

Diskussionspapier

Die Volksinitiative

Durch Fokussierung zu mehr Demokratie

Lukas Rühli und Tibère Adler

Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Silvio Borner und Dr. Jean-Pierre Roth, für das externe Lektorat. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei den beiden Autoren und beim Direktor von Avenir Suisse, Gerhard Schwarz.

Autoren	Lukas Rühli, www.avenir-suisse.ch/733/lukas-rubli/ Tibère Adler, www.avenir-suisse.ch/37561/tibere-adler/
Internes Lektorat	Verena Parzer-Epp, Samuel Rutz, Gerhard Schwarz
Herausgeber	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestaltung	Carmen Sopi, www.avenir-suisse.ch/43739/carmen-sopi/
Abbildungen	Severin Hürzeler, www.die-grafischen.ch
Druck	Staffel Druck, www.staffeldruck.ch

© April 2015 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download <http://www.avenir-suisse.ch/44727/volksinitiative/>

Zusammenfassung

Mit der Volksinitiative gibt seit einigen Jahren der Grundpfeiler der schweizerischen direkten Demokratie vermehrt Anlass zu regen Debatten. Von den einen wird sie als Ausdruck der Volkssouveränität gepriesen, von den anderen als Volksabsolutismus abgekanzelt, der sich nicht um die Einhaltung von Grundrechten schere. Abstrahiert von solchen Werturteilen, die sich – nicht immer, aber oft – eher auf den von den Initiativen transportierten Inhalt als auf deren Funktionsweise als solche beziehen, sind gewisse Entwicklungen zu beobachten, die Konfliktpotenzial bergen und am Vertrauen in die institutionelle Stabilität der Schweiz kratzen.

- Im Verhältnis zur stimmberechtigten Bevölkerung ist die benötigte Unterschriftenzahl im Verlauf der Zeit stark gesunken.
- Nicht nur die Zahl, sondern zuletzt auch die Erfolgsquote der Volksinitiativen ist deutlich gestiegen. Ihre potenziellen Schwächen treten dadurch stärker ans Tageslicht.
- Das Instrument wird entgegen seiner ursprünglichen Bestimmung zunehmend von den Regierungsparteien benutzt, um den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess zu umgehen, oder einfach, um in eigener Sache zu werben.
- Die Internationalisierung von Wirtschaft und Recht schafft neues Konfliktpotenzial, da die Volksinitiative in Inhalt und Form kaum Einschränkungen kennt.
- Inhaltlich stellt eine zunehmende Zahl von Initiativen grundsätzliche Prinzipien einer freiheitlichen Rechtsordnung und der Gewaltenteilung in Frage.
- Kaum eine angenommene Volksinitiative wird so umgesetzt wie von den Initianten vorgesehen.
- Viele Initiativen sind verfassungsunwürdig. Sie regeln Banalitäten oder versuchen, den Interpretationsspielraum des Parlaments einzugrenzen, indem sie so konkret ausformuliert sind wie Gesetze.

In Kombination mit der bröckelnden Konkordanz erhöhen diese Entwicklungen die Unberechenbarkeit der politischen Entscheidungen und die Unvorhersehbarkeit ihrer Auswirkungen. Das schadet langfristig der Qualität des Standorts Schweiz – sowohl für die Unternehmen, für die das Vertrauen in stabile, marktfreundliche Rahmenbedingungen entscheidend ist, als auch für die Einwohner, die erstens die Hauptleidtragenden einer Schwächung des Wirtschaftsstandorts wären und für die zweitens das Risiko steigt, sich auf der Verliererseite von Mehrheitsentscheiden wiederzufinden.

Die Volksinitiative bedarf einer Modernisierung. Sie darf, ja, soll weiterhin eine Herausforderung für die Politik, die Wirtschaft und die internationalen Beziehungen darstellen. Ziel unserer Reformvorschläge ist

es deshalb nicht, die direktdemokratische Mitsprache zu schwächen. Sie soll aber besser strukturiert werden, um die Hektik in der politischen Debatte zu senken und die Legitimation der Entscheide zu erhöhen.

- Die Prüfung auf inhaltliche Gültigkeit der Volksinitiativen wird neu vor der Unterschriftensammlung und durch die Bundeskanzlei durchgeführt, die bei der Beurteilung der bisherigen Kriterien etwas strikter vorgehen soll als das Parlament, das sich in dieser Sache in einem Interessenkonflikt befindet.
- Die Unterschriftenhürde für die bisherige Verfassungsinitiative wird auf ein Quorum von 4 % der Stimmberechtigten erhöht. Wer 2016 eine Initiative lanciert, müsste demzufolge 211 200 Unterschriften sammeln.
- Die Ausführungsgesetzgebung angenommener Verfassungsinitiativen wird dem obligatorischen Referendum unterstellt.
- Das Instrument der Gesetzesinitiative wird eingeführt. Das Unterschriftenquorum hierfür wird auf 2 % festgelegt, was derzeit 105 600 Stimmberechtigten entspricht. Die Gesetzesinitiative wird auf Verfassungskonformität geprüft.
- Um für jede Vorlage eine seriöse politische Debatte zu erleichtern, wird pro Abstimmungstag nur noch *eine* Volksinitiative zugelassen.

Die Reformvorschläge erhöhen die Qualität und Redlichkeit der politischen Debatte und der Entscheidungsfindung. Das Volk soll nicht an Mitbestimmung gehindert werden, auch kann und soll nicht verhindert werden, dass gelegentlich marktkritische Entscheide gefällt werden. Jedoch sollen die Vorschläge die Gefahr verringern, dass solche Entscheide unüberlegt zustande kommen und dass Splittergruppen permanent Verunsicherung schaffen. Das Vertrauen der Akteure in eine langfristig stabile, freiheitliche Entwicklung des Standorts Schweiz soll gestärkt werden.

Inhalt

1 _ Einleitung	_7
2 _ Zahlen und Fakten	_10
2.1 _ Ambivalentes Verhältnis der Bürger zur Marktwirtschaft	10
2.2 _ Zahl und Erfolgsquote der Volksinitiative steigen	13
2.3 _ Weniger Zeit von der Lancierung bis zur Volksabstimmung	16
2.4 _ Wenig Zurückhaltung bei den Bundesratsparteien	17
3 _ Problemanalyse	_19
3.1 _ Von der Demokratie zur Diktatur der Mehrheit	19
3.2 _ Initiativrecht ohne Schranken	22
3.3 _ Schwierige Umsetzung angenommener Initiativen	26
3.4 _ Die Initiative als effizientes Werbeinstrument	29
3.5 _ Viele Volksinitiativen nicht verfassungswürdig	34
4 _ Reformideen	_36
4.1 _ Griffigere Anwendung der bisherigen Ungültigkeitskriterien	38
4.2 _ Mehr Unterschriften für die Verfassungsinitiative	43
4.3 _ Obligatorisches Referendum über das Ausführungsgesetz	51
4.4 _ Einführung der Gesetzesinitiative	52
4.5 _ Nur noch eine Volksinitiative pro Abstimmungstag	60
5 _ Fazit	_63
Literatur	66

1 Einleitung

Nichts charakterisiert das politische System der Schweiz besser als die Volksinitiative und das Referendum, diese zwei intensiv genutzten Instrumente, die so oft Erstaunen bei ausländischen Beobachtern hervorrufen. Zusammen mit dem ebenso intensiv gelebten Föderalismus durchdringen sie alle Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) des politischen Systems der Schweiz. Sie bilden das Herz von dem, was man hierzulande «direkte Demokratie» nennt: Entscheidungen werden direkt vom Stimmvolk – im helvetischen Jargon gerne als «Souverän» bezeichnet – getroffen statt durch Volksvertreter im Parlament. Auf das Gesamtsystem bezogen ist die Schweiz aber nur eine halbdirekte Demokratie, denn die Eingriffe des Volkes stellen eine Ergänzung – oft Korrektur – des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses dar, sollen diesen aber keineswegs ersetzen.

Eine ausgewogene gegenseitige Kontrolle von Verfassungsorganen, die «Checks and Balances», ist wichtige Voraussetzung für das Gedeihen eines freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaats. Die Diskussion, inwieweit die direktdemokratischen Instrumente zu diesem Gedeihen beitragen, ist wahrscheinlich so alt wie die Instrumente selbst. In der Schweiz stand Ende der 1990er-Jahre vor allem das fakultative Gesetzesreferendum in der Kritik, da es den Status quo begünstige und damit dringend nötige Reformen erschwere (vgl. z.B. Borner und Bodmer 2004). Katalysator dieser Kritik war die Wachstumsschwäche jenes Jahrzehnts. Davon hat sich die Schweiz einigermassen erholt. Im Vergleich mit dem in weiten Teilen krisengeschüttelten Europa steht sie derzeit so gut da, dass sich die Sorgen vor allem um den starken Franken drehen. Die Zahl ergriffener Referenden ist seit Mitte der 1990er-Jahre interessanterweise spürbar gesunken.

Die Debatte um die direkte Demokratie ist aber nicht verstummt, sondern hat sich vielmehr auf die Volksinitiative verschoben. Als ultimativer Ausdruck der Souveränität der Schweizer Bürger steht sie in einem zunehmenden Spannungsverhältnis zur Internationalisierung von Wirtschaft, Politik und Recht und kratzt in ihrer heutigen Nutzung an den «Checks and Balances» zwischen Stimmvolk, Parlament und Rechtsprechung. Sie schafft damit ein Klima steigender institutioneller Unsicherheit, was wiederum eine Gefahr für die Qualität des Wirtschaftsstandortes Schweiz und damit für den Wohlstand ihrer Einwohner darstellt.

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf das Initiativrecht auf Bundesebene. Sie untersucht die aktuellen Entwicklungen bei der Nutzung dieses Instruments, nennt Herausforderungen und präsentiert Reformvorschläge, um die Funktionstüchtigkeit und die Wichtigkeit der Volksinitiative auch im 21. Jahrhundert zu erhalten.

Die Diskussion, inwieweit die direktdemokratischen Instrumente zum Gedeihen eines freiheitlichen Rechtsstaates beitragen, ist wahrscheinlich so alt wie die Instrumente selbst.

Die Volksinitiative: Bald 125 Jahre ohne Zählung

Seit 1891 in der Bundesverfassung (bv) verankert, wird die Volksinitiative in fortgeschrittenem Alter in den Augen vieler zum Enfant Terrible der Schweizer Politik. Immer turbulenter und zunehmend instrumentalisiert diktiert sie den Takt der politischen Agenda stärker als jedes andere politische Instrument.

Die Welt hat in diesen bald 125 Jahren mehrere drastische Umwälzungen erlebt, die Schweiz ist dabei – sicher auch dank der Globalisierung – punkto Wohlstand vom Mittelfeld (vgl. Maddison 2007) zur Weltspitze aufgestiegen. Die Volksinitiative hat all dies in praktisch unveränderter Form überdauert, ja sie wird heute häufiger eingesetzt denn je. Die Meinungen über ihren Nutzen gehen dabei weit auseinander: Für die einen ist sie die umgangssprachliche «Heilige Kuh», für die anderen eine überholte Institution, für die einen ein Sprachrohr für Probleme, die auf traditionellem politischem Weg nicht gelöst werden, für andere Ausdruck von Demagogie. Die einen loben die überlegene Vernunft des Stimmvolkes, andere sehen in der Volksinitiative ein institutionelles Risiko, gerade auch für die Freiheitlichkeit der Schweiz.

Von 1891 bis 2014 gelangten 196 Volksinitiativen zur Abstimmung, 22 davon wurden mit der erforderlichen doppelten Mehrheit (Stimmberechtigte und Kantone) angenommen. Zustande gekommen sind mit 313 Initiativen deutlich mehr, 93 davon wurden aber aufgrund valabler Gegenvorschläge oder aus anderen Gründen zurückgezogen, 2 abgeschrieben und 4 für ungültig erklärt. Weitere 18 sind aktuell (Stand: 28.2.2015) beim Bundesrat oder im Parlament hängig oder abstimmungsreif.

Die Volksinitiative fungiert schon lange als Katalysator der politischen Debatte. Es sind in letzter Zeit allerdings verschiedene neue Entwicklungen zu beobachten, die Anlass sind, diesem Thema eine Studie zu widmen:

- Die Zahl der Volksinitiativen hat einen neuen Höhepunkt erreicht. Seit 1970 ist ein deutlicher (wenn auch unregelmässiger) Anstieg zu beobachten: Kam vor 1970 durchschnittlich weniger als eine Initiative pro Jahr zur Abstimmung, sind es heute ungefähr vier.
- Die Erfolgchancen von Initiativen sind heute grösser als früher: Zwischen 1891 und 2003 wurden 13 von 157 angenommen (Erfolgsquote: 8,3 %), für den Zeitraum ab 2004 beträgt die Erfolgsquote 23,1 % (9 von 39), allein seit 2008 wurden 7 Initiativen angenommen
- Dadurch zeigt sich vermehrt, wie schwierig es sein kann, die Forderungen einer Volksinitiative auf Gesetzesebene zu konkretisieren. Gewisse Volksinitiativen sind bewusst nicht eindeutig formuliert, andere kratzen mit ihren Forderungen an den Grundprinzipien eines freiheitlichen Rechtsstaates.
- Gegenüber 1891 ist die ausgeprägte Internationalisierung vieler Lebensbereiche, der Wirtschaft, der Finanzwelt und der Technologie eine der wichtigsten Veränderungen. Die bv wurde verschiedentlich angepasst,

Die einen loben die überlegene Vernunft des Stimmvolkes, andere sehen in der Volksinitiative ein institutionelles Risiko, gerade auch für die Freiheitlichkeit der Schweiz.

damit die direktdemokratischen Instrumente auch auf wichtige Entscheidungen in Fragen der internationalen Beziehungen angewendet werden können (vgl. Box 1). Das Verhältnis der Forderungen von Volksinitiativen zu völkerrechtlichen Vereinbarungen ist aber angespannter denn je.

- Bei der Verwendung der Volksinitiative zeichnet sich einerseits eine Radikalisierung und die Instrumentalisierung durch gewisse Bundesratsparteien ab, andererseits – oft ausgehend von Bürgergruppierungen mit sehr spezifischen Interessen – eine Banalisierung und Emotionalisierung von Inhalten.

Die genannten Entwicklungen bergen nicht nur auf demokratietheoretischer Ebene Konfliktpotenzial, sondern sie können auch den Wirtschaftsstandort schwächen, denn dieser ist auf das Vertrauen der Akteure in dessen institutionelle Stabilität, Rechtssicherheit und Marktfreundlichkeit angewiesen.

Ziel und Aufbau der Studie

Die Volksinitiative ist zu einem effizienten Marketingmittel für politische Ideen geworden. Die wachsende Zahl der Initiativen, ihre Instrumentalisierung oder ihre Banalisierung bedrohen langfristig das fein austarierte Gleichgewicht zwischen parlamentarischer und direkter Demokratie in der Schweiz. Das kann zu einer Schwächung des Parlaments führen. Wahrscheinlicher ist aber, dass sich die Volksinitiative damit selbst in ihrem Wert bedroht, nämlich wenn sie zu einem blossen Gefühlsbarometer bestimmter Interessengruppen verkommt und damit an realer Schlagkraft einbüsst, aber fortwährend latente Verunsicherung schafft.

Die Volksinitiative soll weiterhin eine Herausforderung für die traditionellen politischen Institutionen der repräsentativen Demokratie bleiben. Sie ist von Natur aus nicht perfekt und potenziell widersprüchlich. Als Unruhestifter zwingt sie die politischen Akteure permanent zu guter Argumentation, zu Diskussionen und zu Überzeugungsarbeit. In dieser Funktion hat sie zusammen mit den anderen direktdemokratischen Instrumenten bisher unter dem Strich zum liberalen Grundkonsens der Schweiz beigetragen und das Land vermutlich vor mehr überhasteten staatlichen Eingriffen bewahrt als sie verursacht hat. Diese Studie untersucht, welche Massnahmen nötig sind, um dies auch in Zukunft (wieder vermehrt) zu garantieren.

Kapitel 2 liefert Zahlen und Fakten zur Entwicklung der Verwendung der Volksinitiative. Kapitel 3 identifiziert die Schwierigkeiten, mit denen dieser Hauptpfeiler der direkten Demokratie in der Schweiz konfrontiert ist. In Kapitel 4 werden Reformvorschläge präsentiert, und Kapitel 5 fasst die Erkenntnisse kurz zusammen.

Als Unruhestifter zwingt die Volksinitiative die politischen Akteure permanent zu guter Argumentation, zu Diskussionen und zu Überzeugungsarbeit.

Die Entwicklung der Volksrechte auf Bundesebene | ¹

- 1848: In der ersten BV werden die Volksinitiative auf Totalrevision der BV (50 000 Unterschriften) und das obligatorische Referendum verankert.
 - 1874: Totalrevision der BV mit Einführung des fakultativen Referendums auf Bundesgesetze (30 000 Unterschriften).
 - 1891: Einführung der Initiative auf Teilrevision der BV. Diese kann die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs oder einer allgemeinen Anregung haben (50 000 Unterschriften).
 - 1921: Unbefristete oder unkündbare Staatsverträge sowie der Beitritt zu internationalen Organisationen unterliegen neu dem fakultativen Referendum.
 - 1949: Dringliche Bundesbeschlüsse ohne Verfassungsgrundlage mit Geltungsdauer von über einem Jahr werden dem obligatorischen Referendum unterstellt.
 - 1971: Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene. Die Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum wird vorerst nicht angepasst.
 - 1977: Der Beitritt zu Organisationen der kollektiven Sicherheit (z.B. UNO, NATO) und zu supranationalen Gemeinschaften wird dem obligatorischen Referendum (doppeltes Mehr) unterstellt.
 - 1978: Die Unterschriftenbürde für Volksinitiativen wird auf 100 000 verdoppelt, für das fakultative Referendum sind neu 50 000 Unterschriften nötig. Zudem wird eine Sammelfrist von 18 Monaten eingeführt.
 - 1988: Einführung des «doppelten Ja» bei gleichzeitiger Volksabstimmung über eine Initiative und einen Gegenvorschlag.
 - 1999: Totalrevision der BV. Keine Veränderung der direktdemokratischen Instrumente.
 - 2003: Einführung der «allgemeinen Volksinitiative» als zusätzliches Volksrecht, das die Behandlungsebene (Verfassung, Gesetz) des Vorstosses offen lässt.
 - 2003: Ausdehnung des fakultativen Referendums auf Staatsverträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten.
 - 2009: Rückzug der «allgemeinen Volkinitiative», ohne dass sie jemals zur Anwendung gekommen wäre.
-

2_ Zahlen und Fakten

Dieses Kapitel soll Leserinnen und Lesern helfen, sich einen Überblick über gewisse Entwicklungen in der Nutzung der direkten Volksrechte, vor allem der Volksinitiativen, zu verschaffen. Auf Problemidentifikation und Problemanalysen wird bewusst verzichtet. Das ist Aufgabe von Kapitel 3. Die hier dargestellten Zahlen und Fakten sollen eine dafür hilfreiche Informationsbasis liefern.

2.1_ Ambivalentes Verhältnis der Bürger zur Marktwirtschaft

Der direkten Demokratie wird gerne nachgesagt, sie helfe, den Staat schlank zu halten. Das scheint intuitiv naheliegend: Je stärker die Stimme des Bürgers, desto besser seine Möglichkeiten, sich gegen eine übermässige Einmischung des Staates zu wehren oder diesen von seiner Mei-

¹ Für alle Etappen bis 1983 vgl. *Aubert (1983): Nr. 30, 42, 47, 58, 67, 72; Auer (1996)*

nung nach fehlgeleiteten Ausgaben oder Aktivitäten abzuhalten. Im benachbarten Ausland wird der Ruf nach einer stärkeren direktdemokratischen Einbindung der Stimmbürger immer dann besonders laut, wenn staatliche Investitionsvorhaben anstehen oder aus dem Ruder laufen (z.B. Stuttgart 21² oder der vergebliche Widerstand der Österreicher gegen den Bau des Wiener Kongresszentrums³).

Lässt sich diese Intuition für die Schweiz mit Fakten erhärten? Eine Analyse⁴ der Parolen, welche die wichtigsten wirtschaftsnahen Verbände⁵ sowie die FDP für Volksinitiativen und fakultative Referenden fassen, erlaubt ein Urteil darüber, wie marktfreundlich das Ergreifen dieser Bürgerrechte normalerweise ist. Das Ergebnis ist erst einmal ernüchternd:

Seit Ende des Zweiten Weltkriegs waren von den 131 zur Abstimmung gelangten wirtschaftsrelevanten⁶ Volksinitiativen gemäss Urteil der genannten Akteure nur deren drei marktfreundlich⁷, und davon wurde nur eine, nämlich der Beitritt zur Uno (2002), in der Volksabstimmung angenommen. Die anderen beiden – die Schwächung des Verbandsbeschwerderechts (2008) und die «Heranziehung der öffentlichen Unternehmungen zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung» (1951) – wurden wuchtig abgelehnt. Die restlichen 128 Initiativen wurden allesamt gegen die Interessen der Wirtschaft ergriffen und 91 davon mit Ja-Parolen von SP, Grüne und/oder Gewerkschaftsbund unterstützt. Bei den fakultativen Referenden sieht es nicht viel besser aus: Von 82 wirtschaftsrelevanten Referenden wurden 72 gegen die Interessen der Wirtschaft ergriffen.

Die Volksrechte werden in der Schweiz also fast immer in marktkritischer Absicht ergriffen. Bis zu einem gewissen Grad ist das wohl darauf zurückzuführen, dass der Bundesrat und das Parlament lange Zeit bürgerlich-liberal dominiert waren, womit die Interventionen des Volks, welches im schweizerischen System der Konkordanzregierung naturgemäss die Rolle einer Opposition innehat, fast gezwungenermassen eher links

Von den 131 seit 1945 zur Abstimmung gelangten, wirtschaftsrelevanten Volksinitiativen waren nur 3 marktfreundlich.

2 1995 wurden für die Neuordnung des Eisenbahnknotens Stuttgart 2,46 Mrd. Euro veranschlagt, heute rechnet man mit mindestens 6 Mrd. Euro für das inhaltlich umstrittene Projekt.

3 In Österreich können die Bürger mit 100 000 Unterschriften innert einer Woche ein sogenanntes Volksbegehren einreichen, das allerdings für das Parlament keinerlei Verbindlichkeit besitzt. 1982 unterschrieben innerhalb von 6 Tagen 1,36 Mio. Bürger ein Volksbegehren gegen den Bau des Austria Centers Vienna. Gebaut wurde es trotzdem.

4 In Anlehnung an *Kleinewefers (2010)*

5 Economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Arbeitgeberverband.

6 Als wirtschaftsrelevant wird eine Vorlage taxiert, wenn mindestens 3 der 4 genannten Akteure dazu eine Parole fassten. Diese Definition ist relativ weit gefasst: Von den 127 fakultativen Referenden, über die seit 1946 abgestimmt wurde (davor existieren keine Angaben zu den Parolen), gelten so 82 als wirtschaftsrelevant, von den 163 Volksinitiativen gar 131 – darunter z.B. die Initiative «Gleiche Rechte für Behinderte» oder gar die Minarettinitiative. Zwar mag es Fantasie brauchen, in solchen Fällen eine Wirtschaftsrelevanz zu sehen, diese Kategorisierung ist aber sicher sinnvoller als eine subjektive Beurteilung durch die Autoren, die zudem extrem aufwändig wäre.

7 Eine Initiative wird als marktfreundlich taxiert, wenn die Parolen der wirtschaftsnahen Akteure mehrheitlich (also 3 von 4 oder 2 von 3) «Ja» lauteten. Bei einem fakultativen Referendum muss die mehrheitliche Parole «Nein» lauten, da das Nein sich ja auf die Vorlage bezieht und folglich den Einwand der Stimmbürger unterstützt. Auch bei diesem Vorgehen kann man die Ergebnisse der Kategorisierung in Einzelfällen hinterfragen. Doch auch hier gilt: Eine solche – wenigstens objektive – Kategorisierung ist sinnvoller und deutlich weniger zeitaufwändig als eine subjektive Beurteilung durch die Autoren.

oder protektionistisch orientiert waren. Ebenso legen diese Zahlen die Interpretation nahe, dass «die Wirtschaft» ihre Interessen schon im parlamentarischen Prozess genügend einbringen kann und deshalb nicht auf das Instrument Volksinitiative angewiesen ist (Kleinewefers 2010).

Die These, es sei in erster Linie das Stimmvolk, das durch seine Interventionen den Staat schlank halte und unnötige oder gar schädliche Regulierungen verhindere, erhält damit einen Dämpfer. Trotzdem ist es möglich, dass die direkte Demokratie in ihrer Gesamtheit diesem Ziel ebenso gut oder gar besser dient als eine repräsentative Demokratie: Immerhin zeigen sich die Stimmbürger in den Abstimmungen durchaus marktfreundlich. Von den 128 marktkritischen Volksinitiativen seit 1946 wurden bloss 10 angenommen. Bei den fakultativen Referenden entschieden sie in 55 von 82 Fällen marktfreundlich. Durchaus vorstellbar, dass etatistische Vorstösse, wenn sie ausschliesslich über das Parlament eingebracht werden könnten, in diesem schneller Mehrheiten finden würden als in Volksabstimmungen. In einigen Fällen führt also die direktdemokratische Mitwirkung des Stimmvolkes zu Ergebnissen, an denen liberal gesinnte Bürger keine Freude haben, in allen anderen Fällen wird aber immerhin ein grundsätzlich liberales Anliegen (z.B. kein flächendeckender Mindestlohn |⁸, kein Ausbau des gesetzlichen Ferienanspruches |⁹, keine Vorschriften zu Mindeststeuersätzen auf hohem Einkommen und Vermögen |¹⁰) explizit durch das Stimmvolk legitimiert, was der Wahrung eines freiheitlichen Grundkonsenses dienlich sein dürfte.

Andererseits darf nicht ignoriert werden, dass auch abgelehnte oder gar nicht erst zur Abstimmung gelangte Volksinitiativen (über Provozierung eines Gegenvorschlags) eine Wirkung erzielen oder (wenn sie nicht allzu wuchtig verworfen wurden) den politischen Konsens zumindest mittelfristig verschieben können (vgl. Rohner 2012).

Welcher der genannten Effekte letztlich überwiegt, ist schwer zu ermitteln. Die wissenschaftliche Literatur zeigt mehrheitlich einen dämpfenden Einfluss der direkten Demokratie auf die Staatsausgaben. |¹¹ Werden in der Analyse aber weitere institutionelle Aspekte und die Bürgerpräferenzen berücksichtigt, schwindet der Effekt auf unbedeutendes Niveau (Funk und Gathmann 2008). Wichtig dürfte in jedem Fall das Zusammenspiel von direkter Demokratie mit fiskalischer Dezentralisierung und Wettbewerbsföderalismus sein.

Durchaus vorstellbar, dass etatistische Vorstösse, wenn sie nur über das Parlament eingebracht werden könnten, in diesem schneller Mehrheiten finden würden als in Volksabstimmungen.

