

Optimierung der direkten Demokratie

Eine dringliche Volksinitiative mit erhöhter Unterschriftenzahl

Von Reiner Eichenberger und Gerald Hosp*

Vor kurzem wurde die Reform der Volksrechte zurückgestellt. Als zu vielfältig erwiesen sich die Einwände gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahl bei massvoller Erweiterung der Instrumente der direkten Demokratie. Ein Initiativkomitee der Rechten hat ein Volksbegehren lanciert, das verlangt, dass Initiativen innert sechs Monaten dem Volk vorgelegt werden unter Ausschaltung von Bundesrat und Parlament. Im folgenden machen zwei Autoren einen weiteren Vorschlag zu einer Erneuerung der Volksrechte.

Viele Politiker und Bürger möchten die schweizerischen Volksrechte reformieren. Dabei zielen sie in zwei unterschiedliche Richtungen: Die einen wollen die Frist verkürzen, in der Parlament und Bundesrat Volksinitiativen zur Abstimmung bringen müssen. Dieser Zeitraum soll je nach Vorschlag von heute 48 Monaten auf 18, 12 oder gar nur 6 Monate verkürzt werden. Die anderen wollen die Unterschriftenzahlen für Initiativen und Referenden erhöhen. Dieses Anliegen spielte in der geplanten und nun wohl vorerst aufgeschobenen Reform der Volksrechte im Rahmen der Verfassungsrevision eine gewichtige Rolle.

Heute ist die Diskussion um beide Vorhaben festgefahren: Die Befürworter der Beschleunigungsvorlagen argumentieren, das Instrument der Volksinitiative könne so wirksamer gemacht und Verzögerungstaktiken in Parlament und Verwaltung verhindert werden; die Gegner befürchten, die Vorschläge könnten den Parlamentsbetrieb und die Verwaltung überfordern und die Qualität des politischen Diskurses vor Abstimmungen beeinträchtigen. Die Befürworter von höheren Unterschriftenzahlen möchten die direkte Demokratie «verwesentlichen» und einer Überforderung der Bürger durch eine Abstimmungsflut vorbeugen; die Gegner sehen darin eine ungebührliche Einschränkung der Volksrechte.

Diese Argumente zeigen, dass die bisherigen Reformvorschläge neben Vor- auch bedeutende Nachteile aufweisen. Deshalb soll hier eine Neuregelung des Initiativrechts vorgeschlagen werden, die die Vorteile beider Reformvorhaben vereint, ohne ihre Schwächen zu übernehmen. In Anlehnung an die Dringlichen Bundesbeschlüsse nennen wir unseren Vorschlag die Dringliche Volksinitiative.

Konzept und Vorteile

Der Vorschlag ist denkbar einfach. Bundesrat

und Parlament müssen Initiativen ab einer bestimmten erhöhten Unterschriftenzahl schneller behandeln. Naheliegender wäre, Initiativen mit über 200 000 Unterschriften innerhalb einer 12-Monats-Frist zur Abstimmung zu bringen. Initiativen hingegen mit weniger Unterschriften wären weiterhin nach der bisherigen Regelung in einer Frist von höchstens 48 Monaten zu behandeln. Damit bricht unser Ansatz mit dem rigiden Charakter der bisherigen Vorschläge, die alle Initiativen über einen Kamm scheren. Die Flexibilisierung verleiht dem Konzept der Dringlichen Volksinitiative vier entscheidende Stärken:

- *Die Informationswirkung.* Heute ist stark umstritten, unter welchen Anstrengungen Initiativkomitees erhöhte Unterschriftenzahlen erreichen können. Ebenso weiss niemand genau, welche Behandlungsfristen Parlament und Regierung überfordern würden. Allgemeine Beschleunigungsinitiativen und Erhöhungen der Unterschriftenzahlen drohen deshalb, über das Ziel hinauszuschiessen. Mit dem Vorschlag würde sich hingegen ohne Einschränkung der existierenden Volksrechte schnell weisen, wie leicht Initianten die erhöhten Unterschriftenzahlen für Dringliche Volksinitiativen sammeln können und inwiefern kurze Behandlungsfristen Parlament und Regierung überfordern. Letztere würden auch angehalten, effektivere und schnellere Abläufe zu entwickeln.
- *Die Anreizwirkung.* Die Verkoppelung erhöhter Unterschriftenerfordernisse mit kurzen Behandlungsfristen stärkt die Anreize der Initiativkomitees, ihre Vorlagen auf die Präferenzen der Bürger abzustimmen und Probleme anzugehen, die für viele Bürger drängend und wesentlich sind. Das Instrument der Volksinitiative würde insbesondere für Initianten attraktiver, die tatsächlich etwas ändern und verbessern wollen und deshalb nur ungern vier Jahre oder länger auf den Erfolg warten. Initiatoren hingegen, die vor allem Publizität suchen und deshalb an langen Entscheidungsprozessen und nicht an schnellen

Abstimmungen (und zumeist Niederlagen) interessiert sind, werden nicht angelockt.

