

Volksrechte

Der demokratische Charakter eines Staates ist nicht allein an den formalen Voraussetzungen der Demokratie wie allgemeines Wahlrecht, Gewaltentrennung usw. ablesbar. Ebenso wichtig ist es, zu wissen, in welchem Ausmass die Bürgerinnen und Bürger faktisch mitentscheiden und Einfluss ausüben. Aus nahe liegenden Gründen bieten dezentralisierte Lebenseinheiten bessere Bedingungen für eine wirkliche demokratische Mitwirkung. In einem dezentralisierten Staatsgebilde werden die Probleme dort diskutiert und gelöst, wo sie entstehen. Es besteht ein direkter Austausch zwischen Volk und Repräsentanten. Die PolitikerInnen sind noch wirklich volksnah und nicht nur mittelbar über einen riesigen Medien- und Propagandaapparat.

Peter Mattmann-Allamand: Heile dich, Helvetia! Plädoyer für das Weiterbestehen der Schweiz. Das öko-logische und weltweit solidarische Nein zur EG. Verlag Gegen-Druck Luzern, 1992, S. 33f

Die Bedeutung der Volksrechte geht weit über ihre direkte «gesetzgeberische» Wirkung hinaus. Die Volksrechte üben bereits vor dem Gesetzesbeschluss eine präventive Wirkung auf die gesetzgebende Behörde aus. Das Parlament sucht jene Problemlösung, für die am ehesten ein breiter Konsens gefunden werden kann. Die Volksrechte sorgen auch dafür, dass über aktuelle Probleme breite öffentliche Debatten geführt werden. Jede Bürgerin oder jeder Bürger hat in den Volksrechten die Möglichkeit, seine politische Meinung zu artikulieren oder direkt auf die Politik Einfluss zu nehmen. Die Instrumente der direkten Demokratie stärken das Bewusstsein, dass alle Mitverantwortung für die politischen und gesellschaftlichen Zustände tragen. Sie beugen der Tendenz vor, dass die Einzelnen ihre Verantwortung für die ökologische Krise und die weltweiten sozialen Probleme an irgendwelche Entscheidungsträger delegieren. Öko-logisches Denken und Handeln kann nicht von oben dekretiert werden. Alle Varianten von Öko-Diktaturen sind Irrwege ohne Zukunft. Das Beispiel Atomenergie zeigt, dass das Volk in bestimmten Bereichen öko-logischer denkt, als seine Repräsentanten. Die Volksrechte bieten Gewähr dafür, dass das Umdenken an der Basis auch wirklich in die Tat umgesetzt wird. Gerade im Hinblick auf die Zukunft sind die Volksrechte erhaltenswert. Die Bewahrung und der Ausbau der direkten Demokratie sind unabdingbare Voraussetzungen dafür, dass wir nicht nur global denken, sondern auch – rasch, adäquat und basisnah – lokal handeln können.

Peter Mattmann-Allamand: Heile dich, Helvetia! Plädoyer für das Weiterbestehen der Schweiz. Das öko-logische und weltweit solidarische Nein zur EG. Verlag Gegen-Druck Luzern, 1992, S. 31

Man kann sich vorstellen, was der Begriff der Demokratie bedeutet, wenn man die Auswirkungen in denjenigen Kantonen betrachtet, in denen die Volksrechte am stärksten ausgebaut sind. In den Städten Zürich und Bern beispielsweise wird der Bürger an die Urne gerufen, um seine Vertreter in den eidgenössischen Kammern, die Geschworenen der Kantonsgerichte und der Schwurgerichte, die Grossräte, Regierungsräte, die Behörden der Bezirksgerichte, die Präfekten, die Notare und die Zivilstandsbeamten, die Gemeindebehörden, die Schulpflege und die Lehrerschaft zu wählen. er stimmt ab über Verfassungsartikel, Gesetze und andere Bestimmungen, die dem kantonalen obligatorischen Referendum und der Initiative unterworfen sind, sowie über Vorlagen des Gemeindrats. Gehört er einer Kirche an, wählt er deren Pfarrer, ist er Ortsbürger, wählt er den Bürgerrat. Man stellt zwar von Zeit zu Zeit eine gewisse Stimmfaulheit fest, im ganzen gesehen sind jedoch nicht viele Fälle be-

kannt, in denen Schweizer Ärzte Depressionen behandeln mussten, die durch Stimm- und Wahlüberanstrengung verursacht wurden. Auffallend ist jedoch die schwache Stimmbeteiligung in Kantonen ohne Stimmobligatorium, wenn die Vorlagen oder Kandidaten kaum umstritten sind.

