung auf die Gerichte «abschieben» würde (s.a. BGE 139 I 16 E. 4.3.4., 27 f.). Pauschale Verweise auf die bundesgerichtliche Praxis, wonach klar absehbaren Verurteilung der Schweiz durch den EGMR zuvorgekommen werden muss, sind regelmässig nicht zielführend, da BR u. BVers nicht zu den Adressaten von Art. 190 zählen und durch Art. 5 Abs. 4 auf andersgeartete Weise an die EMRK gebunden sind (näher Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 7, 43, 70 ff.). Erst recht gilt dies seit der Anpassung der Präambel durch das ZP Nr. 15 zur EMRK, die nun den Ermessensspielraum der Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der EMRK explizit erwähnt (zur entsprechenden Zurückhaltung in der Rechtsprechung s. EGMR *Open Door and Dublin Well Woman v. Irlande*, 14234/88, 14235/88 [1992], Ziff. 28, 63; *A, B u. C v. Ireland* [GC], 25579/05 [2010], Ziff. 101 f., 224 f.; in Bezug auf die Schweiz *Balmer-Schafroth and others v. Switzerland*, 67\1996\686\876 [1997], Ziff. 35; vgl. auch die Hinweise in Präambel, Rz. 21 f.). «Nach der ständigen Rechtsprechung des EGMR», so der BR, sind «die nationalen Instanzen in aller Regel besser in der Lage, solche Entscheidungen zu treffen, und ist es nicht seine Aufgabe, sich

bei seiner Überwachung an die Stelle der staatlichen Gerichte und Behörden zu setzen» (Botsch. Protokoll Nr. 15, 2352 ff.). Insgesamt hat sich die BVers als staatsleitende Moderatorin zwischen Verfassungsgeber und von angenommenen Volksinitiativen betroffenen Individuen jedoch relativ gut bewährt (a.M. wohl Musliu, Umsetzung, 321 f.). Damit dies auch in Zukunft so bleibt, ist neben dem Respekt gegenüber Vorentschiedenem des Verfassungsgebers auch das Bewusstsein für die Integrationsfunktion solcher Verfassungsnormen sowie die Risiken ihrer Vernachlässigung zu schärfen. Dass auch in der Justiz diesbezüglich Handlungsbedarf besteht, verdeutlichen unbefriedigend begründete Urteile des BGer (so z.B. BGE 142 II 35; 139 I 16).

2. Direkte Demokratie im schweizerischen Bundesstaat

Zentralisierungstendenzen. Inter- und transkantonale Verflechtungen in Wirtschaft, Bevölkerung, Kultur, Gesellschaft und Politik offenbaren einen virulenten Bedarf nach Kooperation und Zentralisierung im Bundesstaat (exemplarisch Waldmann, VdS, III.12, Rz. 5 ff.). Verstärkt wird diese Dynamik durch eine zunehmende politische Gestaltung durch internationale Abkommen in traditionellen Hoheitsgebieten der Kantone. Folge davon sind komplexe Zuständigkeitsgeflechte zwischen den auswärtigen Angelegenheiten des Bundes (Art. 54) und den Zuständigkeiten der Kantone (Art. 3) (s. Vorbem. zur bundesstaatlichen Aufgabenteilung, Rz. 27 ff.; zu den einzelnen Problemfeldern Breitenmoser, VdS, III.5, Rz. 18). Schliesslich droht die bundesstaatliche Kompetenzordnung auch von technologischen Entwicklungen überspült zu werden, etwa bei der gemeinsamen Führung von Datenbanken (vgl. Schweizer, VdS, III.7, Rz. 17; z.B. Mo. Eichenberger-Walther [18.3592] «Nationaler polizeilicher Datenaustausch» vom 16. Juni 2018). Alle diese Entwicklungen im Bundesstaat wirken sich auf den Gebrauch eidgenössischer Volksrechte aus. 37

Demokratiedefizite in bundesstaatlichen Zwischenräumen? Als Reaktion auf die beschriebenen Entwicklungen im schweizerischen Bundesstaat, in dem Entscheide «lieber umständlicher, aber zusammen und souverän, als effizienter, aber untergeordnet» getroffen werden, stellt Andreas Auer ein verstärktes Bedürfnis nach «Vereinheitlichung ohne Zentralisierung» fest (Staatsrecht der Kantone, Rz. 870; s.a. Schindler B., Rechtsanwendungsgleichheit, 169 f.). Daraus resultiert eine starke Zunahme der horizontalen und vertikalen Kooperation im schweizerischen Bundesstaat des 21. Jahrhunderts (Vatter, Politisches System, 471 f.). Der entsprechende Verfassungsrahmen wurde im Rahmen der Totalrevision 1999 und des NFA ausgebaut. Oft wird behauptet, eine Verlagerung politischer Gestaltung in bundesstaatliche Zwischenräume erzeuge Demokratiedefizite. Richtig ist, dass solche Tendenzen dem Parlament den Einfluss auf das «Decision-Shaping» in mitunter wichtigen Fragen entziehen und den Zugriff der parlamentarischen Oberaufsicht verhindern. Richtig ist auch, dass der Ausgleich der Interessen dabei durch Verwaltung und Regierung unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgt, anstatt durch das Parlament. Die Volksrechte beziehen sich indes auf das direktdemokratische «Decision-Making» in gewissen Sachfragen, das in bundesstaatlichen Zwischenräumen durch Art. 48 Abs. 4 u. Art. 164 Abs. 2 abgesichert bleibt (Botsch. NFA I, 2462; Biaggini, Komm. BV, Art. 48, Rz. 14). Insofern Entscheide in bundesstaatlichen Zwischenräumen demnach ein Demokratiedefizit besitzen, beruht dieses weniger auf den reduzierten Mitgestaltungsrechten des Volkes als jenen des Parlaments. Die Volksrechte in bundesstaatlichen Zwischenräumen zusätzlich auszubauen, scheint daher im Grundsatz nicht angezeigt (für entsprechende Vorschläge Tanquerel, Collaboration, 17 ff.). 38

