

Wenn Volkes Stimme sich erhebt

Die Praxis der direkten Demokratie in der Schweiz / Von Silvano Möckli

Was politisch zwar einzigartig ist, aber oft vorkommt, ist europaweit kein Medienereignis mehr. Genau das gilt für Volksabstimmungen (Referenden und Volksinitiativen) in der Schweiz. In keinem anderen Staat werden die Stimmberechtigten so oft zu den Urnen gerufen. Allein auf Bundesebene sind seit 1848 433 Volkssentscheide getroffen worden, 279 davon seit 1951. Dies zeigt, dass die Intensität der direkten Demokratie in der letzten Hälfte dieses Jahrhunderts zugenommen hat. Gleichzeitig ist die durchschnittliche Stimmbeteiligung auf ein Niveau von 40 Prozent gesunken.

Ich stelle ganz knapp die Institutionen der direkten Demokratie auf Bundesebene dar (auf kantonaler und lokaler Ebene sind die Einrichtungen vielfältiger): Die Schweiz kennt seit 1848 das obligatorische Verfassungsreferendum. Alle Verfassungsänderungen unterliegen der Abstimmung des Volkes und der Stände (Kantone), wobei das Quorum für das Inkrafttreten einer Änderung eine Mehrheit der Stimmentenden und der Kantone ist. Seit 1848 wurden 139 obligatorische Referenden angenommen und 48 verworfen.

„Paradeinstitution“ Volksinitiative

Mit der ersten Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung 1874 wurde das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt: 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone können verlangen, dass ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz der Volksabstimmung unterstellt wird. Dies ist bisher 128mal vorgekommen und hat zur Ablehnung von 66 Gesetzen geführt. Das Gesetzesreferendum in der Schweiz ist fakultativ-minoritär ausgestaltet, weil es von einer Minderheit ausgelöst werden kann.

Die „Paradeinstitution“ der eidgenössischen direkten Demokratie ist die Volksinitiative zur Teilrevision der Bundesverfassung. Seit 1891 können 100 000 Stimmberechtigte einen Vorschlag zur Änderung der Bundesverfassung unterbreiten, der dann angenommen ist, wenn er in einer Volksabstimmung eine Mehrheit der Stimmentenden und der Kantone findet. Erst zwölf Initiativen haben bislang diese Hürde geschafft, 106 wurden verworfen. Die Initiative ist das stärkste direktdemokratische Mittel, weil damit auch gegen den Willen der Staatsorgane ein Gegenstand der Volksabstimmung unterbreitet werden kann.

Wie alle politischen Institutionen haben die direktdemokratischen Einrichtungen in der Schweiz Vorzüge und Mängel. Zunächst zu den Vorzügen.

– Direkte Demokratie verbreitert den Input in das politische System. Sie erleichtert die politische Beteiligung und die Artikulation von politischen Forderungen auch für Gruppen, die ausserhalb des Parlaments stehen.

– Volksabstimmungen sind sehr gut geeignet, ein bestimmtes Anliegen zu einem politischen Thema zu machen. 90 Prozent der Volksinitiativen werden zwar verworfen; dies bedeutet aber nicht, dass die Anliegen der Initianten nicht später auf andere Weise Berücksichtigung finden. Oft setzt mit einer abgelehnten Vorlage ein allmählicher Meinungswandel ein, der das Anliegen später mehrheitsfähig macht.

– Direkte Demokratie fördert die politische Kommunikation. Hunderttausende von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern setzen sich mit konkreten politischen Problemen auseinander. Damit verbunden ist eine Sozialisationsfunktion, denn unabhängig vom Gegenstand ist jede Abstimmungskampagne auch ein Lehrstück in Sachen Demokratie.

– Direkte Demokratie koppelt die politische Elite stärker an die Stimmberechtigten. Politiker müssen ständig kalkulieren, ob sie für Verfassungs- und Gesetzesvorlagen eine Mehrheit nicht nur im Parlament, sondern auch im Volk finden werden. Kontroverse Abstimmungsvorlagen zwingen die Politiker dazu, Überzeugungsarbeit zu leisten.

– Die besten Leistungen erbringt die direkte Demokratie hinsichtlich des Outputs des politischen Systems. Gewöhnlich gilt: je mehr Staatsbürger einen Entscheid getroffen haben, desto legitimer ist er. Wenn „das Volk“ entschieden hat, gibt es kaum noch Widerstand.

