

Direkte Demol

Ein St. Galler Politolo

Die totalrevidierte Bundesverfassung von 1874 verankerte unter anderem das fakultative Gesetzesreferendum und stärkte damit die direkte Demokratie. «Der Muni ist nun aus dem Stall, seht zu, wie ihr ihn wieder einfangt!», soll damals ein skeptischer Bundesrat ausgerufen haben. In jüngster Zeit – vor allem nach den Volksabstimmungen vom 6. Dezember 1992 (Nein zum EWR) und 12. Juni 1994 (Nein zu Blauhelmschweiz, Kulturförderung und erleichterter Einbürgerung junger Ausländer) – erhielt die Frage, wieviel di-

■ VON SILVANO MÖCKLI

Kein Staat der Welt kennt so vielfältige und traditionsreiche direktdemokratische Institutionen auf lokaler, gliedstaatlicher und nationaler Ebene wie die Schweiz. Direkte Demokratie ist ein wesentlicher Bestandteil der politischen Kultur und Identität unseres Landes. Drei von vier Schweizerinnen und Schweizern bringen der direkten Demokratie Wohlwollen entgegen. Doch die Skepsis eines grossen Teils der politischen Elite wächst. So wird auch die vom Bundesrat mittlerweile eingesetzte Expertenkommission, die das jahrzehntealte Anliegen einer Totalrevision der Bundesverfassung neu anpacken soll, um die Diskussion von Reformen der direkten Demokratie auf Bundesebene nicht herumkommen.

Ein Spannungsverhältnis

Schon bei der Definition des Problems gehen freilich die Meinungen – je nach Interessenlage der Argumentierenden – auseinander. Staatsorgane klagen über Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit, Blockierung politischer Entscheide, rückwirkende Eingriffe in ihre Zuständigkeiten und Überlastung der politischen Agenda mit direktdemokratischen Aktionen. Gruppen, die vom Volksinitiativrecht Gebrauch machen, protestieren gegen die Verschleppung ihrer Anliegen im Parlament und misstrauen dem Ruf nach «Verwesentlichung» (sprich: Einschränkung) der direktdemokratischen Rechte. Man stösst sich auch daran, dass Unterschriftensammlungen und Abstimmungskampagnen zusehends kommerzialisiert

prozesse komplex. Die Entscheidungsfindung wird schwieriger. Das geht zwangsläufig zu Lasten der «Effizienz», wenigstens kurzfristig. Über mittlere und lange Frist gesehen ist ein solches System aber nicht weniger effizient, weil in einem politischen System, das rasche Entscheide ermöglicht, die Gefahren der Fehlentscheide und der abrupten Richtungsänderungen grösser sind.

Zwischen dem Umfang an politischer Beteiligung und der Entscheidungsgeschwindigkeit besteht stets ein Spannungsverhältnis. Die Frage ist, ob sich die direktdemokratischen Instrumente so modifizieren lassen, dass trotz hoher Beteiligung eine frühzeitige Auswahl zentraler politischer Anliegen und ein rascher Durchfluss von Forderungen durch das politische System möglich bleiben. Ich denke ja. Das Ziel sollte sein, das Erneuerungspotential der direkten Demokratie zu stärken und gleichzeitig das Verhinderungspotential einzuschränken.

Die Diskussion um das Ständemehr

In den meisten Staaten der Erde braucht es für eine Verfassungsänderung mehr als die einfache Mehrheit der Stimmen in einem Parlament. In der BRD beispielsweise bedarf eine Grundgesetzänderung der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates. In den USA müssen drei Viertel der Gliedstaaten einer Verfassungsänderung zustimmen. Im Vergleich dazu ist das schweizerische Erfordernis des Volks- und Ständemehrs nicht ungewöhnlich. Die momentane Diskussion um eine Ab-

Bedürfnissen und Gegebenheiten.
Entsprechend unterschiedlich fällt auch die Definition der Reformziele aus. Forde-

Entsprechend unterschiedlich fällt auch die Definition der Reformziele aus. Forde-

Silvano Möckli



Silvano Möckli, 1950 in Rorschach geboren, hat in St. Gallen, Zürich, Genf und in den USA studiert und lehrt heute Politikwissenschaft als Privatdozent an der Hochschule St. Gallen.