39 *Unitarisierende Volksinitiativen*. Immer wieder verlangen ausformulierte Volksinitiativen eine einheitliche Regelung bestimmter Sachfragen im Bundesstaat durch Bundesverfassungsrecht. Eine neue Verfassungsnorm soll den Gestaltungsspielraum der kantonalen Gesetzgeber oder Vollzugsbehörden einschränken (vgl. Ehrenzeller/Müller/Schindler, Verhüllungsverbot, Rz. 20; Vorbem. zur bundesstaatlichen Aufgabenteilung, Rz. 29). Exemplarisch zeigt sich diese *Unitarisierungsfunktion* von Volksinitiativen etwa bei den angenommenen Volksinitiativen «Ja zum Verhüllungsverbot» (s. Rz. 21) in Art. 10*a* und «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» vom 18. Dezember 2017 (BBl 2012 6623) in Art. 75*b*. Verfassungsartikel dieser Art haben aufgrund ihrer Unitarisierungsfunktion einen kompetenzbegründenden Charakter für den Bund in der entsprechenden Sachfrage (Ehrenzeller/Müller/Schindler, Verhüllungsverbot, Rz. 23 ff.; ähnlich bereits Burckhardt, Kommentar, 188 f. sowie in Bezug auf das Schächtverbot; Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 27). Unitarisierende Volksinitiativen können den Bund in eine Zwickmühle versetzen, wenn er im entsprechenden Sachbereich keine Gesetzgebungskompetenz besitzt. Für einen indirekten Gegenentwurf fehlt ihm die notwendige Verfassungsgrundlage. Durch den neuen Verfassungsartikel erhielte er diese zwar, aber nur zum Preis eines erheblichen Verlusts von Gestaltungsspielraum (vgl. z.B. die als Mutterschaftsversicherung i.S.v. Art. 116 Abs. 3 ausgestaltete Vaterschaftsentschädigung nach Art. 16*l* ff. EOG). Der Ausweg über eine extensive Interpretation bestehender Bundeskompetenzen sollte nicht gegen den Willen der Kantone beschritten werden (zur Interpretation von Bundeskompetenzen s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 112). Gerade vor diesem Hintergrund scheint eine Durchführung von Vernehmlassungen zu Volksinitiativen wünschenswert und wäre gesetzlich zulässig (s. Art. 3 Abs. 1 Bst. a VlG), findet in der Verfassungspraxis zurzeit aber nicht statt.

40 *Kollisionen zwischen Volks- und Ständemehr.* Zum (wieder) erstarkten Ruf nach der Abschaffung des Ständemehrs zwecks Stärkung der direktdemokratischen Mitwirkung vgl. Komm. zu Art. 142, Rz. 10 ff.; Vatter, Politisches System, 393 ff., 413 ff.

3. Direkte Demokratie im transnationalen Kontext

41 *Substanzverlust der Volksrechte.* Aufgrund einer verstärkten Einwirkung völkerrechtlicher Vorgaben auf innerstaatliche Politikfelder (näher Tschannen, VdS, II.11, Rz. 5 ff.; Altwicker, VdS, VII.5, 7; Diggelmann, VdS, I.11, Rz. 27; für Bsp. s. Masing, Mehrebenensystem, Rz. 156 ff.), einer Tendenz zu «package deals» auf transnationaler Ebene (Komm. zu Art. 141, Rz. 33; eingehend Diggelmann, Internationalisierung, 35 ff.), aber auch der erstarkten Bedeutung von Soft Law (Langer, Soft Law, 235 ff.; s.a. Ber. PVK Soft Law, passim; Komm. zu Art. 166, Rz. 84 ff.), werden grundlegende politische Fragen vermehrt auf transnationaler Ebene anstatt in den traditionellen Formen der Bundesgesetzgebung geklärt. Das führt zu einem Substanzverlust der Volksrechte. Ein Teil des politologischen und ökonomischen Schrifttums stellt infolgedessen in Frage, ob das schweizerische System der breiten Volksmitsprache zeitlich und materiell noch in der Lage sei, die staatliche Handlungsfähigkeit zu garantieren (Vatter, Politisches System, 371 ff.; aus ökonomischer Perspektive Borner, Balanceakt, passim; Wittmann, Bremsklotz, passim; a.M. Kirchgässner/Feld/Savioz, Direkte Demokratie, passim).

42 *Lösungsansätze.* Folge dieser Zunahme politischer Gestaltung auf transnationaler Ebene sind *innerstaatliche Versuche*, demokratische Mitbestimmung in Politikbereichen zurückzugewinnen, auf welche Volksrechte keinen Zugriff mehr vermitteln (ähnlich Diggelmann, VdS, I.11, Rz. 18 ff.).

– *Ausbau von Volksrechten in der Aussenpolitik (Parallelismus):* Die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums stellte eine weitgehende Parallelität mit dem Binnenreferendum her, die in der Praxis teilweise relativiert wird – etwa durch die «Standardabkommen-Praxis» (näher Komm. zu Art. 141, Rz. 43). Möglichen Konfliktlagen bei Doppelreferenden über nicht unmittelbar rechtsetzende Staatsverträge begegnet nun Art. 141*a* (Komm. zu Art. 141*a*, Rz. 1 ff.; zum Ganzen Altwicker, VdS, VII.5, 15; Diggelmann, Internationalisierung, 42 ff.).
– *(Über-)Steuerung der Aussenpolitik durch angenommene Volksinitiativen:* Die Formulierung konkreter verfassungsrechtlicher Gestaltungsaufträge für die schweizerische Aussenpolitik mittels einer ausformulierten Volksinitiative erlaubt die BV (Ber. Schengen-Anpassungszwang, 6382 ff.; s.a. Peters/Petrig, Völkerrecht, 223 ff.; Lammers, Démocratie Directe, 229 ff.). Entsprechende Versuche, verlorene Mitgestaltungsrechte via Verfassung zurückzugewinnen, häufen sich in der Praxis. Beispielhaft dafür stehen die VI «Gegen Masseneinwanderung» (zitiert in Rz. 20), die VI «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» vom 2. November 2011, abgelehnt am 30.11.2014 (BBl 2015 1813), die VI «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» vom 10. November 2015, abgelehnt am 25.11.2018 (BBl 2019 5931) oder die VI «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» vom 11. Mai 1990, angenommen am 20.2.1994 (BBl 1994 II 696).