Nun zu einigen Mängeln:

– Direkte Demokratie ist zeitraubend. Der Entscheidungsprozess dauert sehr lange. Die Zahl der Akteure ist höher als in der rein repräsentativen Demokratie, was den Prozess des Interessenausgleichs und der Konsensfindung langwierig macht. Konsensunwillige Gruppierungen können den Entscheidungsprozess blockieren.

– Es machen hauptsächlich jene Kreise von den direktdemokratischen Instru-

menten Gebrauch, die schon im repräsentativdemokratischen Bereich aktiv sind. Politisch „initiativ“ ist stets nur eine kleine Minderheit. Entschieden wird zwar am Ende durch einen Teil des Volkes, aber Auslösung, Vorbereitung, Formulierung und Begründung der Entscheidung liegen bei einer politischen Elite.

– Ein grosser Teil der Stimmbürgererschaft fällt bei komplexen Abstimmungsgegenständen ihre Entscheide mit einem sehr bescheidenen Sachwissen. Für eine fundierte Kenntnis aller Abstimmungsgegenstände wären die Informationskosten zu hoch.

– Die Abstimmungskämpfe werden zunehmend kommerzialisiert. Es besteht eine Tendenz, Unterschriften für Initiativen und Referenden nicht mehr auf der Strasse zu sammeln, sondern eine Werbeagentur zu beauftragen, dies per direct mail zu tun.

Fazit: Trotz der erwähnten Mängel funktioniert die direkte Demokratie in der Schweiz einigermassen zufriedenstellend. Dies heisst aber nicht, dass die direktdemokratischen Institutionen der Schweiz Exportartikel sind. Eingefügt in ein anderes politisches System und einen anderen Kontext, hätten sie ganz andere Konsequenzen. Insbesondere sind sie schwer vereinbar mit einem parlamentarischen politischen System, in dem das Parlament die Regierung stürzen und die Regierung das Parlament auflösen kann.

Direkte Demokratie ist nicht von vornherein eine „höherwertige“ Form der Demokratie. Die Qualität von politischen Systemen hängt eben nicht ganz allein von der Beschaffenheit ihrer Strukturelemente ab, sondern auch davon, wie die Akteure sie in politischen Prozessen mit Leben erfüllen.

Volksabstimmungen in der Schweiz

	1848 bis 1870
Obligatorische Referenden	10
Fakultative Referenden	
Volksinitiativen	
Volksinitiativen mit Gegenentwurf*	
Abstimmungsvorlagen total	10

*Zusammen als eine Abstimmung gezählt; zw

Einmal EU und zurück

Die Schweiz im Kontext der Regierungskonferenz 1996/97 / Von Otto Schmuck

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Madrid vom Dezember 1995 findet sich die Aussage, dass die Schweiz – neben den EU-Beitrittskandidaten und den Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) – über den Stand in der Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Maastrichter Vertrages unterrichtet werden soll.

Seither fanden drei Unterrichtungen durch den Vorsitz der EU statt. Vertreter der italienischen, später der irischen Regierung informierten über die Arbeit der wöchentlich tagenden Gruppe der persönlichen Beauftragten und über die monatlichen Beratungen der zuständigen Aussenminister. Auf diesem Treffen konzentrierten sich die eidgenössischen Vertreter darauf, Informationen zu erhalten, ob die Ergebnisse der Regierungskonferenz direkte Auswirkungen für die Schweiz haben würden. Dies ist nach Aussagen eines Mitarbeiters der Schweizer Botschaft derzeit nicht der Fall. Insofern hält man sich auf Schweizer Seite im Hinblick auf die EU-Regierungskonferenz erkennbar zurück und konzentriert sich vielmehr darauf, die Beziehungen zwischen Bern und Brüssel durch die Aus handlung von bilateralen Abkommen zu festigen.

Die Bereitschaft der Europäischen Union zur Unterrichtung der Schweiz über die Regierungskonferenz überrascht auf den ersten Blick: Ist die Schweiz doch weder ein aktueller Beitrittskandidat noch gehört sie dem EWR an. Bei der Frage nach den Motiven ist auf die vielfältigen Verflechtungen der Schweiz mit der Union zu verweisen: Geographisch ist das Land ringsum von EU-Mitgliedstaaten umgeben. Wirtschaftlich bestehen zu diesen weitreichende Abhängigkeiten: Mehr als

70 Prozent der Importe stammen aus der EU, und knapp 60 Prozent der Exporte nehmen den umgekehrten Weg. Rund 65 Prozent der 1,26 Millionen Ausländer in der Schweiz stammen aus EU-Staaten. Am wichtigsten vielleicht ist jedoch für viele Vertreter der EU die Hoffnung, dass der Beitritt der Schweiz vielleicht doch noch in absehbarer Zeit vollzogen werden kann. Argumentiert wird damit, dass nach einem Beitritt von Österreich, Schweden, Finnland und zahlreichen mittel- und osteuropäischen Staaten die Zeit für eine Neuorientierung der Schweiz reif sei.