⁸ Abstimmung 583 (18.5.2014): Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)»: 76,3% Nein

⁹ Abstimmung 557 (11.3.2012): Volksinitiative «6 Wochen Ferien für alle»: 66,5% Nein

¹⁰ Abstimmung 553 (28.11.2010): Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)»: 58,5% Nein

¹¹ z.B. *Bails und Tieslau* (2000), *Besley und Case* (2003), *Matsusaka* (2004) innerhalb der USA; *Pommerehne* (1978), *Feld und Kirchgässner* (2001) innerhalb der Schweiz

2.2_ Zahl und Erfolgsquote der Volksinitiativen steigen

Abbildung 1 zeigt die zeitliche Verteilung aller eidgenössischen Volksabstimmungen seit dem Jahr 1891, als erstmals die Volksinitiative auf Teilrevision der BV erlaubt war. Auf den ersten Blick ist ein deutlicher Anstieg der Zahl der Initiativen während der letzten Jahrzehnte zu beobachten. Von einem «exponentiellen Wachstum», wie es hin und wieder in Zeitungsspalten beklagt wurde, kann jedoch eher nicht gesprochen werden. Vielmehr hat Mitte der 1970er-Jahre ein deutlicher Sprung stattgefunden, seither ist nur noch eine langsame (und sehr unstete) Zunahme zu beobachten. Ein erster Höhepunkt war 2000 bis 2003 erreicht, wo innerhalb von vier Jahren über 30 Volksinitiativen abgestimmt wurde, der zweite Höhepunkt ist derzeit festzustellen: Von 2012 bis 2015 gelang(t)en jährlich mindestens fünf Initiativen zur Abstimmung.

In Sachen Annahmequote lassen sich drei Hauptphasen unterscheiden: Vor der Weltwirtschaftskrise (1929) war diese mit 28,6% (6/21) relativ hoch. Zwischen 1929 und 2003 wurden dagegen bloss 7 von 136 Initiativen (5,1%) angenommen, von 1950 bis 1981 war es sogar keine einzige. Seit 2004 liegt die Erfolgsquote mit 23,1% (9/39) wieder deutlich höher. Gesamthalt wurden seit 1891 von 196 Initiativen «nur» 22 angenommen (11,2%), allein 10 davon allerdings seit 2002. Die Phase ab 2004 unterscheidet sich nicht nur punkto Erfolgsquote, sondern auch punkto Inhalt vom Initiativschwall der Jahre 2000 bis 2003. Damals waren die Initiativen noch meist links oder ökologisch motiviert¹² und nur eins der 30 fand die Gnade der Stimmbürger. Seither wurden Initiativen zunehmend auch von rechts lanciert. Deren Erfolgsquoten sind höher als gewohnt. Auch sie sind – sofern überhaupt wirtschaftsrelevant – vorwiegend marktkritisch (Masseneinwanderung, Goldinitiative, Ernährungssicherheit).¹³

Interessanterweise verläuft die Entwicklung der Anzahl Referenden nicht parallel zu den Initiativen. Sie ist nach einem Höhepunkt in den 1990er-Jahren eher rückläufig. Der Anstieg bei den Initiativen kann also kaum allein das Ergebnis sinkender relativer Unterschriftenhürden – die für Initiative und Referendum geforderten Unterschriftenzahlen wurden seit Einführung dieser Instrumente nie dem Bevölkerungswachstum angepasst – sein, sonst wäre bei den fakultativen Referenden ein ähnlicher Verlauf zu beobachten.

Ein richtiggehender Einbruch ist bei den obligatorischen Referenden zu beobachten. Der grösste Abstimmungsbedarf bestand da in den 1970er-Jahren und dann nochmals, etwas schwächer, Mitte der 1990er-Jahre. Das Inkrafttreten der neuen BV (1999) führte dann zu einem deutlichen Rückgang des Abstimmungsbedarfs, nicht zuletzt auch, weil Ver-

Gesamthalt wurden seit 1891 von 196 Initiativen «nur» 22 angenommen (11,2%), allein 10 davon allerdings seit 2002.

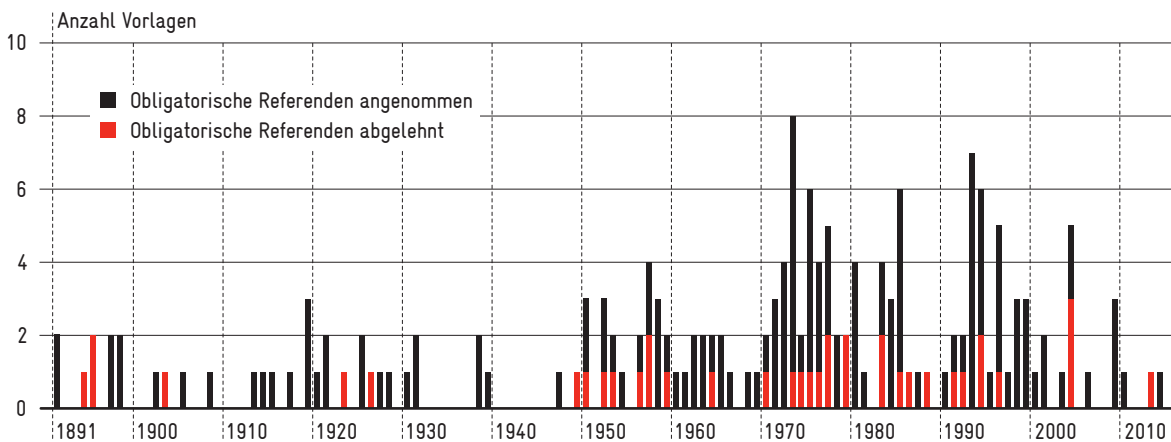
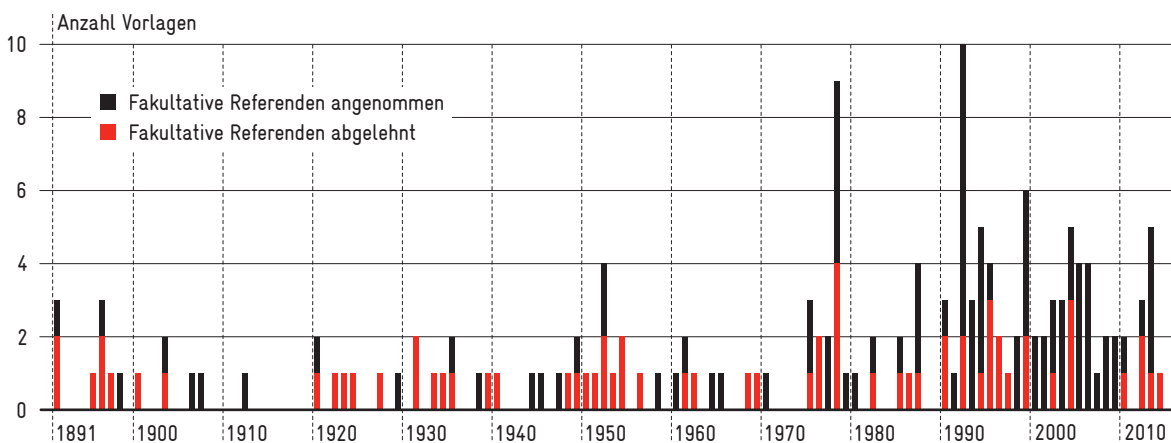
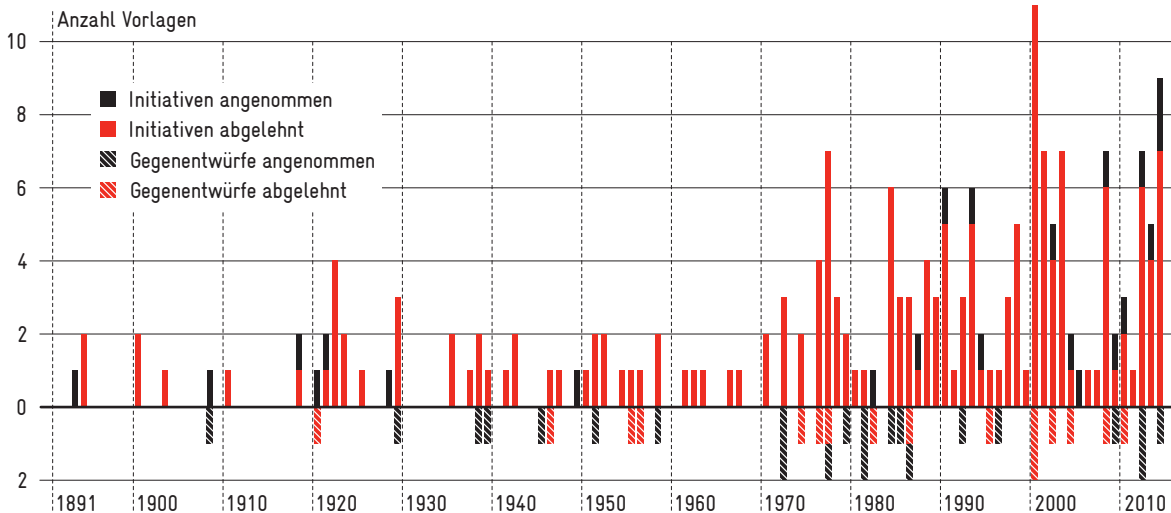
12 Vgl. Hermann in NZZ am Sonntag, 14. November 2014: 26f

13 www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vi447.html

Abbildung 1

Anzahl und Erfolgsquote von Initiativen steigt

Die Abbildung zeigt Jahr für Jahr Zahl und Ausgang der Vorlagen, über die abgestimmt wurde. Bis Ende der 1960er Jahre gab es durchschnittlich weniger als eine Initiative pro Jahr, derzeit liegt der Schnitt bei ca. vier. Während die Erfolgsquote bei den Initiativen gestiegen ist, ist sie bei den Referenden deutlich gesunken: Seit 2005 wurde nur noch jede fünfte Gesetzesvorlage, gegen die das Referendum ergriffen wurde, abgelehnt, bis 1990 war es die Mehrheit.



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf www.c2d.ch

schiedenes, was zuvor auf Verfassungsebene geregelt war, in Gesetze «verbannt» wurde.

Volksinitiativen als Zeichen der Zentralisierungslust?

Die relative Unterschriftenhürde für die Einreichung einer Volksinitiative ist im Verlauf der Zeit deutlich gesunken: 1891 entsprachen die 50 000 geforderten Unterschriften 7,7 % der 651 000 damals stimmberechtigten Männer, die heute geforderten 100 000 Unterschriften entsprechen 1,9 % der 5,25 Millionen stimmberechtigten Frauen und Männer.

Für die Zunahme der Initiativen ist ein weiterer Grund vorstellbar: Während das fakultative Referendum Regelungen auf Bundesebene verhindert (es wurde 1874 auch eingeführt, damit sich die Kantone besser gegen einen weiteren Verlust ihrer Kompetenzen wehren können), ist die Volksinitiative umgekehrt im Grunde genommen ein zentralistisches Instrument. Die steigende Zahl und die zunehmenden Erfolgchancen der Initiativen auf Bundesebene könnten also auch ein wachsendes Bedürfnis der Bewohner einer zusammenwachsenden Schweiz spiegeln, Dinge zentral zu regeln. Umgekehrt hiesse das wiederum, dass die sinkenden Hürden eine solche Zentralisierung begünstigen würden.

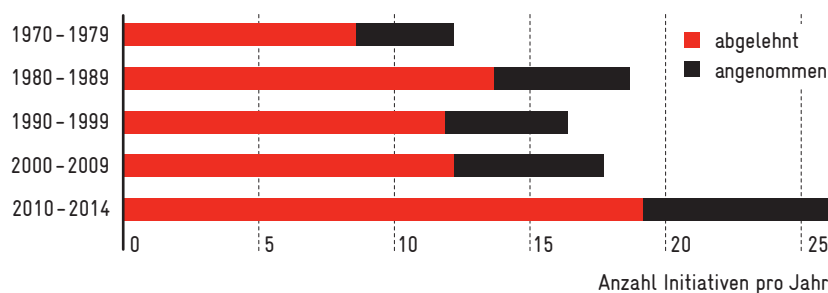
Hier ist ein Vergleich mit der Entwicklung auf Kantonsebene hilfreich. Stagniert die Zahl der kantonalen Initiativen, würde das die Zentralisierungsthese bestätigen. Leider sind für die Kantone nur Daten ab 1970 verfügbar. Der Trend zeigt für diesen Zeitraum nach oben, jedoch fast nur wegen der letzten 5 Jahre, in denen deutlich mehr Initiativen zur Abstimmung gelangten als in den Jahrzehnten zuvor (siehe Abbildung 2). Das Aktivitätsniveau ist allerdings grundsätzlich ziemlich niedrig: Die 26 Initiativen, die von 2010 bis 2014 durchschnittlich pro Jahr für alle Kantone zusammen resultieren, entsprechen gerade einmal einer Initiative pro Kanton und

Während das fakultative Referendum Regelungen auf Bundesebene verhindert, ist die Volksinitiative umgekehrt im Grunde genommen ein zentralistisches Instrument.

Abbildung 2

Auch auf Kantonsebene leicht steigende Tendenz bei Volksinitiativen

Die Abbildung zeigt die Gesamtzahl der pro Jahr im Durchschnitt zur Abstimmung gelangten kantonalen Volksinitiativen. Die Erfolgsquote ist ziemlich konstant und deutlich höher als auf Bundesebene, die Anzahl Abstimmungen bewegt sich im Vergleich mit der Bundesebene jedoch auf bescheidenem Niveau.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf www.c2d.ch

Jahr. Trotzdem bedeutet dieser Wert eine Verdoppelung gegenüber den 1970er-Jahren. Die These, die Zentralisierungsfreude sei wesentlich für die Zunahme an Initiativen auf Bundesebene verantwortlich, kann mit diesen Daten zwar nicht verworfen, aber auch nicht erhärtet werden.

2.3_ Weniger Zeit von der Lancierung bis zur Volksabstimmung

Zurzeit (28.2.2015) befinden sich elf Volksinitiativen im Unterschriftenstadium, vier sind beim Bundesrat hängig, zehn beim Parlament und vier weitere sind abstimmungsreif. Diese Pipeline ist zwar nicht mehr ganz so voll wie noch vor zwei bis drei Jahren, aber immer noch voll genug, damit klar ist, dass die derzeitige Flut an Volksinitiativen nicht allzu schnell verebben dürfte.

Hin und wieder ist die Befürchtung zu hören, bei so vielen Initiativen kämen Bundesrat und Parlament mit der Behandlung nicht mehr nach. Ein resultierender Anstieg der Zeit zwischen Einreichung der Initiative und Volksabstimmung hätte negative Auswirkungen auf die Attraktivität des Standorts Schweiz, denn diese Zeit ist – gerade angesichts der deutlich gestiegenen Erfolgsquoten von Volksinitiativen – eine Zeit der Unsicherheit, und das wiederum ist, gerade wenn wichtige wirtschaftspolitische Fragen auf dem Spiel stehen, Gift für das Investitionsklima.

Diese Befürchtung lässt sich mit einem Blick auf die Daten (siehe Abbildung 3) zerstreuen: Von der Einreichung einer Volksinitiative bis zur Abstimmung verstreichen heute durchschnittlich etwa drei Jahre. Das ist gegenüber den 1980er- und 1990er-Jahren, wo dieser Prozess durchschnittlich etwas über vier Jahre dauerte, sogar ein deutlicher Rückgang. Der Bundesrat verfasst üblicherweise ein knappes Jahr nach Einreichung der Initiative seine Botschaft. Das ist eine enorme Beschleunigung gegenüber den 1980er-Jahren, wo er sich dafür oft bis zu drei Jahre Zeit liess. Etwas länger als früher ist dagegen das Intervall «Botschaft Bundesrat – Beschluss Parlament»; der Anstieg von etwa zwölf auf 18 Monate fand jedoch schon in den 1990er-Jahren statt, seither ist der Durchschnittswert eher wieder etwas gesunken. Ca. sieben Monate nach der Entscheidung des Parlaments kommt üblicherweise das Stimmvolk zum Zug.

Die maximalen Behandlungszeiten, zwölf Monate durch Bundesrat (bei Gegenvorschlag Verlängerung um sechs Monate), dann 18 Monate durch Parlament (bei Gegenvorschlag Verlängerung um zwölf Monate), dann zehn Monate bis zur Volksabstimmung, sind im Übrigen gesetzlich verankert.¹⁴ Eine weitere Zunahme der Anzahl Volksinitiativen würde also nicht das Intervall zwischen Einreichung und Abstimmung verlängern, sondern die Arbeit für Bundesrat und Parlament erhöhen. Der Zusatzaufwand dürfte aber verschmerzbar sein: Ein Sitz in der kleinen oder grossen Kammer ist zwar schon heute tatsächlich mit einem deutlich höheren zeitlichen Aufwand verbunden als noch in den

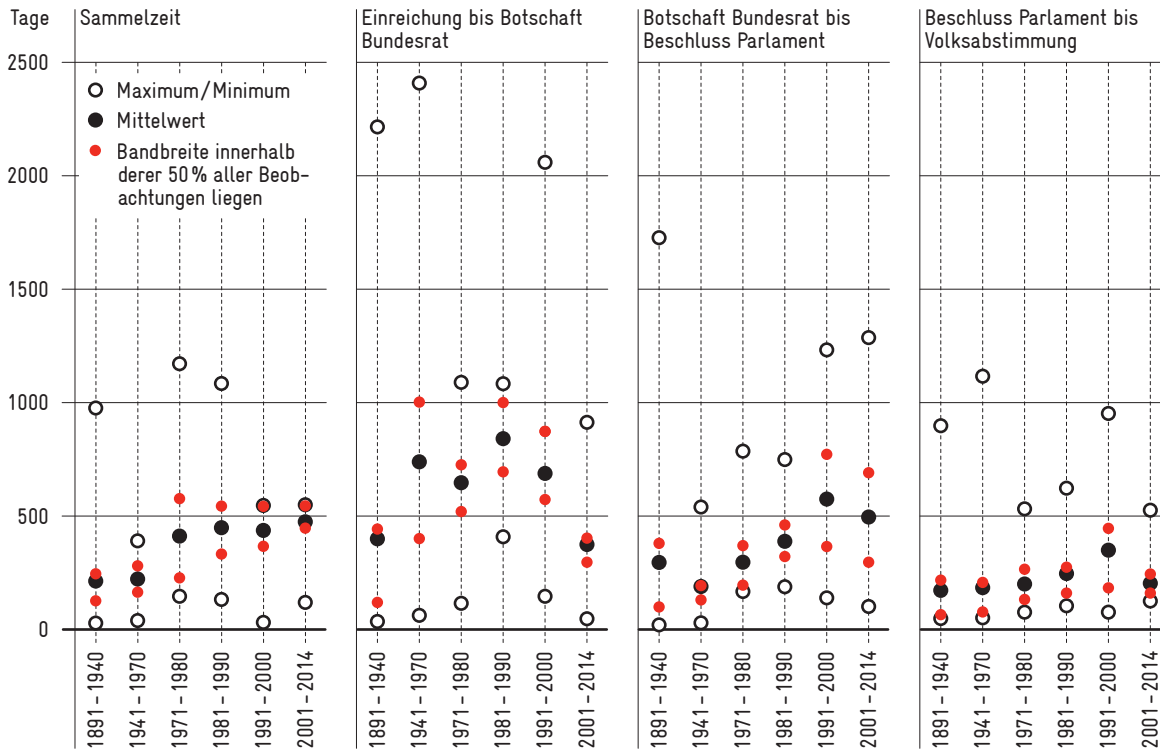
Von der Einreichung einer Volksinitiative bis zur Abstimmung verstreichen heute durchschnittlich etwa drei Jahre.

¹⁴ Art. 97 und 100 des Parlamentsgesetzes und Art. 75 des Gesetzes über die politischen Rechte

Abbildung 3

Trotz viel Verkehr kein Stau bei den Volksinitiativen

Die Abbildung zeigt, welche Zeit die einzelnen Phasen der Initiative ab Start der Unterschriftensammlung bis zur Volksabstimmung in Anspruch nahmen. Trotz zunehmender Initiativenzahl konnte die durchschnittliche Zeit zwischen Einreichung und Volksabstimmung gegenüber den 1990er-Jahren von über vier auf drei Jahre reduziert werden.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf www.c2d.ch, www.swissvotes.ch und www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html

1990er-Jahren und macht die Ausführung dieses Amtes im Nebenberuf zunehmend illusorisch. Die wachsende Zahl zu behandelnder Initiativen dürfte dabei aber eher eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Den Grossteil seiner Arbeit macht sich das Parlament selber. So hat sich die Zahl der parlamentarischen Vorstösse (Motionen, Postulate, Interpellationen, einfache Anfragen, parlamentarische Initiativen, Fragestunden) seit Mitte der 1990er-Jahre mehr als verdoppelt. |¹⁵

Den Grossteil seiner Arbeit macht sich das Parlament selber.

2.4.2. Wenig Zurückhaltung bei den Bundesratsparteien

Wenn man den schweizerischen Bundesrat als grosse Koalition der wichtigen Parteien betrachtet – und nichts anderes ist er (abgesehen von der Vertretung der BDP) rein technisch gesehen – ist klar, dass eine schlagkräftige Opposition nicht von den wenigen kleineren Parteien ausgehen kann, die nicht im Bundesrat vertreten sind |¹⁶, sondern dass diese Rolle

¹⁵ NZZ, 8. Februar 2013: Der Aktivismus einer «Instant-Politik»

¹⁶ Die im Bundesrat vertretenen Parteien deckten in den letzten Jahrzehnten über 80% der Sitze im Nationalrat und gar über 90% der Sitze im Ständerat ab (vgl. Schär 2011)

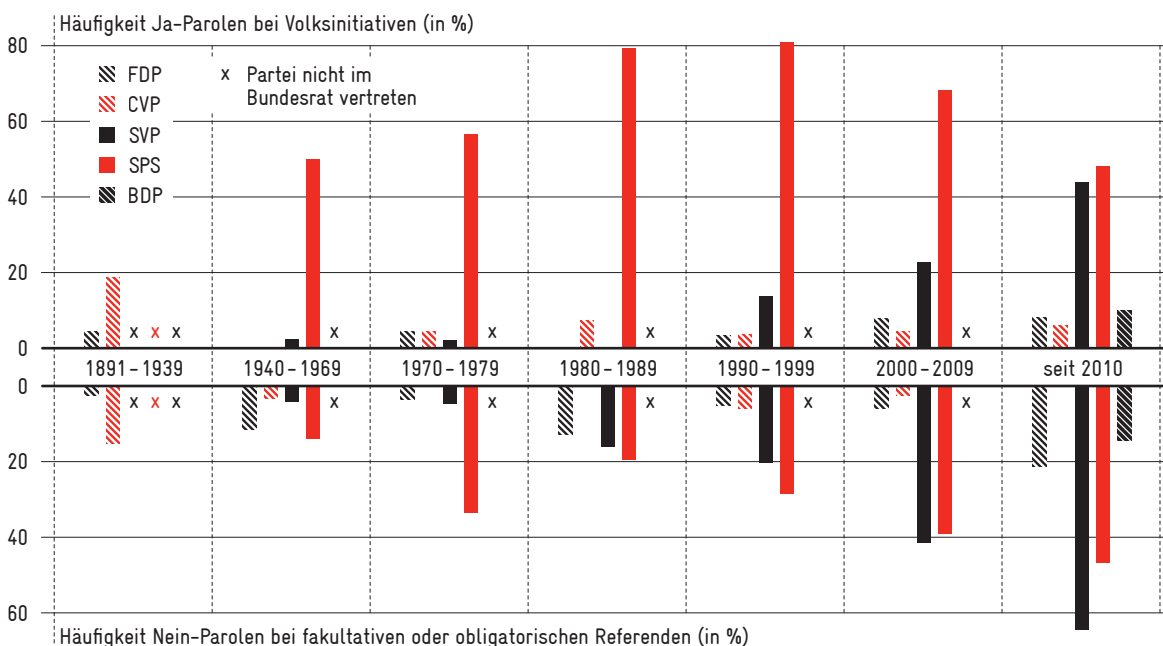
in der Schweiz dem Volk gebührt – mit dem Instrument der hier diskutierten Initiative, aber auch mit Hilfe des Referendums. Entsprechend müsste man aber annehmen, dass die Parteien, die in dieser «Koalition» vertreten sind, nicht gegen deren Entscheidungen politisieren. Dass dies trotzdem des öfteren passiert, ist kein Geheimnis. Der SVP wird wegen ihren immer öfter der «Koalitionsmeinung» zuwiderlaufenden Vorstößen und Interventionen vorgeworfen, sie gefährde die Konkordanz. Lässt sich dieses Verhalten in Zahlen belegen?

Abbildung 4 zeigt, wie häufig die zu einem gegebenen Zeitpunkt im Bundesrat vertretenen Parteien das Anliegen der Opposition teilten, sprich: bei Volksinitiativen die Ja-Parole und bei Referenden die Nein-Parole (gegen das Gesetz, das vom Referendum in Frage gestellt wird) fassten. Die stetig zunehmende Oppositionsrolle der SVP ist klar ersichtlich: Noch in den 1980er-Jahren unterstützte sie keine einzige Volksinitiative und nur jedes sechste Referendum. In den fünf Jahren von 2010 bis 2014 unterstützte sie 11 der 25 Volksinitiativen und 9 der 14 Referenden. Die Grafik zeigt jedoch auch, dass die traditionelle Oppositionspartei die SP ist. In den 1980er- und 1990er-Jahren betrieb sie diese Opposition vor allem über Volksinitiativen, wo sie zu 80 % die Ja-Parole fasste, bei den Referenden zeigte sie sich hingegen mit 20 % bis 25 % Nein-Parolen zurück-

Die stetig zunehmende Oppositionsrolle der SVP ist klar ersichtlich. Die traditionelle Oppositionspartei ist jedoch die SP.

Abbildung 4
SVP gesellt sich als Oppositionspartei zur SP

Die Abbildung zeigt die Entwicklung des Anteils der Ja-Parolen der Bundesratsparteien bei Volksinitiativen und Nein-Parolen bei Referenden, was beides als Bekenntnis zur Opposition gewertet werden kann. Klassische Oppositionspartei ist die SP. In jüngster Zeit wurde sie jedoch von der SVP ein- bzw. überholt.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf www.swissvotes.ch, www.sotomo.ch, www.parlament.ch und www.c2d.ch

haltend. In den zwei folgenden Jahrzehnten verlagerte sich ihre Opposition in Richtung des Referendums. In letzter Zeit fasste die SP jeweils bei knapp der Hälfte aller Initiativen und Referenden die Ja- bzw. die Nein-Parole. Dass in den Köpfen des durchschnittlichen Bürgers die SVP stärker als Oppositionspartei wahrgenommen wird, dürfte an der Neuigkeit dieser Opposition liegen, aber auch am grösseren Erfolg, den die Partei im Vergleich zur SP in dieser Rolle – vor allem mit den medienwirksamen Volksinitiativen – hat.

3_ Problemanalyse

3.1_ Von der Demokratie zur Diktatur der Mehrheit

Die Demokratie verbinden wir mit unserer freien westlichen Welt. Wann immer einem Entwicklungsland der Übergang zu demokratischen Strukturen gelingt, werten wir das als Ende der Unterdrückung und als Beginn der Selbstbestimmung. Demokratie wird dadurch zum Synonym für Freiheit, «mehr Demokratie» bedeutet folglich «mehr Freiheit», und die nirgendwo so konsequent gelebte direkte Demokratie der Schweiz muss dann wohl das freiheitlichste System überhaupt sein.