Felix Bonjour, Nationalratspräsident 1918 In: Jean Ryniker, Fernand Rausser. Unsere Eidgenossenschaft. Mondo, Lausanne 1984, S. 26f

Referendum und Initiative werden mit Recht als die krönenden Institutionen der Demokratie bezeichnet. Nicht nur behält das Referendum dem Volk als Souverän das letzte Entscheidungsrecht vor, sondern die auf der Bundesebene verwirklichte Verfassungsinitiative gibt ihm auch die Befugnis, jederzeit unser Grundgesetz im vorgeschriebenen Verfahren zu ergänzen, abzuändern oder gar seine Totalrevision einzuleiten.

Friedrich Traugott Wahlen, Gefährdete Demokratie, 28. Januar 1961, In: Dem Gewissen verpflichtet, Fresh und Washmut Verlag, Zürich Stuttgart, 1966, S. 158

Wesentlich ist nun, dass Schweizer und Schweizerin ab ihrem 18. Altersjahr nicht nur das Wahlrecht, sondern auch das Stimmrecht besitzen, d. h. in Sachfragen in den Gemeinwesen (Bund, Kanton und Gemeinde) direkt mitsprechen können. Diese Staatsform wird direkt-demokratisch genannt. Sofern das Stimmrecht an der Urne, nicht direkt an einer Versammlung (z. B. in der Gemeindeversammlung oder an der Landsgemeinde) ausgeübt wird, sprechen Fachjuristen von einer halbdirekten Demokratie. Damit ist die Verantwortung und das Mitgestaltungsrecht der Bürgerschaft entscheidend erhöht. Dieses ist in keinem andern Lande in der gleichen umfassenden Weise eingeräumt. Bemerkenswert ist, dass im amerikanischen Bundesstaat Kalifornien, der wirtschaftlich ebenfalls sehr erfolgreich ist, die direkte Demokratie in gewissen Bereichen ähnlich intensiv ausgebaut ist wie in der Schweiz. Allerdings können die Kalifornier in Bundessachen oder gar in der Aussenpolitik nicht direkt mitbestimmen. Die direkte Demokratie ist in der Schweiz sehr stark verankert.

Hans Baur. EU oder Direkte Demokratie. Oratio, Schaffhausen 1998, S. 44,45

Mit ihren Volksrechten (Initiative) haben die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen die Möglichkeit, als oberster Souverän ihren Willen durchzusetzen, selbst wenn Bundesrat und Parlament aus irgendwelchen Gründen, z. B. aus bestimmten Eigen- und Sonderinteressen oder weil sie nicht genügend volksverbunden sind, die verlangte Norm nicht erlassen wollen.

Hans Baur. EU oder Direkte Demokratie. Oratio, Schaffhausen 1998, S. 61

«Wesentliches Element der Schweizerischen Bundesverfassung war von Anfang an (1848) die direkte Demokratie. Das Volk sollte die Möglichkeit haben, über seine eigenen Angelegenheiten abschliessend entscheiden zu können. Ursprünglich waren jedoch nur die Initiative auf eine Totalrevision, das obligatorische Referendum bei einer Teil- oder Totalrevision der Bundesverfassung sowie ein Petitionsrecht vorgesehen. Bereits 1874 kam das fakultative Gesetzesreferendum hinzu. 1891 wurde die Möglichkeit eröffnet, eine Initiative auf eine Teilrevision der Bundesverfassung zu ergreifen. 1921 kam das fakultative Staatsreferendum hinzu. Hierfür ist nur das Volksmehr erforderlich. 1949 wurde das fakultative Referendum bei dringlichen Bundesbeschlüssen mit Verfassungsgrundlage sowie das obligatorische

Referendum bei dringlichen Bundesbeschlüssen ohne Verfassungsgrundlage eingeführt. Schliesslich wurde 1977 das fakultative Referendum durch ein obligatorisches Referendum, also mit Volks- und Ständemehr, beim Beitritt zu internationalen Organisationen ergänzt. (...) Seit damals besteht auch die Möglichkeit, dass Regierung und Parlament einen Staatsvertrag, der zunächst nur dem fakultativen Referendum untersteht, dem obligatorischen Referendum unterstellen. Dies bewirkt, dass auch dieser Vertrag neben dem Volksmehr das Ständemehr benötigt»

Gerhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz. Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Franz Vahlen, 1999, S. IX u. S. 17

Sollte das Subsidiaritätsprinzip, das sich die Europäische Union auf die Fahne zu schreiben anschickt, jemals zu einem Gestaltungsmittel des politischen Zusammenlebens werden, so wird es die erhoffte Bürgernähe nur über die Volksrechte der direkten Demokratie gewinnen. Die Frauen und Männer in der Gemeinde stimmen über das vom Gemeinderat vorgeschlagene Feuerwehrmagazin ab, im Kanton (der Region, der Provinz, dem Bundesland etc.) über das Schulgesetz oder die zentrale Kehrrichtensorgungsanstalt, im nationalen Rahmen über die Einführung und Höhe der Mehrwertsteuer oder über das Kreditbegehren für den Ausbau der Eisenbahn. Der schweizerische Föderalismus als konkreter Anwendungsfall des Subsidiaritätsprinzips hat sich als vernünftige Art des Umgangs mit politischer Macht erwiesen.

Markus Kutter. Doch dann regiert das Volk. Ein Schweizer Beitrag zur Theorie der direkten Demokratie, Allmann Verlag 1996, S. 148

Im Gegensatz zur Bundesrepublik gehören Volksabstimmungen über Sachfragen in der Schweiz und in einigen amerikanischen Bundesstaaten – hier vor allem Kalifornien – zum politischen Alltag. Von 1848 bis 1993 gab es in der Schweiz auf nationaler Ebene insgesamt 416 Sachabstimmungen davon 114 aufgrund von Volksbegehren (Kobach 1994 Möckli 1995). Mehr als 18 000 Volksabstimmungen verzeichnen die US-Bundesstaaten seit der Einführung der direkten Demokratie 1898. Diese hohe Zahl erklärt sich vor allem aus der Vielzahl obligatorischer Verfassungsreferenden. Bis 1992 gelangten in allen US-Gliedstaaten 1732 Volksbegehren an die Urnen. Allein in Kalifornien wurde von 1912 - 1992 über 236 Initiativen aus dem Volk abgestimmt (Magleby 1994).

Ralph Kampwirth, Volksentscheid und Öffentlichkeit. Anstösse zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie. In: Theo Schiller (Hrsg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Campus 1999, S. 23f

Von 1945 - 98 wurden in den Bundesländern 48 Volksbegehren beantragt, wovon gut ein Drittel an der rechtlichen Zulassungsprüfung scheiterte. Elf Volksbegehren konnten sich qualifizieren, insgesamt würden 9 Volksentscheide durchgeführt. Hinzu kommen in gleichen Zeitraum 26 Verfassungsreferenden und sieben Referenden zu Fragen der Länderneugliederung. Auffällig ist, dass der Schwerpunkt der Volksgesetzgebung in Bayern liegt.

Ralph Kampwirth, Volksentscheid und Öffentlichkeit. Anstösse zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie. In: Theo Schiller (Hrsg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Campus 1999, S. 24

Initiativen sind in aller Regel nicht erfolgreich: Von den 123 Initiativen, die zwischen 1891 und Juli 1998 zur Abstimmung standen, wurden gerade 12 angenommen, dagegen aber 111, d.h. 90 % verworfen. Dies bedeutet aber nicht, dass damit politisch nichts bewirkt worden wäre. Gerade wenn sich die etablierten Parteien gegen eine politische Diskussion sträuben, kann es sinnvoll sein, durch das Ergreifen einer Initiative eine Frage auf die politische Agenda zu setzen. *Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz. Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Franz Vahlen, 1999, S. 22*

Tatsächlich benötigen die Bürgerinnen und Bürger in der direkten Demokratie deutlich mehr Information als in der repräsentativen Demokratie, falls erstere zu Ergebnissen führen soll, welche von den Bürgern akzeptiert werden können.

Der im Vorfeld der Volksabstimmung in der Schweiz stattfindende Diskurs ist von vier Eigenschaften geprägt:

- Die Vorlagen werden immer im Vergleich zu Alternativen – meist dem Status Quo – erörtert. Die mit einer Rechtsänderung verbundenen finanziellen Folgen sind dabei ein wichtiger Punkt in der Diskussion. Beides bewirkt, dass der Austausch der Argumente nicht auf allgemeiner und unverbindlicher Ebene bleibt.
- Der Diskurs ist umso intensiver, je wichtiger eine Vorlage ist, d.h. je stärker sich die Bürger in den betreffenden Gebietskörperschaften einer Gemeinde, einem Kanton oder dem Bund, davon betroffen fühlen. (...)
- Am Diskurs beteiligen sich sowohl Organisationen wie Parteien und Verbände als auch Einzelpersonen, und er findet auf den verschiedensten Niveaus der Gesprächskultur statt. Er ist nicht auf Intellektuelle beschränkt, sondern zum Beispiel auch im Rahmen eines Sportklubs, eines Stammtisches oder unter Nachbarn möglich.
- Im Verlauf dieses Diskurses findet zumindest bei Teilen der Bevölkerung ein Lernprozess statt. Dadurch dass sie mit den Argumenten beider Seiten konfrontiert werden, sehen sich viele dazu veranlasst, die jeweilige Frage genauer zu überdenken. (...)

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz. Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Franz Vahlen, 1999, S. 53f

Die Volksrechte können auch missbraucht und übernutzt werden, so dass in dieser Beziehung der Gesetzgeber, d.h. das Volk selbst, gewisse Vorsichtsmassnahmen gegen Missbrauch und Übernutzung wird vorsehen müssen. Dringend ist, dass der Staat nur Normen erlässt oder ändert, wenn dies wirklich notwendig ist, so dass der Zwang, Referenden zu ergreifen, abnimmt. Der Staat darf nicht perfektionistisch sein. Erkannte wirkliche Fehler müssen durch den Gesetzgeber, soweit möglich behoben werden, so dass Initiativen nur ausnahmsweise nötig sind. *Hans Baur EU oder Direkte Demokratie. Oratio, Schaffhausen 1998, S. 64f*

Die Volksrechte (Referendum und Initiative) sind heute angesichts der individualistischen, pluralistischen Kultur mit vielen bedeutenden Minderheiten sowie in schwierigen Zeiten noch wichtiger als früher. Sie entspringend der Selbstverantwortung. Sie bilden den stabilen glaubwürdigen Rahmen, um die grossen Probleme der heutigen Zeit (Ökologie, Globalisierung, strukturelle Arbeitslosigkeit, Sicherung der sozialen Systeme, Umgestaltung der Industriebetriebe in kleinere Arbeitsteams im Dienstleistungssektor, Armut in der Dritten

Welt, Machtausgleich durch Solidarität, Einbindung in wichtige internationale Verträge, etc.) in einem Staat friedlich lösen zu können. Grosse Minderheiten werden solche schwierigen Entscheidungen einer direkten Demokratie eher annehmen und Hand zu ihrer korrekten Durchführung reichen als entsprechende Gesetze in einer repräsentativen Demokratie zu befolgen. Dort liegt die Ausrede, das Gesetz sei nur der Entscheid einer verfilzten Mehrheitsclique und darum nicht einzuhalten, auf der Hand. Die Gefahr der Verfilzung von Radio und Fernsehen mit einem Teil der classe politique wird ebenfalls verkleinert. Rechtssicherheit und Normentreue, auf welche der Rechtsstaat aufbaut und auf welche eine florierende Wirtschaft angewiesen ist, leiden in repräsentativen Demokratien eher Schaden.

Hans Baur: EU oder Direkte Demokratie Oratio, Schaffhausen 1998 S. 70

Wesentlich ist, dass die Landsgemeinde in unserem kleinen Staatswesen, bei den vollkommener gewordenen Verkehrsverbindungen, der Tag ist, an dem die stimmberechtigten Männer (und Frauen) zusammentreten nicht nur zur namenlosen Masse, sondern zu einem Volke, das über die Geschicke des Landes wacht, das mit den Behörden gleichsam Zwiesprache hält, das seine Männer des Vertrauens nicht bloss wählt, sondern auch von Angesicht kennen soll und achten lernen will. *Ludwig von Moos, 1953 In: Andreas Auer (Hrsg.). Die Ursprünge der Schweizerischen Direkten Demokratie. Helbing und Lichtenhahn, 1996, S. 23*

Was den Vorläufer des Gesetzesreferendums, das Veto, betrifft, so erfolgte der entscheidende Einbruch in das Repräsentativsystem im Kanton St.Gallen. Der Druck zugunsten der direkten Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung kam von der Landschaft. Die dortige, wirtschaftlich notleidende Bevölkerung, vor allem in den Bezirken Gaster und Sargans, wollte dezentrale Landsgemeinden bilden. Die Liberalen, hauptsächlich in der Stadt St. Gallen fürchteten, wegen der Staatseinheit nicht nur Landsgemeinden, sondern auch ein wirksames Referendum des Volkes, denn dieses hätte ihr laizistisches Fortschrittsprogramm gefährdet. So kam der berühmte Kompromiss zustande, nämlich ein wenig wirksames Volksveto.

Alfred Kölz. Die Bedeutung der Französischen Revolution. In: Andreas Auer (Hrsg.). Die Ursprünge der Schweizerischen Direkten Demokratie. Helbing und Lichtenhahn, 1996, S. 109

Auch kleinere Gemeinwesen besaßen in der schweizerischen Eidgenossenschaft Landsgemeinden und Landsgemeinde-Verfassungen, wenn diese auch weniger stark ausgeprägt waren, als in den Innerschweizer Ständen. Solche Landsgemeinden gab es in den Talschaften Ursern und Engelberg, der Republik Gersau, der March, dem Hof Küssnacht, der Leventina, der Waldstadt Einsiedeln, der Landschaft Gaster, in den Grafschaften Werdenberg, Toggenburg und Uznach, in der Landvogtei Sargans, den tessinischen Vogteien Bellinzona, Riviera und Bleniotal, im Val Lavizzara, den bernischen Landschaften Oberhasli, Obersimmental und Saanen, in den zugewandten Orten in den Walliser Zenden und dem von diesen besiedelten Val Formazza in Oberitalien und anderen Walsergebieten. In den Bünden Rätiens entstanden die Landsgemeinde-Gerichte und Hochgerichte, die sich bis in neueste Zeit vor allem im Kreis Disentis erhalten haben, während die Landsgemeinde in den übrigen aufgezählten Gebieten nicht mehr besteht. In Schwyz, Zug und Uri waren für die Aufhebung Konflikte zwischen Landesgegenden mitbestimmend, nicht moderne demokratische Doktrinen. *Louis Carlen. Die Landsgemeinde. In: Andreas Auer (Hrsg.). Die Ursprünge der Schweizerischen Direkten Demokratie. Helbing und Lichtenhahn, 1996, S. 17*

Graubünden: Das Aufkommen einer kollektiven politischen Freiheit in dem Sinne, dass die Bevölkerung keiner übergeordneten Gewalt unterstellt oder an deren Willensbildung beteiligt ist, das Aufkommen einer in gewissem Sinne demokratischen Gesellschaftsorganisation mit lokaler Autonomie – und somit die allmähliche Ablösung des Feudalsystems – lässt sich insbesondere an zwei Phänomenen verfolgen: am steigenden Mitspracherecht der Bevölkerung bei der Besetzung des Gerichts und an der Gründung der drei Bünde. Die Träger dieser politischen Freiheit waren die Gerichtsgemeinden, die als Versammlung durchaus mit der schweizerischen Landsgemeinde verglichen werden können.

Frank Schuler. Das Gemeindereferendum in Graubünden. In: Andreas Auer (Hrsg.). Die Ursprünge der Schweizerischen Direkten Demokratie. Helbing und Lichtenhahn, 1996, S.

Das Referendum in Graubünden übertrug den Gerichtsgemeinden und deren Bevölkerung eine Mitverantwortung für das Gemeinwohl. Entscheide von grosser Tragweite und Komplexität wurden an der Landsgemeinde diskutiert. Dies brachte ein minimales Interesse an den Staatsangelegenheiten mit sich und führte über die Jahre zu einem politischen und rechtlichen Grundwissen, trotz Lücken in der Schulbildung.

Frank Schuler. Das Gemeindereferendum in Graubünden. In: Andreas Auer (Hrsg.). Die Ursprünge der Schweizerischen Direkten Demokratie. Helbing und Lichtenhahn, 1996, S. 59

Condorcet trachtete danach, getreu den Grundsätzen Rousseaus, das Repräsentativprinzip zu durchbrechen und forderte das Recht des Volkes, bei der Gesetzgebung unmittelbar mitwirken zu können.

Alfred Kölz In: Markus Kutter. Doch dann regiert das Volk. Ein Schweizer Beitrag zur Theorie der direkten Demokratie, Allmann Verlag 1996, S. 56)