Beide Strategien verkennen, dass Volksrechte ihre Integrations- und Kontrollfunktion (vgl. Rz. 20 ff.) gegen aussen nur eingeschränkt entfalten können (i.d.S. Lammers, Démocratie Directe, 371 ff.). Ist ein Staatsvertragsreferendum erfolgreich, gestaltet sich die Ausarbeitung einer neuen, referendumssicheren Vorlage schwieriger, denn der internationale Vertragspartner untersteht nicht dem Konkordanzzwang, sondern der völkerrechtlichen Vertragsfreiheit (vgl. z.B. die Zustimmung zum autonomen Nachvollzug der EU-Waffenrichtlinie in der Abstimmung vom 19.5.2019 [BBl 2019 4985]). Werden vorab Streitbeilegungsmechanismen wie z.B. in Art. 4 Abs. 3 GO GA SAA (zitiert in Rz. 6) festgelegt, wirkt sich die Integrations- und Konkordanzfunktion von Volksrechten bis zu einem bestimmten Grad auch auf die transnationale Ebene aus (s.a. Langer, Rahmenabkommen, 164 f.).

Völkerrechtswidrige Volksinitiativen. Solange sie ein von der BV in Kauf genommenes Phänomen der Verfassungspraxis sind, ist die BV auf einen verfassungskonformen Umgang mit angenommenen Volksinitiativen angewiesen, die völkerrechtlichen Vorgaben zuwiderlaufen. In der Verfassungspraxis stehen dafür zwei Vorschläge im Vordergrund (s.a. Botsch. Selbstbestimmungsinitiative, 5369 ff.), ein dritter wird zu wenig beachtet: 43

– Eine *Klärungsstrategie* will Widersprüche zwischen angenommenen Volksinitiativen und völkerrechtlichen Vorgaben mithilfe schematischer Kollisionsregeln – oder präziser: Derogationsregeln – beseitigen (vgl. Botsch. Selbstbestimmungsinitiative, 5379 ff., 5397 f.; pa.Iv. Brand [13.452] «Verfassungsrecht vor Völkerrecht» vom 8. September 2014; pa.Iv. Stamm [13.458] «Regelung des Verhältnisses zwischen Bundesgesetzen und Staatsverträgen» vom 27. September 2013; Mo. 15.3557 Caroni «Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter» vom 15. Juni 2015).
– Eine *Vermeidungsstrategie* setzt sowohl präventiv als auch reaktiv an: *Präventiv* soll völkerrechtswidrigen VI durch eine Anpassung der Schranken entgegengewirkt werden (näher zur Diskussion Vorbem. zur Verfassungsrevision, Rz. 51 ff.). *Reaktiv* wird versucht, angenommene VI völkerrechtskonform zu interpretieren (BGE 139 I 16 E. 4.2.1 u 5.3, 24 ff.; Botsch. Umsetzung Art. 121 Abs. 3–6, 5984 ff.; Ber. Völkerrecht- Landesrecht, 2306 ff.; zur völkerrechts-

konformen Auslegung s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 116). Unbestritten verlangt das Beachtungsgebot in Art. 5 Abs. 4, bestehende landesrechtliche Gestaltungsspielräume völkerrechtsfreundlich auszunützen (Harmonisierungspflicht). Allerdings handelt es sich dabei nun mal nicht um eine Kollisionsregel zwischen Völkerrecht und Landesrecht (Botsch. VE 96, 134; Komm. zu Art. 5, Rz. 73). Je mehr im Rahmen einer völkerrechtskonformen Interpretation angenommene Volksinitiativen durch völkerrechtliche Vorgaben verdrängt werden, desto weniger steht eine solche Argumentation auf einer verfassungsrechtlichen Grundlage (Ehrenzeller K., Koordination, Rz. 336 ff. m.w.H.).

– Eine *Moderationsstrategie* versteht den Umgang mit völkerrechtswidrigen Volksinitiativen als komplexe Aufgabe der Staatsleitung, in deren Rahmen drei einander weder näher zugeordnete noch als absolute Grössen zu verstehende Anliegen situativ austariert werden müssen (ähnlich Diggelmann, VdS, I.11, Rz. 27; s.a. Botsch. Selbstbestimmungsinitiative, 5399 ff.): Erstens die Verlässlichkeit nach aussen *(pacta sunt servanda)*; zweitens die Verlässlichkeit nach innen *(Respekt direktdemokratischer Entscheide)* und drittens der Erhalt der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit der Schweiz *(Aktionsbewahrung)*. Im Lichte dieser Moderationsstrategie erscheint die zuweilen undurchsichtige Praxis zum Verhältnis von Völker- und Landesrecht als insgesamt bedacht, da sie situativ der Verlässlichkeit nach aussen (BGE 139 I 16 E. 5.1 ff., 28 ff.; 142 II 35 E. 3.2 ff., 38 ff.), wie auch nach innen (BGE 99 Ib 39) Nachachtung verschafft und gegenüber dem Erhalt der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit offenbleibt.

