

MODERNE DIREKTE DEMOKRATIE



EDITORIAL

Die moderne repräsentative Demokratie steht auf dem Spiel. Sie wird von verschiedenen Seiten infrage gestellt: Da ist zum einen die globalisierte Wirtschaft, die sich in vielen Fällen dem Einflussbereich der Demokratie entzieht. Zum anderen versuchen autokratische und populistische Gruppierungen, den Rechtsstaat und die Gewaltentrennung zu schwächen. Gleichzeitig führen aber immer mehr Länder Elemente der partizipativen und direkten Demokratie in ihre Verwaltungssysteme auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ein, um so die repräsentative Demokratie zu ergänzen. In den letzten Jahren ist die Zahl der Volksabstimmungen weltweit stark gestiegen. Das hat zu einem wachsenden internationalen Interesse an den Erfahrungen der Schweiz geführt, wo die direktdemokratischen Instrumente der Initiative und des Referendums besonders ausgeprägt sind. Wenn es um Fragen der modernen Demokratie geht, gilt daher die Schweiz als Vorbild und beliebter Partner.

Die aktive und verbindliche Mitwirkung und Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Geschehen prägt die Schweiz und deren Aussenbild. Diese Zeitung gibt einen Überblick über die Geschichte, Instrumente und Herausforderungen der modernen direkten Demokratie in der Schweiz. Ergänzend dazu wird von verschiedenen Schweizer Auslandsvertretungen in Zusammenarbeit mit lokalen Partnern eine Ausstellung gezeigt. Gemeinsam bilden Zeitung und Ausstellung die Grundlage für einen grenzüberschreitenden Dialog zur und über die Demokratie.

**Erhebt die Hand und stimmt ab!
Der traditionellste Weg, um seine
Stimme abzugeben. Statt ins
Stimmlokal zu gehen, nutzen heute
die meisten Stimmberechtigten
die briefliche Stimmabgabe.
Einige Kantone haben zudem im
begrenzten Umfang die
elektronische Stimmabgabe
eingeführt.**

Bild: «Abstimmung mit Handzeichen»,
Präsenz Schweiz

INHALTSVERZEICHNIS

DEMOKRATIE – EINE UNVOLLENDETE REISE	4	WIE WICHTIG IST DIE BÜRGER- BETEILIGUNG FÜR DEN WOHLSTAND DER SCHWEIZ?	21
VON DER VERSAMMLUNGSDEMOKRATIE ZUM PARLAMENT	5	DAS DESIGN DER MODERNEN DIREKTEN DEMOKRATIE: DER SCHLÜSSEL ZUM ERFOLG	22
DIE SCHWEIZ: GEBOREN DURCH EINE VOLKSABSTIMMUNG	6	MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE	23
HIN ZUR MODERNEN DIREKTEN DEMOKRATIE	7	DIREKTDEMOKRATISCHE GRATWANDERUNG IN DER AUSLÄNDERPOLITIK	24
1848: EINE ERFOLGREICHE DEMOKRATISCHE REVOLUTION IN EUROPA	8	GELD UND POLITIK	26
NEUES GESETZGEBUNGSMODELL	9	DIE WELT DER PARTIZIPATIVEN POLITIK WÄCHST	27
INITIATIVE UND REFERENDUM IN DER PRAXIS	10	INITIATIVEN UND REFERENDEN IN EUROPA – UND ÜBER EUROPA	28
DIE VOLKSINITIATIVE: JAHRELANGE ARBEIT FÜR EINE NEUE IDEE	12	DIE ROLLE DER MODERNEN MEDIEN	30
DAS VOLKSREFERENDUM: 100 TAGE, UM EIN NEUES GESETZ ZU STOPPEN	14	DIE JUGEND INS BOOT HOLEN – MIT BILDUNG UND MEDIEN	31
UNFERTIGE SCHWEIZER DEMOKRATIE	15	DIREKTE DEMOKRATIE ONLINE – IM ENTSTEHEN BEGRIFFEN	32
VOLKSABSTIMMUNGEN IN DER SCHWEIZ: WORÜBER UND WIE OFT WIRD ABGESTIMMT?	16	NÄCHSTER HALT: RATHAUS	33
IMMER MEHR VOLKSINITIATIVEN	18	GLOBALER PASS DER MODERNEN DIREKTEN DEMOKRATIE MIT SCHWEIZER UNTERSTÜTZUNG	34
DIE WAHL- UND STIMMBETEILIGUNG IN DER SCHWEIZ	19	IMPRESSUM	36
INTEGRATION DURCH DIREKTE DEMOKRATIE	20		

DEMOKRATIE – EINE UNVOLLENDETE REISE

GEBURT EINES NEUEN SYSTEMS

Die Idee einer Regierungsbeteiligung des Volkes löst seit Jahrtausenden Faszination, aber auch Machtkämpfe aus. Die Vorstellungen, was eine Demokratie im Grunde ausmacht, haben sich indes in den letzten 2500 Jahren wesentlich weiterentwickelt.

In der Antike stand das Wort Demokratie für eine Versammlung, an der die Bürger Themen von öffentlichem Interesse besprachen und Entscheidungen trafen. Heute steht der Ausdruck für ein Konglomerat weitreichender Grundsätze und Verfahrensregeln, welche die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit einschliessen sowie das Recht, Volksvertreter zu wählen (indirekte Demokratie) oder sich an einer Sachentscheidung zu beteiligen (direkte Demokratie).

GRENZEN DER ATHENISCHEN DEMOKRATIE

Oft wird das alte Athen als Geburtsstätte der Demokratie genannt (Volks Herrschaft). Es war Athen, das 594 v. Chr. den Grundsatz der gleichen Rechte einführte und dem Volk mehr Macht einräumte. Erstmals erhielt ein grösserer Teil der Bevölkerung das Recht, am öffentlichen Leben mitzuwirken und Ämter zu bekleiden.

Die Mehrheit der Bevölkerung, namentlich Frauen und Sklaven, blieb bei diesem ersten Demokratieversuch allerdings ausgeschlossen. Die gesamte Regierungs- und Verwaltungsstruktur basierte auf einem System der Sklaverei, welches es einzig der Elite erlaubte, an den Versammlungen teilzunehmen.



Vormoderne Demokratien waren Versammlungs-Demokratien auf Ebene des Stadtstaats wie im alten Griechenland. Das «Volk» bestand allerdings nur aus wenigen reichen und freien Männern.

Bild: «Gefallenenrede des Perikles», Philipp Foltz

VON DER VERSAMMLUNGS- DEMOKRATIE ZUM PARLAMENT

DAS RÖMISCHE REICH

Ein zweiter Versuch zur Einführung der Demokratie erfolgte im alten Rom, als ab dem 4. Jahrhundert v. Chr. das System, das aus einem monarchischen und einem aristokratischen Organ bestand (den beiden Konsuln bzw. dem Senat), mit Volksversammlungen kombiniert wurde. Diese demokratischen Elemente verschwanden allerdings wieder, als autokratische Herrscher wie Cäsar oder Augustus die Staatsmacht an sich rissen.

INNOVATIONEN IM MITTELALTER

Mehr als 1000 Jahre später (zwischen dem 12. und 14. Jahrhundert) wurde eingeführt, was bis heute ein zentraler Bestandteil vieler Demokratien ist: Das gewählte Parlament. Zunächst war die Macht dieser Institutionen sehr eingeschränkt. Aber die Parlamente inspirierten Denker und Philosophen, und so entstanden neue Konzepte wie etwa die wechselseitige Kontrolle der staatlichen Organe. Eine weitere Innovation dieser Epoche war die Einführung der Bill of Rights 1689 in England. Sie war der erste Schritt zur Entwicklung der Menschenrechte als wesentlicher Bestandteil jeder modernen Demokratie.

INSPIRIERENDE REVOLUTIONEN

Erst nach den Revolutionen in Amerika (1775–1783) und Frankreich (1789) entstand der erste wahrhaft moderne demokratische Staat. Die Französische Verfassung von 1793 führte zum ersten Mal ein politisches System ein, das eine gewählte Regierung mit Instrumenten der direkten Demokratie verknüpfte – die Initiative und das Referendum.

Gestützt auf die Schriften des Schweizer Philosophen Jean-Jacques Rousseau über den demokratischen Verfassungsprozess (in Korsika und Polen), bereitete der französische Politiker Marquis de Condorcet den Boden für die erste demokratische Revolution in Frankreich – die Einführung der Bürgerinitiative, auch Volksinitiative genannt, sowie des obligatorischen Verfassungsreferendums.



Der Schweizer Philosoph Jean-Jacques Rousseau leistete einen Beitrag zur ersten demokratischen Revolution in Frankreich. In der Folge breitete sich das Konzept des gewählten Parlaments und des Volkssouveräns in Europa und der ganzen Welt aus.

Bild: «Portrait von Jean-Jacques Rousseau», Maurice Quentin de La Tour

DIE SCHWEIZ: GEBOREN DURCH EINE VOLKSABSTIMMUNG

FRANZÖSISCHE IDEEN, SCHWEIZER UMSETZUNG

Die Französische Revolution mündete im eigenen Land zwar wieder in ein vordemokratisches Regime (die absolute Monarchie), ihre revolutionären Ideen wurden jedoch exportiert. Um das Jahr 1800 unternahm Napoleon Bonaparte als französischer Herrscher den Versuch, die Schweizer Kantone (souveräne staatenähnliche Einheiten, die gemeinsam den Schweizerischen Bundesstaat bilden) in einen zentralen Staat zusammenzufassen und führte das Konzept des nationalen Referendums ein.

Das Konzept war für die Schweizerische Eidgenossenschaft nicht ganz neu. Auf dem Gebiet der damaligen Eidgenossenschaft, die ein loser Zusammenschluss unabhängiger Staaten war, hatte es schon einige Jahrhunderte zuvor Formen der Volksabstimmung gegeben. Damals zogen Abgesandte mit Rucksäcken voller Dokumente von Dorf zu Dorf, um die Verhandlungspositionen zu gemeinsamen Angelegenheiten einander anzugleichen. Die Abgesandten kamen mit den ausgehandelten Vereinbarungen in ihre Dörfer zurück, wo die Bürger diese annahmen oder verwarfen. Dieses «Zurücktragen» der Dokumente steht am Ursprung des Worts Referendum (Lateinisch: re für zurück, ferre für bringen, tragen).

NACHKRIEGSREFERENDUM

Napoleon sollte zwar damit scheitern, die Schweizer Kantone in den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts zu vereinen, doch führten viele Kantone in der Folge demokratische Verfassungen ein, die das Volksreferendum beinhalteten (Vetorecht der Bürger). Zudem gingen fast alle Kantone dazu über, die (damals Männern vorbehaltene) Volksabstimmung verfassungsmässig zu verankern.

Nach einem kurzen Bürgerkrieg zwischen den (siegreichen) protestantischen und den katholischen Kantonen wurde ein Volksreferendum über eine neue Bundesverfassung abgehalten: Volk und Stände stimmten mehrheitlich zu. Demzufolge geht die formelle Entstehung der modernen Schweiz auf ein Referendum zurück.



Die Helvetia wurde zum Symbol für den Zerfall der Helvetischen Republik, mit der Frankreich die Schweiz einer Zentralverwaltung unterstellen wollte. Napoleon Bonaparte nahm gleichwohl Einfluss auf die Schweizer Demokratie, indem er das erste landesweite Referendum organisierte. Die Helvetia findet sich bis heute auf der Einfrankenmünze.

Bild: «Sitzende Helvetia» auf einer Einfrankenmünze von 1850

HIN ZUR MODERNEN DIREKTEN DEMOKRATIE

MODERNISIERUNG JA, ZENTRALISIERUNG NEIN

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts konnten die Kantone ihre Autonomie verteidigen und ihren Weg zur Demokratie in eigener Regie fortsetzen. In zwölf Kantonen kam es zu demokratischen Revolutionen, bei denen die regierenden Eliten repräsentativen demokratischen Institutionen Platz machen mussten. In allen Kantonen, mit Ausnahme von Freiburg, wurden die neuen Kantonsverfassungen durch eine Volksabstimmung bestätigt.

Auf dem Gebiet der Schweiz wurde die moderne direkte Demokratie in Form des Volksvetorechts eingeführt. Als erster Kanton führte St. Gallen im Osten des Landes das Volksveto ein, nachdem der Konflikt zwischen (städtischen) Liberalen und (ländlichen) Demokraten fast zu einem Bürgerkrieg geführt hätte und Bauern aus dem gesamten Kantonsgebiet die Kantonshauptstadt «eingenommen» hatten. Die Bauern konnten für einen Kompromissvorschlag gewonnen werden: Künftig konnten einige Hundert Bürger verlangen, dass eine Verfügung des Kantonsparlaments dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird. «Mit der Einführung dieses Volksrechts wurde die Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung überwunden», merkte der Historiker Bruno Wickli kürzlich mit Bezug auf die St. Galler Ereignisse an. In der Folge nahmen diverse Kantone ähnliche direktdemokratische Instrumente in ihre Verfassungen auf.

Die im späten 19. Jahrhundert erfolgte Einführung des Vetorechts auf Bundesebene und in allen Schweizer Kantonen trug in der kulturell hoch diversifizierten Schweiz zur Konfliktprävention bei.

Karte: «Schweiz, 2017», Präsenz Schweiz



1848: EINE ERFOLGREICHE DEMOKRATISCHE REVOLUTION IN EUROPA

BÜRGERKRIEG

1847 führte der Konflikt zwischen den progressiven protestantischen und den konservativen katholischen Kantonen zu einem Bürgerkrieg bei dem weniger als 150 Soldaten starben. Die progressiven Kantone trugen den Sieg davon. Zur Lösung dieses Konflikts wurde die erste Bundesverfassung entworfen, die in den meisten Kantonen schon im folgenden Jahr zur Volksabstimmung kam.