Sogar wer der Meinung ist, dass diese Extrapolation noch stimmt, muss einräumen, dass sie nicht beliebig erweitert werden kann. Irgendwann landet man in der Ochlokratie¹⁷, wo wechselnde Mehrheiten ohne Schranken ihre Interessen wechselnden Minderheiten aufdrücken und dabei die Freiheitlichkeit eines Staates akut gefährden. Genau wie eine reine Marktwirtschaft ohne jegliches Korrektiv kann auch die reine Volksherrschaft für gewisse Gesellschaftsgruppen untragbare Auswirkungen haben. Eine ausgewogene gegenseitige Kontrolle von Verfassungsorganen, die «Checks and Balances», ist darum eine wichtige Voraussetzung für das Gedeihen eines demokratischen Rechtsstaats und für die langfristige Garantie der individuellen Freiheitsrechte.

In den meisten Demokratien übernehmen gewählte Volksvertreter – die Parlamentarier – die Rechtsetzung. Davon verspricht man sich – über die Akkumulation und Konzentration von Know-How – eine grössere Effizienz und Qualität der Entscheidungsfindung sowie eine höhere Sensibilität gegenüber der Wahrung rechtsstaatlicher Grundprinzipien.¹⁸

Dass die Schweiz, wo die Bürger die Rechtsetzung so stark wie in keinem anderen Land direkt beeinflussen können, nicht im Chaos populis-

17 Herrschaft der Massen oder Pöbelherrschaft, nach Polybios, einem griechischen Historiker (200–118 v.Chr.)

18 Die empirische Forschung sagt zudem, dass Wahlen tendenziell sozial weniger selektiv seien als Abstimmungen (vgl. Hans Peter Bartels in *mdmagazin-zeitschrift für direkte demokratie* Nr. 92: 25)

tischer und kurzsichtiger Entscheidungen versinkt, wird im Ausland manchmal mit Erstaunen zur Kenntnis genommen – zuletzt bei der klaren Ablehnung des Ausbaus des gesetzlichen jährlichen Ferienanspruchs auf sechs Wochen oder ganz allgemein beim Thema Staatshaushalt, wo man sich fragt, warum ausgerechnet die Schweiz kaum Defizite schreibt, wo doch der Stimmbürger die Möglichkeit hätte, für alle möglichen Leistungen, aber gegen jede Steuererhöhung zu votieren.

Solche Skeptiker verkennen, dass der Grad, in dem verantwortlich gehandelt wird, eng zusammenhängt mit dem Grad der Verantwortung, den man inne hat. Die Schweizer Stimmbürger sind über Generationen mit dem System der direkten Demokratie aufgewachsen, den meisten ist klar, dass ihr Mitspracherecht nicht einfach ein Wunschkonzert ist, sondern dass Eingriffe an einen Ort Folgen an einem anderen Ort haben, dass Zielkonflikte existieren, kurz: dass kaum etwas einfach «gratis» ist.

Die Grenzen der direkten Demokratie

Das System gerät jedoch an seine Grenzen, wo die Kosten (ob materielle oder immaterielle) von Mehrheitsentscheidungen hauptsächlich bei (ex-ante bekannten) Minderheiten anfallen. In der Schweiz hat die hohe Zahl der Initiativen der jüngsten Zeit und ihr zunehmender Erfolgsquotient dies besonders augenfällig gemacht. In diesem Zusammenhang ist z.B. die Ausschaffungsinitiative zu nennen. Der Ende 2010 angenommene Verfassungstext verlangt im Falle bestimmter Delikte – ohne Einzelfallprüfung und unabhängig vom effektiven Strafmass – eine automatische Ausweisung rechtmässig in der Schweiz anwesender Ausländer. Diese gewichtige Minderheit (immerhin 25% der Schweizer Wohnbevölkerung) hatte bei dieser Entscheidung (naturgemäss) nicht einmal Mitspracherecht.

Offensichtlichstes Beispiel ist aber die Zweitwohnungsinitiative: Eine nicht direkt betroffene Bevölkerungsmehrheit im Flachland hat einer direkt betroffenen Minderheit in den Bergen vorgeschrieben, wie sie mit dem Thema Zweitwohnungen umzugehen hat. Am gleichen Symptom krankte die Initiative zum landesweiten Verbot der Pauschalbesteuerung. Selbst wenn man aus Sicht der Steuergerechtigkeit mit guten Gründen gegen die Pauschalbesteuerung sein kann, sollte die Abwägung «Genugtuung durch Erhöhung der Steuergerechtigkeit vs. Einbussen bei den Steuereinnahmen und Nachteile für das regionale Gewerbe» jedem einzelnen Kanton bzw. dessen Stimmbürgern überlassen sein. Stattdessen lag das Schicksal der wenigen Kantone¹⁹, in denen die Pauschalbesteuerung eine signifikante Einnahmequelle darstellt, in den Händen jenes Grossteils der Kantone, in dem die Pauschalbesteuerung keine erheblichen Erträge generiert.

Das System gerät an seine Grenzen, wo die Kosten (ob materielle oder immaterielle) von Mehrheitsentscheidungen hauptsächlich bei (ex-ante bekannten) Minderheiten anfallen.

¹⁹ Ausgerechnet jene zwei Kantone, die schon von der Zweitwohnungsinitiative am stärksten betroffen sind, nämlich das Wallis und Graubünden, wären auch die Hauptleidtragenden einer Abschaffung der Pauschalbesteuerung gewesen, denn sie haben kaum natürliche Standortvorteile, und ihre reguläre Steuerbelastung ist relativ hoch. Die Pauschalbesteuerung ist für diese Kantone darum ein wichtiges Instrument der Regionalpolitik.

Anders als bei früheren Vorlagen (v.a. im Bereich des Strafrechts oder beim Thema Zweitwohnungen) haben die Stimmbürger Ende 2014 pragmatisch entschieden. Bemerkenswert ist beispielsweise, dass die Einwohner des Kantons Zürichs mit knapper Mehrheit gegen das Verbot der Pauschalbesteuerung gestimmt haben, obwohl sie gut fünf Jahre zuvor die Abschaffung ebendieser Pauschalbesteuerung im eigenen Kanton beschlossen hatten. Dass das Bekenntnis zum Föderalismus und zur Steuerautonomie der Kantone offenbar ein grösseres Gewicht hatte als die eigenen finanzpolitischen Interessen²⁰ und Gerechtigkeitspräferenzen²¹, zeugt von einem (zumindest in diesem Bereich) hohen Abstraktionsvermögen der Stimmenden.

Doch nicht immer siegen Vernunft und Pragmatismus, und deshalb muss man vor der Tyrannei der Mehrheit auf der Hut sein. Rein theoretisch könnten beispielsweise 100 000 Walliser und Bündner ein Verbot des Baus von Hochhäusern in der Stadt Zürich fordern (oder etwas diskreter «in Städten mit mehr als 300 000 Einwohnern»), und ein der Grossstadt vielerorts nicht wohlgesonnenes Stimmvolk könnte die Vorlage annehmen. Das mag zwar absurd klingen, es wäre aber, abstrakt betrachtet, kaum fragwürdiger, als wenn Flachlandgemeinden den Berggemeinden den Bau weiterer Zweitwohnungen verbieten.

Ein Blick in die Online-Kommentarspalten grosser Zeitungen kann Zweifel an der vielgerühmten Vernunft der Schweizer Stimmbürger nähren. Kommt dort das Thema «Umgang mit Volksinitiativen» auf den Tisch²², treten wahre Allmachtsfantasien der Stimmbürger ans Licht, in denen sich diese als kluges, weitsichtiges Korrektiv zu inkompetenten und korrumpierten Parlamentariern sehen. Der Begriff «Volkswille» fällt häufig, so als hätte das Volk generell nur *einen* kollektiven Willen, den es gegen unfähige der gar böswillige Machthaber durchzusetzen gilt. Entsprechend wird bei Vorschlägen zu Einschränkungen des Initiativrechts schnell der Teufel in Form des Feudalismus oder einer Diktatur an die Wand gemalt. Dabei hätte das Volk in der Schweiz auch dann noch umfassendere Mitspracherechte als in allen anderen Demokratien dieser Erde, wenn gewisse Mechanismen eingeführt würden, die z.B. Initiativen verbieten, welche die Freiheit oder Rechte von Minderheiten unverhältnismässig beschneiden.

Schon Wilhelm Röpke, Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft, erkannte: «Wenn der Liberalismus (...) Demokratie fordert, so unter der Voraussetzung, dass sie mit Begrenzungen und Sicherungen ausgestattet wird, die dafür sorgen, dass der Liberalismus nicht von der Demokratie verschlungen wird.» Die Schweiz ist bisher erstaunlich gut ohne all diese

Doch nicht immer siegen Vernunft und Pragmatismus, und deshalb muss man vor der Tyrannei der Mehrheit auf der Hut sein.

20 Eine Abschaffung der Pauschalbesteuerung in Nachbarkantonen würde dem Kanton Zürich einige zusätzliche reiche Steuerzahler bescheren.

21 Diese wurden ja in der kantonalen Volksabstimmung von Februar 2009 klar geäussert, als das damalige Ja zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung noch entgegen den finanzpolitischen Interessen resultierte.

22 Siehe z.B.: www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Kommission-will-Initiativrecht-einschraenken/story/28870286

Sicherungen ausgekommen: Der durchschnittliche Stimmbürger scheint bei Volksabstimmungen behutsamer vorzugehen als beim Verfassen von Online-Kommentaren.

Doch auch die Schweiz ist langfristig auf ein gesundes Gleichgewicht zwischen parlamentarischer und direktdemokratischer Rechtsetzung sowie der Rechtsprechung, der Justiz, angewiesen. Die relativen Unterschriftenhürden für Volksinitiativen sinken mit dem Bevölkerungswachstum stetig. Davon geht ein wachsendes Gefahrenpotenzial aus. Das Gleichgewicht verschiebt sich immer weiter in Richtung direktdemokratischer Rechtsetzung (und zuweilen gar -sprechung). Ursprünglich wurde das Initiativrecht installiert, um dem Stimmbürger bei entscheidenden Weichenstellungen die Möglichkeit zur direkten Mitsprache zu geben. Über dieses Ziel ist man längst weit hinausgeschossen. Das muss nicht per se ein Problem sein. Festzuhalten gilt es aber, dass mehr direkte Demokratie nicht einfach zu besseren Ergebnissen in Bezug auf die Freiheitlichkeit eines Staates führt.

Der durchschnittliche Stimmbürger scheint bei Volksabstimmungen behutsamer vorzugehen als beim Verfassen von Online-Kommentaren.

3.2_ Initiativrecht ohne Schranken

Der eidgenössischen Volkinitiative sind sowohl materiell als auch formell kaum Grenzen gesetzt. Sie kann alles Mögliche behandeln, unabhängig vom Gegenstand, vom Thema, von der Relevanz oder von Widersprüchen zur existierenden nationalen oder internationalen Rechtsordnung. Die administrative Kontrolle (Form der Unterschriftenbögen, Kontrolle der Unterschriften etc.) obliegt der Bundeskanzlei, die bezüglich Inhalt und Form der Initiative keinerlei Entscheidungskompetenz hat. Nur das Parlament führt eine Kontrolle von Inhalt und Form durch, allerdings erst, wenn die Initiative zustande gekommen ist, sprich: wenn sie die Unterschriftenhürde überwunden hat.

Die möglichen Gründe für eine Ungültigkeitserklärung sind dabei beschränkt: Art. 139 Abs. 3 der BV besagt: «Verletzt eine Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig». In den bald 125 Jahren seit Einführung der Volkinitiative auf Teilrevision der BV ergriff das Parlament diesen Schritt nur viermal (siehe Box 2). Nicht alle drei Ungültigkeitskriterien verursachen dieselben Ermessensschwierigkeiten:

Das **Prinzip der Einheit der Form** fordert, dass eine Initiative entweder die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs oder die Form einer allgemeinen Anregung, nicht aber eine unklare Zwischenform hat, denn das weitere Vorgehen bei den beiden Varianten unterscheidet sich.²³ Diese Bedingung stellte in der Praxis bisher keine Probleme. Manche sind zwar

23 Art. 139 Abs. 2 BV; Art. 75 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte; vgl. Auer et al. (2013a), Nr. 778

Die seltenen Fälle der Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen

- 1955: «Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben». Grund: undurchführbar. Die 1954 lancierte Initiative forderte eine drastische Reduktion der Militärausgaben schon für 1955 oder spätestens für 1956. Sie wurde auf Vorschlag des Bundesrates von beiden Parlamentskammern für ungültig erklärt, da sie objektiv nicht durchführbar sei. Dies, obwohl «Undurchführbarkeit» nicht als Ungültigkeitsgrund in der BV figuriert. |²⁴
- 1977: «Gegen Teuerung und Inflation» der Partei der Arbeit der Schweiz (Kommunisten). Grund: Verletzung der Einheit der Materie. Dem Bundesrat folgend erklärte das Parlament die Initiative wegen der extremen Vielfalt ihrer Vorschläge für ungültig. Sie forderte unter anderem Garantie für die Sicherheit des Arbeitsplatzes, das Recht auf Wohnung, umfassende Preiskontrollen in allen Branchen, Verstaatlichungen und ein neues Steuersystem. |²⁵
- 1995: «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» der SP. Grund: Verletzung der Einheit der Materie. Die Initiative forderte die Kürzung der Ausgaben für Landesverteidigung sowie die Verwendung der gesparten Beträge für die internationale Friedenspolitik und die soziale Sicherheit im Inland. Das Parlament erklärte die Initiative entgegen der Anweisung des Bundesrats für ungültig. Letzterer fand zwar auch keinen überzeugenden Zusammenhang zwischen Landesverteidigung und sozialer Sicherheit, er wollte die bisher grosszügige Praxis bei der Beurteilung der Einheit der Materie aber nicht in Frage stellen. |²⁶
- 1996: «Für eine vernünftige Asylpolitik». Grund: Verletzung des zwingenden Völkerrechts. Die von den Schweizer Demokraten (SD) 1991 lancierte Initiative verlangte die umgehende und ohne Beschwerdemöglichkeit versehene Wegweisung von illegalen oder abgewiesenen Asylbewerbern. Das Parlament erklärte die Initiative für ungültig, da sie das Non-Refoulement-Prinzip |²⁷ verletze, das als Teil des zwingenden Völkerrechts erachtet wird. |²⁸

der Ansicht, Initiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs, die nicht eindeutig ausformuliert, unmöglich oder sehr komplex in der Umsetzung sind, verletzen dieses Prinzip. |²⁹ Der bisherige Konsens ist aber, eine Initiative nicht für ungültig zu erklären, nur weil sie schlecht formuliert ist – selbst wenn damit im Falle einer Annahme gewichtige Probleme verbunden sein können (vgl. Kapitel 3.3).

Gemäss dem **Prinzip der Einheit der Materie** soll zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 75 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte). Damit soll garantiert werden, dass die Stimmbürger, die bei der Abstimmung nur die Wahl zwischen Ja und Nein für die Gesamtvorlage haben, ihren Willen klar zum Ausdruck bringen können. Wie auch der Bundesrat einräumt |³⁰, handhabt das Parlament die Kontrolle auf Einheit der Materie sehr lo-

24 Botschaft des Bundesrates, BBl 1955 II: 325 ff

25 Botschaft des Bundesrates, BBl 1977 III: 919f; vgl. Auer et al. (2013a): Nr. 782

26 Botschaft des Bundesrates, BBl 1994 III: 1201 ff; vgl. Auer et al. (2013a): Nr. 782

27 Dieses Prinzip verbietet die Auslieferung, Ausweisung oder Rückschiebung einer Person in ein anderes Land, falls ihr dort eine schwere Menschenrechtsverletzung wie z.B. Folter droht.

28 Botschaft des Bundesrates, BBl 1994 III: 1493 ff.; BBl 1996 I: 1355; Auer et al. (2013a): Nr. 786

29 Vgl. Rainer Schumacher in NZZ, 18.11.2014: 18

30 BBl 2014: 130 ff

cker – einerseits wegen des erklärten Ziels, die Volksrechte nicht einzuschränken, andererseits aber auch, weil mit der SVP und der SP zwei grosse Parteien selber regelmässig Initiativen lancieren.

In der Geschichte der schweizerischen BV wurden erst zwei Initiativen wegen dieses Kriteriums für ungültig erklärt (vgl. Box 2). Jüngst führte die Initiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV»³¹, die eine neue Steuerart auf Bundesebene (die Erbschaftssteuer) vorschlägt und die so generierten Mehreinnahmen u.a. der sozialen Sicherheit zuführen will, immerhin zu intensiven Diskussionen im Parlament.³² Letztlich aber wurde sie am 12. Dezember 2014 für gültig erklärt. Ziemlich sicher verletzt war die Einheit der Materie bei der für gültig erklärten, aber in der Volksabstimmung vom 30. November 2014 deutlich abgelehnten «Ecopop»-Initiative: Sie forderte einerseits die Begrenzung der Nettozuwanderung auf jährlich 0,2 % der Wohnbevölkerung und andererseits finanzielle Investitionen in die Familienplanung anderer Länder.

Dieser lockere Umgang des Parlaments bei der Beurteilung der Einheit der Materie zwingt die Bürger dazu, sich zu überfüllten Vorlagen mit unklaren Konsequenzen zu äussern. Das erschwert eine seriöse politische Argumentation und erhöht die Unvorhersehbarkeit der Abstimmungsergebnisse.

Die **Vereinbarkeit mit den zwingenden Bestimmungen** – dem «jus cogens» – **des Völkerrechts**, ist das einzige Kriterium, das sich auf den eigentlichen Inhalt einer Initiative bezieht. Die Herausforderung liegt hier darin, dass dieses Jus Cogens bisher von der internationalen Staatengemeinschaft nie explizit definiert wurde. Die Bedingung steht erst seit der Totalrevision von 1999 explizit in der BV. Sie stützt sich auf einen Präzedenzfall von 1996. Damals wurde die Initiative «Für eine vernünftige Asylpolitik» für ungültig erklärt, da sie ein allgemein anerkanntes internationales Prinzip, das Non-Refoulement-Prinzip²⁷, verletze – eine damals sicher mutige, wenn auch möglicherweise opportunistische Entscheidung.

Die blosser Verletzung oder Forderung der Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages ist hingegen – völlig unabhängig von ihrer Zweckmässigkeit – kein Grund für die Ungültigkeit einer Volksinitiative. Wollte man beispielsweise eine Initiative, die den Austritt der Schweiz aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) fordert, für ungültig erklären, müssten die EMRK-Richtlinien in ihrer Gesamtheit als zwingendes Völkerrecht definiert werden – was sich kaum aufrecht erhalten lässt. Auch ein entschiedener Gegner eines EMRK-Austritts müsste also die Gül-

Wie auch der Bundesrat einräumt, handelt das Parlament die Kontrolle auf Einheit der Materie sehr locker.

31 www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis414.html

32 Allerdings eher wegen der vorgesehenen Rückwirkung auf den 1.1.2012 als wegen Verletzung der Einheit der Materie. Der Ständerat beauftragte in der Folge der Diskussion seine staatspolitische Kommission, einen Bericht zur Ausweitung von Ungültigkeitsgründen für Volksinitiativen auszuarbeiten.

tigkeit der Initiative einräumen. Die Kontrolle der rechtlichen Zulässigkeit einer Initiative kann und darf die politische Debatte nicht ersetzen.

Ebenso wenig soll sich die Prüfung der Gültigkeit einer das internationale Recht tangierenden Initiative auf die mutmassliche Interpretation des Initiativtextes im Falle einer Annahme durch das Stimmvolk stützen (vgl. Kapitel 3.3). Gemäss Parlamentspraxis gilt hier «in dubio pro populo»: im Zweifel werden Volksinitiativen für gültig erklärt. Dass bei der Umsetzung einer zur Debatte stehenden Initiative möglicherweise Konflikte mit zwingendem übergeordnetem Recht auftauchen, reicht also nicht aus, um sie für ungültig zu erklären – der Konflikt müsste hierfür unausweichlich sein. Kommt hinzu, dass die Bedingung «keine Verletzung des zwingenden Völkerrechts» schwierig anzuwenden ist, denn niemand hat bisher exakt definiert, was der zwingende Teil des Völkerrechts umfasst³³, auch ist unklar, welche (inländische) Autorität dies festlegen könnte. Zweifelsohne stellte die Anerkennung eines harten Kerns des Völkerrechts einen grossen zivilisatorischen Fortschritt dar, doch die Frage nach seiner Entwicklung und seiner Interpretation bleibt ausserordentlich komplex.

In Anlehnung an das Bundesgericht, das sich zu kantonalen Volksinitiativen äussert (Tornay 2008), hat der Bundesrat für die eidgenössische Volksinitiative ein viertes – ungeschriebenes – Ungültigkeitskriterium hinzugefügt: jenes der faktischen Undurchführbarkeit. Dieses erlaubt es, eine Initiative für ungültig zu erklären, falls sie rein technisch nicht durchführbar ist. Die blossе Unzumutbarkeit, Zweckwidrigkeit oder Radikalität einer Initiative reicht als Ungültigkeitsgrund hingegen nicht aus.³⁴

Das Parlament im Interessenkonflikt

Generell besteht bei der Beurteilung der Gültigkeit einer Volksinitiative durch das Parlament die Gefahr, dass die Meinung über die Zweckmässigkeit der Initiative in sein Urteil einfliesst. Dass ein und dieselbe Behörde praktisch gleichzeitig die materielle Zulässigkeit (eine juristische Frage) und die Zweckmässigkeit (eine politische und wirtschaftliche Frage) eines Vorstosses beurteilen muss, würde man gemeinhin nicht gerade als «good governance» bezeichnen. Solche Interessenskonflikte umschiffte das Parlament bisher – um sich gar nicht erst verdächtig zu machen – mit einer sehr starken Zurückhaltung bei der Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen. Die Beurteilungen fielen zudem bisher, vor allem in Bezug auf die Einheit der Materie, nicht immer konsistent aus.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die schwache Kontrolle von Volksinitiativen Konfliktpotenzial birgt. Das (mit Ausnahme der Verträglichkeit mit zwingendem Völkerrecht) Fehlen jeglicher mate-

Die blossе Unzumutbarkeit, Zweckwidrigkeit oder Radikalität einer Initiative reicht als Ungültigkeitsgrund nicht aus.

³³ Zur aktuellen Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung siehe BBl 2013: 9467 ff

³⁴ Vgl. Auer et al. (2013a): Nr. 788

rieller Schranken beim Inhalt von Initiativen erklärt die zunehmenden Spannungen zwischen ihnen und grundlegenden Freiheitsrechten oder eben völkerrechtlichen Vereinbarungen. Der Standort Schweiz kann dadurch in Bedrängnis geraten, denn in einer globalisierten Wirtschaft sind viele wichtige Unternehmen auf die Stabilität der internationalen Beziehungen angewiesen.

3.3_ Schwierige Umsetzung angenommener Initiativen

Damit die Volkssouveränität gewahrt ist, sollte eine in der Volksabstimmung angenommene Initiative ihrer Absicht getreu umgesetzt werden. Meistens ist das gar nicht so einfach. Bisher zeigten sich die Urheber des Vorstosses fast in jedem Fall enttäuscht oder gar betrogen von der Ausführungsgesetzgebung. ³⁵ *Tauxe* (2007) umschreibt die Konkretisierung von angenommenen Volksinitiativen als «Prozess mit unsicherem Ausgang». Er analysiert die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der 1987 angenommenen «Rothenturm»-Initiative ³⁵ und der Alpeninitiative ³⁶ (1994).

Bisher zeigten sich die Urheber des Vorstosses fast in jedem Fall enttäuscht oder gar betrogen von der Ausführungsgesetzgebung.

Seither hat die Zahl angenommener Initiativen schnell zugenommen. Alleine zwischen 2008 und 2014 resultieren sieben Annahmen. Davon verursacht(e) fast jede ernsthafte Probleme bei der gesetzlichen Konkretisierung oder bei der effektiven Anwendung. Hierzu drei Beispiele:

- Die Initiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer» (angenommen am 28.11.2010) gibt derzeit in den Räten Anlass zu heftigen Debatten. Der Ständerat steht bei der Erarbeitung der Ausführungsgesetzes im Konflikt mit dem Nationalrat. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips beschloss Ersterer im Dezember 2014 eine Klausel, die es den Richtern erlauben würde, in begründeten Härtefällen die Ausschaffung zu unterlassen, was den von der Initiative beabsichtigten Automatismus abschwächen würde. Die definitive Entscheidung der beiden Kammern steht noch aus, doch bereits haben die Urheber der Initiative ihren Unmut über die «Missachtung des Volkswillens» kundgetan. Kompliziert wird die Situation durch die am 5. Februar 2013 zustande gekommene «Durchsetzungsinitiative»: Sollte die Ausführungsgesetzgebung der Ausschaffungsinitiative nicht zur Zufriedenheit der Initianten ausfallen, wird das Volk darüber abstimmen dürfen, ob die exakten Tatbestände, die zur Ausschaffung führen, gleich direkt in die Verfassung geschrieben werden sollen. Das Parlament prüft derzeit die Gültigkeit der Durchsetzungsinitiative.
- Auch die Ausführungsgesetzgebung zur Zweitwohnungsinitiative (angenommen am 11.3.2012) ist derzeit Gegenstand der parlamentarischen

³⁵ Abstimmung 349 (6.12.1987): «Zum Schutz der Moore – Rothenturm-Initiative»: 57,8 % Ja. Mit der Initiative sollte in erster Linie der Bau einer Schiessanlage in der Moorlandschaft von Rothenturm (SZ, ZG) verhindert bzw. rückgängig gemacht werden.

³⁶ Abstimmung 408 (20.2.1994): «Zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr»: 51,9 % Ja. Die Initiative forderte die Einfrierung der Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet und die vollständige Verlegung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs auf die Schiene.

Diskussionen. Die kursierenden Gesetzesentwürfe wurden von den Urhebern der Initiative für die massive Ausweitung der in der Volksabstimmung akzeptierten Ausnahmen scharf kritisiert. Erst Anfang März 2015 krebste der Nationalrat zurück und beschloss eine etwas striktere Umsetzung, um die Gefahr zu bannen, dass die Initianten das Referendum ergreifen.

- Die Annahme der Initiative «Gegen Masseneinwanderung» im Februar 2014 hat eine Situation höchster Komplexität hervorgerufen. Gemäss Abstimmungstext soll die Schweiz die Zuwanderung von Ausländern durch Kontingente begrenzen, Inländer bei der Arbeitsvergabe bevorzugen und völkerrechtliche Verträge, die diesem Ziel widersprechen, innerhalb von drei Jahren neuverhandeln. Eine wichtige Entscheidungsgrundlage, nämlich die Frage, ob die Annahme der Initiative einer Kündigung der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU gleichkommt, wurde von den Initianten im Vorfeld der Abstimmung nicht explizit beantwortet. Es zeichnet sich eine heikle Umsetzung ab, denn die Folgen einiger Ausführungsoptionen sind wesentlich von den Reaktionen des ausländischen Vertragspartners abhängig.

Praktische Aspekte der Ausführungsgesetzgebung

Tauxe (2007) sieht vier Aspekte, die eine getreue gesetzliche Konkretisierung von angenommenen Volksinitiativen erschweren können: der (nicht eindeutige) Wortlaut der Initiative, die finanziellen Restriktionen bei der Zielerreichung, die mit der Internationalisierung der Politik verbundenen Einschränkungen sowie die Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsprozess.

