

- NEUENSCHWANDER, Peter (2006). Die Ständesinitiativen: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Adrian VATTER (Hrsg.), *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: NZZ.
- NÜSSLI, Kurt (1985). *Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten*. Grütich: Rüegger.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan.
- PAPADOPOULOS, Yannis (2002). Connecting Minorities to the Swiss Federal System: A Frozen Conception of Representation and the Problem of Requisite Variety, in: *Publius* 32(3): 47–65.
- PISTERER, Thomas (1995). Neue Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen, in: *Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 96: 258–275.
- SAGER, Fritz (2003). Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9(1): 309–332.
- SAGER, Fritz und Christian RÜEHLI (2005). Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11(2): 101–129.
- SAGER, Fritz und Isabelle STEFFEN (2006). Die Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Adrian VATTER (Hrsg.), *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: NZZ.
- SCHALTEGGER, Christoph A. (2001). Ist der Schweizer Föderalismus zu kleintänmig?, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7(1): 1–18.
- SCHARPE, Fritz W. (1994). *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- SCHENK, Emanuel (1997). Das Vernehmlassungsverfahren aus der Sicht der Praxis, in: *LeGes Gesetzgebung & Evaluation* 8(1): 83–88.
- TAMM, Nikolaus (1982). *Kooperation im Schweizer Bundesstaat: Die Konferenzen der Fachstellen des Bundes und der Kantone*. Riehen: FFR.
- TRIVELLI, Laurent (1974). *Le bicaméralisme: Institution comparées. Étude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des Etats*. Lausanne: Payot.
- UNTEREGGER, Robert (1998). *Weiterdenken am Konzept Zukunftsmat*. Schriftenreihe der Stiftung Zukunftsmat, Bd. 1. Moosseedorf: SZ.
- VATTER, Adrian (2002). *Kantonale Demokratie in Vergleich. Entstehungsründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich.
- VATTER, Adrian (2005). The Transformation of Access and Veto Points in Swiss Federalism, in: *Regional and Federal Studies* 15(1): 1–18.
- VATTER, Adrian (2006). *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: NZZ.
- VATTER, Adrian und Fritz SAGER (1996). Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(2): 165–200.
- VATTER, Adrian und Sonja WÄLTI (2003, Hrsg.). *Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft Sonderheft*, 1(9).
- WAGSCHAL, Uwe und Hans RENTSCH (Hrsg., 2002). *Der Preis des Föderalismus*. Zürich: Orell Füssli.
- WÄLTI, Sonja (1996). Institutional reform of federalism: Changing the players rather than the rules of the game, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(2): 113–141.
- WÄLTI, Sonja (2001). *Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- WIESLI, Reto und Wolf LINDER (2000). *Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonalen Interesses in National- und Ständental*. Bern: Studie im Auftrag der Eidgenössischen Parlamentarischen Kommission.
- WILLI, Hans-Urs (1988). *Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland. Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven. Eine institutsbezogene Studie*. Bern: Stämpfli.

2.2 Direkte Demokratie

Wolf Linder

Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

unter Mitarbeiter von

Georg Lutz,

Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

Inhaltsverzeichnis

1	Institutionelle Grundzüge und Entwicklung der Volksrechte	104
2	Die Volksrechte beim Bund	105
3	Die Volksrechte in den Kantonen und Gemeinden (s. auch Kapitel 3.1, Tabelle 1)	108
4	Das Entscheidungssystem der halbdirekten Demokratie	109
5	Die direkten Entscheidungswirkungen der Volksrechte	111
6	Die indirekten Wirkungen der Volksrechte	115
7	Abstimmungskampagnen	116
8	Vergleichende Aspekte	118
9	Abschliessende Bemerkungen	119

1 Institutionelle Grundzüge und Entwicklung der Volksrechte

Das Konzept der schweizerischen Volksrechte unterstellt wichtigste (Verfassungs-) und wichtige (Gesetzes-)Entscheidung des Parlaments der Volksabstimmung durch das Referendum und gibt der Stimmbürgerschaft zudem Gelegenheit, eigene Vorschläge durch die Volkssynthese zur Abstimmung zu bringen. Die Volksrechte entwickelten sich auf Ebene der Kantone noch vor der Gründung des Bundesstaats (Kölz 1992; Vatter 2002). Sie waren beeinflusst von den französischen Ideen des «pouvoir constituant» bzw. der «Volksouveränität» und führten zu einer Konzeption «individualistisch-naturrechtlich unmittelbar demokratisch des französischen Revolutionsrechts und des schweizerischen Radikalismus» (Kölz 1992: 320). Diese unterscheiden sich gleichermassen von der eigenen Tradition lokaler, genossenschaftlich-föderativer Versammlungsdemokratie wie von der Repräsentativ-Demokratie, welche sich auf die Wahl des Parlaments bzw. der Regierung beschränkt und im 20. Jahrhundert universelle Verbreitung findet.

Als Ausfluss der Volkssouveränität im 19. Jahrhundert galt zunächst das (obligatorische) Verfassungsreferendum: Die Regenerationsverfassungen der 1930er Jahre von Bern, Luzern, Schaffhausen, Aargau, St. Gallen, Waadt und Baselstadt sahen allesamt vor, dass die neue Verfassung und ihre Änderungen dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssten. Einzelne Kantone führten gleichzeitig Frühformen der Verfassungsinitiative ein: Im Thurgau, Aargau und in Schaffhausen konnte die absolute Mehrheit, in Luzern und im Baselstadt eine Zweidrittelmehrheit der Stimmberechtigten mit ihrer Willensäußerung eine direkte Revision der Verfassung erwirken. Später setzte sich das «zweistufige» Verfahren durch, das der Kanton St. Gallen als Erster 1838 einführt: Wenn 10 000 Stimmberechtigte ein Begehren auf Verfassungsrevision stellen, fand im zweiten Schritt eine Volksabstimmung statt (Kölz 1992: 305ff).

Die Vorstufe des modernen Referendums bildete das «Vetos»; die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten konnte ein Gesetz zu Fall bringen – wobei die Nichtstimmenden als annehmend gezählt wurden. Auch hier führte St. Gallen bereits 1831 ein zweistufiges Verfahren ein, das die Ergreifung des Vetos durch einen Bruchteil der Bürger vom zweiten Schritt der eigentlichen Abstimmung trennte. Von erheblichem Einfluss war schliesslich die Einführung der Volksinitiative im Kanton Waadt: 8000 Stimmberechtigte konnten Anregungen zu allen Bereichen des Staatshandels, also auch für Gesetze und nicht rechtsetzende Beschlüsse, zur Volksabstimmung bringen. Gleichzeitig war mit der waadtländischen Form der Initiative auch die Aufhebung oder Abänderung bestehender Gesetze, also eine Form des resolutiven Referendums möglich (Kölz 1992: 474).

Mit den demokratischen Bewegungen der 1860er Jahre schälten sich die heutigen Formen des Referendums und der Volksinitiative bei Bund und Kantonen heraus. Die Bundesverfassung von 1848 hatte nur das obligatorische Verfassungsreferendum und die Volkssynthese auf Totalrevision vorgesehen. Das war im Grunde genommen ein Repräsentativ-System, in welchem das Parlament tatsächlich als «oberster Gewalt des Bundes» im Zentrum stand (Schmid 1971). Dieses System änderte sich grundlegend mit der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums (1874) und der Volkssynthese auf Partialrevision der Bundesverfassung (1891): Sie führten zum Entscheidungssystem der «halbdirekten Demokratie». Das 20. Jahrhundert brachte nur geringfügige Modifikationen der Volksrechte. Das Staatsvertragsreferendum, 1921 eingeführt und 1977 erweitert, schuf die Möglichkeit zur Mitsprache des Volkes in ausserpolitischen Entscheidungen. Sodann wurde die Möglichkeit der Bundesversammlung, Beschlüsse durch die Dringlichkeitserklärung dem Referendum zu entziehen, 1939 und 1949 mit der Einrichtung des sog. resolutiven Referendums eingeschränkt. Nach Einführung des Frauenstimmrechts (1971) wurde 1977 die Zahl erforderlicher Unterschriften für das fakultative Referendum von 30 000 auf 50 000, und für die Volkssynthese von 50 000 auf 100 000 erhöht.