Die Bundesverfassung von 1848 institutionalisierte ein neues eidgenössisches Regierungssystem nach dem Modell der progressiven protestantischen Kantone. Die Bürger erhielten das Recht, eine Totalrevision der Bundesverfassung zu verlangen und über Verfassungsänderungen, die das Parlament beschlossen hatte, abzustimmen. Die Einführung der modernen Demokratie resultierte aus der einzigen Revolution in Europa, die damals erfolgreich war.

JEDER KANTON NACH DEM WILLEN SEINER BÜRGER

Weil es sich um die erste landesweite Volksabstimmung handelte, war damals in jenem losen Bund unabhängiger Kantone keineswegs klar, wie die nationale Volksabstimmung zu bewerkstelligen sei. Man kam zum Schluss, dass jeder Kanton die Abstimmung so durchführen sollte, wie seine Bürger es wollten. Die Mehrheit sowohl der Kantone als auch der Schweizer Bürger sagte «ja» zur neuen Verfassung, die somit für das ganze Land bestätigt wurde.

Mit dieser Verfassung wurde der Grundsatz geschaffen, dass die Grundrechte des Landes und seiner Teile (Kantone und Gemeinden) ausschliesslich mit der Zustimmung seines Volkes, der Schweizer StaatsbürgerInnen, geändert werden dürfen. Mit dem neuen System wurde auch der schweizerische Föderalismus verankert, wobei der nationalen Regierung nur spezifische Befugnisse eingeräumt wurden. Alle weiteren Befugnisse blieben den Kantonen vorbehalten.

Die Bürger konnten noch nicht mit einer Unterschriftensammlung erwirken, dass mit einem Referendum über eine Sachfrage abgestimmt wird. Sie konnten auch keine Initiative lancieren, um den Vorschlag für eine Verfassungsänderung vor das Stimmvolk zu bringen. Die neue von den Liberalen uneingeschränkt dominierte Exekutive war eine Einparteienregierung.



Als General der Armee stand Guillaume-Henri Dufour 1847 im Bürgerkrieg gegen die konservativen katholischen Kantone den progressiven protestantischen Ständen vor. Sein Sieg ebnete den Weg für die im folgenden Jahr durchgeführte Volksabstimmung über die erste Bundesverfassung.

Bild: «Portrait von General Guillaume-Henri Dufour» H. Guggenheim

NEUES GESETZGEBUNGS-MODELL

Im neu gegründeten demokratischen Staat der Schweiz hatte eine einzige Partei alle Sitze in der Bundesregierung inne, die Partei der städtischen, protestantischen Liberalen. Dies führte zu Spannungen mit den konservativeren und ländlicheren Teilen des Landes. Die neue Elite wies alle Vorschläge und Bestrebungen, die Macht zu teilen, zurück.

Ab 1860 kurbelte der Eisenbahnbau die Wirtschaft an, was die politische und wirtschaftliche Macht vor allem der liberalen Elite stärkte. Im Kanton Zürich – damals schon Machtzentrum der Finanz- und Geschäftswelt – forderten viele Bürger mehr politische Teilhabe. 1869 gelang es der sogenannten demokratischen Bewegung, eine neue Kantonsverfassung durchzusetzen, die den Bürgern nicht nur das Recht einräumte, Vertreter zu wählen und über Verfassungsänderungen abzustimmen, sondern auch selber Verfassungsänderungen einzubringen und über neue Gesetze abzustimmen.

Nach Zürich übertrugen alle Kantone ihrer Bevölkerung in ähnlicher Weise wichtige Entscheidungsbefugnisse. 1874 und 1891 sprach sich das Schweizer Stimmvolk für die Einführung des fakultativen Referendums (für vom Parlament verabschiedete Gesetze) und der Volksinitiative (für Verfassungsänderungen) auf Bundesebene aus.



In der Folge des Eisenbahnbaus und der wirtschaftlichen Entwicklung in der Mitte des 19. Jahrhunderts forderte das Volk mehr Macht und politische Teilhabe. Der bereits damals als geschäfts- und finanzstark bekannte Kanton Zürich führte 1869 mit der Volksinitiative ein Instrument der modernen direkten Demokratie ein.

Bild: «Bauarbeiten am Zufahrtsweg», Schweizerisches Sozialarchiv

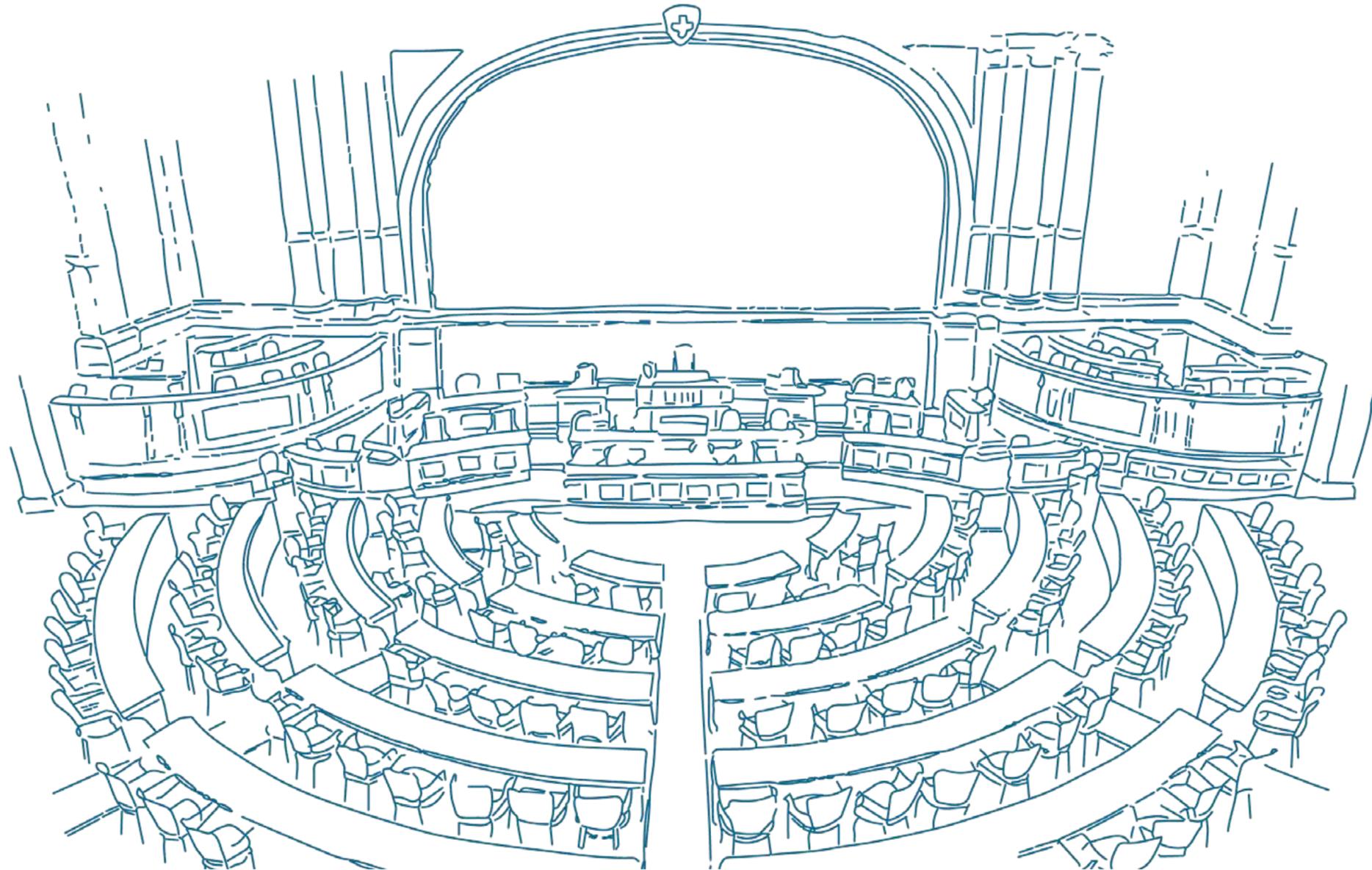
3 ELEMENTE DER MODERNEN DIREKTEN DEMOKRATIE

- Obligatorisches Referendum (für alle Verfassungsänderungen);
- Fakultatives Referendum (für neue Gesetze, bei mindestens 50 000 binnen 100 Tagen nach der Publikation des Erlasses gesammelten Unterschriften);
- Volksinitiative (für Verfassungsänderungen, bei mindestens 100 000 binnen 18 Monaten gesammelten Unterschriften).

Bis heute sind dies die wichtigsten Instrumente der Schweizer Politik; Varianten finden sich auf allen politischen Ebenen der Schweiz und in mehr als 100 weiteren Ländern rund um den Globus.

INITIATIVE UND REFERENDUM IN DER PRAXIS

Die beiden Schlüsselemente der modernen direkten Demokratie in der Schweiz sind die Volksinitiative und das fakultative Referendum. Seit ihrer Einführung 1874 (Referendum) und 1891 (Initiative) wurden sie immer wieder eingesetzt, um Ideen voranzubringen und Kontrolle über das gewählte Parlament auszuüben.



Eine bedeutsame Konsequenz der direktdemokratischen Volksrechte ist, dass das Parlament sich bemüht, möglichst viele Interessengruppen frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess einzubinden.

Bild: «Nationalratssaal»,
Schweizer Parlament

AGENDA SETTING

Das wichtigste Element im Prozess der Volksinitiative ist die Möglichkeit, die politische Schwerpunktsetzung im Land mitzugestalten. In der Schweiz muss eine Initiative auf Bundesebene eine Verfassungsänderung anstreben (oder eine Totalrevision der Bundesverfassung vorschlagen). Von den in der Schweizer Geschichte 446 eingereichten Volksinitiativen (alle Angaben mit Stand per 1. Februar 2017) sind 324 mit den erforderlichen 100 000 Unterschriften zustande gekommen (bis 1977 brauchte es 50 000 Unterschriften), und 209 Initiativen waren Gegenstand einer eidgenössischen Volksabstimmung. Nur 22 Volksinitiativen wurden von Volk und Ständen angenommen. 114 Initiativen erhielten nicht genug Unterschriften und in 96 Fällen zog das Initiativkomitee den Vorschlag zurück. Ein Rückzug kommt vor, wenn Regierung und Parlament einen Gegenvorschlag vorlegen.

ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Das Recht, das fakultative Referendum zu ergreifen, gibt Schweizer Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, den Gesetzgebungsprozess auf nationaler Ebene zu steuern. Jedes Bundesgesetz kann zur Volksabstimmung gebracht werden, wenn innerhalb von 100 Tagen nach der Veröffentlichung des Erlasses mindestens 50 000 Unterschriften gesammelt werden. Dieses direktdemokratische Volksrecht hat vor allem indirekte Auswirkungen. Das Parlament versucht, ein Referendum zu vermeiden indem es potenziell kritische Positionen bereits in den Gesetzgebungsprozess einbezieht. Auf diese Weise kommt nur ein kleiner Prozentsatz aller verabschiedeten Gesetze vor das Volk. Seit 1874 war dies insgesamt 183-mal der Fall. In weiteren 34 Fällen erreichte das Referendumskomitee nicht die erforderliche Unterstützung.

Das Initiativ- und Referendumsrecht ist ein wichtiges Instrument, um die Souveränität des Volkes auch nach dem Wahltag zu gewährleisten. Dieses Recht stellt den kontinuierlichen Austausch zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihren gewählten Vertreterinnen und Vertretern sicher – was die repräsentative Demokratie noch repräsentativer macht.

DIE VOLKSINITIATIVE: JAHRELANGE ARBEIT FÜR EINE NEUE IDEE

Die Volksinitiative ist ein wichtiges Instrument der modernen direkten Demokratie. Sie verhilft den Bürgerinnen und Bürgern, sich Gehör zu verschaffen, indem sie in den Dialog mit den politischen Institutionen treten. Das Instrument berechtigt eine Minderheit, eine Sachfrage dem gesamten Stimmvolk vorzulegen – und eine Antwort zu erhalten. In der Schweiz durchläuft die Volksinitiative auf Bundesebene in der Regel den folgenden Prozess.

SO GEHT'S

Angenommen, Sie möchten eine Veränderung oder Neuerung als Vorschlag für eine Verfassungsänderung einreichen. Als erstes müssen Sie ein Initiativkomitee gründen, damit Sie Ihre Initiative bei der Bundeskanzlei anmelden können. Sie brauchen sechs weitere Gleichgesinnte für Ihr Komitee. Nun können Sie mit der Bundeskanzlei Kontakt aufnehmen, die Sie über die Richtlinien für die Ausarbeitung Ihrer Verfassungsänderung informiert. Der Initiativtext muss in drei Landessprachen eingereicht werden. Sobald der Text im Bundesblatt erschienen ist, können Sie mit der Unterschriftensammlung beginnen.



Alles braucht seine Zeit. Für eine landesweite Volksinitiative können bis zu 70 Monate vergehen, bis sie zur Abstimmung kommt.

