

# Erneuerung der direkten Demokratie in der Schweiz?

Veröffentlicht am 17. September 1994

*Aktuell: Die gegenwärtig diskutierte Gesamtrevision der Bundesverfassung ist eine Alibiübung des Bundesrats. Im wesentlichen sollen Text und Gliederung der bestehende Verfassung moderner und klarer gestaltet werden, aber eine wirkliche Erneuerung der direkten Demokratie ist nicht vorgesehen, eher eine Einengung der Volksrechte; auf jeden Fall sind keine direkte Verantwortung des Bundesrats dem Parlament und dem Volk gegenüber (z.B. Misstrauensvotum und Kollektivabsetzung) und keine schärfere Trennung der drei Gewalten in Diskussion*

Neuerdings fordern besonders die Westschweizer Reformen der staatsrechtlichen Strukturen der Schweiz. Wenn schon Reformen, dann aber sicher nicht um die direkte Demokratie noch mehr zu schwächen, sondern höchstens um die im Laufe der Jahrzehnte entstandenen Abweichungen von dem ursprünglichen Willen der Verfassungsgeber zu korrigieren.

## I

### Die geforderten Reformen

Seit dem Nein zum EWR machen sich besonders in der Westschweiz Stimmen für eine Gesamtrevision der Bundesverfassung bemerkbar. Dazu einige Beispiele, was mit diesen bezweckt wird:

- Erleichterung der Abspaltung von Kantonen (Genf),
- Recht der Kantone zum direkten Abschluss von Staatsverträgen mit dem Ausland,
- Abschaffung des Ständemehrs ,
- Überprüfung der Frage, ob der Ständerat überhaupt noch von irgendwelcher Bedeutung ist sowie eine ganze Reihe anderer Reformvorschläge, die irgendwie mit dem Unwillen über den Ausgang der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 im Zusammenhang stehen.
- Dieses Malaise hat sich erneut bei der Wahl von Bundesrätin Dreifuss manifestiert indem seitens der Westschweiz die „Zauberformel“ für die Zusammensetzung des Bundesrats in Frage gestellt wurde.
- Periodisch wird zudem im Zusammenhang mit der Steuerhoheit ganz allgemein die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen zur Diskussion gestellt. Neutralität und unsere Armee gehören ebenfalls in das inzwischen sehr umfangreich gewordene Paket der westschweizerischen Verfassungs- Reformer.

## II

### Ist jetzt eine Gesamtrevision opportun

*Sicher ist eine noch so gute Verfassung den sich ständig ändernden Verhältnissen anzupassen.*

In dieser Beziehung hat sich das bisher praktizierte System der Partialrevisionen nicht schlecht bewährt. Ob allerdings der gegenwärtige Zeitpunkt für eine *Gesamtrevision* geeignet ist, darf mit guten Gründen in Frage gestellt werden. Die Ereignisse im Osten Europas, im ehemaligen Jugoslawien, vor allem aber auch im Fernen Osten mit der neuerdings zusätzlichen nuklearen Bedrohung durch Nordkorea, zeigen doch nur allzu deutlich, dass die Konfliktquellen auf unserer Welt ebenso, wenn nicht noch grösser und unübersichtlicher als zur Zeit des sogenannten „kalten“ Krieges geworden sind. Es gibt doch keinen einzigen Punkt auf dieser Welt, wo nicht eine Konfliktsituation besteht, die kurzfristig aufbrechen und rasch gefährliche Dimensionen annehmen könnte.

Wenn schon Reformen, dann sollten wir uns, damit meine ich alle Stimmbürger und vor allem die immer grösser werdende Schweigende Mehrheit, auf die Grundlagen unseres Staatwesens besinnen.

Zunächst einmal all das korrigieren, was sich so im Laufe der Jahrzehnte durch die Praxis als Abweichungen von unserer Verfassung, vor allem auf dem Wege der Not- und Dringlichkeits-Gesetzgebung des Bundes während der zwei Weltkriege eingensistet hat. Im Mittelpunkt steht dabei das Prinzip der Volkssouveränität unserer direkten Demokratie und unsere bundesstaatliche Struktur.

### III

#### **Die Volkssouveränität**

Ohne auf einen langen staatsrechtlichen Exkurs einzutreten, sollten wir uns immer wieder in Erinnerung rufen, dass in unserem Staatswesen gemäss unserer Bundesverfassung aus dem Jahre 1874 die oberste Willensbildung und Entscheidung nach wie vor die *alleinige Kompetenz des Stimmvolks, als der oberste Souverän*, ist. An sich sollte so in unserem Lande kein Gesetz in Kraft treten, dass nicht vom Volk genehmigt worden ist.