44 *Institutionelle Gesichtspunkte*. Eine verfassungsrechtliche Klarstellung der Verantwortungsbereiche und Gestaltungskompetenzen im Umgang mit Volksentscheiden, die zu einem Konflikt mit völkerrechtlichen Vorgaben führen, wäre der Rechtssicherheit dienlich (für einen Vorschlag zugunsten der BVers vgl. Ber. SPK-S Volksrechtsreform, 4828). Volksentscheide über die Kündigung aussenpolitischer Akte bleiben auch nach dem Inkrafttreten des BG vom 21. Juni 2019 über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge (AS 2019 3119) mit Schwierigkeiten behaftet (vgl. Botsch. Selbstbestimmungsinitiative, 5386 ff.; Botsch. Begrenzungsinitiative, 5045 ff.; Peters/Petrig, Völkerrecht, 227; Keller/Weber, Kündigung, 131 ff.): Wo die BV eine Anpassung oder Kündigung «vorschreibt», herrscht nun eine klare Rechtslage (Art. 7*a* Abs. 1bis RVOG; Art. 24 Abs. 3 ParlG). Bei impliziten Anpassungs- oder Kündigungspflichten bestehen die Unklarheiten fort (verneinend Keller/Weber, Kündigung, 132 f.; wohl auch Nobs, Volksinitiative, 355 f.; tendenziell bejahend Ber. Völkerrecht-Landesrecht, 2317). Ferner überantwortet die BV nicht dem Verfassungsgeber, sondern BR und BVers den Entscheid, ob und wann eine verfassungsrechtliche Kündigungspflicht zum Erhalt der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit zu suspendieren oder fallspezifisch nicht anzuwenden wäre.

4. Direkte Demokratie im digitalen Raum

45 *Regelungsbedarf*. Die Digitalisierung hat die Vermittlung von Inhalten in Raum und Zeit massiv vereinfacht. Für die Ausübung von Volksrechten birgt das Chancen wie auch Risiken (vgl. Ber. Civic Tech, 8 ff.; Ber. Vote électronique 2002, 646 ff., 653). *Technisch* hat eine tiefgehende Veränderung von Werbeformen weg von Content-Targeting (Aufschalten von Werbung in einem passenden Umfeld) hin zu Micro-Targeting (personalisierte Werbung abhängig von beobachtbarem Nutzungsverhalten im digitalen Raum; weiterführend Bieri et al., Digitalisierung, 107) stattgefunden. Dieser Wandel wirkt sich auch auf die politische Kommunikation in der Schweiz

aus und wirft neue Fragen über die Geltungsbedingungen der direktdemokratischen Institutionen auf. *Emotional* wurde die Digitalisierung der Volksrechte zunächst von einer Euphorie für «das Internet als Motor der Demokratisierung» getrieben (so noch Ber. BK E-Demokratie, 13 f.), die jedoch zunehmend einem Unbehagen vor Intransparenz, mächtigen Intermediären aus der Digitalbranche, Desinformation und Manipulation gewichen ist (Ber. BAKOM Kommunikationsplattformen, 2 ff., 25 ff.; s.a. Ber. SIPOL 2021, 25; Nachfolgeber. Social Media, 50; Habermas, Öffentlichkeit, 488; Reckwitz, Gesellschaft, 234 f., spricht vom «Internet» als «Affektmaschine»). Diese Ambivalenz widerspiegelt sich auch in verschiedenen Vorstössen betreffend die Digitalisierung der Volksrechte in der politischen Praxis (*beschleunigend* Mo. Grüter [18.3062] «Stärkung der Volksrechte, Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet» vom 5. März 2018; Mo. Guldimann [15.4139] «E-Voting bis spätestens 2019 für alle Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer» vom 16. Dezember 2015; *bremsend* pa.Iv. Glättli [18.420] «Vertrauen in die Abstimmungs- und Wahlresultate als Grundlage der Demokratie sichern» vom 16. März 2018; Ip. Reimann [21.3385] «Schutz der Schweizer Demokratie vor ausländischer Propaganda und Desinformation» vom 19. März 2021; VI «Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (E-Voting-Moratorium)» [BBl 2020 9106]).

4.1 Formen direkter Demokratie im digitalen Raum

Regelungsrahmen. Der BR erarbeitete im Jahr 2002 Vorschläge, wie die herkömmliche Ausübung politischer Rechte durch elektronische Formen etappenweise ergänzt werden kann (Ber. Vote électronique 2002, 646, 657 f., 673 f.). Gestützt auf erste Erkenntnisse kantonaler Pilotprojekte entschied er sich im Jahr 2013, seine Bemühungen vorerst auf einen zusätzlichen Kanal für die elektronische Stimmabgabe zu beschränken (Ber. Vote électronique 2013, 5209 f.) und sich von der Maxime «Sicherheit vor Tempo» leiten zu lassen (Ber. Vote électronique 2013, 5181 ff.). Diese Entwicklung digitaler Volksrechte in der Schweiz wird begleitet von gesellschaftlichen und technischen Veränderungen in ungekannter Geschwindigkeit, die scharf mit dem zeitaufwändigen Prozess kontrastieren, einen Regelungsrahmen für *verschiedene Formen direkter Demokratie im digitalen Raum* zu entwickeln. 46

E-Collecting. Diese Form bezieht sich auf die *Digitalisierung verschiedener Prozesse im Verfahren zur Abwicklung von Volksbegehren* (Ber. Civic Tech, 22; Gfeller/Glaser/Lehner, E-Collecting, 4 m.w.H. zu den Handlungsoptionen; s.a. Ammann/Schnell, Volksrechte, 19). Zur Diskussion steht eine alternative oder ergänzende Automatisierung einzelner oder mehrerer Schritte direktdemokratischer Begehrensverfahren: 47

- *Elektronisches Unterschreiben von Volksbegehren* (Gfeller/Glaser/Lehner, E-Collecting, 4 ff. m.w.H.): Aktuell fehlt dafür die gesetzliche Grundlage, da Art. 61 BPR auf Unterschriftenlisten ausdrücklich eine handschriftliche Unterschrift der Stimmberechtigten verlangt. Immerhin erlaubt es Art. 27*q* VPR dem BR unter strengen Voraussetzungen, Genehmigungen für Versuche zur elektronischen Unterzeichnung eidg. Volksbegehren zu erteilen. Bisher hat der BR darauf jedoch verzichtet.
- *Elektronisches Sammeln von Unterschriften:* Das Gesetz verlangt für Unterschriftenlisten bei Volksbegehren die Papierform (Art. 60, 68 BPR). Das elektronische Anbieten von Unterschriftenlisten zum Ausdrucken und Ausfüllen ist zulässig (Art. 60*a* BPR; s.a. <www.wecollect.ch> [30.6.2022]).