Bilder: «Unterschriftensammlung» und «Wahlurne», Präsenz Schweiz
Diagramm: «Volksinitiative», Daten: Bundeskanzlei; Design: Präsenz Schweiz



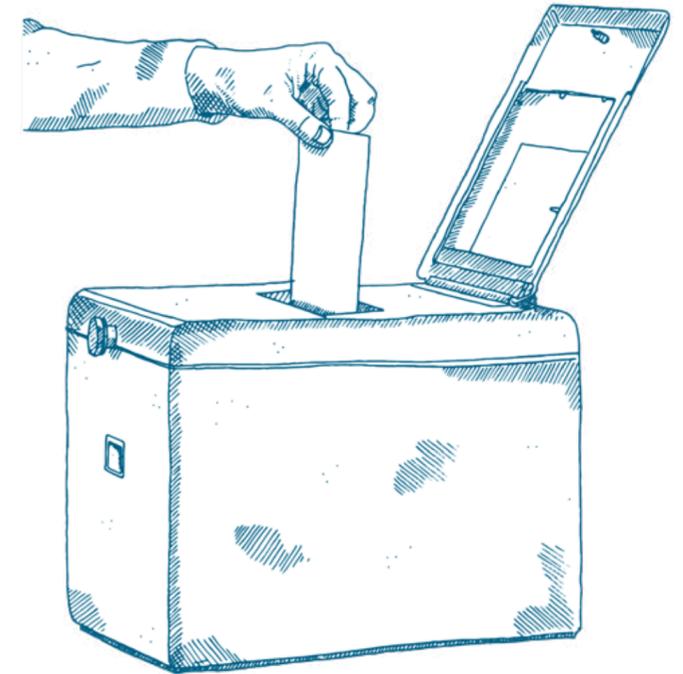
EIN LANGER PROZESS

Ist die Initiative eingereicht, haben Sie 18 Monate Zeit, um mindestens 100 000 weitere Stimmberechtigte zu finden, die Ihren Vorschlag unterstützen. Dies setzt eine umfangreiche PR-Arbeit und etwas Geld voraus. Als Mitglied des Initiativkomitees sind Sie dafür verantwortlich, dass alle Unterschriftenlisten den jeweiligen Gemeinde- oder Stadtverwaltungen zum Abgleich mit den Stimmregistern vorgelegt werden. Zu guter Letzt müssen Sie die Pakete mit den Unterschriftenlisten persönlich bei der Bundeskanzlei abgeben. Damit wird Ihre Initiative zur amtlichen Bundessache.

Nun ist die Bundesregierung am Zug: Sie muss binnen eineinhalb Jahren tätig werden. In den meisten Fällen ist der Bundesrat (die Schweizerische Exekutive) nicht vollumfänglich mit der Initiative einverstanden. Daher lässt er bisweilen einen Gegenvorschlag ausarbeiten. Das Initiativkomitee kann die Initiative zurückziehen bis zum Zeitpunkt, an dem die Regierung das Datum für die Volksabstimmung festlegt. Die Regierung und die beiden Kammern des Parlaments veröffentlichen eine Stellungnahme im Sinne einer Abstimmungsempfehlung. In der Regel einigen sich die drei Organe auf eine gemeinsame Empfehlung. Die endgültige Entscheidung obliegt stets der höchsten Instanz im Land – dem Schweizer Stimmvolk. Aus diesem Grund stellt die Volksinitiative fast immer einen mehrjährigen Prozess dar, der den Initianten viel Geduld, Geld und Zeit abverlangt.

TAG DER ENTSCHEIDUNG

Die Regierung legt ein Datum für die Volksabstimmung über Ihre Initiative fest. Wenn Sie gewinnen wollen, müssen Sie nun eine engagierte Kampagne führen. Alle (auch die im Ausland wohnhaften) stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger erhalten drei bis sechs Wochen vor dem Abstimmungsdatum (abhängig davon, wo sie leben) die Abstimmungsunterlagen an ihre Wohnadressen zugeschickt. Die meisten geben ihre Stimme per Post ab. In einzelnen Kantonen gibt es neu auch die Möglichkeit, online abzustimmen. Nur wenige bringen ihre Stimmzettel am Abstimmungswochenende ins Stimmlokal. Um die Abstimmung zu gewinnen, brauchen Sie die Mehrheit sowohl der landesweit abgegebenen Stimmen als auch der Kantone.



DAS VOLKSREFERENDUM: 100 TAGE, UM EIN NEUES GESETZ ZU STOPPEN

Das Volksreferendum gibt den Bürgerinnen und Bürgern ein wirksames Mittel an die Hand, um auf den Gesetzgebungsprozess einzuwirken. Anders als die proaktive Volksinitiative ist das Referendum ein reaktives Instrument, welches Bürgerinnen und Bürgern wie auch Verbänden ermöglicht, in der Entwurfsphase eines neuen Gesetzes in den Dialog mit den politischen Parteien und gewählten Abgeordneten zu treten.

WICHTIGE VORBEREITUNGEN

Wenn Sie ein Referendum lancieren wollen, dürfen Sie mit den wichtigen Vorbereitungsarbeiten nicht warten, bis das neue Gesetz im Bundesblatt publiziert ist. Ab diesem Tag läuft die Frist von 100 Tagen, in der die Unterschriften zusammenkommen und überprüft werden müssen. Vielmehr sollten Sie mit der Bundeskanzlei Kontakt aufnehmen, bevor das neue Gesetz verabschiedet und publiziert wird. Die Bundeskanzlei wird Sie beraten und im Detail informieren, was Ihre Unterschriftenformulare beinhalten müssen, damit die gesammelten Unterschriften auch gültig sind. Ihr Text muss sich klar auf das Gesetz beziehen, das sie landesweit zur Volksabstimmung bringen wollen. Zudem müssen die Unterschriftenbögen vor Beendigung des Prozesses in mindestens drei Sprachen (Deutsch, Französisch und Italienisch) vorliegen.

KEINE ZEIT VERLIEREN

Da Sie für die Sammlung der erforderlichen Unterschriften nur wenig Zeit haben (jedenfalls im Vergleich zur Volksinitiative, wo 18 Monate eingeräumt werden), brauchen Sie einen klaren Plan, wie und wo Sie mit Ihrem Anliegen an die Öffentlichkeit treten. Alternativ können auch acht Kantone ein Referendum lancieren. Dies ist allerdings seit 1848 erst einmal geschehen. Seit der Einführung dieses Rechts wurde erst ein Kantonsreferendum ergriffen – gegen ein Bundessteuergesetz im Jahr 2004.

ABSTIMMUNGSTAG

Haben Sie die Sammlung der erforderlichen 50 000 Unterschriften im Zeitraum von 100 Tagen erfolgreich zu Ende gebracht, wird das bestrittene Gesetz nicht in Kraft gesetzt, sondern es kommt vors Volk – in der Regel am folgenden im Abstimmungskalender eingeplanten Abstimmungstag. In der Abstimmung über ein Volksreferendum gegen ein Gesetz entscheidet das einfache Mehr der abgegebenen Stimmen. Die Mehrheit der Kantone ist nicht erforderlich.

UNFERTIGE SCHWEIZER DEMOKRATIE

Die Schweizer Bevölkerung kann ihre Bundesverfassung ändern, wann immer sie eine Änderung beschliesst. Nur bei wenigen Verfassungsänderungen und Volksabstimmungen geht es um Verfahrensfragen der direkten Demokratie. Das heisst allerdings nicht, dass Vorschläge in diesem Bereich stets anstandslos akzeptiert würden. Zwar wurden viele wichtige Erweiterungen angenommen – wie die Stimmrechtserteilung an weitere Bevölkerungsgruppen – doch kann es durchaus vorkommen, dass Vorschläge für neue Formen der direkten Demokratie bei der Abstimmung durchfallen.

EINE FRAGE DER AUSGEWOGENHEIT

Heute ist die Schweiz eine moderne repräsentative Demokratie mit starken direktdemokratischen Instrumenten. In der Tat werden die meisten Entscheidungen von gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertretern gefällt. Gleichzeitig gewährleistet die Schweizer Verfassung die individuellen Menschenrechte und kollektiven Minderheitsrechte. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ist der Grundsatz, der diese Rechte sichert. Wie die klassischen Grundsätze der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Instrumente auszubalancieren sind, ist indessen seit der Gründung des modernen Schweizer Bundesstaats im Jahr 1848 ein viel diskutiertes Thema.

Wussten Sie, dass die Schweizer Frauen bis 1971 nicht an Wahlen und Volksabstimmungen auf Bundesebene teilnehmen konnten? Um dieses Recht zu erlangen, mussten sie auf die mehrheitliche Unterstützung der männlichen Stimmberechtigten warten – die sie in einer landesweiten Volksabstimmung dann endlich erhielten.

Bild: «Frauen mit einem Protestumzug: vermutlich anlässlich einer 1. Mai-Demonstration», Schweizerisches Sozialarchiv



GEGENVORSCHLAG UND DOPPELTES JA

Ein gutes Beispiel für die ausgeklügelte Beschaffenheit der modernen Demokratie schweizerischen Zuschnitts ist der Gegenvorschlag mit doppeltem Ja – und die Geschichte, wie es dazu kam. Mit dem Ziel, den Dialog zwischen Stimmvolk und gewählten Institutionen zu fördern, wurde das Parlament ermächtigt, bei Volksinitiativen jeweils einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Sehen die Initiantinnen und Initianten ihr Anliegen durch den Gegenvorschlag erfüllt, ist ein Kompromiss erreicht und die Initiative kann zurückgezogen werden. Erzielen Parlament und Initianten hingegen keine Einigkeit, werden sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag dem Stimmvolk vorgelegt, das bei beiden Vorlagen Ja oder Nein stimmen kann. Deshalb kommt als dritte Frage hinzu: Wenn beide Vorlagen angenommen werden, welcher geben Sie den Vorzug? Diese Methode wurde 1987 eingeführt.

OPTIONEN UND BESCHRÄNKUNGEN

Seit Einführung der grundlegenden Volksrechte im Laufe der ersten 50 Jahre des schweizerischen Bundesstaats (obligatorisches Verfassungsreferendum 1848, fakultatives Volksreferendum 1874, Volksinitiative 1891) wurden die Instrumente fortlaufend überprüft, verfeinert, ausgebaut und zuweilen auch eingeschränkt. Zu den berühmten Erweiterungen zählen die Einführung des fakultativen Referendums für Staatsverträge im Jahr 1921 und die überfällige Annahme des Frauenstimmrechts 1971. 1977 bestätigten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Beschluss des Bundesparlaments, die Zahl der erforderlichen Unterschriften für Initiativen und Referenden zu verdoppeln. Damit wurde allerdings nur der Tatsache Rechnung getragen, dass sich das Stimmvolk mit Einführung des Frauenstimmrechts verdoppelt hatte.

MEHR IST NICHT IMMER BESSER

In zahlreichen Fällen befand das Stimmvolk eine vorgeschlagene Ausweitung der Bürgerrechte nicht für sinnvoll. Dreimal wurde eine Initiative zur Volkswahl der sieben Mitglieder des Schweizerischen Bundesrats (Exekutive) lanciert und zur Abstimmung gebracht. Jedes Mal stimmte eine klare Mehrheit Nein und belies das Vorrecht zur Wahl der Regierung beim Parlament. Auch eine Ausweitung des Referendumsrechts auf sämtliche Militärausgaben wurde an der Stimmurne abgelehnt. Die Schweizer Demokratie ist und bleibt ein unfertiges Gebilde.

VOLKSABSTIMMUNGEN IN DER SCHWEIZ: WORÜBER UND WIE OFT WIRD ABGESTIMMT?

WIE OFT STIMMEN DIE SCHWEIZERINNEN UND SCHWEIZER AB?

Durchschnittlich werden Herr und Frau Schweizer vier Mal pro Jahr an die Urne gerufen. Es gibt einen Kalender mit allen Abstimmungsterminen der nächsten zwanzig Jahre. Die Anzahl der eidgenössischen Abstimmungsvorlagen steigt und liegt derzeit bei durchschnittlich 10 pro Jahr. Alle vier Jahre finden im Oktober Parlamentswahlen statt. An diesen Wahlterminen wird nicht über Sachfragen abgestimmt. Zusätzlich zu den Vorlagen auf nationaler Ebene sind Herr und Frau Schweizer auch auf kommunaler und regionaler Ebene stimmberechtigt. Parallel zu den Bundesbelangen wird über vieles in den Gemeinden und Kantonen abgestimmt, und die Stimmberechtigten haben – je nach Wohnort – umfassende Initiativ- und Referendumsrechte. In der Regel gilt: Je bevölkerungsstärker die Stadt oder der Kanton, umso öfter wird man an die Urne gerufen.

WORÜBER STIMMEN DIE SCHWEIZERINNEN UND SCHWEIZER AB?

Seit dem Jahr 2000 wurden auf nationaler Ebene mehr als 150 verschiedene Sachfragen vors Volk gebracht. Davon waren 81 Volksinitiativen für eine Verfassungsänderung, 48 waren fakultative Referenden, die übrigen obligatorische Volksabstimmungen über vom Parlament vorgeschlagene Verfassungsänderungen. Am häufigsten abgestimmt wurde über Themen in den Bereichen Regierungssystem, Verkehr, Sozialwesen, Umwelt und Gesundheitswesen. Bundesrat und Parlament sind aus mehr als zwei Dritteln der Abstimmungen als Sieger hervorgegangen. Hingegen kann es vorkommen, dass eine der vier Regierungsparteien mit einer Initiative vor dem Volk scheitert.

Durchschnittlich werden Herr und Frau Schweizer vier Mal pro Jahr an die Urne gerufen. Die populärsten Themen sind die europäische Integration, das Verkehrswesen, die Umwelt, Ausländerfragen und das Sozialwesen.

Bild: «Heute Abstimmung», Präsenz Schweiz



WER VERLIERT, GEWINNT

Die meisten Volksinitiativen verfehlen die erforderliche doppelte Mehrheit (Volk und Stände), während etwa die Hälfte der fakultativen Referenden von der Stimmbevölkerung angenommen wird. Allerdings ist für die meisten Initiantinnen und Initianten schon mit dem Agenda-Setting einiges erreicht, wurden ihre Anliegen und Konzepte doch während mehrerer Jahre von der ganzen Nation diskutiert. Eines der jüngsten Beispiele ist die Volksinitiative zur Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens für die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz, die im Mai 2016 von einer Dreiviertelmehrheit abgelehnt wurde. Die Verliererseite war gleichwohl zufrieden, hatte ihr Anliegen doch eine grosse Resonanz ausgelöst und war – nicht nur in der Schweiz, sondern weltweit – ausgiebig diskutiert worden.

