

Geringer Reformbedarf trotz Funktionswandel der Volksinitiative

Georg Lutz | *Die direkte Demokratie ist in den letzten Jahren immer wieder in die Kritik geraten. Das Volk sei zu wirtschaftsfeindlich und ver falle populistischen Anliegen. Die Nutzung der Volksrechte ist in der Tat einem Wandel unterworfen. Es gibt immer mehr Volksinitiativen, und diese werden immer mehr ein reines Instrument des Agenda-Settings und des Wahlkampfes, der von gut organisierten Verbänden und Parteien kontrolliert wird. Es häufen sich die Fälle, in denen es Umsetzungsprobleme und Konflikte mit dem Völkerrecht gibt. Daraus lässt sich allerdings kein grundsätzlicher Reformbedarf ableiten. Eine Einschränkung der direkten Demokratie, etwa durch eine verbindliche juristische Normenkontrolle, ist weder realistisch noch wünschenswert. Vielmehr kommen politische Eliten nicht darum herum, sich zu überlegen, mit welchen politischen Argumenten die Respektierung der Grundrechte in der Demokratie garantiert werden kann.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Die (aktuelle) Realität der direkten Demokratie
- 3 Umsetzungsschwierigkeiten mit Volksinitiativen
 - 3.1 Initiativen als Wahlkampfinstrument
 - 3.2 Initiativen werden nicht mehr ritualisiert abgelehnt
- 4 Gibt es Handlungsbedarf?
 - 4.1 Geringer institutioneller Reformbedarf
 - 4.2 Politische Auseinandersetzungen um politische Anliegen

1 Einleitung

Die Volksrechte in der Schweiz sind mehr als ein demokratischer Entscheidungsmechanismus, bei dem sich die Bürgerinnen und Bürger verbindlich zu Sachfragen äussern können. Die Volksrechte sind Teil der schweizerischen Identität geworden, ein Wert für sich, mit dem sich die Menschen in der Schweiz stark identifizieren. Unter den Bürgerinnen und Bürgern sagen über 95%, dass die direkte Demokratie wichtig sei (Donovan/Karp 2006). Keine Partei, keine Politikerin und kein Politiker würde es deshalb wagen, sich öffentlich für eine Abschaffung oder eine substanzielle Einschränkung der direkten Demokratie einzusetzen. Es besteht ein Konsens darüber, dass ein Angriff auf die direkte Demokratie politischer Selbstmord wäre, da diese Forderung im Volk völlig unpopulär sowie unter keinen Umständen mehrheitsfähig sei. Die Einschränkung der direkten Demokratie bedarf der Zustimmung des Volkes, was schon rein logisch unwahrscheinlich ist: Wieso sollte sich das Volk teilweise entmachten?

Nachdem in den 1990er-Jahren eine Gruppe von Ökonomen eine Einschränkung der direkten Demokratie gefordert hatte, da diese wirtschaftsfeindlich sei (Borner/Bodmer 2004, Borner/Rentsch 1997, Wittmann 2001), ist nun die Kritik laut geworden, dass Minderheiten und der Rechtsstaat durch direkte Demokratie schwach geschützt seien. Das simple theoretische Argument lautet, dass die Mehrheit durch die direkte Demokratie eine Minderheit stärker marginalisiere, als dies in einer repräsentativen Demokratie der Fall sei. Dies führe etwa zu mehr Umverteilung, weil die Mehrheit der Minderbemittelten ein Interesse habe, dass die Minderheit der Wohlhabenden möglichst viel von ihrem Wohlstand abgebe. Diese These wurde aber empirisch nicht bestätigt, weder in Bezug auf die wirtschaftsschädigende Wirkung der direkten Demokratie (Lutz/Votrubá 2005; Kirchgässner et al. 1999) noch in Bezug auf die mangelnde Respektierung von Minderheiten (Vatter 2011).