– *Elektronisches Bescheinigen der Gültigkeit von Unterschriften* (Gfeller/Glaser/Lehner, E-Collecting, 7 ff.): Für die Stimmrechtsbescheinigung sieht Art. 62 BPR ein analoges Verfahren mit qualifiziertem Schriftformerfordernis vor (Abs. 3). Auch wenn der Eintrag im Stimmregister künftig von Stimmberechtigten mittels einer sog. «E-ID» nachgewiesen werden könnte (vgl. Ammann/Schnell, Volksrechte, 20), mangelt es zurzeit an einer gesetzlichen Grundlage für die elektronische Bescheinigung der Gültigkeit von Unterschriften.
– *Elektronisches Zählen gültiger Unterschriften* i.S.v. Art. 66, 72 BPR durch die BK: Vgl. dazu die Ausführungen zum E-Counting in Rz. 50.

48 *E-Discussion*. Dieser Sammelbegriff umschreibt unterschiedliche Kommunikationsformen zur Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung bei Volksabstimmungen im digitalen Raum. Im Vordergrund stehen dabei personalisierte Abstimmungskampagnen, der erleichterte Zugang zu Informationsquellen und das Potential erhöhter Transparenz in politischen Entscheidungsprozessen (Ammann/Schnell, Volksrechte, 39, 41 ff.). Zu Formen der E-Discussion äussert sich das Gesetz – von gewissen straf- und lauterkeitsrechtlichen Vorschriften abgesehen – nicht näher (für einen Regelungsvorschlag im BPR s. Lubisthani/Flattet, Manipulation, 721 ff.). Auch im digitalen Raum soll Meinungsfreiheit vorherrschen (vgl. Komm. zu Art. 16, Rz. 20). In deren Windschatten eröffnen sich für digitale Intermediäre jedoch Möglichkeiten, durch intransparente Regeln steuernd auf die öffentliche Debatte einzuwirken (Ber. BAKOM Kommunikationsplattformen, 30 ff.; s.a. Herdegen, Konstitutionalismus, Rz. 44).

49 *E-Voting* meint die elektronische Stimmabgabe im Rahmen einer Wahl oder Abstimmung ergänzend oder alternativ zu den bestehenden Stimmkanälen (näher Glaser, E-Staat, 269; Ammann/Schnell, Volksrechte, 53 ff.; zum unglücklichen Oberbegriff der vote électronique vgl. Ber. Vote électronique 2002, 646). In der Schweiz befindet sich das E-Voting seit 2004 in einer Versuchsphase mit hohen technischen und betrieblichen Anforderungen (vgl. Art. 8*a* BPR; Art. 27*a*–27*q* VPR; VO der BK über die elektronische Stimmabgabe [VEleS]). Bis Anfang 2019 wurde E-Voting in zehn Kantonen ergänzend zu den traditionellen Formen der Stimmabgabe angeboten. Erhebliche Sicherheitsmängel und Transparenzprobleme bewogen den BR jedoch dazu, auf eine Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb zu verzichten (weiterführend Schlussbericht Vote électronique, 5 f.; Glaser, E-Staat, 269 ff.). Eine Neuausrichtung soll das Prestigeprojekt des BR jedoch weiter vorantreiben (Schlussbericht Vote électronique, 7 ff.). Auf transnationaler Ebene existiert eine Empfehlung des Europarates vom 30. September 2004 an seine Mitgliedsstaaten über die Standards des E-Votings. Per 14.6.2017 wurde diese umfassend ergänzt (Council of Europe, Recommendation CM/Rec[2017]5 of the Committee of Ministers to member States from the 14th of June 2014 on standards for e-voting; s.a. Kuoni, E-Voting, 109 ff.).

50 *E-Counting* umfasst die *Auszählung* abgegebener Wahl- und Stimmzettel sowie das *Zusammenzählen* der Ergebnisse *durch elektronische Hilfsmittel*. Nach Art. 84 Abs. 2 BPR kann der BR Formen des E-Countings genehmigen (zur Praxis vgl. PVK, E-Counting, 168 ff.). In der Praxis erteilt die BK die entsprechende Bewilligung. Die gesetzliche Genehmigungspflicht nimmt den BR stärker in die Verantwortung, welcher der BR mit einem Kreisschreiben an die Kantonsregierungen vom 18. Mai 2016 über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln nachzukommen versucht (BBl 2016 4099 ff.).

4.2 Verfassungsrechtliche Spannungsfelder digitaler Volksrechte

Digitale Volksrechte aus verfassungsrechtlicher Perspektive. Die Formen direkter Demokratie im digitalen Raum werfen die Grundfrage auf, wie der identitätsstiftenden Ausübung von Volksrechten als eine der wenigen Klammern der Schweiz als Nation ein Weg in die digitale Zukunft geebnet werden kann (zu den Volksrechten als Identitätsfaktor Rz. 6). Aus historischer Perspektive fällt auf, wie wenig sich die Technik in der Volksrechtspraxis seit 1848 verändert hat und wie viele dieser Änderungen nicht technisch induziert zu sein scheinen (so existierte die Briefform bereits 1848, wurde jedoch erst 1994 gesetzlich als Form zur Ausübung von Volksrechten anerkannt; s.a. BGE 121 I 187). Zugleich ist eine Pflege der bestehenden direktdemokratischen Institutionen unverzichtbar, soll die direkte Demokratie nicht zu einer Veranstaltung ohne Teilnehmende verkommen. Schliesslich beeinflussen neue Informations- und Kommunikationstechnologien die Ausübung der Volksrechte schon heute und es stellen sich diesbezüglich verschiedene Verfassungsfragen auf der Akteursebene und der Systemebene (zu diesen Ebenen s.a. Rz. 17 ff.). 51