*Stattdessen kommt das Volk nur noch, und zwar immer weniger, bei den dem obligatorischen Referendum unterstellten Gesetzen und bei Verfassungsänderungen zum Wort.*

Die meisten Bundesgesetze werden in zunehmendem Ausmass von den Eidgenössischen Räten und die kantonalen Gesetze von den kantonalen Parlamenten in eigener Kompetenz erlassen. Angeblich um die Gesetzgebung zu erleichtern. Dem Stimmvolk steht zwar noch das fakultative Referendum zur Verfügung, das allerdings in den letzten Jahrzehnten bei immer weniger Gesetzeserlassen vorgesehen wird.

Dafür hat die Zahl der auf dem Verordnungsweg von Bund und Kantonen erlassenen Rechtsnormen beträchtlich zugenommen. Angeblich weil es sich nicht um neue Regelungen, sondern wegen den immer komplexer werdenden Materien, nur um Ergänzungs- oder Ausführungsvorschriften bereits bestehender Gesetze *handle*. Sowohl von der individuellen Freiheit des Bürgers als auch von seiner Stellung als Stimmbürger aus gesehen, werden wir heute in zunehmendem Ausmass von Rechtsnormen regiert, bei welchen wir überhaupt kein direktes Mitspracherecht mehr haben. Zudem werden wir in unseren ursprünglich von der *Verfassung her garantierten Freiheitsrechten eingeschränkt*.

### IV

#### **Swisslex, Beispiel der einseitigen Übernahme von EU –Recht.**

Durch die Übernahme zum Beispiel der neuerdings als Swisslex bezeichneten EG-Rechtvorschriften werden wir nun auch noch fremdem, von aussen auf uns zukommendem Recht unterworfen. Ein Recht, bei dem wir kein Mitspracherecht hatten!

Dabei ist mit Sicherheit zu erwarten, dass die Eidgenössischen Räte für jeden Swisslex - Erlass weder das obligatorische noch zumindest ein fakultatives Referendum vorsehen werden. Dabei sind diese Bestimmungen in ihrer von der EG/EU beschlossenen Form als Bestandteil des zum EWR gehörenden « Acquis Comunitaire » am 6. Dezember 92 in einer Volksabstimmung mit starkem Ständemehr abgelehnt worden!

In derartigen Situationen bleibt dem Stimmvolk nur noch das *Instrument der Initiative* übrig. Leider ist dieses Recht in letzter Zeit so strapaziert worden, dass es lange nicht mehr die gleiche Wirkung auszuüben vermag. Angesichts dieser Entwicklung ist heute folgender Reformvorschlag dringend geworden:

Das obligatorische Referendum ist wieder vermehrt in der Gesetzgebung bei Bund und Kantonen zu verwenden. Auf jeden Fall sind jedes Bundesgesetz, aber auch die kantonalen Gesetze dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

## V

### **Bundesrat und Parlament**

Im Gegensatz zu vielen anderen Staaten hat das Stimmvolk beim Bund bezüglich der Wahl der Mitglieder der Regierung, dem Bundesrat, kein direktes Mitspracherecht. Da ist es bei vielen Kantonen besser, in welchen die Mitglieder der kantonalen Regierungen durch das Stimmvolk zu wählen sind.

Zwar können die Stimmbürger bei der Wahl der Regierung und beim Erlass von Gesetzen ihren Willen als „oberster Souverän“ durch Vermittlung der von *ihnen gewählten* Volksvertreter kundtun. Wer aber das Verhalten der Parlamentarier in für das Land wichtigen Fragen beobachtet, muss leider feststellen, dass diese meistens anders als das Stimmvolk entscheiden. Parteipolitische und andere Überlegungen sind sehr oft viel wichtiger als der *wirkliche Wille des Stimmvolks*.

Der immer grösser werdende *Graben zwischen Parlamentarier und ihrer Basis* ist seit Jahren zu einer unwiderlegbaren Tatsache geworden. Der 6. Dezember 1992 hat dies im Zusammenhang mit der Abstimmung über den EWR deutlich gezeigt. Und wie wenig sich die Volksvertreter um die Meinung des Stimmvolks kümmern, das zeigt das seitherige Verhalten, indem unbekümmert um den Volksentscheid die abgelehnten EG-Vorschriften nun als autonome, und nach Wunsch der Mehrheit der Parlamentarier, nicht mehr einem Referendum unterstellten schweizerische Bestimmungen übernommen werden.