In jüngster Zeit ist nun Kritik an der direkten Demokratie laut geworden, weil vier angenommene Initiativen mit dem Völkerrecht in Konflikt stehen und es deshalb Umsetzungsprobleme gab. Ich werde in diesem Beitrag zuerst auf die aktuelle Funktionsweise der direkten Demokratie eingehen, danach diskutieren, warum aktuell eine kritische Debatte über die direkte Demokratie stattfindet, und dann im letzten Teil auf mögliche Reformvorschläge eingehen.

2 Die (aktuelle) Realität der direkten Demokratie

Die direkte Demokratie wurde und wird als sinnvolles Korrektiv zur Eliteherrschaft einer rein repräsentativen Demokratie theoretisch begründet. Das System der Kombination von repräsentativer und direkter Demokratie beruht auf der Annahme, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht nur fähig sind, ihre Repräsentantinnen und Repräsentanten zu wählen, sondern auch Sachfragen zu entscheiden. Das Volk soll Entscheide der Eliten verbindlich umstossen können, wenn diese nicht dem Mehrheitswillen des Volkes entsprechen. Dieser hohe Anspruch wurde so allerdings nie eingelöst, wie sich anhand von drei Faktoren darlegen lässt:

1. Es gibt keine von den Eliten unabhängige Weisheit des Volkes. Der Wissensstand über Politik im Allgemeinen und über konkrete Vorlagen in der direkten Demokratie ist in der Regel bescheiden und wird stark durch die Eliten mitgeprägt, die einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung leisten.
2. «Volksrechte» und «Volksinitiative» sind irreführende Bezeichnungen, da es sich im wesentlichen um «Verbandsrechte» und «Parteienrechte» handelt.
3. In den letzten Jahrzehnten war die Funktion der Volksinitiativen einem Wandel unterworfen und entwickelte sich von einem Rechtsetzungsinstrument hin zu einem strategischen Agenda-Setting-Instrument, um den Wahlkampf zu beflügeln.

Erstens ist der «Volkswille» nicht eine von politischen Eliten unabhängige Grösse. Vielmehr bilden sich politische Meinungen und Präferenzen in einem medienvermittelten Interaktionsprozess zwischen Eliten und der interessierten Bevölkerung. Als man in den 1940er- und 1950er-Jahren damit begann, Meinungs-umfragen durchzuführen, war einer der zentralen Befunde, dass sich viele Menschen nicht für Politik interessieren und wenig Ahnung von politischen Abläufen und Entscheidmechanismen haben (Delli Carpini/ Keeter 1996). Das gilt auch für die Schweiz. Viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger kennen auch zeitnahe zu einer Volksabstimmung die Inhalte von Abstimmungsvorlagen nur rudimentär. Seit längerer Zeit geht auch die Mehrheit der Stimmberechtigten meistens weder stimmen noch wählen.

Die Herausbildung von Präferenzen folgt bei den meisten Bürgerinnen und Bürgern nicht einem komplexen rationalen Prozess, in dem Wissen systematisch gesammelt und analysiert wird (Kuklinski/Quirk 2000). Viele Menschen treffen politische Entscheide auf der Basis sehr weniger Informationen und weitgehend intuitiv und verwenden Stereotypen in ihrer Entscheidfindung. Sie haben zu groses Vertrauen in sich, d.h. sie glauben zu wissen, auch wenn sie nur wenig Ahnung haben. Menschen sind unwillig zu lernen. Sie verwenden Informationen nicht, um sich ihre Meinung zu bilden, sondern sie passen vielmehr umgekehrt selektiv Informationen so ein, dass sie zu bereits existierenden Meinungen passen. Zudem bevorzugen Menschen einfache gegenüber komplexen Argumenten. Wahl- und Abstimmungskampagnen zielen deshalb auch nicht auf Informationsvermittlung ab, sondern sie emotionalisieren und reduzieren auf jene Aspekte, mit denen sich die Befürworter oder Gegner Erfolg versprechen. Dies bedeutet nicht, dass Menschen einfach verführbar sind oder häufig falsch entscheiden. Selbst wenn Individuen wenig fundierte Entscheide treffen, gleicht sich das in der Masse meist aus. Auch kann man die Informationssuche abkürzen und einfach den Empfehlungen der Parteien oder Freundinnen und Freunde folgen.