4.2.1 Akteursebene

Mikroperspektive. Für die einzelnen Stimmberechtigten hat die Digitalisierung der Volksrechte zahlreiche Vorteile. Bei korrektem Aufbau kann *E-Voting* ungültige Stimmabgaben komplett verhindern und Chancen auf eine verstärkte Partizipation an Abstimmungen bietet – speziell für Auslandschweizerinnen und -schweizer sowie Behinderte (vgl. Po. Carobbio [21.3296] «Menschen mit einer geistigen Behinderung sollen umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können» vom 18. März 2021; s.a. Ber. Vote électronique 2006, 5132 ff.). *Das E-Collecting* reduziert die finanziellen und personellen Ressourcen für die Lancierung eines Volksbegehrens und inkludiert andere Bevölkerungskreise (vgl. Braun Binder, E-Collecting, 545 ff.; Mo. Fehr [08.3908] «Stärkung der Demokratie durch E-Collecting» vom 18. Dezember 2008; Mo. Grüter [18.3062] «Stärkung der Volksrechte, Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet» vom 5. März 2018). Formen der *E-Discussion* erleichtern Einzelnen den Zugang zu Informationen sowie die Bildung und Äusserung von Meinungen bei Abstimmungen. 52

Verfassungsrechtliche Problemfelder. Aus der Sicht einzelner Bürgerinnen und Bürger hat eine verstärkte digitale Wahrnehmung der Volksrechte die verfassungsrechtlichen Anforderungen in Sachen Datenschutzrechte (Art. 13 Abs. 2) sowie an eine freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe Einzelner nach Art. 34 Abs. 2 zu wahren. Fragen stellen sich insbesondere in Bezug auf das Stimmrechtsgeheimnis beim E-Voting, die datenschutzkonforme elektronische Stimmrechtsbescheinigung beim E-Collecting (Bisaz/Serdült, E-Collecting, 533; Gfeller/Glaser/Lehner, E-Collecting, 9), den Anspruch auf ordnungsgemässe und sorgfältige Aus- und Zusammenzählung der Stimmen sowie die vollständige Verifizierbarkeit der elektronischen Ausübung von Volksrechten im Kontext des E-Counting und des E-Voting (Kley A., Staatsrecht, § 24, Rz. 77). Solange Einzelne durch Formen der E-Discussion nicht an einer unverfälschten Äusserung des politischen Willens gehindert werden, bewegen sich derartige Einflussnahmen auf Abstimmungskämpfe im erlaubten Rahmen (Egli/Rechsteiner, Social Bots, 254; Tschannen, Staatsrecht, Rz. 1908 m.w.H.). 53

4.2.2 Systemebene

54 *Makroperspektive*. Die direkte Demokratie in der Schweiz profitiert von einer digitalen Ausübung von Volksrechten in zweifacher Hinsicht: Die Chancen auf eine verstärkte politische Partizipation nimmt zu und es findet eine für die schweizerische Konkordanzdemokratie zentrale Inklusion neuer und anderer Akteure statt (empirisch Petipas/Jaquet/Sciarini, E-Voting, 1 ff.; s.a. Rz. 20). Dass Wahlen und Abstimmungen tatsächlich zu reduzierten Kosten durchgeführt werden können, wurde bisher empirisch nicht nachgewiesen. Beide diese Vorteile werden aus verfassungsrechtlicher Perspektive allerdings zu einem hohen Preis erkauft.

55 *Institutionelles Gleichgewicht zwischen direktdemokratischen und repräsentativen Elementen*. Eine übermässig vereinfachte Lancierung von Volksbegehren durch E-Collecting gefährdet dieses fragile institutionelle Gleichgewicht (Braun Binder, E-Collecting, 544 f., 555; Bisaz/Serdült, E-Collecting, 542 ff.). Höhere Hürden für Volksbegehren können einer Blockade der politischen Prozesse zwar entgegenwirken (so Ammann/Schnell, Volksrechte, 30 ff.; Bisaz/Serdült, E-Collecting, 540 f.). Allerdings besteht dabei wiederum die Gefahr, das institutionelle Gleichgewicht durch eine unerwünschte Störung der politischen Funktionen von Volksrechten (vgl. Rz. 16 ff.) zu gefährden.

56 *Demokratische Öffentlichkeit und Transparenz:* Diese beiden regulativen Prinzipien werden durch automatisierte Prozesse des E-Collecting, des E-Voting und des E-Counting, die von der Laienöffentlichkeit praktisch nicht mehr überprüft werden können, erheblich zurückgedrängt. Mit den Anforderungen von Art. 8 BPR ist das nur schwer vereinbar (Markić, Öffentlichkeit, 125 ff.; Glaser, E-Staat, 278 ff.). Im Rahmen der E-Discussion schalten personalisierte Abstimmungskämpfe die für die Legitimität eines Volksentscheids so wichtige Offenheit der Debatte komplett aus. Indem Stimmberechtigte durch nur für sie einsehbare Argumente zu einem bestimmten Verhalten bewegt werden (s. Ammann/Schnell, Volksrechte, 42), droht die für eine Demokratie zentrale Auseinandersetzung mit anderen Meinungen in den Echokammern des digitalen Raums zu erliegen (Müller J.P., Dialog, 11 f.; zu ähnlichen Phänomenen in der Vergangenheit Komm. zu Art. 17, Rz. 4). Die Trennschärfe zwischen politischen und privaten Debatten verblasst (Habermas, Öffentlichkeit, 496 ff.), intransparente Abstimmungsprozesse wirken sich ihrerseits negativ auf das Vertrauen in die demokratischen Institutionen und Prozesse aus (Ber. PVK E-Counting, 178; Tschannen, Staatsrecht, Rz. 1962; s.a. Ber. Civic Tech, 15). Ausserdem reduziert die «Universalisierung der Kommunikation» (Reckwitz, Gesellschaft, 231 ff.) im digitalen Raum den Aufwand und die Kosten für Desinformationskampagnen vor Volksabstimmungen durch global agierende politische oder private Akteure (s.a. Herdegen, Konstitutionalismus, Rz. 44).

57 *Technisch bedingte Unitarisierung der Abstimmungsorganisation* (s.a. Ber. Civic Tech, 14; Ber. Vote électronique 2002, 676 f.): Einheitliche Softwarelösungen für E-Voting, E-Collecting und E-Counting stärken die Position der BK und die institutionelle Verantwortung des BR. Erwünschte vertikale Machthemmungseffekte, die durch eine kantonale Durchführung eidgenössischer Wahlen und Abstimmung im Bundesstaat entstehen, fallen dahin.