Die oben genannten Beispiele bestätigten diese Analyse, denn sie zeigen Umsetzungsprobleme unterschiedlichster Natur auf. Zwischen dem Initiativtext, der die groben Prinzipien umschreiben soll, und der Konkretisierung in einem Gesetz besteht naturgemäss ein Ermessensspielraum. Doch auch bei vermeintlich exakt formulierten Texten ergeben sich oft Unklarheiten. Was z.B. ist eine «Zweitwohnung» gemäss der entsprechenden Initiative von Franz Weber? Was genau umfasst der «alpenquerende Transitverkehr» der Alpeninitiative?

Manchmal wird eine angenommene Volksinitiative als nicht anwendbar betrachtet, weil sie – sei es im Allgemeinen oder in einem konkreten Fall – Grundregeln des geltenden Rechts verletzt, z.B. die Verhältnismässigkeit und das Rückwirkungsverbot. Ist der Initiative in solchen Fällen ein Vorrang gegenüber den existierenden Regeln einzuräumen, da sie «neueren» Volkswillen darstellt? Oder sollte sie angepasst werden? Falls ja: Wer kann oder soll sie korrigieren? Obliegt diese Aufgabe dem Parlament bei der Ausführungsgesetzgebung oder eher den Gerichten bei der Beurteilung der konkreten Einzelfälle? |³⁷

Zwischen dem Initiativtext, der die groben Prinzipien umschreiben soll, und der Konkretisierung in einem Gesetz besteht naturgemäss ein Ermessensspielraum.

37 Letzteres ist die Meinung des Bundesgerichts in seinem Beschluss vom 12.10.2012: BGE 139 I: 16 ff

Wenn eine angenommene Initiative in Konflikt mit internationalen Normen tritt, ist das Resultat der Umsetzung abhängig von der Reaktion der ausländischen Partner und daher meist schlecht prognostizierbar. Der Bundesrat³⁸ empfiehlt in solchen Fällen, die Vorlage so umzusetzen, dass sie kein zwingendes Völkerrecht verletzt, und, falls nötig, die mit ihr im Konflikt stehenden internationalen Verträge im Rahmen der Möglichkeiten neu zu verhandeln oder zu kündigen. Diese Möglichkeiten sind aber oft begrenzt: Die fraglichen internationalen Verpflichtungen sind oft Teil eines grösseren Gesamtpakets. So wird beispielsweise die Hinterfragung der EU-Personenfreizügigkeit durch die Masseneinwanderung – teilweise noch nicht vorhersehbare – Konsequenzen auf weitere zwischen der Schweiz und der EU bestehende Vereinbarungen haben.

Die politische Dimension der Ausführungsgesetzgebung

Nach der Annahme einer Initiative geht der Kampf weiter, denn die Gegner sind versucht, den Text in der gesetzlichen Umsetzung abzuschwächen. In der jetzigen Form beherbergt die Institution der Volksinitiative einen inneren Widerspruch: Sie hat in erster Linie zum Ziel, sich gegen das Parlament zu stellen, doch ebendieses Parlament hat die Aufgabe, im Falle der Annahme der Initiative (üblicherweise gegen seine eigene Empfehlung³⁹) die Ausführungsgesetzgebung zu erarbeiten. Angesichts dieses systemischen Widerspruchs ist von beiden Seiten eine gute Portion Redlichkeit und gegenseitigen Respekts gefordert.

Sicher auch aufgrund bisheriger Erfahrungen ist die Ausarbeitung von Volksinitiativen aber zunehmend vom Prinzip des Misstrauens geleitet. Um eine Verfremdung des Initiativtextes durch das Parlament zu verhindern, werden die Anliegen immer präziser und detaillierter beschrieben, damit sie bestenfalls ohne gesetzliche Konkretisierung direkt anwendbar sind. Die grössten Umsetzungsprobleme resultieren nicht selten aus den mit der Initiative vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen. Beispiele hierfür sind die Fixierung einer 3-Jahresfrist für die Neuverhandlung der internationalen Verträge (Masseneinwanderungsinitiative) oder die Rückwirkungsklausel der Erbschaftssteuerinitiative der SP.

Der stärkste Ausdruck des Misstrauens gegenüber dem Parlament ist aber die Anwendung einer sogenannten Durchsetzungsinitiative, die den Inhalt einer schon angenommenen Initiative präzisiert, um einer nicht sinngetreuen gesetzlichen Interpretation des Parlaments vorzubeugen. Dieses Vorgehen hat die SVP für die Ausschaffungsinitiative gewählt, und sie wird es möglicherweise für die Masseneinwanderungsinitiative wiederholen.

Sicher auch aufgrund bisheriger Erfahrungen ist die Ausarbeitung von Volksinitiativen aber zunehmend vom Prinzip des Misstrauens geleitet.

³⁸ Bericht des Bundesrates vom 19.2.2014, BBl 2014: 2338 ff

³⁹ Von den bis dato 22 angenommenen Volksinitiativen unterstützte die Bundesversammlung nur zwei: Einen arbeitsfreien 1. August (Abstimmung 396 vom 26.9.1993: 83,8 % Ja) und den Beitritt der Schweiz zur UNO (Abstimmung 485 vom 3.3.2002: 54,6 % Ja)

Obwohl die Annahme einer Initiative das letzte Wort des Souveräns sein sollte, öffnet sie oft erst die Büchse der Pandora. Die Abstimmungssieger preisen ihre Interpretation des Initiativtextes als den wahren «Volkswillen». Die Besiegten hoffen (oft zu Recht), die konkreten Auswirkungen der Initiative in der Phase ihrer Umsetzung zu lindern. Fast immer wird die Vereinbarkeit der angenommenen Initiative mit bisherigen Normen debattiert. Das macht die direkte Demokratie für die Stimmbürger verwirrend und undurchsichtig. Schon mehrfach blieben in einer Volksabstimmung angenommene Verfassungsartikel blosse Buchstaben und wurden gar nicht umgesetzt.

Davon geht eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die direkte Demokratie aus: Je mehr den Stimmbürgern bewusst wird, dass der Inhalt einer Initiative nicht ganz so heiss gegessen wird, wie er gekocht wurde, desto bereitwilliger und unüberlegter werden sie immer radikalere Initiativen in der Unterschriftensammlung unterstützen oder gar in der Volksabstimmung annehmen. Bei Unmut über aktuelle Zustände oder Vorkommnisse würden also immer schneller immer grössere Feuer gelegt, die dann vom Parlament wieder eingedämmt würden. Die Volksinitiative verkäme damit zum blossen Stimmungsbarometer – zum blossen Protestvehikel, das zwar an realer Schlagkraft einbüsst, aber höchstwahrscheinlich trotzdem fortwährend latente Verunsicherung schaffen würde. Das wäre für den Standort Schweiz ein in doppelter Hinsicht unerfreuliches Szenario.

Schwache Prüfung führt zu beliebiger Umsetzung

Die fehlende Konsequenz in der Umsetzung von Volksinitiativen erklärt sich auch durch deren schwache Prüfung auf Gültigkeit (vgl. Kapitel 3.2). Es erstaunt kaum, dass mit ähnlicher Grosszügigkeit in der Interpretation dann auch bei der Umsetzung agiert wird. Striktere Prüfungen würden eine striktere Umsetzung der zugelassenen Initiativen erleichtern. Die oft beklagte Verwässerung angenommener Volksinitiativen kann folglich als Preis für die extreme Offenheit bezüglich ihrer Inhalte in der Startphase betrachtet werden.

Die oft beklagte Verwässerung angenommener Volksinitiativen kann als Preis für die extreme Offenheit bezüglich ihrer Inhalte betrachtet werden.

3.4_ Die Initiative als effizientes Werbeinstrument

In einer idealen Welt ist die Initiative der ultimative Ausdruck der Volkssouveränität: Ein Vorstoss vom Volk fürs Volk als Reaktion auf das Versagen der staatlichen Organe bei der Lösung eines Problems. In der Realität dient die Volksinitiative seit jeher eher einzelnen Bürgergruppierungen, die von (fehlenden) parlamentarischen Entscheiden enttäuscht sind, aber auch den oppositionellen Parteien und den Anliegen spezifischer Interessengruppen. Schon 1891 war es eine Allianz aus Demokraten und Sozialisten – damals in der Opposition zur FDP, die eine absolute Mehrheit im Bundesrat und in beiden Parlamentskammern innehatte – welche die Aufnahme der Initiative auf Teilrevision der BV er-

wirkte (Meuwly 2013). Von den 22 seit 1891 angenommenen Initiativen wurden, formell gesehen, fünf von einer politischen Partei lanciert, sieben von schon existierenden Interessengruppen (Verbände, Gewerkschaften) und zehn von Bürgergruppierungen, die erst spezifisch für die Initiative ein Komitee gegründet hatten.

Wandel in der Anwendung

Immer öfter bedienen sich die politischen Parteien der Volksinitiative, um ausserhalb des Parlaments für ihre Interessen bzw. für sich selbst zu werben. Gerade vor den Wahlen ist die Initiative ein geschätztes Marketinginstrument.

Auffällig ist die Verwendung der Volksinitiative durch die Regierungsparteien, durch Parteien also, die im Bundesrat vertreten sind (vgl. hierzu Abbildung 4). Die SP hält schon lange die Funktion einer internen Opposition inne. Sie ist seit 1959 mit zwei Sitzen im Bundesrat vertreten. Trotzdem hat sie seither 16 Volksinitiativen⁴⁰ zustande gebracht, von denen zehn auch tatsächlich zur Abstimmung gelangten, wovon allerdings keine einzige angenommen wurde. Seit der Jahrtausendwende übt diese Oppositionsrolle zunehmend auch die SVP aus, ja, sie hat die Volksinitiative zur Trumpfkarte ihrer politischen Strategie gemacht. Zwischen 1996⁴¹ und 2014 wurde über acht Volksinitiativen⁴² der SVP abgestimmt⁴³, zwei davon (2010 die Ausschaffungsinitiative, 2014 die Masseneinwanderungsinitiative) wurden angenommen. Jüngst ist sogar die CVP auf den Zug aufgesprungen: Ihre Initiative «Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen» wurde in der Volksabstimmung vom 8. März 2015 abgelehnt⁴⁴, die Initiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» ist derzeit in der parlamentarischen Beratung. Die zunehmende Nutzung der Volksinitiative durch die Bundesratsparteien ist kritisch zu beurteilen, denn sie ist Ausdruck mangelnder Konkordanz und mangelnden Konsenses in der Bundesregierung. Dass innerhalb der Regierung harte Debatten geführt werden, ist zu erhoffen, und dass die ausgearbeiteten Lösungen oft eher Kompromiss als Konsens darstellen, zu erwarten. Eine Regierung aber, die nach aussen hin nicht geschlossen auftritt, weil jeder nebenher noch sein eigenes Süppchen kocht, wird in ihrer Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit geschwächt. Das wiederum stellt eine Gefahr für die Stabilität und damit für die Standortattraktivität des ganzen Landes dar.

Die Nutzung der Volksinitiative durch die Bundesratsparteien ist kritisch zu beurteilen, denn sie ist Ausdruck mangelnder Konkordanz und mangelnden Konsenses in der Bundesregierung.

40 Darin sind nur Initiativen berücksichtigt, die offiziell von der Partei selbst lanciert wurden, und keine der zahlreichen, ihr nahestehenden Ad-hoc-Komitees.

41 1982 scheiterte die SVP mit einer Initiative zur Abschaffung der (eben eingeführten) Sommerzeit an der Unterschriftenhürde. 1994 brachte sie ihre erste Initiative zustande: Abstimmung 432 (1.12.1996): «Gegen die illegale Einwanderung»: 53,7% Nein.

42 Auch hier sind nur die offiziell von der Partei selbst lancierten Initiativen berücksichtigt. Das angenommene Minarettverbot figuriert also beispielsweise nicht darunter, obwohl unter dem 16-köpfigen Komitee 14 Bundesparlamentarier der SVP waren.

43 Im Gegensatz zur SP hat die SVP bisher keine ihrer zustande gekommenen Volksinitiativen zurückgezogen.

44 «Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen»: 75,4% Nein; «Energie- statt Mehrwertsteuer»: 92% Nein

Auch bei den Nicht-Regierungsparteien erfreut sich das Instrument wachsender Beliebtheit: Die Grünen brachten 2012 die Initiative «für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft» und 2013 die Initiative «für den Ausstieg aus der Atomenergie» zustande und unterstützten die Unterschriftensammlung «für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel». Die Grünliberalen brachten am 8. März 2015 (mit wenig Erfolg) ihre Initiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» zur Abstimmung». ⁴⁴ Das Urteil über diese Entwicklung fällt milder aus: In der Schweiz mit ihrer langen Tradition der Milizpolitik sind Parteien eigentlich auch nicht mehr als gut organisierte Bürgergruppierungen. Der Gebrauch der Volksinitiative kann hier deshalb nicht per se kritisiert werden, deren Anwendung als blosses Werbeinstrument hingegen schon.

Die Mehrheit der Initiativen wird aber immer noch von existierenden Interessenverbänden oder von Ad-hoc-Bürgergruppierungen lanciert. Auch sie nutzen die Initiative zunehmend als Werbeinstrument, um auf ihr Anliegen oder auf sich selbst aufmerksam zu machen. Das führt manchmal zu einer Banalisierung oder Wiederholung der dem Stimmbürger präsentierten Inhalte. So befinden sich derzeit zwei Initiativen ⁴⁵ zum Thema Ernährungssicherheit im Sammelstadium, eine weitere ⁴⁶ hat die Hürde schon überwunden. Auch zur Abschaffung der Billag finden aktuell zwei parallele Unterschriftensammlungen statt, ebenso bis vor Kurzem zur Erhöhung der Tempolimit auf Autobahnen. In Sachen Partikularinteressen sticht die Forderung nach einer «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen» heraus, die Ende 2014 nach weniger als neun Monaten die nötige Unterschriftenzahl erreichte.

Emotionalisierung in zunehmend komplexem Umfeld

Viele Initiativen – seien sie aus der Politik oder aus Bürgerkreisen – laden ihr Anliegen emotionell auf, um damit die politische Agenda zu beeinflussen. Das Vorgehen wird begünstigt durch die vollständig medialisierte Welt mit sozialen Netzwerken, die kurzfristiger, oberflächlicher Empörung zuträglicher sind als vertieften Analysen. Vernünftige, breit abgestützte Debatten werden oft durch fast schon missbräuchlich vereinfachende Parolen erschwert.

Beunruhigend dabei ist, dass gewisse Initiativen die Tendenz haben, sich in die Rechtsprechung einzumischen, statt sich auf die Rechtsetzung zu beschränken. Sie stellen somit eine Bedrohung der Gewaltenteilung dar. Mehrere angenommene oder noch hängige Initiativen fordern einen härteren Umgang mit Sexual- oder anderen gefährlichen Straftätern und bringen damit die Unzufriedenheit mit dem bisherigen Strafrecht, aber

45 Im Sammelstadium: «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle», Komitee: Uniterre; «Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)», Komitee: Grüne

46 «Für Ernährungssicherheit», Komitee: Schweizerischer Bauernverband

auch mit dessen Anwendung durch die Gerichte zum Ausdruck. Im Sammelstadium befindet sich derzeit die Initiative «Haftung für Rückfälle von Sexual- und Gewaltstraftätern». ⁴⁷ Sie fordert die Bestrafung der verantwortlichen Richter oder Behörden, falls ein Straftäter, der frühzeitig aus der Haft entlassen oder dem Hafturlaub gewährt worden ist, rückfällig wird. Die Androhung strafrechtlicher Konsequenzen für Beurteilungen der Judikative, die sich ex post als falsch herausstellen, verstösst gegen die Gewaltenteilung. Die Volksinitiative soll, als «Konkurrenz» zum Parlament, ein Instrument der Legislative sein und *nur* das. In einem demokratischen Rechtsstaat dürfen die Stimmbürger nicht die Richter in ihren Urteilen bedrängen oder gar ihre Funktion einnehmen.

Eine weitere Herausforderung steht erst noch bevor: Abgesehen von der Kampagnenführung hat die technologische Entwicklung bisher noch keinen dramatischen Einfluss auf die Institution der Volksinitiative. Das wird sich spätestens mit der Einführung der elektronischen Unterschriftensammlung («e-collecting»), die nur eine Frage der Zeit ist, ändern. E-collecting kann unter Umständen die Anfälligkeit der Volksinitiative gegenüber Emotionalisierung, Instrumentalisierung und Banalisierung drastisch erhöhen. Dieser Aspekt muss daher bei der Ausgestaltung dieses Instruments berücksichtigt werden.

Die zunehmende Komplexität des Umfeldes – einerseits was die ökonomischen Interdependenzen innerhalb der Schweiz, andererseits und vor allem aber auch, was die Internationalisierung in politischen, juristischen und ökonomischen Belangen betrifft – macht es für die Bürger immer schwieriger, die Risiken und Konsequenzen eines Vorstosses einzuschätzen. Eben diese Komplexität wird im Abstimmungskampf gerne negiert (indem eine falsche Trivialität suggeriert wird) oder instrumentalisiert. Dass Unklarheiten in Vorlagen bewusst genutzt werden, um vor der Abstimmung mit A zu beschwichtigen und danach B zu fordern, ist zwar naheliegend, deswegen aber nicht weniger unerfreulich. Es macht die Volksinitiative zu einem unberechenbaren Instrument.

Opfer des eigenen Erfolgs

Der Einfluss von Volkinitiativen auf das politische Geschehen ist deutlich grösser als die blossen Erfolgsquoten in den Volksabstimmungen suggerieren. Gemäss Rohner (2012) hatten 47 % aller zustande gekommenen Initiativen einen identifizierbaren inhaltlichen Einfluss auf die Rechtsordnung (vgl. Box 3). Das erklärt, warum auf dieses Instrument so gerne zurückgegriffen wird und warum es die Schweizer Politik so prägt. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist für die Initianten sehr günstig. Eine «Einflussquote» von beinahe 50 % – wohlgerne für Interessen, die nur von parlamentarischen Minderheiten vertreten werden – kann kein anderes

47 % aller zustande gekommenen Initiativen hatten einen identifizierbaren inhaltlichen Einfluss auf die Rechtsordnung.

47 www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis450t.html

Die Wirksamkeit von Volksinitiativen

Gemäss Rohner (2012) haben 14% der zustande gekommenen Initiativen einen direkten Gegenentwurf (Verfassungsänderung, über die gleichzeitig mit der Initiative abgestimmt wird) provoziert und 39% einen indirekten (Gesetzesänderung, die nur dem fakultativen Referendum unterliegt). Diese Gegenprojekte enthalten fast immer Teile der Initiative. Bundesrat bzw. Parlament erhoffen sich dadurch den Rückzug der Initiative oder eine Verkleinerung der Annahmewahrscheinlichkeit in der allfälligen Volksabstimmung. In der Tat führte diese Kompromissbereitschaft zum Rückzug von 65 der 312 bis Ende 2014 zustande gekommenen Volksinitiativen. |⁴⁸

Der formelle Erfolg von Initiativen lässt sich relativ einfach messen: Rohner (2012) ermittelt eine Quote von 47% der zustande gekommenen Initiativen, die entweder selber in der Volksabstimmung angenommen wurden oder einen erfolgreichen direkten |⁴⁹ oder indirekten |⁵⁰ Gegenvorschlag provoziert haben. Schwieriger ist die Beurteilung des inhaltlichen Erfolgs: In wie vielen Fällen wurde der Inhalt von Initiativen konkret in einer Gesetzgebung verwirklicht? Rohner schätzt für 13% der Initiativen einen grossen oder sehr grossen inhaltlichen Einfluss, für 19% einen mässigen und für 16% einen beschränkten. Doch sogar die vermeintlich erfolglosen Initiativen haben Auswirkungen. Sie machen den Stimmbürgern bestimmte Themen vertraut, ebnen das Terrain für zukünftige Debatten und erhöhen nicht zuletzt den Bekanntheitsgrad der Initianten.

politisches Instrument vorweisen. Die Risiken (administrative Kosten, Scheitern in der Unterschriftensammlung, zu geringer politischer Einfluss) sind im Vergleich dazu bescheiden. Im schlimmsten Fall hat man zumindest medial wirksam auf sein Anliegen aufmerksam gemacht.

Genau dieser Erfolg macht die Initiative so anfällig für eine Instrumentalisierung. Warum soll man noch Energie darauf verschwenden, für sein Anliegen traditionell Mehrheiten im Parlament zu finden, wenn die Volksinitiative es einem selbst im Falle einer Niederlage erlaubt, die Wählerschaft zu mobilisieren, seine Ideen medial zu verbreiten und sich selbst bekannt zu machen? Gerade das taktische Spiel um den bedingten Rückzug einer zustande gekommenen Initiative ist ein mächtiger Trumpf im «Give-and-Take» der traditionellen parlamentarischen Debatte. Aktuelle Beispiele sind die Volksinitiative «für Ernährungssicherheit», die der Bundesrat mit einem inhaltlich unnötigen direkten Gegenvorschlag zu parieren versucht, oder die schon erwähnte «Wiedergutmachung für Verdingkinder», die wohl in einem indirekten, 300 Millionen Franken teuren Gegenvorschlag, der keiner obligatorischen Volksabstimmung unterliegt, münden wird.

Die Volksinitiative nimmt in jüngster Zeit zu viel Raum in der politischen Debatte ein. Die Parteien, die Parlamentarier, die Regierung müs-

⁴⁸ 28 weitere wurden aus «anderen Gründen» zurückgezogen. Vgl. www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_4.html

⁴⁹ Der Bundesrat schlägt eine alternative Änderung der Bundesverfassung vor, über die gleichzeitig mit der Initiative abgestimmt wird, falls diese nicht zurückgezogen wird.

⁵⁰ Der Bundesrat nimmt Teile der Initiative in ein Gesetz auf, das nur dem fakultativen Referendum unterliegt, falls es von der Bundesversammlung akzeptiert wird.

sen einen immer grösseren Teil ihrer Zeit für den Umgang mit Volksinitiativen aufwenden. Unter der dadurch provozierten Hektik leidet die Qualität der politischen Debatte und steigt die Gefahr schlecht durchdachter Entscheide.

3.5_ Viele Volksinitiativen nicht verfassungswürdig

Volksinitiativen haben immer eine Veränderung der BV zum Ziel. Neue Artikel können zwar im Widerspruch zu bestehenden Verfassungsartikeln stehen, da die schweizerische BV aber keine Prioritätenliste für ihre Artikel kennt, kann eine Initiative schon gemäss Definition nicht «verfassungswidrig» sein. Dass dem Stimmbürgern bei der Veränderung der BV kaum Schranken gesetzt sind (vgl. Kapitel 3.2), hat in den letzten Jahren zunehmend für Diskussionen gesorgt. Erstaunlich ruhig ist es bisher hingegen um die (altbekannte) Frage geblieben, was *überhaupt* in die Verfassung gehört und was eigentlich eher Gesetzes- oder gar Verordnungscharakter hätte.

Die Verfassungswürdigkeit vieler Volksinitiativen ist nämlich zumindest zweifelhaft, einige verfehlen die Flughöhe sogar in groteskem Ausmass. Das wird auch Nicht-Juristen klar, wenn man sich den Aufbau und Inhalt der BV vor Augen führt:

- Die BV ist dreistufig gegliedert in Titel, Kapitel und (teilweise) Abschnitte.
- Titel 1 behandelt in sechs kurzen Artikeln allgemeine Bestimmungen wie den Zweck der Eidgenossenschaft, die Souveränität der Kantone, das Subsidiaritätsprinzip bei der Erfüllung von Staatsaufgaben, Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns, und er nennt die Landessprachen.
- Titel 2 definiert auf insgesamt sieben Seiten mit 35 Artikeln die Grundrechte, die Bürgerrechte und die Sozialziele.
- Titel 3 behandelt das Verhältnis Kapitel 1 und die Zuständigkeiten Kapitel 2 von Bund und Kantonen sowie die Finanzordnung Kapitel 3. Er umfasst 36 der 69 Seiten der BV und ist damit der mit Abstand längste Teil. Die Definition der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen ist unterteilt in 10 Abschnitte, die jeweils einen Aufgabenbereich⁵¹ behandeln. Die Artikel sind sehr allgemein gehalten. Meist wird nur darauf verwiesen, der Bund erlasse hierzu Vorschriften, regle, fördere oder sichere dieses oder jenes, und einige grundsätzliche Richtlinien werden definiert. Häufig anzutreffen sind «kann»-Formulierungen.
- Titel 4 umschreibt auf knapp vier Seiten die direktdemokratischen Instrumente.
- Titel 5 befasst sich auf insgesamt elf Seiten mit der Organisation, dem Verfahren und den Zuständigkeiten der Bundesversammlung, des Bun-

Die Verfassungswürdigkeit vieler Volksinitiativen ist zumindest zweifelhaft, einige verfehlen die Flughöhe sogar in groteskem Ausmass.

51 Beziehungen zum Ausland; Sicherheit und Landesverteidigung; Bildung, Forschung und Kultur; Umwelt und Raumplanung; Öffentliche Werke und Verkehr; Energie und Kommunikation; Wirtschaft; Wohnen, Arbeit und soziale Sicherheit; Aufenthalt und Niederlassung von Ausländer/innen; Zivilrecht, Strafrecht und Messwesen.

desrates und der -verwaltung sowie des Bundesgerichts und anderer richterlichen Behörden.

– Titel 6 verwendet schliesslich acht Seiten auf Übergangsbestimmungen.

Viele Initiativen mit falscher Flughöhe

Bemerkenswert ist, dass in der BV das gesamte Strafrecht ebenso wie das Zivilrecht in jeweils einem einzigen Artikel auf einer blossen Metaebene behandelt werden.⁵² In beiden Bereichen wird einzig definiert, die Gesetzgebung sei Sache des Bundes, während für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung und den Strafvollzug die Kantone zuständig seien. Vor diesem Hintergrund wirken nur schon jene drei zusätzlichen Artikel, die aus der Annahme der Verwahrungsinitiative⁵³, der Unverjährbarkeitsinitiative⁵⁴ und der Pädophileninitiative⁵⁵ resultieren, ziemlich deplatziert – obwohl man diesen durchaus noch eine gewisse Grundsätzlichkeit zugestehen würde.

Geradezu bizarr mutet der Inhalt der Minder-Initiative⁵⁶ an, der im Abschnitt «Wirtschaft» den Artikel 95 (Privatwirtschaftliche Tätigkeit) in Form eines dritten Absatzes ergänzt, welcher die exakten Regeln zur Entschädigung von Verwaltungsräten und Geschäftsleitungen festhält, während Absatz 1 bloss besagt, der Bund könne Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit erlassen, und Absatz 2 die freie Berufsausübung im schweizerischen Binnenmarkt garantiert. Buchstabe d. des «Minder-Absatzes» definiert sogar das Strafmass bei Zuwiderhandlung – ein komplett verfassungsfremdes Element. Ebenfalls ein Fremdkörper ist die schon mehrmals erwähnte Zweitwohnungsinitiative: Dass die BV den Berggemeinden Vorschriften auf der Ebene der kantonalen Richtplanung oder gar der kommunalen Nutzungsplanung macht, stellt eine krasse Verletzung des Subsidiaritätsprinzips dar.