VIELE WEGE FÜHREN ZUR STIMMABGABE

Wer so oft an die Urnen gerufen wird wie Herr und Frau Schweizer, dem muss ein solides Instrumentarium zur Verfügung gestellt werden. Mittlerweile gehen nur noch wenige (und immer weniger) am Sonntagmorgen ins Stimmlokal; 9 von 10 Schweizerinnen und Schweizern entscheiden sich für die briefliche Stimmabgabe und schicken das Stimmkuvert zurück, das sie von den Behörden per Post erhalten haben. Vor Kurzem ist für einige eine dritte Möglichkeit hinzugekommen: das E-Voting. Die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe besteht bislang vor allem für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (insgesamt über 700 000, wovon nur 150 000 registriert sind). Wenn es darum geht, eine Initiative oder ein Referendum zu unterzeichnen, können sämtliche Schweizer Stimmberechtigten rund um den Globus den Initiativ- oder Referendumsbogen ausdrucken und unterzeichnet per Post einreichen. Wichtig ist auch die Tatsache, dass die Schweizerinnen und Schweizer ihre Wahlstimmen rund einen Monat vor dem Wahltag abgeben können.

IMMER MEHR VOLKSINITIATIVEN

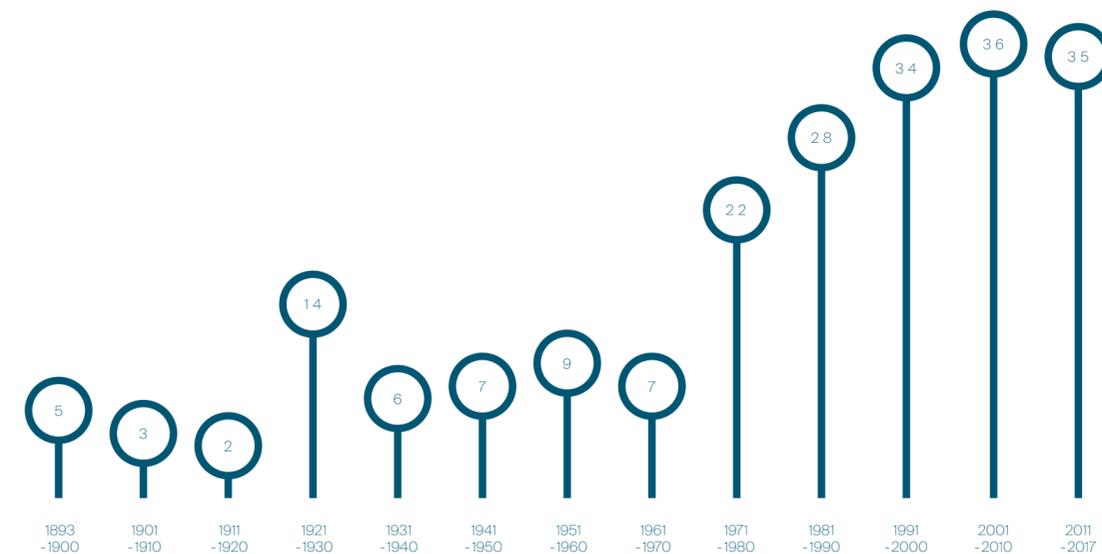
MEHR UND MEHR IN JEDEM JAHRZEHNT

Im ersten Jahrzehnt nach der Einführung der eidgenössischen Volksinitiative im Jahr 1891 wurden nur gerade 5 Initiativen eingereicht. Damals gab es keine zeitliche Limitierung für die Unterschriftensammlung. Zwischen 1911 und 1920 schafften es nur zwei Volksinitiativen bis vor das Stimmvolk. Danach wurde diese innovative Form der Bürgerbeteiligung immer populärer. Nach 1989 wiederum setzte ein veritabler Boom für Volksinitiativen ein. Jedes Jahrzehnt bringt seitdem einen neuen Rekord. Zwischen 2011 und 2017 wurden bislang bereits über 35 Initiativen zur Abstimmung gebracht. Nur wenige Volksinitiativen werden sowohl vom Volk als auch von den Kantonen gutgeheissen: Von 209 Abstimmungen gelang dies nur bei 22 Initiativen – d. h. 10,5%. Es gibt viele Gründe für die wachsende Popularität der Volksinitiative. Zum einen betrachten die politischen Parteien, die sowohl im Parlament als auch in der Regierung vertreten sind, die Volksinitiative nicht nur als Instrument der Opposition für unterrepräsentierte Gruppen, sondern nutzen es als Mittel des Agenda-Settings – wie auch dafür, vor den Wahlen öffentliches Interesse zu wecken.

ARTEN VON INITIATIVEN

Die gestiegene Zahl der Volksinitiativen hat auch eine grössere Diversität der Zweckbestimmung mit sich gebracht.

- Die ursprüngliche und klassische Zweckbestimmung der Volksinitiative kann als «Gaspedal-Funktion» bezeichnet werden: Die Initiative als Mittel, eine neue Idee voranzubringen. Erfolgreiche Beispiele sind die Alpen-Initiative (1994), die UNO-Mitgliedschaft (2002) oder die sogenannte Abzocker-Initiative (2013) zur Begrenzung von Bonus-Zahlungen bei börsenkotierten Unternehmen.
- Eine zweite Zweckbestimmung der Initiative: die «Brems-Funktion»; so zum Beispiel bei den Initiativen gegen den Bau von Minaretten (2009), zur Beschränkung des freien Personenverkehrs für EU-Bürger (2014) und zum Ausstieg aus der Atomenergie (2016).
- Die dritte und häufigste Zweckbestimmung: Die «Pfand-Funktion», bei der es darum geht, Parlament und Regierung zu einer Reaktion zu veranlassen, wenn möglich in Form eines direkten (oder indirekten) Gegenvorschlags. Viele dieser Initiativen setzen ein Thema auf die politische Agenda, ohne letztlich die Mehrheit für ihren Vorschlag zu gewinnen. Jüngste Beispiele sind unter anderem die vom linken Flügel lancierte Initiative 1:12 – für gerechte Löhne (2015), während von rechts die Selbstbestimmungsinitiative eingebracht wurde, die auf die Beziehung zwischen nationalem und internationalem Recht abzielt (und bis 2019 zur Abstimmung kommen soll).



Die Schweizer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sind heute aktiver denn je. Zwischen 1893 und 2016 kamen zahlreiche Initiativen vor Stimmvolk.

Diagramm: «Volksinitiativen»,
Daten: Bundeskanzlei;
Design: Präsenz Schweiz

DIE WAHL- UND STIMM-BETEILIGUNG IN DER SCHWEIZ

STIMMBETEILIGUNG: VERGLEICHE SIND SCHWIERIG

Wenn es um die politische Bürgerbeteiligung geht, belegt die Schweiz in den meisten Ranglisten einen der hinteren Plätze. Bei Wahlen auf Bundesebene nehmen in der Schweiz (wie in den USA) etwa 50% der Wahlberechtigten teil, während andere Länder, zum Beispiel Österreich, eine Wahlbeteiligung von über 75% erzielen. Dies ist jedoch nur ein Aspekt der Wahl- und Stimmbeteiligung von Herrn und Frau Schweizer. Da sie oft an die Urne gerufen werden – zu vier oder mehr Abstimmungsterminen pro Jahr über viel diskutierte Themen –, nehmen die meisten Stimmberechtigten in der Schweiz selektiv teil. Laut Forschungen der Universität Genf nehmen 90% der Stimmberechtigten im Zeitraum von vier Jahren mindestens einmal an einem Abstimmungstermin teil, 80% mindestens einmal pro Jahr, und ein Drittel beteiligt sich an allen lokalen, regionalen und nationalen Abstimmungen. Damit schliesst die Schweiz, wenn es um die formelle politische Partizipation geht, im weltweiten Vergleich zur Spitzengruppe auf – zumal in vielen Ländern nur alle zwei, vier oder gar fünf Jahre Wahlen stattfinden. Letztlich gibt es in der Schweiz nur sehr wenige, die gar nie teilnehmen (unter 10%); die meisten üben ihr Stimm- und Wahlrecht selektiv aus, während sich nur eine Minderheit zur Gruppe der vorbildlichen Stimmberechtigten zählen darf.

INTERESSANTE ABSTIMMUNGEN ÜBER EUROPA UND DEN RECHTSSTAAT

Während sich vorbildliche Stimmberechtigte (solche, die immer teilnehmen) stark für politische Themen interessieren – und meistens nach ihren persönlichen Überzeugungen und entlang ihrer Parteizugehörigkeit abstimmen –, sind selektive Stimmberechtigte eine sehr heterogene Gruppe mit beschränktem politischen Interesse und ohne gesicherte Parteizugehörigkeit. Diese Gruppe ist für intensive Kampagnen empfänglich und lässt sich bei Themen von besonderer Relevanz mobilisieren. In solchen Situationen kann eine Beteiligung von bis zu 80% erreicht werden, was jedoch nur selten der Fall ist (so zum Beispiel beim Referendum über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum 1992).

ZUFRIEDENE VERLIERER

Laut Europäischer Sozialerhebung sind Schweizer Bürgerinnen und Bürger allgemein sehr zufrieden damit, wie die Demokratie in ihrem Land funktioniert – und das gilt auch für Abstimmungsverlierer. Auf einer Zehnpunkteskala bewerten 66% der Befragten ihre Zufriedenheit mit 7 oder mehr Punkten und nur gerade 7% wählen eine Punktzahl zwischen 0 und 3. In anderen hoch entwickelten europäischen Demokratien, wie Deutschland, Frankreich oder dem Vereinigten Königreich, äusserten sich die Befragten um einiges unzufriedener: Je nach Land bewerteten 25% bis 33% die Zufriedenheit mit ihrer Demokratie mit 0 bis 3 Punkten, während 24% bis 37% sie mit 7 bis 10 Punkten taxierten.

INTEGRATION DURCH DIREKTE DEMOKRATIE

SPRACHGRUPPEN

Die Schweiz ist seit jeher ein multikulturelles Land. Es gibt vier Landessprachen und zahlreiche eingewanderte Bevölkerungsgruppen anderen Zungenschlags. 63,3% der Einwohner bezeichnen Deutsch (oder Schweizerdeutsch) als ihre Muttersprache, 22,7% Französisch, 8,1% Italienisch und 0,5% Rätoromanisch.

In den meisten Weltgegenden ist man sich einig, dass ein politisches System die Bedürfnisse und Wünsche von Minderheiten respektieren muss. Fehlt der gegenseitige Respekt, sind gewalttätige Auseinandersetzungen im Innern wahrscheinlicher. Daher die Frage: Wie bindet das politische System in der Schweiz die verschiedenen minoritären Gruppen in den politischen Dialog ein?

GEHÖRT ZU WERDEN, IST WICHTIG

Zwei Aspekte des schweizerischen politischen Systems sind von entscheidender Bedeutung für die Integration der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Kulturen des Landes. Erstens stellt das kombinierte System von Föderalismus und direkter Demokratie sicher, dass sich Minderheiten institutionell und politisch Gehör verschaffen können. Die Konstellationen der politischen Minderheiten und Mehrheiten sind von Thema zu Thema unterschiedlich. Zweitens stellt der Bund die erforderliche Infrastruktur sicher, damit sich alle Sprachgruppen effektiv am Initiativ- und Referendumsprozess beteiligen können. Die Bundeskanzlei ist dafür besorgt, dass die amtlichen Dokumente in allen Landessprachen vorliegen und für alle greifbar sind. In der Schweiz ist die moderne direkte Demokratie ein konstitutives Element der politischen Integration.

Eine andere grosse Minderheit in der Schweiz stellen die nicht-schweizerischen Bürgerinnen und Bürger dar. Über 2 Millionen Ausländerinnen und Ausländer leben in der Schweiz (25% der Gesamtbevölkerung). Mit Ausnahme von abgelehnten Asylsuchenden haben nicht-schweizerische Bürgerinnen und Bürger dieselben gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rechte und Pflichten wie Schweizer Staatsangehörige. Wie aber steht es mit der politischen Einbindung dieser Minderheit? Diese Frage wird in der Schweiz seit über hundert Jahren diskutiert.

EINGESCHRÄNKTE RECHTE FÜR NICHT-SCHWEIZER

Nicht-schweizerische Bürgerinnen und Bürger haben in der Schweiz keine politischen Rechte auf Bundesebene. Aber in einigen Kantonen und Gemeinden können sie bestimmte politische Rechte ausüben: In den Kantonen Jura und Neuenburg dürfen Ausländerinnen und Ausländer an kantonalen Wahlen ihre Stimme abgeben, nicht jedoch kandidieren. Auf kommunaler Ebene hingegen können sie sich in 600 Gemeinden von sechs Kantonen (Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Graubünden, Jura, Neuenburg und Waadt) auch zur Wahl stellen.



Eine spezifische Mischung direktdemokratischer Rechte und dezentraler Bundesregierung macht die Schweiz zu einem Land mit gutem Minderheitenschutz. Allerdings hat ein Viertel der Bevölkerung keinen Schweizer Pass, und ihre Rechte sind von der lokalen und regionalen Gesetzgebung abhängig.

Karte: «Die offiziellen Schweizer Landessprachen», Daten: Bundesamt für Statistik; Design: Präsenz Schweiz

WIE WICHTIG IST DIE BÜRGERBETEILIGUNG FÜR DEN WOHLSTAND DER SCHWEIZ?