58 *Verstärkte Personalisierung der Politik:* Unterschiedliche Formen der E-Discussion verlagern politische Debatten in selbstgewählte Echokammern des digitalen Raums (s.a. Ber. Civic Tech, 14). Die abnehmende Konfrontation mit anderen Meinungen in einer «Gesellschaft der Singularitäten» (Reckwitz, Gesellschaft, 243 f.) kann nicht nur das demokratische Ringen um zustim-

mungsfähige Handlungsoptionen verringern. Personalisierte Abstimmungskämpfe lassen das direktdemokratische Mitentscheiden zu einem digitalen Mitgestaltungsangebot unter vielen verkommen und führen zu einer «Entritualisierung des Abstimmungsvorgangs» (so Ber. Vote électronique 2002, 646 ff.; 656). Solche strukturellen Veränderungen der Debatten vor und nach Abstimmungen vermögen die integrative Funktion der Volksrechte als eine der wenigen identitätsstiftenden Klammern für die multikulturelle Schweiz als Nation grundlegend zu gefährden (zu den Volksrechten als Identitätsfaktor Rz. 5 f.).

4.3 Standortbestimmung

Die BV liefert keine klare Antwort, wie Volksrechte im digitalen Zeitalter ihren eigenen und komplementären Beitrag zur Legitimation und Akzeptanz von Staatsakten leisten sollen und können. Die Suche nach diesem spielt sich in einem verfassungsrechtlichen Spannungsfeld ab: Auf der Akteursebene bringen digitale Volksrechte einen grossen Nutzen für Stimmberechtigte mit sich, die mit eher leichten Grundrechtseingriffen einhergehen. Auf der Systemebene gehen derweil überschaubare Vorteile durch technische Vereinheitlichung und Effektuierung von Abstimmungsprozessen mit der Gefahr einher, dass marginale technische oder rechtliche Veränderungen grosse Auswirkungen haben, die den Funktionen der Volksrechte im gewaltengliedrigen Arrangement der BV diametral entgegenlaufen. Ferner stellt sich verstärkt die Frage des verfassungsrechtlichen Zugriffs auf die Ordnung von und den Zugang zu sozialen Netzwerken (Ber. BAKOM Kommunikationsplattformen, 45 ff.; s.a. Herdegen, Konstitutionalismus, Rz. 44; weiterführend Kettemann, Normative Order of the Internet, 59 ff.; s.a. den Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2020 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste [Gesetz über digitale Dienste] und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG [COM (2020) 825], der u.a. für einen besseren Grundrechtsschutz und eine verstärkte demokratische Kontrolle digitaler Intermediäre sorgen soll). 59

5. Gebrauch der Volksrechte

Statistik. Zwischen 1848 und 2022 (Stand: 29.02.2022) hatten die Stimmberechtigten über insgesamt *657 Vorlagen* zu befinden (zu den Zahlen vgl. BK, Chronologie Volksabstimmungen, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_gesamt.html>; Swissvotes, Abstimmungen, <www.swissvotes.ch/db/votes>; <www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html#820853938> u. die Datenbank des Zentrums für Direkte Demokratie Aarau [ZDA], <https://c2d.ch/country/CH> [30.6.2022]). Dabei hat sich die Anzahl von 1970 bis 2010 nahezu verdreifacht. In den letzten 10 Jahren fanden bereits mehr Abstimmungen als in der gesamten ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts statt. Am häufigsten sind obligatorische Referenden auf Behördenvorschlag (240), gefolgt von mittels Volksinitiative verlangten Abstimmungen über Verfassungsteilrevisionen (228). Über fakultative Referenden wird relativ am wenigsten abgestimmt, wenn auch knapp (202). Für die Zunahme der Abstimmungen ist weder die relativ gesunkene Unterschriftenzahl noch ein grösseres Misstrauen gegenüber den Behörden verantwortlich, sondern die grössere Zahl der Referendumsvorlagen (dazu Sciarini/Trechsel, Elite politique, 201 ff.). *Abgelehnt* wurden knapp die Mehrheit der Vorlagen (355), wobei 10 Vorlagen nur am Ständemehr, 4 Vorlagen einzig am Volksmehr scheiterten. Während Behördenvorschläge mehrheitlich angenommen werden, bei obligatorischen Referenden in 62 %, bei fakultativen 60

Referenden gar in 72,4% der Fälle, werden Volksinitiativen selten angenommen (12,3%), allerdings über die Hälfte seit der Totalrevision 1999 (näher Komm. zu Art. 139, Rz. 91 f.). *Durchgeführt* werden eidgenössische Abstimmungen an jährlich 1 bis 4 Terminen, an denen üblicherweise über 1–5 Vorlagen abgestimmt wird. Die *Stimmbeteiligung* schwankt erheblich. So nahmen an der Abstimmung über die Reform der Volksrechte nur gerade 28,7% teil (BBl 2003 3111), derweil der Höchstwert bei 78,7% liegt (EWR-Beitritt, BBl 1993 I 168). Im Durchschnitt nahm die Stimmbeteiligung von 1951 bis 1990 von 50,3% auf 40,6% ab. Von 1990 bis 2020 hat sie etwas zugenommen (46,4%). Vgl. zur Verfassungspraxis des fakultativen Referendums auch Komm. zu Art. 141, Rz. 7 sowie zu den unterschiedlichen Volksinitiativen Komm. zu Art. 138, Rz. 6, Komm. zu Art. 139, Rz. 91 f. u. Vorbem. zur Verfassungsrevision, Rz. 57. Insgesamt verdeutlicht der Gebrauch der Volksrechte, dass die direkte Demokratie in der praktischen Handhabung eine eigene Dynamik besitzt, die sich mit den gewandelten institutionellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen entwickelt. Soll die direkte Demokratie funktionsfähig bleiben, so hat diese Dynamik in den institutionellen Rahmen «zurückzuwirken».