Anfang der neunziger Jahre gab es energische Anstrengungen führender Politiker nahezu aller Parteien, eine Änderung der aussenpolitischen Ausrichtung zu erreichen. Am 26. Mai 1992 reichte die schweizerische Regierung offiziell einen Beitrittsantrag in Brüssel ein. Doch beendete das Ergebnis des Referendums über den Beitritt der Schweiz zum EWR vom 6. Dezember 1992 die Träume von einer aussenpolitischen Neuorientierung: 50,2 Prozent der Schweizer und – wichtiger noch – 15 von 23 Kantonen lehnten den Vertrag ab. Damit war auch der Weg zu einer raschen Vollmitgliedschaft blockiert.

Die Entscheidung bedeutete einen erheblichen Rückschlag in den Beziehungen zur EU. Offiziell zog Bern das Beitritts gesuch zwar nicht zurück. Jedoch war allen Beteiligten klar, dass ein erneuter Vorstoss der intensiven Vorbereitung und eines entsprechenden Zeitvorlaufs bedurfte.

Auch wenn ein Beitritt der Schweiz zur EU derzeit nicht aktuell scheint, setzen sich starke politische und wirtschaftliche Kräfte nach wie vor für einen derartigen Beitritt ein. Besonders deutlich wird diese Haltung von der sehr aktiven Europäischen Bewegung der Schweiz vertreten,

die eine Mitgliedschaft des Landes über ein Referendum erreichen will. Dieser basisdemokratische Weg erscheint angesichts des erfolgten Beitritts der sich ebenfalls als neutral verstehenden Länder Österreich, Schweden und Finnland und der sich abzeichnenden EU-Mitgliedschaft einiger mittel- und osteuropäischer Staaten keineswegs als aussichtslos.

„Savogniner Thesen“

Die Befürworter des Beitritts beobachten die Verhandlungen in der Regierungskonferenz mit besonderem Interesse, können die Ergebnisse – etwa durch weitreichende Veränderungen in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik – die Bedingungen für den Beitritt der Schweiz doch erheblich verändern. In den Ende 1995 vorgelegten „Savogniner Thesen“ der Europäischen Bewegung Schweiz wird im Hinblick auf die Schweizer Anliegen an der Regierungskonferenz die folgende Argumentation entwickelt:

- Mit der Regierungskonferenz werden wichtige Weichenstellungen für den europäischen Kontinent vorgenommen, die das Alpenland nicht beeinflussen kann.
- Die Schweiz würde sich als EU-Mitglied dafür einsetzen, dass direktdemokratische Elemente in den integrationspolitischen Aufbau eingefügt würden.
- Nur als Mitglied könnte die Alpenförderung bei der sicherheits- und aussenpolitischen Weiterentwicklung ihre Interessen wahren.
- Die Schweiz würde sich bei der institutionellen Weiterentwicklung aktiv für die Rücksichtnahme auf die mittleren und kleineren Mitgliedstaaten einsetzen.
- Bereits jetzt sei die Beitrittschürde für neue Mitglieder relativ hoch. Die Schweiz würde dafür sorgen, dass der Anpassungsdruck nicht unerträglich gesteigert würde.

Alle diese Positionen werden von Bern bei den offiziellen Unterrichtungen über die Fortschritte in der Regierungskonferenz nicht vorgetragen. Statt dessen beschränkt man sich auf Rückfragen zur Klärung offener Punkte. Doch stellt sich angesichts der geographischen Lage sowie der vielfältigen politischen und wirtschaftlichen Verflechtungen mit der EU eine Frage: Wie lange kann die Schweiz bei der europäischen Integration noch abseits stehen?

weiz 1848 bis 1996

1871 bis 1890	1891 bis 1910	1911 bis 1930	1931 bis 1950	1951 bis 1970	1971 bis 1990	1991 bis 1996	Total	davon ange- nommen	Annahme- quote in Prozent
8	14	17	14	34	64	26	187	139	74,33
16	14	8	16	19	30	25	128	62	48,44
	8	14	12	14	43	14	105	10	9,52
		2	1	2	8		13	8	61,54
24	36	41	43	69	145	65	433	219	50,58

al wurde die Initiative angenommen.

Quelle IPW St. Gallen