RUIN...

«Die direkte Demokratie im Allgemeinen und das Referendum im Besonderen werden die Schweizer Wirtschaft ruinieren», erklärte der Ökonom Walter Wittmann am Ende des vergangenen Jahrhunderts. Er argumentierte, die direkte Demokratie behindere den Fortschritt und sei dafür verantwortlich, dass die Schweiz nicht der Europäischen Union (EU) angehört.

...ODER MEHR WOHLSTAND?

Empirische Studien weisen in eine andere Richtung. Die St. Galler Ökonomen Gebhard Kirchgässner und Lars Feld publizierten eine Studie, in der sie die ökonomischen Auswirkungen der direktdemokratischen Verfahrensrechte in verschiedenen Kantonen analysierten. Sie fanden heraus, dass Kantone mit stärker entwickelten direktdemokratischen Rechten eine höhere Wirtschaftsleistung, geringere Steuervermeidung, eine geringere kantonale und kommunale Verschuldung und geringere öffentliche Ausgaben aufweisen, hingegen preisgünstigere öffentliche Dienstleistungen anbieten.

GUT FÜRS GESCHÄFT

Gemäss jüngsten Forschungsergebnissen von Alois Stutzer, Wirtschaftsprofessor an der Universität Basel, wirkt sich die direkte Demokratie schweizerischen Zuschnitts keineswegs negativ auf die Unternehmen aus; eher das Gegenteil ist der Fall. Der weltweite Wettbewerbsfähigkeitsbericht Global Competitiveness Report prüft die Qualität von Reglementierungen, Dienstleistungen, Infrastrukturen, die Ausbildungsqualität der potenziellen Arbeitskräfte sowie den Zugang zu Kapital. Laut Alois Stutzer ist es der direktdemokratischen Entscheidung über Infrastrukturen und Dienstleistungen zu verdanken, dass einige Grossunternehmen wie Google ihre Entwicklungsabteilungen in der Schweiz angesiedelt haben.

AUSWIRKUNGEN AUF INFRASTRUKTUR UND FINANZEN

Der effiziente Einsatz von Ressourcen und öffentlichen Geldern in der Schweiz rührt daher, dass die Stimmberechtigten selbst über ihre Infrastrukturen entscheiden – etwa über neue Schulen oder öffentliche Schwimmbäder –, was sich auch auf die Finanzen auswirkt. Haben die Steuerpflichtigen das Gefühl, dass sie die öffentlichen Ausgaben unter Kontrolle haben, dürften sie eher zu grösseren Aufwendungen bereit sein, die ihnen wiederum bessere Dienstleistungen sichern. In der Schweiz bewegt sich die Staatsverschuldung auf relativ tiefem Niveau, nachdem die Bürgerinnen und Bürger in einer Volksabstimmung befanden, dass hohe öffentliche Defizite verfassungswidrig sind. Mit einem Pro-Kopf-Vermögen von über einer halben Million Schweizer Franken (oder USD/EUR) ist die Schweiz heute eines der wohlhabendsten Länder der Welt.

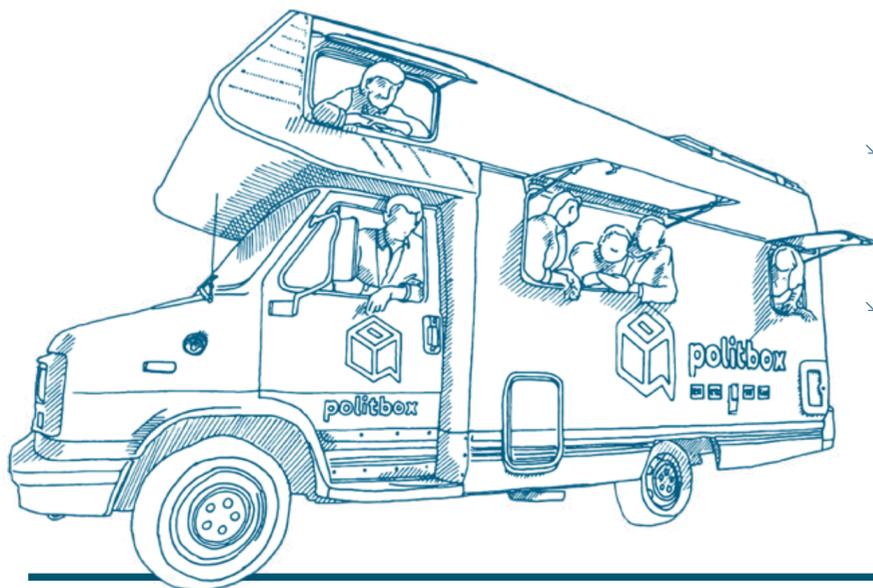
DAS DESIGN DER DIREKTEN DEMOKRATIE: DER SCHLÜSSEL ZUM ERFOLG

In vielen Ländern der Welt sind die Instrumente der direkten Demokratie mit zahlreichen Hürden und Restriktionen verbunden. Dazu zählen (zu) kurze Fristen für die Unterschriftensammlung sowie die Auflage, eine umfassende Dokumentation für die Überprüfung der Unterschriften vorzulegen. Weitere Hindernisse im Abstimmungsverfahren sind hohe Quoren, da sie die Möglichkeit einschränken, ein gültiges Abstimmungsergebnis zu erzielen, oder nicht-bindende Entscheidungen, da sie den Boden für alle möglichen taktischen Manöver und Manipulationen bereiten, die letztlich die Legitimität der (direkten) Demokratie untergraben.

Interessanterweise kennt die Schweiz solche Probleme im Zusammenhang mit der Ausgestaltung von Initiative und Referendum kaum. In der Schweiz sind alle Volksabstimmungen bindend; die Fristen lassen viele Möglichkeiten offen, sodass auch weniger vermögende Bevölkerungsgruppen sich die erforderliche Unterstützung sichern können, und die Stimmberechtigten haben verschiedene Möglichkeiten, ihre Stimme abzugeben: Im Stimmlokal, per Post und in einigen Kantonen auch online.

Die direkte Demokratie der Schweiz hat klare und bürgernahe Bestimmungen: Die Bevölkerung kann sich Gehör verschaffen und regelmässig abstimmen. Gleichwohl bleibt Potenzial für politische Bildung, zum Beispiel in Form der mobilen Politbox für die Nationalratswahlen 2015, die sich vor allem an junge Leute wandte und durch das ganze Land tourte.

Bild: «Politbox Bus»,
Radio Télévision Suisse (RTS)



6 LEHREN AUS DER SCHWEIZ FÜR EIN GELINGEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Aus der langjährigen Erfahrung der Schweiz mit direkter Demokratie lassen sich einige Lehren ziehen.

- Tiefe Hürden. Hohe zahlenmässige Anforderungen – z. B. wenn über 5% der Stimmberechtigten unterzeichnen müssen – können die Möglichkeiten für kleinere Gruppen beschneiden und so den Wirkungsradius der direkten Demokratie verkleinern. In der Schweiz liegt die erforderliche Anzahl der Unterschriften bei ungefähr 1% beim Referendum und 2% bei der Initiative.
- Lange Fristen. Vernünftige zeitliche Begrenzungen begünstigen eine intensive Auseinandersetzung und die Möglichkeit, genug Unterschriften zu sammeln; zu knapp bemessene Fristen limitieren die Auseinandersetzung und die Chancen für schwächere Gruppierungen. In der Schweiz hat man 18 Monate Zeit, um die erforderlichen Unterschriften für eine Verfassungsinitiative zu sammeln – für ein Referendum 100 Tage.
- Freies Handeln. Die freie Unterschriftensammlung muss gegeben sein – also nicht, wie etwa in Österreich, mit der Auflage einer offiziellen Aufsichtsperson. Die Möglichkeit, frei zu sammeln, begünstigt die Auseinandersetzung der Initiantinnen und Initianten mit der Bevölkerung.
- Keine Quoren für Abstimmungsergebnisse. In der Schweiz gibt es keine Schwellenwerte für gültige Abstimmungsergebnisse. Quoren untergraben tendenziell den demokratischen Prozess, indem Nein-Stimmen und Stimmenthaltungen zusammengezählt werden, was einen Anreiz zum Boykott der Volksabstimmung schafft.
- Wenige thematische Einschränkungen. In der Schweiz gibt es nur sehr wenige Einschränkungen, welche Themen die Bevölkerung aufgreifen darf (ausgenommen sind ausschliesslich bestimmte völkerrechtliche Themen). Grundsätzlich sollten die Bürgerinnen und Bürger dieselben Entscheidungsbefugnisse haben wie die gewählten Parlamentsabgeordneten.
- Nur bindende Entscheidungen. Bei der direkten Demokratie geht es um Agenda-Setting und Entscheidungsfindung, nicht um eine Anhörung der Leute in einem hierarchischen Prozess. Es sind Volksentscheide, keine Volksbefragungen.

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte haben Völkerrecht und politische Globalisierung an Bedeutung gewonnen. Gleichgewicht bzw. Konflikte zwischen den verschiedenen Gesetzgebungsebenen sind zu einem wichtigen Thema geworden – mit hoher Relevanz für die Gültigkeit der direktdemokratischen Entscheidungsfindung.

Das Bundesparlament garantiert die Rechtsgültigkeit jeder einzelnen Volksinitiative. Es heisst, in Wahrheit werde die Politik in der Wandelhalle des Parlamentsgebäudes gemacht, wo die politischen Entscheidungen getroffen werden, während die Politiker und Politikerinnen über die Parteigrenzen hinweg zusammensitzen und über politische Fragen beraten.

Bild: «Die Wandelhalle»,
Schweizer Parlament



FÜR ODER GEGEN DIE ABSCHIEBUNG

1992 musste das Schweizer Parlament eine Volksinitiative für eine restriktivere Asylpolitik überprüfen. Die Initiative forderte die sofortige Zwangsrückführung illegaler Asylsuchender in ihr Herkunftsland. Das vorgeschlagene Verfahren stand im Konflikt mit dem Grundsatz der Nichtzurückweisung und war daher nicht mit den Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts vereinbar. Aus diesem Grund erklärte das Parlament 1996 die Initiative für ungültig.

2008 wurde eine weitere Initiative lanciert, die verlangte, dass kriminelle ausländische Staatsangehörige zwangsweise in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden. Auch hier musste das Parlament prüfen, ob die Initiative gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung versties. In diesem Fall kam das Parlament jedoch zum Schluss, dass die Initiative mit den verbindlichen Völkerrechtsbestimmungen vereinbar war.

Zwei Jahre später befürworteten 52,5% der Stimmenden die Initiative in einer landesweiten Abstimmung. Nun musste das Parlament eine Lösung finden, um den neuen Verfassungsartikel mit dem Völkerrecht zu vereinbaren. Es führte eine sogenannte Härtefallklausel für nicht-schweizerische Staatsangehörige ein, die nie in ihrem Herkunftsland gelebt haben. In der Folge verlangte eine weitere Volksinitiative die strikte Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung. Sie wurde jedoch im Februar 2016 von 58,9% der Stimmenden verworfen.

In der Schweiz ist es Aufgabe der gewählten Volksvertreterinnen und -vertreter in den Parlamenten und Regierungen des Landes, die direktdemokratischen Entscheidungen mit anderen Anforderungen der modernen Demokratie, so auch mit den Menschenrechten und völkerrechtlichen Verträgen, in Einklang zu bringen. Das neue «Ausgangsrecht» zur Zwangsrückführung trat am 1. Oktober 2016 in Kraft.

GÜLTIGKEIT

In der Schweiz entscheidet das Parlament, ob eine zur Prüfung eingereichte nationale Initiative für gültig erklärt und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird. Drei Gründe können zur Ungültigkeitserklärung einer Initiative führen: ein Verstoß gegen das Gebot der Einheit der Form (ausgearbeiteter Entwurf ODER allgemeine Anregung, keine Mischformen); ein Verstoß gegen das Gebot der Einheit der Materie (die Initiative bezieht auf mehr als ein Thema); eine Missachtung der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. In den vergangenen zehn Jahren wurden verschiedene Volksinitiativen öffentlich als nicht vollumfänglich mit dem Völkerrecht vereinbar kritisiert, so auch die Abstimmungen zum Bauverbot von Minaretten und zur lebenslangen Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexualstraftäter. Das Parlament erklärte diese beiden Initiativen jedoch für gültig.

DIREKTDEMOKRATISCHE GRATWANDERUNG IN DER AUSLÄNDERPOLITIK

Die Schweiz ist ein aktiver Player auf dem internationalen Parkett und ein konkurrenzfähiger, gut vernetzter Partner in der globalisierten Welt. Gleichwohl hat es das Land 1992 in einer Volksabstimmung abgelehnt, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beizutreten. Auf der anderen Seite hat sich die Schweiz EU-weiten Vereinbarungen wie dem Schengen-Abkommen geöffnet und eine Reihe bilateraler Vereinbarungen mit der EU abgeschlossen.

SCHWEIZER ABSTIMMUNGEN ÜBER DIE EINWANDERUNG

Volksabstimmungen über Ausländer- und Immigrationsfragen sind in der Schweiz so alt wie die moderne direkte Demokratie. Seit 1860 wurden diese Themenbereiche in mehr als fünfzig eidgenössischen Volksabstimmungen behandelt. Im Allgemeinen folgte das Stimmvolk den ausgewogenen Empfehlungen von Bundesrat (Exekutive) und Parlament. Drastische Vorstösse für eine Öffnung oder Schliessung des Landes gegenüber Ausländerinnen und Ausländern wurden in den meisten Fällen vom Stimmvolk zurückgewiesen.