Zweitens waren Volksrechte nie Rechte, welche vom gemeinen Volk genutzt wurden, sondern sie waren von Anfang an mit wenigen Ausnahmen ein Eliteinstrument. Initiativen, die nicht bereits von einer gut organisierten und politisch aktiven Gruppe ausgehen, sind sehr selten. Zu Beispielen aus jüngster Zeit gehören etwa die Verwahrungsinitiative, welche eine endgültige Verwahrung von extrem gefährlichen Sexual- und Gewaltverbrechern forderte, oder die Abzockerinitiative, welche einen Ausbau der Aktionärsrechte, über die Löhne des Top-Managements zu entscheiden, zum Gegenstand hatten. Im Regelfall sind es jedoch Verbände, Interessengruppen oder Parteien, die Initiativen und Referenden ergreifen. Sie erfüllen die drei Bedingungen, die für die Durchführung einer Initiative notwendig sind:

- Eine Initiative durchzuführen, braucht Know-how: Ein Komitee muss wissen, wie man eine Initiative formuliert und anmeldet. Man muss eine Unterschriftensammlung und eine Unterschriftenbeglaubigung organisieren, später den verwaltungsinternen und den parlamentarischen Prozess begleiten und schlussendlich eine Kampagne führen.
- Eine Initiative durchzuführen, braucht Ressourcen: Der ganze Initiativprozess braucht Geld und personellen Einsatz, d.h. Leute, die bereit sind, Hunderte von Stunden Unterschriften auf der Strasse zu sammeln, und alternative finanzielle Ressourcen, um die gesammelten Unterschriften beglaubigen zu lassen. Zudem braucht man für eine erfolgreiche Abstimmungskampagne ebenfalls erhebliche finanzielle Mittel.
- Eine Initiative durchzuführen, braucht Ausdauer: Von den Vorarbeiten bis zur Abstimmung vergehen viele Monate. Unterschriftensammlungen nehmen meist mehrere Monate in Anspruch, und zwischen Einreichung und Abstimmung können Jahre vergehen.

Know-how, Ressourcen und Ausdauer haben die Organisationen, die sich schon per Definition mit Politik beschäftigen: Parteien- und Interessengruppen. In der Realität ist es also nicht das gemeine Volk, das sich in der direkten Demokratie gegen die *Classe politique* auflehnt. Es ist die gleiche *Classe politique*, die sowohl in der direkten Demokratie als auch in der repräsentativen Demokratie eine zentrale Rolle spielt (Lutz 2006).

Drittens unterliegt die Nutzung der direkten Demokratie einem schleichenden Wandel. Ursprünglich wurde die Initiative als Oppositionsinstrument eingeführt, um Eliteentscheide zu korrigieren oder über wichtige Fragen Entscheide zu provozieren. Den Initianten ging es darum, entweder direkt Mehrheiten in Volk und Ständen zu erreichen oder aber politischen Druck zu erzeugen, damit ein Anliegen in Regierung und Parlament aufgenommen wurde. Seither durchlief die Nutzung des Instruments der Volksinitiative zwei wichtige Wandlungen. Als Ende der 1960er-Jahre neue soziale Bewegungen entstanden, begannen diese das Instrument der Volksinitiative systematisch zu nutzen. Neben der konkreten Hoffnung, mit einem Anliegen an der Urne durchzukommen, war es mindestens ebenso wichtig, einen öffentlichen Diskurs zu erzwingen. Das Paradebeispiel einer solchen Initiative war die Initiative zur Abschaffung der Armee, über die 1989 abgestimmt wurde und die trotz einer 2/3-Niederlage eine Enttabuisierung der Armee provozierte. Der zweite grosse Wandel fand in den letzten 15 Jahren statt. Initiativen wurden mehr und mehr zu einem Instrument, dessen sich alle Parteien systematisch bedienen, um ihren Wahlkampf zu beflügeln.