Autor von «Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien», St. Galler Studien zur Politikwissenschaft, Band 16, Verlag Paul Haupt, 1994. (TA)

rungen sowohl nach Einschränkung wie auch nach Ausweitung der direkten Demokratie werden laut.

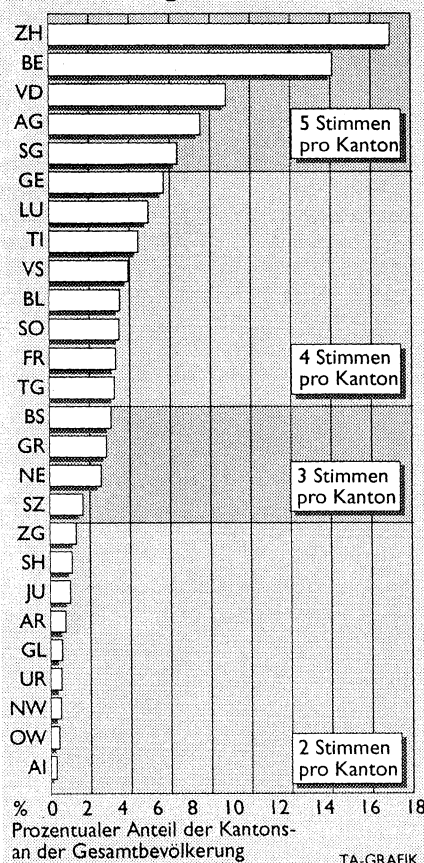
Analysiert man die Wirkungen der direkten Demokratie innerhalb des gesamten politischen Systems, lässt sich auf einer hohen Abstraktionsebene folgendes feststellen: Direkte Demokratie erleichtert den Zugang zum politischen System. Sie ist ein geeignetes Instrument für Gruppen ohne politischen Entscheidungsanteil, ihre Anliegen vorzubringen und zu thematisieren. Aber auch Gruppen mit politischem Entscheidungsanteil schätzen es, nötigenfalls auf direktdemokratische Möglichkeiten zurückgreifen zu können, um unliebsame Entscheide bei einer «höheren Instanz» als dem Parlament anzufechten oder das Parlament zu umgehen, falls sie mit einer vitalen Forderung nicht durchdringen. Leichter Zugang zum politischen System erhöht die Zahl der politischen Akteure und bedeutet auch, dass gewöhnlich sehr viel mehr Bürgerinnen und Bürger über wichtige politische Probleme auf dem laufenden sind als in einem rein repräsentativen System.

Andererseits: Damit in einem politischen System mit direktdemokratischen Elementen überhaupt wichtige Entscheide gefällt werden können, müssen sie breit abgestützt und tragfähig sein. Breiter Konsens, hohe Beteiligung, niedrige Zutrittsschwelle, eine grosse Zahl von Akteuren machen politische Entscheidungs-

erleichtern, denn erstens sind die Fälle «verwerfendes Ständemehr gegen zustimmendes Volksmehr» relativ selten (acht seit 1948), und zweitens müsste man mit der gleichen Argumentation konsequenterweise auch den Ständerat eliminieren, denn er verschiebt die politischen Gewichte permanent weit stärker zugunsten der kleineren Kantone als das Ständemehr in Einzelfällen.

Sicher, seit 1848 haben sich die Bevölkerungsgewichte gewaltig zugunsten der grossen Kantone verschoben. Der Kanton Zürich zählt heute 86mal so viele Einwohner wie der Kanton Appenzell Innerrhoden. Eine Korrektur in der Richtung, dass man den grösseren Kantonen sowohl im Ständerat wie auch beim Ständemehr etwas mehr Gewicht geben würde, wäre zu begrüssen. Schon im 1977 vorgelegten Verfassungsentwurf findet sich der Vorschlag, den 16 Kantonen mit der grössten Bevölkerungszahl einen dritten Ständerat zuzuteilen. Die Stimmgewichtung bei Ständemehr könnte man – in Anlehnung an den deutschen Bundesrat oder den EU-Ministerrat – durchaus differenzierter

Der Vorschlag Möckli für eine Modifizierung des Ständemehrs



TA-GRAFIK

Demokratie – am toten Punkt?