SCHWIERIGE EINBÜRGERUNG

In einem Punkt waren die Stimmenden jedoch anderer Ansicht als ihre politischen Organe. Gesetzesvorlagen für eine erleichterte Einbürgerung wurden immer wieder abgelehnt. Gleichwohl haben sich die Schweizer Bürgerrechtsgesetze in den letzten 20 Jahren stark verändert. Anders als in den USA verleiht die Schweiz einem Kind nicht die Staatsbürgerschaft, wenn es auf Schweizer Boden zur Welt kommt. Automatisch Schweizer bzw. Schweizerin ist hingegen das Kind verheirateter Eltern, wenn mindestens ein Elternteil die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzt. Ausländerinnen und Ausländer ohne direkte Blutbande durch Geburt oder Heirat müssen derzeit mindestens 12 Jahre im Land leben, bevor sie eine Einbürgerung beantragen können. Die Zeit, während der jemand zwischen dem vollendeten 10. und dem 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, wird doppelt gerechnet.

Ein neues Gesetz, das die Wohnsitzdauer von 12 auf 10 Jahre herabsetzt, wurde im Juni 2014 vom Parlament verabschiedet und soll am 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt werden. Im Februar 2017 sprach sich das Stimmvolk in einer weiteren eidgenössischen Abstimmung für eine erleichterte Einbürgerung junger Menschen der 3. Generation (unter 25 Jahren) aus, die in der Schweiz leben.

KNACKPUNKT FREIZÜGIGKEIT

Vor Kurzem wurde ein weiterer Aspekt der Einwanderungspolitik intensiv debattiert. Am 9. Februar 2014 befürwortete eine knappe Mehrheit von 50,3% der Stimmenden die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», die forderte, die Schweiz solle «die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig» steuern und durch «Höchstzahlen und Kontingente» begrenzen. Seit der Lancierung der Initiative ist der potenzielle Konflikt mit dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU ein viel diskutiertes Gesprächsthema. Drei Jahre nach der Abstimmung hat das Schweizer Parlament ein neues Ausführungsgesetz vorgelegt, das ermöglichen soll, dass das Freizügigkeitsabkommen mit der EU aufrechterhalten wird – was die Schweizerische Volkspartei einen «Verrat am Volkswillen» nennt.



Im Februar 2017 wurde in der Schweiz über die erleichterte Einbürgerung von jungen Menschen der dritten Einwanderergeneration abgestimmt. Die Initiative wurde von über 60% der Stimmenden und der Mehrheit der Kantone angenommen.

Bild: Kampagnenplakat «Ja zur erleichterten Einbürgerung der dritten Generation», Konzept und Ausführung: Solidaridad Graphisme für Stopexclusion

GELD UND POLITIK

SCHWEIZER SONDERWEG

Wahl- und Abstimmungskampagnen sind teuer. Seit dem Jahr 2000 haben sich die Kosten alle vier Jahre verdoppelt. Laut diversen Quellen geben die beiden grössten Parteien der Schweiz in einem Wahljahr jeweils mehrere Millionen Schweizer Franken aus. Somit sind die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben in der Schweiz höher als in den USA, wo die Finanzierung der Politik ein heiss diskutiertes Thema ist. Anders als in den USA gibt es in der Schweiz keine Offenlegungspflicht für die Parteienfinanzierung; als einziges Land in Europa kennt die Schweiz keine gesetzliche Regelung der Parteienfinanzierung oder der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen. Das Dauerthema trägt der Schweiz regelmässig Kritik der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) ein.

DIREKTDEMOKRATISCHE OPTIONEN UND HÜRDEN

Parteien und andere politische Gruppierungen in modernen direkten Demokratien müssen Kosten für Volksabstimmungen über wichtige Themen auf sich nehmen: Unterschriftensammlungen und Medienkampagnen können leicht mit mehreren Schweizer Franken pro Unterschrift zu Buche schlagen. Das heisst die Diskussion über die Finanzquellen der Politik an. Wer steht hinter einer Kampagne? Ein Faktor, der die Ausgaben für Kampagnen begrenzt und den Einfluss finanzstarker Gruppierungen in der Schweiz etwas zurückbindet, ist das Verbot der Fernsehwerbung für Parteien und Abstimmungskampagnen. Nachdem bestimmte politische Parteien mit stärkerem finanziellem Rückhalt immer mehr Erfolge verzeichnen konnten, wurde die Frage der finanziellen Transparenz auch im Parlament aufgegriffen. 2013 liess die Regierung das Thema im Parlament beraten und konsultierte die politischen Parteien. Das Problem konnte allerdings nicht gelöst werden.

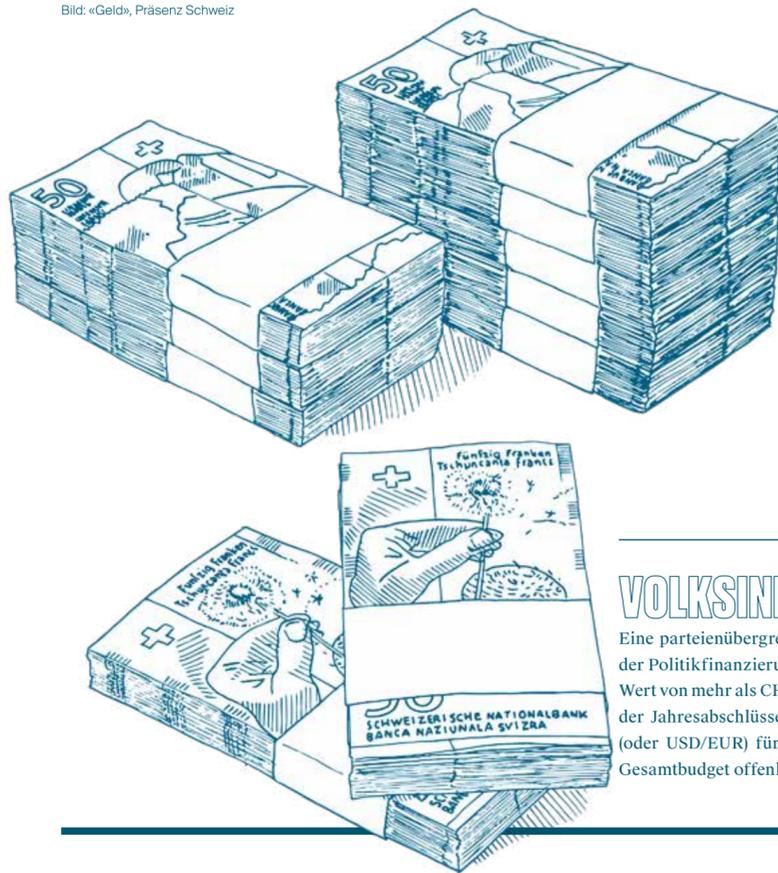
Während die grossen Mitte- und Rechtsparteien an ihrer Position festhalten, haben die Unternehmen in den letzten Jahren einige Schritte hin zu mehr Transparenz unternommen. Die drei grössten Banken des Landes UBS, Credit Suisse und Raiffeisen, der Nahrungsmittelriese Nestlé, das Versicherungsunternehmen AXA Winterthur und die internationale Flugesellschaft Swiss haben beschlossen, ihre Spenden an politische Parteien publik zu machen. Auch die Sozialdemokratische Partei der Schweiz hat Informationen über ihre Finanzen veröffentlicht.

VOLKSINITIATIVE FÜR MEHR TRANSPARENZ

Eine parteienübergreifende Gruppe reichte im Herbst 2017 eine Initiative ein, die mehr Transparenz in der Politikfinanzierung fordert. Der Initiativtext verlangt, dass Parteien Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als CHF 10 000 (oder USD/EUR) offenlegen müssen. Sie sollen zudem zur Veröffentlichung der Jahresabschlüsse verpflichtet werden, und Parteien oder Kandidaten, die mehr als CHF 100 000 (oder USD/EUR) für eine Kampagne aufwenden, sollen vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin ihr Gesamtbudget offenlegen müssen.

Wer finanziert die Kampagne? In der Schweiz kann man das nicht mit Bestimmtheit in Erfahrung bringen, weil Spenden an politische Parteien und Organisationen nicht offengelegt werden müssen. Neue Vorschläge für mehr Transparenz stossen auf Widerstand.

Bild: «Geld», Präsenz Schweiz



DIE WELT DER PARTIZIPATIVEN POLITIK WÄCHST

FREIHEITSKAMPF

Die politischen Rechte holen auf. Vor 50 Jahren gab es weltweit weniger als 40 Länder, die der einheimischen Bevölkerung grundlegende politische Rechte und Bürgerrechte einräumten. Seitdem hat sich diese Zahl mehr als verdreifacht. Laut jüngsten Angaben des Freedom House Index geniessen heute 60% der Weltbevölkerung grundlegende Freiheiten auf Ebene der Politik und der Bürgerrechte – trotz der aktuellen Rückschritte in vielen Teilen der Welt. Der gleiche globale Trend gilt für die Instrumente der modernen direkten Demokratie. Immer mehr Länder führen Formen der Initiative und des Referendums ein, vor allem auf lokaler und regionaler Ebene.

VOLKSABSTIMMUNGEN ÜBER WICHTIGE FRAGEN RUND UM DEN GLOBUS

In den letzten drei Jahrzehnten hat die moderne direkte Demokratie einen regelrechten Boom erfahren. Weit mehr als die Hälfte der per Ende 2016 insgesamt 1706 je durchgeführten nationalen Volksabstimmungen fanden in den letzten 30 Jahren statt. Der Schweizer Anteil beläuft sich auf 623 Volksabstimmungen oder 36,5% (Europa ohne Schweiz 422 Abstimmungen oder 24,6%, Asien 213/12,6%, Amerika 176/10,4%, Afrika 159/9,3%, Ozeanien 113/6,6%). Derselbe Trend zeichnet sich bei den eigentlichen Instrumenten der modernen direkten Demokratie ab: In 113 Ländern rund um den Globus gibt es gesetzlich oder verfassungsmässig garantierte Initiativ- und/oder Referendumsrechte. Während eine Reihe von Ländern – wie Deutschland, die USA oder Indien – (noch) keine Volksabstimmungen auf nationaler Ebene über grundlegende Themen kennen, ist die partizipative Politik auf lokaler und regionaler Ebene mittlerweile weit verbreitet (auch in den drei vorgenannten Ländern).

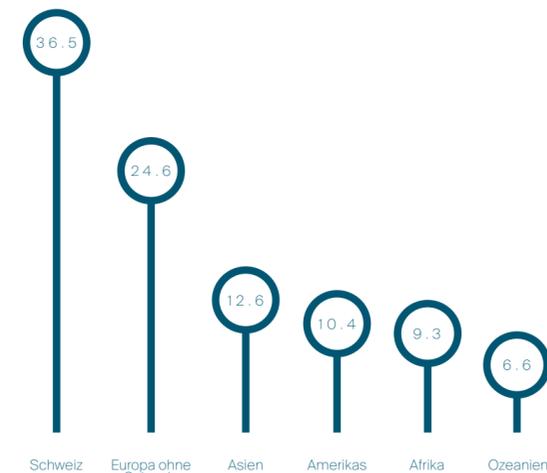
VOLKSBEFRAGUNGEN SIND KEINE REFERENDEN

Während Initiative und Referendum in Ländern wie der Schweiz oder Uruguay sowie in zahlreichen amerikanischen Staaten seit über einem Jahrhundert etablierte Instrumente der Politik darstellen, hat in jüngerer Zeit eine beachtliche Anzahl weiterer Länder direktdemokratische Verfahren eingeführt – die mithin in vielen Fällen kaum gegen andere Formen der Gesetzgebung ankommen. Am offensichtlichsten sind Widersprüche dort, wo sich gewählte Landesführer die eigene politische Einstellung zu einem umstrittenen Thema durch eine Volksbefragung legitimieren lassen.

Ein solcher von oben nach unten gelenkter Einsatz einer thematischen Volksbefragung kann einschneidende politische Risiken für die führenden Politiker selbst mit sich bringen – wie jüngst der Brexit oder die misslungene Verfassungsreform in Italien vor Augen führten. Noch einschneidender ist die Tatsache, dass keine nachhaltige Bürgerermächtigung erzielt wird, wenn ein Organ der Exekutive eine Volksabstimmung initiiert, statt dass sie als Recht einer aktiven Stimmbevölkerung im Gesetz verankert wäre. Eine wichtige Lehre daraus ist, dass solche Plebiszite nicht mit Volksabstimmungen von unten nach oben vergleichbar sind, wie sie die Initiative und das Referendum darstellen. In der Schweiz gibt es keine solchen Volksbefragungen.

Anteil (in %) der Volksabstimmungen weltweit nach Kontinenten.

Diagramm: «Volksabstimmungen»,
Daten: Initiative and Referendum Institute
Europe (IRI); Design: Präsenz Schweiz



INITIATIVEN UND REFERENDEN IN EUROPA – UND ÜBER EUROPA

AUFFALLENDE ÄHNLICHKEITEN UND DOCH VIELE UNTERSCHIEDE

Nach dem zweiten Weltkrieg band der europäische Integrationsprozess frühere Feinde in eine politische Gemeinschaft ein. Heute sind 28 Länder Mitglied der EU, wobei ein Land die Gemeinschaft verlassen will und ein halbes Dutzend weiterer Länder Beitrittsverhandlungen führen. Die Schweiz ist zwar nicht Mitglied der weit grösseren EU, ist ihr als politische Gemeinschaft in einigem aber recht ähnlich. Sowohl die EU als auch die Schweiz sind Föderationen mit mehr als 25 Gliedstaaten, die über weitgehende politische Autonomie und Souveränität verfügen.