Soweit zu einigen angenommenen Volksinitiativen. Bei den abgelehnten sieht die Sache erwartungsgemäss nicht besser aus. Besonders auffällige Beispiele aus jüngster Zeit sind die Abtreibungsinitiative⁵⁷ oder die Volksinitiative zum Schutz vor Passivrauchen.⁵⁸ Erstere wollte den Artikel 117, welcher bloss besagt, der Bund erlasse Vorschriften über die Kranken- und Unfallversicherung und er könne diese für obligatorisch

52 Art. 122 und 123 im 10. Abschnitt «Zivilrecht, Strafrecht, Messwesen» des Kapitels «Zuständigkeiten» unter Titel 3.

53 Art. 123a BV. Abstimmung 506 (8.2.2004): Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter»: 56,2 % Ja

54 Art. 123b BV. Abstimmung 535 (30.11.2008): Volksinitiative «Für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern»: 51,9 % Ja

55 Art. 123c BV. Abstimmung 582 (18.5.2014): Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen»: 63,5 % Ja. Wobei als «pädophil» generell alle Personen gelten, die «die sexuelle Unversehrtheit eines Kindes oder abhängigen Person beeinträchtigt haben».

56 Abstimmung 568 (3.3.2013): Volksinitiative «Gegen die Abzockerei»: 68,0 % Ja

57 Abstimmung 579 (9.2.2014): Volksinitiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung»: 69,8% Nein

58 Abstimmung 565 (23.9.2012): Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen»: 66 % Nein

erklären, um einen Absatz ergänzen, der die Kosten für einen Schwangerschaftsabbruch aus dem (in der BV gar nicht definierten) Obligatorium ausschliesst. Zweitere wollte im Artikel 118 (Schutz der Gesundheit) zusätzlich festlegen, der Bund erlasse Vorschriften zum Schutz des Menschen vor dem Passivrauchen – was soweit in Ordnung wäre, hätten nicht die Initianten unter den Ziffern 2 und 3 des neuen Absatzes eben diese Vorschriften dann gleich ausformuliert.

Unter den noch bevorstehenden (schon zustande gekommenen) Volksinitiativen ist klar die Durchsetzungsinitiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer am wenigsten verfassungstauglich. Sie will auf nicht weniger als vier Seiten die Tatbestände konkretisieren, die gemäss Verfassungsartikel der Ausschaffungsinitiative in einem Gesetz umschrieben werden sollten. Sie ist die einzige Initiative, bei der die Problematik der Flughöhe thematisiert wurde. Fast so fragwürdig scheint aber die «Spekulationsstopp-Initiative» der Jungsozialisten, die eine volle Seite dafür verwenden will, um Regeln zur Bekämpfung der Spekulation mit Nahrungsmitteln zu definieren. Sie käme zwischen einem dreizeiligen Artikel, der das gesamte Banken- und Versicherungswesen auf Verfassungsebene abhandelt, und einem neunzeiligen Artikel, der die Geld- und Währungspolitik definiert, zu liegen.

Zuletzt sei noch ein Blick auf sich im Sammelstadium befindliche Initiativen gestattet: Auf Verfassungsebene wird da beispielsweise eine Höchstgeschwindigkeit von 140 km/h auf Autobahnen gefordert (selbstredend finden sich derzeit keine Strassenverkehrsregeln in der BV) oder eine Erhöhung der Subventionen an Bauern, die ihrem Vieh die Hörner nicht stutzen, mit dem sinnigen Namen «Hornkuhinitiative». Damit wird die Würde der BV geradezu verspottet.

All diese Beispiele zeigen: Mit Volksinitiativen wird längst nicht mehr nur Wesentliches geregelt, sondern allerlei Details. Oder es wird Wesentliches geregelt, dies aber nicht bloss in seinen Grundzügen, sondern in beliebigem Detaillierungsgrad. Da das Initiativrecht auf Bundesebene jeden Volksvorstoß in die Verfassung zwingt, war dieses Problem potenziell schon immer vorhanden, es wurde aber erst in jüngerer Zeit wegen der immer zahlreicheren Abstimmungen offensichtlich.

Mit Volksinitiativen wird längst nicht mehr nur Wesentliches geregelt, sondern allerlei Details.

4_ Reformideen

Über die direkte Demokratie wird in der Schweiz derzeit viel lamentiert. Kritik am Prozess wird dabei oft durch Kritik am Ergebnis motiviert oder letzteres gar mit ersterem verwechselt. Gegenüber der Kritik, die aus Wirtschaftskreisen immer wieder einmal an den ausgeprägten Mitspracherechten der Bürger laut wird, sind deshalb gewisse Vorbehalte verständlich, denn angesichts der Tatsache, dass die Stimmbürger das Wort

sehr oft in marktkritischer Absicht ergreifen, ist sie naheliegend, wenn auch nicht allzu weitsichtig (vgl. Kapitel 2.1).

Kapitel 3 hat jedoch gezeigt, dass auch der Prozess als solches langsam aus dem Gleichgewicht gerät. Die politische Stabilität der Schweiz oder zumindest das Vertrauen in diese wird durch den erratischen Umgang mit Volksinitiativen strapaziert. Angesichts des Konfliktpotenzials dieses Instruments und der unterdessen tiefen Hürden für seinen Gebrauch erstaunt es fast, dass die Resultate nicht negativer ausfallen.

Es bieten sich verschiedene Möglichkeiten zur Modernisierung der Volksinitiative an – vom Beginn der Unterschriftensammlung bis zur Anwendungsgesetzgebung. Ihr Ziel sollte es sein, die Volksinitiative besser zu strukturieren, um die Hektik der politischen Debatte zu senken und die Legitimation der Entscheide zu erhöhen. Die Volksinitiative soll etwas «teurer», aber dafür deutlich verbindlicher gemacht werden. Beides würde zu einem sorgfältigeren Einsatz dieses Pfeilers des helvetischen Selbstverständnisses führen und damit das Vertrauen stärken, dass die direkte Demokratie auch im 21. Jahrhundert ein Standortvorteil der Schweiz sein kann. Die von uns präsentierten und propagierten Reformvorschläge ergänzen sich gegenseitig. Zwar ist auch jeder für sich zweckmässig, doch in ihrer Kombination ergeben sie ein kohärentes Gesamtbild. Damit dieses schon vorweg erkennbar ist, werden hier in aller Kürze die in den folgenden Abschnitten diskutierten Reformelemente skizziert.

Die Reformvorschläge ergänzen sich gegenseitig. Zwar ist auch jeder für sich zweckmässig, doch in ihrer Kombination ergeben sie ein kohärentes Gesamtbild.

- 01_ Die bisherigen Ungültigkeitskriterien (vor allem: Einheit der Materie) sollen bei der Prüfung von Volksinitiativen konsequenter angewendet werden. Rückwirkende Änderungen von Rechtsgrundlagen werden explizit verboten. Die Prüfung sollte *vor* der Unterschriftensammlung statt erst nach Zustandekommen der Initiative durchgeführt werden und statt dem Parlament der Bundeskanzlei (unter möglicher Berufung auf das Bundesgericht) obliegen. Eine weitere Einschränkung des Inhalts von Verfassungsinitiativen durch neue materielle Kriterien ist weder wünschbar noch logisch.
- 02_ Da so gut wie jede qualitative Erhöhung der Hürden für Verfassungsinitiativen ihre Haken hat, wird stattdessen eine Erhöhung der quantitativen Hürde vorgeschlagen, nämlich von 100 000 Unterschriften auf ein Quorum von fix 4 % der Stimmberechtigten. Im Jahr 2016 entspräche das 211 200 Unterschriften. Diese Massnahme ist eine Reaktion auf das bisherige Versäumnis, die geforderte Unterschriftenzahl dem Bevölkerungswachstum anzupassen.
- 03_ Für die Ausführungsgesetzgebung angenommener Verfassungsinitiativen kann man ein obligatorisches Referendum vorsehen. Damit würden allfällige Zweifel an der «Respektierung des Volkswillens» bei der Umsetzung der Vorlage ausgeräumt.
- 04_ Das Instrument der Gesetzesinitiative sollte eingeführt werden. Als Unterschriftenquorum hierfür wären 2 % sinnvoll, was derzeit 105 600

Stimmberechtigten, also kaum mehr als der bisherigen Bedingung für das Zustandekommen von Volksinitiativen, entspräche. Die Gesetzesinitiative würde im Gegensatz zur Verfassungsinitiative auf Verfassungskonformität geprüft.

05_ Auf einen Abstimmungstag soll nicht mehr als *eine* Volksinitiative fallen dürfen. Das würde eine seriöse politische Debatte begünstigen, weil so jeder Vorlage die nötige Aufmerksamkeit zuteilwerden könnte.

4.1_ Griffigere Anwendung der bisherigen Ungültigkeitskriterien

Die Versuchung, den möglichen Inhalt der Volksinitiative zu beschränken, ist fast so alt wie die Institution selbst (vgl. Delley 1978 und Grisel 2004). Schon 1922 verlangte die Motion Brügger/Maillefer (neben diversen weiteren Erschwernissen für die Volksinitiative) die Möglichkeit, «unvernünftige oder revolutionäre Initiativen als unzulässig erklären zu können». |⁵⁹ Dieses Bedürfnis kam in letzter Zeit als Reaktion auf die Probleme der Volksinitiative wieder auf. So erklärte Verena Diener, Präsidentin der staatspolitischen Kommission des Ständerates, im Oktober 2014: «Die wachsende Zahl von Initiativen, die fundamentale Prinzipien des Rechtsstaates verletzen, erfordert eine Überprüfung zusätzlicher Ungültigkeitskriterien». |⁶⁰ Welche neuen Ungültigkeitskriterien sind vorstellbar?

Grundrechte: Der Verstoss gegen Grundrechte kann keinen Grund zur Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen darstellen: Gemäss Artikel 36 der BV reicht schon eine gesetzliche Grundlage für die Einschränkung von Grundrechten, sofern sie a) im öffentlichen Interesse liegt und b) verhältnismässig ist. Ein neuer Verfassungsartikel reicht dafür folglich ohnehin. Auch die Unverhältnismässigkeit einer Grundrechtseinschränkung kann schlecht als Abweisungsgrund gerechtfertigt werden, denn eine Volksinitiative schafft per definitionem neues Verfassungsrecht, das gegenüber existierendem zumindest gleichwertig ist. Die Volksinitiative gibt sich also sozusagen ihre eigene Rechtsgrundlage. So war es beispielsweise korrekt, die 2009 angenommene Minarettinitiative, die für den Verstoss gegen das Prinzip der Nicht-Diskriminierung von Religionen harsch kritisiert wurde, für gültig zu erklären.

Einzig der «Kerngehalt» der Grundrechte ist gemäss Artikel 36 unantastbar. Aus was dieser Kerngehalt besteht, ist nicht in der BV geregelt, sondern muss über die Rechtsprechung des Bundesgerichts entschieden werden. 2013 schickte der Bundesrat eine Vorlage in die Vernehmlassung, die es der Bundesversammlung erlaubt hätte, Initiativen bei einem Verstoss gegen diesen Kerngehalt der Grundrechte für ungültig zu erklären. Anfang 2014 zog er sie wegen fehlender politischer Unterstützung zu-

Gemäss Artikel 36 der BV reicht schon eine gesetzliche Grundlage für die Einschränkung von Grundrechten. Ein neuer Verfassungsartikel reicht dafür folglich ohnehin.

59 Zitiert in der Botschaft des Bundesrats vom 9.4.1975 zum Gesetz über die politischen Rechte, BBl 1975: 1321

60 Zitiert in Le Temps, 1.10.2014

rück. |⁶¹ Die Regel wäre aber ohnehin eher symbolischer Natur gewesen, denn über keine einzige der bisher zur Abstimmung gelangten Initiativen kann mit Sicherheit gesagt werden, sie habe den Kerngehalt der Grundrechte verletzt.

Prinzip der Verhältnismässigkeit: Dieses Prinzip ist in der BV als ein Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns verankert (in Art. 5 Abs. 2). Verschiedene angenommene Initiativen verletzen es, indem sie für eine unspezifische Situation eine exakt definierte Reaktion erzwingen, die keine Berücksichtigung der individuellen Umstände des Falls und keinen Ermessensspielraum erlaubt. Zu nennen sind vor allem die Ausschaffungsinitiative (noch verstärkt durch die hängige Durchsetzungsinitiative) oder die Initiativen gegen Pädophilie 2008 |⁶² und 2012 |⁶³ und gegen Sexualstraftäter 2004 |⁶⁴. Trotzdem war es wohl richtig, dass die Bundesversammlung diese Vorstösse nicht für ungültig erklärt hat, denn auch hier gilt: Der blosser Widerspruch zu existierendem Verfassungsrecht (hier also dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz) taugt nicht als Ungültigkeitskriterium, denn eine Initiative hat ja zum Ziel, die Verfassung zu ändern. Es obliegt folglich der anschliessenden Interpretation einer Volksinitiative, solche Übertreibungen etwas zu mässigen, nicht aber einer verschärften materiellen Beurteilung.

Rückwirkung: Die Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV» |⁶⁵ enthält eine Rückwirkungsklausel: Alle seit dem 1. Januar 2012 erfolgten Schenkungen sollen der von der Initiative geforderten Erbschaftssteuer unterliegen – obwohl über sie erst im Juni 2015 abgestimmt wird und der Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Ausführungsgesetzes noch viel weiter in der Zukunft läge. Dieses Vorgehen, also die rückwirkende Einführung einer neuen Steuerart für schon vergangene Jahre, stellt zweifelsohne einen drastischen Verstoss gegen die Rechtssicherheit dar. Es wäre, wie wenn man jemanden aufgrund einer neuen Regel für eine Tat verurteilte, die zum Zeitpunkt, an dem sie begangen wurde, noch völlig legal war.

Der Bundesrat empfahl trotzdem, die Initiative für gültig zu erklären, da diese Rückwirkungsklausel selbst Teil des Verfassungsrechts würde. |⁶⁶ Die Bundesversammlung folgte ihm und erklärte die Initiative am 12. Dezember 2014 nach langen Debatten für gültig. Allerdings beauf-

Die rückwirkende Einführung einer neuen Steuerart für schon vergangene Jahre stellt einen drastischen Verstoss gegen die Rechtssicherheit dar.

61 Bericht des Bundesrats vom 19.2.2014, BBl 2014: 2338 (www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/2337.pdf)

62 Abstimmung 535 (30.11.2008): «Für die Unverjährbarkeit pornographischer Straftaten»: 51,9 % Ja

63 Abstimmung 582 (18.5.2014): «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen»: 63,5 % Ja

64 Abstimmung 506 (8.2.2004): «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter»: 56,2 % Ja

65 www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis414.html

66 Botschaft des Bundesrats vom 13.12.2013, BBl 2014: 144 (www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/125.pdf): «Die Frage der Zulässigkeit dieser rückwirkenden Anrechnung von Schenkungen wird sich bei Annahme der Volksinitiative konkret nicht stellen, da die Rückwirkung in der Verfassung statuiert sein und somit qua Verfassung Geltung beanspruchen wird.»

tragte der Ständerat seine staatspolitische Kommission, für 2015 in einer Studie neue Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen zu evaluieren. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Kommission die Ausweitung der Kriterien auf einige grundsätzliche Rechtsprinzipien vorschlagen wird, was allerdings eine Verfassungsänderung bedingen würde.

Vereinbarkeit mit Völkerrecht: Zur Klärung des Verhältnisses der Volksinitiative zum Völkerrecht kursieren die unterschiedlichsten Vorschläge (Glaser 2014). Die einen wollen, dass sich die Volksinitiative klarer – und über dessen harten Kern hinaus – dem Völkerrecht unterordnet, die anderen sehen sie als ultimativen Ausdruck der Volkssouveränität, um sich gegen demokratisch schlecht legitimierte Völkerrecht zu wehren. Letztere Einstellung spiegelt sich vor allem in der von der svp angekündigten Initiative «Landesrecht vor Völkerrecht». Die interessante Debatte um diese Volksinitiative ist ein Kondensationskern für die Identitätsfrage einer Schweiz, die zwischen dem Wunsch nach Bewahrung der Eigenständigkeit und der Notwendigkeit der globalen Einbindung oszilliert.

Um das Initiativrecht einzuschränken, ohne eine Revision der BV nötig zu machen, ermutigen einige Juristen das Parlament zu einer breiteren Auslegung des zwingenden Völkerrechts, die auch gewisse Grundrechte und grundlegende Rechtsprinzipien beinhalten würde (vgl. Marquis 2009: 218). Das Parlament ist allerdings schlecht legitimiert, den Inhalt des «zwingenden Völkerrechts» zu bestimmen, eines Rechts also, das per definitionem auf internationaler Ebene entwickelt wird. Der Ansatz ist auch darum kritisch zu sehen, weil er eine inhaltliche Einschränkung für Volksinitiativen erwirken will, zu der sich die Stimmbürger nicht äussern können.

Die svp will demgegenüber mit ihrer Durchsetzungsinitiative das zwingende Völkerrecht auf den kleinsten vorstellbaren gemeinsamen Nenner reduzieren.⁶⁷ Auch dieser Vorstoss ist problematisch. Die Legitimationsfrage stellt sich ähnlich wie beim Parlament. Zwar kann man – gerade weil eine explizite Definition des zwingenden Völkerrechts durch die Staatengemeinschaft fehlt – durchaus den Standpunkt vertreten, das Stimmvolk könne sagen, welche völkerrechtlichen Prinzipien es in seinem Land umsetzen will, weil es sie als zwingend erachtet, und welche nicht. Strategisch wäre ein solches Vorgehen aber sehr ungeschickt: Als Kleinstaat ist die Schweiz den internationalen Machtverhältnissen stärker ausgeliefert als grosse Fische wie die USA, China oder Russland. Da ist es nicht ratsam, auf potenzielle Konflikte mit dem Völkerrecht schon auf Vorrat Fahne schwingend aufmerksam zu machen, indem man

Als Kleinstaat ist die Schweiz den internationalen Machtverhältnissen stärker ausgeliefert als grosse Fische wie die USA, China oder Russland.

⁶⁷ Absatz 4 des Initiativtextes: «Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nicht zwingenden Völkerrecht vor. Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen», vgl. www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis433t.html

sie explizit in der BV festhält. Der Bundesrat ist der Ansicht, die Durchsetzungsinitiative müsse für teilweise ungültig erklärt werden, da sie das zwingende Völkerrecht durch den Versuch, es einzuengen, verletze.⁶⁸ Zudem sieht er eine Verletzung der Einheit der Materie, weil die Initiative gleichzeitig die Ausschaffung von kriminellen Ausländern, und – über die Marginalisierung des zwingenden Völkerrechts – eine noch grosszügigere Praxis bei der materiellen Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen vorschlägt.

Eine sinnvolle Massnahme, um Klarheit in der Beziehung zwischen Volksinitiativen und völkerrechtlichen Vereinbarungen zu schaffen, formulierte letztes Jahr das Forum für Aussenpolitik (foraus): Volksinitiativen sollten mit der Prämisse umgesetzt werden, keine völkervertragsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zu verletzen, es sei denn, die Initiative fordere dies explizit und verlange die Kündigung der betroffenen Verträge. In diesem Fall solle gleichzeitig, aber (um die Einheit der Materie nicht zu verletzen) in getrennter Abstimmungsfrage, über die Kündigung abgestimmt werden. Dieser Vorschlag schränkt das Initiativrecht in keiner Weise ein, schafft aber grössere Transparenz und Rechtssicherheit (Schlegel et al. 2014).⁶⁹ Mit ihm hätte die derzeitige verwickelte Situation um die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative ziemlich sicher vermieden werden können.

Verbot der Rückwirkung als einzige neue materielle Schranke

Die Analyse zeigt, dass Spannungen von Volksinitiativen mit den Grundrechten, mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen oder mit dem Völkerrecht nicht befriedigend über einen Ausbau der Ungültigkeitskriterien bei der materiellen Beurteilung durch das Parlament gelöst werden können. Da eine Verfassungsinitiative definitionsgemäss neues Verfassungsrecht schafft, wäre eine Einschränkung des Inhalts anhand von geltendem Recht (in den meisten Fällen) unlogisch.

Zudem hätte sich mit einer solchen Massnahme kaum eine der in letzter Zeit als problematisch empfundenen Initiativen verhindern lassen. Die Verantwortung, mit diesen Spannungen so gut wie möglich umzugehen, wird mit der gesetzlichen Konkretisierung der Initiative weiterhin beim Parlament liegen. Die Aufnahme neuer Ungültigkeitsgründe in die BV ist nicht wünschenswert, denn die Volksinitiative ist ein politischer Akt, um den man sich auch auf politischer Ebene streiten soll, nicht auf juristischer.

Eine Ausnahme muss dieses Laisser-Fair-Prinzip allerdings bei der Rückwirkung erfahren. Die rückwirkende Änderung von Rechtsgrundlagen ist eines modernen Rechtsstaates unwürdig. Die Rechtssicherheit ist eine essenzielle Voraussetzung für das Gedeihen eines Wirtschafts-

Da eine Verfassungsinitiative definitionsgemäss neues Verfassungsrecht schafft, wäre eine Einschränkung des Inhalts anhand von geltendem Recht (in den meisten Fällen) unlogisch.

⁶⁸ Botschaft des Bundesrates vom 20.11.2013, BBl 2013: 9459 ff

⁶⁹ www.foraus.ch/de/themen/menschenrechte-und-humanitare-politik/volksinitiative-und-volkerrecht/

standortes und darf deshalb nicht gefährdet werden. Im Gegensatz zu Fragen der Verhältnismässigkeit oder des Völkerrechts, die meist vor dem Hintergrund konkreter Fälle beurteilt werden müssten, ist das Rückwirkungsverbot zudem sehr einfach und universal definierbar. Dass Eingriffe in die Rechtssetzung nicht vergangene, sondern nur zukünftige Rechtsgrundlagen verändern können, sollte sich eigentlich von selbst verstehen; die explizite Verankerung eines Rückwirkungsverbots dürfte deshalb vor allem aufgrund ihrer Signalwirkung wertvoll sein.

Einheit der Materie: konsequentere Beurteilung

Auch die Beurteilung der Bewahrung der Einheit der Materie einer Volksinitiative sollte etwas weniger grosszügig erfolgen als bisher. Dazu ist keine gesetzliche oder gar verfassungsrechtliche Anpassung nötig, es reicht völlig, die in Art. 75 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte verankerte Forderung eines «sachlichen Zusammenhangs zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative» etwas strikter auszulegen. Der Verfassungsrechtler Jean-François Aubert sieht die Einheit der Materie verletzt, wenn eine Volksinitiative «mindestens zwei Dinge fordert und der Stimmbürger das eine ohne das andere oder das andere ohne das eine wollen kann» (Aubert 1967: 153). Diese Auslegung mag vielleicht etwas streng sein, klar ist aber, dass der Stimmbürger seine Meinung eindeutig und explizit zu einer und nur einer Sache aufs Mal äussern können sollte.

Prüfung durch Bundeskanzlei vor Unterschriftensammlung

Aktuell ist das Parlament für die materielle Prüfung von Volksinitiativen (Einheit der Form, Einheit der Materie, zwingendes Völkerrecht) zuständig. Es tut dies (auf Empfehlung des Bundesrates) nach Zustandekommen der Initiative, also nachdem sie die Unterschriftenhürde geknackt hat. Sowohl die Wahl des Prüfers als auch der Zeitpunkt der Prüfung sind suboptimal.

Zeitpunkt der Prüfung: Eine Initiative erst auf materielle Gültigkeit zu prüfen, nachdem sie von mindestens 100 000 Stimmbürgern unterschrieben worden ist, ist sowohl bezüglich der demokratischen Legitimation als auch bezüglich der Effizienz problematisch – gerade, wenn man davon ausgeht, dass Volksinitiativen wegen der strengeren Praxis etwas öfter als bisher für ungültig erklärt werden müssten. Dass die Prüfungen des Parlaments bisher sehr wohlwollend ausfielen, hat sicher auch damit zu tun, dass man dem von schon über 100 000 Bürgern erklärten Willen den politischen Diskurs nur im äussersten Fall verweigern will, um sich nicht der Missachtung der Volkssouveränität verdächtig zu machen.

Es wäre darum sinnvoll, die materielle Prüfung schon vor der Unterschriftensammlung durchzuführen. Von einer solchen Massnahme würden alle Seiten profitieren. Das Kontrollorgan könnte unter geringerem Druck prüfen, und die Initiativkomitees liefen während der Unterschriftensammlung

Von einer materiellen Prüfung schon vor der Unterschriftensammlung würden alle Seiten profitieren.

tensammlung nicht Gefahr, dass sich ihr Aufwand als vergeblich erweisen könnte. Im Falle der Ungültigkeitserklärung hätten sie selbstverständlich die Möglichkeit, ihre Vorlage anzupassen und erneut prüfen zu lassen, bevor sie mit der Sammlung beginnen. Um Nachlässigkeit in der Formulierung von Volksinitiativen zu verhindern, könnte man dem Komitee die Kosten für die erneute Prüfung aufbürden.

Prüfungsorgan: Das Ziel einer Volksinitiative ist es, das Parlament zu umgehen. Es ist daher nicht logisch, dass ausgerechnet dieses Parlament, das ja auch vor der Volksabstimmung seine inhaltliche Empfehlung zur Vorlage abgibt – und sie in den allermeisten Fällen zur Ablehnung empfiehlt – mit der Prüfung beauftragt ist. Als natürliche Opposition zur Volksinitiative hat es den Anreiz, juristische Gründe vorzuschieben, um eine Initiative, die ihm inhaltlich nicht gefällt, für ungültig zu erklären, oder – weil dieser Vorwurf allzu nahe läge – genau das Gegenteil zu tun, nämlich eine Initiative fast nie für ungültig zu erklären, um sich nicht dieses Vorgehens verdächtig zu machen.

Die Prüfung sollte daher von einem möglichst neutralen, objektiven und für juristische Fragen fachlich qualifizierten Organ durchgeführt werden. Die Bundeskanzlei bietet sich hierfür an. Ihr obliegt schon heute die Vorprüfung der Volksinitiativen in Bezug auf verschiedene formelle Kriterien, bevor sie zur Unterschriftensammlung zugelassen werden. Es wäre keine grosse Sache, diese Vorprüfung um die juristischen Kriterien Einheit der Form, Einheit der Materie und zwingendes Völkerrecht zu erweitern. Die Entscheidungen der Bundeskanzlei könnten selbstverständlich vor Bundesgericht angefochten werden, womit in solchen Streitfällen dann letzteres über die Zulässigkeit der Volksinitiative entscheiden würde.⁷⁰

Die Prüfung sollte von einem möglichst neutralen, objektiven und für juristische Fragen fachlich qualifizierten Organ durchgeführt werden.