... möchte das «Weideland des Munis» neu abstecken

... rechte Demokratie unserem Land zuträglich sei, neuen Auftrieb. Im TA vom 24. Juni schlug der Berner Politologe Adrian Vatter vor, eine Gruppe oder Partei solle eine Volksinitiative Schweiz ohne Ständemehr lancieren. Nun geben wir einem St. Galler Fachkollegen das Wort. Silvano Möckli plädiert nicht für «Verwesentlichung» (nicht für Abbau) der direkten Demokratie, aber auch nicht für einen Ausbau, sondern für ihre qualitative Wiederbelebung. Er möchte den Muni zügeln und sein Weideland neu abstecken.

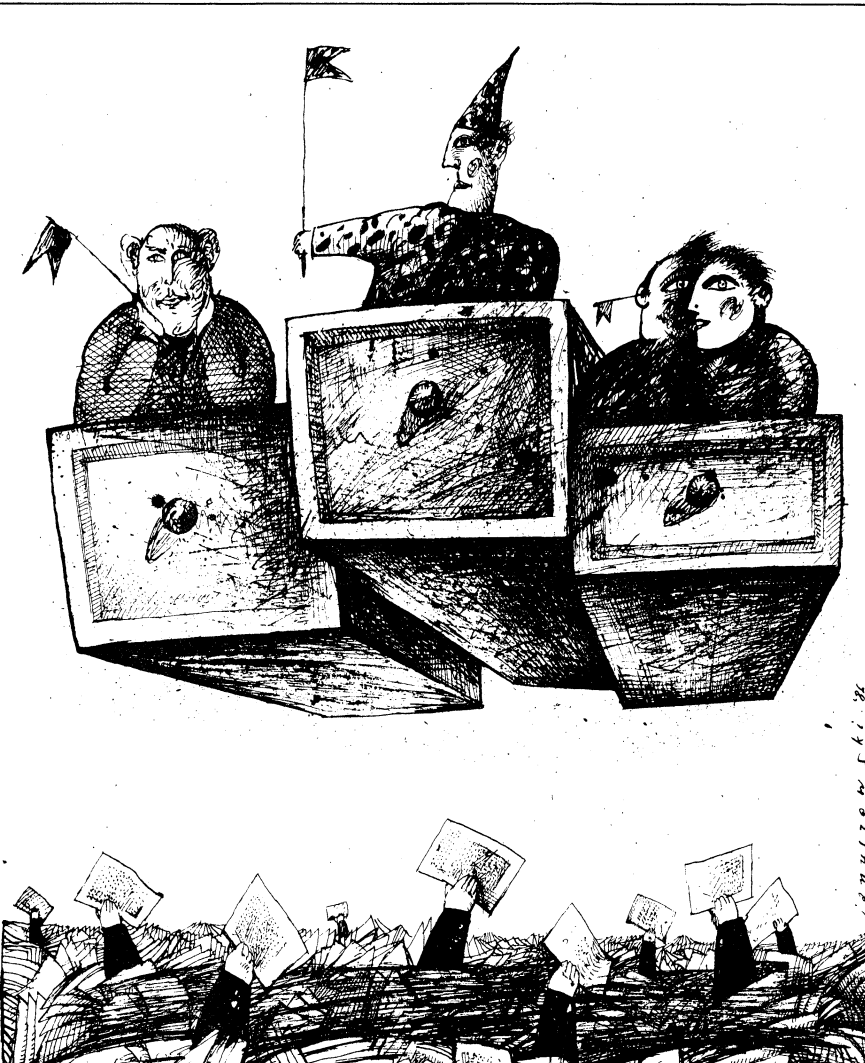
der Vorschlag des sogenannten konstruktiven Referendums, ähnlich wie es die neue Berner Kantonsverfassung vorsieht: Ein Referendum kann bloss ergreifen, wer einen Gegenvorschlag vorlegt. Das wäre vor allem ein geeignetes Instrument, wenn die Schweiz Mitglied der EU würde und folglich EU-Richtlinien umzusetzen hätte: In einem solchen Fall müsste eine Interessengruppe, um eine von der Bundesversammlung vorgeschlagene Lösung zu bekämpfen, gleichzeitig eine eigene unterbreiten. Heute wollen Gegner manchmal eine bestimmte Lösung einfach verhindern, ohne dass eine andere an ihre Stelle tritt, wie sich beispielsweise bei der Frage schweizerischer Uno-Blauhelmtuppen gezeigt hat.