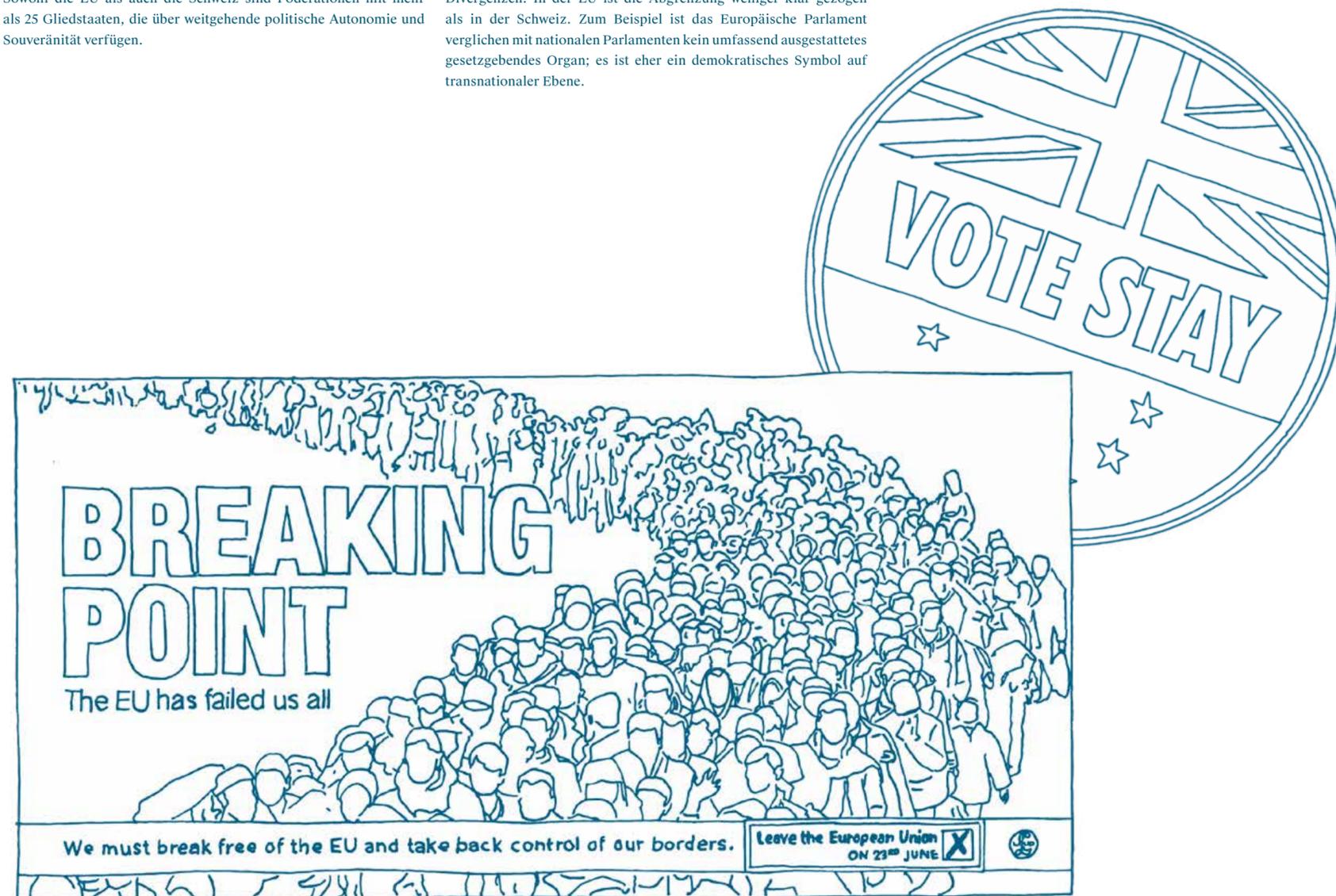
Doch während man in der Schweiz die politischen Kompetenzen im Streben nach Einheitlichkeit verteilt, erfolgt die Kompetenzverteilung in der EU vor allem nach Themengebieten. Zollfragen zum Beispiel obliegen der EU, während die Gesundheitsversorgung in der Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten belassen ist. Auch bei der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive gibt es Divergenzen: In der EU ist die Abgrenzung weniger klar gezogen als in der Schweiz. Zum Beispiel ist das Europäische Parlament verglichen mit nationalen Parlamenten kein umfassend ausgestattetes gesetzgebendes Organ; es ist eher ein demokratisches Symbol auf transnationaler Ebene.

DIREKTE DEMOKRATIE IM AUFBAU

Der Einsatz und die Bedeutung von direktdemokratischen Instrumenten sind in den letzten Jahren sowohl in der Schweiz als auch in der EU gestiegen, mit über 60 Volksabstimmungen in über 25 europäischen Ländern allein zu Fragen der europäischen Integration. Diese Entwicklung setzte erst in der Mitte der 70er-Jahre ein, als der Nachkriegsanreiz zu einer stärkeren Integration in Europa nachliess und über Fragen der EU-Mitgliedschaft und der gemeinsamen Währung verhandelt wurde. In jüngster Zeit haben Volksabstimmungen eine tiefe Krise des europäischen Integrationsprojekts zutage gefördert – mit ablehnenden Entscheidungen an den Urnen in einer Reihe von Ländern wie Griechenland (über ein Hilfspaket), den Niederlanden (über ein Assoziierungsabkommen), Ungarn (über Flüchtlingsquoten) und nicht zuletzt dem Vereinigten Königreich (über die Mitgliedschaft in der EU).

EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE

Die Einführung einer gesamteuropäischen Volksabstimmung stand auf der Agenda 2002/2003 des europäischen Verfassungskonvents, erhielt jedoch nie genügend Unterstützung, um in die Grundrechte der EU aufgenommen zu werden. Indessen wurde mit der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) ein anderes Instrument der modernen direkten Demokratie etabliert. Seit 2012 haben mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger aus mindestens sieben Mitgliedstaaten dank der EBI die Möglichkeit, neue EU-Rechtsakte vorzuschlagen. Allerdings konnte dieses innovative Instrument sein demokratisches Potenzial auf transnationaler Ebene noch nicht entfalten, weil die EU-Bürgerinnen und Bürger mit diesem Recht nicht vertraut sind und weil sich die umständlichen Verfahren und beschränkten Möglichkeiten nicht gerade als attraktiv erweisen. 2017 beschloss die EU mithin, die Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative zu überarbeiten, um mehr Bürgernähe zu erreichen.



In vielen Ländern konnten die Bürgerinnen und Bürger über den europäischen Integrationsprozess abstimmen. Mit der britischen Entscheidung, aus der EU auszutreten (Brexit), hat die Auseinandersetzung eine neue Dimension angenommen, indem die Europäische Union als Ganzes infrage gestellt wird.

Bilder: «Breaking point», UKIP und «Stay in», In Campaign Ltd

DIE ROLLE DER MODERNEN MEDIEN

HERAUSFORDERUNG INFORMATION

Die Medien sind ein wichtiger Faktor für die politische Information. In der direkten Demokratie, wo die Bürgerinnen und Bürger über viel Macht verfügen, spielen sie eine noch wichtigere Rolle für die Informationsvermittlung. Pressefreiheit ist ein hohes Gut in der Schweiz. Es gibt diverse Printmedien und Fernsehsender auf nationaler und regionaler Ebene. Während im Printbereich private Verlagshäuser vorherrschen, dominiert unter den Fernseh- und Radiosendern ein grosser Akteur nationaler Reichweite: Die öffentlich finanzierte Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft. Der Regierung der Eidgenossenschaft obliegt zudem per Gesetz vor Abstimmungen die Pflicht, die Bevölkerung zu informieren.

ONLINE QUALITÄT BEWAHREN

In den letzten Jahren haben die klassischen Printmedien, Radioprogramme und Fernsehsender gegenüber den immer erfolgreichereren (sozialen) Internetmedien und Gratiszeitungen an Bedeutung verloren. Als Folge davon ist allerdings oft die Qualität der Information infrage gestellt. Für die direkte Demokratie bringt diese Entwicklung neue Möglichkeiten, zumal es einfacher und kostengünstiger geworden ist, über Initiativen und Referenden zu informieren und mit einer Kampagne öffentliches Interesse für eine anstehende Volksabstimmung zu schaffen.

#DEARDEMOCRACY – ODER VON DER NEUERFINDUNG DES PARTIZIPATIVEN JOURNALISMUS

Mitte der 2010er-Jahre beauftragte die Schweizer Regierung den (online in 10 Sprachen publizierenden) internationalen Dienst «swissinfo.ch» bzw. die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft im Rahmen ihrer Funktion als Teil der demokratischen Infrastrukturen, eine Plattform für partizipativen Journalismus zu schaffen. Unter dem Hashtag #DearDemocracy bietet die mehrsprachige Plattform Geschichten über die konkrete Anwendung der modernen direkten Demokratie auf nationaler Ebene in der Schweiz. Darüber hinaus werden Einblicke in die vielgestaltigen Anwendungen auf lokaler und regionaler Ebene geboten. Swissinfo.ch lädt auf diese Weise die verschiedenen Interessengruppen ein, sich Gehör zu verschaffen. Die Plattform ermöglicht es, über die mannigfachen Optionen und Grenzen der modernen Macht des Volkes zu berichten und die landesweiten und globalen Debatten darüber zu fördern. Sie kann ausserdem für Bildungszwecke genutzt werden, setzt doch die moderne Demokratie ein gut informiertes, ja fachkundiges Stimm- und Wahlvolk voraus.

Einmal jährlich wird im Schweizer Parlament die Jugendsession abgehalten. In den meisten Kantonen gibt es Jugendparlamente. Sie dienen politisch engagierten und aktiven jungen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern als Plattformen.

Bild: «Jugendsession», Präsenz Schweiz



DIE JUGEND INS BOOT HOLEN – MIT BILDUNG UND MEDIEN

NICHT REPRÄSENTATIVE ERGEBNISSE

In der Schweiz wird man oft vor politische Entscheidungen gestellt. Die Menschen müssen immer wieder ihre Bereitschaft zur Teilnahme an Volksabstimmungen unter Beweis stellen und sich mit den aufgeworfenen Themen auseinandersetzen. Eine Herausforderung für die fortlaufend aktive Demokratie, wie sie in der Schweiz praktiziert wird, ist die Generationenkluft. Während in der Regel mehr als 70% der über 70-Jährigen an den Wahlen und Referenden teilnehmen, beteiligt sich bei den jüngsten Stimmberechtigten (den unter 25-Jährigen) weniger als ein Drittel. Dies trägt letztlich zu tendenziell nicht repräsentativen politischen Ergebnissen bei.

POLITISCHE BILDUNG ALS POTENZIAL

Das Phänomen der aktiven älteren und passiven jüngeren Stimmberechtigten wurde in jüngster Zeit in vielen Ländern beobachtet. Gerade in lokalen und regionalen Parlamenten sitzen mehrheitlich ältere Menschen, während die Beteiligungsquoten der jüngeren Wahlberechtigten weit unter dem Durchschnitt liegen. In diesen Ländern, einschliesslich der Schweiz, wurde bislang nur wenig unternommen, um politische Bildung mit Blick auf eine aktive Teilnahme an der partizipativen Demokratie in den Lehrplan der Grund- und Mittelstufen zu integrieren.

EASYVOTE.CH

Angesichts der häufigen Abstimmungen und der stets präsenten Möglichkeit, neue Vorschläge zu lancieren oder zu unterstützen, entstanden in der Schweiz neue Ansätze zugunsten der jungen Bevölkerung, so zum Beispiel die Herabsetzung des Stimmalters von 18 auf 16 Jahre (im Kanton Glarus, jedoch nur für kantonale Vorlagen). Ein weiteres Beispiel ist der Dachverband Schweizer Jugendparlamente, der die Plattform «easyvote.ch» betreibt. Junge Berufsleute aus Politikwissenschaft, Journalismus, Webdesign und Unternehmertum wenden sich mit einer dreisprachigen Website mit Hinweisen, Analysen und Social-Media-Kanälen vor allem an junge Erwachsene, die als Bürgerin bzw. Bürger der Schweiz noch Mühe mit der politischen Partizipation haben.

EIN ABEND MIT DEM GEMEINDE-PRÄSIDENTEN (ODER DER BOTSCHAFTERIN)

Diese traditionellere (aber nicht weniger vergnügliche) Form, um junge Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in ihre Rechte und Pflichten einzuführen, wird in allen Landesteilen der Schweiz gepflegt – und vermehrt von Schweizer Botschaften und anderen Vertretungen rund um den Globus aufgegriffen. Junge Erwachsene im Stimmrechtsalter (in den meisten Fällen 18, im Kanton Glarus 16 Jahre) werden zur Jungbürgerfeier eingeladen, wo sie über die moderne direkte Demokratie auf allen politischen Ebenen informiert werden.

DIREKTE DEMOKRATIE ONLINE – IM ENTSTEHEN BEGRIFFEN

WICHTIGE VERÄNDERUNGEN DURCH DIGITALISIERUNG

Die Gesellschaft hat in den letzten 25 Jahren bedeutende Veränderungen durchlaufen, bedingt vor allem durch technologische Innovationen. Das Internet wurde für die meisten Leute zum unverzichtbaren Instrument. Dies schafft neue Anforderungen und Möglichkeiten – auch für die Abläufe der Demokratie. Mittlerweile laufen die meisten Interaktionen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihren nationalen oder lokalen Amtsstellen über das Internet (etwa um sich einen Führerschein ausstellen zu lassen oder um die Steuererklärung einzureichen). Auch politische Mitteilungen und Kampagnen erfolgen mehr und mehr über digitale Kanäle, während man für die Stimmabgabe bei Wahlen oder Sachfragen noch immer auf traditionelle Mittel zurückgreift.