## VI

### **Bundesrat - eine überholte „Zauberformel“**

Die gleichen Parlamentarier, die sich bereits bei der Gesetzgebung so wenig um den Willen ihrer Wähler kümmern, sind es auch, die für die *Wahl der Bundesräte* zuständig sind. Zu was für ein wenig „erbauliches Politspiel“ das führt, haben wir anlässlich der Wahl von Bundesrätin Dreifuss erlebt. Kein Wunder, dass nach solchen Vorkommnissen die sogenannte „Zauberformel“ in Frage gestellt wird.

Während vielen Jahren wurde diese Zauberformel als die Basis der Konkordanzdemokratie hochgejubelt. Das System funktionierte solange als die einmal als Mitglied des Bundesrats gewählten Persönlichkeiten relativ rasch eine Reife und Unabhängigkeit erreichten, die es ihnen erlaubte, die einzelnen Entscheide weitgehend unabhängig und nicht nur nach parteipolitischen Bindungen und Instruktionen, sondern auch nach bestem Wissen und Gewissen und ausschliesslich im Gesamtinteresse des Landes, zu treffen.

In dieser Situation hatte auch das unserer Verfassung zugrundeliegende System der „Teilung der Gewalten“, bei dem die drei Gewalten (Exekutive, Legislative und Rechtsprechung) sich gegenseitig zu kontrollieren haben, nicht schlecht funktioniert. Inzwischen ist aber die parteipolitische Bindung unserer Bundesräte - mit einigen rühmlichen Ausnahmen - vorherrschend geworden und zwar zugunsten des Bundesrats und nicht der Parlamentarier. Die Eidgenössischen Räte vermögen heute kaum mehr eine wirksame Kontrolle des Bundesrats und vor allem *des hinter ihm stehenden mächtigen Verwaltungsapparats auszuüben*.

*Nach der Verfassung hätte zum Beispiel die Bundesversammlung vor der Einreichung des offiziellen Beitrittsgesuchs zur EG konsultiert werden müssen. Eine unablässig direkt von den verfassungstreuen Schweizerbürger immer wieder erfolglos geltend gemachte Forderung! Stattdessen ist dieser einseitig vom Bundesrat getroffene Entscheid nachträglich und fast stillschweigend von den eidgenössischen Räten abgesegnet worden. Die Zauberformel wirkt sich somit heute zugunsten einer *Vernetzung von Bundesrat und Parlament und nicht zugunsten einer wirksamen Kontrolle des Bundesrats durch das Parlament aus*. Die Befürworter antworten darauf, das sei im Interesse des Funktionierens eines Kollegialsystems notwendig. Man müsse halt eben *concordare* - lateinisch für zusammengehen oder im täglichen Sprachgebrauch *gegeneinander abreiben, abweichen, abnutzen*.*

## VII

### **Dringend notwendige harte Reformvorschläge**

Die Folge dieser Situation ist, dass sich neben den Mitgliedern des Bundesrats eine **Vierte Gewalt in Form einer übermächtigen Verwaltung mit hohen, Jahrzehnte an ihrem Posten verharrenden Chefbeamten herangebildet** hat, die zusammen mit den führenden Kreisen im Lande, insbesondere der Führungsgremien in Wirtschaft und Finanz, des Parlaments, der Parteien und nicht zuletzt auch der Medien zu den *eigentlichen Leiter der Geschicke des Landes* geworden sind. Diese für jede noch so bescheidene Republik kaum annehmbare, sicher auf jeden Fall für ein sich als eine der wenigen noch vorhandenen wirklich direkten Demokratien bezeichnende Land unannehmbare Situation hat bei einer grossen Mehrheit empörter und wirklich noch schweizerisch denkender Bürger folgende Reformvorschläge ausgelöst:

*Erstens:* Wahl der Mitglieder des Bundesrats, wie in einzelnen Kantonen, direkt durch das Stimmvolk.