Eine zweifache Erweiterung erfuhr die Volksrechte 2003. Erstens: Mir der neu eingeführten allgemeinen Volksinitiative, die ebenfalls 100 000 Unterschriften benötigt, können Stimmberechtigte das Parlament beauftragen, ein Anliegen durch eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung umzusetzen. Im Fall einer Verfassungsänderung erfolgt eine obligatorische Volksabstimmung. Im Fall der Gesetzesänderung kann fakultativ das Referendum ergriffen werden. Zweitens: Das fakultative Staatsvertragsreferendum ist über den bisherigen Anwendungsbereich hinaus für alle Verträge möglich, die wichtige rechtserhebende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordern. Andere Reformvorschläge wurden hingegen bereits in der parlamentarischen Beratung verworfen, so die Einführung der Gesetzesinitiative oder des Finanzreferendums, wie es die meisten Kantone kennen, oder die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiativen und fakultative Referenden.

2 Die Volksrechte beim Bund

Das obligatorische (oder Verfassungs-)Referendum

Der obligatorischen Nachentscheidung durch Volk und Stände unterliegen alle Änderungen der Verfassung sowie die Genehmigung von Staatsverträgen, welche den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften (wie etwa die EU) zum Gegenstand haben. Das obligatorische Referendum war bis in die 1930er Jahre relativ selten, kann jedoch nach

dem Zweiten Weltkrieg mit der Entwicklung des Wirtschafts- und Sozialstaats immer häufiger zum Zug; denn nach Art. 3 BV bedarf jede neue Bundeskompetenz einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage. Der grösste Teil der Verfassungsabstimmungen betrifft deshalb die Erweiterung der Bundesaufgaben. Das obligatorische Staatsvertragsreferendum ist selten, aber bei wichtigen Gelegenheiten zum Zuge gekommen, so bei den Vorlagen zum Beitritt zur UNO (1986 und 2002) bzw. zum EWR (1992) oder bei den Abstimmungen über die bilateralen Abkommen mit der EU 2000 und 2005.

Das obligatorische Referendum verlangt das doppelte Mehr von Volk und Kantonen. Für das Ständemehr zählt jeder Vollkanton, der die Vorlage annimmt, als eine Stimme, jeder Halbkanton eine halbe Stimme. Beim Stimmenspart des Ständemehrs (1,5 von 23 Ständestimmen) gilt die Vorlage als abgelehnt.

Das fakultative (oder Gesetzes-)Referendum²

Gesetze, allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse sowie völkerrechtliche Verträge, welche unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtssetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordern, sind von Parlament mit einer Referendumsklausele zu versehen. Ergreifen 50 000 Stimmbürgerinnen oder acht Kantone innerhalb von drei Monaten das Referendum, so wird der Parlamentsbeschluss der Volksabstimmung unterstellt. Das Gesetz tritt nur dann in Kraft, wenn die Mehrheit der Stimmenden die Vorlage annimmt (einfaches Volksmehr).

Das resolutive Referendum beim Dringlichkeitsrecht

Mit dem sog. Dringlichkeitsrecht für dringende Bundesbeschlüsse von 1874 konnte das ordentliche Referendum auf unbestimmte Zeit aufgeschoben bzw. aufgehoben werden. Insbesondere zur Zeit der Wirtschaftskrise in den 1930er Jahren führte der exzessive Gebrauch der Dringlichkeitsklausele zum sog. «Vollmachtenregime» des Bundesrates und zur Ausserkraftsetzung der Volksrechte. Mit der Neuordnung des Dringlichkeitsrechtes 1939 und 1949 (Art. 165 BV) ist dieses stark eingeschränkt worden. Das Dringlichkeitsrecht kann nur für die zeitliche Unaufschiebbarkeit in Anspruch genommen werden, ist grundsätzlich befristet und kann das Referendum nicht mehr umgehen, sondern nur noch zeitlich aufschieben. Dringliche Beschlüsse, die sofort in Kraft treten, bedürfen der absoluten Mehrheit in beiden Kammern. Beschlüsse ohne zureichende Verfassungsgrundlage müssen innert Jahresfrist von Volk und Ständen genehmigt werden; anderenfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres ausser Kraft und können nicht erneuert werden. Gegen verfassungskonforme Beschlüsse kann zwar

das Referendum sofort ergriffen werden; es hat aber bloss resolutive Wirkung: Wird das Volksmehr nicht erreicht, tritt der Beschluss ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft und kann nicht mehr erneuert werden. Wird kein Referendum verlangt, kann der Beschluss verlängert werden.

Das Dringlichkeitsrecht ermöglicht also, zeitlich unaufschiebbar, befristete Beschlüsse sofort zu fassen und die manchmal langwierige Genehmigung in der Referendumsdemokratie aufzuschieben, ohne sie aufzuheben. Die letzte Periode häufiger Anwendung des Dringlichkeitsrechts fällt in die frühen 1970er Jahre (Auer 1976).

Die Volksinitiative³

Beim Bund können 100 000 Bürger die Gesamt- oder die Teilrevision der Verfassung verlangen. Die Initiative auf Totalrevision hat (mit Ausnahme der gescheiterten Frontisten-Initiative von 1935) noch nie praktische Bedeutung erlangt, im Gegensatz zur häufigen Partialrevision, die sich grosser Beliebtheit für verschiedenste Begehren erfreut, von der Förderung von Wanderwegen bis zur Abschaffung der Armee. Aufhebung, Änderung oder Neuschaffung eines Verfassungsartikels können dabei in Form eines konkret ausformulierten Begehrens oder seit 2003 als allgemeine Volksinitiative verlangt werden, wobei die allgemeine Volksinitiative auch als Gesetz umgesetzt werden kann. Erstere wird wegen ihrer Unveränderbarkeit durch das Parlament von den Initiantinnen vorgezogen. Ob das 2003 neu eingeführte Instrument überhaupt je genutzt wird, ist daher fraglich. Kommt eine Volksinitiative innerhalb der heute verlängerten Frist von 18 Monaten zustande, so wird sie vom Bundesrat und vom Parlament beraten und den Stimmbürgern mit einer (meist ablehnenden) Abstimmungsempfehlung vorgelegt. Das Parlament kann den Stimmbürgerinnen gleichzeitig einen Gegenvorschlag unterbreiten. Zur Annahme einer Verfassungsinitiative braucht es – analog zum Verfassungsreferendum – das doppelte Mehr von Volk und Ständen. Werden in einer Abstimmung sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenvorschlag angenommen, entscheiden die Stimmbürger über eine angefügte Eventualfrage, welchem der beiden Vorschläge sie den Vorzug geben möchten. Dieses Verfahren nach Art. 139b BV wurde 1987 eingeführt. Es erlaubt den Stimmbürgerinnen, ihre Präferenzen zwischen Initiative, Gegenvorschlag und Status quo mit dem Stimmzettel korrekter auszudrücken. Die frühere Ordnung, die das «Doppelte Ja» verbot, lud nämlich das Parlament geradezu ein, mit einem Gegenvorschlag das Lager der Veränderungswilligen aufzuteilen und damit den Status quo zu halten.