Volksinitiative mit neuen Akzenten

Initiativtexte weisen oft formelle Mängel auf – zum Beispiel wollen sie gleich mehrere Anliegen unter einen Hut bringen –, oder sie lassen inhaltlich zu wünschen übrig, stellen beispielsweise völkerrechtlich strittige Begehren auf. Beim Ausformulieren von Initiativen sollten die Initianten deshalb eine Beratung durch Juristen der Bundeskanzlei beanspruchen können. Titel und Zusammenfassung des Inhalts, die auf den Unterschriftenbögen abgedruckt sein müssten, hätte eine unabhängige Kommission zu formulieren.

Initiativen peilen gewöhnlich keineswegs den Kompromiss an, sondern formulieren Maximalforderungen gesellschaftlicher Gruppen. Das ist einer der Gründe für die geringen Erfolgchancen. Um Initiativen eher mehrheitsfähig zu machen, sollte der direktdemokratische besser mit dem parlamentarischen Entscheidungsprozess verknüpft werden. Ansatzweise ist dies mit der Möglichkeit des Rückzugs einer Initiative und der Unterbreitung eines Gegenvorschlages heute schon der Fall.

Denkbar wäre aber auch folgendes Verfahren: Das Quorum für die Einreichung einer Initiative wird auf 70 000 Unter-





Direkt-demokratisch beobachtete Höhenflüge.

ILLUSTRATION ZYGMUNT JANUSZEWSKI

vornehmen, zum Beispiel: 2 Stimmen pro Kanton bis 100 000 Einwohner (9 Kantone), 3 Stimmen pro Kanton von 100 001 bis 200 000 Einwohner (4 Kantone), 4 Stimmen von 200 001 bis 400 000 Einwohner (8 Kantone), 5 Stimmen bei mehr als 400 000 Einwohnern (5 Kantone). Das ergäbe insgesamt 87 Stimmen, die Mehrheit läge bei 44 (siehe Grafik 1). Denkbar wäre auch, innerhalb dieses Modells den westlichen Kantonen und dem Tessin nochmals je eine Zusatzstimme zu geben.

Diese Reformvariante würde das Ständemehr sanft verändern, ohne es im Verhältnis zur Bevölkerung allzu stark zu proportionalisieren. Gegenüber dem im TA vom 24. Juni vorgestellten Modell der Genfer Professoren Alexandre Trechsel

und Cyrill Hess (Grafik 2) hätte sie überdies den Vorteil, dass niemandem etwas weggenommen würde.

Fakultatives Gesetzesreferendum

Das fakultative Gesetzesreferendum gerät zusehends in Verruf, weil es im Kern veränderungsfeindlich ist. Allein schon die Tatsache, dass es in Anspruch genommen werden «könnte», lastet im voraus wie ein Damoklesschwert auf dem gesamten Gesetzgebungsprozess und hemmt die Suche nach mutigen politischen Lösungen. Dieses Instrument müsste meiner Meinung nach so modifiziert werden, dass seine Bremswirkung vermindert wird.

Das fakultative Referendum liesse sich in ein abrogatives Referendum (auflösendes Referendum) umgestalten. Oft dreht sich bei einem neuen Gesetz der Streit darum, wie es sich auf Wirtschaft und Gesellschaft konkret auswirken werde. Das aber kann man verlässlich erst sagen, wenn man bereits Erfahrungen mit den neuen Rechtsnormen gemacht hat. Ein Gesetz sollte deshalb nach der Verabschiedung im Parlament in Kraft treten können und ein Referendum zu seiner Aufhebung (Abrogation) erst zwei Jahre danach möglich sein. Ein ähnliches resolutions Referendum ist auf Bundesebene bereits bekannt, nämlich bei Dringlichen Bundesbeschlüssen.

Eine Alternative wäre die Abschaffung des fakultativen Referendums und die Einführung der Gesetzesinitiative. Auch mit der Gesetzesinitiative wäre es möglich, ein neues Gesetz aufzuheben, weshalb man für diesen Fall eine Sperrfrist einbauen müsste. Mit der Gesetzesinitiative liessen sich Neuerungen leichter durchsetzen, weil bei der Volksabstimmung das Ständemehr entfielen.

Zu prüfen wäre die Möglichkeit, nicht nur gegen das ganze Gesetz, sondern auch gegen Teile eines Gesetzes das Referendum ergreifen zu können. Oft richtet sich nämlich die Opposition nur gegen einzelne Streitpunkte – dennoch kann zurzeit nach einem erfolgreichen Referendum das ganze Gesetz nicht in Kraft treten. Mit der Gesetzesinitiative wäre die Aufhebung von Teilen eines Gesetzes ohne weiteres möglich.

Auf den ersten Blick sympathisch ist

behandelt. Falls das Parlament die Initiative ablehnt und die Initianten unter Berücksichtigung der Gegenargumente den Text zu modifizieren wünschen, müssten sie nochmals 30 000 Unterschriften beibringen. Mit diesem Verfahren wäre eine Kompromissbildung erleichtert, und die Erfolgchancen für Initiativen bei der Volksabstimmung würden sich verbessern.

Als Korrektiv zur Kommerzialisierung und Professionalisierung der Abstimmungskampagnen, denen finanzschwache Abstimmungskomitees nicht gewachsen sind, sollte eine massvolle staatliche Finanzhilfe geprüft werden. Das Gegenstück dazu wäre die Offenlegungspflicht. Heute tappt man, wenn man die Finanzierungsquellen zu ermitteln versucht, weitgehend im dunkeln. Alle an einer Kampagne beteiligten Organisationen hätten künftig die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel öffentlich bekanntzumachen.

Umstritten ist die Frage, ob dem Bundesgericht die Kompetenz eingeräumt werden solle, erfolgreiche Volksinitiativen auf ihre Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und den Grundrechten zu überprüfen. Bislang gilt ein Volksentscheid in der Schweiz als sakrosankt, und man empfindet es als stossend, wenn einige Richter den Entscheid eines ganzen Volkes aufheben könnten. Es wird zu wenig deutlich gemacht, dass sich auch die Stimmenden in ihren Entscheiden nicht über rechtsstaatliche Grundsätze hinwegsetzen können.

Grundsätzlich befürworte ich deshalb eine Überprüfung von Volksentscheiden durch das Bundesgericht. Dessen Zuständigkeit würde so allerdings erheblich ausgeweitet. Darum schiene mir ein Korrektiv sinnvoll. Die Bundesrichter sollten zwar wie bisher durch die Bundesversammlung gewählt werden, es müsste aber ein Initiativrecht auf deren Abberufung geschaffen werden. Für das Zustandekommen einer solchen Initiative wären die Unterschriften von mindestens einem Zehntel der Stimmbürgerschaft erforderlich, das wären heute etwa 460 000.

Die Vorzüge überwiegen

Fazit: Die direkte Demokratie hat innerhalb des politischen Systems der Schweiz unter dem Strich mehr Vorzüge als Mängel. Wie jede politische Institution muss sie veränderten Gegebenheiten angepasst werden. Reformen sollten meines Erachtens nicht darauf zielen, die direkte Demokratie einzudämmen, sondern sie zu beleben – unter Verstärkung ihres Erneuerungspotentials.

Das Modell der Genfer Politologen Trechsel und Hess