*Zweitens:* Zur Stärkung der Zusammenarbeit im Bundesrat und seiner von der Verfassung konzipierten Rolle als Kollektivorgan, sollte dieser auch inbezug auf den weiteren Verbleib seiner Mitglieder in ihrem Amte, gesamthaft die Verantwortung sowohl dem Parlament als auch dem Stimmvolk gegenüber zu tragen haben. Das würde bedeuten, dass politische Schwierigkeiten nicht *nur durch die Demission eines Mitglieds* gelöst werden können, sondern dass *alle Mitglieder* - und wie es sich für ein Kollektivorgan geziemt, solidarisch mit ihrem *gemeinsamen Rücktritt* die Konsequenzen aus ihren politischen Fehler ziehen.

Einmal mehr ist das Beispiel der EWR-Abstimmung zu zitieren. Die Mehrheit der Mitglieder des Bundesrats hatte dem später vom Volk abgelehnten EWR zugestimmt. Mit der Demission von nur einem Mitglied hat sich an dieser Politik nichts geändert, obwohl dies diametral dem Volksentscheid von 6. Dezember zuwiderläuft. Eine klare Lösung würde darin bestehen, dass der Bundesrat in solche Fällen mit einem Misstrauensvotum des Parlaments oder durch eine vom Stimmvolk positiv beantwortete Initiative gestürzt bzw. gesamthaft zur Demission veranlasst werden kann.

*Drittens:* Der Bundesrat seinerseits soll sich unter klar definierten Bedingungen mit einer *Auflösung des Parlaments und Neuwahlen zur Wehr* setzen können.

*Viertens:* Das *Stimmvolk* kann in besonders krassen Fällen der Missachtung eines Volksentscheids, wie dies inbezug auf den EWR-Entscheid vom 6. Dezember 92 der Fall ist, auf dem *Wege einer vom Volk angenommenen entsprechenden Initiative die Auflösung des Parlaments und Neuwahlen* beschliessen können.

## VIII

### **Föderalismus oder Zentralismus**

In allen *bundesstaatlichen Strukturen* stellt sich immer wieder die gleiche Frage - *wer übt die oberste Willensbildung, die Souveränität, aus?* Ohne auf die sehr bewegte und oft hart umkämpfte Entwicklung unseres Verfassungsrechts näher einzutreten, ist festzustellen, dass mit den Jahren das Pendel eindeutig zugunsten des Bundes, also der zentralen Gewalt ausgeschlagen hat, obwohl in einigen Verfassungsartikeln immer wieder die Rede davon ist, dass unser Bundesstaat aus souveränen Kantonen besteht.

Wenn aber Souveränität im Sinne des *allgemein anerkannten Staatsrechts* die oberste Willensbildung in einem Staat bedeutet, dann kann diese oberste Willensbildung nicht gleichzeitig vom Bund und den Kantonen ausgeübt werden. Das Primat wird so dem Bund zugesprochen, der bestimmte Aufgaben an unabhängige „Körperschaften“, eben den Kantonen, unter Beschneidung seiner eigenen Kompetenz auf diesen Gebieten, delegiert. **Diese „Kompetenzkompetenz“** wird für den Bund daraus abgeleitet, dass eben unsere Verfassung Bundesrecht sei. Wenn auch diese Theorie eher zu einem Einheitsstaat und nicht einem Bundesstaat passt, so scheint sie heute durch unsere staatsrechtliche Praxis weitgehend bestätigt zu werden. Aber eben in einer höchst unbefriedigenden und keineswegs überzeugenden Art. *Und diese zwielfichtige Situation ist es, welche zu dem heute vorherrschenden Malaise zwischen dem Bund und den Kantonen geführt hat.*

## IX

### **Wir brauchen jetzt ein klares Bekenntnis zum Bundesstaat**

Gerade jetzt beim angeblichen Aufbau des von Churchill geforderten Bundesstaats in Europa, geht es auch in unserem Lande darum, unseren Anspruch, ein echter Bundesstaat zu sein, genauer zu untersuchen.

Eine klare *Regelung und das ist für unser Land von ausschlaggebender Bedeutung* kann nur dann erzielt werden, wenn konsequenterweise davon ausgegangen wird, dass die *Kantone auf ihrem Gebiet und über ihr „Staatsvolk“ die oberste Willensbildungs- oder Entscheidungskompetenz* haben. In diesem Falle und weil der Bund *kein eigenes Staatsgebiet und kein eigenes Staatsvolk* (die im modernen Völkerrecht anerkannten Kriterien für einen souveränen Staat) hat, kann die *oberste Gewalt beim Bund nur aus der sich stets erneuernden Willenseinigung der einzelnen Mitglieder, eben der Kantone*, bestehen. Und wenn in unserer Verfassung gesagt wird, dass der oberste Souverän in unserer Eidgenossenschaft das Volk ist, dann kann das nur heissen, dass **der Volkswille des Bundes nur aus der Summe der Volkswillen der einzelnen Kantone** bestehen kann.