SEIT DER JAHRTAUSENDWENDE

Die Schweiz gilt nicht nur als weltweite Pionierin im Angebot umfassender partizipativer und direktdemokratischer Rechte und Instrumente. Zusammen mit Estland (wo es allerdings weder Volksinitiativen noch Volksreferenden gibt) findet sich die kleine Schweiz auch unter den ersten Ländern, die Formen des E-Voting eingeführt haben. Dank der ausgiebigen Nutzung der (bereits in den 1980er- und 1990er-Jahren in sämtlichen Kantonen eingeführten) postalischen Stimmabgabe konnten die Stimmenden wie auch die zuständigen Amtsstellen einige Erfahrung mit langwierigen und örtliche Distanzen überbrückenden Stimmverfahren sammeln. Auf dieser Basis beschloss die Schweizer Regierung zu Beginn dieses Jahrhunderts, die ersten verbindlichen E-Voting-Versuche zuzulassen.

«ZWEI DRITTEL BIS 2019»

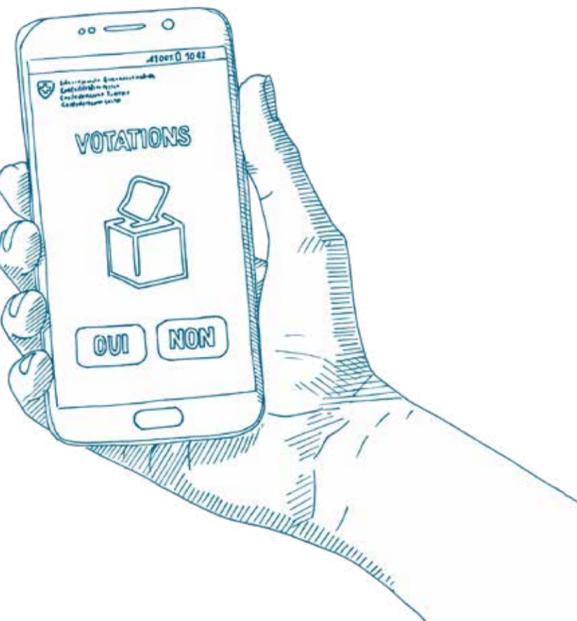
Die Einführung der elektronischen Stimmabgabe in der Schweiz war von Anfang an eine Achterbahnfahrt. Auch wenn es kaum Unregelmässigkeiten oder Hackerangriffe gab, blieben Behörden und Stimmende zurückhaltend im Einsatz der neuen digitalen Kanäle. Nach ersten Tests in einigen Gemeinden führten in den späten Nullerjahren mehrere Kantone eigene E-Voting-Systeme ein, die sie primär ihren Stimmberechtigten im Ausland zur Verfügung stellten. Aus Sicherheitsgründen musste die Regierung jedoch einige Kantone zurückbinden, die das E-Voting für die Parlamentswahlen von 2015 einsetzen wollten. Bis im Februar 2017 konnten lediglich etwa 150 000 Stimmberechtigte ihre Stimme auf elektronischem Weg abgeben (in 6 von 26 Kantonen). Gleichwohl ist die Schweiz Pionierin in der Einführung und Entwicklung des E-Voting. Bis 2019 werden zwei Drittel aller Kantone die Stimmabgabe über das Internet anbieten können.

PIONIERLEISTUNG EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE

Während das E-Voting in der Schweiz (und mehr noch in anderen Ländern) nur langsam vorankommt, haben indirekte und direkte Formen der elektronischen Unterschriftensammlung in den letzten Jahren Fortschritte gemacht. In der Schweiz nutzen einige Organisatoren von Volksinitiativen Crowdfunding-Plattformen für die Verbreitung und Sammlung von Unterschriftenbögen. Eine formellere Vorgehensweise wählte die EU und bot die Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen an, die mittlerweile bei den meisten Europäischen Bürgerinitiativen (transnationales Recht, um ein Thema auf die EU-Agenda zu setzen) genutzt wird, um für Unterstützung zu werben. Seit 2012 wurden über 60 paneuropäische Initiativen lanciert, die meisten mit einer Online-Unterschriftensammlung.

Die digitale Technologie hat das Leben einfacher gemacht. In Belangen der Demokratie gibt es noch immer viele Hürden und Herausforderungen. Die Schweiz ist Pionier in der Einführung und Entwicklung des E-Voting. Bis 2019 werden zwei Drittel aller Kantone die Stimmabgabe über das Internet anbieten können.

Bild: «Die Zukunft des e-voting?»,
Präsenz Schweiz

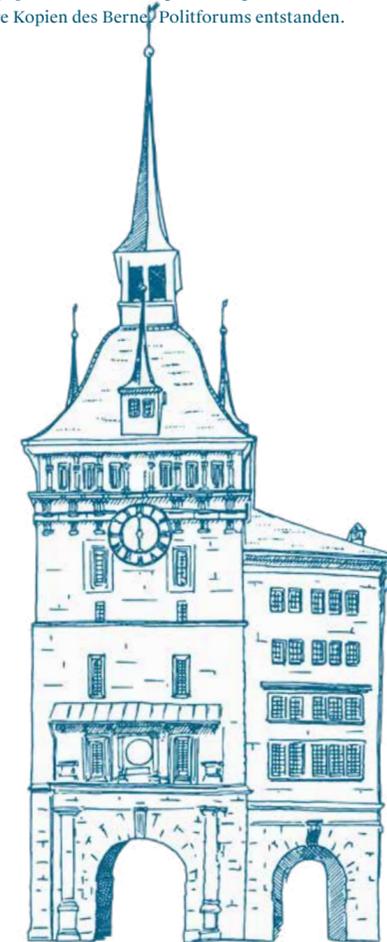


NÄCHSTER HALT: RATHAUS

Weltweit werden immer öfter moderne direktdemokratische Instrumente eingesetzt. Besonders dynamisch ist die Entwicklung in der Lokalpolitik; weltweit sind Rat- und Stadthäuser zu Zentren der aktiven Staatsbürgerschaft und partizipativen Demokratie mutiert. Wie die folgenden Beispiele illustrieren, hat diese Entwicklung auch ausserhalb der Schweiz zum Aufbau einiger partizipativer Infrastrukturen beigetragen.

VOM GEFÄNGNIS ZUM DEMOKRATIEZENTRUM

Wer im Zentrum der Schweizer Hauptstadt Bern die Treppe des Käfigturms aus dem 13. Jahrhundert hinaufsteigt, findet hinter den dicken Mauern des ursprünglichen Berner Wehrturms und späteren Gefängnisses ein Demokratie-Informationszentrum mit Räumlichkeiten für politische Veranstaltungen und Ausstellungen. Der Clou dabei: Die Behörden stellen diese Räumlichkeiten in bester Lage unweit des Bundeshauses gratis zur Verfügung. Wer die Schweiz besucht und mehr über unser politisches System erfahren will, wird früher oder später den Weg in den Käfigturm finden. In den letzten Jahren haben Hunderte Besuchergruppen Einblick in das ehemalige Gefängnis genommen und sich von den Vorzügen dieser populären Einrichtung überzeugen können. In der Folge sind rund um den Erdball kleinere und grössere Kopien des Berner Politforums entstanden.



Der Käfigturm, alter Wehrturm und ehemaliges Gefängnis im Herzen von Bern, wurde zu einem offenen Polit- und Demokratieforum umfunktioniert. Der Käfigturm war Vorbild für mehr Bürgernähe in Rathäusern rund um den Globus.

Bild: «Käfigturm», Präsenz Schweiz

SEOUL, SAN SEBASTIAN, FALUN

Am eindrücklichsten ist zweifellos die siebenstöckige «Citizens' Hall» in der südkoreanischen Hauptstadt Seoul. Die Einrichtung geht auf den Besuch einer Expertendelegation in Bern 2008 zurück. Ein weiteres Beispiel ist der «Public Access Room» im State Capitol von Honolulu auf Hawaii, wo Bürgerinnen und Bürger bei der Ausübung ihrer politischen Rechte von den Behörden unterstützt werden. Die baulichen Einrichtungen werden mehr und mehr durch Online-Plattformen ergänzt, wo man sich zeit- und ortsunabhängig Rat und Unterstützung holen kann. Auch in Europa sind verschiedene Demokratieforen entstanden. So etwa im baskischen San Sebastian, wo ein ehemaliges Gefängnis aus der Zeit der Franco-Diktatur in ein Zentrum für Bürgerpartizipation umfunktioniert wurde.

Wo früher Menschen für ihre politischen Meinungen gefoltert wurden, werden sie heute von einem neunköpfigen Team der Stadt bei der Ausübung ihrer Rechte beraten. Wer in den europäischen Norden blickt, findet in der ehemaligen Bergbaustadt Falun in Schweden ein Demokratiezentrum, eingerichtet in der städtischen Zentralbibliothek. Bürgerinnen und Bürger werden dabei unterstützt, sich mit ihren Anliegen Gehör zu verschaffen – wofür ihnen auch ein «Demokratie-Pass» ausgestellt wird.

GLOBALER PASS DER MODERNEN DIREKTEN DEMOKRATIE MIT SCHWEIZER UNTERSTÜTZUNG

DIE SCHWEIZ ALS NATÜRLICHER REFERENZPUNKT

Von 1'700 nationalen Abstimmungen in über 100 Ländern rund um den Globus wurden mehr als ein Drittel (26,6%) in der Schweiz durchgeführt. Zu diesen eidgenössischen kamen Tausende kantonaler und kommunaler Abstimmungen. Nach Zeit und Nutzung macht dies die Schweiz zu einem der erfahrensten Länder weltweit und zum natürlichen Referenzpunkt, wenn es um den demokratischen Diskurs und um Vorschläge zur Entwicklung der modernen repräsentativen Demokratie mit den starken Instrumenten der Initiative und des Referendums geht. Daher sind staatliche und nicht-staatliche Organisationen des Landes wichtige Partner und Förderer im Wissens- und Erfahrungsaustausch rund um den Globus.

AKTIVE DEMOKRATIE-UNTERSTÜTZUNG

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten hat in Zusammenarbeit mit unabhängigen Experten Informationsmaterial zum Thema der modernen direkten Demokratie erarbeitet – zunächst als Drucksachen und elektronische Medien wie DVD und USB-Sticks, heute mehrheitlich als Downloads. Die aktuelle Ausstellung ist ein Beitrag zur Förderung der Demokratie. Dazu gehören auch die Teilnahme an internationalen Konferenzen (wie dem Globalen Forum für moderne direkte Demokratie) und Mitgliedschaften in Regierungsorganisationen, wie dem Europarat, dem internationalen Institut für Demokratie und Wahlhilfe (IDEA) oder dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, mit politischen und bildungspolitischen Anstrengungen für eine nachhaltige Demokratie. Die Schweiz führt auch erstklassige Forschungszentren zum Thema der modernen direkten Demokratie, wie das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) oder der Nationale Forschungsschwerpunkt «NCCR Democracy» der Universität Zürich.

#DEARDEMOCRACY – VON UND FÜR STAATSBÜRGERINNEN UND STAATSBÜRGER

Der Bund hat die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft mit der langfristigen Entwicklung von Bürgerjournalismus und partizipativen Medien beauftragt. Entsprechend bietet der internationale Dienst des öffentlich-rechtlichen Senders in den zehn wichtigsten Sprachen der Welt eine Online-Plattform zum Thema der modernen direkten Demokratie (<http://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie>). Der Name der Plattform ist identisch mit dem Hashtag #DearDemocracy, der in den sozialen Medien genutzt wird. Die Plattform fokussiert auf Geschichten, Online-Diskussionen und Analysen für Bürgerinnen und Bürger auf allen Ebenen des politischen Prozesses. #DearDemocracy bietet Geschichten, Tools und Antworten auf die meisten Fragen mit Blick auf die Möglichkeiten und Grenzen der modernen direkten Demokratie.



EINMAL UM DEN GLOBUS NAVIGIEREN

Der Beitrag der Schweiz zu den globalen Anstrengungen für die Entwicklung von partizipativen politischen Formen wird mit zahlreichen Projekten im Rahmen der Nichtregierungsorganisation Schweizer Demokratie Stiftung ergänzt; dazu zählen der «Navigator to Direct Democracy» und die alle ein bis zwei Jahre durchgeführte Weltkonferenz zu den direktdemokratischen Volksrechten: das Global Forum on Modern Direct Democracy. Dieser Fördererkongress der (direkten) Demokratie mit Teilnehmenden aus der ganzen Welt fand bislang sechs Mal statt: in Aarau, Schweiz (2008); Seoul, Südkorea (2009); San Francisco, USA (2010); Montevideo, Uruguay (2012); Tunis, Tunesien (2015); und Donostia-San Sebastian, Spanien (2016).

Die Schweiz hat viel Erfahrung, wenn es um die Balance zwischen modernen direktdemokratischen Praktiken und der repräsentativen Demokratie geht – und sie hat eine Botschaft: suche den Dialog auf #DearDemocracy.

Bild: «Podiumsdiskussion», Präsenz Schweiz

IMPRESSUM



Bild: «Menschenmenge», admin.ch,
das Portal der Schweizer Regierung

HERAUSGEBERIN

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA),
Präsenz Schweiz

KONZEPT UND DESIGN

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA),
Präsenz Schweiz

AUTOR

Bruno Kaufmann, Schweizer Demokratie Stiftung

IN ZUSAMMENARBEIT MIT

Schweizerische Bundeskanzlei

DRUCK

DZB Druckzentrum Bern AG

NÜTZLICHE LINKS

About Switzerland: aboutswitzerland.org

Schweizer Demokratie Stiftung: swissdemocracy.foundation

Swissinfo: swissinfo.ch/ger/direktedemokratie

People to Power: people2power.info

Das Portal der Schweizer Behörden: ch.ch

© 2018 EDA, Präsenz Schweiz. Alle Rechte vorbehalten.