4.2_ Mehr Unterschriften für die Verfassungsinitiative

Der vorherige Abschnitt hat gezeigt, dass es wahrscheinlich nicht zielführend ist, den Stimmbürgern bei der Volksinitiative auf Verfassungsebene zusätzliche inhaltliche Schranken aufzuerlegen. Ein Ausbau der Ungültigkeitsgründe ist aber bei weitem nicht die einzige mögliche Massnahme, um die Zahl der Initiativen oder die mit ihnen verbundenen Schwierigkeiten zu verringern. In jüngerer Zeit kursierten hierzu verschiedene, teilweise interessante Ideen, kaum eine davon aber ohne Haken:

Keine Volksinitiativen von Bundesratsparteien: Um die Konkordanz zu schützen und damit sich die Volksinitiative wieder ein wenig ihrem eigentlichen Zweck nähert, nämlich ein Instrument der Opposition zu sein, wird vorgeschlagen, den im Bundesrat vertretenen Parteien das Lan-

70 Zur positiven Rolle der Gerichte bei der Entwicklung der Volksrechte in den Kantonen siehe *Tornay (2008)*

cieren von Volksinitiativen zu verbieten. ⁷¹ Ein solches Verbot dürfte in der Praxis allerdings kaum durchsetzbar sein. Schon heute werden viele Initiativen, die offensichtlich die Unterstützung gewisser Parteien genießen, nicht offiziell von diesen, sondern von irgendwelchen Ad-hoc-Komitees lanciert.

Neutrale Namensgebung: Unter anderem Auer (2014: 577f.) schlägt, in Anlehnung an die Praxis in Kalifornien, vor, Volksinitiativen mit möglichst neutralen Namen zu versehen (z.B. Nummer, Jahr, Thema). Der Nutzen dieser Massnahme ist fraglich. Die Bezeichnung, mit der eine Initiative Einzug in die politische (und vor allem in die mediale) Debatte findet, ist kaum kontrollierbar. So trug die «Ecopop»-Initiative beispielsweise offiziell den Titel «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen», trotzdem war sie allen nur unter dem Label «Ecopop» geläufig. Im strengen Sinn irreführende Titel lassen sich schon heute vermeiden: Art. 69 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte weist die Bundeskanzlei an, den Titel einer Initiative zu ändern, falls er «irreführend ist, kommerzielle oder persönliche Werbung enthält oder zu Verwechslungen Anlass gibt».

Quorum im Parlament: Der ehemalige Staatssekretär für Wirtschaft, Jean-Daniel Gerber, schlug vor, Volksinitiativen nur noch zur Abstimmung zuzulassen, wenn sie einen Drittel oder gar die Hälfte der Stimmen im Parlament erreichen. ⁷² Eine solche Massnahme würde allerdings gegen die eigentliche Funktion der Volksinitiative verstossen, das Parlament bei der Erfüllung eines Anliegens zu umgehen. Die Initiative würde so zum blossen Vorschlagsrecht verkommen. Von den 122 seit 1980 zur Abstimmung gelangten Initiativen erreichten in der Addition von National- und Ständerat nur fünf eine Mehrheit und 28 einen Drittel an Ja-Stimmen. Immerhin 80 kamen auf einen Ja-Anteil von mindestens 25%. Sogar von den in der Volksabstimmung angenommenen Initiativen hätten viele diese Anforderungen nicht erfüllt: Nur zwei der 15 angenommenen Initiativen erreichten eine Mehrheit an Ja-Stimmen. 9 erreichten mindestens einen Drittel und 11 mindestens 25% Ja-Stimmen.

Zustimmungsquorum in Volksabstimmungen: In Volksabstimmungen kann es theoretisch vorkommen, dass sich sehr gut mobilisierte Minderheiten gegen eher indifferente Mehrheiten durchsetzen. Eine auf den ersten Blick einleuchtende Lösung für dieses Problem «falscher Mehrheiten» wäre die Einführung eines sogenannten Zustimmungsquorums für

Kaum eine der in jüngerer Zeit kursierenden Ideen zur Verringerung der mit Volksinitiativen verbundenen Schwierigkeiten ist ohne Haken.

71 Die frühere Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz (FDP) regte Ende 2014 gar ein Verbot für alle Parteien mit Fraktionsstärke an. Ein solches ist unlogisch, denn Parteien sind in der Schweiz mit ihrer langen Tradition der Milizpolitik letztlich auch nichts anderes als gut organisierte Bürgergruppierungen.

72 NZZ, 22. Oktober 2013: «Wir werden von Volksinitiativen richtiggehend überschwemmt»

Volksinitiativen: Neben der Mehrheit der Abstimmenden und Stände müsste auch ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten die Vorlage annehmen. Naheliegender wäre eine Quote von 25%. Beim knappst möglichen Volksmehr von 50,01% wäre dann eine Stimmbeteiligung von 50% nötig, bei einer Stimmbeteiligung von nur 33,3% müsste die Zustimmung unter den Abstimmenden 75% übertreffen. Ein solches 25%-Quorum hätten sieben der 22 seit 1891 angenommenen Volksinitiativen verfehlt.⁷³

Bei genauerer Betrachtung zeigen sich jedoch erhebliche potenzielle Nebenwirkungen von Zustimmungsquoten: Da jede nicht eingereichte Stimme in ihrer Funktion einer Nein-Stimme entspricht, könnte es sich für die Gegner der Vorlage – wozu üblicherweise der Bundesrat und das Parlament gehören – lohnen, der Debatte aus dem Weg zu gehen, um die mediale Verbreitung möglichst gering zu halten und damit eine ausreichende Stimmbeteiligung zu verhindern (Tiefenbach 2004). Das widerspricht dem in diesem Paper formulierten Ziel der Stärkung einer seriösen, politischen Debatte. Die Folgen einer solchen Strategie wären niedrigere Stimmbeteiligungen, aber höhere Zustimmungsquoten unter den Abstimmenden. Initiativen, die bisher am Volksmehr scheiterten, würden dieses zunehmend erreichen, aber dafür am Zustimmungsquorum scheitern. Punkto direktdemokratische Legitimation würde das sicher grössere Fragen aufwerfen als die heutige Situation.

Mit tieferen Zustimmungsquoten (z.B. 15% bis max. 20%) könnten diese Nebenwirkungen vermieden werden, weil für die Gegner dann das Risiko zu gross wird, dass das Quorum trotz Debattenverweigerung erreicht wird. Dadurch würde allerdings der Wirkungsbereich des Quorums so stark eingeschränkt werden, dass es kaum je zum Tragen kommt.⁷⁴

Angesichts dieser Einwände drängt sich letztlich die Frage auf, wie gross die Gefahr falscher Mehrheiten in der Realität überhaupt ist. Kobach (1993:139ff) untersuchte diesbezüglich alle eidgenössischen Volkabstimmungen zwischen 1977 und 1991. Er fand zwar bei 19 der 112 Abstimmungen eine deutliche Verzerrung der Zustimmungsquote durch die unterschiedliche Mobilisierung von Befürwortern und Gegnern, auf den letztlichen Ausgang der Volksabstimmung (Ja/Nein) hatten diese Verzerrungen allerdings kein einziges Mal einen Einfluss.

Kommt hinzu, dass eine aus demokratiethoretischer Sicht «falsche» Mehrheit aus ökonomischer Sicht durchaus nicht falsch sein muss – nämlich dann, wenn die aggregierte Zahlungsbereitschaft, welche die von der Reform profitierende Minderheit für die Reform hat, die aggregierte Zahlungsbereitschaft der Gegner für die Verhinderung der Reform über-

Bei genauerer Betrachtung zeigen sich erhebliche potenzielle Nebenwirkungen von Zustimmungsquoten.

73 Die jüngsten Beispiele sind die Zweitwohnungsinitiative (knappes Ja von 50,6% bei einer Stimmbeteiligung von 45,2%) und die Unverjährbarkeitsinitiative (51,9%/47,5%).

74 Das tiefste Zustimmungsquorum aller 22 bisher angenommenen Volksinitiativen verbuchte mit 19,1% die Initiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise» (Abstimmung 311 vom 19.3.1982): 58,9% Ja

trifft, wenn also, kurz gesagt, die Reform zu einem Wohlfahrtsgewinn führt.

All diese Abwägungen legen den Schluss nahe, dass die Einführung eines Zustimmungsquorums wahrscheinlich mehr Probleme verursachen würde als sie löst.

Ein höherer Preis für das Privileg

Alle oben präsentierten Vorschläge weisen Mängel auf. Die simple Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Einreichung von Volksinitiativen ist solchen Massnahmen deshalb vorzuziehen – und lässt sich auch sehr einfach rechtfertigen:

Der Stimmbürger hat mit der Initiative in ihrer jetzigen Form das Privileg, auf Verfassungsebene neues Recht zu fordern, das sich nicht in bestehendes Recht einzuordnen hat, also Zielkonflikte mit oder sogar handfeste Widersprüche zu ihm aufweisen kann. Dieses Privileg darf und soll etwas «kosten». Dieser «Preis» ist seit Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der BV aber drastisch gesunken (siehe Abbildung 5): Im Jahr 1891 wurden für die Einreichung einer Verfassungsinitiative 50 000 Unterschriften verlangt (vgl. Box 4). Das entsprach, bezogen auf die damals 651 000 stimmberechtigten Männer, einem Quorum von 7,7 %. Bis heute wurde die Unterschriftenzahl nie dem Bevölkerungswachstum angepasst. Heute entsprechen die 100 000 Unterschriften einem Quorum von 1,9 % der 5,26 Millionen⁷⁵ stimmberechtigten Frauen und Männer. Die Verdoppelung von 50 000 auf 100 000 Unterschriften erfolgte 1978 als (verspätete) Reaktion auf das 1971 eingeführte Frauenstimmrecht, durch das die Zahl der Stimmberechtigten um 116 % gestiegen war.⁷⁶ Eine weitere, relativ geringfügige Ausweitung der Zahl der Stimmberechtigten ergab sich zudem 1991 und 1992 durch die Senkung des Stimmrechtsalters in zwei Schritten von 20 auf 18 Jahre.

Der bei weitem entscheidendste Faktor für das Wachstum der Zahl der Stimmberechtigten war jedoch das Bevölkerungswachstum. Nichts liegt darum näher als dieses zumindest teilweise durch eine Erhöhung der geforderten Unterschriftenzahl aufzuwiegen. Eine solche ist inhaltlich völlig neutral und bevormundet niemanden. Sinnvoll wäre es zudem, die Unterschriftenhürden für die Zukunft gleich an die Entwicklung der Anzahl Stimmberechtigter anzubinden, also ein Unterschriftenquorum zu fixieren. Für Verfassungsinitiativen könnten z.B. 4 % gefordert werden, was etwas mehr als eine Verdoppelung gegenüber heute bedeutete, aber deutlich unter den Werten aus der Anfangszeit der Volksinitiative läge.

Eine Erhöhung der geforderten Unterschriftenzahl ist inhaltlich völlig neutral und bevormundet niemanden.

75 Der Bund ermittelt die Zahl der Stimmberechtigten bei jeder Volksabstimmung. Am 30.11.2014 waren 5 245 500 Personen stimmberechtigt, bei der Abstimmung vom 8.3.2015 dürften es 5 260 000 sein.

76 1971 fielen bei den über 20-Jährigen auf 100 Männer beinahe 109 Frauen, was auf die geringere Sterblichkeit letzterer zurückzuführen ist. Unter den 100 Männern war der Ausländeranteil, der somit nicht stimmberechtigt ist, zudem deutlich grösser als unter den 109 Frauen. So führte die Einführung des Frauenstimmrechts zu einem Zuwachs der Stimmberechtigten um 115,5 %.

Bisherige Aktivitäten bezüglich Unterschriftenhürden

- 1891: Einführung der Initiative auf Teilrevision der BV. Hierfür sind 50 000 Unterschriften nötig, für das fakultative Referendum (seit 1874) 30 000.
 - 1922 – 1972: Während dieser Zeit fordern insgesamt fünf Interpellationen oder Postulate eine Erhöhung der Unterschriftenzahl zur Einreichung von Volksinitiativen.
 - 25. September 1977: Die Bürger stimmen einer sich wegen der Einführung des Frauenstimmrechts (1971) aufdrängenden Verdoppelung der Unterschriftenzahl für Initiativen von 50 000 auf 100 000 und einer Erhöhung für Referenden von 30 000 auf 50 000 zu. Zudem wird für Volksinitiativen eine Sammelfrist von 18 Monaten eingeführt.
 - 1996: In der Botschaft für die Revision der BV schlägt der Bundesrat die Erhöhung der Unterschriftenhürde auf 150 000 für die Volksinitiative und auf 100 000 für das fakultative Referendum vor. Im Vorprojekt war für die Initiative sogar eine Verdoppelung auf 200 000 vorgesehen ⁷⁷, doch wird auch die mildere Variante von der Bundesversammlung abgelehnt.
 - 1999: Die neue BV tritt ohne Veränderung der Unterschriftenhürden in Kraft.
 - 2001: Die staatspolitische Kommission des Ständerats regt (unter anderem) die Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen auf 12 Monate an. ⁷⁸ Der Bundesrat begrüsst dies. Um das Gleichgewicht zwischen Initiative und fakultativem Referendum zu wahren, schlägt er für Letzteres im Gegenzug eine Erhöhung der Unterschriftenhürde auf 70 000 vor. ⁷⁹
 - 2003: In der Vorlage zur Änderung der Volksrechte ⁸⁰, die in der Volksabstimmung am 9. Februar angenommen wird, sind diese beiden Vorschläge nicht mehr vorhanden.
 - September 2014: Der Bundesrat beantragt die Annahme eines Postulats von Nationalrat Karl Vogler (CVP), das ihn beauftragt, «limitierende Mechanismen aufzuzeigen, welche die Hürden für die Einreichung von Volksinitiativen erhöhen» ⁸¹.
-

Ein Komitee, das 2016 mit der Sammlung von Unterschriften begänne, müsste somit 211 200 anpeilen, da Ende 2015 5,28 Mio. Einwohner stimmberechtigt sein werden. ⁸² Diese Erhöhung ist nicht nur als Reaktion auf das Bevölkerungswachstum zu sehen, sondern auch mit der im nächsten Abschnitt vorgeschlagenen Einführung der Gesetzesinitiative zu begründen, die (beinahe) für die bisher bekannten 100 000 Unterschriften zu haben sein soll.

Die Position der Stimmbürger

Nun könnte man meinen, dass es müssig ist, über eine Erhöhung der Hürden zu diskutieren, da die Stimmbürger ihre Rechte nie freiwillig beschneiden würden. Doch das dürfte – zumindest in dieser Absolutheit – nicht stimmen. In der Bevölkerung scheint durchaus das Bewusst-

⁷⁷ Botschaft des Bundesrates, BBl 1997 I: 77, 93

⁷⁸ BBl 2001: 4803 ff.

⁷⁹ BBl 2001: 6080 ff.

⁸⁰ www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2003/1949.pdf

⁸¹ www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20134155

⁸² Für die Festlegung der für eine im Jahr x lancierte Initiative geforderten Unterschriftenzahl könnte jeweils die Zahl der Stimmberechtigten aus der letzten Abstimmung des Vorjahres herangezogen werden.

sein dafür zu steigen, dass eine massvolle freiwillige Selbstbeschränkung beim Initiativrecht von Vorteil sein könnte. Eine solche bedeutet zwar einerseits, dass der Einzelne zusammen mit anderen Veränderungswilligen nicht mehr ganz so schnell und leicht Abstimmungen über Dinge erzwingen kann, die ihm am Herzen liegen, aber andererseits eben auch, dass andere Gruppen nicht mehr ganz so schnell und leicht Abstimmungen über Dinge erzwingen können, die ihn möglicherweise negativ betreffen. Das erhöht die institutionelle Stabilität, senkt die Unsicherheit und ist somit zum Vorteil vieler. In einer aktuellen Erhebung des Forschungsinstituts gfs sind immerhin 44 % der Befragten mit einer Verdopplung der Unterschriftenzahl auf 200 000 voll oder eher einverstanden (gfs bern 2014a: 5) – und das wohlgerne ohne die Aussicht auf Einführung der Gesetzesinitiative für die gewohnte Unterschriftenzahl.

Gegen eine Erhöhung der Unterschriftenhürden wird manchmal argumentiert, die Verbreitung der brieflichen Stimmabgabe in den 1990er-Jahren habe das Zustandekommen von Volksinitiativen erschwert, weil mit der während Jahrzehnten üblichen Unterschriftensammlung vor den Stimmlökalen weniger Stimmberechtigte erreicht würden.⁸³ Das mag – ceteris paribus – durchaus zutreffen, gleichzeitig haben sich aber die Mobilisierungsmöglichkeiten mit dem Aufkommen der mobilen Telefonie und des Internets Ende der 1990er Jahre, spätestens aber seit der flächendeckenden Verbreitung von Social Media in den 2010er-Jahren enorm gesteigert. Unter dem Strich dürfte ein gegebenes Quorum an Unterschriftenzahlen heute kaum wesentlich schwieriger zu erreichen sein als früher. Nur schon die steigende Zahl der Initiativen spricht dafür, dass die Hürden heute deutlich einfacher zu überspringen sind als früher. Aktuell laufen beispielsweise parallel Unterschriftensammlungen für zwei separate Initiativen⁸⁴ mit praktisch dem gleichen Inhalt, und dass allein seit 2010 die Unterschriftensammlungen für nicht weniger als 31 Initiativen erfolglos verlaufen sind, ist wohl weniger ein Hinweis auf hohe Hürden, als ganz im Gegenteil vielmehr darauf, dass diese Hürden unterdessen so verlockend niedrig sind, dass Interessengruppen allzu schnell versucht sind, ihre politischen Anliegen (welchen Inhalts auch immer – sei es auch nur die Benutzung von Busspuren durch Motorräder)⁸⁵ – in eine Volksinitiative zu verpacken.

Spätestens bei der Einführung der elektronischen Unterschriftensammlung (E-Collecting) müsste die Frage der Unterschriftenhürden (Quoren und / oder Sammelfristen) unabhängig von den hier besproche-

In der Bevölkerung scheint durchaus das Bewusstsein dafür zu steigen, dass eine massvolle freiwillige Selbstbeschränkung beim Initiativrecht von Vorteil sein könnte.

83 www.bls-dhs-dss.ch/textes/d/D10386.php

84 www.admin.ch/cb/d/pore/vi/vis446.html und www.admin.ch/cb/d/pore/vi/vis454.html

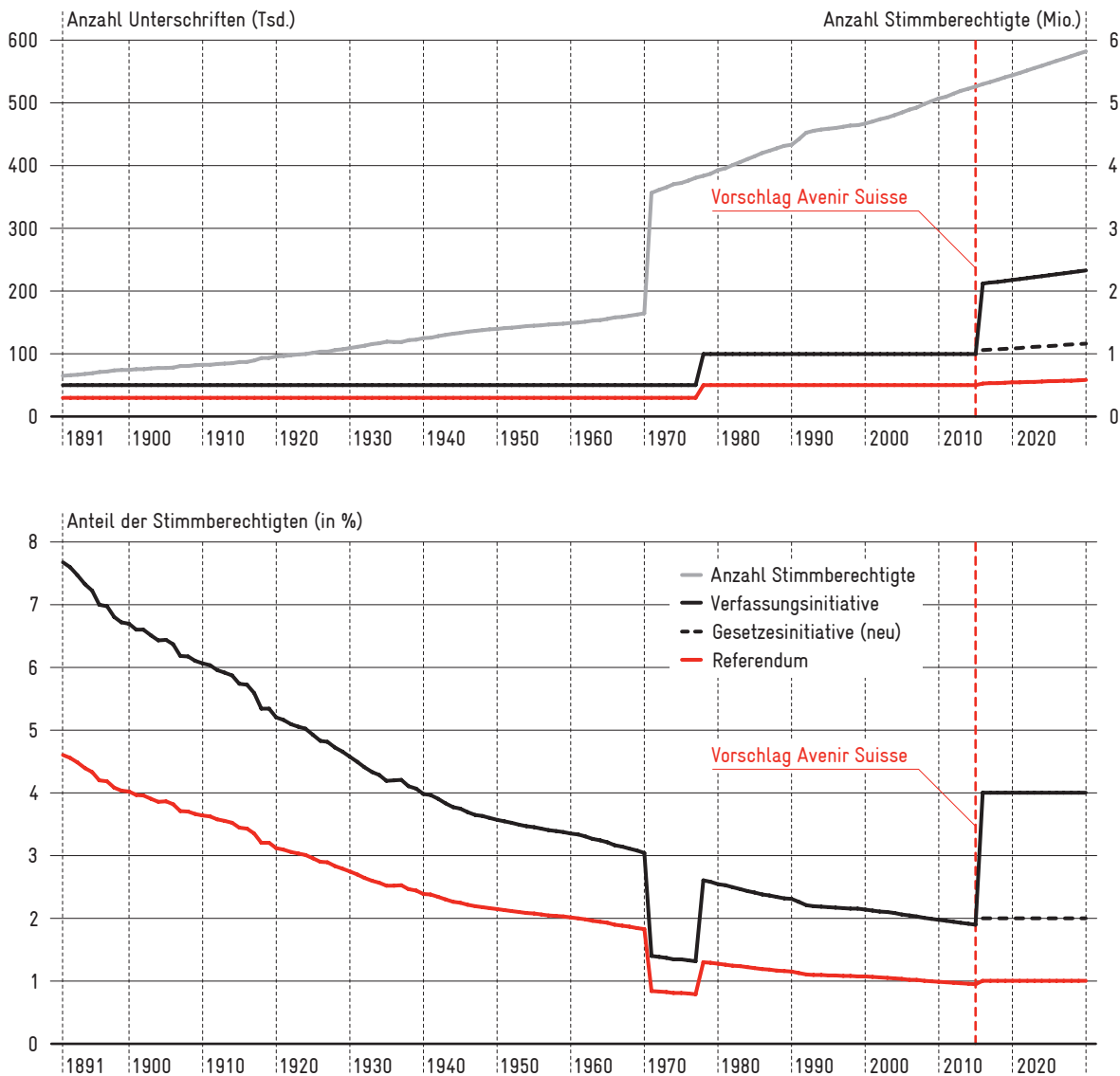
85 www.admin.ch/cb/d/pore/vi/vis420t.html

86 Die Sammelfrist von 18 Monaten wurde erst 1978 eingeführt – als Reaktion auf einige Unterschriftensammlungen in den 1970er-Jahren, die sich über zwei oder gar drei Jahre hinzogen. Interessanterweise hat die Einführung der Sammelfrist die durchschnittliche Dauer der Unterschriftensammlung erhöht (vgl. Abb. 3), da man sich fortan an dieser Frist orientierte. Seither nutzen ca. 60 % aller Initiativkomitees die Frist voll oder fast voll aus. Davor hingegen dauerte nur jede achte Unterschriftensammlung 18 oder mehr Monate, der Normbereich lag zwischen 6 und 9 Monaten.

Abbildung 5

4% für Verfassungsinitiative, 2% für Gesetzesinitiative

Die obere Grafik stellt die Entwicklung der Anzahl Stimmberechtigter der Zahl der Unterschriften gegenüber, die für eine Volksinitiative bisher gefordert wurde bzw. die gemäss dem hier formulierten Vorschlag in Zukunft für eine Verfassungsinitiative bzw. für die neue Gesetzesinitiative gelten würde. Die untere Grafik zeigt, welche Unterschriftenquoten daraus in der Vergangenheit resultierten bzw. für die Zukunft vorgeschlagen werden.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf www.c2d.ch

nen Reformvorschlägen zur direkten Demokratie ohnehin aufs Tapet kommen.

Sammelrate wie beim Referendum

Die Erhöhung der Unterschriftenzahl für eine Verfassungsinitiative von 100 000 auf 211 000 bzw. von 1,9% der Stimmbürger auf 4% klingt drastischer, als sie ist. Die heute geforderten 100 000 Unterschriften in 18 Monaten ⁸⁶ bedeuten 5556 Unterschriften pro Monat, was derzeit 0,105%

der Stimmberechtigten entspricht. 211 000 Unterschriften entsprächen einer Rate von 0,222 %. Diese wurde in jüngerer Zeit verschiedentlich überschritten, da Initiativen oft mit deutlich mehr Unterschriften als nötig und/oder deutlich vor Ablauf der Frist eingereicht werden und wurden. Vereinzelt lag sie bei über 30 000 Unterschriften (0,6 % der Stimmberechtigten) pro Monat.⁸⁷ Blickt man weiter zurück, findet man noch deutlich höhere Werte. Absoluter Rekordhalter ist eine Volksinitiative aus dem Jahr 1903 «für die Wahl des Nationalrates aufgrund der Schweizer Wohnbevölkerung», die nach bloss 44 Tagen mit 57 379 Unterschriften (7,5 % der Stimmberechtigten) eingereicht wurde. Rekordhalter der «Neuzeit» ist die Initiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge», die 1992 innerhalb von 34 Tagen 181 707 Unterschriften (4,0 %) erreichte.

Die Sammelrate, die heute für das innert gerade einmal 100 Tagen einzureichende fakultative Referendum (50 000 Unterschriften) resultiert, liegt mit 0,29 % der Stimmberechtigten pro Monat. übrigens über dem Wert, der nach Erhöhung auf das 4 %-Quorum für die Verfassungsinitiative gälte. Die Sammel-«Intensität» läge also nicht einmal so hoch wie beim heutigen Referendum. Nur würde länger gesammelt.

Ob für das fakultative Referendum ebenfalls Reformbedarf besteht, soll hier nicht erörtert werden. Ende der 1990er-Jahre, als die direkte Demokratie vor allem als Hemmschuh für die Reformfähigkeit der Schweiz gesehen wurde, stand dieses Instrument unter Beschuss, und die Forderung nach einer Erhöhung der Hürden war oft zu vernehmen. Heute hat sich die Diskussion stark auf die Initiative verlagert. Sicher sinnvoll ist aber auch beim fakultativen Referendum die Fixierung auf ein konstantes Unterschriftenquorum. Will man das Referendum gegenüber heute nicht signifikant erschweren, drängt sich ein Wert von 1 % der Stimmberechtigten auf. 2016 entspräche dies 52 800 Unterschriften (vgl. Abbildung 5).

Die Sammel-«Intensität» läge nicht einmal so hoch wie beim heutigen Referendum. Nur würde länger gesammelt.

Kürzung der Sammelfrist?

Als Alternative zur Erhöhung der Unterschriftenzahl wurde schon verschiedentlich eine Kürzung der Sammelfrist vorgeschlagen.⁸⁸ Die Erhöhung auf ein 4 %-Quorum wäre bezüglich Sammelrate äquivalent zur Kürzung der Sammelfrist für die bisher gewohnten 100 000 Unterschriften auf 261 Tage bzw. 8,5 Monate. Letztere würde das Zustandekommen von Volksinitiativen aber deutlich weniger stark erschweren als die Erhöhung der Unterschriftenzahl, denn der Gesamtaufwand der Sammlung bliebe an sich derselbe, nur deren Organisation müsste straffer verlaufen.