Dieser Gesamtwille ist es, der den Inhalt unserer Verfassung bildet und damit auch über die „Kompetenzkompetenz“ zur Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen verfügt!

*Diese einzige, wirklich dem Wesen eines Bundesstaates entsprechende Theorie hat, wenn sie auch mit den Jahren in der Praxis verwischt worden ist, in unserer Verfassung ihren Niederschlag gefunden. Entscheidend für das Zustandekommen der obersten Willensbildung beim Bund, als die Summe der obersten Willensbildung in allen Kantonen, kann somit nur das **Ständemehr bei Volksabstimmungen** und die Zustimmung des **Ständerats** bei der Gesetzgebung des Bundes sein.*

**Notabene:** Heute helfen wir uns in dieser verzwickten Situation aus, indem wir den Schweizerbürger gewissermassen verdreifachen: wir alle sind gleichzeitig Gemeinde-, Kantons-, und Bundes-Bürger...

Was für ein Wesen müssen wir sein, um jeweils bei Abstimmungen aus unserer Dreifaltigkeit heraus die richtige, alles ausgleichende Antwort finden zu können ...

Das ist wohl auch der Grund, warum die effektiv regierenden Klüngel in unserem Lande jeweils bei Abstimmungen sagen, die Schweizerbürger verstehen die Problem nicht und wissen nicht wie sie zu lösen seien, und was sie stimmen sollten. *Da müsse man es halt für sie tun.* Das Resultat ist klar: immer weniger Bürger gehen zu den Abstimmungen mit dem Argument, die den Hebelarm der Politik haltenden Klüngel, die Kreise in und um die Parlamente, die Regierungen, die Verwaltungen, kurzum die berühmte *Classe politique* und vor allem auch die *Medien* würden unter sich die Entscheidungen treffen ohne viel auf den einfachen Bürger zu achten.

*Das Ergebnis dieser doch sehr zum Nachdenken anregenden Situation in unserem Land ist, dass wir alle zu entscheiden haben, was wir schlussendlich bei unserer politischen Entscheidungen sein wollen – Vorerst Gemeindebürger oder dann vor allem Kantonsbürger oder schliesslich nur Bundesbürger.*

Für die wirklich massgebende Mehrheit der Stimmbürger, die wirklich noch an die Schweiz als eine Willensnation glauben, drängt sich nur eine Lösung auf, die aus einer Art *Symbiose zwischen Kantons- und Bundesbürger besteht.*

Daraus ergeben sich folgende Reformvorschläge:

*Erstens:* Anstatt, wie dies verschiedentlich gefordert wird, das Ständemehr und den Ständerat abzuschaffen, sollten beide für unsere Existenz eines auf der direkten Demokratie abgestützten Bundesstaats das entscheidenden Instrument, eben der **Ständerat** wesentlich verstärkt werden.

Das **Ständemehr** wäre nicht nur bei Verfassungsänderungen, sondern auch bei wichtigen Bundesgesetzen und Entscheidungen des Bundes bzw. des Bundesrats (z.B. Einreichung eines Beitrittsgesuchs zur EG, wegen all den damit verbundenen Konsequenzen) zwingend vorzusehen.

*Zweitens:* Der Ständerat sollte nur noch aus den *vom Stimmvolk des betreffenden Kantons* gewählten **Kantonsbürger** bestehen, damit der Einheit, die sich aus der Theorie „Oberster Bundeswille gleich Summe der obersten Volkswillen aller Kantone“ ergibt, besser Rechnung getragen wird.

*Drittens:* Dem Ständemehr und den Entscheidungen im Ständerat haftet ein wesentlicher Mangel an. Es ist dies die Majorisierung einzelner Sprachgruppen und somit bestimmter Kantone. Es wäre zu prüfen, ob hier an Stelle eines qualifizierten Mehr nicht bessere Ergebnisse durch eine Gewichtung der Stimmen erzielt werden kann. Es geht nicht darum, die Mehrheit durch eine Minderheit (eine Art Vetorecht) zu dominieren, sondern gewissen Minderheiten ein besseres Mitsprachrecht zu gewährleisten!

© Frédéric Walthard