3 Die Volksrechte in den Kantonen und Gemeinden (s. auch Kapitel 3.1, Tabelle 1)

Kantone und Gemeinden kennen eine vergleichbare Regelung der Volksrechte. Zunächst zu den Kantonen (Lutz und Strohmann 1998: 111ff; s. auch Trechsel und Serdült 1999; Vatter 2002): Das Grundsystem des Bundes – obligatorisches Verfassungsreferendum, fakultatives Gesetzesreferendum, Volksinitiative auf Total- und Partialrevision – ist in allen Kantonen verwirklicht (vgl. Kapitel 3.1 Die Kantone, Tabelle 1). Die Hauptunterschiede sind die folgenden:

- Die Kantone kennen im Gegensatz zum Bund auch die Gesetzesinitiative, und ein Drittel der Kantone unterstellt jede Gesetzesänderung dem Referendum (obligatorisches Gesetzesreferendum).
- Von den Volksrechten werden auch wichtige Einzelakte oder Verwaltungsbeschlüsse des Parlaments erfasst. Hier ist zunächst das Finanzreferendum zu erwähnen: Grössere einmalige oder wiederholte Finanzbeschlüsse, die einen erheblichen politischen Gestaltungsspielraum beinhalten – v.a. öffentliche Bauten und Anlagen – werden der Stimmbürgerschaft obligatorisch oder fakultativ zur Nachprüfung unrebreiter. Einzelne Kantone kennen das fakultative Referendum auch für weitere Entscheide, etwa die Erteilung von Wasserechtskonzessionen oder wichtige Planungsbeschlüsse allgemeiner Art oder für den Bau von Hochleistungsstrassen.
- Auch die föderalistische Mitwirkung des Kantons, etwa die Auslösung einer Standesinitiative oder die Stellungnahmen des Kantons in Fragen der Kernenergie, unterliegt in einzelnen Kantonen dem fakultativen Referendum.
- Die Landgemeinde, als Versammlungs- und besondere Form traditionaler Direktdemokratie, ist auf dem Rückzug. Sie wurde in den letzten Jahren in den Kantonen Appenzel Auserroden, Ob- und Nidwalden abgeschafft und wird nur noch in den Kantonen Glarus und Appenzel Innerroden praktiziert.

Das kantonale System der halbdirekten Demokratie gibt der Mitwirkung der Stimmbürgerschaft grössere und vielfältigere Möglichkeiten als beim Bund, ist freilich auch komplexer. Ferner sind die Hürden zur Ergründung des fakultativen Referendums und der Volksinitiative höchst unterschiedlich: Im Kanton Tessin etwa braucht es 5,3% der Stimmberechtigten für eine gültige Volksinitiative, in den Kantonen Aargau oder Basel-Landschaft reichen 0,9%. Ebenso unterschiedlich ist die Häufigkeit des Gebrauchs der Volksrechte. So waren im Kanton Zürich in der Zeit von 1980 bis 1997 56 Volksinitiativen zu verzeichnen, in den Kantonen Nidwalden, Glarus, beiden Appenzell keine einzige. Die Intensität der direkten Demokratie in den Kantonen hängt nicht von der Höhe der Hürden ab. Vielmehr sind städtische Kantone auch die Zentren intensiver

Direktdemokratie, während die homogenere Bevölkerung kleiner Landkantone, wie der Uri, Schwyz, von den Volksrechten nur ausnahmsweise Gebrauch macht (Vatter 2002: 271).

Schliesslich zu den Gemeinden:

- Zunächst ist festzuhalten, dass kleinere Gemeinden der Deutschschweiz vor allem von der Versammlungsdemokratie geprägt sind: Die jährliche Vollversammlung der Bürgerschaft genehmigt Rechnung und Voranschlag der Gemeindebehörde und trifft weitere wichtige Beschlüsse (Micotti und Bützler 2003; Ladner 1991). Allerdings kennen viele Gemeinden parallel zur Gemeindeversammlung Referendums- und Initiativmöglichkeiten mit Urnenabstimmung. Grössere Gemeinden mit über 20 000 Einwohnern, und in der Romandie auch die kleineren, kennen eine Aufgabenteilung zwischen Exekutiv- und Legislativbehörden. Hier hat sich also, ähnlich wie in den Kantonen, ein Grundmodell des Parlamentarismus mit vom Volk gewählter Regierungsbehörde durchgesetzt, welches durch die Abstimmungsdemokratie an der Urne ergänzt wird.

- Behördenorganisation und Volksrechte sind geprägt von grosser Vielfalt (Micotti und Bützler 2003; Lafitte 1987). Was Gemeindeordnungen der Volksabstimmung unterstellen, ist oft zufällig. Hingegen bestirgt sich in empirischen Untersuchungen die unterschiedliche politische Kultur der Deutschschweiz und der Romandie. Generell spielen Referendum und Initiative in den deutschschweizerischen Gemeinden eine grössere Rolle und finden häufiger statt als in der Westschweiz (Micotti und Bützler 2003: 113; Huissoud und Joye 1991), deren Kantone eher vom französischen Repräsentativsystem geprägt sind.

4 Das Entscheidungssystem der halbdirekten Demokratie

Im Gegensatz zum Plebiszit, das in parlamentarischen Demokratien zur Stützung und Legitimierung der aktuellen Regierungspolitik verwendet wird (in Frankreich z.B. durch de Gaulle in der Algerienfrage 1960 oder durch Mitterrand 1992 für die Maastricht-Verträge), sind die schweizerischen Volksrechte grundsätzlich als Oppositionsrechte des Volkes zu verstehen. Sie sind im 19. Jahrhundert aus einer basisdemokratischen Bewegung entstanden, die dem Repräsentativsystem misstrauisch gegenüberstand und der es um die Begrenzung parlamentarischer Macht und um die Kontrolle der wichtigsten politischen Entscheidungen ging. Es strebt deshalb im Gegensatz zum Plebiszit nicht im Belieben der Behörden, welche Entscheidungen sie dem Volk vorlegen. Vielmehr schreibt die Verfassung dem Parlament vor, welche seiner Entscheidungen es dem Volk zur Nachentscheidung vorzulegen hat. Ebenso umschreibt

die Verfassung die Bedingungen, unter denen eine Gruppe von Stimmberechtigten das fakultative Referendum oder eine Volksinitiative ergreifen und damit die Volksabstimmung auslösen kann. Daraus ist ein Regierungssystem entstanden, in welchem die drei Entscheidungsorgane der Regierung, des Parlaments und der Stimmbürgerschaft in differenzierter Weise zusammenarbeiten:

- Dem Volk – mit der höchsten demokratischen Legitimation – steht das Recht zur Mitwirkung an allen wichtigsten Entscheidungen zu, nämlich jenen, die auf Verfassungsstufe zu lösen sind. Hier kommen das obligatorische Referendum und die Volksinitiative zum Zug.
 - Das Parlament, dem die zweitgrösste Legitimation zukommt, trifft die nächstwichtigen Entscheidungen, v.a. in der Form des Gesetzes. In den meisten Fällen ist diese Entscheidung endgültig, aber sie steht unter dem Vorbehalt der Nachentscheidung durch das Volk. Eine Gruppe von Stimmbürgerinnen kann diese durch das fakultative Referendum auslösen.
 - Der Regierung stehen die übrigen Entscheidungen geringerer materieller Wichtigkeit in Form von Verordnungen und Einzelentscheiden zu. Sie sind endgültig; das Volk hat keine Möglichkeiten der Mitwirkung.
- Vereinfacht lässt sich also sagen: Das Volk hat die Letztentscheidung über die wichtigsten politischen Fragen; das Parlament über die wichtigsten, und die Regierung entscheidet endgültig über die Fragen geringerer Wichtigkeit. Diese Idee gestufter Organkompetenzen nach dem Kriterium materieller Wichtigkeit findet sich zumindest annäherungsweise auch in den Normstufen von Verfassung, Gesetz und Verordnung (Müller 1979). Das Konzept lässt sich wie folgt veranschaulichen:

Table 1: Das Konzept der halbdirekten Demokratie beim Bund

Art der Entscheidung	Normstufe der Rechtsordnung	Beratende Behörde	Mitwirkung des Volkes
Höchste materielle Wichtigkeit	Verfassung	Parlament	Oblig. Referendum, Volksinitiative
Hohe materielle Wichtigkeit	Gesetz, Bundesbeschluss	Parlament	Fakultatives Referendum
Geringere materielle Wichtigkeit	Einfacher Parlamentsbeschluss, Verordnung	Parlament, Regierung	keine Mitwirkung

Die Bedeutung dieser Kompetenzordnung liegt auf mehreren Ebenen. Erstens bildet sie ein Selektionssystem, welches das Dilemma zwischen unbefriedigender Realität repräsentativer Demokratie und unmöglicher Utopie direkter Demokratie in allen Entscheidungen auf pragmatische Weise löst: Die direkte Mitsprache des Volkes soll nicht in allen, aber in den wichtigsten Fragen möglich sein. Darum spricht man – wo das Zusammenwirken von Volk, Parlament und