V. Würdigung

61 *Lebendige und effektive Demokratie.* Die Überzeugung von der Legitimität und der identitätsstiftenden Kraft der direkten Demokratie bleibt trotz der angesprochenen Spannungsfelder (Rz. 33 ff.) ein wesentlicher Bestandteil der politischen Kultur der Schweiz, die auch im 21. Jahrhundert zu erhalten und zu pflegen ist. Die Institutionen erwiesen sich durchaus als fähig, gesellschaftliche und politische Entwicklungen aufzunehmen und die Funktionsfähigkeit der Volksrechte zu erhalten. Die punktuellen Verbesserungen im Rahmen der Totalrevision 1999, der Volksrechtsform und der NFA, aber auch die Bemühungen um eine Erleichterung der Stimmabgabe unterstreichen dies. Eine nächste Bewährungsprobe wartet mit den Kommunikationsmöglichkeiten im digitalen Raum (Rz. 45 ff.).

62 *Anpassungsbedarf?* Grundlegende Entwicklungen des politischen Systems sind auf Verfassungsstufe auszuweisen; verstärkt noch gilt dies im Kontext von Volksrechten als Wesenszug der Staatsidee und Identitätsfaktor der schweizerischen Eidgenossenschaft. Schliesslich können vermeintlich kleine rechtliche Anpassungen der Volksrechte grosse Auswirkungen haben, die eine entsprechende Verfassungsgrundlage verlangen (für verfassungsändernde Vorschläge s. z.B. Ehrenzeller B., Verfahren, 254 ff.; Wili, Volksinitiative, 22 ff.; Glaser, VdS, II.9, 48 ff.). Nicht auszuschliessen ist ferner, dass sich BR und BVers künftig gezwungen sehen könnten, eine angenommene Volksinitiative Volk und Ständen zwecks Erhalts der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit erneut zum Entscheid zu unterbreiten (s.a. Rz. 43).

63 *Umsichtige Entwicklung.* «Grosse Würfe» wie 1891 mit der formulierten Volksinitiative oder 1921/1977 mit dem Staatsvertragsreferendum sind heute nicht leichter geworden – zu ausdifferenziert sind die einzelnen Verfahren und Verknüpfungen innerhalb der und zwischen den Gewalten. Neuerungen müssen sehr behutsam in dieses austarierte politische System eingepasst werden (Botsch. Revision, 460; s.a. Vorbem. zur Verfassungsrevision, Rz. 62). Diese *Ausdifferenzierung* erfordert bereits bei der Formulierung der Verfassungsgrundlagen grosse Sorgfalt und einen sicheren Blick nicht nur für das rechtlich Wünsch- und politisch Erreichbare, sondern auch für das «law in action», den politischen und rechtlichen Alltag, in dem sich die Volksrechte

entfalten und im Dienste der direkten politischen Mitwirkung der Stimmberechtigten bewähren müssen. Das gilt auch und gerade für das noch weitgehend offene Feld der direkten Demokratie im digitalen Raum (Rz. 45 ff.).

Entwicklung gestützt auf Erfahrungen. Aus der bisherigen Entwicklung der Volksrechte ergeben sich Lehren für die Zukunft. Erstens scheint die Idee einer wie auch immer gearteten Einheitsinitiative nicht praktikabel (zum Vorschlag der allgemeinen Volksinitiative Ehrenzeller/Nobs, St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Komm. zu Art. l39*a*, Rz. 3 ff. u. pa.Iv. SPK-N [06.458] «Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative» vom 15. September 2006), soll nicht einschneidend in die Rechte des Zweikammerparlaments eingegriffen werden (ähnlich Epiney/Diezig, BSK BV, Art. 139, Rz. 6). Zweitens ist die formulierte Verfassungsinitiative als eigentlicher «Leuchtturm» der direkten Demokratie aus dem Instrumentarium der Volksrechte nicht mehr wegzudenken. Ihre Abschaffung oder Ersetzung durch ein anderes Volksrecht ist nicht realistisch. Auf Verfassungsebene scheint einzig die formulierte Initiative und die allgemeine Anregung als praktikable Kombination, welche nicht aufgebrochen werden sollte (vgl. Komm. zu Art. 139, Rz. 76 f.). Denkt man drittens über mögliche neue Verfassungsinstrumente nach, so zielen diese am ehesten auf Neuerungen, wie sie sich in KV finden, innerhalb des bestehenden Verfassungsrahmens auf Gesetzesebene. Schliesslich hat, viertens, eine Digitalisierung der Volksrechte unter Rücksicht auf ihre politischen und staatsorganisatorischen Funktionen zu erfolgen (Rz. 15 ff.). 64

Zukunft? Der Wille und die tatsächliche Bereitschaft, sich auf eine *vertiefte Diskussion* über die Zukunft der schweizerischen Demokratie einzulassen, sind in allen politischen Lagern nach wie vor nicht sehr gross. Zentrale und drängende Fragen betreffend die Volksrechte, etwa die zunehmende Oppositionsfunktion von Volksrechten für die Aussenpolitik infolge einer erstarkten Verlagerung politischer Entscheide in inter- und supranationale Zwischenebenen, verlangen Antworten darauf, wie eine Koordination sich überlappender Rechtsordnungen in einer Weise erreicht werden kann, die mit dem Anspruch direktdemokratischer Selbststeuerung noch vereinbar ist (Diggelmann et al., VdS, I.1, Rz. 29; weiterführend zur Koordination Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 57 ff. u. 105 ff.). Wenn zudem der Gebrauch von Volksrechten ein Identitätsfaktor der Schweiz als Nation bleiben soll (vgl. Rz. 6), geht es bei der direkten Demokratie im digitalen Raum um mehr als neue Stimmkanäle (dazu Rz. 51 ff.). Gesucht sind Antworten, wie die Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie durch die Regierbarkeit des ganzen Staates erhalten und anzupassen sind, um der Ausübung von Volksrechten als bewährtes Ritual einer bestimmten politischen Kultur einen Weg in die Zukunft im digitalen Umfeld zu öffnen. 65