3 Umsetzungsschwierigkeiten mit Volksinitiativen

Die Umsetzungsschwierigkeiten hängen also damit zusammen, dass sich Initiativen von einem Rechtsetzungs- zu einem Wahlkampfinstrument entwickelt haben. In den letzten dreissig Jahren gab es zudem mehr Initiativen und auch mehr erfolgreiche Initiativen.

3.1 Initiativen als Wahlkampfinstrument

Volksinitiativen sind für Parteien und Verbände aus einer inneren Logik heraus interessant. Es ist für Kandidatinnen und Kandidaten im Wahlkampf attraktiver, für ein konkretes Anliegen Unterschriften zu sammeln, als mit abstrakten Themen Wählerinnen und Wähler anzusprechen oder Werbeutensilien zu verteilen. Es gibt zudem Organisationen wie die AUNS oder die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA), welche regelmässig Initiativen lancieren, um die Organisation aktiv zu halten. Nachdem es um die AUNS lange Zeit recht still war, hat sie 2011 beschlossen, eine Neutralitätsinitiative zu lancieren, weil der Organisation ohne neue Initiativtätigkeit ein Bedeutungsverlust droht. Ein ähnliches Beispiel auf der linken politischen Seite ist die GSoA. Sie lanciert regelmässig Initiativen, zuletzt im Juni 2010 eine Initiative zur Abschaffung der Wehrpflicht.

Parteien wissen, dass für sie bei Wahlen weniger entscheidend ist, wie sie sich in verschiedenen Themen positionieren, sondern über welche Themen in einem Wahlkampf überhaupt geredet wird. Ein Instrument, dies zu beeinflussen, sind Volksinitiativen. Am Anfang solcher Initiativen steht nicht ein Problemdruck, d.h. es gibt kein konkretes Anliegen, das bisher zu kurz gekommen ist oder das die Parteien nicht ebenso gut im Parlament einbringen könnten. Vor den Wahlen 2011 hat dieser Trend seinen Höhepunkt erreicht. Ausser der BDP haben alle grösseren Parteien vor den Wahlen eigene Initiativen lanciert. Das Ergebnis ist äusserst berechenbar: bei der FDP geht es um Wirtschaft und Bürokratie, bei der CVP steht ein Familienthema im Vordergrund, die Grünen lancierten eine Umwelt- und eine Atomausstiegsinitiative, die SP eine Initiative zu einem sozialen Thema. Auch inhaltlich folgen manche Initiativen einer politischen und nicht einer Rechtsetzungslogik. Sie sind möglichst radikal, um der eigenen Forderung möglichst pointiert Nachdruck zu verleihen. Die SVP wird kaum je mit der Asyl-, Ausländer- und Europapolitik des Bundesrates und der Parlamentsmehrheit zufrieden sein. Bei jeder Verschärfung des bestehenden Rechts wird die SVP argumentieren, das gehe zu wenig weit und Bundesrat und Parlament nähmen das Problem nicht ernst, und neue Forderungen stellen. Dasselbe trifft auf die SP in der Sozialpolitik oder die Grünen in der Umweltpolitik zu.