- *Die Spezialisierung.* Der Vorschlag ermöglicht weiter den Initiatoren, die ihren Anliegen angepasste Initiativform zu wählen. Komitees, die einen ausgearbeiteten, mehrheitsfähigen Vorschlag verwirklichen wollen, können eine Dringliche Volksinitiative und damit eine schnelle Entscheidung anstreben. Initiatoren hingegen, die mit ihren Initiativen gesellschaftliche Diskurse auslösen wollen, können dies unter der bisherigen, wenig einschränkenden Regelung tun.
- *Die differenzierte und kontinuierliche Beschleunigung.* Die Einführung der Dringlichen Volksinitiative löst keine Initiativenflut aus. Zunächst werden nur wenige, dafür aber gewichtige Initiativen die höhere Unterschriftenhürde überwinden und damit eine beschleunigte Bearbeitung durch Parlament und Exekutive erfordern. Letztere sowie potentielle Initianten erhalten Zeit, das neue Instrument kennenzulernen und sich auf die neuen Bedingungen einzustellen.

Insgesamt erweist sich also das Konzept der Dringlichen Volksinitiative als vorteilhaft. Es gibt freilich auch Einwände, die gegen den Vorschlag vorgebracht werden könnten, sie erweisen sich aber bei näherem Betrachten als nicht stichhaltig.

Kraftlose Einwände

Es könnte eingewendet werden: *Die vorgeschlagene Regelung behandle Initiativen unterschiedlich und sei deshalb ungerecht.* Diese Aussage verkennt, dass sich die Volksinitiativen bezüglich Aktualität, Komplexität und gesellschaftlicher Akzeptanz stark unterscheiden. Angesichts dieser Unterschiede ist es nur vernünftig, zwischen verschiedenen Initiativen, insbesondere zwischen solchen mit sehr vielen und jenen mit vergleichsweise wenigen Unterschriften, zu differenzieren. Überdies stellt die Dringliche Volksinitiative im Gegensatz zu den bisherigen Reformvorschlägen niemanden schlechter als im Status quo.

Weiter liesse sich bedenken, dass *eine weitere Differenzierung der Volksrechte zu kompliziert sei und das Stimmvolk verwirre.* Für dieses Argument gibt es keinerlei Evidenz. Weder die bereits existierenden Differenzierungen des Initiativ- und Referendumsrechts auf eidgenössischer Ebene noch die teils deutlich weitergehenden kantonalen Ausdifferenzierungen der Volksrechte scheinen die Bürger zu verwirren.

Als Einwand ist denkbar: *Behandlungsfristen von deutlich unter 48 Monaten seien für eine sinnvolle Behandlung in den Räten und durch die Gesellschaft zu kurz.* Diese Behauptung wird schon durch die kurzen, teilweise nur rund einjährigen Behandlungsfristen einiger weniger Initiativen relativiert, die das Parlament und der Bundesrat schnell behandeln wollten (etwa die Initiative gegen die Anschaffung von F/A-18-Kampfflugzeugen). Darüber hinaus wird das angesprochene Problem durch die Dringliche Volksinitiative grundsätzlich angegangen: Die erhöhte Unterschriftenzahl wird vor allem durch gut ausgearbeitete und gewichtige Vorschläge erreicht werden. Die öffentliche Diskussion und der Meinungsbildungsprozess wird folglich schon während der Unterschriftensammlung für Dringliche Volksinitiativen stark angeregt, was den späteren Diskussionsbedarf mindert.

Reformschwerpunkt Initiative

Volksinitiativen sind ein zentraler Bestandteil der direkten Demokratie. Sie erlauben den Bürgerinnen und Bürgern, die politische Agenda selbst zu bestimmen, und geben ihnen die «Kompetenzkompetenz»: Dank dem Initiativrecht kann das Volk die politischen Spielregeln aktiv gestalten. Die positiven Auswirkungen des Initiativrechts spiegeln sich in angenommenen Initiativen und Gegenvorschlägen sowie in den vielen Initiativen, die zurückgezogen wurden, weil dem Willen der Initiatoren schon vor der Abstimmung teilweise oder ganz entsprochen wurde. Von besonderer Bedeutung sind die schwer messbaren Verhaltensänderungen von Parlament und Regierung angesichts von Initiativdrohungen sowie die langfristig befruchtenden Wirkungen des intensiven gesellschaftlichen Diskurses.

Der Ausbau der Initiativrechte muss deshalb ein Schwerpunkt der Diskussion über Reformen oder, besser, über die Optimierung der Volksrechte sein. Unser Vorschlag erweist sich, verglichen mit den Alternativen, als fruchtbar, weil er den politischen Akteuren neue Handlungsmöglichkeiten öffnet, ohne die bisherigen zu beschneiden. Er fordert von allen Beteiligten weniger Umstellungen, birgt weit weniger Risiken und könnte schneller verwirklicht werden als die bisherigen Reformvorschläge.

* Reiner Eichenberger ist Professor und Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg i. Ü. Gerald Hosp ist als Assistent am selben Seminar tätig.