87 Beispiele aus jüngerer Zeit: «Für Ernährungssicherheit» 147 812 Unterschriften in 5 Monaten; «Für die Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer» 155 788 / 5; «Ja zur Hausarztmedizin» 200 210 / 6; «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer» 210 919 / 7; «Für eine bessere Rechtsstellung der Tiere» 140 708 / 5; «Für eine sichere und gesundheitsfördernde Arzneimittel-Versorgung» 265 804 / 7; «Für tiefere Arzneimittelpreise» 127 085 / 4; «Für Beschleunigung der direkten Demokratie» 115 684 / 3,8 (www.swissvotes.ch und Braun Binder 2014)

88 U.a. von Jean-Daniel Gerber (9 Monate), vgl. Fussnote 72, oder 2001 vom Bundesrat und der staatspolitischen Kommission des Ständerates (12 Monate)

Die Erhöhung der Unterschriftenzahl ist vor allem als Reaktion auf die Vervielfachung der Stimmberechtigten zu sehen. Eine Verkürzung der Sammelfrist wäre eine unlogische Reaktion auf diese Entwicklung. Noch unlogischer und auch ziemlich unpraktikabel wäre dann – als Analogon zur Festlegung der Unterschriftenzahl in Prozent der Stimmberechtigten – die kontinuierliche Kürzung der Sammelfrist aufgrund des Bevölkerungswachstums. Auch als Abgrenzung zur neu vorgesehenen Gesetzesinitiative (siehe Kapitel 4.4) wäre die Kürzung der Sammelfrist deutlich weniger intuitiv und auch weniger wirksam.

Die Erhöhung der Unterschriftenzahl ist vor allem als Reaktion auf die Vervielfachung der Stimmberechtigten zu sehen.

4.3_ Obligatorisches Referendum über das Ausführungsgesetz

Angesichts der in Kapitel 3.3 beschriebenen Probleme bei der gesetzlichen Konkretisierung angenommener Volksinitiativen ist es eher selten, dass der von den Stimmbürgern angenommene Initiativtext in vollem Umfang in einem Ausführungsgesetz konkretisiert und auch angewendet wird. Dem politischen Prozess fehlt es manchmal an direktdemokratischer Legitimation. *Tauxe (2007: 455f)* meint dazu: «Die Phase der gesetzlichen Konkretisierung scheint ein potenzieller Raum für Neuverhandlungen der Anliegen. Man muss feststellen, dass die Stimmbürger bei der Volksinitiative zwar das erste, nicht aber das letzte Wort haben».

Es sind grundsätzlich drei Mittel denkbar, mit denen die Bürger oder die Urheber einer Volksinitiative sich gegen eine Ausführungsgesetzgebung, die nicht im Sinne der Initiative ist, wehren können. Keines davon ist zufriedenstellend.

- Gegen das Ausführungsgesetz kann wie gegen jedes andere Bundesgesetz mit 50 000 Unterschriften das **fakultative Referendum** ergriffen werden. Diese Massnahme ist angesichts dessen, dass damit «bloss» eine unzureichende Umsetzung einer Initiative verhindert werden soll, die schon eine Mehrheit der Abstimmenden angenommen hat, mit einem störend hohen Aufwand verbunden.
- Ein darum naheliegendes Vorgehen wäre die **Beschwerde vor Bundesgericht**. Eine solche ist aber nicht möglich, denn die Schweiz kennt für Bundesgesetze keine Verfassungsgerichtsbarkeit.
- Die **Durchsetzungsinitiative** ist ein neues, von der SVP aufgebrachtes, institutionell fragwürdiges Instrument. Es ist mit 100 000 Unterschriften ein sehr teures Unterfangen, mit dem sich die Stimmbürger allerdings gut mobilisieren lassen.

Eine konsequente Lösung, die im Einklang mit den bisherigen politischen Institutionen der Schweiz steht, wäre, die Ausführungsgesetzgebung einer angenommenen Initiative dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.⁸⁹ Dieses Vorgehen würde taktische Spiele bei der Dis-

⁸⁹ Idee erwähnt u.a. von Meuwly in «Les Observateurs», 19.4.2012: www.lesobservateurs.ch/2012/04/19/pour-un-referendum-legislatif-dun-nouveau-genre/

kussion um die Umsetzung der Initiative unnütz machen, weil ohnehin klar wäre, dass die parlamentarische Arbeit nochmals dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird. Die Bürger könnten dann selber entscheiden, ob die Initiative gut oder schlecht umgesetzt ist. Falls sie die Ausführungsgesetzgebung befürworten, wären allfällige Abweichungen vom Initiativtext direktdemokratisch legitimiert und müssten in der Folge nicht mehr zu Diskussionen Anlass geben. Bei einer Ablehnung hingegen würden die Anordnungen des Initiativtextes in Kraft bleiben und das Parlament hätte den Auftrag, so schnell wie möglich eine neue Ausführungsgesetzgebung auszuarbeiten, die von einer Mehrheit der Stimmbürger akzeptiert wird.

Das obligatorische Referendum könnte auch die Gefahr lindern, die aus der Verwendung der Volksinitiative als blosses Stimmungsbarometer oder Empörungsinstrument hervorgeht: Es ist vorstellbar, dass die Stimmbürger einer gemässigten Umsetzung einer radikalen Volksinitiative zustimmen, die möglicherweise ein bis zwei Jahre zuvor angenommen wurde, weil zu jenem Zeitpunkt aktuelle Ereignisse zu emotionalen (Über-)reaktionen Anlass gaben.⁹⁰

Die Massnahme dürfte keine spürbare Zunahme an Volksabstimmungen auslösen: Angenommen, die Erfolgsquote bei Initiativen beträgt weiterhin ca. 20 %, angenommen, nur noch ein Drittel der Initiativen seien Verfassungsinitiativen, und angenommen, dank der übrigen Massnahmen gelangten weiterhin nicht mehr als 36 Volksinitiativen pro Jahrzehnt (so viele waren es von 2001 bis 2010) zur Abstimmung, so kommt man auf zwei bis drei zusätzliche Abstimmungen pro Jahrzehnt.

Das obligatorische Referendum mag als eine etwas grobe Antwort auf das geschilderte Problem erscheinen, es stellt aber letztlich einen Ausbau der Volksrechte dar, da es dem Volk erlaubt, die Umsetzung angenommener Initiativen zu kontrollieren. Gerade vor dem Hintergrund der im nächsten Abschnitt vorgeschlagenen Einführung der Gesetzesinitiative ist das obligatorische Referendum für die Ausführungsgesetzgebung von Verfassungsinitiativen nur logisch: Wenn den Stimmbürgern neu offiziell die Gelegenheit eingeräumt wird, aktiv an der Gesetzgebung mitzuwirken, dann sollten sie auch bei der gesetzlichen Konkretisierung eines durch sie motivierten Verfassungsartikels das letzte Wort haben – und zwar ohne dafür extra nochmal Unterschriften sammeln zu müssen.

Das obligatorische Referendum für die Ausführungsgesetzgebung würde taktische Spiele bei der Diskussion um die Umsetzung von Verfassungsinitiativen unnütz machen.

4.4 – Einführung der Gesetzesinitiative

Ein grosser und weitgehend anerkannter Kritikpunkt am heutigen Initiativrecht ist, dass der Eingriff der Stimmbürger in die Rechtsetzung des

⁹⁰ De facto würde das Parlament in einem solchen Fall höchstwahrscheinlich schon heute zur gemässigten Umsetzung greifen, in der Hoffnung, dass weder das fakultative Referendum ergriffen noch eine Durchsetzungsinitiative gestartet wird. Das obligatorische Referendum würde folglich am Resultat nicht viel ändern, aber dessen demokratische Legitimation deutlich erhöhen.

Bundes gezwungenermassen immer auf Verfassungsebene erfolgt (vgl. Kapitel 3.5). Man könnte in dieser Sache nun die Stimmbürger für ihre Undiszipliniertheit schelten, weil sie sich nicht an die ursprüngliche Absicht dieses Instruments, nur Grundsätzliches zu regeln, halten, ja, man könnte gar Initiativen, die zu sehr Gesetzescharakter haben, für ungültig erklären. Das würde aber kaum dem (direkt-)demokratischen Selbstbild der Schweiz entsprechen. Sinnvoller wäre es daher, Vorstösse auf Gesetzesstufe zu erlauben.

Gesetzesinitiative versus Einheitsinitiative

Ein scheinbar elegantes Instrument für solche Vorstösse auf Gesetzesebene glaubte man vor gut zehn Jahren mit der sogenannten allgemeinen Volksinitiative, auch «Einheitsinitiative», gefunden zu haben: Im Jahr 2003 nahmen die Stimmbürger eine Verfassungsänderung an, wonach sie in Form einer allgemeinen Anregung die Ergänzung, Änderung oder Aufhebung von rechtlichen Bestimmungen verlangen können. Die Entscheidung, ob die angeregte Änderung auf Verfassungs- oder Gesetzesebene ansetzt, und die Verantwortung für die Ausformulierung des Gesetzes- oder Verfassungstextes wären beim Parlament gelegen. Die Diskussion über die Ausführungsgesetzgebung zeigte jedoch, dass diese Idee nicht praxistauglich war (vgl. Box 5). Der Rechtsetzungsprozess erwies sich angesichts eines Zweikammersystems, das in Sachen Ebenenwahl und exakter Ausformulierung einem Einigungszwang unterlegen wäre, als zu komplex und mit zu vielen Unsicherheiten behaftet. Auch zeichnete sich ab, dass das Instrument für die Stimmbürger nicht interessant sein würde, da es einen zu geringen Verbindlichkeitsgrad aufwies.

Ein scheinbar elegantes Instrument für Vorstösse auf Gesetzesebene glaubte man vor gut zehn Jahren mit der sogenannten allgemeinen Volksinitiative gefunden haben.

Box 5

Die Geschichte der Einheitsinitiative⁹¹

- 1977: Die Einführung der Einheitsinitiative wird von der Expertenkommission im Entwurf für eine Totalrevision der BV vorgeschlagen
- 1985: Das Instrument findet sich in einer Modellstudie des EJPD für eine neue BV.
- 4. Juni 1987: Die SVP reicht eine parlamentarische Initiative für die Einführung der Einheitsinitiative ein. Nach langen Evaluationen und Beratungen wird sie am 20. Juni 1991 abgeschrieben, weil die Abklärungen der nationalrätlichen Kommission ergaben, dass «die Regelung der Einheitsinitiative (...) in jedem Fall sehr kompliziert ausfällt und die mit ihr verbundenen Komplikationen dem Verständnis der Bürgerinnen und Bürger für das politische Leben nicht förderlich sein dürften».
- 20. November 1996: In der Vorlage zur Reform der BV sieht der Bundesrat die Einführung der allgemeinen Volksinitiative (100 000 Unterschriften) vor und regt für die ausformulierte Verfassungsinitiative eine Erhöhung der Unterschriftenhürde auf 150 000 an. An letzterem scheitert die Vorlage schliesslich am 9. Juni 1999 im Nationalrat.
- 30. August 1999: Der Ständerat stimmt einer parlamentarischen Initiative seiner Verfassungskommission zu, die verlangt, dass «die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge

91 Staatspolitische Kommission des Nationalrates, BBl 2008: 2893 ff

in der gescheiterten Vorlage vom 20. November 1996 wieder aufgenommen werden». Trotz einiger Zweifel im Nationalrat befürworteten 2002 letztlich beide Räte die Aufnahme der allgemeinen Initiative in die BV.

- 9. Februar 2003: Das Volk stimmt deutlich (70,3%), aber mit sehr geringer Stimmbeteiligung (29%) der Einführung der allgemeinen Volksinitiative zu. Deren Konkretisierung in einer Ausführungsgesetzgebung gestaltet sich jedoch ausserordentlich umständlich. Das Verfahren erweist sich als zu komplex und nicht praxistauglich. Unter den Stimmberechtigten zeichnet sich zudem keinerlei Interesse ab, die allgemeine Volksinitiative anzuwenden, denn sie verlangt, wie die ausformulierte Verfassungsinitiative, 100 000 Unterschriften, weist aber einen deutlich geringeren Verbindlichkeitsgrad auf.
- 27. September 2009: Ebenso klar (67,8%) beschliessen die Stimmbürger den Verzicht auf die Einführung der dysfunktionalen allgemeinen Volksinitiative. Sie wird wieder aus der BV gestrichen.

Die Einheitsinitiative ist also, auch wenn gut gemeint, untauglich, um das Problem «Stufengerechtigkeit» zu lösen. Somit bleibt nur noch die Gesetzesinitiative an sich. Die Idee für dieses Instrument ist alles andere als neu: 1872 – noch bevor die Volksinitiative auf Teilrevision der BV möglich war – wurde eine Totalrevision der BV, welche die Gesetzesinitiative beinhaltet hätte, nur mit hauchdünner Mehrheit abgelehnt. Auch seither wurde es nie lange ruhig um die Gesetzesinitiative. Sie wurde, in Variationen, immer wieder auf das politische Tapet gebracht, allein in den letzten zehn Jahren hatten drei parlamentarische Initiativen dieses Ziel zum Inhalt (siehe Box 6).

1872 wurde eine Totalrevision der BV, welche die Einführung der Gesetzesinitiative beinhaltet hätte, nur mit hauchdünner Mehrheit abgelehnt.

Box 6

Wichtigste bisherige Versuche zur Einführung der Gesetzesinitiative

- 12. Mai 1872: Das Volk lehnt eine Totalrevision der BV, in der das Instrument der Gesetzesinitiative vorgesehen ist, mit 50,5% Nein-Stimmen knapp ab. In der 1874 angenommenen Totalrevision ist die Gesetzesinitiative nicht mehr vorhanden.
- 1904: Der Bundesrat leitet eine Standesinitiative der Kantone Zürich und Solothurn zur Einführung der Gesetzesinitiative mit dem Antrag auf Zustimmung an das Parlament weiter. Dieses lehnt aber ab.
- 1918: Eine parlamentarische Motion zur Einführung der Gesetzesinitiative scheitert.
- 1930: Eine parlamentarische Motion zur Einführung der Gesetzesinitiative scheitert.
- 22. Oktober 1961: Mit 70,6% lehnen die Stimmbürger eine Volksinitiative der SP zur Einführung der Gesetzesinitiative ab.
- 1973: Die Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der BV schlägt die Einführung der Gesetzesinitiative vor. In der Folgezeit ist die Gesetzesinitiative in einigen Verfassungsentwürfen enthalten oder zumindest erwähnt.
- 4. Juni 1987: Zwei im Vorjahr von Franz Jaeger (Ldu) und Markus Ruf (SD) eingereichte parlamentarische Initiativen zur Einführung der Gesetzesinitiative werden im Nationalrat knapp abgelehnt. Einige (wahrscheinlich entscheidende) Nein-Stimmen stammen aus dem Lager der Befürworter der Einheitsinitiative, die die SVP am selben Tag aus dem Köcher zieht (vgl. Box 5).
- 10. Mai 2006: Der parlamentarischen Initiative von SP-Nationalrat Andreas Gross⁹² aus dem Jahr 2004 zur Einführung der Gesetzesinitiative wird mit 97 zu 74 Stimmen nicht Folge gegeben.

- 30. September 2010: Der parlamentarischen Initiative von SP-Nationalrat Andy Tschümperlin⁹³ aus dem Vorjahr zur Einführung der Gesetzesinitiative wird mit 116 zu 61 Stimmen nicht Folge gegeben.
- 11. Dezember 2014: Der parlamentarischen Initiative von FDP-Nationalrat Hugues Hiltbold⁹⁴ aus dem Vorjahr zur Einführung der Gesetzesinitiative wird mit 177 gegen 58 Stimmen nicht Folge gegeben.

Die Hauptargumente gegen die Gesetzesinitiative variierten im Zeitverlauf:

- 1962 und 1987 stand vor allem das Argument im Vordergrund, die politische Mitbestimmung der kleinen Kantone werde durch das Instrument der Gesetzesinitiative geschwächt und damit werde die Stabilität des fein austarierten Föderalismus gefährdet, denn für Volksabstimmungen über Gesetzesänderungen würde kein Ständemehr gefordert. Somit könnte eine solche Gesetzesänderung gegen den Willen des Ständerats und auch gegen den Willen einer Mehrheit der Kantone angenommen werden. Hin und wieder wurden zudem Zweifel geäußert, ob den Initiativkomitees die juristisch einwandfreie Formulierung von direkt anwendbaren Gesetzesartikeln zuzutrauen sei. So meinte Nationalrat Theo Fischer (SVP) 1986 in der parlamentarischen Debatte wörtlich: «Die Gesetzgebung ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe. Diese Aufgabe kann nicht direkt vom Volk übernommen werden».
- 2006 wurde die Gesetzesinitiative mit dem Einwand abgeschmettert, mit der allgemeinen Volksinitiative habe man schon eine praktikablere Lösung gefunden. 2010, als die allgemeine Initiative wieder abgeschafft war, da sie sich als nicht praktikabel erwiesen hatte, lautete der Einwand, die Gesetzesinitiative sei noch komplizierter als die allgemeine Volksinitiative. 2014 kamen keine neuen Argumente hinzu, die staatspolitische Kommission des Nationalrats verwies auf die bisherigen Gründe für die Ablehnung.

Hin und wieder wurden zudem Zweifel geäußert, ob den Initiativkomitees die juristisch einwandfreie Formulierung von direkt anwendbaren Gesetzesartikeln zuzutrauen sei.

Ausgestaltung der Gesetzesinitiative

Bevor diese Argumente diskutiert werden, sollte zuerst einmal das mögliche Aussehen einer solchen Gesetzesinitiative skizziert werden:

- 2 % der stimmberechtigten Bürger/innen könnten die Revision oder Schaffung eines Bundesgesetzes verlangen. Dieses Quorum entspricht derzeit 105 600 Unterschriften, womit die Gesetzesinitiative beinahe zum «Preis» der bisherigen Verfassungsinitiative zu haben wäre.
- Die Initiative soll die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes oder einer allgemeinen Anregung haben können.

⁹² www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20040458

⁹³ www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20090518

⁹⁴ www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20130464

- Die Gesetzesinitiative müsste zwingend verfassungskonform sein. Das heisst nicht, dass sie keine Grundrechte verletzen könnte, aber es heisst gemäss Art. 36 BV, dass im Falle der Einschränkung solcher Grundrechte beurteilt werden müsste, ob die Einschränkung a) durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und b) verhältnismässig wäre. Selbstverständlich müsste die Gesetzesinitiative wie die Verfassungsinitiative die Einheit der Materie und die Einheit der Form erfüllen.
- Fände die Initiative in beiden Parlamentskammern eine Mehrheit, träte die Gesetzesänderung ohne Volksabstimmung in Kraft. Selbstverständlich könnte dagegen aber, wie gegen jede andere Gesetzesänderung, das Referendum ergriffen werden.

Den Initianten sollte es weiterhin freistehen, ein Anliegen, das sich auch auf Gesetzesstufe umsetzen liesse, in die BV einzubringen. Das Problem der Flughöhe gewisser durch Volksinitiativen entstehender Verfassungsartikel wird also nicht direkt adressiert. Aufgrund der deutlich niedrigeren Unterschriftenhürde für die Gesetzesinitiative (2% versus 4%) und der Aussicht, dass sie im Falle der Zustimmung beider Räte ohne Volksabstimmung in Kraft treten könnte, bestünde aber ein starker Anreiz, einen Vorschlag gesetzlicher Natur auch wirklich nur auf Gesetzesstufe einzubringen. Für Anliegen, die auf Verfassungsstufe gelöst werden müssten, da sie keinerlei Verfassungsgrundlage aufweisen oder gar im Widerspruch zu existierendem Verfassungsrecht stehen, wäre jedoch der Gang über die Verfassungsinitiative und damit die Erreichung eines 4%-Unterschriftenquorums unumgänglich: Als Gesetzesinitiative würden sie mit hoher Wahrscheinlichkeit für ungültig erklärt werden. Auf Verfassungsebene wären solchen Anliegen dafür im Gegenzug weiterhin beinahe keine inhaltlichen Schranken auferlegt (vgl. Kapitel 4.1).

Reaktion auf Kritik an der Gesetzesinitiative

Schwächung der politischen Mitbestimmung der kleinen Kantone:

Die von einer potenziellen Schwächung der kleinen Stände ausgehende Gefahr scheint aus heutiger Sicht etwas übertrieben. Wenn behauptet wird, das Ständemehr sei ein «kluges System des Ausgleichs, welches mitgeholfen hat, das friedliche Zusammenleben in unserer vielgestaltigen Schweiz zu ermöglichen»⁹⁵, muss man sich doch fragen, warum zwischen den (oft ebenso heterogenen) Gemeinden innerhalb der Kantone, die derartige politische Privilegien für ihre kleinen Gemeinden nicht oder nur in viel geringerem Ausmass kennen, kein Krieg herrscht. Zudem geriet ja gerade dieses Ständemehr in letzter Zeit aufgrund der Akzentuierung der Bevölkerungsgewichte eher unter Beschuss. Offenbar kann also nicht nur ein fehlender, sondern auch ein als zu stark empfunden

Die von einer potenziellen Schwächung der kleinen Stände ausgehende Gefahr scheint aus heutiger Sicht etwas übertrieben.

95 Vreni Spörry in der Nationalratssitzung zu den parlamentarischen Initiativen von Franz Jäger und Markus Ruf

dener Schutz dieser Minderheiten für Unruhe sorgen. Sollte man trotzdem zum Schluss kommen, dass das Ständemehr ein unverzichtbares Instrument ist, kann man aber ohne weiteres auch für Abstimmungen über Volksinitiativen auf Gesetzesebene das Ständemehr verlangen.

Gesetzgebung zu anspruchsvoll für Stimmbürger: Der Vorwurf, die Gesetzgebung sei zu anspruchsvoll, als dass man den Stimmbürgern eine aktive Mitgestaltung daran erlauben könne, ist relativ gewagt. Er würde bedeuten, dass die Verfassungsgebung – also die, gerade weil ihr in der vorgeschlagenen Form kaum inhaltliche Schranken auferlegt sind, wohl verantwortungsvollere Aufgabe – weniger anspruchsvoll wäre als die Gesetzgebung. In der Tat muss ein Gesetzesartikel, weil er direkt zur Anwendung kommt und keinen grossen Interpretationsspielraum aufweisen sollte, vorsichtiger, exakter und sprachlich unmissverständlicher formuliert sein als ein Verfassungsartikel. Es ist den Initiativkomitees aber zuzutrauen, dass sie diese Aufgabe bewältigen und sich bei Bedarf (aus eigenem Interesse) juristisch beraten lassen, um zu verhindern, dass eine unsauber formulierte Vorlage für ungültig erklärt wird. Komitees, denen diese Aufgabe zu heikel scheint, haben zudem ja wie bei der Verfassungsinitiative die Möglichkeit, ihre Gesetzesinitiative in Form einer allgemeinen Anregung einzureichen.

Den besten Beweis, dass die Gesetzesinitiative funktioniert und weder die Stimmbürger noch die Parlamente überfordert, liefern die Kantone: In allen ⁹⁶ ist die Gesetzesinitiative eine Selbstverständlichkeit. Das Instrument wurde in den meisten Kantonen in der zweiten Hälfte des 19. oder zu Beginn des 20. Jahrhunderts eingeführt; es ist also fast überall schon seit mindestens 100 Jahren in Kraft. Von den 779 Initiativen, die in allen Kantonen zusammen seit 1970 zur Abstimmung gelangten, waren mit 486 über 60 % Gesetzesinitiativen (siehe Abbildung 6). 28 %, also weniger als halb so viele, waren Verfassungsinitiativen ⁹⁷, 18 (2,3 %) waren Einheitsinitiativen oder allgemeine Initiativen, die zwar in zwei Dritteln der Kantone möglich sind, aber nur in vier Kantonen (BL, BS, SG und UR) jemals zur Anwendung gelangten. Darüber hinaus kennen die meisten Kantone diverse weitere Initiativarten ⁹⁸, die aber, was ihre Ausübung betrifft, zahlenmässig nicht ins Gewicht fallen. Die Mehrheit der Gesetzesinitiativen wird als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht, bei der Verfassungsinitiative beträgt diese Quote sogar über 80 %.

Den besten Beweis, dass die Gesetzesinitiative funktioniert und weder die Stimmbürger noch die Parlamente überfordert, liefern die Kantone.

⁹⁶ Das politische System in GL und AI basiert immer noch auf der Landsgemeinde, an der die Stimmbürger über Gesetzes- und Verfassungsänderungen bestimmen und eigene Vorstösse einbringen können. Initiative und Referendum existieren dort nicht im klassischen Sinn.

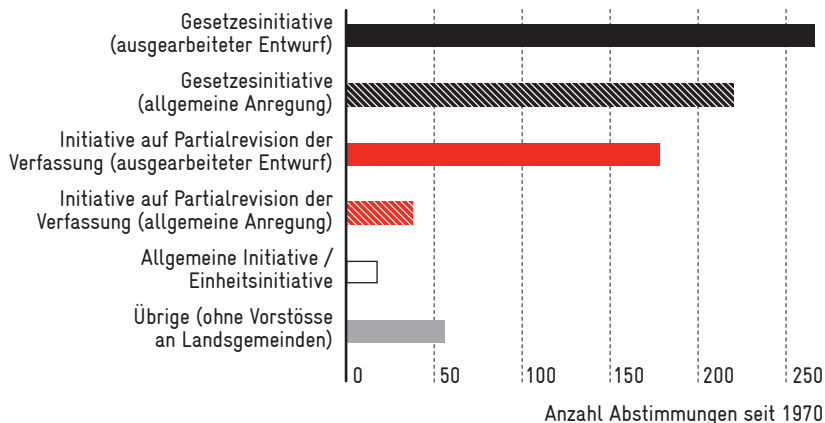
⁹⁷ Und das, obwohl die Unterschriftenhürde für Gesetzesinitiativen in den meisten Kantonen nicht tiefer liegt als für Verfassungsinitiativen. Nur GR, LU, NW und SG fordern für die Einreichung einer Initiative auf Verfassungsebene mehr Unterschriften als auf Gesetzesebene (NW: 500/250; GR: 4000/3000; SG: 8000/6000; LU: 5000/4000).

⁹⁸ Volksvorschläge, Verwaltungsiniciativen, Initiativen zu Bundesangelegenheiten, Finanzinitiativen, Initiativen zur Einreichung einer Standesinitiative, Behördeninitiativen

Abbildung 6

Ausgearbeitete Gesetzesinitiativen auf Kantonsebene am beliebtesten

Die Abbildung zeigt, über wie viele Initiativen eines gewissen Typs in allen Kantonen zusammen seit 1970 abgestimmt wurde. Die Gesetzesinitiative ist deutlich das beliebteste Instrument, obwohl dafür in den meisten Kantonen gleich viele Unterschriften wie für eine Verfassungsinitiative nötig sind.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf www.c2d.ch

Komplizierter als die allgemeine Initiative: Schliesslich wird die Ablehnung der Gesetzesinitiative auch damit begründet, dass sie noch komplizierter sei als die sich als nicht praktikabel erweisende allgemeine Initiative. Dieser Einwand ist schlicht falsch. Das Problem der allgemeinen Initiative war, dass sie in nicht ausformuliertem Zustand eingereicht werden sollte und die zwei Kammern des Parlaments dann bei der Bestimmung der Ebene (Gesetz, Verfassung) und bei der Ausarbeitung des exakten Textes einem Einigungszwang unterlagen. Zudem war das politische Prozedere in Abhängigkeit von der – a priori nicht bekannten – Ebenwahl unterschiedlich, was die Sache für die Stimmbürger nicht eben transparenter machte. Die Gesetzesinitiative vermeidet all diese Uneindeutigkeiten. Die Urheber müssten schon vor der Unterschriftensammlung klar festlegen, ob ihr Vorstoss die Form einer Gesetzesinitiative oder die Form einer Verfassungsinitiative hat.