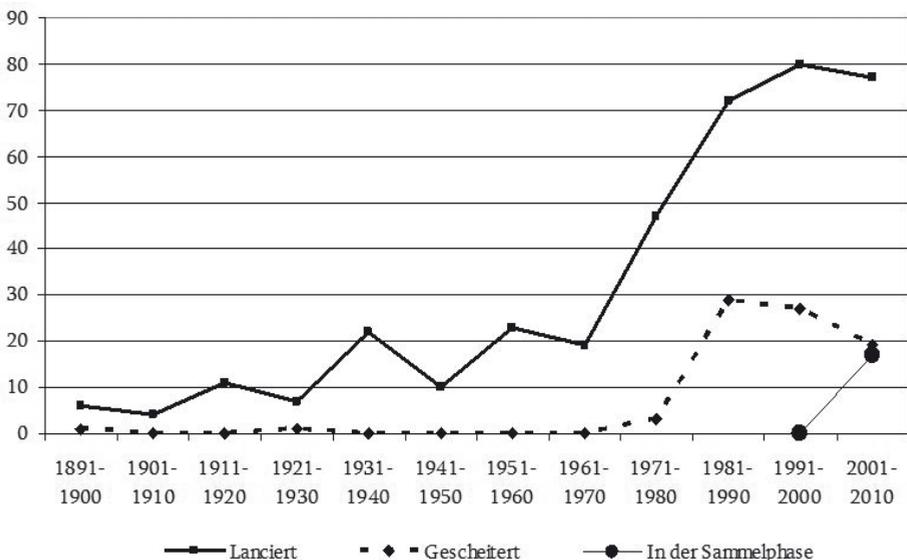
Auch die spätere Behandlung der Themen folgt einer politischen Logik. Die Ausschaffungsinitiative der SVP, über die 2010 abgestimmt wurde, ist ein gutes

Beispiel dazu. Aus einer inhaltlichen Logik heraus hätte die SVP eigentlich zweimal «Ja» empfehlen sollen, d.h. «Ja» zur Initiative und «Ja» zum Gegenvorschlag. Sie hätte dann bei der Stichfrage empfehlen müssen, für die Initiative und nicht für den Gegenvorschlag zu stimmen, denn sie hätte den Gegenvorschlag dem Status quo vorziehen müssen. Regierung und Parlament machten weitgehende Konzessionen, um der Initiative gerecht zu werden. Politisch war es jedoch für die SVP sinnvoller, die Haltung zu vertreten, nur die Initiative löse das Problem, der Gegenvorschlag verwässere alles. Diese Position war zwar ein Risikospiegel, aber das Kalkül ist bekanntlich aufgegangen.

3.2 Initiativen werden nicht mehr ritualisiert abgelehnt

Die Umsetzung von Initiativen war lange Zeit auch deshalb kein Problem, weil es selten Initiativen gab und man, wenn es eine Initiative gab, davon ausgehen konnte, dass sie sowieso abgelehnt wird. Bis Ende der 1960er-Jahre gab es generell weniger Abstimmungen und es wurden auch viel weniger Initiativen lanciert. In den ersten 70 Jahren des Initiativrechts wurden pro zehn Jahre jeweils zwischen fünf und zwanzig Initiativen lanciert, d.h. im Schnitt zwei pro Jahr oder weniger. Dies hat sich seit den 1970er-Jahren geändert (s. Grafik). Zwischen 1971 und 1980 wurden fast fünfzig Initiativen lanciert, d.h. im Schnitt ca. fünf pro Jahr und seit den 80er-Jahren ist der Wert auf siebzig bis achtzig pro zehn Jahre oder sieben bis acht pro Jahr gestiegen. Der Trend ist ungebrochen. 2011 wird die Zahl der Initiativen nochmals einen neuen Höhepunkt erreichen. Ende September wurden bereits über zwanzig Initiativen lanciert, so viele wie nie zu vor in einem einzigen Jahr.¹

Lancierte und gescheiterte Initiativen 1848 – 2010



Interessant ist aber auch, dass viele Initiativen bereits im Sammelstadium scheitern, d.h. die notwendige Anzahl Unterschriften gar nie eingereicht wurde. Von den 378 lancierten Initiativen sind über 20% nicht zustande gekommen (s. Tabelle). Zudem gelangen bei Weitem nicht alle Initiativen zur Abstimmung. Nochmals über 20% der Initiativen werden zurückgezogen, bevor es zur Abstimmung kommt. Einzelne wurden für ungültig erklärt oder als erfüllt abgeschrieben, sodass insgesamt weniger als 50% der lancierten Initiativen überhaupt zur Abstimmung gelangten.

Lancierte Initiativen und ihr Ausgang 1891 – 2010

	Total	% an allen Initiativen	eingereichten Initiativen	abgestimmten Initiativen
Initiative lanciert	378	100%		
In der Unterschriftenphase (Ende 2010)	17	4%		
Gescheitert im Sammelstadium	80	21%		
Eingereicht	281	75%	100%	
Hängig (Ende 2010)	18	5%	6%	
Zurückgezogen	82	22%	29%	
Als erfüllt abgeschrieben	3	1%	1%	
Ungültig	4	1%	1%	
Abgestimmt	174	46%	62%	100%
Angenommen	18	5%	6%	10%

Quelle: *www.admin.ch, Stand 31.12.2010*

Zudem wurden Initiativen kaum je angenommen. In der Geschichte der Volksinitiativen wurden von rund 174 der Abstimmung unterbreiteten Initiativen gerade einmal 18 angenommen. Zwischen 1948 und 1982 wurde keine einzige der lancierten Initiativen angenommen. Das Bild, dass Initiativen an der Urne marginale Chancen haben, hat sich erst in jüngster Zeit etwas geändert. Zwar wird immer noch die grosse Mehrheit der Initiativen von Volk und Ständen abgelehnt. Allerdings wurden seit 1982 11 angenommen. Diese sind auch gut eingrenzbar. Von den 11 Initiativen, die seit 1982 angenommen wurden,²

- betrafen vier Umweltsachen (Rothenturminitiative, Atomratoriumsinitiative, Alpeninitiative, Gentechnologieinitiative), die von Links eingebracht und unterstützt wurden;
- wurden zwei Initiativen von Bundesrat und Parlament mehrheitlich unterstützt (1. August-Initiative, Uno-Beitritts-Initiative), was sehr selten ist;
- wurden vier angenommene Initiativen in jüngster Zeit von rechter Seite unterstützt (Verwahrungsinitiative, Unverjährbarkeitsinitiative, Minarettinitiative, Ausschaffungsinitiative).

4 Gibt es Handlungsbedarf?

4.1 Geringer institutioneller Reformbedarf

Ein möglicher Problemdruck bei der Umsetzung von Volksinitiativen ergibt sich also aus der Tatsache, dass Initiativen heute weniger ein Rechtsetzungsinstrument sind und Initiativen in den letzten 30 Jahren häufiger angenommen wurden, als dies zuvor der Fall war. Das heisst aber noch nicht, dass sich daraus ein Reformbedarf ableiten lässt.

Den Geltungsbereich von Initiativen einzuschränken, ist politisch kaum realisierbar. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit oder eine verbindliche juristische Vorprüfung von Volksinitiativen entspricht bisher weder der schweizerischen politischen Tradition, noch scheint deren Einführung mehrheitsfähig, auch wenn sie von verschiedenen Juristinnen und Juristen in jüngster Zeit laut gefordert wurde. Auch ist die Sinnhaftigkeit wenig erkennbar in einem Rechtssystem, in dem die Verfassung so häufig geändert wird und in dem die Festschreibung einer solchen Kompetenz einer Volksabstimmung unterliegen würde bzw. eine solche Kompetenz wieder durch eine Volksinitiative abgeschafft werden könnte.

Trotzdem bleibt die Frage, ob sich inhaltliche Einschränkungen des Initiativrechts aufdrängen. Auch hier ist Skepsis angebracht. Die Volksinitiative wurde als Korrektiv zur repräsentativen Demokratie eingeführt. Dass Initiativtexte bei der Ausarbeitung weniger ausführlich geprüft, diskutiert und ausgewogen werden als Verfassungsänderungen durch Regierung und Parlament, die dem obligatorischen Referendum unterliegen, liegt in der Natur der Sache. Ebenfalls ist das Instrument nicht geschaffen worden, damit es dann gar nie erfolgreich ist. D.h. es ist institutionell gewollt, dass Inhalte und Motive einer Initiative der Mehrheit von Regierung und Parlament nicht genehm sind, diese dann aber trotzdem bei Volk und Ständen eine Mehrheit finden können.

Damit ist es aber auch möglich, dass Initiativen im Widerspruch zu Grundrechten und völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen. Ein solcher möglicher Widerspruch war Gegenstand von juristischen Debatten im Vorfeld aller vier angenommenen Initiativen. Das Parlament hat die Möglichkeit, Initiativen für ungültig zu erklären, auch wenn die Gründe, die das zulassen, im Anwendungsfall schwer zu fassen sind.³ Das Parlament war bisher sehr zurückhaltend bei der Ungültigkeitserklärung von Initiativen. Die Zurückhaltung ist auch dadurch begründet, dass Regierung und Parlament zur Einschätzung kamen, eine Ungültigkeitserklärung sei trotz rechtlicher Zweifel vor allem politisch nicht opportun, nachdem eine Organisation zuvor mit grossem Aufwand Unterschriften gesammelt hatte.

Eine Möglichkeit wäre hingegen, vor der Lancierung eine unverbindliche Überprüfung der Völkerrechtskonformität oder anderer Umsetzungsprobleme vorzunehmen. Eine solche Überprüfung und Weitergabe als Empfehlung würde einem Initiativkomitee die Möglichkeit geben, den Initiativtext so anzupassen, dass die Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen ausgeschlossen oder minimiert würde. Sie würde es zudem einem Initiativkomitee erschweren, solche Konflikte mit dem Völkerrecht aus politischen Überlegungen bewusst in Kauf zu nehmen. Auch wenn dadurch der Aufwand für die Verwaltung etwas steigt, so wäre der Anstieg nur klein, weil eine solche Prüfung bei allen eingereichten Initiativen durch die Regierung sowieso vorgenommen und in der Begleitbotschaft des Bundesrates festgehalten wird. Nicht zuletzt gäbe es dem Parlament eine höhere Legitimation, eine Initiative für ungültig zu erklären, falls es trotz erheblicher Kritik im Vorfeld keine inhaltlichen Anpassungen gegeben hat.

4.2 Politische Auseinandersetzungen um politische Anliegen

Für weitergehende institutionelle Reformen ist der Spielraum hingegen beschränkt. Die Debatte dreht sich um vier Einzelfälle, und Einzelfälle sind bekanntlich ein schlechter Ratgeber für grundsätzliche Reformen. Den vier angenommenen Initiativen ist vor allem gemeinsam, dass sie von den Gegnerinnen und Gegnern zu wenig ernst genommen wurden und man davon ausging, die Initiativen würden abgelehnt. Das hat sich als Irrtum erwiesen, und daraus sollten diejenigen Lehren ziehen, die gegen die Initiativen waren.

Wenn man davon ausgeht, dass eine Initiative nicht das primäre Ziel der Rechtsetzung verfolgt, sondern vor allem dazu dient, eine öffentliche Auseinandersetzung zu provozieren, dann ist es wenig zielführend, eine Initiative aus einer Rechtsetzungslogik heraus zu bekämpfen. Dass die Umsetzung rechtsstaatlich problematisch sei, hat als Argument bei all den angenommenen Initiativen in jüngster Zeit keine Mehrheit überzeugt. Auch verstehen sowohl juristische Laien und damit die meisten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Unterschied zwischen zwingendem und nicht zwingendem Völkerrecht kaum.

Ebenfalls nicht funktioniert hat das Vorgehen, einen Gegenvorschlag zu formulieren, der das Anliegen weitgehend aufnimmt, aber Anpassungen vornimmt, damit die Verfassungsänderung einfacher umsetzbar werde. Bundesrat und Parlament haben damit das politische Signal ausgesandt, das Anliegen sei grundsätzlich berechtigt. Damit erschweren sie es sich selbst, die Initiative im Abstimmungskampf inhaltlich zu bekämpfen. Es ist gut möglich, dass die Ausschaffungsinitiative abgelehnt worden wäre, wenn ihr nicht ein Gegenvorschlag gegenübergestanden hätte.

Zentraler ist hingegen, dass man die politische Logik hinter solchen Initiativen versteht und einen politischen Umgang damit findet. Demokratie lebt davon, dass die Eliten die Bürgerinnen und Bürger überzeugen können. Wer das besser kann, der gewinnt Wahlen und Abstimmungen. D.h. wenn man verliert, sollte man nicht zuerst Fehler bei den Institutionen suchen, sondern danach, was man selber in der Kampagne falsch gemacht hat.

Georg Lutz, Prof. Dr., Projektleiter des Wahlforschungsprojektes Selects am Kompetenzzentrum FORS, Universität Lausanne, E-Mail: georg.lutz@fors.unil.ch.

Anmerkungen

- 1 Siehe: www.admin.ch
- 2 Dazu kommt noch die 1982 angenommene Initiative zur «Verhinderung missbräuchlicher Preise», die von Konsumentenschutzorganisationen lanciert worden war.
- 3 Weder ist der Begriff des zwingenden Völkerrechts klar abgegrenzt, noch ist es einfach zu definieren, ob nun die Einheit der Materie verletzt sei. Die Einheit der Materie muss zudem auch nur bei Abstimmungen über Volksinitiativen eingehalten werden, während sie bei fakultativen und obligatorischen Referenden formal unerheblich ist.

Literaturverzeichnis

- Borner, Silvio/Bodmer, Frank, 2004, Wohlstand ohne Wachstum. Eine Schweizer Illusion, Zürich.
- Borner, Silvio/Rentsch, Hans (Hrsg.), 1997, Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz. Kritische Beiträge zur aktuellen Reformdebatte, Chur.
- Delli Karpini, Michael X./Keeter, Scott, 1996, What Americans Know About Politics and Why it Matters, New Haven and London: Yale University Press.
- Donovan, Todd/Karp, Jeffrey A., 2006, Popular Support for Direct Democracy, *Party Politics* 12: S. 671–688.

Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P. Feld/Savioz, Marcel R., 1999, Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel/Genf/München.

Kuklinski, James H./Quirk, Paul J., 2000, Reconsidering the Rational Public: Cognition, Heuristics, and Mass Opinion, in: Lupia, Arthur/McCubbins, Matthew D./Popkin Samuel L. (Hrsg.), *Elements of Reason. Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*, Cambridge: Cambridge University Press.

Lutz, Georg, 2006, The Interaction between direct and representative democracy in Switzerland, *Representation* 42:1, S. 45-57.

Lutz, Georg/Thomas, Votruba, 2005, Ist der Souverän wirtschaftsfeindlich, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11:3, S. 184-193.

Vatter, Adrian, (Hrsg.), 2011, Vom Schächt- zum Minderrettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie, Zürich: NZZ Verlag.

Wittmann, Walter, 2001, Direkte Demokratie. Bremsklotz der Revitalisierung, Frauenfeld/Stuttgart/Wien: Huber.

Résumé

La démocratie directe est sous le feu de la critique depuis quelques années. Le peuple adopterait des positions contraires aux intérêts de l'économie et se laisserait guider par des idées populistes. Il est vrai que l'usage des droits politiques change. Le nombre des initiatives populaires augmente. L'initiative populaire devient un moyen de fixer les thèmes de l'agenda politique et des campagnes électorales, au service d'associations et de partis bien organisés. Les cas se multiplient où la mise en œuvre d'une initiative pose problème ou entre en conflit avec le droit international public. Il ne faut pas pour autant envisager de réforme fondamentale. Il n'est ni réaliste ni souhaitable d'imposer des restrictions à la démocratie directe, par exemple en introduisant un contrôle juridique contraignant des normes. Il appartient plutôt à la classe politique de réfléchir aux arguments politiques qui permettent de garantir le respect des droits fondamentaux en démocratie.