Regierung gemeint ist – auch von «halbdirekter Demokratie», und diese selektioniert die direktdemokratischen Entscheide systematisch nach dem Kriterium materieller Wichtigkeit. Zweitens begrenzt dieses Entscheidungssystem die autonomen Handlungsspielräume von Regierung und Parlament, ohne indessen die Grundvorzüge des Parlamentarismus preiszugeben. Bundesrat und Eidgenössische Räte bilden nach wie vor das politische Entscheidungszentrum. Insbesondere die Idee des 19. Jahrhunderts einer «Volksgesetzgebung» hat sich nicht erfüllt – faktisch bleibt der Grosseil wichtiger Entscheide in der Hand des Parlaments. Hingegen setzen Referendum und Initiative das Volk in die Rolle einer institutionalisierten Opposition, welche mindestens die Verfassungsgebung und damit die Staatsentwicklung nachhaltig beeinflusst hat. Dies wird nachstehend unter den «direkten Entscheidungswirkungen der Volksrechte» diskutiert. Drittens ist der Versuch der Behörden, die Entscheidungsrisiken insbesondere des fakultativen Referendums zu minimieren und zu kontrollieren, beinahe so alt wie die Volksrechte selbst. Vom Referendum ging deshalb eine «strukturbildende» Wirkung aus: Die ursprüngliche (parlamentarische) Mehrheitspolitik wurde abgelöst durch die Verhandlungspolitik der Konkordanz, welche alle wichtigen politischen Kräfte in die Entscheidung einbezieht. Diese integrierende Funktion der Volksrechte, insbesondere des Referendums, wird nachstehend als «indirekte Wirkung» des Konkordanzzwangs erläutert.

5 Die direkten Entscheidungswirkungen der Volksrechte⁴

Jährlich haben die Stimmberechtigten allein auf Bundesebene über etwa sechs Verfassungsänderungen zu entscheiden, von denen etwa die eine Hälfte auf Vorschläge des Parlaments, die andere Hälfte auf Volksinitiativen zurückgeht. Hinzu kommen jährlich etwa zwei bis vier Gesetzesreferenden. Tabelle 2 gibt einen Überblick über den Gebrauch von Initiative und Referendum beim Bund.

Das obligatorische Verfassungsreferendum

Wie bereits ausgeführt, betrifft die grösste Zahl der Verfassungsreferenden die Modifikation oder Erweiterung der Bundesaufgaben, und die Verfassungsabstimmung ist erforderlich wegen der föderalistischen Kompetenzordnung. Der relativ hohe Anteil von rund einem Viertel verworfener Verfassungsvorlagen zeigt, dass die von Bundesrat und Parlament vorgeschlagenen Neuerungen oft nicht im ersten, sondern erst im zweiten oder dritten Anlauf eingeführt werden können. Als typische Fälle seien hier etwa der Konjunkturartikel oder die Mehrwertsteuer erwähnt, deren Einführung mehrfach scheiterte. Zweifelsohne ist es eine der Wirkungen des Verfassungsreferendums, dass die Entwicklung

des modernen Wirtschafts- und Sozialstaats, die Zentralisierung öffentlicher Aufgaben oder verfassungsmässige Grundentscheidungen im Zuge gesellschaftlicher Modernisierung wie das Frauenstimmrecht in der Schweiz eher zögerlich vonstatten gingen (Linder 1994: 99ff).

Table 2: Referenden und Volksinitiativen von 1848–2005

<i>Obligatorische Referenden</i>	
Zur Abstimmung gebracht	205
Von Volk und Ständen angenommen	152
Abgelehnt	53
<i>Volksinitiativen</i>	
Lanciert	329
Im Unterschriftenstadium	7
Nicht zustande gekommen	72
Zustande gekommen	250
Zurückgezogen	76
Gegenstandlos geworden, ungültig erklärt, abgeschrieben ⁶	7
2005 hängig	8
Zur Abstimmung gebracht	
Von Volk und Ständen angenommen	169
Abgelehnt	15
Gleichzeitige Gegenvorschläge des Parlaments	
Von Volk und Ständen angenommen	15
Abgelehnt	6
<i>Fakultative Referenden</i>	
Dem fakultativen Referendum unterstellte Parlamentsbeschlüsse	2181
Zahl ergriffener Referenden	180
Zustande gekommen	156
Parlamentsvorlage erfolgreich	83
Referendum erfolgreich (Gesetz abgelehnt)	73

Quelle: Bundeskanzlei, Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen. Stand Ende 2005.

Es ist möglich, dass Volks- und Ständemehr ein uneinheitliches Ergebnis ausweisen. In acht der bisher zehn Fälle hat dabei ein ablehnendes Ständemehr den Status quo gegen ein Volksmehr erwirkt. Die starke Überrepräsentation der Stimmbürgerschaft kleiner Kantone führt dazu, dass theoretisch 9%, real 20–25% aller Stimmbürger aus den 11,5 kleinsten Kantonen über eine Sperrminorität verfügen. Im Vergleich zu anderen föderalistischen Systemen bewertet das schweizerische System die föderalistische Komponente «Gleichheit der Gliedstaaten» gegenüber dem Demokratieprinzip «eine Person, eine Stimme» äusserst stark. Die «Dosierung» zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip hat sich zudem aus zwei Gründen stark zum Letzteren verschoben: einmal wegen der demografischen Entwicklung, welche die Grössenunterschiede zwischen den Kan-

tonen anwachsen liess, und dann wegen der zunehmenden Zahl und Bedeutung der Doppelmehrabstimmungen (Verfassungsreferenden und Volksinitiativen).⁶

Die Volksinitiative

Die Volksinitiative gilt als ein innovatorisches Element im schweizerischen System: Es erlaubt unterschiedlichsten Gruppierungen, die ihre Anliegen im Prozess der institutionellen Verhandlungsprozesse schlecht vertreten sehen, neue Themen zumindest aufzubringen und darüber eine Volksabstimmung herbeizuführen. Die Volksinitiative wurde seit 1891 von den verschiedensten Gruppen und Koalitionen benutzt: während des Ersten Weltkriegs von den Sozialdemokraten und den Konservativen zusammen gegen die Freisinnigen zur Durchsetzung des Nationalrats-Proporz, von der politischen Linken und den Gewerkschaften häufig zur Lancierung von sozial- und wirtschaftspolitischen Anliegen, die im bürgerlichen Parlament scheiterten (z.B. Kriseninitiativen der 1930er Jahre, Mibestimmungsinitiative 1976, Mierschutz 1977, 40-Stundenwoche 1987), von konservativen Bewegungen gegen die Überfremdung (ab 1970) oder von den Grünen für ökologische Anliegen (Anti-AKW-Initiativen 1979 und 1989). Weniger als 10% der Volksinitiativen war freilich ein direkter Erfolg in der Abstimmung beschieden; aber in der Erfolgsbilanz der Volksinitiativen figurieren einige wichtige Entscheidungen, wie die erwähnte Einführung des Proporz (1918) oder die Gleichstellung der Frau (Gegenvorschlag: 1981). Ebenso kommt es vor, dass das Anliegen erfolgloser Volksinitiativen vom Parlament wieder aufgegriffen wird und zumindest teilweise in die spätere Gesetzgebung einfliesst. Damit erweitert die Volksinitiative den Bereich des politischen Denkbaren und Möglichen. Sie ist vielfach Wegbereiterin für neue Tendenzen, die allmählich mehrheitsfähig werden. Das Fehlen der Gesetzesinitiative hat sich bis heute nicht allzu stark ausgewirkt, weil es die Initianten verstreuen, jegliches Anliegen in die Form eines Verfassungsbegehrens zu kleiden – in jüngerer Zeit etwa gar ein Veto gegen die vom Parlament schon in die Wege geleitete Beschaffung des Kampfflugzeugs F/A–18 (1993) oder die Initiative zur Lebenslangenen Verwahrung von nichttherapierbaren, gefährlichen Sexual- und Gewaltstraftären (2004). Die eidgenössischen Räte haben bis heute grosse Zurückhaltung gezeigt, Volksbegehren aus formell-rechtlichen Gründen für ungültig zu erklären, und gaben der politischen Ausmarchung den Vorzug. Nicht alle Volksinitiativen gelangen zur Abstimmung, wie die Statistik zeigt. Einige wurden durch die Ereignisse überholt oder wurden – in früherer Zeit auch wegen Verschleppung der Abstimmung durch Bundesrat und Parlament – gegenstandslos. Zunehmend werden Volksinitiativen auch als «Verhandlungsfand» in den parlamentarischen Beratungen eingesetzt und bei Erzielung eines Teilerfolgs zurückgezogen.

Das fakultative Gesetzesreferendum

Differenziert ist das fakultative Gesetzesreferendum zu betrachten, dem ähnlich wie dem obligatorischen Referendum ein bremsender Einfluss zugunsten des Status quo nachgesagt wird. Auch hier wurden seit seiner Einführung 1874 eine Reihe wichtiger Innovationen des Parlaments verworfen: Wurde ein Referendum erst einmal ergriffen, so hatten die Gegner eines neuen Gesetzes nahezu 50% Erfolgchancen. Allerdings ist die Erfolgchance in jüngerer Zeit eher gesunken: Seit 1970 wurden nur noch rund 35% der fakultativen Referendumsvorlagen vom Volk abgelehnt. Trotzdem liegt der Anteil der Referenden an der Gesamtzahl der Parlamentsvorlagen mit weniger als 7% tief. Der wichtigste Grund liegt darin, dass im politischen Entscheidungsverfahren versucht wird, durch Einbezug aller referendumsfähigen Kräfte einen parlamentarischen Kompromiss zu finden, der die Risiken eines Referendums vermindert. Damit könnte man meinen, das Referendum sei v.a. ein Instrument der Nicht-Regierungskräfte: Dem ist aber keineswegs so. Das Referendum wird von praktisch allen Parteien, von sozialen Bewegungen, Verbänden und sonstigen Interessengruppen, manchmal gar von spontanen Aktionskomitees ergriffen, die sich in ihren Interessen verletzt fühlen. Auch Regierungsparteien machen von der «fallweisen Opposition» Gebrauch: Referenden werden hin und wieder auch von Parteimitgliedern gegen den Willen «ihrer» Fraktionen unterstützt, welche nur über begrenzten Einfluss in den Parteigremien verfügen. Galt das Gesetzesreferendum in den interventionstfreundlichen 1970er Jahren als politische Waffe des konservativen Flügels der Bürgerlichen, so haben sich die Vorzeichen in den vergangenen Jahrzehnten der Liberalisierung umgekehrt: Es ist die politische Linke, welche das Referendum dort benutzt hat, wo sie sich vom Sozialabbau oder von der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, etwa im Arbeitsgesetz, bedroht fühle. So ist das Referendum nicht einfach eine Waffe der Konservativen, sondern ein Instrument, das von allen politischen Kräften zur Verteidigung jeweils «ihres» Status quo eingesetzt wird. Aufgrund der politischen Kräfteverhältnisse hat freilich die Linke eine geringere Chance als das bürgerliche Lager, eine Referendumsabstimmung auch tatsächlich zu gewinnen.

Selbstverständlich können Initiative und Referendum auch wahlpraktisch eingesetzt werden. Insbesondere Klein- oder Einthemenparteien erstreben den Zugang zum politischen Markt, den Wahlerfolg oder ihr Überleben durch Volksinitiativen zur Wahlzeit. Diese Beobachtung lässt sich etwa an den Überfremdungsparteien seit den 1960er Jahren oder an der Parteibildung der Grünen in den 1980er Jahren machen, und sie belebt die historisch gemeinte These Gruners (1977:25) der «schweizerischen Parteien als Kinder der Volksrechte» neu.

6 Die indirekten Wirkungen der Volksrechte

Den Volksrechten werden über den Einfluss auf konkrete Sachentscheide hinaus verschiedene indirekte Wirkungen auf die Strukturen des politischen Systems zugeschrieben. Unterscheiden lässt sich die Wirkung auf das Regierungssystem, auf die Parteien sowie auf den parlamentarischen Prozess (vgl. Lutz 2006).

Dass von den Volksrechten eine eigenliche Strukturbildung – oder besser Umbildung – des schweizerischen Regierungssystems ausging, hat Neidhart (1970) in seiner Analyse des fakultativen Referendums dargelegt: Das Referendum wurde bereits in der ersten Zeit nach seiner Einführung zum äusserst wirksamen Instrument einer systematischen Opposition der Konservativen, welche die parlamentarische Mehrheitspolitik des Freisims zu sabotieren vermochte. Das Referendum zwang und zwingt deshalb bis heute die grossen politischen Kräfte des Landes zur politischen Zusammenarbeit und zur Konfliktregelung durch Verhandeln und Kompromiss. Die Eingrenzung der Entscheidungsriskien der direkten Demokratie wurde erreicht durch die politische Beteiligung und Integration der referendumsfähigen Kräfte in die Regierung, in die vorparlamentarischen Verhandlungen und in den parlamentarischen Kompromiss. Die Volksrechte sind neben dem Föderalismus der bedeutendste Faktor, der zum Typus der «Konkordanz»- oder «Konsens»-Demokratie und zu einem System der politischen Machtteilung führte. Hohe politische Integration, Stabilität, Kontinuität, Legitimität sind Merkmale dieses Regierungssystems, dem allerdings auch geringere Innovationsleistungen und eine Schwerfälligkeit der Entscheidungsverfahren nachgesagt werden. Sodann lässt sich die These begründen, dass die «Maximierung» des Einflusses in der Abstimmungsdemokratie den Einfluss der Bürgerschaft in den Wahlen minimiert, Wahl- und Abstimmungsdemokratie also in einem «Trade-off» stehen (Linder 2005).

Allgemein würde man vermuten, dass die direkte Demokratie zu einer Schwächung der Parteien führt, da die Parteien ihre dominante Rolle im Entscheidungsprozess, den sie in der repräsentativen Demokratie innehaben, verlieren. Zudem verschärft sich das Ressourcenproblem der Parteien, die neben Wahl- auch noch Abstimmungskämpfe führen sollen. Empirische Befunde widersprechen hingegen dieser These und weisen darauf hin, dass Parteien häufig direkte Demokratie zur Mobilisierung für ihre Anliegen nutzen und durch direkte Demokratie deshalb eher gestärkt werden (Ladner und Brändle 1999).

Schlüsslich ist auf eine grundlegende Ambivalenz des Gesetzesreferendums hinzuweisen: Mindestens teilweise hat sich dieses vom Volksrecht zum Verbandsrecht gewandelt. Seine eigentliche Bedeutung liegt gerade dort, wo es nicht ergriffen, sondern als Verhandlungspland zum Ausgleich der Interessen

am Verhandlungstisch eingebracht wird. Dies begünstigt zwar die Berücksichtigung vieler Gruppeninteressen, löst aber jenes Problem der Ungleichbehandlung nicht, welches die theoretische Pluralismuskritik seit je behauptet: Die Organisations- und Konfliktfähigkeit der gesellschaftlichen Interessen sind ungleich. Pluralistische Verhandlungsprozesse begünstigen kurzfristige und spezielle Interessen gegenüber den allgemeinen und langfristigen, führen zur Akkommodation unter saturierten Interessen und bilden kein Forum für strukturelle Reformen der «have-nots» (Scharpf 1970). Dass dieser hinkende Pluralismus durch die Umnengänge der direkten Demokratie kompensiert wird, kann nicht ohne weiteres angenommen werden: Je anspruchsvoller die Formen direktdemokratischer Beteiligung, je komplexer die Gegenstände der Abstimmung, umso mehr muss auch damit gerechnet werden, dass sich die «have-nots»-Schichten weniger beteiligen. Tatsächlich beteiligen sich untere soziale Schichten v.a. bei komplexen Vorlagen deutlich weniger am Umnengang, was «Selbstzensur» bei Überforderung gedeutert werden kann (Mortier 1993). Dies führt zwar in vielen Fällen nicht zu einer Verzerrung der Ergebnisse, da sich die Präferenzen der Nichtwähler meist nicht von den Präferenzen der Wähler unterscheiden. Allerdings lässt sich nachweisen, dass die Verzerrungen dann grösser sind, wenn eine Vorlage als komplex wahrgenommen wird und das Niveau der Partizipation und Information insgesamt gering ist (Lutz 2006).

Entgegen den Befürchtungen verschiedener Theoretiker führt direkte Demokratie schliesslich nicht zu einem Umverteilungsprozess von oben nach unten, sondern umgekehrt finden ökonomische und liberale Politiken eine sehr gute Berücksichtigung (Kirchgässner et al. 1999).

7 Abstimmungskampagnen

Im Mittel der letzten 20 Jahre lag die Stimmbeteiligung bei durchschnittlich 40%. Stark polarisierende Themen, von denen sich die Stimmbürgerinnen direkt betroffen fühlen und die sie als wichtig erachten, erhöhen die Stimmbeteiligung (wie z.B. zum EWR-Beitritt mit 78,7%). Bei komplexen Vorlagen, die wenig umstritten sind oder bei denen die Abstimmungskampagne wenig Aufsehen erregt, kann die Beteiligung dagegen auf ein deutlich tieferes Niveau absinken, selbst wenn die Vorlage bedeutsam ist, wie etwa bei einer verworfenen Vorlage zur Mehrwertsteuer 1991 (33,3%). Wie alle anforderungsreichen Partizipationsverfahren ist die direkte Demokratie nicht frei von unerwünschten Diskriminierungseffekten: Männer, Personen mit höherer Bildung, höheren Einkommen und Berufsstatus, mittlere Altersgruppen und sozial Integrierte partizipieren stärker als Frauen, Personen mit geringerer Bildung, tieferem Einkommen und Berufsstatus sowie Junge, Alleinlebende und weniger sesshafte

Personen. Das Problem der Stimmbeteiligung liegt denn auch weniger in einem niedrigen Prozentsatz der Aktiven als an der ungleichen Beteiligung verschiedener Schichten, die sich bei hoher Stimmbeteiligung verstärken.

Insgesamt lassen sich hinsichtlich der Stimmbeteiligung drei Hauptgruppen unterscheiden: regelmässige Umnengänger, die angeben, keinen Umnengang zu versäumen und etwa 20–25% der Stimmberechtigten ausmachen; Abstinente, etwa 20% der Stimmbürgerinnen, die kaum je abstimmen gehen, und die gelegentlichen Umnengänger, als welche sich gut die Hälfte der Stimmbürgerschaft bezeichnet und die für das Schwanken der Teilnahme zwischen 30 und 70% verantwortlich sind (Mortier 1993; Linder, Longchamp und Stämpfli 1991).

Für die Analyse des Abstimmungsverhaltens und die Determinanten des Abstimmungserfolgs verweisen wir auf das Kapitel 5.2 Volksabstimmungen. Im folgenden beschränken wir uns auf die Beschreibung der Akteure, welche in den Abstimmungskampagnen auftreten. Dazu gehört als Erstes der Bundesrat. Seine «Erläuterungen zur Volksabstimmung» (im Volksmund oft als «Bundesbüchli» bezeichnet) werden an alle Stimmberechtigten versandt. Sie enthalten neben der Beschreibung und Begründung der Vorlage auch den Standpunkt der Gegner und erzielen einen beachtlichen Bekanntheitsgrad. Schaltete sich der Bundesrat früher wenig in das Abstimmungsgeschehen ein, so engagierten sich heute vor allem die zuständigen Departementschefs stärker in den elektronischen Medien. Sodann fassen die politischen Parteien auf gesamtschweizerischer Ebene Parolen für oder gegen die Vorlage. Sie versuchen dabei, der Stimmbürgerschaft Orientierung über ihre dauerhaften Werte zu vermitteln, diese zu mobilisieren und sich vor ihrer Wählerschaft zu profilieren. Die föderalistische Fragmentierung der Parteien sowie ihre unterschiedliche Klientel in den Kantonen führen allerdings öfters zu abweichenden Stellungnahmen einzelner Kantonalparteien. Ein dritter Akteur sind die Verbände wie Berufs-, Branchen-, Umwelt- und Sozialorganisationen. Sie wenden sich direkt an ihre Mitglieder, zu denen sie ein besonderes Vertrauensverhältnis haben, geben aber meist auch öffentliche Parolen aus. Die Stellungnahmen der Verbände sind enger als die der Parteien auf die besondere Interessentlage zugeschnitten, die sie bei ihren Mitgliedern vermuten. Zum Teil haben die Verbände bedeutend mehr Geld und professionelle Mittel zur Verfügung als die politischen Parteien. Die Medien, als vierter Akteur, lassen Gegnerinnen und Befürworter zu Wort kommen, kommentieren unabhängig oder machen sich für eine Seite stark. Während die Parteipresse praktisch verschwunden ist, hat v.a. das Fernsehen mit seinen kontrovers angelegten Sendungen für die politische Meinungsbildung generell, und in den Abstimmungskämpfen im Besonderen, an Bedeutung gewonnen (Krisei 1994, 2005).

Als Abstimmungspromaganda kann jene politische Information bezeichnet werden, die ausschliesslich zum Ziel hat, mit ihrer Wirkung Mehrheiten zu

bilden für jene, welche sie bezahlen. Sie wird zum Teil von den politischen Parteien, hauptsächlich und in weit grösserem Ausmass aber von direkt betroffenen Interessengruppen finanziert (Ursprung 1994). Ihrem Zweck nach tritt sie mit wenig differenzieren, vereinfachten Schlagworten auf, die nur lose mit dem sachlichen Gehalt der Vorlage zu tun haben müssen, dafür aber mit Slo-gans, Polemik, starken Bildern usw. emotionale und assoziative Wirkungen auslösen (Gruner und Hering 1983). In der Professionalisierung der politischen Kommunikation ist die kurzfristige, emotional aufgeladene Abstimmungskam-pagne freilich keineswegs das alleinige Instrument der Beeinflussung der öffent-lichen Meinung geblieben (Longchamp 1991). Finanzkräftige Akteure wie z.B. die Chemische Industrie im Zusammenhang mit der Genschutz-Initiative 1998 greifen zu längerfristig angelegten Informationskampagnen, die im Sinne der Public Relations eine frühzeitige Vorbereitung eines günstigen Umfeldes der Volksabstimmung anstreben. Über die von Hering (1982) aufgebrachte Frage der «Käuflichkeit von Abstimmungen» und die Determinanten des Abstim-mungserfolgs zwischen Behördeninformation, Partei- und Verbandspapieren, Medien und Propaganda orientiert das Kapitel 5.2 Volksabstimmungen. Hin-gegen sei hier angeführt, dass die Schweiz – anders als etwa einzelne amerikani-sche Staaten – keine Gesetzgebung zur Regelung oder Begrenzung der Abstim-mungspropaganda kennt. Dies, obwohl die Budgets der Opponenten auch in der Schweiz manchmal sehr ungleich verteilt sind: Bei einem ungleichen Ver-hältnis der Werbemittel etwa von 1:10 oder 1:20 ist von gleichen Spieszen in der Volksabstimmung nicht mehr zu reden.

8 Vergleichende Aspekte

Elemente direkter Demokratie sind in vielen Ländern verbreitet (Butler und Ranney 1978; Möckli 1994). Dabei handelt es sich aber zumeist um Plebiszite, die von den Behörden ausgelöst werden, während Länder mit regelmässigen, durch das Verfassungsrecht vorgeschriebenen Volksabstimmungen die Ausnah-me bilden. Vergleichbar ist die Schweiz aber mit den meisten amerikanischen Einzelstaaten, welche das Referendum und die Volksinitiative nach schweizeri-schem Muster rezipiert haben und zusätzlich noch das Abberufungsrecht von Behörden kennen (recall). Letzteres war auch den kantonalen Verfassungen der Regenerationszeit nicht fremd und wurde z.B. im Kanton Bern auch benutzt; konnte sich aber im 20. Jahrhundert nicht durchsetzen. Wie Möckli (1994) gezeigt hat, werden Volksinitiative und Referendum in einzelnen Staaten – z.B. Kalifornien – noch intensiver genutzt als in der Schweiz. Dabei zeigen sich ähn-liche Befunde über die Entscheidungswirkungen (Cronin 1989; Linder 2005):

- Die Entscheidungswirkungen werden sowohl von den Anhängerinnen wie den Kritikern direkter Demokratie überschätzt; insbesondere führen Referendum und Initiative nicht zu einer «Volksgesetzgebung», sondern allenfalls zur Korrektur parlamentarischer Politik;
- die direkte Demokratie führt – im Vergleich zu parlamentarischen Ent-scheidungen – weder zu schlechter fundierter Gesetzgebung noch zur Ver-letzung von Minderheitenrechten;
- Initiative und Referendum machen Regierung und Parlament sensibel für Tendenzen der öffentlichen Meinung;
- eher als dass die Volksrechte die politischen Parteien mit ihren umfassenden Programmen stärken, ermöglichen sie einzelnen Interessengruppen, ihre Sonderinteressen oder «single issue»-Politik aufzubringen und für diese zu mobilisieren;
- der Einfluss der Propaganda ist hoch; im Abstimmungskampf einseitig verteilte Mittel sind problematisch. Geld ist, nach amerikanischen Studien, der einflussreichste Faktor für den Ausgang von Abstimmungen (Cronin 1989).

Im Vergleich zur Situation in den US-Staaten und zu den übrigen Ländern überhaupt sind zwei wesentliche Unterschiede auszumachen:

- Die Schweiz ist das einzige Land, dessen Verfassungsordnung wichtigste und wichtige Entscheidungen auf nationaler Ebene der Volksabstimmung unterstellt, und dies auch ohne prinzipielle Ausnahmen, z.B. der nationalen Sicherheits- oder der Aussenpolitik;
- in den Einzelstaaten der USA blieben Referendum und Initiative komple-mentäre Elemente, die am Mehrheitssystem mit einer starken Stellung des Gouverneurs nichts verändern haben. Im Gegensatz dazu haben die Volks-rechte in der Schweiz den Entscheidungsprozess nachhaltig umgestaltet, und zwar von der Mehrheits- zur Konkordanzdemokratie.

9 Abschliessende Bemerkungen

Mit seinen Elementen direkter Demokratie unterscheidet sich das schweizeri-sche Regierungssystem wesentlich von der universell verbreiteten, repräsentati-ven Wahldemokratie. Initiative und Referendum sind mehr als ein Gas- und Bremspedal des Systems. Die Volksinitiative erweitert den Bereich des politisch Denkbaren und Möglichen; das Referendum dämpft Zyklen politischer Kon-junktur. Beide tragen bei zur Entwicklung einer Kultur deliberativer und dis-kursiver Demokratie (Müller 1993). Die Volksrechte gehören heute zum popu-lärsten Teil politischer Kultur. Freilich hat diese politische Kultur in wichtigen Gesellschaftsfragen keine besonderen Vorsprünge der Demokratisierung über

den staatlichen Bereich hinaus vorzuweisen: Schweizerische Schulen dürften kaum «demokratischer» sein als dänische, und die formellen Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmerinnen in den Unternehmen sind in der Schweiz z.T. geringer als in anderen europäischen Ländern. Ebenso zeigt sich im internationalen Vergleich, dass sich eine Kultur der Partizipation auch auf anderem Wege als dem der direkten Demokratie entwickeln kann. Hingegen widerlegt das schweizerische Beispiel die weit verbreitete Meinung, Elemente direkter Beteiligung des Volkes an den politischen Entscheidungen seien angesichts der Komplexität der modernen Industriegesellschaft nicht mit Erfolg praktikierbar.

Sodann liegt die Bedeutung der Volksrechte in ihrer prägenden Wirkung auf die Herausbildung der Konkordanz, der Machtteilung und des Verhandels als grundlegendem Konfliktregelungsmuster im schweizerischen Regierungssystem. Direkte Demokratie beteiligt die heterogene schweizerische Gesellschaft auf Dauer an den gemeinsamen politischen Fragen. Diese Integrationswirkung dürfe in allen Perioden des Bundesraats und für den Zusammenhalt der schweizerischen Gesellschaft wichtig gewesen sein. Andererseits ist die geringe Innovationsfähigkeit der Konkordanz, vom Politologen Germann (1975) bemängelt, auch von Ökonomen wie Borner als hinderlich für die internationale Wettbewerbsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung kritisiert worden (Borner und Bodmer 2004). Deren Vorschläge auf eine Intensivierung des politischen Wettbewerbs in Richtung eines bipolaren Systems sind freilich nur um den Preis eines Abbaus direkter Demokratie zu bekommen und haben darum realpolitisch nur geringe Chancen (Borner und Rentsch 1997). Politologisch-vergleichende Untersuchungen aus neuerer Zeit wiederum zeigen, dass die Innovations- und Entscheidungsfähigkeit von Konkordanzsystemen bisher eher unterschätzt worden ist (Keman 1995).

Die Institutionen der direkten Demokratie haben sich trotz intensiver Debatten in den letzten Jahren als weitgehend reformresistent erwiesen. So wurde im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung die Reform der Volksrechte ausgekammert, und zur Abstimmung gelangte schlussendlich eine sehr bescheidene Reform, welche die allgemeine Volksinitiative einführt sowie das Staatsvertragsreferendum erweitert. Nicht realisiert wurden Vorschläge zum Ausbau der Volksrechte, etwa die Einführung der Gesetzesinitiative oder des Finanzreferendums auf Bundesebene. Ebenso wenig hatten Vorschläge zum «Abbau» der Volksrechte wie etwa die Erhöhung der Unterschriftenzahl eine Chance.

Die eigentliche Herausforderung dürfe sich allerdings in der zunehmenden Verflechtung zwischen Innen- und Aussenpolitik stellen. Hier wird der bisherige Dialog zwischen Behörden und Volk erweitert durch einen Drittpartner, seien dies nun die EU, die WTO oder andere internationale Organisationen. Diese veränderte Situation mit drei statt zwei Partnern, nämlich dem Volk, der

Regierung und den inner- oder supranationalen Akteuren, birgt Chancen, Risiken und Ungewissheiten direkter Demokratie, welche noch wenig untersucht sind, geschweige denn ausdiskutiert wären, obwohl wir ihnen schon voll ausgesetzt sind.

Anmerkungen

- 1 Weitere Vorstöße wurden auf Bundesebene zuvor wiederholt abgelehnt, so die Einführung der Gesetzesinitiative (1872 und 1961), das Finanzreferendum (1956) oder Spezialreferenden in besonders umstrittenen Aufgabebereichen (für Wasserrechtskonzessionen 1956, die automatische Bewaffnung der Armee 1963 oder die Militärausgaben 1987, beim Bau von Nationalstrassen 1978 oder von Kernkraftwerken 1979).
- 2 Für eine Gesamtdarstellung der Referendumspraxis und ihrer Wirkungen auf das Politiksystem vgl. Neidhart 1970; Kritik bei Auer und Delley 1978.
- 3 Die wichtigsten Monografien sind für die Zeit 1891–1939: Stigg 1978; für die Nachkriegsperiode bis 1975: Delley 1978; Werder 1978.
- 4 Als wichtigste Untersuchung im Längsschnitt: Papadopoulos (1994), wo alle Abstimmungen von 1970–1987 untersucht sind, und Kriesi (2005), der die VOX-Daten von 1981 bis 1999 ausgewertet hat. Als Übersicht über den gegenwärtigen Forschungsstand: Linder (2005).
- 5 Eine Initiative wurde in der Form der allgemeinen Anregung vom Parlament angenommen, zwei Initiativen wurden abgeschrieben und deren vier für ungültig erklärt.
- 6 Zur Kritik vgl. Germann 1991: 257–270 und Kapitel 2.1 Föderalismus.

Literaturverzeichnis

- AUIER, Andreas (1976). *Les détours du retour à la démocratie directe. Le droit fédéral d'urgence 1971-1975. Mélanges offerts à la Société suisse des juristes*. Genève: Librairie de l'Université Georg.
- AUIER, Andreas und Jean-Daniel DELLEY (1978). Le Référendum facultatif. La théorie à l'épreuve de la réalité, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 98: 118-138.
- BORNER, Silvio und Hans RENTSCCH (Hrsg., 1997). *Wie viel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Zürich: Rüegger.
- BORNER, Silvio und Frank BODMER (2004). *Wohlstand ohne Wachstum: eine Schweizer Illusion*. Zürich: Orell Füssli.
- BUTLER, David und Austin RANNEY (1978). *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- CRONIN, Thomas E. (1989). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge, London: Harvard University Press.
- DELLEY, Jean-Daniel (1978). *L'initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe*. Lausanne: L'Age d'Homme.
- GERMANN, Raimund (1975). *Politische Innovation und Verfassungsreform: Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung*. Bern: Haupt.
- GERMANN, Raimund (1991). Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31, Bern: Haupt, 257-270.
- GRUNER, Erich (1977). *Die Parteien in der Schweiz*. Bern: Francke.
- GRUNER, Erich und Hanspeter HERTIG (1983). *Der Sinnwandler und die neue Politik*. Bern: Haupt.
- HERTIG, Hanspeter (1982). Sind Abstimmungen käuflich?, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 2, Bern: Haupt, 33-57.
- HUISSOUD, Thérèse und Dominique JOYE (1991). Participation, insertion locale et démocratie directe dans les espaces urbains, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31, Bern: Haupt, 109-128.
- KEMAN, Hans (1995). Politischer Konsens und Konzentrierung: Innenpolitik und die Festlegung politischer Grundsätze in Westeuropa, in: Wolf LINDER, Prica LANFRANCHI und Ewald WEIBEL (Hrsg.). *Schweizer Eigenart - eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*. Bern: Haupt, 85-107.
- KÖLZ, Alfred (1992). *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*. Bern: Stämpfli.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard, Lars P. FELD und Marcel R. SAVIOZ (1999). *Die direkte Demokratie*. Basel/Greif/München: Helbing & Lichtenhahn.
- KREISI, Hanspeter (1994). Akteure - Medien - Publikum. Die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit, in: *Kölnier Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34: 234-260.
- KREISI, Hanspeter (2005). *Direct Democratic Choice*. Lanham/Boulder/New York/Toronto/Oxford: Lexington Books.
- LADNER, Andreas (1991). Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene. Die Beteiligung an Gemeinderatssammlungen, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31, Bern: Haupt, 63-86.
- LADNER, Andreas und Michael BRÄNDLE (1999). Does direct democracy matter for political parties? *Party politics* 5(3): 283-302.
- LAFFITE, Patricia (1987). *Les institutions de la démocratie directe en Suisse au niveau local*. Lausanne: IDHEAP.
- LINDER, Wolf (1994). *Swiss Democracy - Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London/New York: Macmillan Press Ltd./St. Martin's Press Inc.
- LINDER, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 2. Auflage. Bern: Haupt.
- LINDER, Wolf LONGCHAMP, Claude und Regula STÄMPFLI (1991). *Politische Kultur der Schweiz im Wandel: am Beispiel des selektiven Umengangs*. Basel: Schweizerischer Nationalfonds.
- LUTZ, Georg (2006). The Interaction between direct and representative democracy in Switzerland. *Representation* 42(1).
- LUTZ, Georg (2006). *Participation, Information and Democracy*. Münster/Hamburg/Berlin/Wien/London: Lit-Verlag.
- LUTZ, Georg und Dirk STROHMANN (1998). *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*. Bern: Haupt.
- LONGCHAMP, Claude (1991). Herausfordernde demokratische Öffentlichkeit. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31, Bern: Haupt, 303-326.
- MICOTTI, Sébastian und Michael BÜTZLER (2003). *Die Gemeindeföderation in der Schweiz: Übersicht, Institutionen und Erfahrungen in den Städten 1990-2000*. Rapport de recherche FNSS/SNF.
- MÖCKLI, Silvano (1994). *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich*. Bern: Haupt.
- MOTTIER, Veronique (1993). La structuration sociale dans la participation aux votations fédérales, in: Hanspeter KREISI (Hrsg.). *Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*. Zürich: Seismo, 123-144.
- MÜLLER, Georg (1979). *Inhalt und Formen der Rechtssetzung*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- MÜLLER, Jörg-Paul (1993). *Demokratische Gerechtigkeit. Eine Studie zur Legitimität rechtlicher und politischer Ordnung*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- NEIDHART, Leonhard (1970). *Plebizit und pluralistische Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzgebendums*. Bern: Francke.
- PAPADOPOULOS, Yannis (Hrsg., 1994). *Elites politiques et peuple en Suisse: Analyse des votations fédérales 1970-1987*. Lausanne: Réalités sociales.
- SCHARPF, Fritz (1970). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- SCHMID, Gerhard (1971). *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- SIGG, Oswald (1978). *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939*. Bern: Francke.
- TRECHSEL, Alexander H. und Uwe SERDULT (1999). *Kalenderkopf Volksrechte: die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970-1996)*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- URSPRUNG, Tobias (1994). *Propaganda, Interessengruppen und direkte Demokratie*. Heidelberg: Physica.
- VATTER, Adrian (2002). Kantonale Demokratien im Vergleich. Opladen: Leske und Budrich.
- WERDER, Hans (1978). *Die Bedeutung der Volksinitiativen in der Nachkriegszeit*. Bern: Francke.

Anhang: Übersicht über Referendum und Volksinitiative beim Bund

Instrument (Einführung)	Anwendungsbereich	Erfordernis für Zustandekommen	Bemerkungen
Verfassungs- (1848) und Staatsvertragsreferendum (1921, 1977) (obligatorisch)	Alle Verfassungsänderungen sowie für den Beitritt zu supranationalen Organisationen oder solchen kollektiver Sicherheit	–	Volks- und Ständemehr
Gesetzesreferendum (1874) (fakultativ)	Alle Gesetze sowie referendumpflichtige Bundesbeschlüsse	50 000 Unterschriften oder acht Kantone	Einfaches Volksmehr
Staatsvertragsreferendum (1921, 1977, 2003) (fakultativ)	Seit 2003 alle Staatsverträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert	50 000 Unterschriften oder acht Kantone	Einfaches Volksmehr
Resolutives Referendum (1949) (Nachträgliche Aufhebung eines Bundesbeschlusses, fakultativ oder obligatorisch)	Für dringliche Bundesbeschlüsse, welche die Bundesversammlung dem Referendum entzieht	Nicht verfassungskonform: obligatorische Abstimmung Verfassungsmässig: 50 000 Unterschriften	Beschluss tritt nach einem Jahr ausser Kraft, falls nicht verfassungskonform oder falls obligatorisches bzw. fakultatives Referendum erfolgreich
Verfassungsinitiative auf Totalrevision (1848)	Gesamterneuerung der Verfassung	100 000 Unterschriften	Erreicht das Begehren das Volksmehr, wird das Parlament neu gewählt und die Totalrevision ist an die Hand zu nehmen. Ein einziges Mal (1935 von den Frontisten) eingereicht
Verfassungsinitiative auf Teilrevision (1891)	Ausformulierter Vorschlag oder allgemeine Anregung	100 000 Unterschriften	Werden nach Behandlung durch Bundesrat und Parlament zur Annahme oder Verwerfung empfohlen. Möglichkeit des Gegenvorschlags, Volks- und Ständemehr
Allgemeine Volksinitiative (2003)	Auftrag ans Parlament ein Anliegen umzusetzen	100 000 Unterschriften	Wird das Anliegen in einem Gesetz umgesetzt, untersteht dieses dem fakultativen Referendum, auf Verfassungsstufe erfolgt eine obligatorische Abstimmung

Quelle: Lutz/Strohmann 1998.

2.3 Das Parlament

Ruth Lüthi,
Parlamentsdienste, Bern

- Inhaltsverzeichnis*
- 1 Die Bundesversammlung als Element der schweizerischen halbdirekten Demokratie 126
 - 2 Organe und Dienste der Bundesversammlung 128
 - 3 Die Aufgaben der Bundesversammlung 131
 - 4 Zusammenfassung: viele Rechte und bescheidene Ressourcen 145