Knackpunkt bei der Gesetzesinitiative ist einzig die Frage, durch wen die Beurteilung auf Verfassungskonformität erfolgen soll. Im Wesentlichen gelten hier dieselben Überlegungen wie bei der Verfassungsinitiative (s. 42f): Grundsätzlich wäre eine Prüfung durch die Bundeskanzlei mit Rekursmöglichkeit beim Bundesgericht sinnvoll. Daraus würde allerdings eine Asymmetrie in der Bundesgesetzgebung resultieren: Vom Parlament entwickelte Gesetze unterliegen dieser Kontrolle nicht, das Parlament kann theoretisch auch verfassungswidrige Gesetze verabschieden. Es könnte daher opportun sein, das Parlament über die Verfassungskonformität einer Gesetzesinitiative befinden zu lassen. Das würde die Symmetrie insofern erhöhen, als in beiden Fällen das Parlament die Fäden

Der Einwand, die Gesetzesinitiative sei noch komplizierter als die sich als nicht praktikabel erweisende allgemeine Initiative, ist schlicht falsch.

in der Hand hätte: Bei Gesetzesinitiativen würde es die Verfassungsmässigkeit explizit beurteilen, bei eigenen Vorlagen brächte es durch die Annahme in der Schlussabstimmung implizit sein Vertrauen in deren Verfassungsmässigkeit zum Ausdruck.

Der Zeitpunkt der Prüfung ist von der Wahl der Prüfbehörde abhängig: Prüft die Bundeskanzlei, ist eine Kontrolle vor der Unterschriftensammlung sinnvoll – wegen der im Vergleich zur Verfassungsinitiative höheren Ungültigkeitswahrscheinlichkeit gelten hier die auf (S.42) ausgeführten Argumente umso mehr. Das Parlament hingegen würde sein Urteil wohl wie gewohnt erst nach Zustandekommen der Initiative fällen, denn Prüfungen auf Vorrat könnten es schnell überlasten und von seinen eigentlichen Aufgaben ablenken – vor allem, wenn sich Komitees von den Vorabprüfungen verleiten liessen, schlecht durchdachte Vorlagen auf «gut Glück» einzureichen.

Auf Kantonsebene sind verschiedene Varianten bei den Prüfungen auf Vereinbarkeit von Gesetzesinitiativen mit übergeordnetem Recht zu beobachten. Mehrheitlich ist das Parlament dafür zuständig, in mehreren Kantonen, wie z.B. St. Gallen, hingegen die Regierung (Auer et al. 2013b: Nr. 673–674). In beiden Fällen haben diese Prüfungen bisher nicht zu nennenswerten Kontroversen geführt.

Fazit zur Gesetzesinitiative

Nüchtern betrachtet gibt es keinen plausiblen Grund, warum die Gesetzesinitiative auf Bundesebene nicht ebenso gut funktionieren sollte wie auf Kantonsebene. Fürchtet man einen Bedeutungsverlust der kleinen Kantone, weil bei Abstimmungen über Gesetzesinitiativen kein Ständemehr erforderlich ist, so ist es ein Leichtes, die Gesetzesinitiative diesem Erfordernis zu unterstellen – auch wenn Verfassungslogikern möglicherweise das Herz blutet ob der Tatsache, dass die Annahme eines Gesetzes dann im einen Fall (angeregt durch Volksinitiative) ein Ständemehr erfordert, im anderen Fall (angeregt durch das Parlament) dagegen nicht.

Ein Problem der meisten bisherigen Versuche, die Gesetzesinitiative einzuführen, lag auch schlicht darin, dass sie im Vergleich zur Verfassungsinitiative nicht attraktiv genug ausgestaltet war. Die für die Einreichung einer Gesetzesinitiative vorgeschlagene Unterschriftenhürde lag meist gleich oder fast gleich hoch wie jene der Verfassungsinitiative. Unter diesen Voraussetzungen haben Komitees kaum einen Anreiz, ihr Anliegen auf Gesetzesebene zu formulieren, denn sie unterstellten es damit quasi freiwillig einer Prüfung auf Verfassungskonformität, während sie auf Verfassungsebene diese Prüfung vermeiden können und noch dazu die Garantie haben, dass jede künftige Änderung oder Aufhebung des Artikels einer weiteren Volksabstimmung bedarf. Ein Unterschriftenquorum von bloss 2% gegenüber 4% bei der Verfassungsinitiative dürfte hingegen Anlass genug sein, einen Vorstoss, der voraussichtlich verfas-

Nüchtern betrachtet gibt es keinen plausiblen Grund, warum die Gesetzesinitiative auf Bundesebene nicht ebenso gut funktionieren sollte wie auf Kantonsebene.

sungskonform ist und auf Gesetzesebene formuliert werden kann, auch tatsächlich auf Gesetzesebene zu formulieren. Des Weiteren hat das Komitee so die Verwirklichung seines Anliegens besser in der Hand. Es muss nicht mehr darauf hoffen, dass das Parlament eine Ausführungsgesetzgebung erlässt, die dem Willen der Urheber entspricht, sondern es zeichnet für diese Gesetzgebung gleich selber verantwortlich.

4.5_ Nur noch eine Volksinitiative pro Abstimmungstag

Das gfs-Forschungsinstitut führt vor den Volksabstimmungen üblicherweise zwei Trendumfragen durch, um die Sympathie der Stimmbürger für die anstehenden Vorlagen zu erkunden. Bei den Volksinitiativen verläuft die Zustimmung meist nach demselben Muster: Sie ist zuerst relativ gross und nimmt dann bis zum tatsächlichen Abstimmungsergebnis deutlich ab. Die 33 Volksinitiativen^{|99} seit 2008 erzielten in der ersten Befragung unter den schon entschlossenen Wählern durchschnittlich eine Zustimmung von 52,9%, in der zweiten Befragung noch eine von 45,5% und in der Volksabstimmung schliesslich nur noch eine von 37,8%.^{|100} Das ist damit zu erklären, dass sich viele Volksinitiativen zuerst einmal gut anhören, nicht zuletzt auch, weil die Komitees ihnen attraktive Namen verleihen: Wer ist schon (um ein paar Beispiele nennen) nicht für faire und gerechte Löhne^{|101}, für die Rettung von Gold^{|102}, für sechs Wochen Ferien^{|103}, für die Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen, gegen Überbevölkerung^{|104} oder auch dagegen, dass Pädophile mit Kindern arbeiten^{|105} dürfen?

Bei den Volksinitiativen verläuft die Zustimmung meist nach demselben Muster: Sie ist zuerst relativ gross und nimmt dann bis zum tatsächlichen Abstimmungsergebnis deutlich ab.

Vorschlag soll Entscheidungsgrundlagen verbessern

Sobald die Bürger dann aber Genaueres zum Inhalt erfahren und mehr über die konkreten Folgen, Kosten, potenziellen Schwierigkeiten und möglichen Nebeneffekte dieser Vorstösse lernen, beginnt die Zustimmung in den meisten Fällen zu sinken. Diese Auseinandersetzung mit der Materie ist für die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie eminent wichtig. Die jetzigen Debatten werden aber oft zu hektisch, oberflächlich und zu wenig sorgsam geführt, weil nicht selten an mehreren Fronten gleichzeitig gekämpft wird.

Der letzte Vorschlag in diesem Paket ist darum ein sehr simpler: Auf *einen* Abstimmungstermin soll nie mehr als *eine* Volksinitiative fallen dürfen. Damit soll garantiert werden, dass jeder Initiative die Aufmerksamkeit zu Teil wird, die sie verdient. Es soll verhindert werden, dass so-

99 Ohne Unverjährbarkeitsinitiative, für die das gfs keine Befragungen durchführte

100 Berechnungen basierend auf *gfs.bern* (2014b): 86

101 Abstimmungen 583 (18.5.2014): «Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)», 76,3% Nein; 575 (24.11.2013): «1:12 – Für gerechte Löhne»: 65,3% Nein

102 Abstimmung 587 (30.11.2014): «Rettet unser Schweizer Gold (Gold-Initiative)»: 77,2% Nein

103 Abstimmung 557 (11.3.2012): «6 Wochen Ferien für alle»: 66,5% Nein

104 Abstimmung 588 (30.11.2014): «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen»: 74,1% Nein

105 Abstimmung 582 (18.5.2014): «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen»

zusagen im Windschatten intensiv diskutierter Vorlagen relativ uninformatiert über weitere Initiativen abgestimmt wird. Schmid (2014) weist nach, dass sich die Stimmbeteiligung erhöht und das Wissen über die einzelnen Vorlagen sinkt, wenn mehrere Vorlagen gleichzeitig zur Abstimmung gelangen – vor allem, wenn eine besonders beachtete Vorlage als «Zugpferd» fungiert. Um das zu beweisen, reicht aber auch ein einfacher Blick auf die Zahlen: An Abstimmungstagen mit zwei oder mehreren Initiativen lag die Stimmbeteiligung für die einzelnen Vorlagen bisher nie mehr als 0,8 Prozentpunkte auseinander. Wer sich also die Mühe macht, für eine ihm wichtige Vorlage die Stimmunterlagen auszupacken, den Stimmzettel auszufüllen und mit dem Couvert den nächsten Briefkasten aufzusuchen, der wird auch bei weiteren zur Abstimmung stehenden Vorlagen ein Ja oder Nein ausfüllen – unabhängig davon, wie gut er über deren Inhalt und Folgen informiert ist.

Die Massnahme soll verhindern, dass sozusagen im Windschatten intensiv diskutierter Vorlagen relativ uninformatiert über weitere Initiativen abgestimmt wird.

Evaluation bisheriger «Problemkandidaten»

Auffälligstes Beispiel für den angesprochenen Effekt ist die Pädophileninitiative. Über sie wurde am 18. Mai 2014 gemeinsam mit der Mindestlohninitiative abgestimmt, und sie erreichte ein klares Ja. Die Stimmbeteiligung war mit 56,2 % sehr hoch, sie lag aber um 0,2 Prozentpunkte tiefer als bei der Mindestlohninitiative (56,4 %), was darauf hindeutet, dass letztere das Zugpferd war. Es kann zwar nicht bewiesen, aber zumindest vermutet werden, dass die Pädophileninitiative einen deutlich schwereren Stand gehabt hätte, wenn sie alleine zur Abstimmung gelangt wäre. Denn jedem, der sich informierte, war klar, dass die Initiative untauglich formuliert ist und jede Verhältnismässigkeit vermissen lässt.¹⁰⁶ Wer hingegen nur den Titel der Initiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» las, bei dem war ein Ja sehr wahrscheinlich, denn was gibt es Näherliegendes, als Pädophilen den beruflichen Umgang mit Kindern zu untersagen.

Auch bei der Gold-Initiative war angesichts des hohen Zuspruchs in der ersten Trendumfrage ähnliches zu befürchten, denn sie ging neben Ecopop und der Pauschalbesteuerung im politischen Diskurs völlig unter. Dass sie letztlich dann doch so wuchtig verworfen wurde, hat sie wohl dem grossen Vertrauen in die Institution der Schweizerischen Nationalbank zu verdanken, das offenbar schwerer wog als die positive Konnotation von «Gold».

Von der Unverjährbarkeitsinitiative¹⁰⁷ kann zwar nicht behauptet werden, sie sei neben den anderen drei gleichzeitig zur Abstimmung gelangten Initiativen untergegangen. Eine etwas intensivere Diskussion, die bei alleiniger Abstimmung über diese Initiative möglich gewesen wäre,

¹⁰⁶ Der Artikel ist beispielsweise auch auf einen 22-jährigen Lehrlingsausbildner anwendbar, der mit seiner 15-jährigen Lehrtochter (gegen den Willen ihrer Eltern, die ihn dafür anzeigen) eine sexuelle Beziehung eingeht.

¹⁰⁷ Abstimmung 535 (30.11.2008): «Für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern»: 51,9 % Ja

hätte aber womöglich das knappe Ja (51,9%) verhindert, das resultierte, weil die oberflächliche Empörung pragmatische Überlegungen bezüglich gerichtlicher Umsetzbarkeit dominierte. Ebenfalls vier Initiativen gleichzeitig – allerdings allesamt erfolglos – kamen am 2. Dezember 2001, am 26. November 2000 und am 12. März 2000 zur Abstimmung. Gar über sieben Initiativen gleichzeitig wurde am 18. Mai 2003 abgestimmt – die anderen Abstimmungstermine in jenem Jahr blieben absurderweise initiativfrei.

Kein Stau in der Pipeline

Die Beschränkung auf eine Initiative pro Abstimmungstag würde die Stimmbeteiligung wahrscheinlich senken. Was an der Oberfläche nach einer Einbusse an Qualität der Demokratie aussähe, bedeutete in Wirklichkeit einen Zuwachs. Denn diese Qualität hängt nicht so sehr davon ab, wie viele Personen letztlich abstimmen, sondern wie viele abstimmen *dürfen* und vor allem wie gut informiert die Abstimmenden sind.

Der Vorschlag ist auch ohne die anderen hier präsentierten Vorschläge umsetzbar, die Erhöhung der Unterschriftenhürde für Verfassungsinitiativen würde aber wohl willkommene Dienste leisten, damit trotz dieser Praxis kein Stau bei den Volksinitiativen entsteht: In ein Jahrzehnt würden maximal 37 oder 38 Abstimmungen über Initiativen passen (vier in normalen Jahren, drei in den zwei oder drei Wahljahren). In den 1990er-Jahren (34 Volksinitiativen) und in den 2000er-Jahren (36) wäre das knapp aufgegangen, in diesem Jahrzehnt zeichnen sich bei Fortsetzung des Trends aber über 40 Abstimmungen ab.

Da bei der Lancierung von Volksinitiativen immer wieder einmal Häufungen zu beobachten sind, wäre es ohne weitere Massnahmen wohl unvermeidlich, dass es trotz Erhöhung der Unterschriftenhürden hie und da zu gewissen Rückstauungen kommt. Das sollte so gut wie möglich vermieden werden. Vorstellbar ist z.B. eine «Ventilklausel», die für den Fall, dass die Pipeline eine bestimmte Zahl Initiativen überschreitet, einen Zusatzabstimmungstermin vorsieht, an dem dann allenfalls doch zwei bis drei Initiativen gebündelt werden. Zudem könnte das jetzige System, das abgesehen von den Behandlungsfristen keine Regeln zur Reihenfolge der Behandlung von Initiativen kennt, durch ein flexibles First-come-first-serve-System ersetzt werden. Das First-come-first-serve-Prinzip würde die Reihenfolge der Behandlung entpolitisieren, die Flexibilität könnte erreicht werden, indem Initiativen, die mit besonders vielen Unterschriften oder besonders schnell eingereicht werden, Vortritt gewährt wird gegenüber solchen, die die benötigten Unterschriften nur mühsam zusammenkratzen. So könnte garantiert werden, dass über dringliche, breit unterstützte Anliegen auch bei einer gut gefüllten Pipeline weiterhin ohne Verzögerung abgestimmt wird.

Es könnte garantiert werden, dass über dringliche, breit unterstützte Anliegen auch bei einer gut gefüllten Pipeline weiterhin ohne Verzögerung abgestimmt wird.

Der Wert der Debatte

Der politische Diskurs, die ständige Debatte, ist äusserst wichtig in einer direkten Demokratie. Wenn man sich im Ausland verwundert die Augen reibt, warum sich die Schweizer nicht sechs Wochen Ferien und einen Mindestlohn von 4000 Franken gönnen oder warum sie bei den Staatsausgaben nicht über die Stränge hauen und gleichzeitig ständig Steuersenkungen bestimmen, dann, weil man sich dort diese Intensität an politischem Diskurs über Sachfragen (statt über Personen) nicht gewöhnt ist. Die Auswirkungen wären deshalb möglicherweise tatsächlich desaströs, räumte man den Stimm- (oder eher Wahl-)bürgern in Deutschland, Frankreich oder Italien von heute auf morgen dieselben Mitbestimmungsrechte ein. Die Beschränkung auf eine Volksinitiative pro Abstimmungstag würde es erleichtern, die Qualität der politischen Debatte in der Schweiz hoch zu halten. Das könnte die Gefahr überhasteter, schlecht durchdachter Entscheidungen senken und damit das Vertrauen in die institutionelle Stabilität und Standortattraktivität der Schweiz stärken.

5_ Fazit

Die Kooperationsbereitschaft, der Wille zum Konsens, hat in der Schweizer Politik seit 1990 deutlich abgenommen (vgl. Hermann 2011). Das färbt auf das Instrument der Volksinitiative ab. Sie wird – auch dank stark gesunkener Unterschriftenhürden – immer öfter eingesetzt als Wahlkampfinstrument der grossen Parteien, aber auch als Werbemittel für Partikularinteressen, und sie steht im ständigen potenziellen Konflikt mit der Internationalisierung von Wirtschaft, Politik und Recht. Die zunehmende Hektik in den politischen Debatten erhöht die Unberechenbarkeit der Entscheidungen und die Unvorhersehbarkeit ihrer Auswirkungen. Die Volksinitiative als Kern der direkten Demokratie wandelt sich damit in den Augen vieler vom Standortvorteil zum Risikofaktor.

Fundamentalkritik an der direkten Demokratie ist allerdings wenig zielführend, denn sie nährt sich meist am Vergleich mit der Funktionsweise einer repräsentativen Demokratie in einer (nicht existenten) perfekten Welt. Auf die derzeit weit verbreitete Skepsis, gerade auch von Seiten der Wirtschaft, gilt es zu entgegnen, dass die Bürger bei Abstimmungen über Volksinitiativen meistens marktfreundlich entscheiden und damit liberalen Anliegen hohe Legitimation verleihen. Einprägsame Ausnahmen wie die Masseneinwanderungsinitiative, die Abzockerinitiative und die Zweitwohnungsinitiative sollten demnach nicht dazu verleiten, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Es kann keine Antwort sein, das Initiativrecht möglichst stark einzuschränken: Wenn einem die Ergebnisse des politischen Prozesses nicht gefallen, bleibt nichts anderes übrig, als noch härter für seine Ideen zu kämpfen. Ebenso gefährlich

Wenn einem die Ergebnisse des politischen Prozesses nicht gefallen, bleibt nichts anderes übrig, als noch härter für seine Ideen zu kämpfen.

wäre allerdings die Untätigkeit gegenüber den strukturellen Problemen, die die Volksinitiative im heutigen Umfeld zunehmend aufwirft: Ohne inhaltliche Schranken und mit immer niedrigeren Unterschriftenhürden wird die Zahl der Initiativen mit hohem Konfliktpotenzial weiter zunehmen. Schon heute zeigt sich, dass solche kaum je wortgetreu umgesetzt werden, dass also der Verfassungstext oft toter Buchstabe bleibt. Je häufiger die Bürger feststellen, dass eine Umsetzung nur soweit erfolgt, als sie niemandem weh tut, desto leichtfertiger werden sie weitere radikale Initiativen unterstützen. Die Volksinitiative würde damit an realer Wirkung verlieren, aber trotzdem bzw. sogar vermehrt eine Quelle der Verunsicherung darstellen.

Die Frage muss also lauten: Wie kann die Volksinitiative verbindlicher gemacht werden, damit sie mit mehr Bedacht eingesetzt wird? Wie kann die Qualität der politischen Debatte hoch gehalten werden? Die Mitbestimmung des Volkes soll nicht beschnitten werden, auch kann und soll nicht verhindert werden, dass gelegentlich marktkritische Entscheide gefällt werden. Jedoch soll die Gefahr verringert werden, dass Entscheide unüberlegt oder gar mutwillig zustande kommen und dass deshalb eine institutionelle Unsicherheit herrscht, die den Standort Schweiz schwächt. Die in Kapitel 4 vorgebrachten Reformvorschläge nehmen diese Forderung auf:

- Anliegen ohne verfassungsrechtliche Grundlage müssen von deutlich mehr Stimmbürgern als bisher legitimiert werden, um eine Volksabstimmung darüber zu erwirken (4.2). Dafür haben die Stimmbürger im Falle einer Annahme dann aber auch bei der gesetzlichen Konkretisierung ihres Anliegens automatisch das letzte Wort (4.3). Die Vorprüfung der Initiativen durch die Bundeskanzlei befreit das Parlament von seiner unlogischen Doppelrolle und erlaubt konsistentere Entscheide. Rückwirkende Änderungen der Rechtslage werden explizit verboten, denn sie stellen einen fundamentalen Verstoss gegen die Rechtssicherheit dar. Weitere inhaltliche Einschränkungen von Vorstössen auf Verfassungsebene sind nicht vorgesehen, denn sie würden die Souveränität der Stimmbürger untergraben (4.1).
- Verfassungskonforme Anliegen sollen hingegen direkt auf Gesetzesebene eingebracht werden können und nicht den Umweg über die Verfassung nehmen müssen. Das macht den Prozess für alle Seiten transparenter, schneller und vorhersehbarer. Die Unterschriftenanforderung dafür entspräche in etwa jenen der derzeitigen Volksinitiative, die Stimmbürger hätten dank direkter Gestaltung der Gesetzgebung die Verwirklichung ihres Anliegens besser in der Hand (4.4).
- Die Beschränkung auf eine Initiative pro Abstimmungstag erleichtert gründliche Debatten und verhindert eine uninformierte Stimmabgabe im Schlepptau von «Zugpferd»-Initiativen (4.5).

Die Volksinitiative darf, ja, soll eine Herausforderung für die Politik, die Wirtschaft und die internationalen Beziehungen bleiben. Die Reform-

Je häufiger die Bürger feststellen, dass eine Umsetzung nur soweit erfolgt, als sie niemandem weh tut, desto leichtfertiger werden sie weitere radikale Initiativen unterstützen.

vorschläge schwächen deshalb die direkte Demokratie nicht, sondern sie strukturieren die Mitbestimmung der Stimmbürger besser und nehmen etwas Hektik aus der politischen Debatte, um die Qualität und Legitimation der Entscheide zu erhöhen. Sie tragen dazu bei, dass die direkte Demokratie auch im 21. Jahrhundert ein wichtiger Standortvorteil für die Schweiz sein kann.

Die Reformvorschläge schwächen die direkte Demokratie nicht, sondern sie strukturieren die Mitbestimmung der Stimmbürger besser und nehmen etwas Hektik aus der politischen Debatte.

Literatur

- Aubert, Jean-François (1967–1982): *Traité de droit constitutionnel suisse*, Band 1. Neuenburg: Ides et Calendes.
- Aubert, Jean-François (1983): *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, 4. Auflage, Bern: Francke Verlag.
- Auer, Andreas (1996): *Les origines de la démocratie directe en Suisse*. Basel-Genf: Helbing & Lichtenhahn.
- Auer, Andreas; Malinverni, Giorgio und Hottelier, Michel (2013a): *Droit constitutionnel suisse, Band I, L'Etat*, 3. Auflage. Bern: Stämpfli.
- Auer, Andreas; Aubert, Nicolas et Somer, Evren (2013b): *So besser nicht: Kritische Anmerkungen zum materiellen Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen*, *AJP/PJA* 5/2013: 659–674 (Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle). Zürich/St. Gallen: Dike.
- Auer, Andreas (2014): *Volksinitiativen – Der Titel soll's (nicht mehr) richten*. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 11/2014. Zürich: Schulthess.
- Bails, Dale und Tieslau, Margie (2000): *The impact of fiscal constitutions on state and local expenditures*. *Cato Journal* 20, 2: 255–277.
- Besley, Timothy und Case, Anne (2003): *Political institutions and policy outcomes: Evidence of endogenous policies*. *Journal of Economic Literature* 41: 7–73.
- Borner, Silvio und Bodmer, Frank (2004): *Wohlstand ohne Wachstum – eine Schweizer Illusion*. Zürich: Avenir Suisse/Orell Füssli.
- Braun Binder, Nadja (2014): *Anpassung der Quoren bei E-Collecting*. Gutachten im Auftrag des Zentrums für Demokratie Aarau. Aarau.
- Delley, Jean-Daniel (1978): *L'initiative populaire en Suisse, mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne: L'Âge d'Homme.
- Feld, Lars P. und Kirchgässner, Gebhard (2001): *Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities*. *Public Choice* 109: 347–370.
- Funk, Patricia und Gathmann, Christina (2011): *Does direct democracy reduce size of government? New evidence from historical data, 1890–2000*. *The Economic Journal* 121, 557: 1252–1280.
- gfs.bern (2014a): *Politische Bildungsoffensive für alle und mehr Schlagkraft für den Bundesrat. Bausteine zur Stärkung des Schweizer Politsystems – Schlussbericht*. Studie im Auftrag der Bank Julius Bär. Bern.
- gfs.bern (2014b): *Medienbericht zur 2. Welle der Befragungsreihe «SRG-Trend» zur Volksabstimmung vom 30. November 2014*. Bern.
- Glaser, Andreas (2014) : *Direktdemokratisch legitimierte Grundrechtseinschränkungen, Kantonales, bundesstaatliches und internationales Recht im Zusammenspiel*, *AJP/PJA* 1/2014: 60–76 (Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle). Zürich/St. Gallen: Dike.
- Grisel, Etienne (2004): *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, 3. Auflage. Bern: Stämpfli.
- Hermann, Michael (2011): *Konkordanz in der Krise. Ideen für eine Revitalisierung*. Zürich: Avenir Suisse/Verlag NZZ.
- Kleinewefers, Henner (2010): *Die Wirtschaft und die Stimmbürger*.
- Kobach, Kris W. (1993): *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Aldershot: Dartmouth Publishing.
- Maddison, Angus (2007): *Contours of the World Economy 1–2030 AD: Essays in Macro-Economic History*. Oxford: Oxford University Press.

- Marquis, Julien (2009): La validité matérielle des initiatives populaires en droit fédéral. Etude du droit actuel à la lumière de la pratique récente, perspectives et opinions. Genf: Universität Genf.
- Matsusaka, John (2004): For the many or the few: The initiative, public policy, and American democracy. Chicago: Chicago University Press.
- Meuwly, Olivier (2013): 19 avril 1874. L'audace de la démocratie directe. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, collection «Le savoir suisse».
- Pommerehne, Werner (1978): Institutional approaches to public expenditures: Empirical evidence from Swiss municipalities. *Journal of Public Economics* 9: 255–80.
- Rohner, Gabriela (2012): Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848–2010. Zürich: Schulthess.
- Schär, Markus (2011): Sonderfall Schweiz – Konkordanz. In: *Avenir Aktuell* 4/2011. Zürich: Avenir Suisse.
- Schlegel, Stefan; Dalbert, Anina und de Weck, Fanny (2014): Volksinitiativen und Völkerrecht – Eine Lösung, um Vertragsbrüche zu vermeiden. Zürich: Foraus.
- Schmid, Lukas (2014): Political Decisions in Multiple Referendums. St. Gallen: Mimeo.
- Tauxe, Lionel (2007): La concrétisation législative des initiatives populaires fédérales acceptées en votation: un processus aux outputs très incertains. In: *Swiss Political Science Review* 13(3): 433–58.
- Tiefenbach, Paul (2004) : Positionspapier Nr. 8 – Sinn und Unsinn von Abstimmungsquoren. Berlin: Mehr Demokratie e.V.
- Tornay, Bénédicte (2008): La démocratie directe saisie par le juge. L’empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse. Genf: Schulthess.

Datenquellen

www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html
www.swissvotes.ch
www.c2d.ch/inner.php?table=dd_db&link_id=61&parent_id=61

'avenir' suisse'

Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich

T: +41 44 445 90 00
F: +41 44 445 90 01

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch