



universität  
wien

# MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

## Direkte Demokratie in der Schweiz und Möglichkeiten direkter Demokratie in Österreich

verfasst von / submitted by

**Daniela Ronesch, BA**

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

**Master of Arts (MA)**

Wien, 2020, Vienna, 2020

Studienkennzahl lt. Studienblatt /  
degree programme code as it appears on  
the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /  
degree programme as it appears on  
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

HR Doz. Dr. Johann Dvořák

*In tiefer Verbundenheit und Erinnerung an meinen Mann Paul,  
der immer an mich geglaubt hat und hinter mir gestanden ist*

## **Danksagung**

Zuallererst möchte ich Danke sagen, an alle meine Wegbegleiter im Zuge meiner Masterarbeit. Ohne Doktor Tobias Conrad, hätte ich den Schritt eines Studiums nie gewagt.

Meiner Mama möchte ich für die großartige Unterstützung im Bereich des Layouts und der sprachlichen Verfeinerung ganz herzlich danken. Meiner ganzen Familie danke ich für den politischen und sozialen Background, den ich mitbekommen habe.

Ein riesiges Dankeschön an Björn, der mir immer mit einem Feedback zur Seite gestanden ist.

Meine Arbeit wäre ohne meinen Betreuer für die Masterarbeit, Herrn Doktor Dvorak nie so geworden, wie sie ist – dafür danke ich Ihnen sehr! Besonders für die konstruktive Kritik und dass ich das Thema bearbeiten durfte, was in der derzeitigen Forschungslandschaft zu dem Thema nicht selbstverständlich ist. Auch Herrn Doktor Höll, der Leiter des Master-Seminars, hat viel zu der Art und Weise, wie ich die Arbeit verfasst hat, beigetragen.

Ein letztes großes Dankeschön an alle Menschen, die mich in irgendeiner Form unterstützt haben, sei es finanziell oder mental.

# INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungen .....	A
1 Einleitung .....	1
1.1 Forschungsgegenstand und Forschungsgebiet.....	2
1.2 Zielsetzung der Arbeit .....	4
1.3 Fragestellung und Untersuchungsdesign.....	5
2 Begriffserklärungen – Definitionen – Theorie.....	8
2.1 Begriffserklärungen.....	8
2.2 Theorien.....	17
3 Geschichte in Bezug auf Demokratie .....	23
3.1 Geschichte der Demokratie .....	23
3.2 Geschichte der direkten Demokratie in der Schweiz .....	26
4 Verfassung .....	28
4.1 Die Entstehung der Verfassungen.....	29
4.2 Novellen in der Verfassung zu direkter Demokratie .....	33
4.3 Wer kann Verfassungsänderungen erwirken?.....	34
4.4 Parteien und das Parteiensystem.....	35
4.5 Die Rolle des Parlaments.....	37
4.6 Verfassungsgericht und Bundesgerichtshof .....	43
4.7 Die Rolle des Bundespräsidenten .....	45
4.8 Umgang mit Vielfalt in beiden Ländern .....	46
4.9 Bezug zu Europa und der Europäischen Union .....	49
4.10 Resümee .....	51
5 Direkte Demokratie – mehr als Abstimmen: Institutionalisierung und Rahmenbedingungen.....	52
5.1 Wahlberechtigte Personen und Abstimmungsmöglichkeiten .....	54
5.2 Zeitlicher Ablauf bei Volksinitiativen .....	56
5.3 Behördliche Informationen zur Abstimmung .....	62
5.4 Wahlkampf – Gegensätzliche Positionen .....	74
5.5 Abstimmungstexte .....	78
5.6 Beteiligungsquorum .....	79
5.7 Resümee .....	83
6 Instrumente der direkten Demokratie in der Eidgenossenschaft .....	84
6.1 Die Volksinitiative .....	84
6.2 Das Volksreferendum .....	85
6.3 Resümee.....	88
7 Direkte Demokratie auf Kantonsebene .....	89

7.1	Referenden in den Kantonen .....	90
7.2	Initiativen in den Kantonen .....	93
7.3	Resümee .....	95
8	Direkte Demokratie in den Gemeinden .....	96
8.1	Kommunen mit Gemeindeparlamenten .....	96
8.2	Kommunen mit Gemeindeversammlung .....	98
8.3	Resümee .....	99
9	Funktionen der direkten Demokratie in der Schweiz .....	99
9.1	Integrationsfunktion .....	99
9.2	Mobilisierungsfunktion .....	102
9.3	Demokratische Funktion .....	103
9.4	Ökonomische Funktion .....	106
10	Möglichkeiten und Folgen zur Erweiterung der direkten Demokratie in Österreich .....	108
10.1	Folgen und Herausforderungen bei direkter Demokratie in Österreich .....	108
10.2	Möglichkeiten zur Implementierung direkter Demokratie, in der das Volk Entscheidungsmacht hat .....	112
11	Resümee .....	115
11.1	Beantwortung der Forschungsfrage und Überprüfung der Hypothese .....	115
11.2	Aussichten und Policyempfehlungen .....	120
12	Bibliografie .....	125
13	Anhang .....	139
13.1	Abbildungsverzeichnis .....	139
13.2	Abstract (Deutsch) .....	140
13.3	Abstract (English) .....	141

**Abkürzungen**

AB	Abstimmungsbüchlein
A.D.	außer Dienst
AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzell Ausserrhoden
BE	Bern
BL	Basel-Landschaft
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte
BS	Basel-Stadt
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
ca.	circa
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreich
FR	Freiburg
GE	Genf
GL	Glarus
GR	Graubünden
i. Gst.	im Generalstab
JU	Jura
LU	Luzern
NE	Neuenburg
NW	Nidwalden
ÖVP	Österreichische Volkspartei
OW	Obwalden
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreich
SZ	Schwyz
TI	Tessin
TG	Thurgau
UR	Uri
VD	Waadt

VS	Wallis
zB	zum Beispiel
ZG	Zug
ZH	Zürich

## **Persönliche Erklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig verfertigt habe und dass die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

---

Nachname, Vorname (in Blockschrift)

---

Datum Unterschrift

## 1 Einleitung

„Klug genug, um zu wählen, aber zu blöd, um abzustimmen?“<sup>1</sup>

*Aus der Tageszeitung, „Die Presse“*

Dieser Leitartikel von 2012 zeigt gut auf, was viele der politischen Parteien und auch die diesbezüglich herangezogenen Experten über direkte Demokratie und das Volk in Österreich denken.

Dieses Thema poppt immer wieder auf, meist besonders intensiv vor den Nationalratswahlen. Große Popularität erreichte dieses Thema vor den Wahlen 2017. Damals wurde der öffentliche Druck so groß, dass jede Partei dazu Stellung bezogen hatte. Bis auf die SPÖ waren alle anderen Parteien nach außen hin offen für eine Öffnung hin zu einer direkten Demokratie „von unten“. Es hatte sich sogar eine überparteiliche Initiative gebildet ([www.entscheide.at](http://www.entscheide.at))<sup>2</sup>, die sich speziell nur dem Thema direkte Demokratie – ohne Abhängigkeit von Repräsentanten – widmete. Sie war online stark aktiv, wurde auch zu Diskussionen im öffentlichen Rundfunk eingeladen und hat konkrete Vorschläge eingebracht, die auch in den Koalitionsverhandlungen berücksichtigt wurden. Letzen Endes wurde eine Erweiterung der direkten Demokratie sogar in der daraus resultierenden Koalition ins Regierungsprogramm aufgenommen. Das Volk sollte das erste Mal die Chance in Österreich bekommen, Themen zur Abstimmung zu bringen, die dann verbindlich umzusetzen sind.<sup>3</sup> Allerdings wurde die Umsetzung erst für 2021 geplant – dazu kam es nicht mehr, da die Koalition frühzeitig aufgelöst wurde.

Neu ist das Thema aber nicht. Seit Jahren gibt es auf zivilgesellschaftlicher Ebene Bestrebungen mehr Volksrechte zu etablieren. Die meisten etablierten Parteien weisen immer darauf hin, dass es zu gefährlich wäre, wenn das Parlament nicht immer die letztendliche Entscheidung hätte.

Dies ist durchaus etwas ironisch zu betrachten, wenn man bedenkt, dass Österreich zwei Weltkriege hinter sich hat und die Schweiz in keinem aktiv beteiligt war, wobei schon damals direkte Demokratie ein Teil des politischen Systems in der Schweiz war und dies bereits seit über hundert Jahren ein wichtiges Gut ist. Für die Schweizer BürgerInnen ist diese Mit- und Selbstbestimmung ein wesentlicher Bestandteil ihrer Demokratie und ihrer demokratischen Rechte. Die unterschiedliche Geschichte hat die politische Kultur sicher zusätzlich mitgeprägt. Direkte Demokratie wird in dieser Forschungsarbeit als Möglichkeit für die Wahlberechtigten verstanden, direkt über Sachfragen entscheiden zu können.

<sup>1</sup> Franz SCHELLHORN: „Klug genug um zu wählen, aber zu blöd, um abzustimmen?“, Leitartikel in: Tageszeitung „Die Presse“, 08.07.2012, URL: <https://diepresse.com/home/meinung/kommentare/leitartikel/1263335/Klug-genug-um-zu-waehlen-aber-zu-bloed-um-abzustimmen>, Abruf am 6.8.2019

<sup>2</sup> Citizens for Democracy. Österreich entscheidet, Verein zur Verbesserung der politischen Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger: Impressum, <https://www.entscheidet.at/uber-uns>, Abruf 11.11.2019

<sup>3</sup> Bundesministerium Öffentlicher Dienst und Sport: Regierungsprogramm 2017-2022, <https://www.bmoeds.gv.at/Ministerium/Regierungsprogramm.html>, Abruf 11.10.2019

Eine Personenwahl hat damit nichts zu tun. Es handelt sich um Rechte von Bürgern aufgrund von demokratischen Verfassungen oder gesetzlicher Bestimmungen und „nicht um Plebiszite, die ihnen von Zeit zu Zeit gnädigerweise von ihrer Obrigkeit gewährt werden.“<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang ist auch immer wieder von direkten Volksrechten die Rede – ein Recht Gesetze und Verordnungen etc. einzubringen, das dem Volk zusteht, aufgrund des demokratischen Systems.

In der österreichischen Auffassung, laut Verfassung und gelebter Praxis, gibt es in dieser Form keine direkte Demokratie. Denn jegliche Formen von direkter Demokratie, die es in Österreich gibt, muss immer von den Regierenden initiiert werden – außer es handelt sich um eine obligatorische Volksabstimmung. Öfters fällt dabei auch der Begriff „direkte Demokratie von unten“, da es keine Zustimmung von „oben“, einer kleinen Elite von Regierenden und RepräsentantInnen braucht. Die Österreichische Politik sieht Österreich als ein rein repräsentatives System, was auch der Verfassungsgerichtshof bestätigt hat. Dieser untermauert, dass bei der Einführung einer direkten Demokratie eine Volksabstimmung nötig wäre, weil es sich dabei um eine Gesamtänderung der Bundesverfassung handle.<sup>5</sup>

Dem gegenüber steht ein ewiger Kreis an Argumenten, der sich ständig wiederholt: Österreich ist immer schon eine repräsentative Demokratie gewesen, das Land hat ein anderes politisches System und eine andere Geschichte als die Schweiz. Österreich hat keine Erfahrung damit und wenn dennoch weiterhin der Wunsch nach direkter Demokratie aufkommt, sieht man dies als reine Forderungen von Populisten. Mit dieser Masterarbeit wird auch versucht, etwas mehr Sachlichkeit zum Thema direkte Demokratie in Österreich zu schaffen. Dafür wird die Situation in der Schweiz beleuchtet um dann Schlüsse für Österreich ziehen zu können. Direkte Demokratie wird dabei als wichtige Ergänzung zu der repräsentativen Demokratie gesehen.

## **1.1 Forschungsgegenstand und Forschungsgebiet**

Obwohl direkte Demokratie schon seit Jahren im Parlament und außerhalb davon diskutiert wird, ist gerade die österreichische Forschungslandschaft zu diesem Thema sehr dünn gesät. Direkte Demokratie wird von sehr vielen WissenschaftlerInnen und Politikern als zu utopisch eingestuft oder auch als eine Forderung, die ausschließlich von rechten und populistischen Kräften ausgeht.

---

<sup>4</sup> Gebhard KIRCHGÄSSNER: Direkte Demokratie, Steuermoral und Steuerhinterziehung: Erfahrungen aus der Schweiz, 22.1.2007,( Perspektiven der Wirtschaftspolitik, January 2007, Vol.8(1), pp.38-64), <https://onlinelibrary-wiley-com.uaccess.univie.ac.at/doi/full/10.1111/j.1468-2516.2007.00229.x#fn21>, Abruf 15.11.2019

<sup>5</sup> Theo ÖHLINGER: Grundsatzfragen zur Parlamentarischen Enquete des Bundesrates, Dienstag, 9. April 2013 zu: „Mehr direkte Demokratie, mehr Chancen für die Bürgerinnen und Bürger in den Ländern und Gemeinden“, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/VER-BR/VER-BR\\_00025/fname\\_302315.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/VER-BR/VER-BR_00025/fname_302315.pdf), Abruf 11.10.2019

Besonders im wissenschaftlichen Diskurs fehlt hier eine Betrachtung von beiden Seiten. Auf politischer Ebene gab es eine Enquete Kommission zu diesem Thema und einen Österreich Konvent 2012 und 2013, wo zwar viele weltweite Beispiele und Analysen zu und über direkte Demokratie dargestellt wurden, gegen direkte Volksentscheide aber überwiegend ablehnend.<sup>6</sup> In der Zivilgesellschaft gibt es dazu auch immer wieder Podiumsdiskussionen, Interviews und andere Vernetzungstreffen. Auf nationaler Ebene zum Beispiel vom Verein „Mehr Demokratie für Österreich“, aber auch vom „Verein gegen Tierfabriken“ oder unter anderem von Attac<sup>7</sup>. Auch auf internationaler Ebene gibt es immer wieder Angebote zu dem Thema, so zum Beispiel von Democracy International oder die jährlich stattfindende Konferenz Global Forum of modern direct democracy (2018 in Rom, 2019 in Taichung). Dabei wurde in Rom des Öfteren angeklagt, dass Wissenschaftler hauptsächlich untereinander kommunizieren und die Seite der Betroffenen, also der aktiven Bürgergesellschaft kaum Beachtung findet und dabei auch eine Sprache benutzt wird, die für „normale Bürger“ unzugänglich ist. Der Diskurs scheint daher immer „unter sich“ zu bleiben, zwischen den einzelnen Stakeholdern der Zivilgesellschaft, Entscheidungsträgern in der Politik oder der Wissenschaft – ein Austausch dieser findet nur unzureichend statt.

Der Anspruch dieser Arbeit ist es auch dafür eine Basis zu schaffen, wissenschaftliche Informationen in einer klaren und einfachen Sprache anzubieten und eine gute Übersicht über direkte Demokratie in der Schweiz zu bieten. Dabei wird der Fokus auf die Verankerung in Praxis und Recht gegeben, sowie über die Funktion, die diese in der Politik hat.

Das Forschungsgebiet bezieht sich auf die theoretische und praktische Einbettung direkter Demokratie in das politische System. Dafür werden konkrete Gesetze beleuchtet, besonders die in der Verfassung. Desweiteren wird auch ein kurzer Blick auf die Geschichte geworfen, um die folgenden demokratischen Entwicklungen besser nachvollziehen zu können und auf die unterschiedlichen politischen Kulturen. Die Instrumente direkter Demokratie in der Schweiz werden aufgezeigt und wie man in Österreich direkte Demokratie implementieren kann, wenn man sie auf die direkte Volksherrschaft bezieht, ohne dass man auf andere Personen oder Institutionen angewiesen ist. Durch diese detaillierte Analyse sollen neue Perspektiven für Österreich aufgezeigt werden, die bisher eventuell übersehen wurden und in dieser Form noch nicht dargestellt wurden.

---

<sup>6</sup> Parlament Österreich: Direkte Demokratie als Chance für Länder und Gemeinden, Enquete des Bundesrats zur BürgerInnenbeteiligung, 9.4.2013, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2013/PK0290/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0290/), Abruf 28.10.2019

<sup>7</sup> Attac ist eine internationale Bewegung, die sich für eine demokratische und sozial gerechte Gestaltung der globalen Wirtschaft einsetzt

Wieso für die Forschung und als Referenz die Schweiz gewählt wird? Weil sie ein Musterbeispiel für umgesetzte direkte Demokratie ist. Denn dort trifft das Volk die Letztentscheide und hat die höchste demokratische Legitimation.<sup>8</sup> Somit kann auf einen großen Erfahrungsschatz zurückgegriffen werden. Abstimmungen können kein alleiniger Schlüssel zur Re-Demokratisierung sein, dafür braucht es mehr und begleitende Maßnahmen zu den Abstimmungen, die es bereits in der Schweiz gibt.

Außerdem ist die Schweiz von der Größe her, von der Einwohnerzahl, dem föderalen System und dem großen Wert der Landwirtschaft mit Österreich vergleichbar. Bis jetzt gibt es viele Vergleiche mit Deutschland, da das vorhandene politische System, die Ideologie und die Geschichte der Österreichs näher ist. Für eine Annäherung an direkte Demokratie bietet sich aber aufgrund der vorhin erwähnten Argumente die Schweiz besser an.

Der Forschungszeitraum beläuft sich bis zum November 2019, damit auch die Entwicklungen der Regierung (2018/2019) miteinbezogen werden können.

## **1.2 Zielsetzung der Arbeit**

Studien und Umfragen bestätigen schon länger den Wunsch nach mehr direkter Demokratie in Österreich.<sup>9</sup> Direkte Demokratie wird dabei nicht als Mittel von und für RepräsentantInnen verstanden, um ihre Entscheidungen zu legitimieren oder als Ausweg, wenn sich Regierungsparteien uneinig über eine Sachlage sind. Direkte Demokratie wird dabei als ein Instrument von der Bevölkerung für die Bevölkerung verstanden, womit das Volk Gesetze selbstständig initiieren und beschließen kann und auch die von gewählten RepräsentantInnen beschlossenen Gesetze rückgängig machen kann. Ganz im Sinne der Übersetzung und dem Ursprung des Wortes Demokratie, geht es bei der Verwendung bei dem Begriff „direkte Demokratie“ also immer um die direkte Volksherrschaft. Um diese möglichen Erweiterungen zu einer direkten Demokratie in Österreich genauer zu beleuchten und Wege und Herausforderungen aufzuzeigen, soll die direkte Demokratie in der Schweiz sachlich und klar dargestellt werden. Oft hört man nur von diversen Begriffen, selten sind einem aber die damit zusammenhängenden Details bewusst, die mit dem Schlagwort ganz klar geregelt sind.

Ziel der Arbeit ist es die größtenteils unterschiedliche Begriffe, die für direkte Demokratie in Österreich und der Schweiz verwendet werden, klar zu definieren um so das System der Schweiz und der direkten Demokratie transparenter zu machen.

---

<sup>8</sup> Wolf LINDER: Das politische System der Schweiz, in: Wolfgang ISMAYR (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas (Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften 2009, 5. Auflage), S.576

<sup>9</sup> Studiengruppe „International Vergleichende Sozialforschung“, Universität Graz/ Institut für Empirische Sozialforschung, Wien: Direkte Demokratie in Österreich. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage (Graz/ Wien, Oktober 2012), S.17

Dabei soll gezeigt werden, wie klar diese geregelt ist, was alles für das Volk möglich ist und wie individuell wiederum diese in den unterschiedlichen politischen Ebenen gestaltet ist. Durch diese wissenschaftliche Herangehensweise sollen die Unterschiede zu Österreich veranschaulicht, aber auch Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie direkte Demokratie „von unten“ in Österreich implementiert werden kann. Die Vorgaben für die Ausgestaltung sind dafür höchst unterschiedlich und abhängig von Land zu Land und sogar von Bundesland/Kanton zu Bundesland/ Kanton.

Das Qualitätskriterium der Demokratie ist in dieser Forschungsarbeit die Möglichkeit der Inklusion, also Teilhabe aller StaatsbürgerInnen. Es wird aufgezeigt, ob direkte Demokratie ein Mittel ist, diesem Ideal näher zu kommen. Hier soll aus wissenschaftlicher Perspektive und aus Sicht der stimmberechtigten BürgerInnen, die Theorie und gelebte Praxis direkter Demokratie „von unten“ aufgezeigt werden.

### **1.3 Fragestellung und Untersuchungsdesign**

Da Wissenschaft auch immer einen gesellschaftlichen Nutzen haben sollte, wird in dieser Masterarbeit mit dem Ansatz der Policy-Forschung gearbeitet, da er einer problemorientierten Herangehensweise entspricht, die sich auf das Politikfeld der direkten Demokratie bezieht.

Es werden politische Institutionen, wie das Parlament und dessen Rolle auf die direkte Demokratie dargestellt, wobei der Fokus auf den Elementen direkter Demokratie liegt und welche Faktoren sie begünstigen. Bei der Analyse des Politikfelds der direkten Demokratie darf auch die Betrachtung der Akteure nicht fehlen, wie die demokratischen Bürgerinnen und Bürger, Abgeordnete und Regierungen. Hierbei ist es wichtig, wie die politische Auseinandersetzung und die jeweilige Auslotung um Macht und Positionen ausgestaltet ist. Basis dafür sind die Verfassung und die politische Praxis. Dafür wird die politische Struktur untersucht, wie die Initiierung von Volksabstimmungen, rechtliche Instrumente der direkten Demokratie und die demokratischen Rechte im Allgemeinen.

Aus der Problemstellung und der Ausgangssituation ergeben sich folgende Forschungsfragen:

- Wie gestaltet sich die direkte Demokratie in der Schweiz?
- Wie unterscheidet sich die direkte Demokratie der Schweiz gegenüber der Österreichs?
- Welche Möglichkeiten gibt es eine direkte Demokratie „von unten“ zu implementieren?

Um diese Forschungsfragen präzise beantworten zu können, benötigt es folgende Unterfragen:

- Wie ist direkte Demokratie in der Schweiz in der Verfassung verankert und im politischen System institutionalisiert?
- Inwiefern wird das Volk (alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger eines Landes) in politische Entscheidungen eingebunden? Auch wenn alle Einwohner eines Landes zum Volk gehören, so wird hier der Fokus auf die wahlberechtigte Bevölkerung gelegt um direkte Demokratie mit der repräsentativen vergleichbarer zu machen. Denn auch in der repräsentativen Demokratie in Österreich dürfen nur Staatsbürger an den Nationalratswahlen teilnehmen.
- Inwieweit ändert sich der Einfluss und das Verhalten des Volks, wenn direkte Demokratie „von unten“ eine Möglichkeit oder regelmäßige Option darstellt?

Zur Beantwortung werden wissenschaftliche Methoden der qualitativen Analyse herangezogen, wie Experteninterviews, die vergleichende Methode, die Literaturrecherche und – analyse sowie die Inhaltsanalyse (Gesetzestexte) nach Mayring. Außerdem wird auf bisher erfolgte Studien und Umfragen Bezug genommen.

Die beiden Experteninterviews sind leitfadengestützt und wurden mit folgenden Personen durchgeführt:

- Dr. Adrian Vatter  
Er ist Doktor der Politikwissenschaft, Professor für Politikwissenschaft, Gründung und Leitung eines eigenen Büros für Politikberatung und –forschung in Bern. Da er schon jahrelang zu direkter Demokratie forscht und auch viele Werke dazu herausgebracht hat, kann er für die Schweizer Demokratie sicher als Experte angesehen werden.
- Mag. Erwin Leitner  
Er ist Jurist, Aktivist und Gründer des Vereins „Mehr Demokratie“. In dem zivilgesellschaftlichen Verein wird seit Jahren an einer Bewusstseinsbildung zu direkter Demokratie gearbeitet. Mit Workshops, Podiumsdiskussionen und Beiträgen zu politischen Entwicklungen, wie bei der Demokratie Enquete im Parlament, ist Mag. Leitner Experte was Direkte Demokratie in Österreich betrifft und hat einen Einblick in die Zivilgesellschaft durch die spezifische Vereinsarbeit.

Der Masterarbeit liegen folgende Hypothesen zugrunde:

H<sub>1</sub>: „Mehr direkte Demokratie in Österreich bedeutet eine Weiterentwicklung der politischen Kultur“

Diese Hypothese geht davon aus, dass so ein machtvolles und komplett neues Instrument der direkten Demokratie „von unten“, also durch die Bevölkerung initiiert, auch eine Weiterentwicklung der politischen Kultur braucht. Denn diese bestimmt die politische Situation in einem Land wesentlich mit. Die österreichische Politik ist deshalb so stabil, weil die Bevölkerung die „Spielregeln“ der Verfassung und der politischen Praxis akzeptiert wie sie sind. Eine Veränderung der Demokratie hin zu mehr Mitbestimmung durch direkte Demokratie bräuchte folglich auch eine Veränderung des demokratischen Bewusstseins. Allein die Einführung dieses neuen Instruments der direkten Demokratie „von unten“ würde Österreich noch nicht demokratischer machen und die Bürger nicht engagierter für gesellschaftliche und daher politische Anliegen.

Die zweite Hypothese dieser Arbeit bezieht sich auf den direkten Einfluss der Mehrheit des Volks auf die Gesetzgebung. Sie bezieht sich konkret auf das ursprüngliche Wort der Volksherrschaft, wie machtvoll das Volk ist, wenn es um dessen Gesetze geht – hat es einen Einfluss darauf, kann es neue implementieren oder bestehende Gesetze kippen? Dabei steht für jede/n einzelnen BürgerIn immer die Wahlfreiheit an oberster Stelle, ob er/ sie sich an Wahlen beteiligen möchte oder nicht. Bei der Analyse geht es um die Inklusion des Stimmberechtigten in der Demokratie. Betont sei an dieser Stelle noch einmal, dass auch die Schweiz kein alleiniges Regierungsmodell der direkten Demokratie hat, sondern dies lediglich eine Ergänzung und ein Korrektiv zu der repräsentativen Demokratie ist. Die zweite Hypothese lautet daher:

H<sub>2</sub>: In der Schweiz können keine Gesetze gegen den Willen der Mehrheit durchgesetzt werden, da es auch die Möglichkeit eines Veto-Rechts zu bereits beschlossenen Gesetzen gibt – in Österreich gibt es diese Möglichkeit nicht.

Diese beiden Hypothesen werde ich mit Beispielen und Erläuterungen untermauern. In dieser Arbeit werden zuerst die Theorie und begriffliche Definitionen erläutert. Die gesamte Analyse bezieht sich darauf, wie sehr das Wahlvolk im politischen System direkt mitbestimmen kann – also ohne von Mandatarinnen und Mandataren abhängig zu sein. Die Qualität der Demokratie wird daher von der Inklusion möglichst aller BürgerInnen abgeleitet – ein Qualitätsmerkmal, das in der Form der direkten Demokratie am ehesten zu erreichen ist, da sie alle wahlberechtigten Personen inkludiert.

Nach einem kurzen geschichtlichen Überblick der verschiedenen Ausprägungen von Demokratie und der Formen von Mitbestimmung, wird auf die direkte Demokratie, die Verfassung sowie auf die politische Praxis eingegangen. Danach werden die verschiedenen Spielregeln aufgezeigt, die mit der direkten Demokratie in der Schweiz institutionalisiert worden sind. Verschiedene Instrumente und Ausprägungen der direkten Demokratie gibt es in den Kantonen und in den Gemeinden. Die Möglichkeit direkter Demokratie hat einen Einfluss auf das politische System und das Verhalten des Volks. Dies wird in einem gesonderten Kapitel beleuchtet. Zuletzt werden die Folgen einer Einführung direkter Demokratie „von unten“ in Österreich angeführt. Die Beantwortung der Forschungsfragen und Aussichten runden diese Forschungsarbeit ab.

## **2 Begriffserklärungen – Definitionen – Theorie**

Sehr oft werden dieselben Begriffe unterschiedlich verwendet und somit erlangen sie eine ganz andere Bedeutung. Um Klarheit über die gängigen Begriffe in dieser Arbeit zu schaffen, werden sie im Folgenden erläutert.

### **2.1 Begriffserklärungen**

#### **DEMOKRATIE**

Demokratien sind im ursprünglichen Sinne des Wortes Volksherrschaften. Demokratie stammt aus dem altgriechischen und setzt sich aus den Worten *dēmos* für „Staatsvolk“ und *kratós* für „Gewalt“, „Macht“, „Herrschaft“) zusammen. Somit bedeutet Demokratie im Ursprung „Herrschaft des Staatsvolkes“. <sup>10</sup> In der politischen Praxis haben sich verschiedene Formen der Demokratie herausgebildet. In der Politikwissenschaft haben sich auch verschiedene Theorien dazu gebildet. In dieser Arbeit wird so nah wie möglich am ursprünglichen Sinn festgehalten.

#### **REPRÄSENTATIVE bzw. INDIREKTE DEMOKRATIE**

In der repräsentativen Demokratie herrscht eine gewählte Elite (Volksvertretung) über das Staatsvolk und trifft sämtliche politischen Entscheidungen. Auch die Kontrolle über die Exekutive (Regierung) wird vom Parlament ausgeübt, welches das Volk repräsentieren soll. <sup>11</sup> Das gesamte Volk soll in dem Sinne in Ausschüssen, Gemeinderäten und Parlamenten repräsentiert werden. Dabei werden Parteien gewählt, die dann Politikerinnen und Politiker für diese Funktionen auswählen.

---

<sup>10</sup> Dieter Nohlen, Florian Grotz: Kleines Lexikon der Politikwissenschaft (München, Beck 2011, 5. Auflage), S.82ff

<sup>11</sup> ebd.

In Österreich werden in manchen Bundesländern die BürgermeisterInnen direkt gewählt und auf nationaler Ebene das Amt des Bundespräsidenten, ansonsten ist das bei keinem politischen Mandat möglich.

Parlamente beschließen Gesetze, MandatarInnen beraten sich inhaltlich in Ausschüssen und bereiten sie für die Nationalratssitzungen vor. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag für die Regierung und sollten sie damit eigentlich auch steuern.

Parlamente bilden den Kern der repräsentativen Demokratie und können auch der Regierung ihr Misstrauen aussprechen. Die Opposition übt Kritik an der Regierung und der Parlamentsmehrheit und kontrolliert sie. Das stimmberechtigte Volk hat kein Kontrollrecht. Die Opposition besteht in indirekten Demokratien immer aus gewählten Mandatarinnen und Mandataren. Das demokratische Recht des Volks besteht darin, sich bei Wahlen zu beteiligen und sich in Vereinen, Verbänden oder politischen Parteien zu engagieren. Anders ist das bei der direkten Demokratie.

## **DIREKTE DEMOKRATIE**

Bei der direkten Demokratie haben die Bürger das Recht über konkrete Sachfragen zu entscheiden.<sup>12</sup> Direkt bedeutet hier, dass sie unmittelbar entscheiden können ohne bei Volksvertretern um Genehmigung fragen zu müssen oder irgendwie abhängig von gewählten Personen sind. Im idealtypischen Fall liegt die gesamte politische Herrschaft unmittelbar und ausschließlich in den Händen des Volkes.“<sup>13</sup> Da dies aber voraussetzen würde, dass alle Bürgerinnen und Bürger immer über alle Fragen entscheiden können, sich treffen können, die zeitlichen und lokalen Möglichkeiten hätten, gibt es diese Form in ihrer Reinkultur nicht. Jedoch gibt es Mischformen von direkter und indirekter Demokratie, oder wie in dem Ausnahmefall der Schweiz, eine „halbdirekte Demokratie“.<sup>14</sup> Halbdirekte Demokratie deshalb, weil sie sowohl repräsentative Elemente der Demokratie als auch direktdemokratische Elemente vereinen. Sie wählen zwar Parlamente, können jedoch mit direktdemokratischen Instrumenten Einfluss auf deren Entscheidungen nehmen.<sup>15</sup>

Bei direkter Demokratie geht man also davon aus, dass politische Willensbildung und Entscheidungen, unmittelbar, beim Volk liegen.

<sup>12</sup> Klaus SCHUBERT, Martina KLEIN: Politiklexikon (Bonn, Dietz Verlag 2018), S.94

<sup>13</sup> Dieter Nohlen, Florian Grotz: Kleines Lexikon der Politikwissenschaft (München, Beck 2011, 5. Auflage), S.101

<sup>14</sup> Longchamp, Claude: „Der Mythos der abgehobenen Politiker“, in: Online-Magazin Republik, 14.01.2019, URL: <https://www.republik.ch/2019/01/14/der-mythos-der-abgehobenen-politiker>, Abruf am 21.07.2019

<sup>15</sup> Walter HALLER, Alfred KÖLZ, Thomas GÄCHTER: Allgemeines Staatsrecht (Basel, Heling Lichtenhahn 2008), S.79

Dabei geht es um politische Sachentscheidungen und konkrete politische Inhalte und nicht um die Besetzung von öffentlichen Ämtern.<sup>16</sup> Mit der direkten Demokratie werden repräsentative Organisationen und Institutionen korrigiert und ergänzt.

Da auch die Schweizer StimmbürgerInnen allein schon aus zeitlichen Gründen nicht überall mitstimmen können, gibt es ein Kontrollinstrument, (fakultatives Referendum) welches sie ermächtigt, bereits beschlossene Gesetze nicht in Kraft treten zu lassen. Somit kann von einer (passiven) Zustimmung bei Gesetzen ausgegangen werden, wenn das Referendum nicht ergriffen wird. Direkte Demokratie geht immer von der Macht des stimmberechtigten Volkes eines Staates aus. Es gibt keine Macht, keine Instanz über dem Volk. Durch dieses fakultative Referendum und anderen Möglichkeiten in das politische Geschehen – ohne Volksvertreter – einzugreifen, kann man hier auch von einem tatsächlichen Kontrollinstrument gegenüber der Regierung sprechen. Denn es kann selbstbestimmt vom Volk genutzt werden.

In der politischen Praxis gibt es verschiedene institutionelle Ausgestaltungen der direkten Demokratie. Von der Schweiz nach Kalifornien bis in die Türkei. Allein durch die Begriffserklärungen wird ersichtlich werden, dass Abstimmungen noch nicht per se etwas mit (direkter) Demokratie zu tun haben – weswegen es auch von so großer Bedeutung ist, klar darzulegen, welche Begriffe unter direkte Demokratie fallen, welche umstritten sind und wie unterschiedlich sie auch genutzt werden.

Bei den folgenden grundlegenden Instrumenten der direkten Demokratie wurde von den Begrifflichkeiten der Schweiz ausgegangen, weil dies auch der Hauptbezug in dieser Masterarbeit ist, wenn es um direkte Demokratie geht.

### **VOLKSABSTIMMUNGEN**

Bei Volksabstimmungen kann das wahlberechtigte Volk über Sachthemen, konkrete Gesetze oder Entscheidungen abstimmen. Da sie direkten Einfluss auf politische Prozesse und Inhalte haben, sind sie Mittel der direkten Demokratie. Es gibt viele unterschiedliche Ausprägungen und Ausgestaltungen – je nach Land, von Slowenien, über die Schweiz bis in die USA – sind sie höchst unterschiedlich. Im Folgenden werden die gängigsten Instrumente der direkten Demokratie vorgestellt.

---

<sup>16</sup> Theo SCHILLER: Direkte Demokratie, eine Einführung (Frankfurt/ New York, Campus Verlag 2002), S.11ff

### **INITIATIVE** = unkontrolliertes Referendum

Die **Volksinitiative**, oder auch einfach nur Initiative genannt, ist der Motor einer direkten Demokratie. Denn damit ist es möglich, dass direkt vom Volk aktiv Gesetze zur Abstimmung gebracht werden können. Sie ist von den Regierenden und den Repräsentanten völlig unabhängig und kann auch gegen deren Interessen und Willen auf die politische Tagesordnung gebracht werden. Der Politikwissenschaftler Adrian Vatter spricht daher auch von einem starken Machtteilungsinstrument, da die Macht nicht bei den Machthabenden bleibt.<sup>17</sup> Durch die Volksinitiative kann das Volk auch mitbestimmen, welche Themen in der Tagespolitik eine Rolle spielen und somit Agenda-Setting betreiben.

In der Umsetzung dieses Instruments gibt es weltweit Unterschiede, zB. wie hoch die Anzahl der BürgerInnen sein muss, die eine Initiative initiieren können und auch ob eine einfache Mehrheit genügt um ein Gesetz dann auch zu beschließen. In manchen Staaten sind auch Quoren vorgesehen. Damit ist eine bestimmte Anzahl vom Volk gemeint, die auch abstimmen muss, damit das Wahlergebnis auch bindend ist.

Bei einer Initiative wird von einem unkontrollierten oder auch aktiven Referendum gesprochen<sup>18</sup>, weil die Opposition, also eine parlamentarische Minderheit oder die Stimmbürgerschaft (wahlberechtigte Personen) eine Abstimmung auslösen können und somit aktiv und selbstbestimmt eine Gesetzesvorlage zur Abstimmung bringen können.

### **FAKULTATIVES REFERENDUM** = unkontrolliertes Referendum

Wenn man bei der Initiative von dem Motor der direkten Demokratie sprechen kann, ist das fakultative Referendum die dazugehörige Bremse. Denn mit ihr ist es möglich, eine bereits vom Parlament beschlossene Vorlage, mit einer bestimmten Anzahl von Unterschriften, wieder zu „kippen“. Daher wird es auch „Veto-Recht“ genannt.

Auch hier wird – wie bei der Initiative – von einem aktiven Referendum gesprochen, weil die Minderheit in Form des Volkes selbst die Initiative ergreifen kann und auch zivilgesellschaftliche Akteure, wie Verbände, Vereine, Bürgerversammlungen, können bei dieser Form des Referendums eine wichtige Rolle spielen.<sup>19</sup> Dieses Instrument der direkten Demokratie geht von einem „bottom-up“ Ansatz aus, also einer Demokratie „von unten“.

Auch dieses direktdemokratische Mittel ist unkontrolliert, da die Regierenden und ParlamentarierInnen über keinerlei Kontrolle dabei verfügen.

<sup>17</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.69

<sup>18</sup> Markku SUKSI: Bringing in the people: A comparison of constitutional forms and practices of the referendum (Dordrech, Martinus Nijhoff Publishers Verlag 1993), S.50

<sup>19</sup> Simon HUG, Occurrence and Policy Consequences of Referendums, in: Journal of Theoretical Politics, 16(3): 321-356, 2004, DOI 10.1177/0951629804043205, Abruf am 22.7.2019

Zudem hat das fakultative Referendum einen positiven Einfluss auf das Gleichgewicht zwischen den gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertretern und dem Volk. Denn die Parteien im Nationalrat und im Ständerat sind bemüht in der vorparlamentarischen Phase einen konsensfähigen Kompromiss zu finden um das Referendum möglichst zu vermeiden.

### **OBLIGATORISCHES REFENDUM**

Ein obligatorisches Referendum bezeichnet ein Referendum, das verfassungs- oder gesetzmäßig zwingend vorgesehen ist. In Österreich ist dies zB. der Fall, wenn es sich um eine „Gesamtänderung der Bundesverfassung“ handelt, wie beim Beitritt zur Europäischen Union. Diese sind weder einem kontrollierten noch einem unkontrollierten Referendum zuzuordnen und haben somit eine Sonderstellung in dieser Kategorisierung. Obwohl das Referendum von der Regierung ausgeht und sie somit das Agenda-Setting innehat, hat sie dennoch keine Kontrolle über deren Durchführung, weil sie automatisch stattfindet. Daher wird diesem Instrument eine mittlere Regierungskontrolle zugeschrieben.<sup>20</sup>

### **PLEBISZIT = kontrolliertes (passives) Referendum**

Ein Plebiszit ist ein Gegensatz zu der Initiative und dem unkontrollierten Referendum, da es ist lediglich ein kontrolliertes Referendum ist. Es kann nur von der Regierung oder dem Parlament initiiert werden und wird daher auch als „top-down“-Instrument oder direkte Demokratie „von oben“ bezeichnet. Auch hier ist es von Land zu Land unterschiedlich ob es ein Quorum gibt, wer wahlberechtigt ist und mit welcher Mehrheit eine Vorlage angenommen wird. In der Regel sind Plebiszite Ad-hoc Referenden. Es ist keinerlei Notwendigkeit in der Verfassung dafür vorgesehen, noch muss sich dafür irgendein Interesse in der Bevölkerung abzeichnen. Es kann dazu dienen, bei umstrittenen Themen innerhalb der Regierung das Volk entscheiden zu lassen, aber auch um Legitimation für Gesetze zu erhalten. Es kann auch strategisch von der Regierung genutzt werden, um von der Regierung oder vom Staat abzulenken<sup>21</sup> Beispiele dafür sind Korruptionsskandale oder schwierige politische Themen. Außerdem kann es vorkommen, dass dann nicht über das Thema abgestimmt wird, sondern es „Begleitthemen“ gibt, die dann berücksichtigt werden. In Österreich gab es zum Beispiel eine Abstimmung über ein Atomkraftwerk.

<sup>20</sup> Maija SETÄLÄ: On the problems of responsibility and accountability in referendums, in: European Journal of Political Research, 45:4, 699-721, 2006, <https://doi-org.uaccess.univie.ac.at/10.1111/j.1475-6765.2006.00630.x>, Abruf 20.10.2019

<sup>21</sup> Markku SUKSI: Bringing in the people: A comparison of constitutional forms and practices of the referendum (Dordrech, Martinus Nijhoff Publishers Verlag 1993), S. 10

Vor der Abstimmung hatte der damalige Bundeskanzler Bruno Kreisky angekündigt von seinem Amt zurückzutreten, falls die Abstimmung gegen die Inbetriebnahme des Kraftwerkes ausfällt.<sup>22</sup> Dies war für viele ein Grund gegen das Kraftwerk zu stimmen. Es ging daher nicht alleinig um das Abstimmungsthema.

Auch dies Art des Referendums ist kontrolliert bzw. passiv. Denn der Zeitpunkt, das Thema (Agenda-Setting) und jegliche weitere Vorgehensweise liegt bei den Regierenden bzw. der parlamentarischen Mehrheit und nur sie kann es auslösen.<sup>23</sup>

Ein Plebiszit ist nicht zwangsweise etwas, das nur in stabilen Demokratien vorkommt und es ist auch umstritten, ob es ein Mittel direkter Demokratie ist.<sup>24</sup> Der Grund dafür ist, dass es ein Instrument „von oben“ ist, das durch ein Staatsorgan ausgelöst wird<sup>25</sup> und dafür braucht es kein demokratisches politisches System. Sogar im nationalsozialistischen System bzw. vor der Machtübernahme Hitler's in Österreich gab es diese Art von Plebiszit, wo über die „Wiedervereinigung mit dem Deutschen Reich“ (den Anschluss an dieses) abgestimmt wurde. Aber auch in der jüngeren Vergangenheit ist dieses Phänomen noch zu beobachten. So zum Beispiel in der Türkei und in Ungarn 2017 und 2018, wo außenstehende Beobachter nicht mehr unbedingt von einer Demokratie sprechen.

In Ungarn stimmte man über die EU-Flüchtlingsquoten (Verteilung von Flüchtlingen in den EU Staaten) ab und in der Türkei über das Verfassungsreferendum 2017, das die Todesstrafe mitbeinhaltete. Plebiszite sind also durchaus auch ein Mittel illiberaler Demokratien, autoritärer Systeme und Diktaturen.

## **VOLKSBEGEHREN**

Das Volksbegehren wird hier erwähnt, da es in der Österreichischen Politik und dem Staatsverständnis, so auch auf der offiziellen Homepage des Innenministeriums, als Instrument der direkten Demokratie bezeichnet wird.<sup>26</sup> Wenn man aber davon ausgeht, dass direkte Demokratie immer mit unmittelbaren Entscheidungen des Volkes zusammenhängt, ist diese Einordnung nicht ganz richtig und wird in dieser Forschungsarbeit daher auch nicht unter direkter Demokratie berücksichtigt.

<sup>22</sup> Der Standard: Vor 30 Jahren: Das "Nein" zu Zwentendorf, 2018, <https://www.derstandard.at/story/1225359097446/vor-30-jahren-das-nein-zu-zwentendorf>, Abruf 20.10.2019

<sup>23</sup> Simon HUG, Occurrence and Policy Consequences of Referendums, in: Journal of Theoretical Politics, 16(3): 321-356, 2004, DOI 10.1177/0951629804043205, Abruf am 22.7.2019

<sup>24</sup> Theo SCHILLER: Direkte Demokratie, eine Einführung (Frankfurt/ New York, Campus Verlag 2002), S.14

<sup>25</sup> Silvano MOECKLI: So funktioniert direkte Demokratie (München, UKV Verlag 2018), S.32

<sup>26</sup> Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort: Volksbegehren, [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/buergerbeteiligung\\_\\_\\_direkte\\_demokratie/2.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/buergerbeteiligung___direkte_demokratie/2.html), Abruf 02.11.2019

Vielmehr ist das Volksbegehren eher als Volkspetition einzustufen, da bei diesem Instrument die BürgerInnen Gesetzesvorschläge einbringen können. Diese sind jedoch rechtlich nicht bindend, sondern müssen lediglich im Nationalrat behandelt werden.<sup>27</sup> Dieses demokratische Instrument ist also eher der partizipatorischen Demokratie zuzuschreiben. Von staatlicher Seite Österreichs wird hier aber keine Unterscheidung gemacht.

Aber auch das Wort „Volksbegehren“ wird nicht überall gleich verwendet. So ist es in anderen Ländern tatsächlich ein Mittel um direkt über Sachentscheidungen abstimmen zu können. Dort kann das Volksbegehren von einer Gruppe von BürgerInnen ausgelöst werden um dann einen Volksentscheid herbeizuführen.<sup>28</sup> Auch in Teilen Deutschlands kann man durch ein Volksbegehren Gesetzesentwürfe einbringen, so im Freistaat Bayern.<sup>29</sup> Falls das Parlament den Entwurf ablehnt, kommt es allerdings zur Volksabstimmung.

## **VOLKSBEFRAGUNG**

In einer Volksbefragung wird das wahlberechtigte Volk zu einem bestimmten Thema befragt. Rechtlich ist das Ergebnis nicht bindend.<sup>30</sup> Die Fragestellung und das Thema gehen konsequenterweise von der Regierung oder den ParlamentarierInnen aus. Die Möglichkeit einer Volksbefragung ist nur in Österreich bekannt.

Auch dieses Instrument fällt in Österreich unter direkte Demokratie, obwohl das Volk keine unmittelbare Entscheidung mit seiner Wahl treffen kann. Es bietet einzig Orientierungscharakter für Parlament und Regierung.

## **VOLKSENTSCHEID**

Volksabstimmungen werden manchmal auch Volksentscheide genannt. In beiden Fällen entscheidet das Volk über eine Vorlage.

## **VOLK**

Unter dem Begriff „Volk“ werden in dieser Arbeit alle stimmberechtigten BürgerInnen verstanden. Auch alle anderen Personen, die in einem Staat leben, sind zum Volk zu zählen, haben aber keinen Einfluss auf Wahlen oder Sachentscheidungen und werden daher in dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

---

<sup>27</sup> Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage), S.96

<sup>28</sup> Roland ERNE: Obligatorisches Referendum, Plebiszit und Volksbegehren – drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich in: T. SCHILLER und V. MITTENDORF, Perspektiven der direkten Demokratie (Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2002), S.77-87

<sup>29</sup> Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Volksbegehren und Volksentscheide, <https://www.stmi.bayern.de/suv/wahlen/volk/index.php>, Abruf 25.10.2019

<sup>30</sup> Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage), S.97ff

In den meisten Staaten sind nur StaatsbürgerInnen wahlberechtigt, so auch in Österreich, daher wird der Begriff so definiert um die direkte Demokratie besser vergleichen zu können.

## DEMOKRATISIERUNG

Unter Demokratisierung versteht man jegliche Maßnahme, welche die Demokratie in einem Land stärkt, unabhängig davon ob sie repräsentativen, beteiligenden (partizipatorischen) oder direkten Charakter hat. Auch wenn in Ländern eine Demokratie eingeführt wird, wie in den ehemaligen Ostblockstaaten, spricht man von Demokratisierung.

## PARTIZIPATION („sich beteiligen“)

Unter Partizipation versteht man jegliche Beteiligung am politischen Prozess, sei es durch Wahlen, Bürgerinitiativen, Leserbriefe bzw. Kommentare im Internet zu politischen Themen zu schreiben, zu streiken, sich zu versammeln, etc. Politische Partizipation ist die Teilhabe am politischen Prozess.

## SOUVERÄNITÄT

Mit der Souveränität eines Staates wird der Herrschaftsanspruch nach innen und außen bezeichnet.<sup>31</sup> Die **Volkssouveränität** – auf die sich die Schweiz ganz stark bezieht - überträgt diese Rechte und Eigenständigkeit auf das Volk (Volkssouveränität). Die Volkssouveränität äußert sich dementsprechend stark in der Bundesverfassung der Schweiz (wo es heißt, dass das Parlament nur „unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund“ ausübt.<sup>32</sup> Die Volkssouveränität wird in der Schweiz auch sehr oft einfach nur als „der Souverän“ bezeichnet.

## POLITIK

Politik bezieht sich auf die Gestaltung des Gemeinwesens durch verbindliche Entscheidungen.<sup>33</sup> Im engeren Sinne bezeichnet Politik die Strukturen (Polity), Prozesse (Politics) und Inhalte (Policy) zur Steuerung politischer Einheiten, wie des Staates, der Länder, Gemeinden oder auch Vereine.

---

<sup>31</sup> Dieter Nohlen, Florian Grotz: Kleines Lexikon der Politikwissenschaft (München, Beck 2011, 5. Auflage), S.551

<sup>32</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 148“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>33</sup> Dieter FUCHS/Edeltraud ROLLER (Hrsg.): *Lexikon Politik. Hundert Grundbegriffe*. Reclam, Stuttgart 2009, S.205ff

Politisches Handeln jedes Einzelnen, Organisationen, Interessengruppen oder Parteien zielen darauf ab die gesellschaftliche Entwicklung zu beeinflussen.<sup>34</sup> Damit sollen allgemein verbindliche Regeln, Gesetze entstehen, die das Zusammenleben der Menschen regeln.<sup>35</sup>

## **POLITISCHE KULTUR**

Die Politische Kultur bezeichnet das Verhältnis der Bevölkerung zum politischen System und wie politische Akteure agieren. Dieses Verhältnis entsteht aus inneren Voreinstellungen (Prädispositionen). Diese sind Einstellungen (attitudes) und Werte (values). Diese Voreinstellungen beeinflussen das politische System und die politische Kultur am meisten. Sie können von vielen Faktoren geprägt werden, wie von der Familie, der Schule, persönlichen Interessen, aber auch kollektiven Erfahrungen einer Gesellschaft, wie zB Kriege. Politische Kultur bezieht sich auf unterschiedliche menschliche Bewusstseinslagen und Mentalitäten, nationale und ethnische Identität. Dabei werden bestimmten Gruppen oder ganzen Gesellschaften bestimmte Denk- und Verhaltensweisen zugeschrieben.

## **POLITISCHES SYSTEM**

Das politische System eines Staates oder eines Staatenbundes umfasst die Gesamtheit aller staatlichen und außerstaatlichen Institutionen, Akteure, Normen und Verfahren innerhalb eines abgegrenzten Handlungsspielraums, welche an der Politikformulierung und –umsetzung beteiligt sein sollen.<sup>36</sup> Dieses funktioniert nur, weil diese Systeme einander verbindlich sind und die Mehrheit der Akteure in diesem politischen System von diesem überzeugt sind. Für die anderen gibt es Sanktionen oder Maßnahmen, um Beschlüsse durchzusetzen und Anerkennung zu erhalten.<sup>37</sup>

Ein wichtiges und übersichtliches Modell ist das politische Modell von David Easton. In diesem stellte er einerseits die Forderungen und die Unterstützungen für das politische System dar (Inputs) und andererseits Maßnahmen, die sich in Entscheidungen und konkreten Handlungsabläufen (Gesetze und Verordnungen) äußern, die als Outputs zusammengefasst werden.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage), S.11

<sup>35</sup> Thomas BERNAUER, Detlef JAHN, Patrick M. KUHN, Stefanie WALTER: Einführung in die Politikwissenschaft (Bade-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 2009) S. 32

<sup>36</sup> Everhard HOLTSMANN, Politik-Lexikon, (München, Wien, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2000), S. 546, 547

<sup>37</sup> Frank PILZ, Heike ORTWEIN, Das politische System Deutschlands : Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem (München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2), S. 8

<sup>38</sup> David Easton: A system analysis of political life. (New York, Wiley 1965), S.32

Diese genauen Inputs und Outputs können dann für jedes politische System konkretisiert werden. Dieses Modell wurde bereits erweitert, indem man es durch mehr Input- und Outputfunktionen ergänzte.

Bei der Analyse von politischen System werden immer die drei wichtigen politischen Funktionen des Politikbegriffs, der polity (formale Strukturen der Politik, wie Staatsaufbau und Verfassung), der politics (prozessuale Dimensionen der Politik, wie der informelle Austausch von Zugeständnissen bei Parteien) und die policy (die inhaltliche Dimension der Politik, wie konkrete Umsetzung der Arbeitspolitik) mit genau untersucht und bei Bedarf verglichen.

## 2.2 Theorien

Zunächst ist anzumerken, dass es keine eigene Theorie über direkte Demokratie gibt. Die meisten Demokratietheorien sind empirisch, das heißt, sie befassen sich damit, wie Demokratien tatsächlich ausgestaltet sind. Im Gegensatz dazu gibt es normative Demokratietheorien, also Theorien wie Demokratien aussehen sollten, wenn man sich auf den Begriff der „Volksherrschaft“ beruft. Jean-Jacques Rousseau (geboren im Jahr 1712 in Genf) gilt als Vater der normativen Theorie, weswegen sich die Schweiz sehr oft auf ihn beruft.

### Jean Jacques Rousseau - Gesellschaftsvertrag

Auch wenn Rousseau mit seinen Theorien nicht unumstritten war, kann er – aufgrund seiner Verbundenheit mit der Schweiz und umgekehrt – hier nicht unerwähnt bleiben. Obwohl Rousseau die meiste Zeit seines Lebens in Frankreich verbracht hat, bezeichnet er sich selbst als Genfer Bürger (Citoyen de Geneve).

Sein Hauptwerk ist *der Gesellschaftsvertrag* (im Originalen: *Du Contrat Social* von 1762).<sup>39</sup> Er geht darin davon aus, dass der Mensch ursprünglich in einem Naturzustand (natürlichen Zustand) lebt. Durch die Gesellschaft und zB. Privateigentum entstehen Konflikte. Dieser Naturzustand kann in einer Gesellschaft nicht erhalten bleiben. Daher ist Rousseaus Überlegung, unter welchen Umständen die Freiheit bewahrt bleiben kann, wenn man sich einer politischen Gemeinschaft unterwirft. Für ihn war die Lehre vom Übergang des Naturmenschen zum Citoyen (Bürger) wichtig.

---

<sup>39</sup> Jean Jacques Rousseau, Michael Holzinger (Hrsg.): *Der Gesellschaftsvertrag oder Die Grundsätze des Staatsrechtes, Du contrat social* (Berlin, Michael Holzinger 2016)

Dieser ist an der politischen Gerechtigkeit interessiert, die über seine demokratische Mitbestimmung durch demokratischen Mehrheitsentscheid bestimmt wird.<sup>40</sup> Dementsprechend wichtig sind für ihn die Begriffe Freiheit, Volkssouveränität, die Erhaltung der Freiheit des Volks, Solidarität – um überhaupt eine politische Gemeinschaft zu rechtfertigen - und Gleichheit. Diese Begriffe sind auch bei der französischen Revolution essentiell (um 1789), wofür Rousseau der wichtigste Wegbereiter war.

Obwohl er aus wohlhabendem Hause stammt, sieht er das Problem, dass staatliche Ordnung dabei hilft, die ungleichen Besitzverhältnisse zugunsten der Reichen zu zementieren. Es wird zwar Gleichheit unterstellt, herrscht aber de facto nicht vor.

Gleichberechtigung war für ihn ein Grundpfeiler wie sich eine politische Gemeinschaft organisieren soll. Dafür ist es wichtig, dass alle Bürger gleichberechtigt an politischen und rechtlichen Entscheidungen teilhaben sollen. So kann durch einen freien Wettbewerb von Überzeugungen über die Frage des Rechts und der Gerechtigkeit bestimmt werden. „One man, one vote“, war der Wegbereiter für viele weitere Theorien und praktische Umsetzungen von Demokratien.

Dies macht für ihn auch die Volkssouveränität aus, die nur erreicht werden kann, wenn sämtliche Bürger Entscheidungen selbst treffen. In seinem Gesellschaftsvertrag geht er dabei sogar so weit, dass er meint, dass ein Gesetz, das nicht persönlich vom Volk gebilligt wurde, auch kein Gesetz ist. Für ihn bilden die Bürger in ihrer Gesamtheit und deren Individuen den Souverän, wo auch der **politische Gemeinwille ("volonté general")** entspringt. Nur so sind Regierende und Regierte ident – man spricht hierbei auch von einer identitären Demokratie – und der Begriff von Herrschaft wird damit aufgehoben.<sup>41</sup> Der Gemeinwille zielt auf das Wohl aller aus und beruht daher auf Gerechtigkeit. Der Wille begründet sich aus allen TeilnehmerInnen. Im *volonté générale* sollen alle Interessen der Gesellschaft zusammengeführt werden. Die gleichzeitige Verwirklichung der Gleichheit und der Freiheit durch die direkte Demokratie führt zum inneren Frieden und ist letztendlich identisch mit dem universellen Gemeinwohl.<sup>42</sup> Er sieht den Menschen als vernünftiges Wesen an. Den Vertrag gehen daher alle freiwillig ein und ordnen sich diesem unter.

---

<sup>40</sup> Thomas FLEINER, Lidija R. BASTA FLEINER, Peter HÄNNI: Allgemeine Staatslehre: über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt (Berlin, Springer Verlag 20013. Auflage), S.119

<sup>41</sup> Dieter NOHLEN, Florian GROTZ., Lexikon der Politikwissenschaft : Theorien, Methoden, Begriffe (München, Beck, 2010), S.101

<sup>42</sup> Walter HALLER, Alfred KÖLZ, Thomas GÄCHTER: Allgemeines Staatsrecht (Basel, Heling Lichtenhahn 2008), S.160

Auch wenn er im Gesellschaftsvertrag eine Unterwerfung des Einzelnen unter den Gemeinwillen, der Staaten und die Föderation empfiehlt, ist es ihm gleichzeitig wichtig die Originalität zu schützen, indem sie in ihrem Handeln autonom bleiben.<sup>43</sup> Die Selbstständigkeit der Individuen und auch der Völker waren in seinem Weltbild wichtig. Auch in einem Staatenbund geht es nicht um Machtvergrößerung, sondern darum gemeinsam die Unabhängigkeit zu wahren und damit jedes Mitglieds und dessen Freiheit zu schützen. Für ihn steht die Schweiz als Vorbild eines Systems, dass eine „Einheit in Vielfalt“ bildet.<sup>44</sup> Ein Motto, das sich übrigens auch die Europäische Union zu Eigen gemacht hat. (später auf „in Vielfalt geeint“ verändert).

In seinem Gesellschaftsvertrag diskutiert er stark die Rechtmäßigkeit von Autorität. Er wendet sich auch, für damalige Zeiten fortschrittlich, gegen das Gottesgnadentum der Könige. Für Rousseau ist der „Mensch von Natur aus frei und fähig über sich selbst zu bestimmen“<sup>45</sup>, weswegen er Herrschaft durch andere ablehnt. Durch den Gesellschaftsvertrag soll Freiheit ermöglicht werden. Für ihn lässt sich so einfacher eine „Verbrüderung“ oder Solidarität unter dem Volk erreichen. So bezieht er sich gern auf einen Mythos der Schweiz, wo machtbesessene Fürsten in einem Krieg um die Religion im Jahr 1531 immer noch verhandelten, während das einfache Volk schon längst miteinander an einem Tisch bei einer Mahlzeit saß.<sup>46</sup> Für ihn ein Beweis, dass nur das einfache Volk für Frieden sorgen könne.

Volkssouveränität kann für ihn hauptsächlich in Volksversammlungen ausgeübt und Regierungsaufgaben dann an die Exekutive delegiert werden. Dabei muss einem bewusst sein, dass, wenn er von allen Bürgern – beispielsweise bei Versammlungen – spricht, dabei noch nicht von großen territorialen und zentralisierten Staaten gesprochen hat.

### Benjamin Barber – Starke Demokratie

Vieles von Rousseau hat der amerikanische Politikwissenschaftler Benjamin Barber ca. 200 Jahre später aufgenommen und daran weitergearbeitet. Er hat nicht nur theoretische Arbeiten geschrieben, sondern war auch im Beraterteam des ehemaligen US-Präsidenten Bill Clinton. Barber entwickelte das Modell der „starken Demokratie“.

---

<sup>43</sup> Tamara EHS: Helvetisches Europa – Europäische Schweiz“ (Frankfurt am Main, Europäischer Verlag der Wissenschaften 2005), S.68

<sup>44</sup> Tamara EHS: Helvetisches Europa – Europäische Schweiz“ (Frankfurt am Main, Europäischer Verlag der Wissenschaften 2005), S.65

<sup>45</sup> Tamara EHS: Helvetisches Europa – Europäische Schweiz“ (Frankfurt am Main, Europäischer Verlag der Wissenschaften 2005), S.66

<sup>46</sup> Tamara EHS: Helvetisches Europa – Europäische Schweiz“ (Frankfurt am Main, Europäischer Verlag der Wissenschaften 2005), S.69

Dieses Modell hält auch die Zivilgesellschaft für den Kern der Demokratie, weil dort die Kommunikation am Stärksten stattfindet. So wie Rousseau – der sich wohl noch nicht die großen zentralen Regierungen wie sie später herrschten vorstellen konnte – spricht auch Barber’s Modell für eine direkte Selbstgesetzgebung.<sup>47</sup> Als Beispiel nennt er Kommunen von 1.000-5.000 Menschen in direkter Nachbarschaft, die landesweit auf kommunaler Ebene politische Einheiten bilden. Dort erhalten diese dann gesetzgeberische Kompetenzen, die somit direktdemokratisch agieren können. Er sieht einen Widerspruch in der repräsentativen-liberalen Demokratie und der politischen Teilhabe. Denn die BürgerInnen sind dann nicht mehr „autonome Subjekte“, die frei entscheiden können, sondern werden zu Objekten gemacht, weil sie durch die Regierung fremdbestimmt werden. Auch hier ist er Rousseau’s Anschauung sehr nahe, der die Freiheit des Einzelnen gefährdet sieht, wenn die Menschen nicht direkt über sich bestimmen können. Er meint, dass Repräsentation die Partizipation zerstört. Außerdem sieht Barber in allen liberalen Demokratien das Problem, dass der Gemeinschaftsgedanke vernachlässigt wird, weil die Demokratie sich nur am Output orientiert.<sup>48</sup> Auch bei Kriterien an denen man die Demokratiequalität bewertet, übernimmt der Teil des Outputs einen viel größeren Teil als der Input - also wie Entscheidungen zustande kommen - ein. Damit kann man Demokratiedefizite nicht gut erkennen und der Herrschaft des Volkes (Input) wird dabei wenig Beachtung geschenkt.

In dieser Arbeit wird stark auf diese beiden Theorien von Barber und Rousseau Bezug genommen. Denn sie spiegeln stark die Elemente der direkten Demokratie und den hohen Stellenwert des Volks wider, politische Entscheidungen nicht abzugeben und sich selbst einzubringen und an der Politik teilzuhaben.

Diese beiden Demokratietheorien enthalten auch stark die Elemente der deliberativen Demokratie, in der der öffentliche Diskurs, Diskussionen und das Aushandeln von Positionen im Vordergrund stehen. Dies ist eine eigene Demokratietheorie, wobei diese Positionen das Wesen der Demokratie ausmachen und sich politische Entscheidungen an diesen öffentlichen Meinungen binden sollten. Diese Diskussionen stellen in diesem Konzept die Legitimität für politische Entscheidungen dar.

---

<sup>47</sup> Benjamin BARBER: Strong Democracy. Participatory politics for a new age (Berkeley, University of California Press 1984), S.147

<sup>48</sup> Andreas KOST: Direkte Demokratie (Wiesbaden, Springer Verlag 2013), S.13

Auch Rousseau und Barber sehen ein wesentliches Element der Demokratie darin, wenn man auf Marktplätzen oder in Kommunen diskutiert, aber sie gehen den Schritt weiter und sehen allein damit noch keine Legitimität verbunden, sondern erst wenn der Souverän (das Volk) auch in der Lage ist, Entscheidungen zu fällen.

Dies ist die „Input-Orientierung“ der Demokratie, die durch die Anerkennung des politischen Inputs legitimiert wird. Damit ist eine „Herrschaft durch das Volk“ oder auch „government by the people“ gemeint, wo politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse letztendlich auch immer durch das Volk legitimiert werden müssen und so eine demokratische Selbstregierung des Volkes herrscht. Ähnlich wie bei Rousseau besagt dies, dass die Regierten auch die Autoren der Gesetze sein sollen, denen sie gehorchen müssen.

Im Gegensatz dazu gibt es auch Demokratiemodelle, die sich auf die Output-Funktion berufen. Dabei ist die Legitimität auf die politischen Ergebnisse (Output) begründet – wie sie zustande kommen, spielt kaum eine Rolle. Die Legitimität begründet sich daher auf die Leistung und nicht auf Partizipation. Mit Leistung meint man in diesem Modell, Handlungen und Institutionen die das Gemeinwesen fördern. Bei der Output-orientierten Legitimation spricht man daher von einer „Herrschaft für das Volk“ oder „government for the people“. Die Zwangsgewalt der Herrschaft, die Zumutung des Gehorsams und die Unterwerfung unter dieses System wird hier mit der Gemeinwohlfunktion gerechtfertigt. Das politische und demokratische System stellt die Basis mit institutionellen Normen und Anreizmechanismen für das Gemeinwohl dar. Damit soll der Missbrauch öffentlicher Macht verhindert werden und auch effektive Problemlösung erleichtert werden.

Bei Theorien des demokratischen Verfassungsstaates geht es um das Spannungsverhältnis zwischen der Bindung an das Gemeinwohl, Gerechtigkeit und der Selbstregierung aller Bürger ein System zu institutionalisieren, das verantwortlich und responsiv agiert. Das Problem ist, dass, wenn man sich als Politikwissenschaftler oder auch in der Politik nur auf den Output konzentriert, die identitätsbildenden Elemente, die durch die Input-Faktoren entstehen, vollkommen verloren gehen. Wenn sich Menschen einbringen, sich mit politischen Entscheidungen auseinandersetzen, weil sie Einfluss darauf haben und miteinander sachlich diskutieren, entsteht auch eine Identität der politischen Gemeinschaft.

### Legitimationsarten, Input und Demokratie

Robert Dahl, ein amerikanischer Politikwissenschaftler und andere kritisieren, dass die meisten Rankings und Bewertungen der Demokratiequalität die Inputkriterien sehr vernachlässigen. Es ist ein Punkt von vielen, aber die Output-Legitimation hängt nicht zwingend davon ab, wie vorab demokratisch entschieden wurde und auch nicht, welche Politik verfolgt werden soll. Daher wäre es wichtig, den Input sehr genau zu analysieren und anders zu gewichten, da er Voraussetzung für jegliche Entscheidungen danach ist. Robert Dahl sieht die Demokratiequalität von der Inklusion möglichst aller BürgerInnen abgeleitet<sup>49</sup> – ein Qualitätsmerkmal, das in der Form der direkten Demokratie am ehesten zu erreichen ist, da sie alle wahlberechtigten Personen inkludiert.

Neben den beiden Legitimationsarten (Input und Output) gibt es noch die „Throughput-Legitimation“ – eine Art der Legitimierung die derzeit nur in der Schweiz gelebt wird. Dabei geht es darum, dass die Beherrschten beim Rechtssetzungsprozess beteiligt sind.<sup>50</sup> Auch hier geht es um eine große Annäherung von Regierten und Regierenden. Diese Entscheidungsgewalt von „einfachen BürgerInnen“, setzt den möglichst gleichberechtigten Zugang zu Informationen voraus, sowie Transparenz von staatlichen Informationsprozessen und Verwaltung. Diese Unterteilung ist wichtig um eine möglichst genaue Analyse von Legitimation durchführen zu können und wie der Einfluss der Bevölkerung auf Gesetze der direkten Demokratie tatsächlich ist.

Eine gute Möglichkeit, direktdemokratische Verfahren zu kategorisieren, hat Jung<sup>51</sup> etabliert. Anhand bestimmter Merkmale ist es möglich direktdemokratische Verfahren in der Schweiz zu analysieren und mit Österreich zu vergleichen. Diese sind folgende:

- 1) Wer ist die auslösende Instanz - Wer verfügt über die Kompetenz zur Auslösung einer Abstimmung?

Das kann die Regierung sein, die Parlamentsmehrheit oder – minderheit in einer oder beiden Kammern, das Staatsoberhaupt, eine bestimmte Anzahl von Regionalparlamenten oder -regierungen oder das Volk, also ein Teil der Stimmbürgerschaft

---

<sup>49</sup> Robert A. DAHL: On Democracy (New Heaven & London, Yale University Press 2000), S.38

<sup>50</sup> Näheres dazu in der „Komplexen Demokratietheorie von Fritz Scharpf, in: Manfred G. SCHMIDT: „Demokratietheorien. Eine Einführung (Heidelberg, Springer Verlag 2019, 6. Auflage), S.245ff

<sup>51</sup> Sabine JUNG: Die Logik direkter Demokratie (Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2001) S.90

- 2) Die Urheberschaft des Abstimmungsgegenstands – Wer ist der Urheber der zur Abstimmung stehenden Vorlage? (Volk oder Regierung)
- 3) Den Charakter der Abstimmung – hat die Abstimmung Zustimmung- oder Entscheidungscharakter?  
Findet sie vor oder erst nach einer Parlamentsentscheidung statt? Kann das Volk ein Veto gegen parlamentarisch verabschiedete Gesetze einlegen oder selbst aktiv werden, indem es Themen einbringt und Gesetze initiiert?
- 4) Regeln der Abstimmung – nach welchen Regeln wird entschieden? Gilt die einfache Mehrheit oder existieren bestimmte Zustimmungs- und/ oder Beteiligungsquoten

### **3 Geschichte in Bezug auf Demokratie**

#### **3.1 Geschichte der Demokratie**

##### Athen - Ursprung der Demokratie

Die Idee der Demokratie geht auf die griechische Antike zurück. Ein Verbund von Stadtstaaten gegen die Perser mit Athen als Anführer bildete die attische Demokratie. Der griechische Staatsmann und Politiker Kleisthenes (570-506 v. Chr.) brachte, wie schon vor ihm Solon, einige Reformen auf dem Weg. Für ihn galten sogar demokratische Grundprinzipien, wie wir sie heute kennen: das Recht über politische Angelegenheiten zu reden, Gleichheit vor dem Gesetz, die Gleichheit bei der Wahl von Vertretern bei der Volksversammlung und bei der Bekleidung von Ämtern.<sup>52</sup>

Damals (464 v. Chr. bis ca. 322 v. Christus) schon gab es Volksversammlungen, wo das Volk - Menschen die einen Bürgerstatus hatten - Entscheidungen treffen konnten. Allerdings waren davon sehr viele Menschen ausgeschlossen: sogenannte Sklaven und Metöken (Fremde, auch oft griechischer Herkunft, wenn deren Mutter oder Vater nicht aus Griechenland stammten) und alle Frauen. Letzten Endes war es daher nur ca. ein Fünftel der attischen Bevölkerung, die „registrierte Vollbürger“ und tatsächlich auch wahlberechtigt waren. Sie konnten direkt auf Entscheidungen, politischer Ämter, Kriegsfragen und Gesetze Einfluss nehmen und übten Regierungs-, Kontroll- und Gerichtsgewalt aus. Auch militärische Strategen (die einzige Exekutive damals) wurden damals gewählt. Die Sitzungen fanden häufig statt, es gab allein um die vierzig Pflichtsitzungen für das jeweilige Amtsjahr. Diese dauerten nicht länger als einen Tag und wurden vier Tage vor der Sitzung ausgeschrieben.

---

<sup>52</sup> Harald HAARMANN: „Harald: Mythos Demokratie: Antike Herrschaftsmodelle im Spannungsfeld von Egalitätsprinzip und Eliteprinzip“ (Frankfurt, Internationaler Verlag der Wissenschaften 2013)

Für arme Bürger war es nicht einfach bei den Versammlungen teilzunehmen, weil die Anreise oft lange und beschwerlich und mit Kosten verbunden war.

Es konnten Zusatz- und Alternativanträge eingereicht werden und es wurde darüber debattiert. Durch eine Wahl wurden auch Staatsämter zugeteilt. Demagogen nahmen dabei einen sehr großen Einfluss auf die Meinung des Volkes. Unabhängige Nachrichten oder mehrere Nachrichtenquellen gab es zu dieser Zeit freilich noch nicht. Der Kreis der Abstimmenden war in sich geschlossen und sie änderten ihre Meinung sehr schnell. In der Volksversammlung herrschte Redefreiheit und es gab keine Personen, die sich zu Parteien zusammengeschlossen hatten.

Eine weitere wichtige Institution war der „Rat der 500“, der ehrenamtlich war, wodurch die wohlhabenden Bürger begünstigt waren. Die Regierungszeit dauerte 36 Tage, danach entschied das Los wer das nächste Amt innehaben sollte. Der Vorsitzende wurde täglich ausgelost, welcher nicht öfter als einmal in der Periode den Sitz innehaben durfte. Dadurch konnte sich keine Machtanhäufung bilden. Außerdem waren so die Beteiligungs- und Einflusschancen gleich. Der Rat hatte die Aufgabe die Volksversammlung einzuberufen und auch die Themen der Versammlung festzulegen. Auch Ratsmitglieder konnten Gesetzesanträge einbringen und von der Volksversammlung gestellte Anträge befürworten oder ablehnen. Neue Gesetze wurden dann im Sinne der Volksmenge erlassen.

Zusätzlich gab es ein Scherbengericht. Dort konnten Bürger politisch entmachtet und verbannt werden. Eine weitere wichtige Institution war das Volksgericht, das sich auch durch eine Losentscheidung zusammensetzte. Insgesamt mit der Volksversammlung, waren so jährlich ca. 6.000 Bürger vertreten. Sie erhielten Diäten, also Taggelder für den Verdienstaufschlag, damit sie an Versammlungen teilnehmen konnten. So war es auch für weniger betuchte Männer möglich daran teilzunehmen. Sie besaßen Immunität ihrer Entscheidungen – alle anderen Amtsinhaber nicht. Sie schworen einen Eid (Heliasteneid) nach den geltenden Gesetzen zu urteilen, ihre Entscheidungen mussten sie aber nie begründen und waren darin vollkommen frei.

Aristoteles (384 bis 322 v. Chr.) prägte den Begriff des „zoon politikon“. Dies bedeutet, dass der Mensch ein soziales und politisches Wesen ist. Das Endziel sei ein Staat und dessen Autarkie. Für Solon sollte die Politik Aufgabe aller Bürger sein. Sie bestimmen über Rechte und Pflichten, welche in einer Verfassung zusammengetragen sind. Solon schaffte damals schon ein umfassendes Gesetzeswerk, das Verfassungscharakter hatte.

Durch all die einschneidenden Rechte damals und der Versuch einer Gewaltenteilung, spricht man heute von der attischen Demokratie oft als „Wiege der Demokratie“.<sup>53</sup>

### Ursprung des Parlaments in England

Die Anfänge des Parlamentarismus gehen auf England zurück. Dort bildete sich das Parlament schon im 13. Jahrhundert, so wie wir es heute kennen. Das im Englischen hergeleiteten Wort „parliament“ bedeutet eigentlich Gespräch.<sup>54</sup> Seit dem Ende des 13. Jahrhunderts unter Edward I (1272 bis 1307) wurde es von einem beratenden Organ des Königs der „Oberen“ (Prälaten, Magnaten und Barone) zu einem Ort der Volksvertreter und gilt damit als Geburtsstunde des englischen Parlamentarismus („the model for all future parliaments“). Der König rief die Versammlungen im Parlament für Feudalherren bestimmter Grafschaften, Grafschaftsrittern, Kronvassallen (earls, barons, bishops, prelates) und Bürgern der Städte und Flecken (boroughs, eine Art Bezirk) ein. Im Parlament wurde über Abgaben und Gesetze – gemeinsam mit dem König – entschieden.<sup>55</sup> Im 17. Jahrhundert, nach dem Hundertjährigen Krieg und nach den Rosenkriegen der Tudors, als ein englisches Nationalgefühl entstand, wurde auch die Nationalrepräsentation im Parlament zu einem Verfassungsprinzip und jeder fühlte sich dort anwesend, wenn nicht selbst, dann durch eine Vertretung.<sup>56</sup> Ab dem 18. Jahrhundert war es der Regierung möglich, das Parlament aufzulösen, was immer wieder als Drohung im Raum stand. Im 19. Jahrhunderts kam es dann zum allgemeinen Wahlrecht und zum Parteienstaat. Heute ist die Regierung dem Parlament verantwortlich. Dieses kann die Regierung durch ein Misstrauensvotum zum Beispiel auflösen. Der Grundgedanke des Parlamentarismus ist geprägt durch Legitimierung von Staatsgewalt und Gesetzgebung sowie die rechtliche Bindung politischer Herrschaft.<sup>57</sup>

Zusammenfassend könnte man sagen, dass die attische Demokratie die Wiege der direkten Demokratie war und das Parlament in England, der Ursprung der heutigen repräsentativen Demokratie, wie es sie aktuell auch in Österreich gibt.

<sup>53</sup> Hans VORLÄNDER: Grundzüge der athenischen Demokratie, 6.1.2014, <https://www.bpb.de/175892/grundzuege-der-athenischen-demokratie?p=all>, Abruf 22.7.2019

<sup>54</sup> Peter BADURA: „Die parlamentarische Demokratie“ in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag 1987), S.963

<sup>55</sup> Norman WILDING/Philipp LAUNDY: An Encyclopaedia of Parliamen (London, Cassell 1961) S.437

<sup>56</sup> John E. NEALE: „The Elizabethan House of Commons“ (London, Cape 1949)

<sup>57</sup> Peter BADURA: „Die parlamentarische Demokratie“ in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag 1987), S.963

### 3.2 Geschichte der direkten Demokratie in der Schweiz

#### Parlament

In der Schweiz wurde bereits 1848 das erste Mal ein Parlament demokratisch (vom männlichen Teil der Bevölkerung) gewählt. Dies war damals europaweit einzigartig.<sup>58</sup> Das Parlament wurde mit sehr weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, weil es allein den Souverän bildete. Als einziges Gremium bildete sich dort der Volkswille und repräsentierte ihn damit auch, womit es sich die höchste Legitimationsstufe verschaffte. Denn „aus demokratischer Sicht, muss aller Staatswille auch Volkswille“ sein,<sup>59</sup> weswegen ihm auch die höchste Macht zukam. Diese Sichtweise der Schweiz zeigt sehr deutlich die Verbindung zu den Vorstellungen von Demokratie Rousseau's, der den Volkswillen als oberste Handlungsprämisse für den Staat vorsah, indem alle Bürger gleiche Rechte hatten. Als Vertretung des Schweizer Volks hat das Parlament den Bundesrat, das Bundesgericht und den General gewählt, sowie dessen Arbeit kontrolliert.

Demokratie fand damals nur im Parlament statt, aber nicht in Parteien oder Fraktionen, wie man es heute kennt. Daher war es den Öfteren möglich, Abgeordnete durch überzeugende Argumente zum Mitstimmen zu bewegen. Die Meinungsfindung war im Gegensatz zu heute individueller und informeller. Die Parlamentarier fühlten sich dem eigenen regionalen Wählerkreis verpflichtet und nicht Interessensgruppen. Vorhergehende Versammlungen wurden in der Folge auch missbilligt. Auch wenn dies in der heutigen Zeit chaotisch wirken mag, arbeitete das Parlament nach der Gründung schnell und effizient. Vermutlich lag es daran, dass die meisten vorher in den kantonalen Parlamenten schon tätig waren und von deshalb auch Kommissionen einführten – Ausschüsse waren in der Tagessatzung noch keine vorgesehen. Die erste andauernde Kommission war die Petitions- und Bittschriftenkommission. Mit dem Einsetzen von ständigen Kommissionen war die Angst verbunden, dass das Parlament als stärkste Macht der Legislative verliert. Daher war man sehr zögerlich mit der Einführung von ständigen Kommissionen. Als Parteien an Stärke gewannen, führte dies dann auch zu mehr Kommissionen, wo sich ihre Macht festsetzte. Die Themen bei der Gründung des Parlaments waren den heutigen sehr ähnlich, wie Verkehr, Budget, Asylproblematik, Umgang mit dem europäischen Umfeld, etc. Die wichtigste Aufgabe des Parlaments bestand im Willensbildungsprozess.

---

<sup>58</sup> Adrian VATTER, Das politische System der Schweiz (Baden-Baden, Nomos 2014), S.273

<sup>59</sup> Adrian VATTER, Das politische System der Schweiz (Baden-Baden, Nomos 2014), S.276

Die Regierung bereitete zahlreiche Beschlüsse vor und setzte sie oft sogar eigenständig um, wenn das Parlament gerade nicht tagte. Damit war es eher ein Redeparlament.<sup>60</sup>

Besonders das erste Parlament stellte eher ein Parlament der Sieger des Sonderbundkrieges dar.<sup>61</sup> Die Verhältnisse dort kamen besonders aufgrund des Majorzwahlverfahrens zustande. Minderheiten werden dort nicht berücksichtigt. Es war eine starke Persönlichkeitswahl, wovon gerade auch große Interessensgruppen profitierten. Zudem hatten die Radikalen ein großes Übergewicht im Parlament, weil die Wahlkreise so eingeteilt wurden, dass sie davon einen Vorteil mit sich getragen haben.<sup>62</sup> Das änderte sich, als 1919 die Proporzwahl eingeführt wurde und damit auch bisher unterrepräsentierte Parteien nun im Parlament vertreten waren. Somit konnte auch eher ein Abbild der Bevölkerung geschaffen werden.

In 3-jährigen Abständen wurde bis zum Jahr 1931 der Nationalrat gewählt, danach alle 4 Jahre. Das Parlament entwickelte sich aber erst dann zu einer echten Volksvertretung, als – relativ spät - 1971 das Frauenstimmrecht eingeführt wurde und somit die gesamte Schweizer Bevölkerung in diesem repräsentativen Gremium vertreten war.

### Direkte Demokratie

Am Wiener Kongress 1814/1815 wurde der Schweiz Neutralität zugesichert und gleichzeitig auch verordnet. Damit schaffte man Platz für die Neustrukturierung und zugleich die Grundlage für die Regeneration. Die zentrale Forderung der Regeneration war die direkte Mitsprache des Volkes. Die Zeit der Regeneration fand in der Schweiz vom Ende der „Restauration“ (1815-1830) bis zum Ende des Sonderbundkriegs (1847/1848) statt.

Bereits in den 1830er Jahren, bald nach dem Aufkommen der liberalen Bewegungen, wurde die Forderung nach einer direkten Mitsprache des Volkes laut. Die ländliche Bevölkerung war dabei durch Volksbewegungen ein zentraler Akteur – ganz im Unterschied zu anderen Ländern in Europa, so wie Österreich, wo Revolutionen spätestens 1848 niedergeschlagen wurden. Die Schweiz war somit das einzige Land, wo sich 1848 die Bauern durchgesetzt und gegen die Besitzenden aufgelehnt haben. Von da an herrschte keine Klassentrennung mehr, wenn es um politische Rechte ging. 1848 wurde in der Schweiz der Bundesstaat gegründet.

In den neugegründeten Kantonsverfassungen wurden weitgehende Volksrechte eingeführt. In der deutschsprachigen Schweiz wurde damit am frühesten begonnen und es herrschten nur wenige Restriktionen.

---

<sup>60</sup> Jean-Francois AUBERT: Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 und 1998 (Basel/ Frankfurt a. Main, Helbing & Lichtenhahn 1998), S.51

<sup>61</sup> Adrian VATTER, Das politische System der Schweiz (Baden-Baden, Nomos 2014), S.277

<sup>62</sup> Jean-Francois AUBERT: Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 und 1998 (Basel/ Frankfurt a. Main, Helbing & Lichtenhahn 1998), S.40

Im Kanton Basel-Landschaft wurden dem Volk halbjährlich alle Gesetze zur Abstimmung vorgelegt. Nach und nach führten alle Kantone fakultative Referenden, Volksinitiativen oder Plebiszite ein. Die Sozialdemokraten sahen die Volksinitiative als Mittel um soziale Probleme zu entschärfen. In den 1860er Jahren gab es eine große demokratische Bewegung. Diese war geprägt von den ideellen Wurzeln der französischen Revolution, vor allem von den Schriften von Rousseau, den Girondisten und den Jakobinern. Seit der Revision der Bundesverfassung wurde 1874 bundesweit das fakultative Referendum und die Volksinitiative auf Partialrevision (1891) eingeführt.<sup>63</sup> Anfangs wurde das fakultative Referendum auch stark von der Opposition genutzt. Die Basis für diese weitreichenden Veränderungen durch die Volksrechte legte die Bundesverfassung 1848. Sie schrieb vor, dass jede neue Kantonsverfassung die Möglichkeit des obligatorischen Verfassungsreferendums und eine Volksinitiative auf Gesamtänderung des kantonalen Grundgesetzes garantieren muss.<sup>64</sup>

Damit wurde das Gesetzgebungs-Monopol des Parlaments aufgebrochen und der Souverän konnte nun direkt eingreifen und das Parlament durch die direkte Demokratie kontrollieren. Das Parlament erfuhr an Machtverlust und so wurde die Schweiz bis heute zur einzigen halbdirektdemokratischen Demokratie weltweit. Das moderne Schweizer Staatswesen steht für die individuelle Freiheit und Gleichheit, Volkssouveränität, Freiheitsrechte, Gewaltenteilung und rationale Legitimation des politischen Systems. Das Gemeinwesen der Schweiz identifiziert sich insoweit mit Rousseau, dass es den Staat als „politische Gesellschaft“ ansieht. Macht wird dabei nicht negativ gesehen, weil das Volk als Teil der politischen Macht angesehen wird, das weitgehend daran partizipieren soll.<sup>65</sup>

#### **4 Verfassung**

Die Verfassung stellt das rechtliche, normative und politische Fundament einer Demokratie dar und bildet dadurch die institutionellen Spielregeln ab.<sup>66</sup> Deswegen müssen Entscheidungsformen dem Verfassungsrecht zugrunde liegen. Es enthält deshalb die Besonderheit, dass es Vorrang vor allen anderen staatlichen Rechtsvorschriften genießt und es ist schwerer zu ändern, als normal geltendes Recht.

---

<sup>63</sup> Adrian VATTER, *Das politische System der Schweiz* (Baden-Baden, Nomos 2014), S.365ff

<sup>64</sup> Stefan G. SCHMID: *Direkte Demokratie und dynamische Verfassung – Zum Wandel des Verfassungsverständnisses in der Schweiz im 19. Jahrhundert*. In: Andreas AUER, Réne Roca, (Hrsg.): *Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen* (Zürich/ Basel/ Genf, Schulthess), S.25

<sup>65</sup> Thomas FLEINER, Lidija R. BASTA FLEINER, Peter HÄNNI: *Allgemeine Staatslehre : über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt* (Berlin, Springer Verlag 20013. Auflage), S.638ff

<sup>66</sup> Adrian VATTER: *Das politische System der Schweiz* (Baden-Baden, Nomos Verlag 2018, 3. Auflage), S.415

In der Verfassung sind üblicherweise Bestimmungen über die Staatsform (zB. Republik oder Monarchie) und Struktur des Staatsverband, wie Einheitsstaat oder Bundesstaat geregelt. Desweiteren regelt sie die Staatsaufgaben, Staatsorganisation und Staatsziele sowie das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat und deren Rechte und Pflichten. Mit der Gesetzgebung, der Gerichtsbarkeit und der Verwaltung (Staatsgewalten) wird das Zusammenspiel untereinander sowie mit Organisationen, in der Verfassung, geregelt. Sie ist ein Grundbestandteil jedes politischen Systems. Daher werden in diesem Kapitel einzelne Punkte in der Verfassung der Schweiz erklärt, die Einfluss auf das politische System, speziell im Hinblick auf die direkte Demokratie haben. In Bereichen, wo es diesbezüglich einen großen Unterschied zu Österreich gibt, wird auch die Situation in Österreich aufgezeigt, um so ein besseres Verständnis für die unterschiedliche politische Praxis zu erzeugen.

#### **4.1 Die Entstehung der Verfassungen**

##### Die Entstehung der Verfassung in der Schweiz

Die Verfassung in der Schweiz wurde 1848 per Dekret ins Leben gerufen, dem ging ein Sonderbundeskrieg voraus – ein ca. 3-wöchiger Bürgerkrieg über die Gründung eines Sonderbundes. Die verschiedenen Kantone hatten ihre eigenen Verfassungen, weswegen die Revisionskommission mit den Gründungsvätern der Verfassung (Henri Druoy und Johann Konrad Kern) mit liberal-radikalen Mitgliedern die Aufgabe hatte, ein „Föderativsystem“ zu schaffen, „das das nationale oder gemeinsame, als auch das kantonale oder besondere achten.“ So wurde die Schweiz bereits 1848 der erste Bundesstaat in Europa und der zweite weltweit, nach der USA, gegründet. Diese Verfassung war stark föderalistisch geprägt, die Souveränität der Kantone sollte nicht mehr als notwendig eingeschränkt werden. Dies war auch der Grund weshalb nur sehr wenige Befugnisse im Bund geregelt wurden, wie die Außenpolitik, das Zoll-, Post und Münzwesen, teilweise die Armee, Recht über Krieg und Frieden, Presse- und Vereinsfreiheit.

Vorbild dieser Verfassung waren die USA mit ihrem Zweikammern-System – weshalb die Bundesstaaten sehr stark miteinbezogen wurden – sowie die staatsrechtlichen Ideen der französischen Revolution mit deren Bürgerrechten und Werten. Bis heute gelten die darin festgeschriebenen politischen Gewalten von Bundesrat (Regierungsfunktion, Legislative), Bundesversammlung (Parlament, Exekutive) und dem Bundesgericht (Judikative).<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Adrian VATTER, Das politische System der Schweiz (Baden-Baden, Nomos 2014), S.416ff

In der Gesetzgebung war die repräsentative Demokratie festgeschrieben und bereits die Gewaltenteilung, die Rechtsgleichheit und Freiheitsrechte.

Volksrechte kannte man schon damals, obwohl von einer direkten oder halbdirekten Demokratie noch keine Rede sein konnte. Dennoch war in dieser Verfassung bereits das obligatorische Verfassungsreferendum festgeschrieben, das automatisch unter bestimmten Bedingungen in Kraft tritt, und die Volksinitiative bei Totalrevision der Verfassung.

Das Volk war schon damals ein wichtiger Bestandteil in der Schweiz und ihrer Verfassung. So steht in Kapitel 1 der Bundesverfassung, dass das Schweizervolk, gemeinsam mit allen Kantonen die Eidgenossenschaft bildet.<sup>68</sup> Die Schweiz ist aufgrund einer Volksabstimmung entstanden. Die erste Verfassung wurde durch das Volk legitimiert.<sup>69</sup> Dadurch war das Volk von Anfang an in die Politik ihres Landes eingebunden und ein Teil ihrer Entscheidungen.

### Die Entstehung der Verfassung in Österreich

In Österreich entstand die Verfassung 1920, nachdem sie seit 1918 ausverhandelt wurde. Sie entstand mit den Erfahrungen der Monarchie und dem dortigen Parlament (Reichsrat). Grundlegend verantwortlich für diese Verfassung war die damals Christlich-Soziale Partei und die Sozialdemokratische Partei, wobei sich die Sozialdemokratische Partei durchsetzte – die Christlich-Sozialen hätte eine stärkere Einbindung des Wahlvolkes vorgesehen.<sup>70</sup> Starke Befürworter direkter Demokratie waren beide Großparteien dennoch nicht. Lediglich eine Volksabstimmung, abhängig vom Nationalrat wäre damals schon vorgesehen gewesen. In der Nachkriegszeit setzte sich die repräsentative Demokratie endgültig durch, obwohl durch Karl Renner (SPÖ) und Teile der Arbeiterbewegung auch rätendemokratische Konzeption angedacht waren.<sup>71</sup> Die Rätendemokratie wäre einer Volksherrschaft sehr viel nähergekommen, denn in ihr werden in einem Stufensystem Räte gewählt, die an die Weisungen ihrer Wähler gebunden sind und ihnen auch direkt verantwortlich sind. Sie können jederzeit wieder abgewählt werden.

Der Urheber der Verfassung, Hans Kelsen, hatte Gegenteiliges festgeschrieben. In seiner Interpretation der Demokratie, dürften die Repräsentanten keine bindenden Instruktionen vom Wähler erhalten. Er spricht gar von einer „Fiktion der Repräsentation“, die rein dazu dient durch den Parlamentarismus die Volkssouveränität zu legitimieren.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kapitel 1“, 23.09.2018,

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.08.2019

<sup>69</sup> Historisches Lexikon der Schweiz: Bundesverfassung, 3.5.2011, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009811/2011-05-03/>, Abruf 22.09.2019

<sup>70</sup> Gertrude BERNHOFER: Anspruch und Wirklichkeit von direkter Demokratie in Österreich untersucht an den Volksbegehren „Veto gegen Temelin“ und „Sozialstaat Österreich“ (Salzburg, Dipl.-Arbeit 2005), S.29ff

<sup>71</sup> Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage), S.147

<sup>72</sup> Hans KELSEN: Vom Wesen und Wert der Demokratie. (Aalen, Scientia Verlag 1929 [2. Auflage1981]), S.30

In seinem System der parlamentarischen Demokratie sieht er die Integrationsleistungen, die in einem bürgerlichen Staat notwendig sind, am besten erfüllt. Das macht für ihn den Parlamentarismus zu einer Volkssouveränität.<sup>73</sup> Um die politische Macht bzw. Herrschaft von Bürgern geht es ihm in einer Demokratie nicht und daher auch nicht in der Verfassung. In modernen Demokratietheorien der Politikwissenschaft bezeichnet man damit die Legitimierung durch den „Input“ in das politische System. Die Demokratie in der Verfassung sah Kelsen als ein „Mittel zur Erzeugung der staatlichen Ordnung“<sup>74</sup> und interpretiert damit den Begriff der Demokratie um, indem er die Volksherrschaft (Demokratie) ganz den Parteien in Parlamenten übergibt. Die Gesellschaft wird in der Verfassung nur dahingehend berücksichtigt, um das Verhältnis der Bürger zur Staatsgewalt zu regeln.

Für ihn war Demokratie unvermeidlich ein Parteienstaat.<sup>75</sup> Denn ein isoliertes Individuum habe keine Chance zur Existenz und daher brauche es Parteien um den „gleichgerichteten Willen der Einzelnen zusammenzufassen“.<sup>76</sup>

Das Gründungsdokument Österreichs von 1918 wies im Artikel 1 folgendes auf: Deutschösterreich ist eine demokratische Republik. Alle öffentlichen Gewalten werden vom Volk eingesetzt“.<sup>77</sup> Dies zeigte schon deutlich den Repräsentationscharakter auf. In der Verfassung hieß es dann „das Recht geht vom Volk aus“. Die Volksherrschaft ist jedoch auf Wahlakte und Referenden beschränkt. Referenden gibt es nur, wenn es die Repräsentanten so vorsehen und initiieren. „Die restliche Zeit regiert das Volk nicht, es wird regiert“, wie es der Politikwissenschaftler Müller klar zum Ausdruck bringt. Dabei wird es von den Institutionen regiert, die das Volk indirekt oder direkt gewählt hat, wie Nationalrat, Bundesrat und Bundespräsident.<sup>78</sup> Dem Volk bleibt keine Möglichkeit in irgendeiner Weise einzugreifen, bis zur nächsten Nationalratswahl.

---

<sup>73</sup> Ebd. S. 150ff

<sup>74</sup> Hans KELSEN: Vom Wesen und Wert der Demokratie. (Aalen, Scientia Verlag 1929 [2. Auflage1981]), S.94

<sup>75</sup> Hans KELSEN: Vom Wesen und Wert der Demokratie. (Aalen, Scientia Verlag 1929 [2. Auflage1981]), S.20

<sup>76</sup> Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage), S.148

<sup>77</sup> Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage), S.43

<sup>78</sup> Wolfgang Müller: Der Bundespräsident, in: Herbert DACHS et al (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch (Wien 2006 S.188-201)

<b>Verfassung</b>	<b>AT</b>	<b>CH</b>
<b>Gründung</b>	In Kraft seit 1920, Bundesstaat	In Kraft seit 1848, 1. Bundesstaat in Europa
<b>Historischer Hintergrund</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erste Verfassung nach Monarchie</li> <li>• durch und mit Parteien entstanden</li> <li>• zwischen 1918 und 1920 ausgearbeitet, man einigte sich erstmals auf Spielregeln</li> </ul> <p>Trägt die Handschrift von Hans Kelsen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sieht Demokratie unvermeidlich als Parteienstaat („unmittelbare Demokratie“)</li> <li>• spricht von der „Fiktion der Repräsentation“</li> <li>• RepräsentantInnen dürften von Wählern keine bindenden Instruktionen erhalten</li> <li>• bezieht Gesellschaft nur insofern mit ein, als das Verhältnis der Bürger zur Staatsgewalt geregelt wird</li> <li>• Volksherrschaft auf Wahlakte und Referenden beschränkt</li> <li>• Wahlrecht: seit 1848 Männerwahlrecht mit starker Zensur, allgemeines gleiches Wahlrecht 1918 für Frauen und Männer</li> <li>• Verfassung wurde von Parteien und Rechtswissenschaftlern geschaffen, ohne jemals vom Volk legitimiert worden zu sein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aushandlung von kantonalen Verfassungskämpfen innerhalb eines Jahres</li> <li>• Verfassungsväter wollten ein Föderativsystem, dass das „nationale oder gemeinsame“ als auch das „kantonale oder besondere“ achtet, schaffen</li> <li>• stark durch die Verfassung der USA, mit ihrem bundesstaatlichen Aufbau und dem Zweikammern-System, geprägt.</li> <li>• staatsrechtlichen Ideen von französischer Revolution beeinflusst, mit Werten der Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit (Solidarität)</li> <li>• Wegbereiter der französischen Revolution: Jean Jacques Rousseau: „Regierende und Regierte müssen ident sein“</li> <li>• Verfassung enthielt bereits obligatorisches Verfassungsreferendum (Volksrecht)</li> <li>• Wahlrecht: Seit 1848 allgemeines gleiches Männerwahlrecht, Pionier dieses Rechts, aber erst 1971 Stimmrecht der Frauen auf Bundesebene<sup>79</sup></li> <li>• Schon die erste Verfassung der Schweiz, wurde dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wie auch die größte Änderung im Jahr 1999</li> </ul>

<sup>79</sup> Schweizerisches Bundesarchiv: „Schweizer Staat und Volk nach 1848“, 31.5.2016, <https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/recherche/suchen/themen/die-moderne-schweiz/schweizer-staat-und-volk-nach-1848.html#-762548587>, Abruf am 7.8.2019

### Staatsformen

Daraus ergibt sich, bis heute, folgende Staatsform:

	<b>AT</b>	<b>CH</b>
<b>Staatsform</b>	Republikanischer & demokratischer Staat	Republikanischer & halbdirekt-demokratischer Staat

## 4.2 Novellen in der Verfassung zu direkter Demokratie

### Novellen in der Verfassung zu direkter Demokratie in der Schweiz

In der Schweiz ging bereits 1874 der Übergang von der repräsentativen Demokratie zur halbdirekten Demokratie von statten, mit der Einführung des fakultativen Referendums, auch Veto-Referendum genannt. Damit können beschlossene Gesetze wieder rückgängig gemacht werden.<sup>80</sup>

Ab 1891 war auch bei einer Teilrevision der Bundesverfassung eine Volksinitiative – initiiert vom Volk – möglich, bis dahin nur bei einer Totalrevision. Durch Initiativen haben die Stimmbürger nun die Möglichkeit ihre eigenen Anliegen auf die politische Agenda zu bringen. Seit 2001 gibt es dahingehend eine Revision, indem der ausformulierte Vorschlag oder die allgemeine Anregung vom Bundesrat und Parlament überprüft werden. Diese können dann eine Empfehlung für eine Annahme oder eine Ablehnung sowie einen Gegenvorschlag einbringen.<sup>81</sup>

Ab den Jahren 1921 und 1977 bekam das Volk auch Mitsprache in außenpolitischen Fragen. So zum Beispiel, wenn es um Beschlüsse für den Beitritt zu supranationalen Organisationen oder der kollektiven Sicherheit (zB NATO, der EU und den Vereinten Nationen) ging.

Seit 2003 ist ein fakultatives Staatsreferendum nun für alle Verträge möglich, vorher war es für gewisse Teile eingeschränkt.

1939 und 1949 wurde versucht das Volksrecht einzuschränken, indem man ein „resolutes Stimmrecht“ einführte. Damit hat die Bundesversammlung die Möglichkeit, Beschlüsse durch einen Dringlichkeitsantrag dem Referendum zu entziehen. Allerdings trat der Beschluss nach einem Jahr außer Kraft, aufgrund der Tatsache, dass der Beschluss nicht verfassungskonform ist oder durch das Volk aufgehoben wird.

2003 wurde eine „allgemeine Volksinitiative“ eingeführt, die aber 2009 wieder außer Kraft gesetzt wurde, da dieses Instrument nicht praxistauglich war. Diese allgemeine Volksinitiative ist vergleichbar mit dem österreichischen Volksbegehren.

<sup>80</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 141“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.08.2019

<sup>81</sup> Maija SETÄLÄ: On the problems of responsibility and accountability in referendums, in: European Journal of Political Research, 45:4, 699-721, 2006, <https://doi-org.uaccess.univie.ac.at/10.1111/j.1475-6765.2006.00630.x>, Abruf 20.10.2019

Damit waren nur „allgemeine Anregungen“ verbunden, aber über den endgültigen Gesetzestext sowie über die Normstufe, also ob das Gesetz in den Verfassungsrang gehoben wird oder als einfaches Gesetz verabschiedet wird, sollte das Parlament entscheiden.<sup>82</sup> Bei Verfassungsänderung wäre allerdings obligatorisch weiterhin eine Volksabstimmung notwendig gewesen.

### 4.3 Wer kann Verfassungsänderungen erwirken?

#### Verfassungsänderungen in der Schweiz

In der Schweiz muss jede Verfassungsänderung vom Volk genehmigt werden. Dies spricht dafür, dass die Verfassung als wertvolles Mittel für die Schweizer Bevölkerung gesehen wird. So heißt es in der Präambel „Das Schweizer Volk und die Kantone... geben sich folgende Verfassung“.<sup>83</sup>

Neben dem Volk kann auch eine der beiden Kammern eine teilweise oder vollständige Änderung der Verfassung vorgeschlagen. Abgestimmt werden muss in jedem Fall vom Volk. Weiters gilt für Abstimmungen, dass die Einheit der Form und Materie gewährleistet werden muss. Die Form beinhaltet einen ausgearbeitet Gesetzesentwurf oder Anregung, die Einheit der Materie, dass ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss, wenn eine Vorlage aus verschiedenen Teilen besteht.

#### Verfassungsänderungen in Österreich

Die österreichische Verfassung benötigt eine 2/3 Mehrheit des Parlaments (anwesende Parlamentarier) oder des Bundesrats bei einer Anwesenheit von mindestens 50% um eine Verfassungsänderung durchzuführen.

Alle Änderungen, die die Kompetenzen der Bundesländer beschneiden, benötigen zudem eine 2/3 Mehrheit des Bundesrates.<sup>84</sup>

Eine Gesamtänderung der Bundesverfassung (Totalrevision) ist zwingend einer Volksabstimmung zu unterziehen; andere Verfassungsänderungen nur dann, wenn ein Drittel der Abgeordneten des Nationalrats oder des Bundesrats dies verlangt.<sup>85</sup> Wie genau eine Gesamtänderung definiert wird, das entscheidet von Fall zu Fall der Verfassungsgerichtshof.<sup>86</sup>

<sup>82</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.367

<sup>83</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kapitel 1“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.08.2019

<sup>84</sup> Rechtsinformationssystem: Bundesverfassungsgesetz Österreich, Artikel 44, Abs. 2, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, Abruf 7.11.2019

<sup>85</sup> Rechtsinformationssystem: Bundesverfassungsgesetz Österreich, Artikel 44, Abs. 3,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, Abruf 7.11.2019

<sup>86</sup> Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage), S.99

Die Möglichkeit, dass das Volk diese Initiative ergreift, gibt es nicht. Dies macht bezüglich der Wertigkeit der Verfassung in beiden Ländern einen großen Unterschied.

	AT	CH
<b>Verfassungsänderungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfassungsänderung benötigt eine 2/3 Mehrheit der Nationalratsabgeordneten oder der Mitglieder des Bundesrats bei einer Anwesenheit von Mindestens 50%</li> <li>• Volksabstimmung obligatorisch bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung</li> <li>• In Österreich sind sehr viele Gesetze auf Verfassungsrang gehoben, die dort nicht immer hingehören, damit für die Parteien wichtige Entscheidungen nach der Wahl und einer möglichen neuen Regierung nicht mehr so leicht rückgängig zu machen sind</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nur möglich mit einer Volksabstimmung</li> <li>• Gilt als erfolgreich bei Volks- und Ständemehr</li> <li>• Nachdem eine Volksinitiative nur auf Verfassungsebene eingebracht werden kann, ist in der Schweiz die Eigenheit entstanden, dass viele Gesetze in Verfassungsrang gehoben wurden, die in anderen Staaten als einfache Gesetze gelten.</li> </ul>

#### 4.4 Parteien und das Parteiensystem

##### Parteien und das Parteiensystem in der Schweiz

Die politischen Parteien haben in der Schweiz nicht so eine starke Position, wie in politischen Systemen mit rein repräsentativen politischen Systemen. Das zeigt sich schon allein in ihrer Darstellung in der Verfassung. Den Parteien ist ein Artikel gewidmet<sup>87</sup>, in der steht: „Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.“ Im Grunde genommen sind die Parteien, anders wie in Österreich, aus den Volksrechten in der Schweiz gewachsen. Da das allgemeine Männerwahlrecht bereits 1848 eingeführt wurde, hatte man bald einen Grund sich auch parteimäßig zu organisieren und so an der Willensbildung teilzunehmen.<sup>88</sup> Die Parteien sind in der Schweiz nicht aus Parlamentsfraktionen heraus entstanden, sondern aus dem wahl- und stimmberechtigten Souverän, der sich wiederum organisiert hat.

<sup>87</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 137“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>88</sup> Erich GRUNER: Die Parteien in der Schweiz (Bern, Francke 1977), S.25

Während der 1860 und 1870er Jahre entstanden 3 Strömungen von Parteien, die Liberalen (rechts), die Radikalen (Mitte) und die Demokraten (links). Die erste Entstehungswelle von Parteien ging einher mit den direkten Parlamentswahlen und der Entstehung früher Formen direkter Demokratie. Die Parteien, die sich historisch immer schon gegenüberstanden, haben sich Ende des 19. Jahrhunderts angenähert, um sich damit den neu aufkommenden Sozialdemokraten zu stellen. Sie bildeten nun eine Mehrheit im Parlament und gegen ihren gemeinsamen Gegner den Sozialismus.

Mit 1919 wurde die Proporzwahl eingeführt und hat damit bis heute eine sehr starke Rolle in der Schweiz. Die historischen Entwicklungen bis hin zu den Entwicklungen in den letzten Jahren, durch die Stärkung neuer Parteien, führte dies zu einer Fragmentierung und Polarisierung des Schweizer Parteiensystems.

In der Zwischenkriegszeit ist die SP (Sozialdemokratische Partei) ausgeschlossen worden, obwohl sie zuvor beträchtlich an Stimmen dazu gewonnen hatte. Damit haben sich die Linken radikalisiert. Es gründeten sich auch in der Schweiz faschistische Parteien, jedoch führte das dazu, dass sich die Gegensätze zwischen dem freisinnig-konservativen Bürgertum und der sozialistischen Arbeiterbewegung abschwächten. 1935 wendete sich die SP vom revolutionären Kampf ab und hin zur Landesverteidigung und zu den Grundwerten des demokratisch-föderalen Gemeinwesen. Damit wurden sie in den Staat integriert.<sup>89</sup> Auch die Situation des Kalten Krieges später, milderte die weltanschaulichen Gegensätze der großen politischen Lager ab – des liberalen Freisinns, der katholischen Konservativen und der linken Sozialdemokratie. Eine große Veränderung im Parteiwesen gab es erst wieder in den 1970er Jahren, wo sich Parteien stark machten gegen den Zustrom ausländischer Arbeitskräfte und damit die Ängste der unzufriedenen und politisch nicht festgelegten Menschen mit Volksinitiativen abholten. Somit hatten sie einen beträchtlichen Einfluss auf die Schweizer Migrationspolitik.

In den 80er Jahren formierten sich die Grünen, die große Erfolge erzielen konnten, auch die SVP verdoppelte ihre Stimmen von 1983 bis 2007. Diese Partei ist rechts einzuordnen, vertritt nationalkonservative und wirtschaftsliberale Positionen. 2008 spaltete sich von der SVP die BDP ab, Bürgerliche-Demokratische Partei. 2011 verzeichnete die SVP massive Verluste, 2015 war davon nichts mehr zu spüren, aber bei den kantonalen Wahlen 2018/ 2019 verbüßten sie wieder große Verluste zugunsten Parteien der Mitte und des linken Spektrums.<sup>90</sup>

Die Parteien im Allgemeinen spielen eine Rolle bei dem Vernehmlassungsverfahren, welches dem Prozess vor der Beschließung von Gesetzen dient.

---

<sup>89</sup> Adrian VATTER, Das politische System der Schweiz (Baden-Baden, Nomos 2014), S.104ff

<sup>90</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.104ff

Die Schweiz ist kein Parteienstaat, sondern eine halbdirekte Demokratie, wo auch die Parteien nicht über dem Souverän (Volk) stehen. Dennoch leisten die Parteien einen sehr wichtigen Beitrag zur Stabilität des politischen Systems und auch im Gesetzgebungsprozess. Trotz der Kontrollmöglichkeit des Volks, werden 95% der Gesetze im Parlament verabschiedet.<sup>91</sup>

	<b>AT</b>	<b>CH</b>
<b>Parteien im politischen System</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Großparteien Gründer der 2. Republik und in Realverfassung Österreich ein Parteienstaat</li> <li>• In Verfassung kommt dies nicht in dem Ausmaß zur Geltung</li> <li>• Machtvollste Größe im politischen System</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trägt zum Konkordanzsystem (Entscheidungen werden im Konsens getroffen) einen wichtigen Beitrag bei</li> <li>• Bereitet gemeinsam mit anderen Interessensvertretern wichtige Erlässe vor und werden zu Stellungnahmen über völkerrechtliche Verträge eingeladen</li> </ul>

#### 4.5 Die Rolle des Parlaments

##### Rolle des Parlaments in der Schweiz

Das Parlament besteht in der Schweiz aus zwei Kammern, beide zusammen nennt man die Bundesversammlung. Diese übt – unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen – die oberste Gewalt im Bund aus.<sup>92</sup> Dies erklärt schon sehr gut das einzigartige Zusammenspiel der repräsentativen und direkten Demokratie in der Schweiz.

In der Schweiz gibt es einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten, in beiden Kammern. Diese werden aus der Mitte der Räte für die Dauer eines Jahres gewählt. Eine Wiederwahl ist nicht möglich.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Erwin LEITNER: Persönliches Interview am 18. April 2019. Linz

<sup>92</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 148“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>93</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 152“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

Die wichtigste Aufgabe der Bundesversammlung ist es, Bundesgesetze – einfache Bundesbeschlüsse oder Verordnungen – zu erlassen. Daneben gibt es referendumspflichtige Bundesbeschlüsse<sup>94</sup>, wie zum Beispiel bei völkerrechtlichen Verträgen. Bei Abstimmungen hat die Bundesversammlung das Recht Gegenvorschläge einzubringen.

Gesetzesinitiativen können von Ratsmitgliedern (ein Rat der beiden Kammern), jeder Fraktion, von den parlamentarischen Kommissionen und jedem Kanton unterbreitet werden. Anträge zu einer in Beratung stehenden Angelegenheit kann die Bundesversammlung, aber auch der Bundesrat (Regierung) stellen<sup>95</sup> Der Bundesversammlung steht ein Parlamentsdienst zur Verfügung. Dieser kann auch Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen. Das Parlament kann auch Kommissionen einsetzen.<sup>96</sup>

In der Schweiz sind Parteien und politische Organisationen Vereine im Sinne des Zivilgesetzbuchs.<sup>97</sup> In die Bundeskanzlei werden nur Parteien eingetragen, die über ein Nationalratsmandat verfügen oder in drei Kantonen mit drei Mitgliedern im Parlament vertreten sind. Politische Organisationen können auch Wahllisten einreichen.

Für den Nationalrat schicken dann im Gegensatz zu Österreich – große Parteien, mehrere Listen ins Rennen um Mandate. So treten zum Beispiel im Kanton Basel-Landschaft die Sozialisten (SP) und Jungsozialisten (JUSO), Grüne und Junge Grüne (JG) zur Wahl 2019 an. In der Bundesversammlung können die Mitglieder dort dann Fraktionen bilden.<sup>98</sup> Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen (Instruktionsverbot)<sup>99</sup> ab und legen ihre Interessensverbindungen offen. Anders als in Österreich üben Mandatare der Bundesversammlung ihren Beruf meist nicht Vollzeit aus um noch einen „Fuß in der echten Welt“ zu behalten.<sup>100</sup> Diese Einstellung hat ihre Wurzeln im Milizsystem der Schweiz. Dieses ist stark mit der politischen Kultur und dem politischen System der Schweiz verbunden, wonach öffentliche Aufgaben meist nebenberuflich oder ehrenamtlich ausgeübt werden. Diese Aufgaben sind ein Teil des politischen Systems und daher auch der dort lebenden demokratischen BürgerInnen.

<sup>94</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 163“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>95</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 160“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>96</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 153, 155“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>97</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 60“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>98</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 154“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>99</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 161“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.08.2019

<sup>100</sup> Swissinfo: Milizsystem. Schweizer Politiker wollen keine Profis sein, 24.10.2014, [https://www.swissinfo.ch/ger/politik/milizsystem\\_schweizer-politiker-wollen-keine-profis-sein/41072750](https://www.swissinfo.ch/ger/politik/milizsystem_schweizer-politiker-wollen-keine-profis-sein/41072750), 11.11.2019

Gemeinsam mit der direkten Demokratie, dem Föderalismus und der Konkordanz ist das Milizwesen eine wesentliche Säule im politischen System der Schweiz. Auch wenn dadurch Politik näher am Menschen ist oder der arbeitende Mensch näher an der Politik, ist diese Vorgehensweise dennoch nicht ganz unumstritten, da die politische Arbeit sehr zeitaufwändig ist. Die MandatarInnen haben somit auch eine unterschiedliche Auffassung ihrer Ausübung. Manche bezeichnen sich als Milizpolitiker, andere als Berufspolitiker und andere als halbberufliche Politiker – je nach Zeit, die für die politische Arbeit aufgewendet wird. Das Schweizer Parlament ist ein Milizparlament.<sup>101</sup>

### Das Parlament und ihr zwei Kammern-System in der Schweiz

Die Schweiz hat ein Zweikammernsystem. Das Parlament (bikamerales Parlament) besteht aus zwei gleichberechtigten Kammern: dem Nationalrat und dem Ständerat. Beide Kammern zusammen nennt man die Bundesversammlung. Demokratie und Föderalismus sind somit stark in das System eingebunden. Jede Beschlussfassung unterliegt dem demokratischen Entscheidungsprinzip im Nationalrat sowie dem föderalistischen Entscheidungsregeln (Ständerat). Bei Verfassungsänderungen braucht es zusätzlich zur Volksmehrheit auch ein Ständemehr.<sup>102</sup>

Der Nationalrat wird alle vier Jahre vom Volk direkt gewählt. Er besteht aus 200 Abgeordneten und setzt sich nach dem Grundsatz des Proporz (Verhältnis) zusammen. Dabei bildet jeder Kanton einen Wahlkreis. In Kantonen mit nur einem Sitz im Nationalrat findet die Wahl nach Mehrheitsprinzip statt. Es gewinnt der, der die Hälfte der abgegebenen Stimmen bekommt plus mindestens eine zusätzlich. Dadurch kann große Stabilität erreicht werden, weil die Mehrheiten klar sind. Allerdings haben so kleine Parteien oft keine Chance gewählt zu werden. Es gibt keine Listenwahl. Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt.<sup>103</sup>

Der Ständerat besteht aus 46 Mandaten. Dieser hat den amerikanischen Senat als Vorbild. Der Ständerat wird durch eine Mehrheitswahl bestimmt und wird von den Kantonen selbst geregelt.<sup>104</sup> Daher gibt es auch keine Gesamterneuerungswahl und konstituierende Sitzung. Manche Kantone wählen dabei einen Abgeordneten (Halbkantone), andere zwei Abgeordnete.

<sup>101</sup> Parlamentswörterbuch: Milizparlament, <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=141>, 1.11.2019

<sup>102</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.417

<sup>103</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 149“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>104</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 150“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

Alle Kantone haben sich auf eine direkte Wahl durch das Volk festgelegt und auf eine vierjährige Legislaturperiode. Die meisten Kantone wählen gleichzeitig mit den Nationalratswahlen.

Um Gesetze auszuarbeiten, verhandeln beide Stände getrennt. Für Beschlüsse braucht es eine Übereinstimmung beider Räte.<sup>105</sup> Debattiert wird dabei nicht gleichzeitig, sondern die Präsidenten des National- und Ständerates entscheiden, in welchem Rat der Erlassentwurf zuerst debattiert wird. Diesen nennt man dann „Erstrat“. Wenn der Entwurf in einer Kommission ausgearbeitet wurde, bestimmt der Rat wo zuerst debattiert wird, welchem Rat die Kommission angehört.<sup>106</sup>

Sind sich die beiden Räte uneinig, dann kommt das „Differenzbereinigungsverfahren“ zum Tragen. Das bedeutet, die abweichenden Beschlüsse des einen Rat gehen zurück an den anderen Rat („Erstrat“). Dort wird darüber neu beraten, bis eine Einigung erzielt wird (Navettensystem). Falls nach drei Beratungen immer noch keine Einigung erzielt wurde, kommt es zu einer Einigungskonferenz. Dort kommen 13 Mitglieder jedes Rates zusammen, die gemeinsam eine Lösung suchen. Wenn dennoch beide Kammern nicht zustimmen, gilt die Vorlage als gescheitert. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass sich die Zusammenarbeit der beiden Kammern als sehr produktiv gestaltet hat und es selten zu Blockaden kommt.<sup>107</sup>

Gemeinsam wird nur debattiert, wenn es um Wahlen geht, bei Zuständigkeitskonflikten bei obersten Bundesbehörden und Begnadigungen.<sup>108</sup>

### Rolle des Parlaments in Österreich

Im Parlament übt der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat die Gesetzgebung aus.<sup>109</sup> Das Parlament gilt als Repräsentationsorgan, das der Willens- und Meinungsbildung im Staat dient und diese dann in Gesetze gießt. In der Praxis haben die Volksvertreter nicht ganz so eine hohe Stellung. Denn die Regierung hat eine sehr dominante Rolle bei der Gesetzgebung. Die meisten Gesetze (75%) werden aufgrund von Regierungsvorlagen vom Parlament verabschiedet, ohne dass sie von den Abgeordneten vorher noch modifiziert werden.<sup>110</sup>

<sup>105</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 156“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>106</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Justiz: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 2019, <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf>, Abruf 25.5.2019

<sup>107</sup> Adrian VATTER, Das politische System der Schweiz (Baden-Baden, Nomos 2014), S.131

<sup>108</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 157“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>109</sup> Rechtsinformationssystem des Bundes: Bundes-Verfassungsgesetz, Art. 24,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, Abruf 22.8.2019

<sup>110</sup> Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage), S.115

Die Abgeordneten unterliegen einem freien Mandat.<sup>111</sup> Das bedeutet, dass sie nach freiem Gewissen die Interessen der Gesamtbevölkerung wahrnehmen müssen und sich dabei auch nicht an die eigene Wählerschaft binden dürfen. In der Verfassungsrealität steht dies im Widerspruch zum gelebten „Clubzwang“ in den Parteien. Abgeordnete haben sich an Fraktionsbeschlüsse zu halten oder werden sonst oft mit „internen Strafen“ belegt. Gängige Methoden dafür ist das Vorenthalten von Redezeiten im Parlament.<sup>112</sup>

Neben der Gesetzgebung bietet das Parlament auch eine „öffentliche Bühne“ um so den WählerInnen Entscheidungen nachvollziehbarer zu machen. Auch wenn sich bei umstrittenen Gesetzen die unterschiedlichen Positionen manifestieren, werden die meisten Gesetze von allen Fraktionen angenommen.<sup>113</sup>

Zur Gesetzgebung kommt es nach drei Lesungen im Plenum und nicht öffentlichen Ausschusssitzungen.

#### Das Parlament und ihr zwei Kammern-System in Österreich

Das Parlament in Österreich ist ein Zwei-Kammern-System. Es besteht aus dem Nationalrat und dem Bundesrat. Die beiden haben eine sehr unterschiedliche Gewichtung im Gesetzgebungsprozess.

Der Nationalrat wird aufgrund des gleichen, unmittelbaren, persönlichen und geheimen Wahlrechts für 5 Jahre gewählt.<sup>114</sup> In erster Linie werden dabei Parteien gewählt. Man kann Personen eine Vorzugsstimme geben, die dann in den internen Wahllisten vorgereicht werden und dann theoretisch andere Kandidaten der Liste „überspringen“ können.

In Österreich herrscht das Verhältniswahlrecht. Das bedeutet, dass die Parteien Mandate im Verhältnis zu den abgegebenen Stimmen bekommen. Das Bundesgebiet wird in Wahlkreise eingeteilt, wobei jedes Bundesland einen Wahlkreis darstellt und zusätzlich die Bundesländer auch noch Regionalwahlkreise bilden. Dies bewirkt eine Verzerrung und Abschwächung der Verhältniswahl.

<sup>111</sup> Rechtsinformationssystem des Bundes: Bundes-Verfassungsgesetz, Art. 56,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, Abruf 22.8.2019

<sup>112</sup> Neue Zürcher Zeitung, Moritz Gottsauner: Die Methoden des Klubzwangs: Mobben, befördern, Kaffeetrinken gehen, Februar 2015,

<https://www.nzz.ch/parlament-die-methoden-des-klubzwangs-mobben-befoerdern-kaffeetrinken-gehen-ld.1296784>, Abruf 27.03.2019

<sup>113</sup> Theo ÖHLINGER: Verfassungsrecht (Wien, Facultas Verlag 2009), S.197

<sup>114</sup> Rechtsinformationssystem des Bundes: Bundes-Verfassungsgesetz, Art. 26,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, Abruf 22.8.2019

Im Nationalrat wird ein 3-köpfiges Präsidium gewählt. Jeder Präsident regiert dort nach dem Rotationsprinzip. Die Präsidialkonferenz dient als zentrales Beratungs- und Lenkungsorgan für die Koordination von Arbeitsplänen sowohl der Ausschüsse als auch des Plenums. Die zweite Kammer ist der Bundesrat. Er vertritt offiziell die Interessen der Bundesländer. Dieser geht noch auf einen Kompromiss der beiden Großparteien bei der Entstehung der Verfassung zurück. Die ÖVP wollte damals starke Länder, die SPÖ eine Zentralisierung im Bund.<sup>115</sup> Im Bundesrat sind die Länder proportional nach ihrer Bürgeranzahl vertreten, wobei die Untergrenze bei drei Mitgliedern liegt. Die Periode dauert dabei genauso lange wie der Landtag, weil dabei auch die Bundesräte neu und entsprechend dem Wahlergebnis entsandt werden. Die Bundesräte werden nicht direkt gewählt. Abstimmungen werden, obwohl sie die Vertretung der Länder sein sollten, nicht nach Ländern getroffen, sondern nach Parteizugehörigkeit. Sie sitzen auch dementsprechend gruppiert im Bundesrat. Auf diese Weise reproduziert sich das Stärkeverhältnis der Parteien im Bundesrat wie im Parlament. Länderinteressen können dadurch nicht auf effektive Weise wahrgenommen werden.

Der Bundesrat spielt verfassungsbedingt daher eine untergeordnete Rolle. Die Ausgestaltung und Mitwirkungsrechte des Bundesrates sind dabei relativ schwach ausgeprägt, was sich im Gesetzgebungsprozess zeigt:

In drei öffentlichen Lesungen gestaltet sich der Gesetzgebungsprozess im Nationalrat. In der ersten öffentlichen Lesung findet eine Grundsatzdebatte über den Gesetzesentwurf statt, danach wird er an den zuständigen Ausschuss weitergeleitet. Dort wird der Gesetzesbeschluss für das Plenum (öffentliche Nationalratssitzungen) vorbereitet. Nach der Berichterstattung und Debatte im Plenum, kommt es zur zweiten und dritten Lesung. Dort können noch Abänderungsanträge gestellt werden. Danach kommt es zur Abstimmung. Dies führt zur Bekanntgabe des Gesetzesbeschlusses im Bundesrat. Dieser hat dann Zeit innerhalb von acht Wochen Einspruch im Nationalrat zu erheben.<sup>116</sup> Damit ist die Kompetenz des Bundesrates ausgeschöpft.

	AT	CH
<b>Parlament im politischen System</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2-Kammern-System mit einer sehr unterschiedlichen Gewichtung, Nationalrat ist die dominierende gesetzgebende Gewalt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2-Kammern entscheiden gleichberechtigt über Gesetze</li> </ul>

<sup>115</sup> Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage), S.114

<sup>116</sup> Homepage Parlament: Der Weg eines Bundesgesetzes, [https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Weg\\_der\\_Bundesgesetzgebung.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Weg_der_Bundesgesetzgebung.pdf), Abruf 17.10.2019

## 4.6 Verfassungsgericht und Bundesgerichtshof

### Bundesgerichtshof in der Schweiz

In der Schweiz gibt es – wie in den meisten demokratischen Ländern der Welt, so auch in Österreich – keinen Verfassungsgerichtshof. Begründet wird dies, dass keine Institution über den Entscheidungen der Volksvertretung oder dem Stimmvolk stehen soll. Entscheidungen sollen nicht durch ein Gericht außer Kraft gesetzt werden. Das Demokratieprinzip steht hier auch über dem Rechtsstaatsprinzip. Somit darf auch über alles abgestimmt werden, was nicht zwingendes Völkerrecht verletzt. Alles was die Volksvertretung verändern kann, steht auch dem Volk zu.

In der Schweiz ist der Bundesgerichtshof, die oberste rechtssprechende Instanz. Die demokratische Säule der Justiz ist dennoch am geringsten ausgeprägt. In der Schweiz steht man einer Politisierung der Justiz sehr skeptisch und vorsichtig gegenüber.<sup>117</sup> Die Aufgaben des Bundesgerichts beziehen sich auf die Beurteilung von Streitigkeiten bezüglich Verletzung des Bundesrechts, Völkerrechts, interkantonalen Rechts, verfassungsmäßiger kantonaler Rechte, der Gemeindeautonomie und über eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte. Er beurteilt außerdem Streitigkeiten zwischen Bund und Kantone.<sup>118</sup> Zudem stellt er die Einhaltung der Verfassung sicher, teilt mit anderen Organen – wie der Bundesversammlung – die Überprüfung von Volksinitiativen auf ihre Gültigkeit und ob Kantonsverfassungen mit der Bundesverfassung konform sind. Er prüft keine Gesetze auf ihre Verfassungskonformität und kann keine Gesetze rückgängig machen – auch nicht, wenn er eine Verfassungswidrigkeit feststellt.<sup>119</sup> Es wurden bisher zwar mehrfach Versuche unternommen, dass dem Bundesgericht ein Prüfungsrecht von Gesetzen zusteht, dies kam aber nie zustande. Die Hauptaufgabe ist daher auf die Rechtsprechung und auf höchster Ebene über Rechtsstreitigkeiten zu urteilen und die richterliche Rechtsfortbildung zu pflegen beschränkt.<sup>120</sup>

Die Bundesversammlung (National- und Ständerat) wählt die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts. Diese werden auf sechs Jahre gewählt. Eine Wiederwahl ist möglich und üblich. Der Präsident und Vizepräsident werden aus den ordentlichen Richtern von der Vereinigten Bundesversammlung auf zwei Jahre gewählt.

<sup>117</sup> Adrian VATTER: Persönliches Interview am 28.1.2019. Bern

<sup>118</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 189“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>119</sup> Walter KÄLIN: §74: Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Jean-Francois AUBERT, Jörg-Paul MÜLLER, Daniel THÜRER (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel Suisse (Zürich, Schulthess 2001), S.1167-1181

<sup>120</sup> Pierre TSCHANNEN: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bern, Stämpfli 2007), S.513

Auch hier ist eine einmalige Wiederwahl möglich. Insgesamt gibt es 38 RichterInnen am Bundesgerichtshof und zusätzlich nebenamtliche RichterInnen. Sämtliche Urteile können online beim Bundesgericht abgerufen werden.<sup>121</sup>

In Österreich gibt es einen Verfassungsgerichtshof. Er ist einer der drei Höchstgerichte in Österreich und dafür zuständig, dass die Verfassung in Österreich auch umgesetzt und eingehalten wird. Wenn der Nationalrat und der Bundesrat Regeln verletzen, die der Verfassung widersprechen, dann kann der Verfassungsgerichtshof ein Gesetz wegen Verfassungswidrigkeit aufheben. Die Regeln, die einzuhalten sind, belaufen sich auf die Einhaltung von der Organisation und dem Verfahren bei der Gesetzgebung, bis über inhaltliche Vorgaben der Verfassung und der Einhaltung von Grund- und Menschenrechten. Es ist nicht möglich eine Entscheidung vorab vom Verfassungsgerichtshof auf ihre Verfassungskonformität überprüfen zu lassen.<sup>122</sup>

Die Bestellung der Mitglieder ist politisch, aber sie agieren unabhängig in ihrer Tätigkeit. Manche Entscheidungen sind dennoch politisch umstritten, da auch Verfassungsrecht Raum für Interpretationen bietet. Das stellt klare Grenzen für den Gesetzgeber dar. So konnten nicht die amts habenden Politiker entscheiden ob der Vertrag zu Lissabon (Europäische Union) eine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellte und das Bundesland Vorarlberg durfte keine direkte Demokratie – wie in der Schweiz – einführen.<sup>123</sup>

	<b>AT</b>	<b>CH</b>
<b>Bundes/ Verfassungsgericht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In Österreich prüft der Verfassungsgerichtshof verabschiedete Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung und kann sie auch aufheben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oberste rechtssprechende Behörde in der Schweiz ist das Bundesgericht. Die Konformität der Verfassung prüft sie gemeinsam mit anderen Institutionen. Er hat kein Recht Gesetze wieder aufzuheben.</li> <li>gibt auch nebenamtliche RichterInnen</li> </ul>

<sup>121</sup> Bundesgericht Schweiz, <https://www.bger.ch/index.htm>, Abruf 11.11.2019

<sup>122</sup> Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage), S.168ff

<sup>123</sup> Rechtsinformationssystem des Bundes: Verfassungsgerichtshof, Geschäftszahl G103/00, 2019, [https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT\\_09989372\\_00G00103\\_00](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09989372_00G00103_00), 16.8.2019

## 4.7 Die Rolle des Bundespräsidenten

### Bundespräsident in der Schweiz

In der Schweiz fungiert der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin, wie in Österreich, zur Repräsentation im In- und Ausland. Früher hauptsächlich im Inland, was sich nach und nach aber änderte. Sie/Er wird nicht direkt vom Volk gewählt, sondern aus einem der Mitglieder der Bundesregierung. Insgesamt besteht der Bundesrat (Regierung) aus 7 Mitgliedern, aus diesen Bundesräten wird im Rotationsprinzip eine/r zum Vizepräsidenten gewählt und ein Jahr später zum PräsidentenIn. Derzeit (2019) ist Ueli Maurer Bundespräsident. Eine Wiederwahl für das kommende Jahr ist ausgeschlossen, was aber aufgrund der ungeschriebenen Regel, dass jeder Bundesrat zum Bundespräsidenten ernannt wird, praktisch keine Rolle spielt.

Mit dieser Regelung wollte man verhindern, dass eine zu große Macht in einer Person konzentriert ist. Der Bundespräsident/ Die Bundespräsidentin ist kein Staatsoberhaupt. Die Funktionen eines Staatsoberhauptes oder Regierungschef wird in der Schweiz vom gesamten Bundesrat (Regierung) als Kollegium wahrgenommen und so ausgeführt. Weil es kein dediziertes Staatsoberhaupt gibt, hält man auch von Staatsbesuchen Abstand. Wenn der Bundespräsident im Ausland ist, tut er dies als „Departmentvorsteher“. Bei der UNO Generalversammlung tritt der Bundespräsident die Reise ins Ausland an.

Der Bundespräsident führt den Vorsitz im Bundesrat.<sup>124</sup> Falls es eine Stimmengleichheit bei einer Abstimmung geben sollte, fällt der Bundespräsident mit seiner Stimme die letztendliche Entscheidung in einem „Stichentscheid“.

	AT	CH
<b>Stellung des Bundespräsidenten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er/ Sie wird vom Volk direkt für eine 6-jährige Amtszeit gewählt.</li> <li>• Dem Parlament nicht verantwortlich</li> <li>• Ernennet KanzlerIn und Minister auf Vorschlag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wird vom Bundesrat gewählt, folgt einem Rotationsprinzip deren Mitglieder</li> <li>• Es gibt kein dediziertes Staats- oder Regierungsoberhaupt</li> <li>• BundespräsidentIn ist Vorsitzender des Bundesrats. Bei Stichwahl entscheidet ihre/seine Stimme</li> </ul>

<sup>124</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 176“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

## 4.8 Umgang mit Vielfalt in beiden Ländern

### Regelung über Sprachen in der Schweiz

Die Schweiz setzte sich aus mehreren sprachlichen Einheiten zusammen: Die vor der Zusammenschließung der Eidgenossenschaft noch lose Gemeinschaft, spricht Deutsch (heute 63%), Französisch (heute 22,7%), Italienisch (heute 8,1%) und Rätoromanisch (heute 0,5%).<sup>125</sup> Man wollte die sprachliche Vielfalt erhalten und vor allem aus politischen und wirtschaftlichen Gründen eine Eidgenossenschaft bilden, die ohne den Erhalt der eigenen Identität mit den Sprachen nicht zustande gekommen wäre. Die Menschen, die die italienische und rätoromanische Sprache sprechen, würden in anderen Ländern, aufgrund ihres geringen Gebrauchs, als Minderheiten gelten. Diese beiden Sprachen werden explizit in der Verfassung erwähnt, indem der Bund Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung dieser Sprachen zu unterstützen hat. Diese vier Sprachen sind als Amtssprachen in der Verfassung verankert.<sup>126</sup> Weiters ist dort festgeschrieben, dass die Kantone auf die angestammten Minderheiten Rücksicht nehmen zu haben. Der Bund unterstützt sie bei diesen Aufgaben. Das Motto der Gründung „Einheit in Vielfalt“<sup>127</sup> ist ein wichtiger Bestandteil ihres Wertesystems und politischen Kultur. Bei Abstimmungen und Wahlen müssen alle Dokumente immer in allen vier Amtssprachen<sup>128</sup> erhältlich sein. Bei Parlamentsdebatten müssen allerdings nur Französisch oder Deutsch gesprochen werden und es gibt keine Simultan-Übersetzung<sup>129</sup>, wie etwa im EU Parlament.

### Regelung über Sprache in Österreich

Obwohl auch Österreich durch die Monarchie und ihrem „Vielvölkerstaat“ Erfahrungen mit der Mehrsprachigkeit hat, setzte sich auch die Deutsche Sprache in der Verfassung durch. Schon bei der Gründung der Republik legte man großen Wert, eine Nation „des Deutschen“ zu werden und Österreich gab sich, den Namen „Deutschösterreich“. In der Monarchie gab es noch keine einheitliche Amtssprache, weil sich Ungarn dagegen gewehrt hatte. In der B-VG 8 von 1920, die nach dem zweiten Weltkrieg wieder in Kraft trat, wird die deutsche Sprache als Staatssprache festgelegt.

<sup>125</sup> Schweizer Eidgenossenschaft. Der Bundesrat: Die Sprachen – Fakten und Zahlen, 27.11.2017, <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/gesellschaft/sprachen/die-sprachen---fakten-und-zahlen.html>, Abruf 13.11.2019

<sup>126</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 70“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>127</sup> Tamara EHS: „Helvetisches Europa – Europäische Schweiz“ (Frankfurt am Main, Europäischer Verlag der Wissenschaften 2005), S.65

<sup>128</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft: Demokratie. Das politische System der Schweiz: Abstimmungsunterlagen, <https://www.ch.ch/de/demokratie/abstimmungen/abstimmungsunterlagen/>, abgerufen am 4.9.2019

<sup>129</sup> Die Bundesversammlung. Das Schweizer Parlament: Motion: Simultanübersetzung in den Kommissionssitzungen, 20.6.2007, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20073355>, Abruf 22.10.2019

In dem Artikel steht auch, dass sprachlichen Minderheiten Rechte eingeräumt werden. Es wird also anerkannt, dass es die gewachsene sprachliche und kulturelle Vielfalt gibt, aber in der Praxis wird sie sehr oft nicht anerkannt. Den Höhepunkt dieser Diskriminierung erreichte man mit dem langjährigen Streit der Kärntner Ortstafeln, die aufgrund der Kärntner Slowenen (bei 20% der Einwohner in einem Land) auch in dieser Amtssprache angeschrieben waren. Sie wurden nach dem Beschluss immer wieder abmontiert und auch der damalige Landeshauptmann setzte sich dafür ein.<sup>130</sup>

### Minderheiten in der Schweiz

In der Schweiz wurde zum Abstimmungsverhalten gegenüber Minderheiten geforscht. Abstimmungsvorlagen die Minderheiten betreffen erhalten oft ein großes internationales Echo und es wird die Gefährlichkeit der direkten Demokratie propagiert. Wenn in repräsentativen Demokratien Minderheitenrechte verletzt werden oder sie diskriminiert werden, gibt es in diesem Ausmaß, keine Reaktion und das demokratische System der repräsentativen Demokratie wird nie aufgrund dessen in Frage gestellt.

Die direkte Demokratie hat in der Schweiz eine hohe integrative Wirkung auf die politischen Minderheiten, was sich auch in den Konkordanzregierungen widerspiegelt. Minderheiten ihrerseits stellen die Legitimation nicht in Frage, was wiederum viel Raum für verfassungsrechtliche und gesetzliche Berücksichtigung von Minderheiten gibt.<sup>131</sup>

Einer großangelegten Studien zufolge, in der zahlreiche von minderheitenrelevanten Vorlagen im Zeitraum zwischen 1981 und 2007 analysiert wurden (2011), kann nicht der Schluss gezogen werden, dass direkte Demokratie per se schlecht für Minderheiten ist. Das Abstimmungsverhalten hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. So stimmen Menschen mit politisch linker Grundhaltung stark für Minderheitenvorlagen, Anhänger der SVP und Rechtsaußenparteien verwerfen die Vorlagen zu zwei Dritteln. Für Minderheiten-Vorlagen stimmen auch mehr Menschen aus den Städten und junge Stimmbürger bis 30 Jahren und Menschen mit einem inklusiven Gesellschaftsverhältnis (alle Menschen sollen in unserer Gesellschaft einen Platz haben, unabhängig vom Grad der Behinderung, sozialer Herkunft, sexueller Orientierung, etc.). Gegen Abstimmungsvorlagen stimmen dahingegen Traditionalisten und Vertreter von exklusiven Gesellschaftsvorstellungen und Menschen, die weniger Kompetenz bei der Abstimmung haben.

---

<sup>130</sup> ORF Kärnten: Ortstafeln: Eine Chronologie, 30.09.2015, <https://kaernten.orf.at/v2/news/stories/2734344/>, Abruf 20.10.2019

<sup>131</sup> Walter HALLER, Alfred KÖLZ, Thomas GÄCHTER: Allgemeines Staatsrecht (Basel, Heling Lichtenhahn 2008), S.655

Dies stellt aber eine sehr kleine Gruppe dar, denn es herrscht bei den Abstimmungen sehr oft ein „Selbstselektionsprozess“. Das bedeutet, Menschen die sich in einer Sachlage nicht kompetent fühlen, bleiben der Abstimmung fern und überlassen die Entscheidung anderen.<sup>132</sup> In der Verfassung werden Minderheiten explizit bei Mietwesen und Arbeitsrecht<sup>133</sup> erwähnt und es gibt eigenes Kapitel zu Grundrechten, Bürgerrechten und Sozialziele. Es gibt natürlich auch Abstimmungen, die Minderheitenrechte beschneiden („Bau von Minaretten“, Ausschaffungsinitiative, die erreichte, dass kriminelle Ausländer ausgewiesen werden). Aber auch in Österreich gibt es seit Jahren Restriktionen gegen AusländerInnen und Asylsuchende. Wenn hierzulande ein Burka-Verbot eingeführt wird, gibt es allerdings keine Diskussion über die Gefährlichkeit der repräsentativen Demokratie.

Dies soll darstellen, dass Minderheitenrechte und –schutz nicht per se mit der Demokratieform zu tun haben. Eine vergleichende US-Studie kam zu dem Ergebnis, dass zwar die Rechte politischer Minderheiten durch direktdemokratische Instrumente eingeschränkt wurden,<sup>134</sup> jedoch konnte dafür kein Zusammenhang in der Schweiz festgestellt werden.<sup>135</sup> Dies könnte ein Indikator dafür sein, dass stark die Rahmenbedingungen dafür verantwortlich sind, wie die Instrumente genutzt werden. Hier spielt auch die Erziehung, die Institutionalisierung und politische Kultur eine große Rolle.

In Österreich sind Minderheiten nur im Zusammenhang mit der Sprache erwähnt. (Art. 8 – B-VG). In der Forschungslandschaft fehlen leider Untersuchungen zu repräsentativer Demokratie, besonders in Österreich im Bezug auf Minderheitenschutz.

	AT	CH
<b>Umgang mit Vielfalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Amtssprache, Sprachen von Minderheiten nicht immer gut durchzusetzen</li> <li>• Minderheitenschutz in Staatszielbestimmungen festgeschrieben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 Amtssprachen</li> <li>• Nicht mehr oder weniger geschützt als in repräsentativen Demokratien</li> </ul>

<sup>132</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.365ff

<sup>133</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 109, 110“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>134</sup> Barbara S. GAMBLE: Putting civil rights to a popular vote, in: American Journal of Political Science, volume 41, No. 1 (Jan., 1997), pp. 245-269

<sup>135</sup> Christian BOLLINGER: Minderheiten in der direkten Demokratie. Die Medaille hat auch eine Vorderseite, in: Markus FREITAG/ Uwe WAGSCHAL (Hrsg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich (Berlin, LIT Verlag 2007), S.428ff

## 4.9 Bezug zu Europa und der Europäischen Union

### Bezug der Schweiz zur Europäischen Union und Europa

Die Schweiz ist kein Mitglied der Europäischen Union, hat aber bilaterale Verträge mit der EU abgeschlossen. Das bedeutet bei bestimmten Abkommen verhandelt sie mit der Europäischen Union eigene Vereinbarungen und Regeln aus. Abkommen gibt es unter anderem im Asylbereich, über den Schengenraum oder zum Beispiel über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen.<sup>136</sup>

Der Ministerrat, die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, drängt immer stärker auf ein Rahmenabkommen und stellte zuletzt im Februar 2019 sogar bestehende Verträge in Frage, solange es kein Rahmenabkommen gibt. Seit Ende 2018 liegt ein Verhandlungsergebnis vor, das vom Bundesrat (Regierung) der Schweiz zur Kenntnis genommen wurde. Seitdem nimmt er eine innenpolitische Konsultation vor, verhandelt mit den Sozialpartnern und Kantonen. Nur wenn das Rahmenabkommen einen breiten Konsens findet, wird es letztendlich auch vom Volk in einer Abstimmung angenommen werden. Bisher wurden Abstimmungen zu EWR oder EU Beitritt mit einer klaren Mehrheit (über 70%) abgelehnt. Jedoch hat die Schweiz sehr viele bilaterale Verträge mit der EU, über die immer wieder einzeln abgestimmt werden muss. Dadurch haben die Schweizer BürgerInnen ein sehr hohes Wissen über die Europäische Union und über EU-Recht.<sup>137</sup>

Die Gründe für den Rahmenvertrag bestehen darin, dass die Anpassung von Schweizer Recht zu schleppend oder gar nicht für den entwickelten Binnenmarkt in der Europäischen Union erfolgt und dass es kein geregeltes Schlichtungsverfahren gibt. Im bisherigen Schlichtungsverfahren kann nur im Konsens entschieden werden. Ein Beispiel dafür ist, dass die Schweiz eine Anmeldung von ArbeitnehmerInnen verlangt, die ein EU-Unternehmen für Arbeiten in die Schweiz entsendet. Für die EU ist dies unverhältnismäßig und widerspricht der Personenfreizügigkeit.

Der Rahmenvertrag soll Geltungsbereiche zwischen der EU und der Schweiz regeln, wie die Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse, landwirtschaftliche Erzeugnisse, Luftverkehr und Landverkehr sowie Abkommen, die gerade in Planung sind.<sup>138</sup>

<sup>136</sup> Europapolitik: Bilaterale Abkommen, <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/bilaterale-abkommen.html>, 9.10.2019

<sup>137</sup> Adrian VATTER: Persönliches Interview am 28.1.2019. Bern

<sup>138</sup> Der Bundesrat. EDA. Schweizerische Europapolitik: Institutionelles Abkommen, <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/institutionelles-abkommen.html>, 9.10.2019

Beide sind selbstständig für die korrekte Anwendung des Rahmenabkommens zuständig. Weiters werden staatliche Beihilfen geregelt, die vor allem Subventionen und Steuerbegünstigungen betreffen. Außerdem wird festgelegt, was im Falle eines Ausstiegs vom Rahmenprogramm geschieht. Ein ähnliches Szenario wie in Großbritannien und dem „Brexit“ wäre somit entgegengebeugt.

Die Schweiz hat schon sehr früh einen Bezug zum Rest Europas entwickelt und sah sich als „Mutterland von Freiheit und Frieden“, das in dem Buch „Helvetisches Europa- Europäische Schweiz“ von Tamara Ehs erläutert wird.<sup>139</sup> Mit der Idee eines vereinten Europas beschäftigte sich schon Rousseau im 18. Jahrhundert, der einen Entwurf zur „Europäischen Republik“ vorlegte. Er spricht sich besonders gegen eine Standardisierung aus, um so das föderalistische Element hervorzugeben. Zuvor herrschte schon von den Christen die Friedensidee Europas, die in den Europlänen verwirklicht werden sollte.

Ein wesentlicher Grund, weshalb die Schweiz kein Mitglied der Europäischen Union ist, sieht Ehs darin, dass sich die EU erstmal „verschweizern“ müsse. Damit ist die Freiheit gemeint, die in der Schweiz mit dem stark ausgeprägten föderalistischen System zum Ausdruck kommt.<sup>140</sup>

Aber auch Jean Monnet und Robert Schumann, sahen die Schweiz als Vorbild für die Europäische Union, weil sie trotz der kulturellen Vielfalt, demokratisch und friedlich zusammenlebten.<sup>141</sup>

	<b>AT</b>	<b>CH</b>
<b>Bezug zu EU und Europa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfassungsgerichtshof verlor durch EU-Beitritt Normenprüfungsmonopol</li> <li>• keine gesonderten Informationen an das Volk bei Erneuerungen oder Veränderungen (Informationen an einen Haushalt, öffentliche Verkündungen in Zeitungen, Amtsblatt, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Rahmen von bilateralen Verträgen mit der EU viele Verträge ausgehandelt</li> <li>• Volk wurde dabei immer eingebunden</li> <li>• Sieht Volkssouveränität in Gefahr durch EU-Beitritt und viele auch durch einen Rahmenvertrag</li> </ul>

<sup>139</sup> Tamara EHS: „Helvetisches Europa – Europäische Schweiz“ (Frankfurt am Main, Europäischer Verlag der Wissenschaften 2005)

<sup>140</sup> Tamara EHS: „Helvetisches Europa – Europäische Schweiz“ (Frankfurt am Main, Europäischer Verlag der Wissenschaften 2005), S.163ff

<sup>141</sup> Jürgen ELSÄSSER, Matthias ERNE (Hrsg.): Erfolgsmodell Schweiz. Direkte Demokratie, selbstbestimmte Steuern, Neutralität (Berlin, Kai Homilius Verlag 2010), S.28

#### 4.10 Resümee

In diesem Kapitel über die Verfassung ist stark zu erkennen, dass das Volk eine wichtige Rolle im Schweizerischen politischen System spielt. Wenn man sich die Entstehung der Verfassung ansieht und die Novellen dieser, waren die Volksrechte stets ein wichtiger Faktor und wurden immer wieder ausgebaut. Das Parlament ist der Austragungsort in dem der Meinungs- und Willensbildungsprozess stattfindet. Dennoch werden immer wieder kantonale, regionale Belange und Interessengruppen im Allgemeinen in Entscheidungen miteinbezogen, damit das Volk nicht mit einem Referendum Gesetze kippt. Das Parlament hat – im Gegensatz zu Österreich – zwei gleichberechtigte Kammern, wo der Ständerat die Kantone vertritt. Partein spiele keine dominierende Rolle in der Schweiz und auch die demokratische Säule der Justiz ist nicht so ausgeprägt, wie in anderen Ländern. Grund dafür ist, dass letztendlich immer das Volk entscheiden soll, der Souverän in der Schweiz, und keine Instanz darüberstehen darf. Hier unterscheidet sich stark ein System der Volkssouveränität (Schweiz) von einem anderen der Parlamentssouveränität.

Die Schweizer Bevölkerung ist sehr gut mit ihrer Verfassung vertraut, schon aufgrund dessen, da sie, wenn es zu Abstimmungen kommt, sich immer darauf beziehen muss – da nur sie Verfassungsgesetze implementieren oder ändern kann. Bei der großen Revision der Schweizer Verfassung 1998 wurde auch darauf Wertgelegt, dass die Lesbarkeit klar und verständlich ist und für alle BürgerInnen klar nachvollzogen werden kann.<sup>142</sup> Es sollte vorrangig eine Verfassung für die Bevölkerung und nicht in erster Linie für Juristen werden. Auf der Homepage der Schweizer Regierung ist die gesamte Verfassung zu finden, wo sie in Kapiteln untergliedert ist. Bei der österreichischen Verfassung ist die Recherche im Vergleich dazu schon ein schwierigeres Unterfangen. Vor allem Verfassungsbestimmungen sind für einen Laien kaum aufzufinden. Es gibt keine Verweise in der Bundesverfassung.

Durch die starke Macht des Volks auf die Gesetzgebung ist die schweizer Verfassung als Ausdruck den *volonté générale* (eines Allgemeinwillens) zu sehen. Nach Rousseau finden auf diese Weise möglichst viele Einzelmeinungen zu einer gemeinsamen Entscheidung zusammen.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Der Bundesrat. Department EJDP. Bundesamt für Justiz: Reform der Bundesverfassung, 15.1.2003, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>143</sup> Walter HALLER, Alfred KÖLZ, Thomas GÄCHTER: Allgemeines Staatsrecht (Basel, Heling Lichtenhahn 2008), S.641

## **5 Direkte Demokratie – mehr als Abstimmen: Institutionalisierung und Rahmenbedingungen**

In den kommenden Kapiteln wird der Fokus auf die Rahmenbedingungen direkter Demokratie gelegt, wie sie bisher gelebt wird und welchen Einfluss sie auf die politische Praxis haben. Direkte Demokratie lebt in der Schweiz nach ganz klaren Spielregeln und ist in das politische System institutionalisiert. Direkte Demokratie spiegelt all die grundlegenden Ideen und Gedanken einer Volksherrschaft (Demokratie) wider. Vor allem steht damit die Selbstbestimmung durch das Volk im Vordergrund. Es wird somit nicht, wie sonst oft Praxis, nach Wahlen für einen vier oder fünf-jährigen Parlamentsperiode „auf die Zuschauerbank verfrachtet“

Das Volk kann sich so immer aktiv einbringen und gleichberechtigt, wie die gewählten ParlamentarierInnen entscheiden. Wenn sich genug Menschen formieren für oder gegen ein Gesetz, steht keine Instanz über dem Souverän des Volks. So können die BürgerInnen der Schweiz über die Art ihres Zusammenlebens in Form von (Verfassungs-)Gesetzen selbst wählen und so direkt in das politische Geschehen eingreifen. Dafür braucht man keiner Partei zugehörig sein, es reicht sich für konkrete Themen einzusetzen und dafür Mehrheiten zu finden. Somit ist die Macht der Bevölkerung sehr stark ausgeprägt. In Österreich ist das bisher nicht möglich. Ohne die Zustimmung von gewählten Mandatären kann die Bevölkerung keine Gesetze beschließen oder von den Mandatären beschlossene Gesetze verhindern, noch Abstimmungen dafür initiieren. Das Monopol, Gesetze zu beschließen, liegt somit alleinig beim Parlament und bei den Parteien.

Die Herrschaft wird in der Schweiz der direkten Demokratie über den Input (politische Forderung und wie diese ins System kommen) definiert. Output-Kriterien, die sehr oft ein Indikator für Demokratie sind und auch oft dazu herangezogen werden wie Demokratie in Studien gemessen wird, können aber auch unabhängig von der Herrschaftsform erzielt werden. So werden soziale Faktoren, wie die medizinische Versorgung herangezogen, die in Kuba zu Zeiten Fidel Castros besser war als in den USA. Obwohl damals niemand von einer Volksherrschaft (Demokratie) gesprochen hätte.

Repräsentative Systeme können den Gesamtwillen der Bürgerschaft nie abbilden. Kein Parlament und keine Partei können in allen politischen Inhalten die Interessen einer einzelnen Person widerspiegeln. Abgesehen davon kann man den politischen Willensbildungs-Prozess nicht delegieren. Demokratie lebt von Versammlungen, Diskussionen und Abstimmungen.

So kann auch ein „Volkswille“ entstehen, der zwar keinen einheitlichen Willen des Volks widerspiegelt, aber eine mehrheitliche Entscheidung des Stimmvolks und somit von diesem legitimiert wird. Auch hier agiert die Schweiz im Sinne ihres Vorbildes Jean-Jacques Rousseau, denn für ihn machte die Legitimation von gesetzlichen Entscheidungen nicht aus, wie sie zustande kommen, sondern WER sie verabschiedet. Entweder werden die Beherrschten (das Volk) durch die Herrschenden regiert oder durch sich selbst.<sup>144</sup> Rousseau meint, dass sich der politische Gemeinwille nie von Einzelinteressen leiten lassen dürfe. Diese können viel eher eine Rolle spielen, wenn die Entscheidungsmacht von Gesetzen in der Hand von nur ein paar Wenigen liegt. Für dieses Verständnis von Legitimation in einer Demokratie ist es notwendig, dass die BürgerInnen auch die Chance bekommen sich als DemokratInnen einzubringen und sich auf diese Weise Meinungen bilden können. Volkssouveränität kann bei Rousseau nur dann erreicht werden, wenn die BürgerInnen sämtliche Entscheidungen treffen.<sup>145</sup> Dies ist wohl bei der Fülle der Entscheidungen nicht möglich, aber mit den Rahmenbedingungen in der Schweiz der Volksrechte, kommt dies dem Ideal schon sehr nahe. Dies spricht dafür, wieso Rousseau selbst nach Jahrhunderten in der Schweiz immer noch bekannt und ein Vorbild ist.

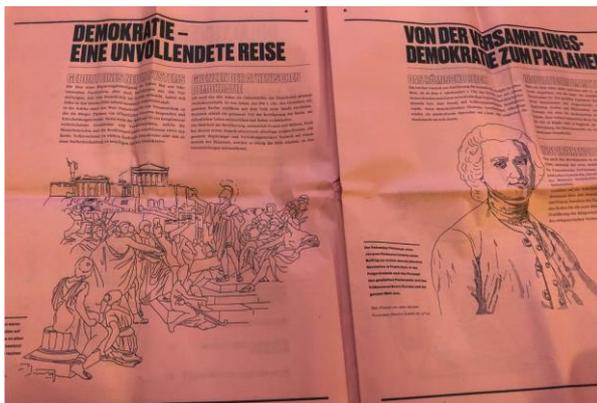


Abbildung 1:  
Hier ein Abbild von Rousseau in einer Schweizer Ausgabe von 2018 zu moderner direkter Demokratie)

Sie orientiert sich stark an den Gesellschaftsvertrag von Rousseau. Um mehr Möglichkeiten direkter Demokratie für Österreich aufzuzeigen ist dieses Land daher ein hervorragendes Vergleichsobjekt. Nicht um es zu kopieren, aber es in den Bereichen zu adaptieren, wo es zu einer Demokratisierung Österreichs beiträgt.

Direkte Demokratie ist das Herzstück der Schweiz. Der Politikwissenschaftler Adrian

Vatter drückt es so aus: „In keinem anderen Land wird das Prinzip der unmittelbaren Volkssouveränität so konsequent umgesetzt wie in der Schweiz“.<sup>146</sup> Über alle Fragen in der Verfassung wird entschieden und auch das Parlament kann Entscheidungen nur mit Vorbehalt der Bevölkerung treffen, da ihr immer noch das Veto-Recht (fakultatives Referendum) zur Verfügung steht.

<sup>144</sup> Thomas FLEINER, Lidija R. BASTA FLEINER, Peter HÄNNI: Allgemeine Staatslehre: über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt (Berlin, Springer Verlag 20013. Auflage), S.159

<sup>145</sup> Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage), S.227

<sup>146</sup> Adrian VATTER: Das politische System der Schweiz (Baden-Baden, Nomos Verlag 2018, 3. Auflage), S.361

Viele Menschen, die von „direkter Demokratie“ hören oder lesen, denken erstmal an Abstimmungen. Dadurch kommen dann oft damit verbundene Ängste hoch, wie die der Beeinflussung, dass Nicht-Politiker nicht so tragreiche Entscheidungen treffen können, die StimmbürgerInnen nicht genug Informationen hätten oder man nicht alle Entscheidungen mit Ja oder Nein treffen könne. Doch jegliche Abstimmung, auch in repräsentativen Demokratien, also in Parlamenten, werden letztendlich mit Zustimmung oder Abstimmung entschieden. Demagogen, Desinformation, voreilige und nicht durchdachte Entscheidungen kann man mit den nötigen Rahmenbedingungen entgegentreten. Mit angemessener Vorbereitungszeit zu Abstimmungen und Informationen zu den Abstimmungsthemen können Entscheidungen sorgfältig von allen Bürgerinnen und Bürgern getroffen werden.

Nachfolgend wird die Ausgestaltung direkter Demokratie in der Schweiz dargestellt und kurz auf die Situation in Österreich verwiesen. So zeigt sich, wo es Potential hierzulande für direkte Demokratie gibt. In Österreich gab es insgesamt erst zwei Volksabstimmungen. Um auch ein paar neue Daten miteinzubeziehen, wird auch die Volksbefragung zur Wehrpflicht als Referenz herangezogen. Obwohl eine Volksbefragung in Österreich nicht bindend ist, wurde vor der Wahl bekannt, dass sich die Abgeordneten und die Regierung an das Ergebnis halten werden – weswegen es im Prinzip mit einer Volksabstimmung vergleichbar ist.

## **5.1 Wahlberechtigte Personen und Abstimmungsmöglichkeiten**

### Schweiz

In der Schweiz sind für alle Wahlen, also auch Volksbefragungen, alle stimmberechtigt, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und das Schweizer Bürgerrecht<sup>147</sup> besitzen. Sie müssen in der Schweiz leben und dürfen nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassenden Beistand stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Diese Personen können dann nicht nur abstimmen, sondern auch ein Referendum ergreifen und eine Volksinitiative initiieren.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Der Bundesrat: „Bürgerrechtsgesetz. Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht“, 9.7.2019. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092990/index.html>, Abruf 26.8.2019

<sup>148</sup> Schweizerische Bundeskanzlei: „Wer ist stimmberechtigt“, <https://www.ch.ch/de/demokratie/abstimmungen/wer-ist-stimmberechtigt/>, Abruf 26.08.2019

Wählen ist auf folgende Weise möglich: Gewählt werden kann in der Wohngemeinde, per Briefwahl und in manchen Kantonen auch per E-Voting.<sup>149</sup> Die Unterlagen für die Briefwahl, werden gemeinsam mit der Wahlinformation automatisch zugesendet.

E-Voting war bisher nur in zehn Kantonen möglich mit zwei unterschiedlichen Systemen. Ziel war es, diese Möglichkeit bundesweit zu schaffen. Aber es gilt „Sicherheit vor Tempo“. Vorrangiges Ziel ist es, den Auslandsschweizern und Auslandsschweizerinnen diese Möglichkeit zu bieten. Ende 2019 wurde das System des E-Voting eingestellt, weil man ein einheitliches E-Voting System der ganzen Schweiz 2020 zur Verfügung stellen möchte. Bisher wurde bei 300 Abstimmungen per E-Voting gewählt. Damit konnten Erfahrungen gesammelt werden, diese werden in die bundesweite E-Voting-Technologie miteinbezogen, um so auch der rasenden technischen Entwicklung gerecht zu werden. Vorteile werden darin gesehen, dass es keine ungültigen Stimmen mehr geben kann, Verspätungen per Briefwahl oder Probleme am Postweg dann nicht mehr vorkommen können und Menschen mit besonderen Bedürfnissen es einfacher haben. Auch für die AuslandsschweizerInnen wird es einfacher und das Ergebnis kann so schneller ermittelt werden. Das E-Voting soll dann in der ganzen Eidgenossenschaft mit einem einheitlichen System zur Verfügung stehen.<sup>150</sup>

### In Österreich

In Österreich sind alle BürgerInnen ab 16 Jahren bei Volksabstimmungen wahlberechtigt, welche die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen. Es gelten dieselben Voraussetzungen wie bei den Nationalratswahlen.<sup>151</sup> Ausgeschlossen sind ebenfalls Personen, die gerichtlich verurteilt wurden. Eine Entscheidung im Einzelfall obliegt jedoch dem Richter.<sup>152</sup>

Gewählt werden kann in Österreich wie folgt: Im zuständigen Wahllokal oder in jedem Wahllokal in Österreich per Wahlkarte (die man vorher beantragen muss) und per Briefwahl.

Die Möglichkeit des E-Votings besteht nicht, allerdings wurde am 1. Jänner 2018<sup>153</sup> die Möglichkeit eingeführt, dass man online für Volksbegehren eine Unterstützungserklärung abgeben kann. Wenn das Volksbegehren eingeleitet worden ist und es zur Eintragung kommt, kann man auch online unterzeichnen.

<sup>149</sup> Schweizerische Bundeskanzlei: „Demokratie, das politische System der Schweiz“, <https://www.ch.ch/de/demokratie/abstimmungen/wo-und-wann-abstimmen/>, Abruf am 26.08.2019

<sup>150</sup> Schweizerische Eidgenössische Bundeskanzlei: Vote électronique, Juli 2019, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting.html>, Abruf 30.9.2019

<sup>151</sup> Rechtsinformationssystem: „Bundesverfassungsgesetz Österreich: Artikel 46, Abs.2“, 26.08.2019, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, Abruf 26.08.2019

<sup>152</sup> oesterreich.gv.at, abgenommen durch Bundesministerium für Inneres: „Leben in Österreich. Wahlrecht“, 1.1.2019, [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/wahlen/1/Seite.320210.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/1/Seite.320210.html), Abruf 26.08.2019

<sup>153</sup> Rechtsinformationssystem: „Bundesverfassungsgesetz Österreich: Artikel 41, Abs.2“, 26.08.2019, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, Abruf 26.08.2019

Zu E-Voting gibt es keine offiziellen Arbeitsgruppen, die an einer Einführung arbeiten. Offizielle Stellungnahmen meinen, dass E-Voting zu gefährlich sei, weil dadurch keine sichere und geheime Wahl garantiert werden kann. 2007 gab es allerdings den Anlauf durch einen Entschließungsantrag im Parlament, die Einführung des E-Votings unter anderen anhand von Erfahrungen anderer Länder zu prüfen. Dazu gibt es keine weiteren Informationen auf der Homepage des Parlaments.<sup>154</sup>

## **5.2 Zeitlicher Ablauf bei Volksinitiativen**

In der Schweiz gib es bestimmte gesetzliche Stufen, die zu einer Volksabstimmung führen. Die Bundeskanzlei sorgt dabei für einen korrekten Ablauf.

### Stufen zu einer Volksabstimmung durch eine Volksinitiative:

#### 1. Eine Volksinitiative entsteht:

Eine Initiative kann von BürgernInnen, Parteien oder Interessensverbänden ausgehen. Das Initiativkomitee muss aus 7 bis 27 Personen bestehen. Der Initiativtext wird zur Vorprüfung der Bundeskanzlei vorgelegt.<sup>155</sup>

Zur Vorprüfung<sup>156</sup>: Die Bundeskanzlei überprüft die Unterschriften des Initiativkomitees, ob die Form der Unterschriftenliste den gesetzlichen Anforderungen entspricht, ob der Titel der Initiative irreführend ist oder Anlass zur Verwechslung geben könnte, ob er kommerzielle oder persönliche Werbung enthält, ob in die verschiedenen Sprachen korrekt übersetzt wurde und übersetzt allenfalls. Sie überprüft also Form, Titel und Übersetzungskorrektheit, aber keinen Inhalt. Dieser bleibt allein der Initiative überlassen, solange sie nicht unabänderbarem Völkerrecht widerspricht.

Publikation: Nach der Überprüfung der Bundeskanzlei wird im Bundesblatt die Initiative veröffentlicht und mit der Sammlung der Unterschriften kann begonnen werden.

---

<sup>154</sup> Homepage Österreichisches Parlament: Einführung von e-voting in Österreich, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/AEA/AEA\\_00002/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/AEA/AEA_00002/index.shtml), Abruf 20.09.2019

<sup>155</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft. Demokratie, das politische System: Wie lanciert man eine eidgenössische Volksinitiative? <https://www.ch.ch/de/demokratie/politische-rechte/volksinitiative/wie-lanciert-man-eine-eidgenossische-volksinitiative/>, Abruf 10.10.2019

<sup>156</sup> Der Bundesrat: Bundesgesetz über die politischen Rechte, Art. 69, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760323/index.html>, Abruf 12.10.2019

## 2. Nach der Publikation im Bundesblatt:

Damit beginnt die Sammlung von Unterschriften. Innerhalb von 18 Monaten werden 100.000 Unterschriften benötigt.<sup>157</sup> Bis zum Ablauf der Frist ist das Initiativkomitee dafür zuständig. Das heißt es sammelt die Unterschriften, verwaltet sie und ist dafür zuständig, dass die Stimmen von den Wohngemeinden laufend bescheinigt werden.<sup>158</sup> Die Unterschriften werden vor Wahllokalen gesammelt, sowie an belebten Straßen und Plätzen. Seitdem es die Möglichkeit gibt auch brieflich seine Unterschrift zur Unterstützung einzureichen, bekommt das Komitee auch per Postversand Unterschriftenlisten.

## 3. Die Volksinitiative wird eingereicht:

Wenn die 100.000 Unterschriften erreicht sind erfolgt die Einreichung. Die Unterschriften müssen nach Kantonen getrennt, aber gemeinsam der Bundeskanzlei überreicht werden. Diese Übergabe erfolgt dann meist öffentlichkeitswirksam.

Die Bundeskanzlei stellt fest, ob die Volksinitiative formell zustande gekommen ist. Im Bundesblatt bestätigt sie das Zustandekommen der Initiative.<sup>159</sup> Damit ist die Initiativphase abgeschlossen.

### Botschaft des Bundesrates (Regierung):

Nach dem die Volksinitiative formell zustande gekommen ist, beschäftigt sich der Bundesrat das erste Mal mit der Vorlage. Dieser hat ab dem Zeitpunkt des Zustandekommens 12 Monate Zeit um sie zu bearbeiten. Bis dahin kann er dem Parlament eine Ablehnung oder Annahme empfehlen, auch „Botschaft“ des Bundesrates. Der Bundesrat kann auch einen direkten Gegenvorschlag zu der Initiative machen. Dann verlängert sich die Bearbeitungszeit auf 18 Monate. Der Bundesrat muss innerhalb dieser Frist einen Bundesbeschlusentwurf an die Bundesversammlung verweisen.<sup>160</sup>

<sup>157</sup> Der Bundesrat: Bundesgesetz über die politischen Rechte, Art. 71, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760323/index.html>, Abruf 12.10.2019

<sup>158</sup> Monique RYSER, Sektion Politische Rechte, Sektion Kommunikationsunterstützung: Broschüre Stimmrechtsbescheinigung (Bern, Schweizerische Bundeskanzlei, Sektion Politische Rechte 2015)

<sup>159</sup> Der Bundesrat: Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR), Art. 71, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760323/index.html>, Abruf 12.10.2019

<sup>160</sup> Axel TSCHENTSCHER: Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2008/ 2009, in Lars P. FELD, Peter HUBER, Otmar JUNG, Christian WELZEL, Fabian WITTECK (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie (Baden-Baden, Nomos Verlag 2011), S.205-240

Es gibt die Unterscheidung zwischen einem indirekten Gegenvorschlag und einen direkten Gegentwurf. Der direkte Gegentwurf kommt gleichzeitig mit der Frage der Initiative mit auf die Abstimmungszettel. So werden dem Stimmvolk in diesem Zusammenhang drei Fragen zur Abstimmung vorgelegt.

1. Frage: Soll die Volksinitiative dem geltenden Recht vorgezogen werden
2. Frage: Soll der Gegentwurf dem geltenden Recht vorgezogen werden
3. Frage: Wenn beide Vorlagen angenommen werden, welche soll dann dem gelten Recht vorgezogen werden.<sup>161</sup> Auf dem Stimmzettel wird diese Option dann mit der „Stichfrage“ angegeben.

In der Praxis sieht es wie in den folgenden beiden Abbildungen aus:

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT

1

Stimmzettel für die Volksabstimmung vom 24. September 2000

Die Fragen a) und b) können beide je mit «Ja» oder «Nein» beantwortet werden.

a) **Volksinitiative:**  
Wollen Sie die Volksinitiative «für einen Solarrappen (Solar-Initiative)» annehmen?

Antwort: «Ja» oder «Nein»

b) **Gegentwurf:**  
Wollen Sie den Verfassungsartikel über eine Förderabgabe für erneuerbare Energien (Gegentwurf der Bundesversammlung) annehmen?

Antwort: «Ja» oder «Nein»

Bei Frage c) darf nur ein Feld angekreuzt werden; sonst gilt die Frage als nicht beantwortet.

c) **Stichfrage:**  
Falls sowohl die Volksinitiative «für einen Solarrappen (Solar-Initiative)» als auch der Gegentwurf von Volk und Ständen angenommen werden:  
Soll die **Volksinitiative** oder der **Gegentwurf** in Kraft treten?

Antwort: Gewünschtes im betreffenden Feld ankreuzen

So:  Volksinitiative  Gegentwurf

Abbildung 2: Abbildung eines Stimmzettels für die gesamte Eidgenossenschaft

Stimmzettel für die kantonale Volksabstimmung vom 13. Februar 2011

Bulletin de vote pour la votation cantonale du 13 février 2011

**Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge**  
**Loi sur l'imposition des véhicules routiers**

1 Wollen Sie die **Vorlage des Grossen Rates** annehmen?  
Antwort: ja oder nein  
Réponse: oui ou non

2 Wollen Sie den **Volksvorschlag** annehmen?  
Antwort: ja oder nein  
Réponse: oui ou non

**Stichfrage**  
Für den Fall, dass sowohl die Vorlage des Grossen Rates als auch der Volksvorschlag angenommen werden.  
Zutreffendes ankreuzen  
**Mette une croix dans la case qui convient**

so/ainsi:

**Question subsidiaire**  
Si les deux projets sont acceptés.

3 Soll die **Vorlage des Grossen Rates** (Vorlage GR) oder der **Volksvorschlag** in Kraft treten?  
Antwort: ja oder nein  
Réponse: oui ou non

Lequel de ces deux textes doit entrer en vigueur, **le projet du Grand Conseil** (projet GC) ou **le projet populaire**?

Vorlage GR  Volksvorschlag

Abbildung 3: Abbildung eines Stimmzettels für eine Kantonsabstimmung

Die Aufforderung für ein „Doppeltes Ja“ zu stimmen, bedeutet daher auch bei der Stichfrage für den Initiativvorschlag zu stimmen.

Etwas komplizierter ist es dann, wenn man mit Abstimmungen nicht so vertraut ist, wenn ein „Doppeltes Nein“ gefordert wird, wie auf dem folgenden Flyer. Hier hat sich ein Verein gegen die Spitalsfusionen gegründet, der Verein „Nein zu den Staatsverträgen BS/BL“.

<sup>161</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Schlussbestimmungen des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998, c, Art. 121“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.08.2019



Abbildung 4: Abbildung eines Flyers zur „Spitals-Fusion“

Wenn weder der Vorschlag der Initiative noch der Gegenentwurf befürwortet wird, wird auf dem Stimmzettel zweimal „Nein“ geantwortet. Für die Stichfrage wählt man dann „das kleinere Übel“ aus, für den Fall, dass doch beide Vorlagen angenommen werden.

Beim indirekten Entwurf wird nicht abgestimmt, sondern das Parlament schlägt anstelle einer Verfassungsänderung, wie die Initiative es verlangt, ein neues Gesetz vor (nicht auf Verfassungsebene), das dem Vorschlag der Initiative entgegenkommt. Das Initiativkomitee kann die Initiative bis dahin zurückziehen, wenn sie mit dem Gegenvorschlag

einverstanden ist. Tut sie dies nicht, kommt es wie geplant zur Abstimmung. Auch wenn die Initiative vom Volk abgelehnt wird, tritt der Gegenvorschlag in Form eines Gesetzes in Kraft. Indirekte Gegenentwürfe sind in erster Linie von politischer Bedeutung: Eine Mehrheit der Bundesversammlung will damit aufzeigen, dass sie das Anliegen der Volksinitiative als zu weitgehend betrachtet, es aber zumindest teilweise aufgreift und unterhalb der Verfassungsstufe umsetzen möchte.

#### Behandlung im Parlament:

Das Parlament hat dann, wie bereits erwähnt, 18 Monate Zeit um über die Gültigkeit der Initiative zu entscheiden. Diese Entscheidung ist an einen engen Regelkatalog gebunden (BPR, Art.75). Es geht also nur um eine Prüfung, ob zwingendes Völkerrecht verletzt wird. Eine Abstimmung über die Todesstrafe wäre zum Beispiel nicht gültig.<sup>162</sup> Desweiteren wird die Einheit der Form geprüft, ob es sich um eine allgemeine Anregung oder um eine ausformulierte Initiative handelt und ob „die Einheit der Materie gewährleistet wird“. Das bedeutet ob in der Fragestellung ein sachlicher Zusammenhang besteht. Es ist zum Beispiel nicht erlaubt, eine Frage zu stellen wie „Sind Sie dafür die aktive Sterbehilfe auf Verlangen und Abtreibungen zu erlauben?“. Der Grund dafür ist, dass keine Differenzierung der Willenskundgebung zu erkennen ist und keine eigenständige Auseinandersetzung mit den jeweils getrennten Sachfragen stattfindet.

<sup>162</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.64

Wenn einer zum Beispiel für eine aktive Sterbehilfe zustimmen möchte, aber nicht für Abtreibungen, ihm aber dennoch die Sterbehilfe so eine hohe Priorität hat, würde er dennoch für die Vorlage stimmen, obwohl er eigentlich für den anderen Gesetzesentwurf nicht stimmen würde, würde die Frage getrennt gestellt werden.

Die Bundesversammlung kann die Initiative für gültig, teilweise oder ganz ungültig erklären. Über die Gültigkeitserklärung erfolgt ein einfacher Bundesbeschluss.

Außerdem einigt sich auch das Parlament gemeinsam mit den Ständen, ob es dem Volk eine Annahme oder Ablehnung empfiehlt.<sup>163</sup>

#### 4. Verlängerung der parlamentarischen Behandlung und Entscheid über Rückzug

Beide Räte der Bundesversammlung beschließen innerhalb von 30 Monaten nach Einreichung über Empfehlung der Initiative oder machen einen Gegenentwurf. Das Parlament kann diese Bearbeitungszeit um weitere 12 Monate verlängern, wenn in einem engen Zusammenhang mit der Initiative beraten wird. In dieser Zeit prüft sie den Gegenvorschlag des Bundesrates und kann ihn noch abändern oder einen eigenen Gegenentwurf oder Gegenvorschlag ausarbeiten und vorlegen. Somit beläuft sich die Behandlungsfrist auf ganze 3,5 Jahren und so kann von einer überstürzten Entscheidung nicht die Rede sein. Erst dann setzt der Bundesrat die Volksabstimmung anhand einer Schlussbestimmung fest. Bis zu diesem Zeitpunkt ist es auch der Initiative möglich, diese durch die Unterzeichnung der Mehrheit des Stimmkomitees, zurückzuziehen.<sup>164</sup>

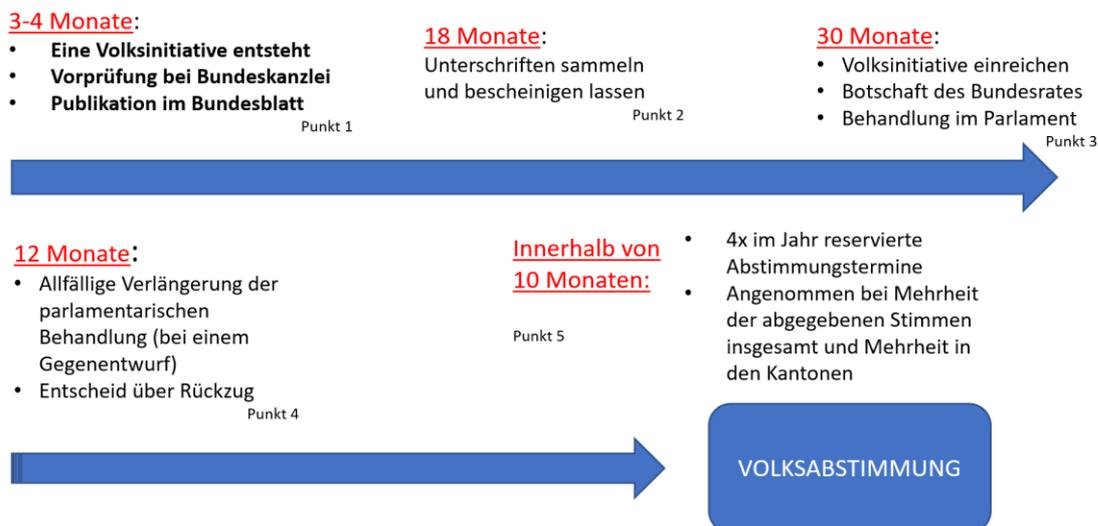


Abbildung 5: Zeitabfolge von Volksinitiativen, eigene Darstellung

<sup>163</sup> Axel TSCHENTSCHER: Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2008/ 2009, in Lars P. FELD, Peter HUBER, Otmar JUNG, Christian WELZEL, Fabian WITTRECK (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie (Baden-Baden, Nomos Verlag 2011), S.216

<sup>164</sup> Der Bundesrat: Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR), Art. 73, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760323/index.html>, Abruf 12.10.2019

## 5. Festsetzung eines Abstimmungstermins

Nach dem parlamentarischen Beschluss, wird von den beiden Räten (Bundesrat und Parlament) ein Abstimmungstermin – innerhalb von zehn Monaten – festgelegt.

Die Abstimmungstermine wiederholen sich in der Schweiz vier Mal im Jahr. Dafür sind jeweils Termine im Februar/März, Mai/Juni, September und November reserviert. Für die Kantone und Gemeinden gelten die gleichen Termine. Das bedeutet, dass bei einer Abstimmung Fragen zu bundesstaatlichen Fragen, Kantonsangelegenheiten und deren in der Gemeinde gestellt werden können. Dabei schwankt die Zahl der Abstimmungen in den jeweiligen Kantonen und Gemeinden am selben Abstimmungstag beträchtlich.<sup>165</sup> Für die Schweizer BürgerInnen stellt das Mitentscheiden also ein ganz klares Recht dar, als Teil ihrer Staatsbürgerkultur.

### Ergebnis der Volksabstimmung

Die Volksinitiative gilt als angenommen, wenn sie die Stimmenmehrheit der abgegebenen Stimmen und Kantone erreicht hat. („Doppelmehr“). Wenn es zu einer Stichfrage kommt und die Initiative als auch der Gegenvorschlag über 50% der Stimmen erreicht haben, dann wird mittels Stichfrage entschieden, welches Gesetz in Kraft tritt.

Das Ergebnis der Initiative ist dann zwingend umzusetzen und tritt sofort nach Annahme als Verfassungsänderung in Kraft.<sup>166</sup>

### Österreich

In Österreich gibt es diesbezüglich keine ähnlich geregelten Stufen zu einer Volksabstimmung – auch nicht zu einer (verbindlichen) Volksbefragung – die den zeitlichen Ablauf so genau regeln. Als Beispiel sei hier die verbindliche Volksbefragung zur Wehrpflicht genannt. Ende August 2012 entschieden sich die beiden damaligen Regierungsparteien für eine verbindliche Volksbefragung/Abstimmung. Bereits im Jänner wurde die verbindliche Volksbefragung abgehalten.<sup>167</sup> Damit waren knapp vier Monate Zeit einen so wichtigen Prozess durchzuführen, für den sich die Schweizer Bevölkerung mehrere Jahre Zeit nimmt.

<sup>165</sup> Confoederatio Helvetica. Die Bundesbehörden der Schweizer Eidgenossenschaften: Jährliche Abstimmungstermine – 2020, <https://www.admin.ch/ch/r/pore/va/liste2020.html>, Abruf 22.11.2019

<sup>166</sup> Axel TSCHENTSCHER: Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2008/ 2009, in Lars P. FELD, Peter HUBER, Otmar JUNG, Christian WELZEL, Fabian WITTECK (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie (Baden-Baden, Nomos Verlag 2011), S.217

<sup>167</sup> Tageszeitung „Der Standard“: Eine Entscheidungshilfe für die Volksbefragung, Jänner 2013, <https://www.derstandard.at/story/1355460223424/entscheidungshilfe-zur-volksbefragung-ueber-die-wehrpflicht>, Abruf 10.10.2019

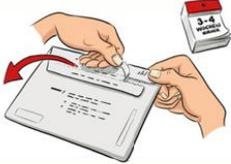
## 5.3 Behördliche Informationen zur Abstimmung

### Schweiz

Die Behördlichen Informationen zu den eidgenössischen Volksabstimmungen werden auf der offiziellen Homepage der Schweiz veröffentlicht. Dort findet man eine genaue Übersicht über die abzustimmenden Themen. Außerdem, wer stimmberechtigt ist, wo abgestimmt werden kann und wie abgestimmt wird und über die Möglichkeiten zum E-Voting. In Abbildung 6 ist ersichtlich, wie diese Übersicht für die Abstimmungen aussieht. Seit Jänner 2019 gibt es auch eine Abstimmungs-App in der Schweiz<sup>168</sup>, wo man Informationen zu allen kantonalen und eidgenössischen Abstimmungserläuterungen, Archiv zu vergangenen Abstimmungen, Ergebnisse an Abstimmungstagen und Erinnerung für die nächste Wahl bekommt.

## Abstimmungen

Alles, was Sie für die kommenden Volksabstimmungen wissen müssen, und Rückblick auf die vergangenen Urnengänge.

			<p><b>Wo abstimmen?</b></p> <p>Sie haben zwei Möglichkeiten, Ihre Stimme abzugeben: An der Urne oder brieflich (per Post oder direkt in den Briefkasten der Gemeinde). Gewisse Kantone bieten zusätzlich den elektronischen Stimmkanal an. Die Details.</p>
<p><b>Wie den Stimmzettel ausfüllen</b></p> <p>Informationen und Tipps um Fehler zu vermeiden.</p>	<p><b>Wer ist stimmberechtigt?</b></p> <p>Wer kann an Abstimmungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene teilnehmen? Wo können in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer sowie Jugendliche abstimmen?</p>	<p><b>E-Voting</b></p> <p>Schauen Sie, ob Sie via Internet abstimmen können, und wenn ja, unter welchen Bedingungen.</p>	<p><b>Stimmzettel leer lassen</b></p> <p>Wie Ihre Stimme berücksichtigt wird, wenn Sie den Stimmzettel leer lassen.</p>
<p><b>Abstimmungs- und Wahlhilfen für ältere Menschen, Menschen mit Behinderung und Kranke</b></p> <p>Wie Sie auch unter erschwerten Bedingungen abstimmen können.</p>		<p><b>Volksmehr und Ständemehr</b></p> <p>Was es braucht, damit eine Abstimmungsvorlage angenommen ist. Und wie die Stichfrage zwischen Initiative und direktem Gegenentwurf entscheidet.</p>	<p><b>Zum ersten Mal abstimmen und wählen</b></p> <p>Sie sind gerade 18 Jahre alt geworden oder haben die Schweizerische Staatsbürgerschaft erworben. Dann dürfen Sie jetzt abstimmen und wählen. Erfahren Sie, wie das geht.</p>
<p><b>Nicht zu Hause und trotzdem Abstimmen</b></p> <p>Sie sind nicht zu Hause, sondern auf Geschäftsreise, in den Ferien oder im Spital, und wollen trotzdem abstimmen. In den meisten Fällen können Sie das.</p>	<p><b>Kantonale Abstimmungen</b></p> <p>Abstimmungen finden auch in den Kantonen statt. Die Urnengänge, Kanton für Kanton.</p>	<p><b>Eidgenössische Volksabstimmungen in der Vergangenheit</b></p> <p>Abstimmungsvorlagen und -resultate seit 1848.</p>	
<p><b>Ausländerstimmrecht</b></p> <p>Als Ausländerin oder Ausländer können Sie auf eidgenössischer Ebene nicht mitstimmen. Anders sieht es in einigen Kantonen und Gemeinden aus.</p>		<p><b>Die Entwicklung des Stimmrechts</b></p> <p>Wer konnte früher an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen? Ab welchem Alter?</p>	<p><b>Die nächsten Volksabstimmungen</b></p> <p>Erfahren Sie, wann eidgenössische Volksabstimmungen stattfinden.</p>
<p><b>Abstimmungsunterlagen</b></p> <p>Wie und wann erhalte ich die Abstimmungsunterlagen? In welchen Sprachen sind sie erhältlich?</p>	<p><b>Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer</b></p>	<p><i>Abbildung 6: Demokratie und Abstimmung der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i></p>	

<sup>168</sup> Der Bundesrat: Alles aus einer Hand: Bund und Kantone lancieren App mit Abstimmungsinformationen, April 2018, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73653.html>, Abruf 8.11.2019

Seit über 40 Jahren (Jahr 1987) erhalten die Schweizer Stimmbürger ungefähr drei bis vier Wochen vor der Abstimmung mit ihrem restlichen Abstimmungsmaterial das Abstimmungsbüchlein zugeschickt. Sechs Wochen vor der Abstimmung ist es online verfügbar. Der Bundesrat legt spätestens vier Monate vor der Abstimmung fest, welche Vorlagen zur Abstimmung kommen. In der Bundeskanzlei werden die Texte für das Abstimmungsbüchlein mit den zuständigen Departments ausgearbeitet und mit den Initiativen koordiniert. Der Bundesrat verabschiedet dann die Texte des Abstimmungsbüchleins. Danach wird es in alle vier Amtssprachen übersetzt.<sup>169</sup> Diese Broschüre erhält Erklärungen zu den Abstimmungsvorlagen. Näheres dazu in den folgenden Abbildungen eines Abstimmungsbüchleins zu Volksabstimmungen vom März 2018.



Abbildung 7: Deckblatt

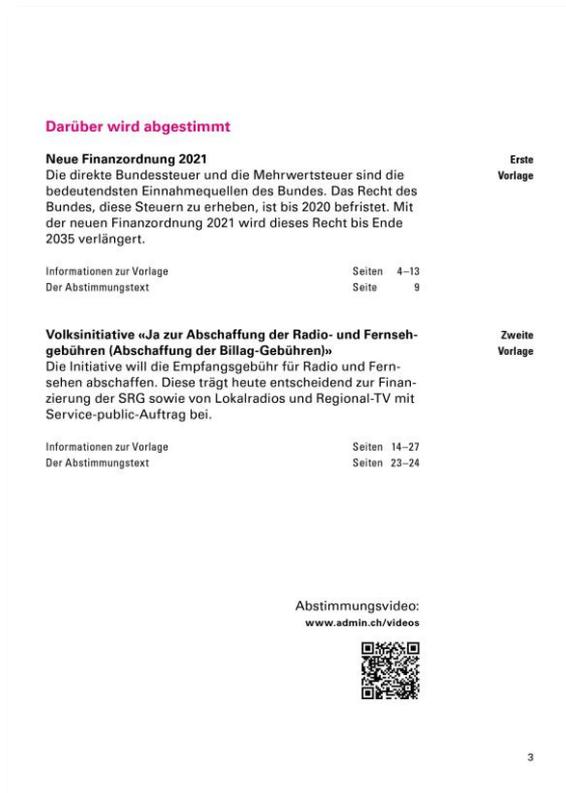


Abbildung 8: Seite 3 des AB (Seite 2 ist leer)

<sup>169</sup> Bundeskanzlei Schweiz: Entstehung des Abstimmungsbüchleins, 7.9.2018, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/entstehung-abstimmungsbuechlein.html>, Abruf 4.9.2019



Abbildung 9: Seite 4 des AB



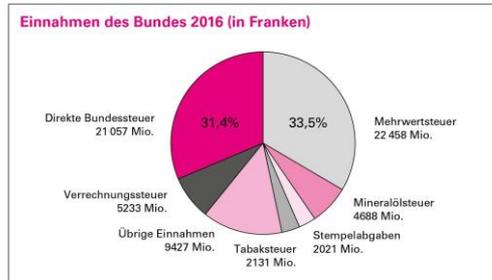
Abbildung 10: Seite 5 des AB

Erläuterungen zu den Seiten 4 und 5 des Abstimmungsbüchleins: Hier wird eine Abstimmungsvorlage kurz beschrieben, die aufgrund eines obligatorischen Referendums stattfindet. Danach erfolgt eine Empfehlung dazu von Bundesrat und Parlament. Auch zu solchen Themen, die in vielen Ländern - auch in Österreich - als viel zu heikel für das Volk gelten – dem Finanzbereich – wird das Volk in der Schweiz gefragt. Umso wichtiger sind die Informationen vorab klar und einfach darzustellen, so dass sie für jeden BürgerIn verständlich sind und es Möglichkeiten für Rückfragen gibt.

Zu den Seiten 6 bis 8 des Abstimmungsbüchleins: In der Grafik wird deutlich dargestellt woher die Einnahmen derzeit kommen und wieso die erhöhte Steuerleistung (befristet) auch in Zukunft notwendig ist. Außerdem wird auch auf die Folgen einer Ablehnung der Vorlage verwiesen.

### Die Vorlage im Detail

Neben den Kantonen und Gemeinden erhebt auch der Bund Steuern auf Einkommen und Unternehmensgewinnen: die direkte Bundessteuer. Die Mehrwertsteuer erhebt hingegen nur der Bund. Diese beiden Steuern sind seine wichtigsten Einnahmequellen. Sie tragen seit vielen Jahren zu einem stabilen Bundeshaushalt bei.



Das Recht des Bundes, die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer zu erheben, war in der Bundesverfassung von Anfang an befristet. Die Befristung hat historische Ursachen. Während der Bund seine Einnahmen bis zum 1. Weltkrieg fast ausschliesslich durch Zölle erzielte, war das Recht, Steuern auf Einkommen zu erheben, den Kantonen vorbehalten.

Historische Begründung der Befristung

6

Abbildung 11: Seite 6 des AB

vorbehalten. Einkommens- und Umsatzsteuern erhob der Bund nur in Krisenzeiten, um damit verbundene ausserordentliche Ausgaben zu bewältigen. Er stütze sich dabei auf Notrecht. Erst mit der Volksabstimmung vom 11. Mai 1958 wurden mit der Wehr- und der Warenumsatzsteuer die Vorläufer der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer in der Bundesverfassung befristet verankert. Diese Verfassungsbestimmung war ein Kompromiss. Auf der einen Seite galt es, den Bedenken Rechnung zu tragen, die beiden Steuern führten zu einem übermässigen Steuerhohle der Kantone sowie zu einem übermässigen Steuerbelastung. Auf der anderen Seite wurde der Bund nach dem 2. Weltkrieg mit neuen Aufgaben betraut. Dafür waren höhere Einnahmen erforderlich. Mit der Befristung wurde sichergestellt, dass sich sowohl Volk und Stände als auch das Parlament regelmässig zur Finanzordnung des Bundes äussern können.

Die Finanzordnung des Bundes muss daher regelmässig verlängert werden. Letztmals stimmten Volk und Stände 2004 für eine Verlängerung des Rechts, die Mehrwertsteuer und die direkte Bundessteuer zu erheben. Diese Finanzordnung trat 2007 in Kraft und läuft Ende 2020 aus. Mit der neuen Finanzordnung 2021 soll das Recht des Bundes, die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer zu erheben, um 15 Jahre verlängert werden. Bei einer Annahme der Vorlage könnte der Bund somit beide Steuern bis Ende 2035 weiter erheben.

Steuererhebung auch in Zukunft

Mit der Vorlage wird auch eine überflüssig gewordene Übergangsbestimmung zur Biersteuer aus der Verfassung gestrichen: Zurzeit sieht diese vor, dass die Biersteuer bis zum Erlass eines Biersteuergesetzes «nach bisherigem Recht» zu erheben sei. Das Biersteuergesetz trat am 1. Juli 2007 in Kraft. Damit kann die Übergangsbestimmung aufgehoben werden.

Aufhebung einer Übergangsbestimmung bei der Biersteuer

7

Abbildung 12: Seite 7 des AB

Bei einem Nein zur Verfassungsänderung kann der Bund ab 2021 die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer nicht mehr erheben. Knapp zwei Drittel der Einnahmen würden wegfallen. Ohne diese Einnahmen könnte der Bund seine Aufgaben nicht im bisherigen Umfang weiterführen. Er müsste seine Ausgaben innert kürzester Zeit um über 60 Prozent reduzieren. Oder er müsste bestehende Steuern erhöhen oder neue Einnahmequellen erschliessen. Das wäre kaum machbar. Da die Kantone an der direkten Bundessteuer beteiligt sind, müssten auch sie Einnahmeausfälle mit entsprechenden Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren.

Was passiert bei einem Nein?

8

Abbildung 13: Seite 8 des AB

### § Abstimmungstext

#### Bundesbeschluss über die neue Finanzordnung 2021

vom 16. Juni 2017

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 22. Juni 2016<sup>1</sup>, beschliesst:

I

Die Bundesverfassung<sup>2</sup> wird wie folgt geändert:

Art. 196 Ziff. 13, 14 Abs. 1 und 15

13. Übergangsbestimmung zu Art. 128 (Dauer der Steuererhebung)

Die Befugnis zur Erhebung der direkten Bundessteuer ist bis Ende 2035 befristet.

14. Übergangsbestimmung zu Art. 130 (Mehrwertsteuer)

<sup>1</sup> Die Befugnis zur Erhebung der Mehrwertsteuer ist bis Ende 2035 befristet.

15. Übergangsbestimmung zu Art. 131 (Biersteuer)

Aufgehoben

II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>1</sup> BBl 2016 6221  
<sup>2</sup> SR 101

9

Abbildung 14: Seite 9 des AB

Zu Seite 9 des Abstimmungsbüchleins: Hier finden sich der genaue Abstimmungstext und Änderungen von Gesetzen bei Annahme der Vorlage wieder.

### Die Beratungen im Parlament

Im Parlament war unbestritten, dass der Bund die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer auch künftig erheben können soll. Umstritten war dagegen die Frage, ob dieses Recht weiterhin nur befristet gewährt werden soll.

Eine Parlamentsminderheit wollte auf eine Befristung verzichten. Diesen Ansatz hatte ursprünglich auch der Bundesrat verfolgt. Der Vorschlag war aber in der Vernehmlassung auf Widerstand gestossen, sodass der Bundesrat davon abrückte. Die Parlamentsminderheit nahm die Idee wieder auf: Die beiden Steuern seien für den Bundeshaushalt wichtig und deren Erhebung sei unumstritten. Eine Debatte über eine Reform des Steuersystems lasse sich jederzeit auch ohne Befristung der beiden Steuern in Gang bringen. Zudem wies diese Minderheit darauf hin, dass mit den beiden Steuern auch langfristige Aufgaben finanziert werden. So wird ein Teil der Mehrwertsteuer zweckgebunden für die Verbilligung der Krankenkassenprämien oder für die Bahninfrastruktur eingesetzt. Für die Mehrheit stellte die Befristung hingegen ein Mittel dar, um die Finanzordnung des Bundes in regelmässigen Abständen grundsätzlich zu überprüfen.

Eine andere Minderheit beantragte eine Befristung nicht auf 15, sondern lediglich auf 10 Jahre. Sie äusserte die Sorge, dass andernfalls die Staatstätigkeit weiter ausgebaut werden könnte. Zudem könnten bei einer Zeitspanne von 15 Jahren Fragen des Steuersystems zu selten diskutiert werden.

Das Parlament lehnte beide Vorschläge ab und beschloss eine Befristung auf 15 Jahre. National- und Ständerat stellten sich damit hinter den Vorschlag des Bundesrates. In der Schlussabstimmung wurde die neue Finanzordnung 2021 ohne Gegenstimme gutgeheissen.

11

Abbildung 15: Seite 10 bleibt leer, Seite 11 des AB

### Die Argumente des Bundesrates

**Die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer sind die beiden wichtigsten Einnahmequellen des Bundes. Das Recht, diese Steuern zu erheben, läuft Ende 2020 aus. Damit der Bund seine Aufgaben auch in Zukunft erfüllen kann, muss er die beiden Steuern weiterhin erheben dürfen. Der Bundesrat befürwortet die Vorlage insbesondere aus folgenden Gründen:**

Die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer bringen dem Bund knapp zwei Drittel seiner Einnahmen ein. Sie tragen massgeblich zur Finanzierung der Bundesaufgaben bei – zum Beispiel in den Bereichen Bildung, Sozialpolitik, Verkehr und Landesverteidigung.

Finanzierung der Bundesaufgaben

Die neue Finanzordnung 2021 führt nicht zu einer Steuererhöhung. Vielmehr sichert sie die Weiterführung der heutigen Finanzpolitik.

Keine Steuererhöhung

Die erneute Befristung der beiden Steuern stellt sicher, dass das Parlament auch in Zukunft über die Ausgestaltung der Finanzordnung diskutieren wird. Auch Volk und Stände werden die Gelegenheit haben, sich vor Ablauf der Befristung im Jahr 2035 wieder zu den beiden wichtigsten Steuern des Bundes zu äussern.

Parlament und Volk bestimmen weiterhin mit

12

Abbildung 16: Seite 12 des AB

Die neue Finanzordnung setzt das bisher bewährte System fort und bringt keine finanziellen Mehrbelastungen für Bevölkerung und Wirtschaft. Sie ist unverzichtbar, wenn der Bund seine Aufgaben weiterhin im bisherigen Rahmen erfüllen soll. Kontinuität garantieren

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, den Bundesbeschluss über die neue Finanzordnung 2021 anzunehmen.**

13

Abbildung 17: Seite 13 des AB

Auf diesen Seiten kann man noch einmal gegenübergestellt die Argumente des Bundesrates (Kantone) und die des Parlaments sehen.

Am Ende kommt es zu einer Empfehlung von beiden Kammern.

Die zweite Vorlage zur Abstimmung in diesem Abstimmungsbüchlein ging von einer Initiative aus und forderte die Abschaffung der Rundfunkgebühren. In dieser Zeit (März 2018) wollte dies auch die Österreichische FPÖ<sup>170</sup> immer wieder und als der Koalitionspartner nicht darauf einging „drohte“ sie mit einer Volksabstimmung. Dabei sollte sich die Frage aber um die „Abschaffung der GIS-Gebühren“ drehen. Also darüber ob man weiterhin Gebühren zahlen möchte oder nicht. In der Abstimmungsbroschüre der Schweiz zu diesem Thema sieht man, dass dort das Thema etwas umfangreicher behandelt wird.

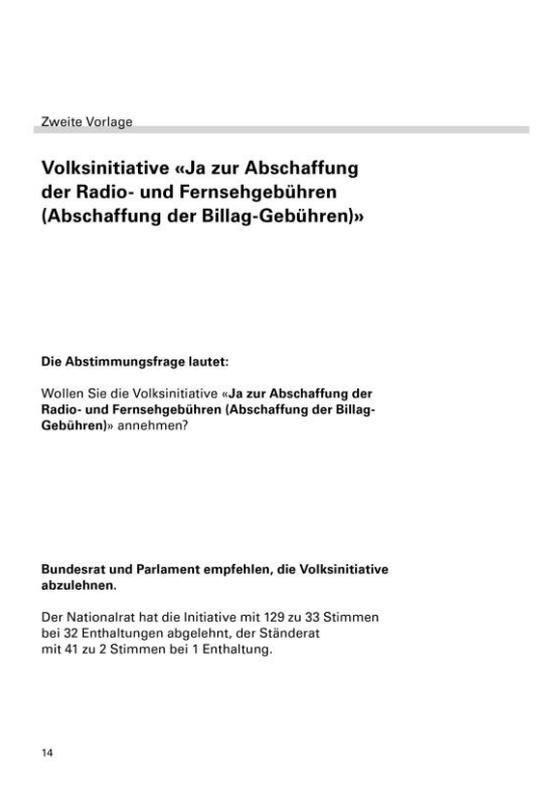


Abbildung 18: Seite 14 des AB



Abbildung 19: Seite 15 des AB

<sup>170</sup> Homepage FPÖ: GIS-Gebühren abschaffen – Direkte Demokratie jetzt und nicht erst 2021, 8.3.2018, <https://www.fpoe.at/artikel/hc-strache-bei-oe24tv-gis-gebuehren-abschaffen-direkte-demokratie-jetzt-und-nicht-erst-2021/>, Abruf 4.9.2019

### Wechsel von der Empfangsgebühr zur allgemeinen Abgabe

Die Empfangsgebühr muss von Haushalten und Betrieben bezahlt werden, die Radio- oder Fernsehprogramme empfangen können. Dank Smartphone oder Tablet ist dies heute auch ohne klassisches Radio- oder TV-Gerät möglich. Daher wird die Empfangsgebühr 2019 von einer allgemeinen, breiter abgestützten Abgabe abgelöst. Dadurch sinkt die Belastung für die Haushalte von 451 auf 365 Franken pro Jahr. Unternehmen zahlen eine nach Umsatz abgestufte Abgabe. Diese wird erst ab einem Umsatz von 500 000 Franken fällig. Unternehmen mit weniger Umsatz – das sind rund drei Viertel aller Unternehmen – zahlen keine Abgabe. Der Wechsel von der geräteabhängigen Empfangsgebühr zur allgemeinen Abgabe wurde vom Schweizer Stimmvolk 2015 gutgeheissen.

Mit dem Wechsel ändert auch die Erhebungsstelle: Für die Unternehmen läuft die Erhebung ab 2019 neu über die Eidg. Steuerverwaltung, für die Haushalt-abgabe wird statt der Billag AG künftig die Serafe AG zuständig sein.

Abbildung 20: Seite 16 des AB

### Die Vorlage im Detail

Gemäss Bundesverfassung müssen Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur Meinungsbildung und zur Unterhaltung beitragen. Sie müssen auch die Besonderheiten der Schweiz und die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigen. Entsprechende Programme lassen sich in der kleinräumigen Schweiz mit ihren vier Landessprachen allein mit Werbung und Sponsoring nicht finanzieren. Um die Kosten zu decken, wird daher eine Radio- und Fernsehempfangsgebühr erhoben.

Service-public-Auftrag  
in Verfassung

Deren Erträge kommen Radio- und TV-Stationen zugute, die den aus der Verfassung abgeleiteten Service-public-Auftrag erfüllen. Auf nationaler Ebene und in den vier Sprachregionen ist die SRG damit betraut.<sup>1</sup> Auf lokaler und regionaler Ebene sind es private Veranstalter. Alle diese Radio- und TV-Stationen haben eine Konzession des Bundes, welche den Auftrag präzisiert.<sup>2</sup>

Umsetzung des  
Auftrags

<sup>1</sup> SRG = Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft

<sup>2</sup> Der Bund vergibt eine Konzession an die SRG sowie verschiedene weitere Konzessionen an Lokalradios und Regionalfernsehen. Weitere Informationen: [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Elektronische Medien > Informationen über Radio- und Fernsehveranstalter > Konzessionierung und [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Elektronische Medien > Informationen über Radio- und Fernsehveranstalter > SRG SSR > Konzessionierung und Technik SRG SSR.

Abbildung 21: Seite 17 des AB





Abbildung 26: Seite 22 des AB

Strukturiert und einfach wird dargestellt um was es bei der Initiative geht, die Folgen bei Zustimmung und die genauen Forderungen und Perspektiven der Initiatoren.

Die Argumente des Initiativkomitees werden den Argumenten des Bundesrates gegenübergestellt.

Aufgrund von Kritik wurde das Design des Abstimmungsbüchleins Ende 2018 verändert, wodurch nun eine noch bessere Ausgewogenheit durch gleich viel Platz des Initiativ- und Referendumskomitees und den Argumenten des Bundesrates gegeben wird.<sup>171</sup>



Abbildung 27: Seite 23 des AB

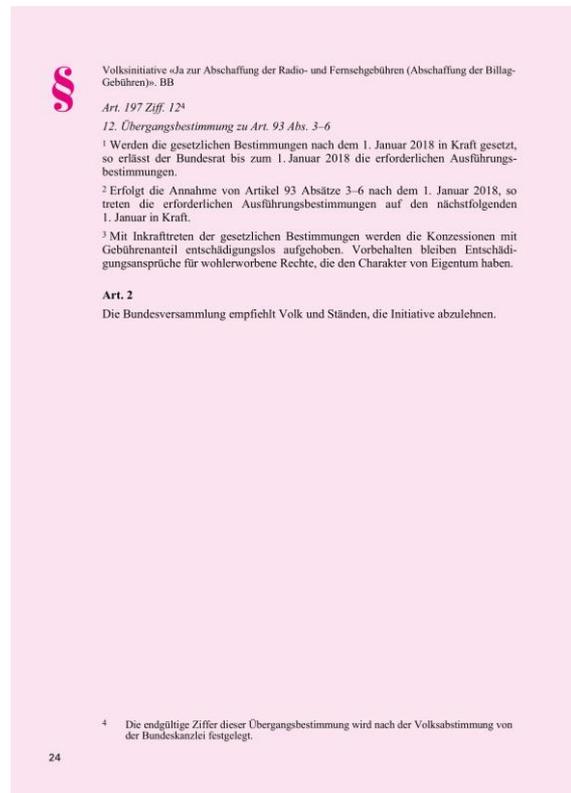


Abbildung 28: Seite 24 des AB

<sup>171</sup> Bundeskanzlei Schweiz: Abstimmungsbüchlein: Design 2018 und Rückblick, 18.9.2019, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/neues-design-abstimmungsbuchlein.html>, Abruf 4.9.2019

### Die Argumente des Initiativkomitees

Der Initiative zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren ist aus mehreren Gründen zuzustimmen:

1. Fällt die Zwangsgebühr weg, hätten die Haushalte im Vergleich zu heute jedes Jahr **451 Franken zusätzlich zur Verfügung**. Das heutige Zwangsabonnement für bestimmte Medienprodukte ist eine unhaltbare Bevormundung der Bürger. Eine Abschaffung der Billag-Zwangsgebühr hätte eine Entlastung, insbesondere für Familien und Geringverdienende, sowie **mehr Wahlfreiheit** zur Folge.
2. Die Abschaffung der Zwangsgebühr führt zur **Ankurbelung der Wirtschaft**. Für die Schweizer Volkswirtschaft würde eine ungeheure Kaufkraft von 1,37 Mrd. Franken pro Jahr freigesetzt. Dies **schaft Arbeitsplätze** und Freiraum für Investitionen. Auch Unternehmen werden von der ungerechtfertigten Zwangsgebühr entlastet.
3. Ein Ja zur Initiative bedeutet ein Ja zu einer freien und unabhängigen SRG. Es ist heute der Bundesrat, welcher die Billag-Gebührenhöhe festsetzt, die SRG-Konzession erteilt und mehrere Verwaltungsräte der SRG direkt wählt. Damit besteht ein ungesundes Abhängigkeitsverhältnis der SRG vom Staat. Die Abschaffung der Billag-Zwangsgebühr sorgt dafür, dass die Medien – auch die befreite SRG – ihre Rolle als «vierte Gewalt» wahrnehmen und den mächtigen Politikern kritisch auf die Finger schauen können, ohne um einen Grossteil ihrer Einnahmen fürchten zu müssen.
4. Der Staat hat bezüglich des sorgsamem Umgangs mit Gebührgeldern eine besondere Verantwortung. Horrende Saläre bei der SRG wie jenes des Generaldirektors (536 314 Franken im Jahr 2016, also höher als ein Bundesratsgehalt) sind eine Zumutung für den Zwangsgebühren-Zahler. Es gilt, diese **Abzockerei am Volk** zu stoppen.

Weitere Informationen: [www.nobillag.ch](http://www.nobillag.ch)

25

Abbildung 29: Seite 25 des AB

### Die Argumente des Bundesrates

**Für ein kleinräumiges, mehrsprachiges Land wie die Schweiz mit ihrer direkten Demokratie ist ein vielfältiges Medienangebot wichtig. Die SRG sowie die Lokalradios und Regional-TV mit Service-public-Auftrag tragen entscheidend dazu bei. Die Initiative gefährdet dies: Sie nimmt in Kauf, dass nur noch produziert wird, was rentiert. Dies schadet der Medienvielfalt und der Meinungsbildung und erhöht den Einfluss privater Geldgeber und ausländischer Konzerne. Der Bundesrat lehnt die Initiative insbesondere aus folgenden Gründen ab:**

Die Initiative will den Wechsel zu einer rein kommerziellen Finanzierung von Radio und Fernsehen. Ein grosser Teil des heutigen Angebots lässt sich allein am Markt jedoch nicht finanzieren. Die Initiative bedroht daher die SRG und viele Radio- und TV-Sender in ihrer Existenz, und sie würde zu einer massiven Ausdünnung des Angebots führen: Viele Berichte aus der Schweiz und über die Schweiz gäbe es nicht mehr.

Die Initiative schwächt die Medienvielfalt. Die SRG und die gebührenfinanzierten Lokalradios und Regional-TV bieten dem Publikum in allen Sprachregionen eine breite Auswahl an Sendungen und lassen dabei unterschiedliche Stimmen zu Wort kommen. Ohne Gebühr würde dieses Angebot drastisch reduziert. Eine vielfältige, gleichwertige Berichterstattung in allen Landesteilen ist für die Meinungsbildung in der Schweiz mit ihrer direkten Demokratie jedoch wichtig; sie bietet Service und Orientierung für die Bürgerinnen und Bürger.

Ausdünnung des Programms

Medienvielfalt geschwächt

26

Abbildung 30: Seite 26 des AB

Je kleiner der Markt, desto gravierender die Auswirkungen der Initiative. Die Randregionen würden abgehängt. Denn dort gibt es weder genug Publikum noch die nötige Werbung, um die mit den hohen Fixkosten verbundenen Sendungen zu produzieren.

Randregionen würden abgehängt

Bei Annahme der Initiative und dem damit verbundenen Wechsel zu einer rein kommerziellen Finanzierung nähme die Abhängigkeit von privaten Geldgebern und ausländischen Konzernen zu. Damit stiege auch die Gefahr der politischen Einflussnahme.

Unabhängigkeit gefährdet

Die Initiative weckt falsche Hoffnungen. Die Wahlfreiheit würde nicht grösser, sondern kleiner, weil viele Sendungen gar nicht mehr produziert werden könnten. Die Mediennutzung würde zudem nicht günstiger, sondern für viele Haushalte teurer als heute. Wo Pay-TV im Vormarsch ist, wie im Sportbereich, steigen die Preise.

Initiative weckt falsche Hoffnungen

Die Initiative will unser Mediensystem radikal ändern. Die Schweiz wäre das erste Land Europas, das den Service public für Radio und Fernsehen abschaffen würde. Mit der alleinigen Ausrichtung auf den Markt nimmt die Initiative in Kauf, dass die Qualität sinkt und nur noch produziert wird, was rentiert. Das führt zu einem Kahlschlag – und widerspricht dem Wesen unseres Landes, allen Regionen ein gleichwertiges Angebot zu garantieren.

Unverantwortlicher Kahlschlag

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)» abzulehnen.**

27

Abbildung 31: Seite 27 des AB

PP  
Postaufgabe

Retouren an die Einwohnerkontrolle der Gemeinde

#### Empfehlungen an die Stimmberechtigten

Bundesrat und Parlament empfehlen den Stimmberechtigten, am 4. März 2018 wie folgt zu stimmen:

- Ja zum Bundesbeschluss über die neue Finanzordnung 2021
- Nein zur Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)»

Redaktionschluss:  
15. November 2017

Abstimmungsvideo:  
[www.admin.ch/videos](http://www.admin.ch/videos)



Weitere Informationen unter:  
[www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
[www.ch.ch](http://www.ch.ch)

Herausgegeben von der Bundeskanzlei

848003112

Abbildung 32: Rückseite des AB

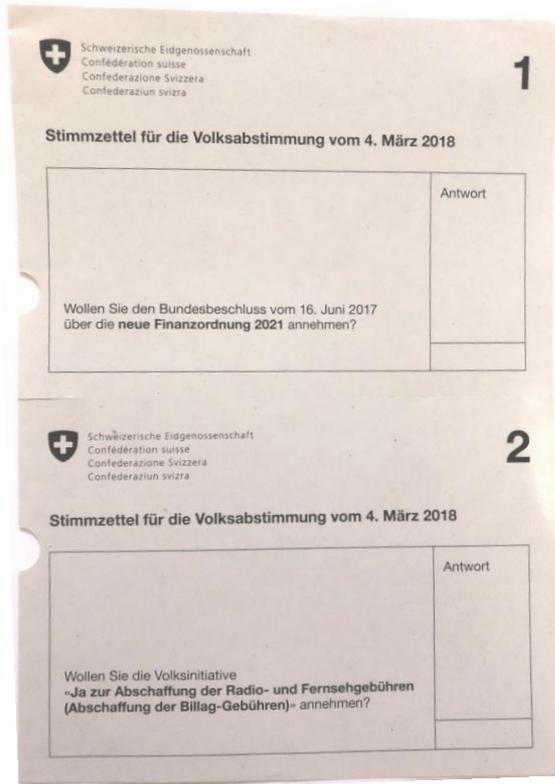


Abbildung 33: Amtlicher Stimmzettel

Bei den Abstimmungsunterlagen, die per Post zugesendet werden, ist auch ein Stimmzettel enthalten.

### Abstimmungsunterlagen

Die Abstimmungsunterlagen werden per Post, spätestens drei Wochen vor der Abstimmung, an die Stimmberechtigten zugesandt. Diese enthalten den Stimmzettel, ein Stimmkuvert und ein Kuvert zur brieflichen Abstimmung, den Stimmrechtsausweis und die Erläuterung des Bundesrates zu den Abstimmungsvorlagen. Die Kantone können weitere Unterlagen hinzufügen und die Gemeinden dazu ermächtigen, nur eine Abstimmungserläuterung des Bundesrates pro Haushalt zuzustellen. Dann muss die Möglichkeit bestehen, noch ein Exemplar bei der Gemeinde anzufordern.<sup>172</sup>

Aufgrund dieser Vorgehensweise, dass alle Abstimmungsunterlagen vorab zugesandt werden, ist der Gang zur Urne nur noch eine Seltenheit in der Schweiz. Die meisten (deutlich über 80 Prozent) WählerInnen stimmen per Briefwahl ab.<sup>173</sup>

<sup>172</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft: Demokratie. Das politische System der Schweiz: Abstimmungsunterlagen, <https://www.ch.ch/de/demokratie/abstimmungen/abstimmungsunterlagen>, Abruf 4.9.2019

<sup>173</sup> Claude Longchamp in SRF: Frei, gleich und geheim? Das Kreuz mit der Briefwahl, Mai 2016, <https://www.srf.ch/news/schweiz/frei-gleich-und-geheim-das-kreuz-mit-der-briefwahl>, Abruf 19.10.2019

### Österreich:

Wenn das Wahlalter erreicht wird, wird ca. vier Wochen vor der Wahl, eine amtliche Wahlinformation an den Hauptwohnsitz des/der Wahlberechtigten geschickt. Darin befinden sich Informationen über das zuständige Wahllokal, aber keine Inhalte zur Wahl. Zu der verbindlichen Volksbefragung über die Wehrpflicht 2013 in Österreich gab es keine gesonderten Informationen.

### Sonderfall Salzburg – Abstimmungsbroschüre

Einen Sonderfall stellte bei der verbindlichen Volksbefragung das Bundesland Salzburg dar. Denn auf Initiative von der damaligen Landeshauptfrau Gabi Burgstaller wurde dort nach Schweizer Vorbild ein Abstimmungsbüchlein erstellt.

Diese Broschüre wurde an jeden Haushalt in Salzburg zugestellt und konnte von der Homepage des Landes heruntergeladen werden.<sup>174</sup> Der Folder unterteilte sich in folgende Kapitel:

- „Warum eine Volksbefragung“,
- „Wie lautet die Frage“,
- „Worum geht es“,
- „Wie läuft die Volksbefragung ab“,
- „Was passiert mit den Befragungsergebnissen“ und
- „Welche Meinungen gibt es dazu“.

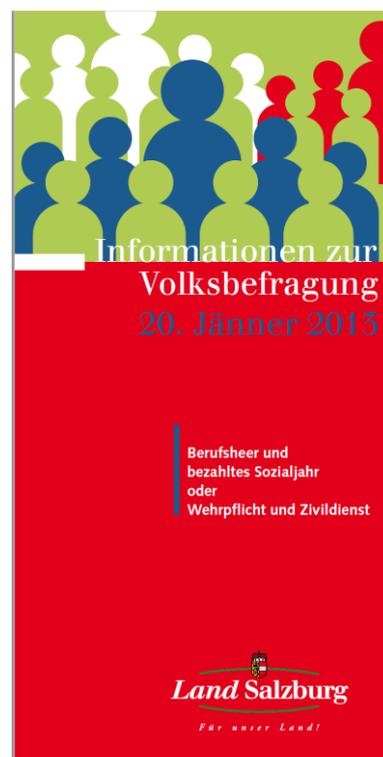


Abbildung 34: Abstimmungsbroschüre

Im Vorwort sprechen sich die damalige Landeshauptfrau Gabi Burgstaller (SPÖ) und ihr Stellvertreter Wilfried Haslauer (ÖVP) für eine möglichst sachliche, objektive und umfassende Information aus, die dem Wahlkampf der Bundespolitik entgegenstellen soll.

<sup>174</sup> Land Salzburg: Abstimmungsbüchlein zur Wehrpflicht, [http://www.salzburg.gv.at/foldervbwehrpflicht\\_final](http://www.salzburg.gv.at/foldervbwehrpflicht_final), Abruf 6.9.2019

Der Folder ist in einfachen Worten, also in keiner juristischen Sprache, geschrieben und Stichworte sind hervorgehoben. Die zwei Modelle werden auf insgesamt zwei Seiten gegenübergestellt und auf das Thema Katastrophenschutz wurde auf einer Seite eingegangen. Auffallend ist, wenn man sich die Broschüre ansieht, dass es neun Seiten mit Informationen gibt und 12 Seiten mit Meinungen „Für und Wider“ der einen oder anderen Variante. Obwohl die Meinungen überwiegen, ist es dennoch ein Weg der ganzen Abstimmung Sachlichkeit und Information entgegenzubringen. Die Landeshauptfrau bezeichnete es damals so, dass sie damit dem „Ping-Pong“ in der Bundesregierung entgegentreten möchte. Damit meinte sie, den im Vorfeld großen Partei „Hick-Hack“<sup>175</sup> und Wahlkampf, welcher vorwiegend stattfand. Stattdessen hätte man eine öffentliche Plattform schaffen können um die Bevölkerung und Experten miteinzubeziehen um dann darüber zu diskutieren und sich eine sachliche Meinung zu bilden. Auf Bundesebene gab es kein derartiges Abstimmungsbüchlein. Wenn bundesweit abgestimmt wird, wäre es wichtig, wenn jeder stimmberechtigte BürgerIn seitens der Behörden dieselben Informationen bekäme, um somit bei Abstimmungen in der gleichen Ausgangssituation zu sein.

#### **5.4 Wahlkampf – Gegensätzliche Positionen**

Wie es sich um die Gunst der Wählerstimmen verhält, kann man gut am Beispiel der Wehrpflicht vergleichen, weil es sich um das gleiche Thema handelt und die Abstimmung im selben Jahr stattgefunden hat.

##### Schweiz

In der Schweiz machte sich die Initiativkommission, die GSoA (Gruppe für eine Schweiz ohne Armee)<sup>176</sup> für die Abschaffung der Wehrpflicht stark. Ihr Gegenspieler war das eigens eingerichtete Gegenkomitee: „Nein zur Unsicherheits-Initiative“, sowie die AWM<sup>177</sup> (Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee). Dazu gab es zwei Webseiten, wo beide ihre Argumente darlegten.

Die Gegner sahen durch die Abschaffung der Wehrpflicht die Gefährdung der Sicherheit.<sup>178</sup> Desweiteren sah das Gegenkomitee die Initiative als Angriff auf das „Erfolgsmodell Schweiz“.

<sup>175</sup> Wiener Zeitung: Wehrpflicht: Salzburg informiert Bürger in "Abstimmungsbüchlein", 24.9.2012, [https://www.wienerzeitung.at/dossiers/missstaende\\_beim\\_bundesheer/488867\\_Wehrpflicht-Salzburg-informiert-Buerger-in-Abstimmungsbuechlein.html](https://www.wienerzeitung.at/dossiers/missstaende_beim_bundesheer/488867_Wehrpflicht-Salzburg-informiert-Buerger-in-Abstimmungsbuechlein.html), Abruf 6.9.2019

<sup>176</sup> Gruppe für eine Schweiz ohne Armee: Wehrpflicht: Gefahr, nicht Garant für Demokratie, September 2013, <https://www.gsoa.ch/wehrpflicht-gefahr-nicht-garant-fuer-demokratie/>, 29.05.2019

<sup>177</sup> AWM - Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee: Armee reform wider den Volksentscheid – Nicht mit der AWM!, [http://www.awm-cnep.ch/wp-content/uploads/2013/02/MM\\_d\\_BR\\_Entscheid\\_110505.pdf](http://www.awm-cnep.ch/wp-content/uploads/2013/02/MM_d_BR_Entscheid_110505.pdf), 17.9.2019

<sup>178</sup> Nein zur Unsicherheits-Initiative: Argumentarium, <http://unsicherheits-initiative-nein.ch/argumentarium/>, Abruf 29.5.2019

Oberst i. Gst. A. D. Rolf Dörig, VR-Präsident von Swiss Life sprach vom „Milizprinzip als Ausdruck der politischen Vernunft und der bürgerlichen Selbstverantwortung“, welche die mithin wichtigste Grundlage der Schweizer direkten Demokratie sei, in einer Rede am Sicherheitsforum des Schweizerischen Miliz- und Militäranlasses 2009.<sup>179</sup> Das Volk als Teil der Armee wird immer wieder als wichtiger Faktor für die Wehrpflicht genannt und, dass die Schweiz auch eine Wehrpflicht braucht um weiterhin ein neutrales und bündnisloses Land bleiben zu können. Wichtige Argumente sind auch, dass sich die Armee auf diese Weise nicht vom Volk entfremdet und kein Einsatz gegen die eigene Bevölkerung stattfinden wird.

Das Initiativkomitee GSoA argumentiert mit hohen Kosten und dass ein klassisches militärisches Szenario unrealistisch geworden ist. Ziel der Initiative war die Selbstbestimmung und Gleichberechtigung der beiden Geschlechter.<sup>180</sup> GsoA war für einen freiwilligen Zivildienst, ebenso wie einen Armeedienst auf freiwilliger Basis.

Alle Argumente richteten sich, laut der Fragestellung der Initiative, auch nur gegen die Abschaffung der Wehrpflicht. Obwohl auch in der Schweiz, wie in Österreich, der Zivildienst mit der Wehrpflicht verbunden ist. Auch bei der Botschaft des Bundesrats an beide Räte wird zwar der Zivildienst erwähnt, ist jedoch kein ausschlaggebender Aspekt für deren Empfehlung zur Ablehnung.

Gerade bei dem Beispiel der Abstimmung sieht man deutlich, dass es bei direkter Demokratie ganz deutlich um Sachabstimmungen geht und nicht um einen Parteien Wahlkampf. Auch bei den Schweizer Medien wird das so gehandhabt. Die Positionen der Parteien werden vorgestellt, aber die Parteien sind nicht die wichtigsten Ansprechpartner. Die Themen werden von mehreren Seiten, vor allem wissenschaftlichen Perspektiven beleuchtet. Auch im öffentlichen Raum sind Plakate und andere Werbung nicht von Parteien, wie man an der Abbildung zu einer Abstimmung zur Steuervorlage in einer Straßenbahn in Basel sehen kann. Manchmal haben selbstverständlich auch Parteien einen Einfluss auf Abstimmungen von Vorlagen direkter Demokratie.



Abbildung 35: Plakat zur Steuervorlage

Alleine schon deswegen, da Parteien bestimmte Werthaltungen vertreten und damit auch grundlegende Positionen der Menschen, die sie wählen.

<sup>179</sup> Jürgen ELSÄSSER, Matthias ERNE (Hrsg.): Erfolgsmodell Schweiz. Direkte Demokratie, selbstbestimmte Steuern, Neutralität (Berlin, Kai Homilius Verlag 2010), S.64

<sup>180</sup> Gruppe für eine Schweiz ohne Armee: Argumente zur Aufhebung der Wehrpflicht, <http://www.wehrpflichtaufheben.ch>, Abruf 28.05.2019

Bei Untersuchungen von Abstimmungen in der Schweiz wurde aber festgestellt, dass Parteien bei Abstimmungen keinesfalls steuern, sie jedoch bei der Meinungsbildung „begleiten“. Allein schon, weil sich die StimmbürgerInnen mit der Materie eingehender beschäftigen als nötig.<sup>181</sup> Durch den langen Prozess vor Abstimmungen und detaillierten Argumenten auf beiden Seiten werden auch Ergebnisse von Abstimmungen, welche die Gegenseite gewinnt, als demokratischer Prozess anerkannt.<sup>182</sup>

### Österreich

In Österreich entstand die verbindliche Volksbefragung zur Wehrpflicht aufgrund von Unstimmigkeiten in den damaligen Großparteien ÖVP und SPÖ. Nachdem 2010 die Wehrpflicht in Schweden und Deutschland aufgehoben wurde, wurde es auch hierzulande immer mehr zum Thema, wobei sich die Positionen der beiden Parteien diametral veränderten: für die SPÖ war die Wehrpflicht 2010 noch „in Stein gemeißelt“ und ab Jänner 2011 war das Freiwilligenheer das Heer der Zukunft. Schon 1998 sah Wolfgang Schüssel bei der ÖVP mit großer Offenheit der Abschaffung der Wehrpflicht entgegen, 2006 war man sich plötzlich nicht mehr so sicher die Aufgaben ohne die Wehrpflichtigen bewältigen zu können und 2011 ging plötzlich gar nichts mehr ohne die Wehrpflicht und man sähe keinen Grund sie abzuschaffen.<sup>183</sup>

Was macht man, wenn man vor einem oder besser gesagt zwei parteipolitischen Dilemmata steht? Am besten man fragt das Volk. Die kurze Zeit des Wahlkampfes (vier Monate) wurde intensiv genutzt, ähnlich wie vor einer Nationalratswahl, nur mit einem Thema. Alles drehte um die beiden Positionen der Parteien. Sachliche Argumente wurden nur selten offengelegt, die Medienberichterstattung und auch die Politiker wiesen nicht auf Beispiele aus anderen Ländern hin, auf objektive Vor- und Nachteile. Die Sozialdemokraten warben damit, dass die Wehrpflicht nicht mehr zeitgemäß und keiner zu einem Zwangsdienst verpflichtet werden darf. Die ÖVP hingegen zeigte plötzlich starkes Interesse an einem Milizheer und argumentierte damit, wie wichtig dies in Kriegszeiten sei. Schon bald spitze sich die Lage zu, als plötzlich festgelegt wurde, dass man mit der Abstimmung zur Wehrpflicht auch den Zivildienst verknüpft. Damit wurde der Wahlkampf endgültig von Angst und Emotionen dominiert.

<sup>181</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.348ff

<sup>182</sup> Adrian VATTER: Persönliches Interview am 28.1.2019. Bern

<sup>183</sup> Tageszeitung „Der Standard“: "Für mich ist die Wehrpflicht in Stein gemeißelt", Februar 2011, "Für mich ist die Wehrpflicht in Stein gemeißelt", <https://www.derstandard.at/story/1297215966933/spoe-und-oevp-im-wortlaut-fuer-mich-ist-die-wehrpflicht-in-stein-gemeisselt>, Abruf 20.06.2019

Von da an drehten sich meisten Diskussionen darum, dass die Krankentransporte und die Leistungen der sozialen Einrichtungen - wie bei der Caritas - ohne Zivildienere nicht mehr garantiert werden können. Der Zivildienst kann in Österreich ersatzweise statt der Wehrpflicht absolviert werden. Er dauert neun Monate und wird in der Regel in einem sozialen Unternehmen absolviert.

Davon profitieren zahlreiche private sowie öffentliche Einrichtungen und bei der Wahl über die Wehrpflicht wurde paradoxerweise davor gewarnt, dass die Betreuung der pflegebedürftigen und älteren Menschen nicht mehr gewährleistet werden kann, wenn man gegen die Wehrpflicht stimmt. Aufgrund dieses Zusammenhangs, wurde auch die Fragestellung auf die Komponente des Sozialdienstes erweitert. Denn auch die SPÖ musste Stellung zu diesem Thema beziehen und schlug daher beim Wegfall des verpflichtenden Zivildienstes ein Freiwilligenjahr vor. In anderen Ländern gibt es auch einen eigenen Katastrophenschutz und weitere Freiwilligendienste. Aber das stand in dem Stadium nicht mehr zur Debatte, wobei die eigentliche Frage um die Beibehaltung der Wehrpflicht sich zum Randthema wandelte.

Wie sehr diese Angst die Wahl dominierte und letztendlich vom eigentlichen Thema der Wehrpflicht zu einer Wahl über die Pflegesicherung wurde, zeigte eine Erhebung der Wahlmotive. Die größte Zustimmung zur Beibehaltung der Wehrpflicht (74 Prozent) wurde mit „dem Erhalt des Zivildienstes“ argumentiert, darauf folgte das Motiv mit 70 Prozent, dass der Wehr- und Zivildienst ein wichtiger Beitrag für die Jugend und die Gesellschaft sind. Das drittgrößte Wahlmotiv war der Erhalt des Katastrophenschutzes (63 Prozent), der laut den vorigen Auseinandersetzungen der Parteien dem Untergang geweiht gewesen wäre, wenn die Wehrpflicht abgeschafft worden wäre.<sup>184</sup> Eine sachliche Diskussion mit mehreren unterschiedlichen Experten, die Alternativen aufgezeigt hätten, wie man den Katastrophenschutz gewährleisten könnte, gab es nicht.

Auf der Homepage des Bundesministeriums gab es Informationen zur Wahl mit den Fragestellungen und formalen Kriterien zur Abstimmung, jedoch eine inhaltliche Gegenüberstellung der beiden abzustimmenden Varianten suchte man an offizieller Stelle des Bundes vergebens. Das Innenministerium bot allerdings eine Service-Hotline an und stellte sich den Fragen der Wählerinnen und Wähler.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Institut für Strategieanalysen/ SORA: Analyse Volksbefragung Wehrpflicht 2013, [http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2013\\_Volksbefragung\\_Wahlanalyse.pdf](http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2013_Volksbefragung_Wahlanalyse.pdf), Abruf 30.05.2019

<sup>185</sup> Bundesministerium für Inneres: Presse-Aussendung zum Volksbegehren, [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Presse/\\_news/aussendungen.aspx?id=594B5347346E4F713777383D&page=16&view=1](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Presse/_news/aussendungen.aspx?id=594B5347346E4F713777383D&page=16&view=1), abgerufen am 30.05.2014, Abruf 30.05.2019

So beschränkte sich die mediale Berichterstattung hauptsächlich auf die unterschiedlichen SPÖ und ÖVP Positionen. Das zeigt auch eine Gegenüberstellung für und gegen die Wehrpflicht.<sup>186</sup> In Österreich glich die einzige verbindliche Volksbefragung viel mehr einer Wahlkampfveranstaltung, als einer Informationsaufbereitung und sachlicher Auseinandersetzung mit dem eigentlichen Thema – wobei es doch Ansätze, wie in Salzburg gegeben hätte, die Debatte etwas zu versachlichen.

## 5.5 Abstimmungstexte

### In der Schweiz

Der Text zur Abstimmung über die Aufhebung der Wehrpflicht<sup>187</sup>:

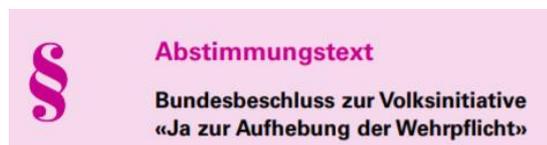


Abbildung 36: Abstimmungstext schweizer Volksabstimmung

Die Frage ist klar, deutlich und einfach formuliert. Wie in der Schweizer Verfassung hält sie sich an die „Einheit der Materie“, wobei sie keine Themen in einer Abstimmung vermischt um den Volkswillen klar erkenntlich zu machen und Abstimmungen nicht zu manipulieren.

Der Abstimmungstext wurde direkt von der Volksinitiative eingebracht und wird daraufhin überprüft ob er nicht irreführend, werbend oder verwechselbar ist.

### In Österreich

Der Text zur Abstimmung über die Abschaffung der Wehrpflicht lautet wie folgt<sup>188</sup>:



Abbildung 37: Abstimmungstext österreichische Volksbefragung

<sup>186</sup> Christian BÖHMER: Die 10 stärksten Argumente für oder gegen die Wehrpflicht, 19.1.2013, <https://kurier.at/politik/inland/volksbefragung-die-10-staerksten-argumente-fuer-oder-gegen-die-wehrpflicht/2.689.376>, 6.9.2019

<sup>187</sup> Schweizerische Eidgenössische, Bundeskanzlei: Sammlung der Abstimmungsbüchlein seit 1978, 16.1.2019, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/abstimmungsbuechlein.html>, Abruf 6.9.2019

<sup>188</sup> Gemeinde Hittisau: Informationen des Innenministeriums zur Volksbefragung 2013, <http://www.hittisau.at/gemeinde/aktuell/archive/volksbefragung-2013>, Abruf 6.9.2019

In Österreich einigten sich die beiden Regierungsparteien mit der FPÖ und dem BZÖ auf den Abstimmungstext.<sup>189</sup>

Die Fragestellung wurde vom Leiter der Wahlabteilung im Innenministerium mit Verweis auf das Bundesverfassungsgesetz für gültig erklärt. Dabei gab es keine formale Überprüfung, auch nicht durch das Innenministerium. Die SPÖ und ÖVP kamen zu dem Schluss, dass die Fragestellung klar, einfach und objektiv formuliert sei.<sup>190</sup> Die Beurteilung der Fragestellung geht also auf Parteien zurück, denn konkrete Vorgaben gibt es in dem Fall nicht. Ungewöhnlich – auch für Österreich, wenn man sich die Abstimmung zum Atomkraft Zwentendorf oder über den EU-Beitritt ansieht - dass es keine einfache Fragestellung gab, die mit Ja oder Nein zu beantworten war, sondern zwischen zwei Modellen entschieden werden musste.

## 5.6 Beteiligungsquorum

Die Schweiz hat bei Abstimmungen keine Mindestbeteiligungszahl eingeführt. Die Menschen, die sich beteiligen sollen und werden am Ende eine Entscheidung beeinflussen.

Zu dem Mehrheitsprinzip an sich hat Manfred G. Schmidt drei politiktheoretische Begründungen zusammengefasst<sup>191</sup>: Erstens: Die Mehrheit verkörpere am ehesten den Willen der Gesamtheit; Zweitens: Sie sei bei geringstmöglichem Aufwand die zuverlässigste und effizienteste Entscheidungsregel; Drittens: Sie belasse der momentanen Minderheit die Chance, bei einer zukünftigen anstehend Entscheidung selbst die Mehrheit zu werden. Diese Erkenntnisse sind ein gutes Beispiel für die Schweiz, wo der Mehrheit – die sich an Abstimmungen beteiligt – so viel Macht eingeräumt wird. Mehrheitsentscheidungen werden anerkannt und der damit verbundene politische Prozess, auch wenn man sich selbst in der Gruppe der Minderheit befindet.<sup>192</sup> Das bedeutet nicht, dass die Mehrheit automatisch die besseren Entscheidungen trifft, aber es zeigt, wie viel Raum man dem Volk in einer Demokratie gibt. Am Ende entscheidet die Bevölkerung über die Art des Zusammenlebens anhand von selbstgetroffenen Entscheidungen all derer, die sich beteiligen und nicht durch eine Mindestteilnehmerzahl oder eben eine kleine Minderheit von gewählten RepräsentantInnen.

<sup>189</sup> Republik Österreich. Parlament. Parlamentskorrespondenz: Wehrpflicht-Volksbefragung am 20.Jänner 2013, Parlamentskorrespondenz Nr. 722 vom 28.09.2012, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2012/PK0722/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0722/), Abruf 6.9.2019

<sup>190</sup> Tageszeitung „Der Standard“: Wehrpflicht: Regierung einigt sich auf Text für Volksbefragung, 7.9.2012, <http://derstandard.at/1345166494569/Regierung-einigt-sich-auf-Text-fuer-Volksbefragung-zur-Wehrpflicht>, Abruf 6.9.2019

<sup>191</sup> Manfred G. SCHMIDT: „Demokratietheorien. Eine Einführung (Heidelberg, Springer Verlag 2019, 6. Auflage), S.495

<sup>192</sup> Adrian VATTER: Persönliches Interview am 28.1.2019. Bern

Anders ist das bei Staaten, die bei Plebisziten oder Referenden eine Mindestbeteiligung (Quorum) eingeführt haben. WählerInnen, die sich mit der Materie beschäftigen und eine klare Meinung haben und diese kundtun, werden nach der Abstimmung und all dem damit verbundenen Aufwand der Zeit, Information, etc. darüber informiert, ob ihre Stimme überhaupt berücksichtigt wird. Wenn abgegebene Stimmen gar nicht berücksichtigt werden, hat das oft sehr negative Folgen und langfristig „stirbt“ damit auch die Mitbestimmung der direkten Demokratie. Denn Menschen, die einmal oder gar ein zweites mal erleben, dass all ihr Einsatz nichts gebracht hat, werden sich politisch zukünftig zurückziehen. Das bedeutet, Mindestbeteiligungsregeln wirken in der Regel prohibitiv.<sup>193</sup> Die Menschen machen vom Recht der Mitbestimmung schlussendlich keinen Gebrauch mehr.

Das hat auch den Effekt, dass Menschen, die am politischen System beteiligt sind, wie Interessensgruppen, PolitikerInnen, etc. sich meist auch nicht an Dialogen und Informationskampagnen beteiligen und sich für eine breite Diskussion einsetzen. Denn der Ausgang der Wahl könnte für nichtig erklärt werden, wenn das Thema „totgeschwiegen“ wird. Daher ist es oft eine Intention, dass sich möglichst wenig beteiligen und es kaum einen Dialog gibt. So reicht es bereits die Initiatoren zu diskreditieren, das Thema als nicht wichtig „abzustempeln“ und bei einem Unterschreiten des Quorums somit eine politische Kultur der Partizipation von Menschen in eine Demokratie ad absurdum zu führen.

Ohne Quorum ist es möglich, dass sich ein kleiner Teil der Bevölkerung gegen die „schweigende Mehrheit“ durchsetzt.<sup>194</sup> Schon beim Begriff der Demokratie gibt es Menschen und Wissenschaftler (Alex de Tocqueville), die von der Tyrannei der Mehrheit sprechen. Nur, wer ist dann berechtigt Entscheidungen für alle Menschen zu treffen, die in einer Nation leben, wenn nicht die Menschen, die dort leben und für sich entscheiden? Außerdem ist es eine Illusion, dass repräsentative Systeme Menschenrechte automatisch einhalten und Minderheiten schützen. Auch in diesen Systemen gibt es immer wieder Entscheidungen die fragwürdig sind, wenn man sich z.B. das Burka-Verbot ansieht, Gesetze gegen Obdachlose in Ungarn, Einschränkung der Menschenrechte, etc.

---

<sup>193</sup> Dieter Nohlen, Florian Grotz: Kleines Lexikon der Politikwissenschaft (München, Beck 2011, 5. Auflage), S.102

<sup>194</sup> Ebd.

Menschen haben das Recht, wenn sie möchten sich an Wahlen zu beteiligen oder auch nicht. In einer Demokratie herrscht die Wahlfreiheit. Die Gründe des Nichtwählens sind divers, aber gerade in direktdemokratischen Entscheidungen sind sie nicht mit Politikverdrossenheit gleichzusetzen.<sup>195</sup> Studien haben belegt, dass dies sehr oft eine bewusste Entscheidung ist, zum Beispiel, weil sie sich in einem Bereich nicht kompetent fühlen oder sie das Thema nicht so sehr interessiert. Dabei ist das eine sehr reife Entscheidung, denn oft fehlt einem die Zeit sich mit allen Themen zu beschäftigen und es ist kein Manko der direkten Demokratie, wenn man StimmbürgerInnen hat, die sich bewusst für oder gegen eine Wahlteilnahme entscheiden. Es gibt in direkten Demokratien oft die Situation, dass man bei einer Abstimmung zu mehreren Themen seine Stimme „abgeben“ kann. Dabei wird auch individuell entschieden, ob bei allen Sachentscheidungen teilgenommen wird. So kommt es vor, dass bei einem Wahltermin bei dem zum Beispiel Sachentscheidungen zu Atomkraft, Sterbehilfe, bilateralen Abkommen und Sozialleistungen anstehen nur drei von den vier Stimmzetteln abgegeben werden.

Es ist in einer Demokratie legitim, darüber zu bestimmen, woran man sich beteiligt und für das man sich auch kompetent genug fühlt. Es ist keineswegs so, dass automatisch alle Abgeordneten zu allen Gesetzen und Beschlüssen worüber sie abstimmen kompetent sind und sich mit der Materie eingehend beschäftigt haben. Vielmehr ist es so, dass laut Parteibeschluss abgestimmt wird. In vielen Parteien, herrscht ein sogenannter Clubzwang.<sup>196</sup> Jemand der zuständig ist für Themen, gibt vor, wie abgestimmt werden soll. Dabei haben auch diese Personen meistens nicht die zeitlichen Ressourcen sich mit allen Beschlüssen und Gesetzen genau zu beschäftigen und ziehen externe Bezugspersonen, Berater, etc. heran. Der Einzelne, der abstimmt ist somit nicht zwangsweise darüber informiert worüber er abstimmt. Allein schon, weil er, wenn er anders entscheiden würde, mit Repressalien seiner Partei konfrontiert wäre.

Jeder Bürger, der einmal dazu in der Lage sein wird, sich bewusst für die Regeln der direkten Demokratie zu entscheiden, muss selbst einschätzen für wie sinnvoll er/sie Mindestbeteiligungen hält und welche Folgen diese hätten.

Ohne Quorum liegt es im Interesse der VolksvertreterInnen möglichst viele Informationen zum Thema der Volksabstimmungen in Erfahrung zu bringen, diese unter den Menschen zu verbreiten und mit ihnen zu diskutieren.

---

<sup>195</sup> Dorothee de Nève: NichtwählerInnen – eine Gefahr für die Demokratie? (Opladen & Farmington Hills, Barbara Budrich Verlag 2009), S.148ff

<sup>196</sup> Neue Zürcher Zeitung, Moritz Gottsauner: Die Methoden des Klubzwangs: Mobben, befördern, Kaffeetrinken gehen, Februar 2015, <https://www.nzz.ch/parlament-die-methoden-des-klubzwangs-mobben-befoerdern-kaffeetrinken-gehen-ld.1296784>, Abruf 27.03.2019

Denn im Endeffekt werden die Menschen entscheiden. Die Schweiz ist sehr daran interessiert allen möglichst die gleiche Information an Sachkenntnissen mit dem Abstimmungsbüchlein zukommen zu lassen.

Die Ergebnisse von Abstimmungen sind sehr abhängig von der Ausgestaltung der jeweiligen Spielregeln.<sup>197</sup> Daher ist es umso wichtiger, wie diese ausgestaltet werden. Am Beispiel der Schweiz kann Österreich lernen, sich die Möglichkeit genauer ansehen und in das Österreichische System unter Mithilfe der Bevölkerung integrieren.

In Österreich gibt es bei repräsentativen Wahlen auch keine Mindestbeteiligung – obwohl hier so viel Macht verliehen wird, dass es kaum mehr möglich ist in der gesamten Legislaturperiode, gegen deren Entscheidungen noch einzugreifen. Einzig der Verfassungsgerichtshof kann Gesetze noch kippen. Auch Untersuchungsausschüsse sind möglich, aber auch damit kann man keine Gesetze ändern und auch nur die parlamentarische Opposition kann diese einbringen. Nach der Wahl wird man wieder zum Zuschauer von Entscheidungen degradiert.

Auch Volksabstimmungen, wie sie bis jetzt automatisch (obligatorisch) zustande kommen oder von Politikern initiiert werden, verlangen keine Mindestbeteiligung. Allerdings, wenn eine Volksabstimmung vom Volk her eingeleitet werden sollen und dies zum Thema steht, dann sind sich fast alle PolitikerInnen einig, dass es in diesem Fall eine Mindestbeteiligung von Wahlberechtigten braucht. Anzumerken ist aber auch, dass über sonst kaum etwas diskutiert wird, weder über Begleitmaßnahmen bezüglich einer transparenten und gleichen Informationsaufbereitung, über mögliche Bürgerforen, wie direkte Demokratie eingeführt werden kann oder ähnliches. Direkte Demokratie ist dabei mehr als abstimmen, auch wenn das leider oft anders dargestellt wird und auf „gefährlich“ oder „gut“ reduziert wird.

Es gibt verschiedene Expertenmeinungen zu Quoren und deren Sinnhaftigkeit. Hohe Quoren halten Menschen davon ab überhaupt an Wahlen teilzunehmen, weil die Wahrscheinlichkeit sehr groß ist, dass sie als ungültig erklärt wird. Das Interesse an Demokratie wird, wie vorhin erwähnt, nicht gefördert. Auch in repräsentativen Demokratien ist es oft eine falsche Vorannahme, dass die Mehrheit regiert, weil durch Parteien einmal parlamentarische Mehrheiten entstanden sind. Niemand weiß oder kann mit Sicherheit sagen, dass hinter den beiden Koalitionsparteien, die Mehrheit der WählerInnen bei Sachabstimmungen steht. So haben zum Beispiel bei einem Volksbegehren für den Nichtraucher-Schutz, dass ein Rauchverbot in allen Lokalen mit sich gebracht hätte, über 900.000 Menschen gestimmt.

---

<sup>197</sup> Manfred G. SCHMIDT: „Demokratiethorien. Eine Einführung (Heidelberg, Springer Verlag 2019, 6. Auflage), S.485

Das sind ca. 12% der Wahlberechtigten. Dieses Volksbegehren wurde ignoriert. Es wäre legitim, wenn man davon ausgeht, dass alle Personen, die die damaligen Koalitionsparteien ÖVP und FPÖ gewählt haben hinter dieser Entscheidung der Parteien stehen würden. Bei der Nationalratswahl 2017 gab es eine Wahlbeteiligung von 80% (5.120.881), davon wählten 31,47% die ÖVP (entspricht 1.595.526) und 25,97% die FPÖ (1.316.442). Damit haben beide Parteien, rein rechnerisch, 56,86% der Menschen, die sie gewählt haben, hinter sich. Dabei wurde aber keine Rücksicht auf die Nichtwähler (1.280.112 Personen) genommen, was sie zu diesem Sachthema sagen. Eventuell hätte die Masse aus Nichtwählern und Wählern der Parteien zu diesem Sachthema eine andere Meinung und entsprechend abgestimmt, aber man ordnet zumindest den Wählern der beiden Regierungsparteien automatisch dieselbe Sachposition zu, die die Abgeordneten haben (keinen Nichtraucherchutz). Das kann allerdings nur vermutet werden. Denn keine Partei kann in allen Positionen jede einzelne Wählerin oder Wähler vertreten. Dafür sind die menschlichen Positionen und Einstellungen einfach zu vielseitig. Sachentscheidungen direkter Demokratie können jederzeit von der Bevölkerung wieder rückgängig gemacht oder adaptiert werden. Man muss dafür keine fünf Jahre (Legislaturperiode) warten um eine Partei für Sachentscheidungen zu beurteilen.

## **5.7 Resümee**

Die direkte Demokratie in der Schweiz ist weit mehr als abzustimmen. Sie ist rechtlich verankert und in Behörden institutionalisiert. Die erste Ansprechstelle für eine Initiative ist die Bundeskanzlei. Sie ist auch für die erste Überprüfung der gesetzlichen Anforderungen zuständig. Wahlberechtigt sind in der Schweiz prinzipiell alle Personen ab 18 Jahren. Die meisten Personen stimmen per Briefwahl ab, nur noch ein sehr kleiner Teil geht am Wahltag in ein Wahllokal. Die Abstimmungsunterlagen, samt Unterlagen für die Briefwahl, werden automatisch vor der Wahl zugesandt. Auch E-Voting wurde getestet und wird demnächst bundesweit eingeführt. In der Schweiz wird viel dazu beigetragen, dass alle dieselben Informationen bekommen. So gibt es für jeden Haushalt Informationen zu den Abstimmungen in Form eines Abstimmungsbüchleins. Außerdem helfen regelmäßige Abstimmungstermine (vier Mal im Jahr) dabei, die direkte Demokratie als feste Institution wahrzunehmen. Spontane Abstimmungen kommen in der Schweiz eigentlich nicht vor, dafür ist die Vorlaufzeit gut strukturiert und es ist genügend Zeit bis zur eigentlichen Abstimmung, um sich damit beschäftigen zu können.

Die Auseinandersetzung mit dem Thema ist sehr sachlich und wird hauptsächlich von Experten in diesen abzustimmenden Gebieten diskutiert. Aber auch „einfache BürgerInnen“, Parteien und Vereine kommen zu Wort. Die Intuition ist es, eine möglichst breitgefächerte Informationsbasis anzubieten, um dann für sich die beste Wahl treffen zu können. Der Unterschied zu Österreich wurde teils herausgearbeitet, indem die verbindliche Volksbefragung herangezogen wurde. Dass die Informationsvermittlung in der Schweiz gut aufgestellt ist, zeigt sich darin, dass Studien für eine sehr hohe Kompetenz bei Abstimmungen der StimmbürgerInnen zeugen.<sup>198</sup>

Die Formulierung des Abstimmungstextes liegt in der Schweiz bei Initiativen auch bei der Initiative selbst – so wird sichergestellt, dass das Anliegen nicht verändert oder „verwässert“ wird. Dabei muss „die Form der Materie“ eingehalten werden. Das bedeutet, es muss eindeutig hervorgehen um was es bei der Fragestellung geht. Zwei Themen dürfen dabei nicht vermischt werden, wie in Österreich bei der Befragung zur Wehrpflicht (Wehrpflicht und Zivildienst). Wie auch in Österreich bei Abstimmungen, gibt es in der Schweiz keine Mindestbeteiligungsanzahl bei direktdemokratischen Wahlen.

## **6 Instrumente der direkten Demokratie in der Eidgenossenschaft**

In der Schweiz gibt es in der Eidgenossenschaft zwei wichtige Instrumente der direkten Demokratie. Zum einen das „Fakultative Referendum“, meist einfaches Referendum genannt und die Volksinitiative, „Initiative“ genannt. Plebiszite, wie es sie in Österreich gibt, kommen praktisch nicht vor. Abgestimmt wird auch oft über ein obligatorisches Referendum, das zustande kommt, weil es verfassungsrechtlich vorgesehen ist. (siehe Kapitel 4 über die Verfassung). Weiterführend werden die beiden Instrumente näher erklärt:

### **6.1 Die Volksinitiative**

Die Volksinitiative kann, wie im Kapitel Verfassung kurz angeschnitten, vom Volk initiiert werden. Damit ist eine Teilrevision der Bundesverfassung möglich. Dieses direktdemokratische Instrument gibt es seit 1891, zuvor war „nur“ eine Totalrevision der Bundesverfassung durch das Volk möglich.

Durch die Initiative haben die Stimmbürger nun die einzigartige Möglichkeit ihre eigenen Anliegen auf die politische Agenda zu bringen.

---

<sup>198</sup> Theo SCHILLER: Direkte Demokratie, eine Einführung (Frankfurt/ New York, Campus Verlag 2002), S.152ff

Seit 2001 gibt es dahingehend eine Veränderung, dass der Bundesrat und das Parlament die Initiative im Vorhinein überprüft. Diese können dann eine Empfehlung für eine Annahme oder eine Ablehnung sowie einen Gegenvorschlag einbringen.<sup>199</sup>

Für die Zustimmung einer Initiative der Schweizer Bevölkerung braucht es eine „Doppelmehr“. Das bedeutet es braucht eine Volksmehrheit in der gesamten Eidgenossenschaft, als auch in den Mehrheiten der Kantone. Die Ständesstimme im Kanton ist dabei identisch mit der Mehrheit des Volksvotums im jeweiligen Kanton.<sup>200</sup> Stimmt also die Mehrheit des Kantons Graubünden einer Gesetzesvorlage zu, gilt auch für diesen Kanton eine Mehrheit. Die Doppelmehrregel betrifft die Mehrheit der Kantone, wobei es aus historischen Gründen auch Halbkantone gibt, welche dann nur als eine halbe Ständesstimme zählen.

Die Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung ist bei jedem Thema möglich, solange sie nicht gegen „zwingende Bestimmungen des Völkerrechts“ verstößt.<sup>201</sup> Darunter fällt zum Beispiel die Todesstrafe, Folter, etc. Hingegen kann über kündbares Völkerrecht in der Schweiz abgestimmt werden. Unter Völkerrecht versteht man die Gesamtheit der geltenden rechtsverbindlichen Regeln, die auf internationaler Ebene getroffen werden.<sup>202</sup> Die zeitliche Abfolge einer Volksinitiative wurde im Kapitel 5 dargestellt, um so eine gute Übersicht zu bekommen, wie lange so ein Prozess der direkten Demokratie dauert.

## 6.2 Das Volksreferendum

Das Volksreferendum ist im Gegensatz zur Volksinitiative, eine Art „Bremse“ im politischen System. Damit ist es möglich, bereits beschlossene Gesetze wieder rückgängig zu machen. Innerhalb von 100 Tagen ab Veröffentlichung eines Gesetzes im Bundesblatt läuft die Frist zur Sammlung von Unterschriften.

<sup>199</sup> Maija SETÄLÄ: On the problems of responsibility and accountability in referendums, in: European Journal of Political Research, 45:4, 699-721, 2006, <https://doi-org.uaccess.univie.ac.at/10.1111/j.1475-6765.2006.00630.x>, Abruf 20.10.2019

<sup>200</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 142, Abs. 3“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.08.2019

<sup>201</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 139“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.08.2019

<sup>202</sup> Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten, EDA: ABC des Völkerrechts, 2009, [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Voelkerrecht/ABC-des-Voelkerrechts\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Voelkerrecht/ABC-des-Voelkerrechts_de.pdf), Abruf 20.08.2019

Folgend ein Beispiel, wie solch ein Bogen zur Unterschriftensammlung aussehen soll:

**REFERENDUM «MUSTER»**

gegen das [gegebenenfalls: dringliche] Bundesgesetz / den Bundesbeschluss vom ..... über .....  
 ..... [Datum und genauen Titel einfügen; nichtzubehörende Erlasform streichen]

Im Bundesblatt [gegebenenfalls Amtliche Sammlung] veröffentlicht am XX.XX.XXXX

Die unterzeichnenden stimmberechtigten Schweizer Bürgerinnen und Bürger verlangen, gestützt auf Art. 141 der Bundesverfassung und nach dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, Art. 69a-66, dass das [gegebenenfalls: dringliche] Bundesgesetz / der Bundesbeschluss vom ..... über ..... Datum und genauen Titel einfügen; nichtzubehörende Erlasform streichen] der Volksabstimmung unterbreitet werde.

Auf dieser Liste können nur Stimmberechtigte unterschreiben, die in der genaueren politischen Gemeinde in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Bürgerinnen und Bürger, die das Begehren unterstützen, mögen es handschriftlich unterschreiben.

Wer bei einer Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt oder wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für ein Referendum fälscht, macht sich strafbar nach Art. 281 beziehungsweise nach Art. 282 des Strafgesetzbuches.

Kanton: \_\_\_\_\_ PLZ: \_\_\_\_\_ Politische Gemeinde: \_\_\_\_\_

Nr.	Name/Vornamen (eigenhändig und möglichst in Blockschrift)	Geburtsdatum (Tag/Monat/Jahr)	Wohnad. res. (Strasse und Hausnummer)	Eigenhändige Unterschrift	Kontrolle (hier lassen)
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					
8.					
9.					
10.					

Ablauf der Referendumsfrist: XX.XX.XXXX

Die unterzeichnete Amtsperson bescheinigt hiermit, dass obenstehende ..... (Anzahl) Unterzeichnerinnen und Unterzeichner in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind und ihre politischen Rechte in der erwähnten Gemeinde ausüben.

Ort: \_\_\_\_\_ Eigenhändige Unterschrift: \_\_\_\_\_ Amtstempel: \_\_\_\_\_  
 Datum: \_\_\_\_\_ Amtliche Eigenschaft: \_\_\_\_\_

Die Liste ist vollständig oder teilweise ausgefüllt zurückzusenden bis spätestens am XX.XX.XXXX an das Referendumskomitee (Musterschreiben), das für die Stimmberechtigkeitsprüfung bereitgestellt wird.  
 Weitere Unterschriftenlisten können bestellt werden bei XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

**Genauer Titel des Erlasses** →

**Datum der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung** →

**Hinweis, dass sich strafbar macht, wer besticht, sich bestechen lässt oder die Unterschriftensammlung anderweitig fälscht** →

**Kanton und politische Gemeinde, wo die Personen stimmberechtigt sind** →

**Felder für Name, Vornamen, genaues Geburtsdatum und Wohnadresse. Zudem braucht es Platz für die eigenhändige Unterschrift der Unterzeichnenden und ein Kontrollfeld für die Stimmberechtigkeitsprüfung** →

Abbildung 38: Broschüre Stimmberechtigkeitsbescheinigung

Ab diesem Zeitpunkt gilt es mindestens 50.000 Stimmen zu sammeln. Daher ist es wichtig, schon vor der Veröffentlichung im Bundesblatt, alle Vorbereitungen getroffen zu haben. Diesbezügliche Vorbereitungen können sein, sich mit der Bundeskanzlei abzusprechen, um formale Fehler bei der Sammlung von Unterschriften zu vermeiden, eventuell eine Homepage einzurichten, wo Informationen verbreitet werden und die Unterschriftenliste heruntergeladen werden kann, etc. Jeder Bürger kann ein Referendum initiieren, dafür braucht es keinen Verein oder ähnliches. Dies ist damit ein sehr niederschwelliges Instrument um aktiv in politische Entscheidungen einzugreifen zu können.

In der nachfolgenden Grafik sieht man die zeitliche Abfolge eines solchen Referendums. Wie dort ersichtlich, darf mit der Arbeit gegen das Gesetz nicht gewartet werden. Denn für das Referendum ist – verglichen zu einer Volksinitiative – relativ wenig Zeit.

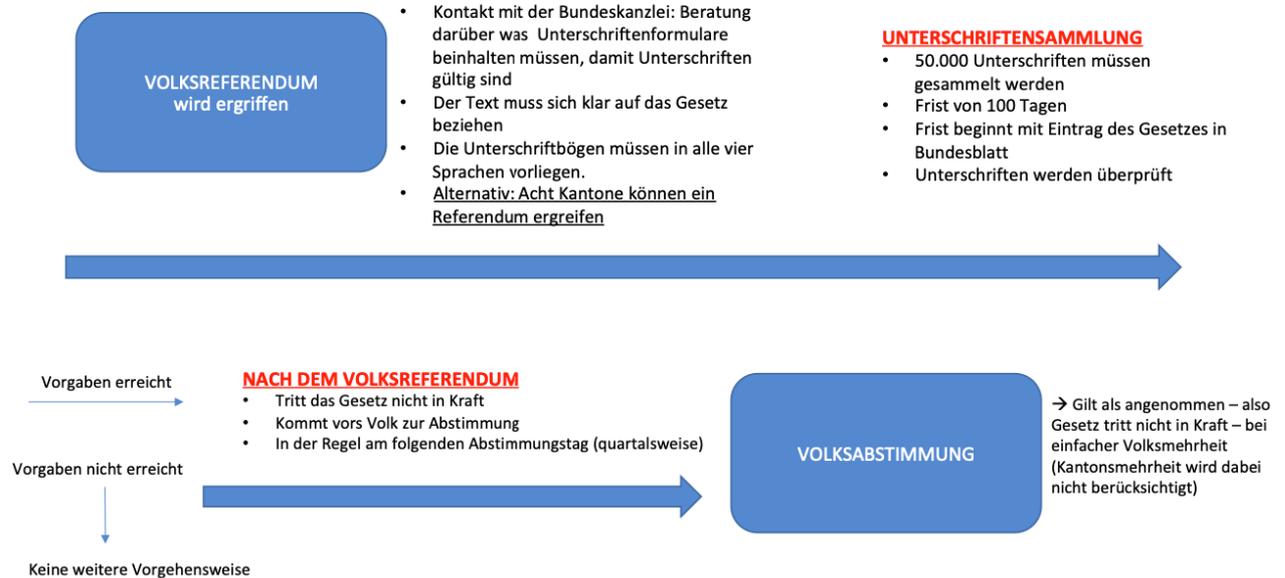


Abbildung 39: Ablauf Volksreferendum, eigene Darstellung

### Einfluss auf die Politik und Demokratie

Die Möglichkeit eines Volksreferendums hat auch einen Einfluss auf politische Entscheidungen. Denn keine Regierung möchte, dass deren Entscheidungen ständig wieder aufgehoben werden. So gibt es in der Schweiz immer wieder Entscheidungen, die im Raum stehen, von denen man dann doch wieder Abstand nimmt um nach Kompromissen zu suchen und nochmal alles evaluiert um Referenden zu vermeiden. So zum Beispiel bei der Reduzierung von einem Taggeld für Arbeitslose<sup>203</sup> oder die Erhöhung der Mindest-Franchise (jährlicher Beitrag zu medizinischen Behandlungskosten). Am 5. März 2019 gab es darüber eine Diskussion im Parlament und es stand ein Beschluss dazu im Raum. Daraufhin gab es mehrere Berichte, darunter auch im Schweizer Rundfunk.<sup>204</sup> Bereits am 14. März 2019 bildete sich eine Allianz für ein Referendum zu diesem Gesetz. Darunter der Konsumentenschutz, mehrere Vereine und auch die SP und SVP. Unterschriftenlisten konnten zu diesem Zeitpunkt bereits auf der Seite der Allianz heruntergeladen werden.<sup>205</sup>

<sup>203</sup> Züriost, Zürcher Oberland Medien: Keine Taggeldkürzung für Langzeitarbeitslose, <https://zueriost.ch/keine-taggeldkuerzung-fuer-langzeitarbeitslose/196714>, Abruf 22.10.2019

<sup>204</sup> SRF News: Franchisen: Selbstverantwortung vor Solidarität, 5.3.2019, <https://www.srf.ch/news/schweiz/anstieg-auf-350-franken-franchisen-selbstverantwortung-vor-solidaritaet>, Abruf 20.10.2019

<sup>205</sup> Stiftung für Konsumentenschutz: Referendum gegen Franchisen-Explosion bereit, 14. März 2019, <https://www.konsumentenschutz.ch/themen/krankenkassenpraemien/referendum-gegen-franchisen-explosion-bereit/>, 20.10.2019

Das Volksreferendum erweist sich daher als reaktives Instrument der direkten Demokratie. Damit könnten Regierende dazu gezwungen werden, ihre Vorhaben noch einmal zu überdenken bzw. es in anderer Form neu einzubringen. Dieses Instrument wird stark von Verbänden genutzt, was man an dem Referendum gegen die Franchise Erhöhung auch sehr gut erkennen kann.<sup>206</sup>

### 6.3 Resümee

Die Instrumente der direkten Demokratie auf Bundesebene in der Schweiz sind in ihrer Anzahl überschaubar, jedoch sind sie sehr starke und machtvolle Instrumente, die Einfluss auf die Politik haben. Mehr dazu in Kapitel 9. Nachstehend eine kurze grafische Darstellung der Möglichkeiten von Volksabstimmungen in der Schweiz. Dem sind diese Funktionen in Österreich gegenübergestellt.

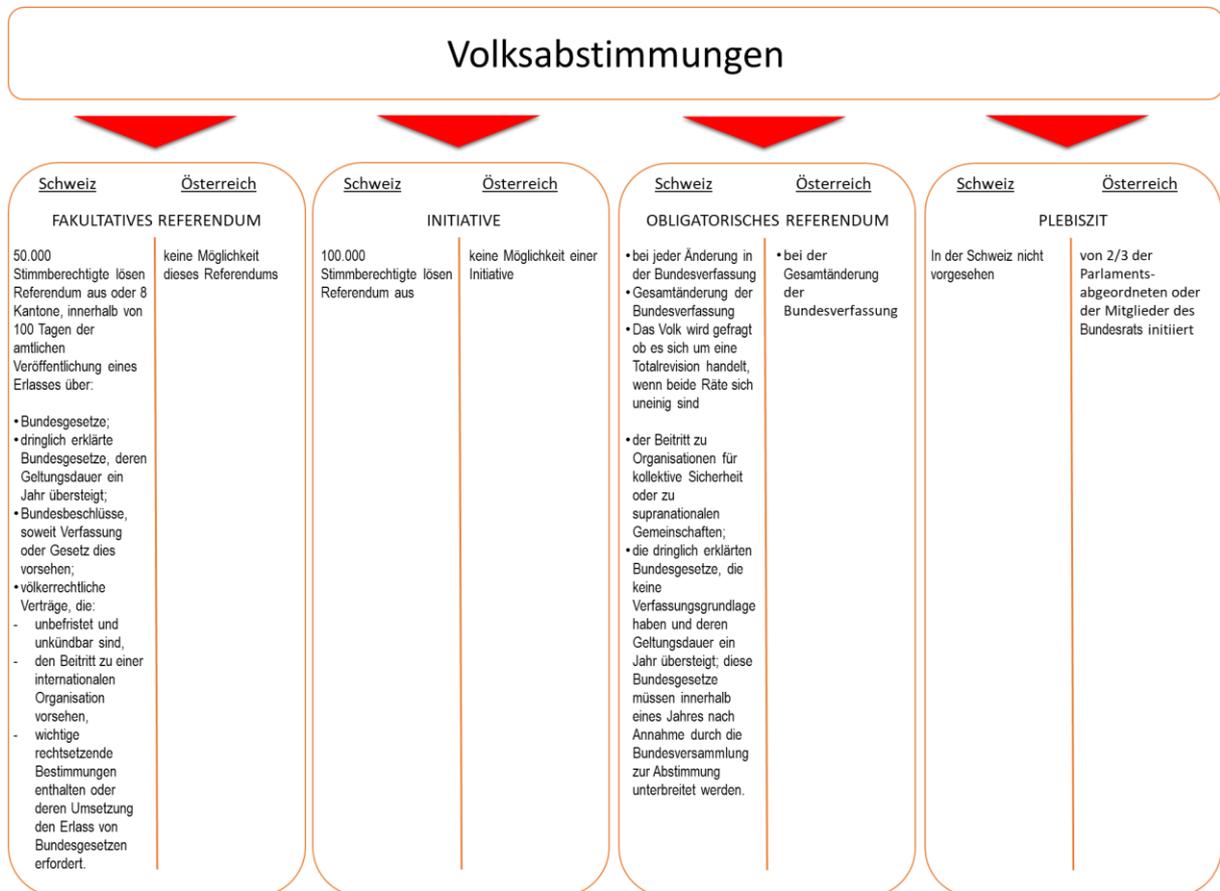


Abbildung 40: Volksabstimmungen im Vergleich, eigene Darstellung

<sup>206</sup> Wolf LINDER: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (Bern, Haupt 1999), S. 246

In der Schweiz trifft das Volk immer die Entscheidung und wenn es nur eine „stille Zustimmung“ ist, indem kein Referendum ergriffen wird. Es werden aber auch immer wieder Initiativen in die politische Gesetzeslandschaft eingebracht. Oft ist der Bundesrat (Bundesregierung) damit nicht einverstanden und entwickelt daher einen Gegenvorschlag. Oder was öfters vorkommt, es wird ein „indirekter Gegenvorschlag“ entwickelt um so der Initiative die politische Brisanz zu nehmen.

Die Initiatoren von Abstimmungen spielen im gesamten Abstimmungsprozess eine große Rolle und tragen eine große Verantwortung. Sie sind für die Unterschriftensammlung verantwortlich und stehen im Kontakt mit der Bundeskanzlei, bei Gegenvorschlägen auch mit dem Parlament und dem Bundesrat (Regierung). Auch in der Schweiz gibt es keine Mindestbeteiligung bei einem Referendum (Veto) und Initiativen. Die Mindestanzahl von Unterschriften bei Initiativen beträgt 100.000 Personen (bei 8,4 Millionen Bevölkerung, in Österreich 8,2 Millionen) und 50.000 bei einem fakultativen Referendum.

## **7 Direkte Demokratie auf Kantonsebene**

Auch in den Kantonen gibt es einige Instrumente der direkten Demokratie. Im Vergleich zu den Möglichkeiten im Bund, sind diese sogar ausgeprägter. Die Ausprägung dieser ist sehr unterschiedlich, da jeder Kanton in der eigenen Kantonsverfassung die direkte Demokratie regelt. Zudem ist die Demokratie in der Schweiz dynamisch zu sehen und auch diese selbst ist immer wieder Thema von Abstimmungen.

Daher hat fast jeder Kanton ein unterschiedliches Auslösequorum für diese Volksrechte, also wie viele Stimmen es braucht um eine Initiative oder Referendum zu initiieren und auch wie lange man Zeit hat, die Unterschriften zu sammeln. Einen Unterschied gibt es auch darin, wie die Stimmabgabe dafür erfolgt: Entweder direkt beim Amt oder in vielen Kantonen können die Unterschriften auch frei per Unterschriftenliste gesammelt werden. Die Wohngemeinden überprüfen diese dann auf ihre Gültigkeit. Die Abgabefrist ist in den Kantonen sehr unterschiedlich. Im Kanton Tessin hat man dafür beispielsweise nur 2 Monate Zeit, in Solothurn 18 Monate.

Eine Besonderheit unter den Kantonen stellen Glarus und Appenzell Innerhoden dar, da diese sogenannte Landsgemeinden sind. Die Landsgemeinde ist dort das oberste Organ des Kantons, wo in einer Versammlung die stimmberechtigten Bürger zusammenkommen. Auch dort gibt es die Möglichkeit, Initiativen zu lancieren, nur unter anderen Bedingungen.<sup>207</sup>

## 7.1 Referenden in den Kantonen

Durch die kantonalen Verfassungen wird geregelt, welche Arten von Gesetzen und anderen Sachfragen zwingend der Volksabstimmung unterstehen (obligatorisches Referendum). Die anderen Gesetze unterliegen einem fakultativen Referendum, bei dem nach der Verabschiedung eines Gesetzes oder einer Gesetzesänderung durch das Parlament Stimmberechtigte mit ihrer Unterschrift eine Volksabstimmung verlangen können.

Die folgende Grafik zeigt, welche Volksrechte in den Kantonen zur Verfügung stehen. Im Bund gibt es „nur“ drei Arten (Verfassungsinitiative, obligatorisches Verfassungsreferendum und fakultatives Referendum), bei den Kantonen hingegen gibt es zusätzlich noch andere Möglichkeiten über Gesetze zu entscheiden. So gibt es die Gesetzesinitiative und das Finanzreferendum zum Beispiel nur in den Kantonen. Für die gesamte Eidgenossenschaft wurde dies schon öfters angedacht.

Im Folgenden wird eine Übersicht über die verschiedenen Arten der Referenden und Initiativen geboten.



Abbildung 41: Übersicht Referenden, eigene Darstellung

<sup>207</sup> Adrian VATTER: Kantonale Demokratien im Vergleich : Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen (Opladen, Leske und Budrich 2002), S.219ff

### Verfassungsreferendum

Das Verfassungsreferendum ist analog zu dem in der gesamten Eidgenossenschaft zu verstehen. Seit den 1830er-Jahren gab es in fast allen neu entstandenen Kantonsverfassungen das Kantonsreferendum. Heute ist es bei jeder Verfassungsänderung überall obligatorisch.<sup>208</sup>

### Gesetzesreferendum

Im Gegensatz zum Bund gibt es in den Kantonen auch ein Gesetzesreferendum. Das fakultativ – eine bestimmte Anzahl an Stimmbürgern kann gegen ein bereits beschlossenes oder bestehendes Gesetz stimmen – oder bei bestimmten Gesetzen obligatorisch sein kann. In manchen Kantonen gibt es so ein Referendum, wenn es um die Stellungnahme der Kantone bei der Vernehmlassung auf Bundesebene geht. In anderen kann das Parlament per Beschluss bestimmte Gesetze einem obligatorischen Referendum zur Abstimmung bringen.<sup>209</sup>

Manchmal gilt das fakultative Referendum nur eingeschränkt und nicht für alle Gesetze. So zum Beispiel in Bern und Genf, bei Stellungnahmen des Kantons, wenn es um den Bau von Kernkraftwerken, Aufbereitungsanlagen oder Lagerungsstätten von atomarem Abfall in diesen Kantonen geht.<sup>210</sup>

In manchen Kantonen gibt es sowohl das obligatorische als auch das fakultative Gesetzesreferendum. In manchen ist beides möglich. Der Trend geht dahin, dass man fakultative mit obligatorischen Gesetzesreferenden ersetzt.<sup>211</sup>

### Finanzreferendum:

Das Finanzreferendum gibt es bisweilen nur auf Kantons- und Gemeindeebene. Zwischen 2003 und 2008 wurde darüber auf Bundesebene detailliert geprüft, nachdem es eine parlamentarische Initiative der SVP gab, ein fakultatives Finanzreferendum auf Bundesebene einzuführen.<sup>212</sup> Dabei wurde gefordert, dass Bundesbeschlüsse über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben (200 Mio CHF) oder neue wiederkehrende Ausgaben (von mehr als 20 Mio CHF) nach sich ziehen, dem fakultativen Referendum unterstehen sollen. Am 20. März 2008 wurde diese Initiative dann abgelehnt.<sup>213</sup>

<sup>208</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.71ff

<sup>209</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.74

<sup>210</sup> Adrian VATTER: Kantonale Demokratien im Vergleich : Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen (Opladen, Leske und Budrich 2002), S.221

<sup>211</sup> Alexander TRECHSEL, Uwe SERDÜLT, Andreas AUER: Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratien den schweizerischen Kantonen 1970-1996 (Basel, Schulthess 1999), S. 240

<sup>212</sup> Staatspolitischen Kommission des Nationalrates: Parlamentarische Initiative 03.401: Einführung eines Finanzreferendums, Vorentwurf und erläuternder Bericht, Februar 2007, <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1492/Bericht.pdf>, S.15, Abruf 3.10.2019

<sup>213</sup> Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen: Medienmitteilung gegen ein Finanzreferendum auf Bundesebene, Juni 2018, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2018-06-29.aspx>, Abruf 3.10.2019

Das Finanzreferendum ist „das komplexeste aller direktdemokratischen Instrumente in den Kantonen“, so die Politologen Trechsel und Serdült.<sup>214</sup> Da Finanzausgaben die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betreffen, sollen sie auch eine Mitsprache dabei haben. Abgestimmt wird über das Budget, manchmal über Steuern und größere Aufwendungen, Anleihen und andere finanzielle Aufwendungen.

Bereits seit 1848 gibt es das Mittel des Finanzreferendums in den Kantonen. Heute gibt es dies in jedem Kanton, mit Ausnahme des Kanton Waadt. In jedem Kanton sind die Bedingungen dafür unterschiedlich. Teils werden sie obligatorisch abgehalten, teils fakultativ und manchmal gibt es auch beide Möglichkeiten. Das Finanzreferendum setzte sich in unterschiedlicher Ausprägung durch.<sup>215</sup> Zu unterscheiden ist dabei, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende Ausgaben handelt und auch bei welcher Summe man an die Urne gebeten wird. Beim fakultativen Referendum schwankt dementsprechend dann auch die Anzahl der benötigten Unterschriften.

Übersichtstabelle der Kantone mit obligatorischem Finanzreferendum<sup>216</sup>

Kanton	einmalige Ausgabe	wiederkehrende Ausgabe	kombiniert mit fak. Finanzref.	Unterschriften für fak. Finanzref.
AI	Ausgabe mindestens 1 Mio	Ausgabe mindestens 0.2 Mio (während mind. 5 Jahren)	ja	200
AR	Ausgabe über 5% einer Steuereinheit <sup>2</sup>	Ausgabe über 1% einer Steuereinheit	ja	300
FR	Ausgabe über 1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung	Ausgabe über 1 % der auf 5 Jahre hochgerechneten Beträge bezogen auf die Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung	ja	6'000
GL	Ausgabe über 1 Mio	Ausgabe über 0,2 Mio	nein	
GR	Ausgabe über 10 Mio	Ausgabe über 1 Mio	ja	1'500
LU	Ausgabe über 25 Mio	Ausgabe über 25 Mio <sup>3</sup>	ja	3000
NW	Ausgaben über 5 Mio	Ausgaben über 0.5 Mio	ja	250
SH	Ausgabe über 3 Mio	Ausgabe über 0,5 Mio	ja	1'000
SZ	Ausgabe über 0,25 Mio	Ausgabe über 0,05 Mio	nein	
SG	Ausgabe über 15 Mio	Ausgabe über 1,5 Mio (während 10 Jahren wiederkehrend)	ja	4'000
SO	Ausgabe über 5 Mio	Ausgabe über 0,5 Mio	ja	1'500
UR	Ausgabe über 1 Mio	Ausgabe über 0,1 Mio, (während mindestens 10 Jahren)	ja	450
JU	Ausgabe über 5 % der budgetierten Einnahmen	Ausgabe über 0,5 % der budgetierten Einnahmen	ja	2'000

### Obligatorisches Finanzreferendum

So sieht man anhand der Tabelle, dass im Kanton Uri alle Ausgaben zur Abstimmung kommen, die mehr als 1 Million Franken betragen oder 100.000, Franken wenn die Ausgaben während mindestens zehn Jahren wiederkehrend sind.

<sup>214</sup> Alexander TRECHSEL, Uwe SERDÜLT, Andreas AUER: Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratien den schweizerischen Kantonen 1970-1996 (Basel, Schulthess 1999), S.37

<sup>215</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.71ff

<sup>216</sup> Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft: Beantwortung der Interpellation Nr. 2010-419, April 2011, <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/geschafte/geschäftsliste/2010-november-dezember-378-bis-434/downloads/2010-419.pdf/@download/file/2010-419.pdf>, Abruf 4.10.2019

### Fakultative Finanzreferendum:

Es kann ein Finanzreferendum stattfinden (fakultative), wenn es um Ausgaben mehr als 500.000 Franken geht oder 50.000 wiederkehrend. (ebenfalls im Kanton Uri).

Im Kanton Basel Landschaft können mindestens 15.000 StimmbürgerInnen Beschlüsse über eine einmalige Ausgabe von mehr als 500.000 Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 50.000 Franken verlangen.<sup>217</sup> Bei ca. 190.000 stimmberechtigten hat das Instrument somit einen präventiven Charakter.

Das fakultative Finanzreferendum gewinnt stetig an Bedeutung. Gleichzeitig verliert das obligatorische daran. Auch die Hürden für das fakultative Finanzreferendum sind gesunken.<sup>218</sup>

## **7.2 Initiativen in den Kantonen**

Die Initiativen sind auf Kantonsebene in ihrer Form mit derer im Bund zu vergleichen. So gilt auch hier die Einheit der Materie zu bewahren, die Wahrung übergeordneten Rechts und die Initiative muss eindeutig einer Normstufe zugeordnet sein.<sup>219</sup> Der Kanton kann auch hier einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag einbringen. In mehr als der Hälfte der Kantone ist auch eine Stichfrage erlaubt.<sup>220</sup>

Diese Initiativen können mit einer bestimmten Anzahl von Unterschriften der stimmberechtigten Bürger eingebracht werden. Die genaue Anzahl ist abhängig vom jeweiligen Kanton. In manchen Kantonen sind auch Einzelinitiativen von Einzelpersonen möglich. Des Weiteren kann auch eine Parlamentsminderheit die Initiative ergreifen, eine bestimmte Anzahl von Gemeinden oder eine Behörde (Behördeninitiative).<sup>221</sup> Jede erfolgreiche Initiative führt dann folglich zu einem Volksreferendum (Abstimmung)

<sup>217</sup> Der Bundesrat: „Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, §31, Abs 1,b“, 16.09.2019, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19840090/index.html>, Abruf 14.10.2019

<sup>218</sup> Alexander TRECHSEL, Uwe SERDÜLT, Andreas AUER: Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratien den schweizerischen Kantonen 1970-1996 (Basel, Schulthess 1999), S.49ff

<sup>219</sup> Der Bundesrat: Verfassung des Kantons Zürich, Kap 5, Art.28, 17.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19840090/index.html>, Abruf 14.10.2019

<sup>220</sup> Der Bundesrat: Verfassung des Kantons Zürich, Kap 5, Art.28, 17.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19840090/index.html>, Abruf 14.10.2019

<sup>221</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.75

Anbei eine Übersicht über die Optionen von Initiativen in den Kantonen:

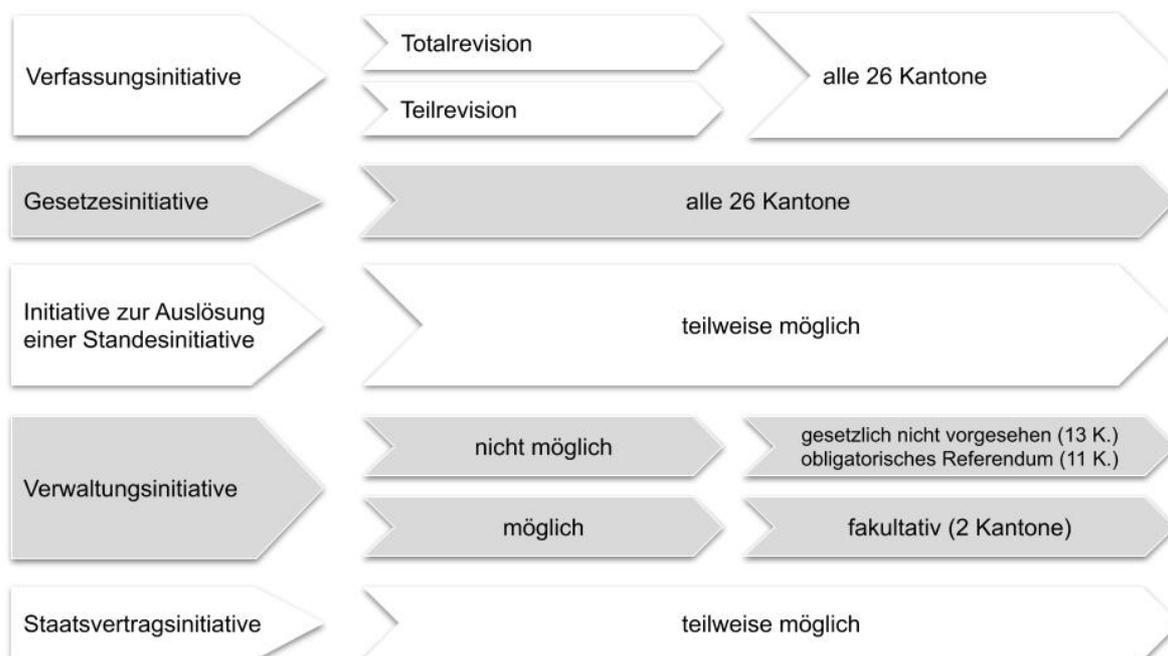


Abbildung 42: Übersicht Initiativen, eigene Darstellung

### Verfassungsinitiative

Die Verfassungsinitiative auf Kantonsebene ist vom Bund vorgeschrieben. Vom Stimmvolk können formulierte und nicht formulierte Änderungen, Erlässe oder Aufhebungen von Verfassungsbestimmungen gefordert werden. In sechs Kantonen gibt es auch die Initiative auf eine Totalrevision der Kantonsverfassung.<sup>222</sup>

### Gesetzesinitiative

Anders als auf Bundesebene ist es auf Kantonsebene auch möglich eine Initiative für Gesetze einzureichen. Damit sind jegliche Politikfelder betroffen. Dies ist ein wesentlicher Grund, weshalb in den Kantonen über doppelt so viele Initiativen angenommen werden als beim Bund. (Kantone 28,2 Prozent, gesamte Eidgenossenschaft 10,1 Prozent).<sup>223</sup> Die Gesetzesinitiative ist von den Kantonen freiwillig eingeführt worden und könnte daher ebenso wieder abgeschafft werden.

<sup>222</sup> Alfred KÖLZ: Kantonsverfassungen, 26.11.2014, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010234/2014-11-26/>, Abruf 20.10.2019

<sup>223</sup> Alexander TRECHSEL: Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996 (Basel, Genf, Helbing & Lichtenhahn)

### Initiative zur Auslösung einer Standesinitiative

Durch eine Standesinitiative kann jeder Kanton bei der Bundesversammlung eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage einbringen.<sup>224</sup> Die Eidgenössischen Räte entscheiden dann über die Vorlage, sie wird daher wie eine parlamentarische Initiative behandelt. In neun von 26 Kantonen kann das Volk eine Initiative zur Auslösung einer Standesinitiative einreichen.<sup>225</sup>

### Verwaltungsinitiative

In manchen Kantonen gibt es zusätzlich die Möglichkeit eine Verwaltungsinitiative einzubringen, wie im Kanton Uri.<sup>226</sup> Mit der Verwaltungsinitiative können die StimmbürgerInnen die Durchführung einer Maßnahme im Bereich der Verwaltung verlangen, wie zum Beispiel die Errichtung einer Schule oder den Straßenbau.<sup>227</sup> Es geht daher um Rechtserlässe auf der Verordnungs- oder Dekretsstufe. Daher wird sie auch manchmal Dekrets- oder Verordnungsinitiative genannt.

### Staatsvertragsinitiative

Als weiterer Form der direkten Demokratie gibt es in nur zwei Kantonen (Bern und Zürich) die Staatsvertragsinitiative. Bei der Initiative handelt es sich um eine Aufforderung an die Behörden, Verträge zwischen Kantonen oder Staaten auszuhandeln oder zu ändern.<sup>228</sup>

## **7.3 Resümee**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es mehr Möglichkeiten der Volksrechte auf Kantonsebene gibt als im Bund. Die 3 häufigsten Politikfelder über die auf Kantonsebene abgestimmt wird, sind Staatsordnung und Demokratie, Steuer- und Finanzpolitik sowie Sozial- und Gesundheitswesen. Empirische Studien zeigen, dass Volksinitiativen und fakultative Referenden öfters dort genutzt werden, wo Parteien stärker polarisieren. Dort werden Volksrechte überdurchschnittlich oft genutzt.<sup>229</sup> In den Kantonen finden Referenden häufiger Zustimmung als in der gesamten Eidgenossenschaft, sowohl bei obligatorischen als auch fakultativen.

<sup>224</sup> Der Bundesrat: Bundesgesetz über die Bundesversammlung, Kap 5, Art.115, 26.11.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010664/index.html#a115>, Abruf 14.10.2019

<sup>225</sup> Anja HEIDELBERGER, Adrian Vatter: Das Stimmbürgerverhalten bei großen Infrastrukturprojekten in der Schweiz im Vergleich zur Stuttgart-21-Abstimmung, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2013 (Baden-Baden, Nomos 2014) S. 354

<sup>226</sup> Der Bundesrat: „Verfassung des Kantons Uri, §31, Art 27“, 16.09.2019, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19840256/index.html>, Abruf 14.10.2019

<sup>227</sup> Walter HALLER, Alfred KÖLZ, Thomas GÄCHTER: Allgemeines Staatsrecht (Basel, Heling Lichtenhahn 2008), S.85

<sup>228</sup> Der Bundesrat: Verfassung des Kantons Zürich, Kap 5, Art.23e, 17.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19840090/index.html>, Abruf 14.10.2019

<sup>229</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014) S.83ff

## 8 Direkte Demokratie in den Gemeinden

Die Gemeinden in der Schweiz genießen eine sehr hohe Autonomie. Seit der Verfassungsrevision 1999 ist diese darin auch fest verankert.<sup>230</sup> Die direkte Demokratie in den Gemeinden untersteht der kantonalen Verfassung. Die Gemeinden haben im Gegensatz zu Österreich auch hohe Kompetenzen wie die Finanzgewalt, womit sie ca ein Drittel aller öffentlichen Abgaben erheben.<sup>231</sup> Allgemein besteht in der Schweiz ein hohes Subsidiaritätsprinzip. Alles was auf der untersten, kleinsten politischen Ebene (wie hier Gemeinde) effektiv beschlossen werden kann, ist deren Kompetenz. Alles andere auf der nächst Größeren, wie in den Kantonen oder dann im Bund. Die Ausgestaltung der direkten Demokratie auf Gemeindeebene ist stark darauf zurückzuführen, in welcher sprachlichen Region sie liegt, demzufolge in welcher Kultur sie beheimatet ist, wie viele Einwohner sie hat und in welchem Kanton sie liegt.

Es gibt zwei besondere Formen der demokratischen Ausgestaltung auf Gemeindeebene:

- Halbdirekte Demokratie in Gemeinden:  
mit einem Gemeindeparlament als Legislative und als Ergänzung Instrumente der direkten Demokratie<sup>232</sup>
- Direktdemokratische Legislative in Form von Gemeindeversammlungen und direktdemokratische Instrumente als Ergänzung

### 8.1 Kommunen mit Gemeindeparlamenten

Die Gemeindeparlamente sind mit denen in Österreich zu vergleichen – außer, dass hier die direktdemokratischen Instrumente ausgeprägter, klar formuliert und gesetzlich verankert sind. In den deutschsprachigen Gemeinden kommen sie vor allem bei Gemeinden unter 8.000 Einwohnern vor, ansonsten sehr häufig in der französisch-sprachigen Schweiz. Kommunen mit Gemeindeparlamenten haben eine eher kleine Verbreitung in der Schweiz, so sind sie in weniger als 20 Prozent der Gemeinden etabliert (17,4%).

Auch auf Gemeindeebene gibt es ähnliche direktdemokratische Mittel wie auf Kantonsebene: obligatorisches Referendum, fakultatives Referendum und ein Finanzreferendum. Außerdem gibt es auch das Initiativrecht.

<sup>230</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 50“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.08.2019

<sup>231</sup> Andreas LADNER: Size and Direct Democracy at the Local Level: The Case of Switzerland, in: Environment and Planning C: Government and Policy (Bern, Institut für Politikwissenschaft 2002), S.815, DOI:10.1068/c0226, Abruf 1.11.2019

<sup>232</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.104

Das obligatorische Referendum wird in den meisten Kantonen durch die Kantonsverordnung vorgeschrieben. Dieses bezieht sich auf Änderungen der Gemeindegatzung und andere einzeln definierte Angelegenheiten, darunter auch finanzielle Geschäfte.

Das fakultative Referendum gibt es in allen Kantonen auf Gemeindeebene. Wie bei den Kantonen gibt es auch in den unterschiedlichen Gemeinden jeweils andere Spielregeln dafür. So variieren die benötigten Unterschriften zwischen 5% im Kanton Bern und bis zu 30% im Kanton Genf bei Einwohnern bis zu 500 Personen, als auch die Frist zum Sammeln dieser von 20 bis zu 60 Tagen. In einigen Gemeinden kann auch die Gemeinde selbst ein Referendum lancieren, durch Mehrheitsbeschluss des Gemeindeparraments oder auch von der Minderheit im Parlament, wobei je nach Gemeinde verschieden Quoren gelten. Das Referendum kann je nach Kanton alle Beschlüsse des Gemeindeparraments betreffen oder nur bestimmte Gesetze, in denen die Gemeindegatzung den Geltungsbereich festgelegt hat. Es gibt auch Kantone, in denen einzelne Geschäfte der Gemeinde in der Kantonsverfassung festgeschrieben sind<sup>233</sup>, die dem Referendum unterliegen, wie zum Beispiel im Kanton Freiburg:

„Art. 52<sup>234</sup>

*Fakultatives Referendum*

1

*Beschlüsse des Generalrates betreffend:*

- a) *eine Ausgabe, die nicht in einem Rechnungsjahr gedeckt werden kann, oder eine Bürgschaft, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen könnte;*
- b) *eine Steuer, eine andere öffentliche Abgabe, oder eine Kompetenzdelegation gemäss Artikel 10 Absatz 3;*
- c) *die Gründung eines Gemeindeverbandes oder den Beitritt zu einem solchen Verband;*
- d) *...*
- e) *ein allgemeinverbindliches Reglement;*
- f) *die Zahl der Generalräte;*
- g) *die Zahl der Gemeinderäte;*

*unterliegen dem Referendum, wenn ein Zehntel der Aktivbürger der Gemeinde es schriftlich verlangt.“*

Auch die Volksinitiative gibt es in allen Kantonen auf Gemeindeebene. Diese deckt sich mit den Kompetenzen des Referendums. Dort wo man ein Referendum einreichen kann, kann man auch eine Initiative lancieren.

<sup>233</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.86ff

<sup>234</sup> Staat Freiburg: SGF 140.1 - Gesetz über die Gemeinden (GG), 01.01.2019, [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/140.1](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/140.1), Abruf 14.10.2019

In zwei Kantonen (Bern und Neuenburg) können die Bürger auch Initiativen einreichen, wo es für ein Referendum keine Kompetenz gibt, für welches normalerweise das Gemeindeparlament alleinig die Beschlussfassung innehat.<sup>235</sup>

Auch bei den Initiativen gibt es wieder unterschiedliche Fristen und Hürden, welche zwischen 10% und 30% schwanken. Wird die Initiative fristgerecht eingereicht, prüft die Gemeindeexekutive oder das Gemeindeparlament die Rechtmäßigkeit der Initiative. Nur im Kanton Jura wird diese von beiden Institutionen geprüft.

## 8.2 Kommunen mit Gemeindeversammlung

In der Schweiz gibt es in mehr als 80% der Gemeinden noch eine Gemeindeversammlung statt einem Gemeindeparlament. Dies trifft sogar auf die Hälfte der Gemeinden zu, die mehr als 10.000 Einwohner haben. Abgestimmt wird dabei über Entscheidungen per Handzeichen. Die Versammlung wird mindestens einmal pro Jahr einberufen. Es ist in einigen Gemeinden jedoch auch möglich, dass eine bestimmte Anzahl von BürgerInnen (zwischen 5 und 30 Prozent) diese für eine Sachabstimmung einberuft.<sup>236</sup>

Abgestimmt wird obligatorisch über die Rechnung des vergangenen Jahres, den Haushalt des laufenden Jahres und über Sachfragen der Kommunen. Je nach kantonalem Recht wird auch über die Kredite (ab einer bestimmten Höhe) abgestimmt, ein Finanzreferendum auf Gemeindeebene. Die BürgerInnen können auch Vorlagen in die Versammlung einbringen, was einer Initiative gleicht. Auch ein Referendum ist in der Hälfte der Versammlungsgemeinden möglich. Der Beschluss darüber kann auch bei der Versammlung direkt erfolgen oder mittels Unterschriften zwischen 5 und 40 Prozent der stimmberechtigten StimmbürgerInnen. Damit soll die Legitimation erhöht werden. Dies wird allerdings sehr selten genutzt. In nur zehn Prozent der Gemeinden wo dies möglich ist, wird auch mindestens einmal im Jahr davon Gebrauch gemacht.<sup>237</sup>

<sup>235</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.88

<sup>236</sup> Patricia LAFITTE: "Les institutions de democratie directe en suisse au niveau local" [The institutions of direct democracy on the local level in Switzerland], (Lausanne, Cahiers de l'IDHEAP, Institut de Hautes Etudes en Administration Publique 1987) S.10

<sup>237</sup> Andreas LADNER: Size and Direct Democracy at the Local Level: The Case of Switzerland, in: Environment and Planning C: Government and Policy (Bern, Institut für Politikwissenschaft 2002), S.822, DOI:10.1068/c0226, Abruf 1.11.2019

### 8.3 Resümee

Wie ersichtlich, ist die Implementierung der direkten Demokratie sehr individuell ausgestaltet. Wichtig ist in der Schweiz die Autonomie der Gemeinden und das Subsidiaritätsprinzip. Die Unterscheidung zwischen Kommunen mit Parlament und Versammlung ist Ausdruck der Selbstorganisiertheit und Selbstbestimmung der Schweizer Eidgenossen.

Ein gutes Beispiel dafür ist die das Dorf Horgen mit 23.000 Einwohnern. Initiatoren wollen aufgrund der Größe der Gemeinde ein Gemeindeparlament. Jedoch ist die Versammlung für viele eine liebgewordene Tradition und ein Stück gelebte direkte Demokratie. „Wer möchte, könne ja mitmachen“, so die Argumentation des Gemeindepräsidenten.<sup>238</sup> Im November 2019 soll darüber abgestimmt werden. Die Chancen für die Annahme der Initiative stehen nicht gut. In einem anderen Ort wurde die Initiative zu einem Parlament angenommen, nach dem 6. Anlauf. Die Selbstbestimmung und sich nicht von außen etwas diktieren zu lassen ist den Schweizern wichtig. Im Endeffekt werden stets die Einwohner der Gemeinde entscheiden, wie sie ihre Demokratie organisiert haben wollen.

## 9 Funktionen der direkten Demokratie in der Schweiz

Durch die direkte Mitsprache bei Entscheidungen in der Schweiz werden wichtige Funktionen in der Demokratie erfüllt. Um den Nutzen der direkten Demokratie hervorzuheben, werden diese in den folgenden Kapiteln dargestellt.

### 9.1 Integrationsfunktion

Die direkte Demokratie hat eine integrative Funktion<sup>239</sup> mit der es nicht möglich ist gesellschaftliche Gruppen und Anliegen auf Dauer zu ignorieren. Auch wenn es manchmal noch nicht dazu reicht Gesetze durch eine Initiative umzusetzen, haben sie dennoch einen Entscheidungseinfluss auf die Politik.

Durch die sogenannte **Verhandlungsfunktion**<sup>240</sup> (manchmal auch Schwungradfunktion genannt)<sup>241</sup> werden Regierung und Parlament dazu gezwungen, sich mit bestimmten Themen zu beschäftigen.

<sup>238</sup> Michael VON LEDEBUR: Die Stadt, die am liebsten ein Dorf wäre, 9.10.2019, [https://www.nzz.ch/zuerich/horgen-die-stadt-die-am-liebsten-ein-dorf-waere-ld.1513872?fbclid=IwAR2f7V435LiigMEplVeg50dM1OuXCOMWBzDxuEqVUiJT85tqF\\_xXObLZqnQ](https://www.nzz.ch/zuerich/horgen-die-stadt-die-am-liebsten-ein-dorf-waere-ld.1513872?fbclid=IwAR2f7V435LiigMEplVeg50dM1OuXCOMWBzDxuEqVUiJT85tqF_xXObLZqnQ), Abruf 14.10.2019

<sup>239</sup> Silvano MOECKLI: So funktioniert direkte Demokratie (München, UKV Verlag 2018), S.135

<sup>240</sup> Wolf LINDER: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (Bern, Haupt 1999), S.260

<sup>241</sup> Adrian VATTER, Das politische System der Schweiz (Baden-Baden, Nomos 2014), S.380

Es wird in gewisser Weise verhandelt, indem manchmal Gegenvorschläge zu einem Thema von Regierung und Parlament eingebracht werden oder später ein Gesetz dazu beschlossen wird. Dies ist in jedem Fall ein Teilerfolg der Volksinitiative. Würde man das Thema komplett ignorieren, ist es wahrscheinlich, dass sich das Thema „aufstaut“ und die Initiative später mit einer extremeren Volksinitiative zurückkehrt.

Selbst wenn in naher Zukunft noch kein Gesetz zu dem Thema beschlossen wird, erfüllt die Initiative zumindest die Funktion eines Agenda-Settings. Themen werden in die Öffentlichkeit gebracht, die von den Repräsentanten (und Medien) von sich aus sonst wohl nicht aufgegriffen worden wären. Damit erfüllt die direkte Demokratie auch eine Innovationsfunktion. Alleine der Zugang von neuen Akteuren macht diese Innovation möglich. Ein Beispiel dafür ist die Initiative über die Einführung eines „bedingungslosen Grundeinkommens“ in der Schweiz. Spätestens als die Initiative die benötigten Unterschriften für die Volksabstimmung gesammelt hatte, wurde das Thema in der Öffentlichkeit debattiert. Es gab dazu immer wieder in den Medien breite Diskussionen, Informationen und Meinungsäußerungen von Aktivisten, Wissenschaftlern und der Bevölkerung. Dabei spielen Parteien auch eine Rolle, aber nicht ausschließlich. In privaten Gesprächen in öffentlichen Verkehrsmitteln z.B. oder an anderen öffentlichen Plätzen wurde dies bei der Feldforschung bestätigt. Bei der österreichischen Volksbefragung zur Wehrpflicht oder anderen lokalen Befragungen, sind Parteien die Meinungsführer und auch das stärkste Gewicht bei Diskussionen.

In der Schweiz werden auch viele Fachexperten eingeladen, es gibt Berichte aus anderen Ländern, etc. Es sollen immer Argumente und Gegenargumente betrachtet werden. Mit einfachen Antworten gibt man sich meist nicht zufrieden. Daher ist es durchaus manchmal der Fall, dass Initiativen aufgegriffen werden, die chancenlos im Sinne einer Annahme durch das Volk sind, aber so dennoch einen Einfluss darauf haben welche Themen auf der politischen Tagesordnung stehen. Ein breiter politischer Diskurs ist auf jeden Fall gegeben, weswegen auch dadurch eine Integration der politischen Anliegen, abseits der Repräsentanten erfolgt. Damit kann auch das Volk, Menschen abseits von Parteizugehörigkeit nicht nur Gesetzesinitiativen einleiten und gegebenenfalls umsetzen, sondern auch einen Bewusstseinswandel durch diese breiteren Diskussionen über Monate einleiten. Dies können auch die Parteien nicht ignorieren, die in repräsentativen Gremien, auch in der direkten Demokratie, sitzen.

Daher fördert direkte Demokratie die Responsivität, also den Austausch, die Interaktion der Regierenden mit den WählerInnen. Alleine durch die Möglichkeit eines Referendums, wird ständig Druck ausgeübt Gesetze so zu beschließen, dass so viele Stimmen wie möglich zuvor berücksichtigt werden, um dann nicht vor der Situation zu stehen, dass das Gesetz nicht in Kraft tritt. Dies führt dazu, dass Betroffene und Interessierte häufiger in Entscheidungsprozesse eingebunden werden als in repräsentativen Systemen. Größere Gruppen bleiben so nie auf Dauer ohne Entscheidungseinfluss und auch Minderheiten und einzelne Personen haben so eher die Chance sich Gehör zu verschaffen und durch Vernetzung mit anderen auch etwas bewirken zu können.

Durch das Referendum können sogar Regierungsparteien die Erfahrung einer Minderheitenrolle bei gewissen Themen machen, was den Integrationsprozess fördert.<sup>242</sup> Auch die einflussreichsten Gruppen und Parteien können durch diese Instrumente ihre Vorhaben nicht voll auf Kosten anderer durchsetzen. Ein Gesetz schnell „durchzuboxen“ um sich so nicht mehr mit Kritikern und Gegnern auseinandersetzen zu müssen ist in diesem politischen System nicht möglich, sondern weckt eher mehr Skepsis. Daher verwundert es nicht, dass Wissenschaftler festgestellt haben, dass Politiker in einer direkten Demokratie sich stärker an den Präferenzen des Medianwählers orientieren, als in repräsentativen Demokratien.<sup>243</sup> Durch direkte Demokratie erfolgt somit eine Annäherung der Regierung an die Regierten.

#### Bessere Akzeptanz von politischen Entscheidungen

Das Verfassungsreferendum hat auch eine integrationsfördernde Funktion auf die Staatsentwicklung.<sup>244</sup> Durch das obligatorische Verfassungsreferendum – wodurch bei jeder Änderung der Verfassung zur Urne gebeten wird – wirkt sich die direkte Demokratie derart aus, indem sie das Volk kontinuierlich in das politische System integriert. Die Staatsentwicklung ist in hohem Maße vom Volk abhängig, das laufend in wichtige politische Prozesse integriert ist. Anders als nur alle vier oder fünf Jahre eine Partei zu wählen, sind die Wahlberechtigten somit ein wichtiger Teil der Verfassungspolitik. Damit wirkt sich die direkte Demokratie (in dem Sinne, dass man direkt Einfluss auf Entscheidungen nimmt) integrationsfördernd auf das politische System und die demokratischen Strukturen aus.

<sup>242</sup> Wolf LINDER: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (Bern, Haupt 1999), S.258

<sup>243</sup> Werner Pommerehne: „Institutional approaches to public expenditures: empirical evidence from Swiss Municipalities“, Journal of Public Economics, Volume 9, Issue 2, Pages 255-280 (University of Zurich, North-Holland Publishing Company 1978), S. 265ff

<sup>244</sup> Wolf LINDER: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (Bern, Haupt 1999), S.58

So erzielt sie auch die beste Leistung beim Outcome und beim Output.<sup>245</sup> Wenn politische Forderungen in Entscheidungen münden, spricht man von „Outcomes“. Unter Output wird die Umsetzung von Entscheidungen verstanden. In der Demokratie wird die Legitimität generell erhöht, umso mehr Personen sich am Willensbildungsprozess beteiligen. Dadurch dass in der Schweiz die Bevölkerung vier Mal im Jahr zur Urne gebeten wird und meist über mehrere Sachthemen entscheidet, ist dies dort der Fall. Obwohl die Wahlbeteiligung in der Schweiz bei einzelnen Abstimmungen kaum höher als bei 50% liegt, ist das Volk – wenn man sich die gesamte Regierungsperiode ansieht – dennoch um einiges mehr an politischen Entscheidungen beteiligt als in repräsentativen Systemen. Volksentscheide werden auch eher akzeptiert als Entscheidungen der politischen Elite – auch von den Personen, die in der Minderheit bei der Abstimmung waren. Sie sehen den Entscheid trotzdem als „ihren Entscheid“ an und nicht als etwas, das ihnen vorgesetzt wurde.<sup>246</sup> Somit erfüllt die direkte Demokratie auch eine **Legitimationsfunktion**. Durch sie werden Entscheidungen besser akzeptiert und somit anerkannt.

## 9.2 Mobilisierungsfunktion

Mit der direkten Demokratie geht auch die Mobilisierungsfunktion einher. Damit ist die Selbstinszenierung von (sozialen) Bewegungen, kleinen und großen Parteien gemeint, die damit vor Wahlen oft ihren Bekanntheitsgrad erhöhen wollen und so fungiert sie auch als „Wahlhelfer“.<sup>247</sup> Weiters erfüllt die Volksinitiative eine „Gaspedal-Funktion“ und macht den Motor der direkten Demokratie aus. Auch wenn die Erfolgchancen nur bei ca. 10 Prozent liegen, ist sie dennoch auf Neuerungen ausgelegt.

Gleichzeitig hat die direkte Demokratie eine **Katalysatorfunktion**. In einem institutionalisierten Rahmen kann so Protest ausgedrückt werden.<sup>248</sup> Anstatt dass diese Personen und Gruppen in einer passiven Rolle sind und machtlos gegenüber dem politischen System, können sie hier als Demokraten handeln und sind somit ein Teil des Entscheidungsprozesses. In einem Referendum gegen Gesetze, die in Kraft treten sollen oder in einer Volksinitiative. Durch die völlige politische Offenheit von Themen und Vorschlägen, erweitert dies den Politischen Raum der Möglichkeiten.

---

<sup>245</sup> Silvano MOECKLI: So funktioniert direkte Demokratie (München, UKV Verlag 2018), S.148

<sup>246</sup> Adrian VATTER: Persönliches Interview am 28.1.2019. Bern

<sup>247</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.101

<sup>248</sup> Matthias FATKE, Markus FREITAG: Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative? In: Political Behavior 35/2, (Springer Science+Business Media, 2013), S.237-260

Bei der Katalysatorfunktion der Volksinitiativen ist die Zeit noch nicht reif für eine direkte Umsetzung in die Gesetzgebung (im Gegensatz zur Schwungradfunktion), aber die Initiative erzeugt erstmal öffentlichen Druck und zwingt die Regierung und das Parlament zu einer Neuorientierung. Beispiele dafür sind in der Schweiz das Waffenausführverbot oder die Straffreiheit von Schwangerschaftsabbrüchen. 1976 gab es die erste Initiative, die Schwangerschaftsabbrüche straffrei stellen sollte, 1993 erfolgte diesbezüglich die erste parlamentarische Initiative und 2002 trat dieses Gesetz erst in Kraft.<sup>249</sup>

Mit der **Ventilfunktion** gibt die direkte Demokratie auch hier kleineren Gruppen die Möglichkeiten sich mit einzubringen. Einerseits ist dies ein wichtiges Korrektiv, wenn es um Entscheidungen geht, die das Parlament fällt, andererseits könnten RepräsentantInnen wichtige Gruppen oder Tendenzen nicht bemerken oder sie auch unterschätzen. Mit der Ventilfunktion kann hier so „politischer Dampf“ abgelassen werden und entscheidungswirksam in das System durch die Volksinitiative eingeleitet werden. Damit gibt es unzufriedenen Oppositionskräften auch die Möglichkeit, sich gegenüber Behörden zu artikulieren.<sup>250</sup>

### 9.3 Demokratische Funktion

#### Partizipationsfunktion

Durch direkte Demokratie wird die institutionelle politische Partizipation erleichtert.<sup>251</sup> So gibt es ein breiteres Spektrum, wie Input in das politische System eingespeist wird. Bürger können sich aktiv an Entscheidungen beteiligen ohne auf eine Partei angewiesen zu sein.

#### Soziale und politische Sozialisation

Eine besonders wichtige Funktion für die Demokratie erfüllt sie durch ihre Systemfunktion und der damit verbundenen sozialen Interaktion bei Abstimmungen. Denn das Verhandeln und das Verständnis von unterschiedlichen Positionen kommt hier in einer größeren Gruppe viel öfters zum tragen als in repräsentativen Systemen. In diesen bekommt man dann oft nur mehr das Ergebnis „geliefert“. In der halbdirekten Demokratie der Schweiz, wo es immer wieder zu Abstimmungen kommt, gibt es viel öfters die Gelegenheit eines „öffentlichen Kampfes um die bessere Position“, welche immer auch eine politische Sozialisation mit sich bringt – dies gilt auch für NichtwählerInnen.

<sup>249</sup> Der Bundesrat, EKF: „Recht Schwangerschaftsabbruch“, 31.07.2017, [https://www.ekf.admin.ch/dam/ekf/de/dokumente/2\\_9\\_schwangerschaftsabbruch.pdf.download.pdf/2\\_9\\_schwangerschaftsabbruch.pdf](https://www.ekf.admin.ch/dam/ekf/de/dokumente/2_9_schwangerschaftsabbruch.pdf.download.pdf/2_9_schwangerschaftsabbruch.pdf), Abruf 18.11.2019

<sup>250</sup> Wolf LINDER: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (Bern, Haupt 1999), S. 260ff

<sup>251</sup> Silvano MOECKLI: So funktioniert direkte Demokratie (München, UKV Verlag 2018), S.144

Umso wichtiger ist es die andere Meinung zu akzeptieren und nach tragfähigen Lösungen für alle Beteiligten zu suchen, sowie auch Minderheiten in die Entscheidungen miteinzubinden. In der Schweiz machen die Deutschsprachigen-Schweizer mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten aus. Diese nehmen auf die anderen Volksgruppen Rücksicht bzw. beziehen diese mit ein, ansonsten würde dieses System nicht funktionieren und es gäbe ständig Referenden. Ein Beispiel dafür, dass die Mehrheit nicht Gesetze vorrangig für sich macht, wenn die Spielregeln fair und demokratisch sind. Durch die Entscheidungen, die immer wieder im Raum stehen, muss auch viel mehr Überzeugungsarbeit geleistet werden als in einem überwiegend repräsentativen politischen System. Da so viel mehr Menschen in den Prozess involviert sind, bedeutet das auch eine bessere Verteilung des Sachwissens und auch des Verfahrenswissen<sup>252</sup> (wie etwas zustande kommt, warum und wodurch).

Diese sind die demokratischen Grundwerte, die Deliberation, das Beratschlagen und Ausverhandeln von unterschiedlichen Positionen und das sich Austauschen. Damit wird ein Bewusstsein für die andere Position geschaffen und einmal getroffene Entscheidungen werden auch akzeptiert. Was nicht heißt, dass diese Themen nicht später wieder zur Diskussion stehen, aber die getroffenen Entscheidungen werden nicht in Frage gestellt.

#### Innovationshemmende Funktion („Bremse“)

Die direkte Demokratie hat auch eine innovationshemmende Funktion. Das Instrument des Referendums fungiert als Bremsfunktion auf Bundesebene durch das obligatorische Verfassungsreferendum und in Kantonen auch für einfache Gesetze.

Allerdings finden durch Volksentscheide Veränderungen langsamer statt als in repräsentativen Demokratien, weil man die Interessen möglichst aller BürgerInnen miteinbeziehen muss. Analysen haben bestätigt, dass Referenden den Status Quo begünstigen und weder die politische Rechte, noch Linke vorantreiben.<sup>253</sup> Das Abstimmungsergebnis hat keinen direkten Zusammenhang mit den Regierten, der Elite in der Legislative.<sup>254</sup> Historische Erfahrungen in der USA und der Schweiz zeigen, dass direkte Demokratie das Gesamtsystem bewahrt.<sup>255</sup>

---

<sup>252</sup> Silvano MOECKLI: So funktioniert direkte Demokratie (München, UKV Verlag 2018), S.150

<sup>253</sup> Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014), S.100

<sup>254</sup> Alexander H. TRECHSEL, Pascal SCIARINI: Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?, in: European Journal of Political Research, vol. 33, Ausg. 1, S.99-124

<sup>255</sup> Silvano MOECKLI: So funktioniert direkte Demokratie (München, UKV Verlag 2018), S.13

Außerdem belegen Abstimmungsergebnisse, dass extreme Forderungen regelmäßig verworfen werden: Beispiele dafür ist die einmalige Vermögensabgabe oder die Zockerinitiative (kein „Vergolden“ von Managerabgängen).<sup>256</sup>

Ein Beispiel für die Bremse zeigt auch das „Nicht-Engagement in der Außenpolitik“.<sup>257</sup> So wurde die Schweiz auch erst 2002 Mitglied der UNO, nachdem zuvor 1986 eine Abstimmung über den Beitritt mit einer Ablehnung über 76 Prozent erfolgt ist. Jedoch hatte schon der Vorgänger der UNO, der Völkerbund, seinen Sitz in der Schweiz und auch die UNO seit 1966 – also weit vor dem Beitritt der Schweiz selbst. Die internationalen Beziehungen sind ein großes Anliegen der Schweiz, wie man schon an der Geschichte deutlich sehen kann. Einer Organisation oder gar einer politischen Union beizutreten, würde die weitgehenden politischen Rechte der Schweizer Bevölkerung in den meisten Fällen gravierend einschränken. Für solch einen Schritt braucht es allerdings die Zustimmung des Volks.

Dies ist sicherlich ein Grund, wieso es bisher nur bilaterale Abkommen mit der EU gibt und noch kein Rahmenvertrag zustande gekommen ist. Die Souveränität und Eigenständigkeit sollen in jedem Fall bewahrt bleiben.

### Kontrollfunktion

Eine Besonderheit erfährt das Volk in der Schweiz mit dem Referendum vor allem dadurch, dass es eine Kontrollfunktion gegenüber den Regierenden hat. Damit läuft der ganze politische Betrieb und die politische Kultur anders. Durch die Sanktionsmöglichkeiten der Mehrheit der Regierten herrscht eine Kontrolle darüber, dass Politiker sich nicht nur um Eigeninteressen kümmern. Machthabende Parteien können dadurch das politische System nicht zu ihren Gunsten verändern. Das Volk bestimmt über das politische System, weshalb sich von allen direktdemokratischen Abstimmungen weltweit über 5 Prozent allein um das Wahlsystem gedreht haben.<sup>258</sup>

Im Gegensatz dazu wurde in Österreich im Jahr 2007 die Legislaturperiode durch die Regierung von vier auf fünf Jahre erhöht, ohne dass dies das Volk legitimiert hat. Theoretisch könnte sie das immer wieder tun. In diesem Falle herrscht keine Machtbegrenzung durch das Volk, nicht einmal wenn es darum geht, wie lange regiert wird.

<sup>256</sup> Schweizerische Eidgenössische Bundeskanzlei: Eidgenössische Volksinitiative 'gegen die Abzockerei', 19.11.2019, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis348t.html>, Abruf 20.11.2019

<sup>257</sup> Wolf LINDER: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (Bern, Haupt 1999), S. 259

<sup>258</sup> Silvano MOECKLI: So funktioniert direkte Demokratie (München, UKV Verlag 2018), S.137ff

Desweiteren ist die direkte Demokratie auch ein Korrektiv gegen zentralistische Tendenzen. Eingeschränkt werden diese aber auch in der Schweiz durch intergouvernementale Zusammenarbeit und der zugrundeliegenden Staatsverträge.

#### 9.4 Ökonomische Funktion

Das Schweizer Volk hat auch Einfluss auf die Staatsausgaben und die Steuern. Diese Einbindung beeinflusst auch die finanzielle Situation. So verweisen Vatter und Freitag (2000, 2004) auf die Positive Bilanz der ökonomischen Leistung, was man zum Beispiel in der Schweiz an den hohen Einkommen, der niedrigen Arbeitslosen- und Inflationsrate und der hohen internationalen Wettbewerbsfähigkeit bemessen kann.

Im internationalen Vergleich hat die Schweiz auch eine sehr niedrige Staatsquote. So betrug sie 2017 32,7 Prozent<sup>259</sup>. Österreich lag im Vergleich dazu bei 49,1 Prozent.<sup>260</sup> Die Staatsquote ist allerdings nur eine volkswirtschaftliche Kennzahl und ist ein Resultat der großen Unterschiede der staatlichen Systeme: Österreich mit einem großen Wohlfahrtsstaat, unterschiedlicher Bürokratie und unterschiedliche Höhe von Investitionen in den öffentlichen Bereich. So hat die Schweiz beispielweise nur 15 Prozent Angestellte im Bund, Österreich hingegen ca. 38 Prozent.<sup>261</sup>

Dies hat in der Schweiz auch mit der großen Macht des Volkes zu tun, das immer skeptisch ist, wenn es um Abstimmungsvorlagen geht, die den staatlichen Eigenbedarf betreffen. Nur ein Drittel dieser werden auch angenommen.

Alle Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden sind referendumpflichtig. Davon fällt nur ein Drittel der Steuern auf den Bund.<sup>262</sup> Damit wird die Steuerlast auch begrenzt. So wurde aufgezeigt, dass die Zahl der Nein-Stimmen umso höher ist, je höher der Betrag ist, der die Steuerzahler dann belasten soll.<sup>263</sup> So werden nicht nur höhere Steuern begrenzt, wenn es die Leute selbst trifft, sondern auch Steuergeschenke werden mittels Referenden oftmals verhindert.

<sup>259</sup> Statista, Martin MOHR: Staatsquote in der Schweiz von 2007 bis 2017,

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/216779/umfrage/staatsquote-in-der-schweiz/>, Abruf 11.11.2019

<sup>260</sup> Wirtschaftskammer Österreich: Staatsquoten, Abgabenquote, Oktober 2019, <http://wko.at/statistik/jahrbuch/budget-staatsquoten.pdf>, Abruf 11.11.2019

<sup>261</sup> Bundesministerium Öffentlicher Dienst und Sport: Personalbericht; Das Personal des Bundes 2018, Daten und Fakten, [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB\\_2018\\_BF.pdf?6wd8o2](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB_2018_BF.pdf?6wd8o2), Abruf 13.11.2019 (Eigene Berechnung)

<sup>262</sup> Wolf LINDER: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (Bern, Haupt 1999), S. 258

<sup>263</sup> Gebhard KIRCHGÄSSNER, Tobias SCHULZ: Was treibt die Stimmbürger an die Urne? Eine empirische Untersuchung der Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz, 1981-1999, in: Swiss Political Science Review, vol. 11, Ausgabe 1, S.1-56

Das Steuerpaket 2001 (zur Abstimmung 2004 gebracht) wurde abgelehnt, weil es großteils Steuergeschenke für Besitzer von Eigenheimen und Eigentumswohnungen betroffen hätte<sup>264</sup>. „Wahlzuckerl“ wie es in Österreich oft gibt, wären in der Schweiz nur dann durchzubringen, wenn auch die Finanzierung und die Sinnhaftigkeit schlüssig präsentiert werden würde.

Das obligatorische Referendum trägt dazu bei, dass die wahlberechtigten Personen immer miteinbezogen werden, wenn sich an den Steuern oder größeren Ausgaben etwas ändert. Sie sind also an diesen Entscheidungen direkt beteiligt und diese wird nicht nur dem Parlament überlassen. Die Praxis hat gezeigt, dass die Akzeptanz zusätzlicher Ausgaben durch Mitbestimmung erhöht ist. In Kantonen mit direkter Demokratie in Finanzfragen werden im Durchschnitt 30 Prozent weniger Steuern hinterzogen. Dies zeigt, dass direkte Volksrechte einen hoch signifikanten negativen Einfluss auf das Ausmaß der Steuerhinterziehung haben. Dafür dürfte das Vertrauen in die Steuerbehörde, sowie ganz allgemein in die öffentliche Verwaltung eine Rolle spielen. Umgekehrt zeigt sich, dass die Behörden mehr Rücksicht (im Gegensatz in repräsentativen Demokratien) bei Fehlern von Steuerpflichtigen nehmen und bei Steuererklärungen darauf hinweisen – auch zugunsten der Steuerpflichtigen. Allerdings werden viel höhere Strafen ausgesprochen, da falsche Angaben für einen Vertrauensbruch stehen.<sup>265</sup> Ursprünglich besteht also ein hohes Vertrauensverhältnis zwischen Behörden und BürgerInnen.

Das Vertrauen in das politische System hat einen Einfluss auf die Steuermoral. Steuerbelastungen und -Entlastungen sind in der Schweiz Bürgersache. So sind die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer in einem Übergangartikel zur Bundesverfassung zeitlich befristet<sup>266</sup>, derzeit bis 2020. Die Verlängerung bedarf einer Verfassungsänderung und somit einem Referendum. In der Vergangenheit wurde die Verlängerung nicht immer sofort von den Stimmbürgern genehmigt, denn mehrmals wurde versucht, die Befristung aufzuheben. Das Volk hat sich mehrmals erfolgreich gegen Steuererhöhungen gewehrt.

Aber auch die Volksinitiative nimmt Einfluss auf die Besteuerung. Da Steuern in der Verfassung geregelt sind, können sie durch eine Volksinitiative direkt verändert werden<sup>267</sup> wie z.B. Mehrwertsteuer und Mineralölsteuer.

<sup>264</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft: Botschaft zum Steuerpaket 2001, Februar 2001, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2001/2983.pdf>, Abruf 11.11.2019

<sup>265</sup> Gebhard KIRCHGÄSSNER: Direkte Demokratie, Steuermoral und Steuerhinterziehung: Erfahrungen aus der Schweiz, 22.1.2007, (Perspektiven der Wirtschaftspolitik, January 2007, Vol.8(1), pp.38-64), <https://onlinelibrary-wiley-com.uaccess.univie.ac.at/doi/full/10.1111/j.1468-2516.2007.00229.x#fn21>, Abruf 15.11.2019

<sup>266</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 128“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

<sup>267</sup> Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Artikel 130, 131“, 23.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf 26.09.2019

Außerdem könne mit Volksinitiativen auch völlig neue Themen in die Verfassung hinein proklamiert werden, welche dann mit neuen Ausgaben verbunden sind. Wenn die Mehrheit des Volkes dem zustimmt, gibt es dann aufgrund von bestimmten Initiativen höhere Ausgaben – auch darauf hat das Volk einen Einfluss. Generell führen aber Initiativen und vor allem Referenden zu niedrigeren Ausgaben.<sup>268</sup>

## **10 Möglichkeiten und Folgen zur Erweiterung der direkten Demokratie in Österreich**

### **10.1 Folgen und Herausforderungen bei direkter Demokratie in Österreich**

Wenn man sich nun die Institutionalisierung der direkten Demokratie ansieht, ergibt sich, dass ein enormer Unterschied zu Österreich herrscht.

Zwar gibt es in der Schweiz auf Bundesebene nicht so viele Instrumente der direkten Demokratie als auf Kantons- und Gemeindeebene, aber diese sind klar geregelt und unterliegen gesetzlichen Vorgaben. Dies ist deutlich zu erkennen, wenn man sich die Zeitvorgaben bei Volksinitiativen und Referenden ansieht. In Österreich ist dem nicht so, wenn es um Volkabstimmungen geht, aber auch nicht, wenn man an die noch nicht so lange zurückliegende verbindliche Volksbefragung zur Wehrpflicht im Jahr 2013 zurückdenkt. Weiters gab es auch keine Regelung über die Fragestellung, wer sie formuliert und dass – anders wie in der Schweiz - mehrere Themen miteinander vermischt werden dürfen. (Einheit der Materie).

Die Schweiz hat aufgrund ihrer Geschichte und ihrer Kultur andere Erfahrungen mit Demokratie. Parteien spielten nie so eine große Rolle und Demokratie sollte immer schon direkt sein und so viele Menschen wie möglich miteinbeziehen. Folglich gehen sie anders mit Abstimmungen um wie in Österreich, wo ganz selten das Volk entscheidet. Und selbst diese paar Entscheide waren alle stark von Parteipolitik geprägt. Mit direkter Demokratie wird man wohl auch nicht den Parteistaat verändern können, denn das ist Teil der österreichischen Kultur. Direkte Demokratie könnte man aber auch in Österreich implementieren, so, dass das Volk auch direkt entscheidet. Dafür wäre es allerdings wichtig, dass auch der Umgang mit direkter Demokratie und deren Instrumente ein anderer wird und damit von allen Akteuren, wie Parteien und Medien wirklich bewusst und sorgsam umgegangen wird.

---

<sup>268</sup> Gebhard KIRCHGÄSSNER: Direkte Demokratie, Steuermoral und Steuerhinterziehung: Erfahrungen aus der Schweiz, 22.1.2007, (Perspektiven der Wirtschaftspolitik, January 2007, Vol.8(1), pp.38-64), <https://onlinelibrary-wiley-com.uaccess.univie.ac.at/doi/full/10.1111/j.1468-2516.2007.00229.x#fn21>, Abruf 15.11.2019

Ein wichtiger Schritt dafür wäre „das Muster“ der Volksabstimmungen als Instrument der Parteien zu durchbrechen und diese nur als Plebiszite zu sehen. Dies war immer ein Machtmittel der Regierenden und wenn man andere Institutionen und Möglichkeiten schafft – direkte Demokratie „von unten“ - , dann ist es wichtig dafür auch eine Kultur zu schaffen.<sup>269</sup> So, dass das Volk Sachabstimmungen auch selbst in die Hand nimmt, sich mit gleichgesinnten Menschen vernetzt und die Volksinitiative ergreift. So kann auch die Energie der Menschen, sei es mit einem positiven Veränderungswillen verbunden oder aus Enttäuschung oder Wut geboren, positiv genutzt werden. Denn umgekehrt ist es so, wenn Menschen bei politischen Entscheidungsprozessen nicht miteinbezogen werden, sie dann alle ihre politische Energie verwenden, diese Ergebnisse zu bekämpfen.<sup>270</sup> Es stellt mit Sicherheit eine Herausforderung dar und einen jahrelangen Prozess, hier die politische Kultur zu verändern. Aber es ist wichtig dafür überhaupt einen Raum zu schaffen. Oft kommt von Gegnern der direkten Demokratie, dass dies nicht möglich sei, weil die Menschen damit keine Erfahrung haben und damit nicht umgehen können. Dieses Argument führt sich selbst ad absurdum, da damit jedem Anfang einer direkten Demokratie mit Entscheidungsgewalt keine Möglichkeit mehr gegeben ist. Denn Erfahrung kann man freilich nur in einem System sammeln, wo es diese Möglichkeit auch gibt.

Besonders wichtig ist bei einem so verantwortungsvollen Instrument, das die Bevölkerung plötzlich in der Hand hat, die Spielregeln ganz genau festzulegen. Damit sind unter anderem folgende Punkte gemeint:

- Festgelegte Fristen bei einer Volksinitiative und eines Referendums,
- Benötigte Unterschriftenanzahl
- Wer formuliert die Fragestellung (ein Amt, Parteien, die Initiative, ein speziell eingesetztes Komitee dafür, etc.),
- Was darf gefragt werden (gibt es Einschränkungen, wenn ja, welche?),
- Wie darf gefragt werden (wann ist die Frage beeinflussend, wer beurteilt das, dürfen zwei Themen in einer Frage gemischt sein? Dürfen an einem Stimmzettel mehrere Fragen oben stehen?)
- Wer überprüft wann die Fragestellung? In der Schweiz gibt es keinen Verfassungsgerichtshof, in Österreich könnte dieser vorab die Frage auf ihre Verfassungskonformität überprüfen

<sup>269</sup> Erwin LEITNER: Persönliches Interview am 18. April 2019. Linz

<sup>270</sup> Silvano MOECKL: Direkte Demokratie als Chance. In: Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur, 1995, Vol.75(9), p.17-20

- Gibt es eine Mindestanzahl an TeilnehmerInnen bei Abstimmungen, damit diese gültig sind?
- Wie darf eine Initiative eingereicht werden (Unterschriften frei sammeln, nur beim Amt, per Internet)
- Darf ein Gegenvorschlag von der Regierung oder Parlament gemacht werden?
- Wie oft im Jahr wird abgestimmt?
- Gibt es eine Höchstzahl an Abstimmungen?
- Finanzierung der Kampagnen – Offenlegungsbestimmungen dieser

Dies und eventuell andere Fragen sind vor der Implementierung breit zu diskutieren und zu bedenken. Dabei gibt es schon einige Studien und andere Länder, die man heranziehen kann um sich damit auseinanderzusetzen und zu beurteilen um so die bestmögliche Entscheidung zu treffen.

In Österreich wird relativ selten gewählt. Der Nationalrat wird laut Verfassung alle fünf Jahre gewählt (in der Praxis öfters) und bei Sachentscheidungen werden die WählerInnen unvorhergesehen an die Urne gebeten. Im Bund geschah dies, seit 1945, insgesamt zwei Mal<sup>271</sup>, wenn man die verbindliche Volksbefragung dazu zählt, drei Mal. Dies geschieht im Bund wenn das Instrument von den Parteien genutzt (Plebiszit) wird oder eine Gesamtveränderung der Bundesverfassung ansteht. Damit ist eine Auseinandersetzung mit Sachfragen, die so intensiv und vielseitig sein soll, dass daraus Entscheidungen münden, extrem selten. Nationalratswahlen werden oft als „Abrechnung“ der letzten Legislaturperiode gesehen und nicht vorrangig als Auftrag für die nächsten Jahre. Oft sprechen WählerInnen, Analysten oder Medien von einer „Denkzettel-Wahl“ und in vorangegangenen Diskussionen geht es selten um Konzepte für die kommenden Jahre.

Direkte Demokratie gilt auch als ein Weg zur Versachlichung von Politik. Durch die Vorlaufzeit von Abstimmungen lösen die Initiatoren von Volksabstimmungen und auch vor Referenden<sup>272</sup> einen inhaltlichen Diskussionsprozess aus. Dabei wird ein breiter Diskurs ausgelöst mit verschiedenen Positionen von Experten, Wissenschaftlern aus anderen Ländern, BürgerInnen, AktivistInnen, Vereinen, Verbänden, Parteien, etc.

---

<sup>271</sup> Parlament Österreich: Liste der Volksabstimmungen, <https://www.parlament.gv.at/PERK/BET/VOLKAB/ListeVOLKAB.shtml>, Abruf 28.10.2019

<sup>272</sup> Wolf LINDER: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (Bern, Haupt 1999), S. 272ff

Durch diese öffentlichen und privaten Diskussionen werden Meinungen und Haltungen manchmal geändert, aber zumindest werden sie bei Argumentationen immer besser erklärt, wenn man in Diskussion tritt und andere überzeugen möchte. Wenn man den anderen zuhört, führt das oft zu neuen Perspektiven und manchmal werden sogar die Präferenzen überdacht. Die „Stimmbürger“ lernen so sich immer besser mit Sachfragen auseinanderzusetzen und wenn sie sich beteiligen, finden sie sich mit dem Mehrheitsergebnis besser ab. Der amerikanische Soziologe Benjamin Barber spricht – aufgrund dieses hohen Beteiligungs- und Diskussionsprozess – von einer „starken Demokratie („strong democracy“).<sup>273</sup>

Dieser Diskussions- und deliberative Prozess ist entscheidend um reinem Populismus entgegenzutreten, sich mehr Wissen anzueignen und für Gegenargumente offen zu sein. Dies wurde in einem Feldexperiment nachgewiesen.<sup>274</sup> TeilnehmerInnen wurden in drei Gruppen eingeteilt. Eine Gruppe erhielt gar keine Informationen, eine andere ausgewogenes Informationsmaterial und die dritte diskutierte in Kleingruppen. Es zeigte sich, dass die Kleingruppe einen höheren Wissensgewinn hatte und sogar ihre Meinung noch einmal auf den gemäßigteren Gegenvorschlag änderte und das zu einem relativ hohen Prozentsatz. (von 49 auf 72 Prozent). Bei der Kontrollgruppe ohne Informationen hat sich das sogar in die andere Richtung entwickelt und 20 Prozent mehr entschieden sich für die radikalere Variante (ohne Gegenvorschlag) und Wissensgewinn gab es ohne weitere Informationen und Diskussionen freilich keinen. In dem Experiment ging es um die sogenannte „Ausschaffungs-Initiative“. Eine eher umstrittene Initiative, auch in der EU, wo die Bevölkerung darüber abstimmte, ob kriminell gewordene Ausländer abgeschoben werden sollen. Unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status in der Schweiz wird das Aufenthaltsrecht entzogen und alle Rechtsansprüche. Gründe dafür sind ein vorsätzliches Tötungsdelikt, Vergewaltigung oder ein anders schweres Sexualdelikt, ein Gewaltdelikt wie Raub, Menschenhandel, Drogenhandel oder ein Einbruchdelikt und dass man dafür rechtskräftig verurteilt wurde. Das gleiche gilt für die missbräuchliche Leistung der Sozialversicherung oder der Sozialhilfe.<sup>275</sup>

---

<sup>273</sup> Benjamin BARBER: Strong Democracy. Participatory politics for a new age (Berkeley, University of California Press 1984), S.178ff

<sup>274</sup> André BÄCHTIGER, Marco STEENBERGEN, Thomas GAUTSCHI, Seraina PEDRINI: Deliberation in Swiss direct democracy: A field experiment on the expulsion initiative, in: NCCR Newsletter Nr. 8, 5-7 (2011), [https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaeten/ksf/institute/polsem/Dok/Projekte\\_Baechtiger/Newsletter\\_Febr11\\_Deliberation.pdf](https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaeten/ksf/institute/polsem/Dok/Projekte_Baechtiger/Newsletter_Febr11_Deliberation.pdf), Abruf 13.10.2019

<sup>275</sup> Schweizerische Eidgenössische, Bundeskanzlei: Eidgenössische Volksinitiative 'für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)', 12.11.2019, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis357t.html>, Abruf 14.11.2019

Das Thema ist vorab erstmal mit vielen Emotionen behaftet, nicht hochkomplex auf den ersten Blick und somit hat der deliberative Prozess für die Demokratie eine nüchternere, überlegtere Entscheidung gebracht. Der Gegenvorschlag nimmt auf die Schwere der Tat im einzelnen Fall Rücksicht für den Entzug des Aufenthaltsrechts und er enthält Bestimmungen über die Integration der Bevölkerung. Außerdem gibt es bei der Umsetzung keine Zweifel mit der Verträglichkeit der Verfassung und dem Völkerrecht.<sup>276</sup>

Gerade Propaganda ist ein bedeutsamer Faktor der Meinungsbildung – eine große Herausforderung, wie man dieser entgegentreten kann und sicher ein laufender Prozess, auch in der Schweiz. Gerade bei komplexen Entscheidungen besteht die Gefahr vieles so sehr zu vereinfachen, sodass nur noch die Polarisierung im Raum steht. Umso wichtiger ist es, genügend Raum für sachliche, institutionalisierte Auseinandersetzungen mit dem Thema zu bieten.

Der Vorteil dieser direkten Demokratie „von unten“ ist, dass sich Menschen an politischen Entscheidungen einbringen und beteiligen können, ohne dass sie einer Partei angehören müssen. Dort gibt es wiederum organisatorischen Kanäle, womit oft eine verwässerte Position des eigenen Anliegens herauskommt. Außerdem ist direkte Demokratie förderlich für den politischen Diskurs und durch die Katalysatorfunktion trägt sie zur langfristigen Sensibilisierung und Mobilisierung neuer politischer Tendenzen und Themen bei.<sup>277</sup>

## **10.2 Möglichkeiten zur Implementierung direkter Demokratie, in der das Volk Entscheidungsmacht hat**

Da auch Österreich ein föderalistisch geprägtes politisches System hat, könnte das Prinzip der direkten Demokratie auch in diesem Sinne von Vorteil sein. In manchen Bundesländern gibt es in Österreich jetzt schon Möglichkeiten direkter Demokratie, wie das Vetorecht (Referendum), das allerdings noch nie Anwendung gefunden hat. Das Wissen darüber, dass es dies gibt ist leider kaum verbreitet. Generell wirkt direkte Demokratie für föderalistische Systeme stärkend, da Kompetenzverschiebungen nach oben zu einem großen Teil verhindert und verringert werden.<sup>278</sup> So können auch auf unterster Staatsebene Sachentscheide direkt von den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern getroffen werden.

<sup>276</sup> Der Bundesrat: „Ausschaffungsinitiative und Gegenentwurf: Abstimmungsdebatte lanciert; Volksabstimmung vom 28. November 2010“, 20.04.2018, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-35408.html>, Abruf 12.11.2019

<sup>277</sup> Wolf LINDER: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (Bern, Haupt 1999), S. 260ff

<sup>278</sup> Silvano MOECKLI: So funktioniert direkte Demokratie (München, UKV Verlag 2018), S.139

Enorm wichtig sind bei der Einführung direkter Demokratie die Spielregeln und, dass diese für möglichst alle als fair empfunden werden. Denn nur dann hält man sich dran, fühlt man sich als Teil des Systems und erkennt die Entscheidungen als legitim an.<sup>279</sup> Vor allem die unterlegene Seite bei den Wahlergebnissen wird oft die Regelungen hinterfragen und ganz besonders darauf achten wie fair das direktdemokratische System ist. Daher ist es wichtig bereits vor der Implementierung darauf zu achten, auch wenn man es danach immer wieder ändern kann. Viele Abstimmungen in direkten Demokratien finden alleine über die Anpassung der Spielregeln statt.

In Kalifornien gibt es beispielsweise meist nur einmal im Jahr Abstimmungen über Sachinhalte und dann wird oft über weit mehr als 10 Themen entschieden. Bei den Präsidentschaftswahlen 2015/2016 wurde in Kalifornien über 17 Initiativen abgestimmt. Um eine Übersicht zu den Abstimmungen zu bekommen, wurde vom Staat Kalifornien ein Abstimmungsbuch mit 244 Seiten verschickt. Auf Regionsebene können noch eigene Abstimmungen hinzukommen. So wurden zum Beispiel in Santa Clara neben der Präsidentschaftswahl 129 Entscheidungen vorgelegt. Wenn man für jede Frage nur 30 Sekunden brauchen würde (damit müsste man perfekt vorbereitet sein), müsste man über eine Stunde in der Wahlkabine verbringen.<sup>280</sup> Etwas das einfach kaum bewältigbar ist, wenn man sich wirklich mit allen Abstimmungsvorlagen ausreichend auseinandersetzen möchte – schon gar nicht, wenn sie auch noch komplexe Sachverhalte betreffen. Solche Beispiele zeigen, wie wichtig die Spielregeln direkter Demokratie sind.

Wenn direkte Demokratie „von unten“ ein Instrument der Bevölkerung sein soll, wäre es sinnvoll und wichtig diese Veränderung auch mit der Bevölkerung gemeinsam zu entwickeln und nicht „von oben herab“ („top down“). So kann gleich am Anfang, während des Einführungsprozesses gezeigt werden, dass direkte Demokratie etwas vom und fürs Volk sein soll. Der Prozess könnte folgendermaßen aussehen: Ideen könnten online eingebracht werden auf einer eigens eingerichteten Homepage dafür, zuerst ohne Kommentarfunktion. Später sollte es dann Diskussionsgruppen geben, die wissenschaftlich geführt sind. Beispiele dafür sind Bürgerräte, in denen Gruppen von 12 bis 16 Personen dafür ausgewählt werden, ähnlich den Bürgerräten in Vorarlberg.<sup>281</sup> Dadurch machen auch Personen mit, die normalerweise nicht bei solchen Prozessen teilnehmen und sich nicht kompetent genug dafür fühlen.

<sup>279</sup> Silvano MOECKLI: So funktioniert direkte Demokratie (München, UKV Verlag 2018), S.149ff

<sup>280</sup> Neue Zürcher Zeitung, Marie-Astrid Langer: Kaliforniens Flut von Volksabstimmungen, 8.11.2016, <https://www.nzz.ch/international/aufgefallen/direkte-demokratie-in-den-usa-kaliforniens-flut-von-volksabstimmungen-ld.127008>, Abruf 11.11.2019

<sup>281</sup> Vorarlberger Landesregierung: Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten, [https://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/methoden/Buergerrat\\_Richtlinie.pdf](https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/Buergerrat_Richtlinie.pdf), Abruf 25.10.2019

Am Anfang wären auch ein paar wenige Fokus-Gruppen zur Forschung möglich, damit man sieht, in welche Richtung es genau gehen soll. Danach sollte es so viel wie möglich öffentliche Gruppen geben, die Gemeinden oder engagierte Personen „bestellen“ können von der Plattform, die den Prozess organisiert und begleitet. Bei diesen Gruppen ist es wichtig, dass zuvor genau festgelegt wird, wie dieser Prozess aussieht, damit er nicht komplett unterschiedlich verläuft. Damit sind zum Beispiel die Struktur, Inhalte, Moderation und Gestaltung gemeint. Politikwissenschaftler und andere Experten über Prozesse und Möglichkeiten anderer Länder können dafür wichtige Inputs liefern. Es ist aber wichtig AktivistInnen und allen Interessierten die Möglichkeit zu geben sich inhaltlich einzubringen und auch Ergebnisse am Ende der Diskussion zu sehen, die dann auch öffentlich sichtbar sind. Am Ende des gesamten Entwicklungsprozesses könnte eine Volksbefragung stehen, da man damit in Österreich vertraut ist und es wohl viele verschiedene Vorschläge geben wird. Oder es werden spezifische Wünsche zusammengefasst und dem Volk das erste Mal zur Abstimmung vorgelegt.

Für die Einführung direkter Demokratie ist eine Bildungsoffensive wichtig. Besonders bei erwachsenen Menschen wäre dies unerlässlich, die mit diesem System und der Kultur aufgewachsen sind, nur dann über in politischen Fragen zu entscheiden, wenn es verlangt wird. Bei dem Diskussionsprozess wäre es auch wichtig die Schulen einzubinden, diesen dort anzubieten mit einer freiwilligen Teilnahme. Gerade dort entwickelt sich ein Selbstverständnis für Demokratie, dem Umgang miteinander und wie sehr man mitentscheiden darf.

Es hat sich gezeigt, dass Menschen sich am häufigsten durch Zeitungsberichte informieren (80%), dann folgt das Fernsehen (75%), Radio und Abstimmungserläuterungen (fast 60%), Inserate (42%), Drucksachen und Straßenplakate (30-40%).<sup>282</sup> Diese Möglichkeiten zur Information sollten alle miteinbezogen werden. Bei so einer großen Veränderung in Österreich gäbe es sicher genügend Berichte in den Medien. Dies ist als eine Möglichkeit von vielen zu sehen, direkte Demokratie wohlüberlegt und gemeinsam mit dem Volk in Österreich einzuführen.

---

<sup>282</sup> Theo SCHILLER: Direkte Demokratie, eine Einführung (Frankfurt/ New York, Campus Verlag 2002), S.148

## **11 Resümee**

### **11.1 Beantwortung der Forschungsfrage und Überprüfung der Hypothese**

Die genaue Unterscheidung direkter Demokratie und auch das Verständnis darüber, was man darunter in beiden Staaten versteht, wurde in dieser Arbeit erörtert. Dabei wurde der Fokus explizit auf die Form der direkten Demokratie gelegt, besonders auf die Input- und Throughputfunktionen. Dabei wurde von dem Begriff der direkten Demokratie ausgegangen, der sich auf den direkten Einfluss des Volkes von Sachentscheidungen bezieht. Zuerst wurde ein Überblick über die allgemeine Geschichte der Demokratie gegeben und dann über die Schweiz. Durch die Analyse verschiedener Ausgangspunkte in der Verfassung wurde deutlich, wie stark direkte Demokratie in der Schweizer Verfassung verankert ist und diese auch das gesamte politische System beeinflusst. So gab es Novellen in denen die Volksrechte stark erweitert wurden, die sogar zu einer halbdirekten Demokratie führten. Die Rolle von Parteien, dem Parlament und des Bundespräsidenten im politischen System wurden beleuchtet sowie der Bundesgerichtshof. Im Unterschied zu Österreich gibt es keinen Verfassungsgerichtshof und er übernimmt die Aufgabe der höchsten juristischen Instanz. Die Kantone haben, durch das ausgeprägte 2-Kammern-System, einen größeren Einfluss wie in Österreich bei der Gesetzgebung. Außerdem werden aufgrund des möglichen Referendums auch viele Stakeholder miteinbezogen, bis ein Gesetz entsteht. Die Schweiz hat durch ihre unterschiedlichen Kulturen und auch Sprachen im Land einen ganz besonderen Umgang mit Vielfalt, welcher auch verfassungsrechtlich, kurz beleuchtet wurde. Obwohl sie kein Mitglied der Europäischen Union ist, hat sie viele bilaterale Verträge mit der EU, worüber das Volk immer abstimmen muss – daher ist das Wissen über diese Verträge in der Schweiz relativ hoch.

Im Kapitel der Institutionalisierung wird deutlich, dass mit direkter Demokratie nicht einfach ad-hoc Abstimmungen gemeint sind, sondern ein gut überlegter und organisierter Prozess damit verbunden ist. Dabei werden Informationen für die abstimmenden Bürger und Bürgerinnen sorgfältig ausgewählt, es gibt klare zeitliche Vorgaben bis es zu einer Volksabstimmung und einem Referendum kommt und auch Diskussionen und Berichterstattungen kommen bei der langen Vorlaufzeit nicht zu kurz. Um hier einen Bezug zu Österreich herzustellen, wurde die verbindliche Volksbefragung zur Wehrpflicht herangezogen. Dabei wurde ersichtlich, dass man in Österreich von keiner Institutionalisierung direkter Demokratie sprechen kann, Emotionen und Parteipolitik standen bei dieser Befragung im Vordergrund.

Am Beispiel dieser verbindlichen Volksbefragung, die vor nicht einmal zehn Jahren stattgefunden hat, konnte man gut den unterschiedlichen Zugang zu direkter Demokratie in beiden Ländern erkennen. Es hat sich ganz klar herauskristallisiert, dass das Mittel in Österreich, in allen Facetten, direkter Demokratie „von oben“ genutzt wird – also von Parteien und Personen, die schon an Machtpositionen sind. Diese haben dann ihre Möglichkeiten genutzt, alle damit verbundenen Vorgänge zu leiten und es als weiteres Herrschaftsinstrument zu nutzen. Wenn dies die einzige Möglichkeit ist, eine Volksabstimmung zu nutzen, führt das oft zum Spielball für Populisten, wie man auch in anderen Ländern wie England, Ungarn oder der Türkei beobachten kann. Bei der Verwendung dieser Art der Volksbefragung, kann man wissenschaftlich von einem „Plebiszit“ sprechen, da es „von oben“ eingesetzt wurde und strategisch benutzt wurde, um Parteipositionen und deren Macht abzusichern und gleichzeitig von damals innenpolitischen Themen abzulenken. Diese Begriffsunterscheidung und Definition wurden am Anfang erörtert. Plebiszite sind damit keine unumstrittenen Mittel von Demokratien.

Beim Prozess zur verbindlichen Befragung der Wehrpflicht, konnte das unterschiedliche Verständnis direkter Demokratie und Volksherrschaft sehr gut aufgezeigt werden. Ein wesentlicher Grund dafür kann die mangelnde Institutionalisierung sein, die man allein an der Verfassung deutlich ablesen kann und der damit unterschiedlich gelebten politischen Kultur.

Wird in Österreich direkte Demokratie als Instrument repräsentativer Volksvertreter gesehen und als richtungsweisend akzeptiert, ist für die Schweizer Bevölkerung mit der direkten Demokratie eine gleichwertige Opposition zu der Regierung gegeben. Dass aber auch in Österreich ein ähnlich starkes direktdemokratisches Recht des Stimmvolks gewünscht wird, zeigt sich in den Wahlmotiven der Nichtwähler in Österreich bei der besagten verbindlichen Volksbefragung, wo viele den Umgang der Parteien mit diesem eigentlich direktdemokratischen Instrument kritisierten.<sup>283</sup>

Die Schweizer Bevölkerung konnte die Frage der Beibehaltung der Wehrpflicht nicht nur auf die politische Agenda setzen, sondern letztendlich auch darüber entscheiden. Durch die lange Vorlaufzeit vor der Volksabstimmung, sachliche Informationen seitens der Behörden und auch vieler sachlicher Auseinandersetzung mit dem Thema in den Medien – meist mit parteiunabhängigen Experten und Bürger – konnten sich die StimmbürgerInnen ein klares Bild

machen und sich in Ruhe entscheiden. Dabei konnte man nachvollziehen, dass sich direkte Demokratie auf weit mehr beläuft als auf eine Abstimmung über „Ja oder Nein“. Im Endeffekt konnte nur das auf dem Stimmzettel ausgewählt werden, aber auch Abgeordnete im Parlament heben ihre Hand am Ende nach langen Entscheidungsprozessen für oder gegen ein Gesetz. Dabei ist es eben der Rahmen der ausmacht, wie qualitativ der demokratische Prozess zu beurteilen ist. Qualitativ war gerade der Unterschied zu Information und Manipulation. In der Schweiz gibt es da ganz klar strukturierte Vorgaben und Regeln über den Ablauf solcher Informationen (Abstimmungsbüchlein) mit Folgen der Abstimmung, Vor- und Nachteilen. In Österreich gab es keine solch objektive Gegenüberstellung und auch keine österreichweite Information, abgesehen von Diskussionen im TV. Einzig eine Service-Hotline des Innenministeriums wurde eingerichtet.

Die Möglichkeiten direkter Demokratie erstrecken sich in der Schweiz auch bis in die Kantone und Gemeinden. Im Bund gibt es die wenigstens Mitteln der direkten Demokratie, dennoch sind sie sehr einflussreich. In den meisten Kantonen und Gemeinden verfügt das Volk auch über ein Finanzreferendum. Das bedeutet, dass ab einer bestimmten Summe von Ausgaben, das Volk seine Zustimmung geben muss oder Gesetze verhindern kann.

Diese vielfältigen Möglichkeiten des Volks und, dass es ständig eingebunden ist in Entscheidungen hat auch einen Einfluss auf die politische Kultur. Das wird auch deutlich, wenn man sich all die Funktionen ansieht, die mit der direkten Demokratie in Verbindung stehen.

In Österreich hingegen gibt es keine Möglichkeit direkte Sachentscheidungen „von unten“ – also unabhängig von RepräsentantInnen – zu treffen. Eine Implementierung direkter Demokratie in Österreich würde Folgen und Möglichkeiten nach sich ziehen. Daher sind vorher festgelegte Spielregeln enorm wichtig um dieses Instrument nicht Populisten zu überlassen. Denn der Rahmen trägt viel dazu bei, ob direkte Demokratie auch zu sachlichen oder eher emotionalen Entscheidungen führt, oder es gar jedes Mal eine Parteiwahl wird. Dann ist direkte Demokratie wahrlich nicht zielführend. Wichtig ist auch eine lange Vorlaufzeit, damit die Auseinandersetzung mit dem Thema nicht zu kurz kommt. Da es in Österreich direkte Demokratie in dieser Form noch nicht gibt, könnte man die Spielregeln schon gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern erschaffen. Damit es von Anfang an eine Neuerung ist, die durch das Volk geschaffen wurde. Ein deliberativer Prozess kann sich sehr positiv auf die Demokratie auswirken.

Die Hypothese, dass in der Schweiz keine Gesetze gegen den Willen der Mehrheit durchgesetzt werden können, kann anhand der Forschungsarbeit bestätigt werden. Durch das Veto-Recht (Volksreferendum) können Gesetze gestoppt werden, die eigentlich schon beschlossen und im Bundesblatt publiziert wurden. Auch wenn sich an Abstimmungen nicht alle wahlberechtigten Menschen beteiligen, kann man dennoch von einer Mehrheit ausgehen – denn man hätte die Möglichkeit sich dafür oder dagegen auszusprechen. Die Bevölkerung ist nicht machtlos und wenn einem etwas wichtig ist, werden diese Menschen auch zur Wahl gehen. Bewusste Wahlenthaltung ist per se kein Zeichen von Desinteresse an der Politik. So zeigt dieses Instrument des Volksreferendums, dass kein Gesetz entschieden werden kann, wenn das Wahlvolk es nicht möchte und stellt damit eine erhebliche Machtbegrenzung des repräsentativen Systems dar. Gesetze müssen also im Sinne der Mehrheit der Bevölkerung sein, um ein Veto zu vermeiden.

Wenn es um die Beteiligung an Nationalratswahlen geht, haben Studien gezeigt, dass diese sinkt, wenn man auch regelmäßig über Sachfragen abstimmen kann. Der Grund dafür ist, dass es abseits von Parteiwahlen genügend Möglichkeit gibt, Einfluss auf die Politik und Sachentscheidungen zu nehmen. Der Trend zeigt, dass je mehr direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten bestehen, desto weniger wahrscheinlich wird die Beteiligung an parlamentarischen Wahlen.<sup>284</sup>

Die direkte Demokratie hat auf jeden Fall einen Einfluss auf die politische Kultur und umgekehrt. Auch wenn in der Schweiz Gesetze nicht immer vom Volk getroffen werden – in den meisten Fällen entscheiden die gewählten ParlamentarierInnen und Mandatäre – ist die direkte Demokratie ein ständiger Begleiter im Leben eines Schweizer Bürgers/ Bürgerin. Aufgrund der stark erhöhten Möglichkeiten in der Schweiz sich in die Politik so einzubringen, dass sie auch zu Veränderungen in Form von Verfassungsgesetzen führen und auch, dass das Volk obligatorisch sehr oft gefragt werden muss, wird das Volk ständig mit der Demokratie „konfrontiert“. Es stehen immer wieder Sachentscheidungen an, worüber sie informiert werden und wo sie ein Bewusstsein dafür haben, dass sie Demokraten und Demokratinnen sind.

In Österreich werden hingegen alle Gesetze von den Abgeordneten getroffen – bis auf zwei Volksabstimmungen seit 1945 und einer verbindlichen Volksbefragung.

---

<sup>284</sup> Markus FREITAG, Isabelle STADELMANN-STEFFEN: „Stumbling block or stepping stone? The influence of direct democracy on individual participation in parliamentary elections, in: Electoral Studies (2010), 29:3, 472-483

Alleine durch die Häufigkeit der Abstimmungen, entwickelt sich ein unterschiedliches Bewusstsein über die demokratische Verantwortlichkeit. Die Möglichkeiten und weitgehenden Rechte des Schweizer Volkes zeigen auch welchen inhaltlichen Einfluss die Bevölkerung auf das politische System hat.

Wenn man von der letztendlichen Entscheidungsmacht im politischen System ausgeht im Sinne einer Volksherrschaft, bedarf es in Österreich noch einiger Reformen und auch Übung in direkter Demokratie, um die Informationen auch von staatlicher Seite auf eine sachlichere Basis zu führen. Denn es scheint so, dass gerade dann, wenn die Macht über eine Volksabstimmung nur bei den Regierenden und Abgeordneten liegt, diese ihren Einfluss darüber, wie eine Abstimmung und das Ergebnis verläuft, nicht abgeben wollen. In der Schweiz läuft das ganze professioneller ab, das Volk wird nicht als unwissender Gegner gesehen. Dies ist sicherlich auf die jahrelange Erfahrung mit direkter Demokratie zurückzuführen. Aber im Endeffekt möchte man, dass das Volk aufgrund von Informationen entscheidet.

Es bräuchte dringend einen Start in Richtung direkter Demokratie, wo auch wirklich das Volk Entscheidungen initiieren und treffen kann um sich darin zu üben, dass alle BürgerInnen auch Demokraten mit ihren Rechten sind – seitens der BürgerInnen, aber auch der gewählten PolitikerInnen. In Österreich wird immer wieder gern davor gewarnt, dass das Volk das Parlament überstimmen könne oder neben dem Parlament Gesetze beschlossen werden könnten.<sup>285</sup>

Diese Aussagen machen klar, dass vermittelt wird, dass Demokratie ausschließlich im Parlament stattfinden kann und nur dort sicher sei. Die Macht des Parlaments wäre bei einer derartigen Form der direkten Demokratie definitiv eingeschränkt.

Zuletzt ist die Entscheidung für eine direkte Demokratie mit Volksrechten, die vom Volk ausgehen eine Frage zu einer Demokratisierung und nicht, wer bessere Entscheidungen trifft. Um gute Entscheidungen zu gewährleisten sind immer unabhängige Informationen wichtig bzw. der Platz für mehrere Meinungen und Erfahrungen. Die Frage wie man das regelt, muss jedes Land für sich entscheiden. Der Umgang miteinander von Regierung, Parteien und Volk wird sicher ein anderer werden, wenn das Volk mehr Macht bekommt.

---

<sup>285</sup> Republik Österreich. Parlament: Direkte Demokratie: Soll das Volk das Parlament überstimmen können?, 18.12.2014, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2014/PK1246/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2014/PK1246/index.shtml), 14.07.2019

Zudem haben auch Studien gezeigt, dass die SchweizerInnen den Wert ihr politisches System als sehr hoch einstufen, was in Österreich nicht der Fall ist.<sup>286</sup>

In der folgenden Grafik vom EDA (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten) erkennt man, dass das Volk in der Schweiz an oberster Stelle steht und der Gemeinwille „common sense“ zählt. Es ist ersichtlich, dass die Idee von Rousseau in der Schweiz übernommen wurde, das „Volk als oberste Instanz“ zu sehen, indem es mit sehr weitgehenden Instrumenten der direkten Demokratie ausgestattet wurde.<sup>287</sup>



Abbildung 43: Volk als oberste Instanz

## 11.2 Aussichten und Policyempfehlungen

Für die österreichische Bevölkerung ist die Einführung direkter Demokratie ein starker Wunsch. Dies konnte in einer repräsentativen Studie nachgewiesen werden.

Die Menschen haben ganz konkrete Vorstellungen welche Vorteile direkte Demokratie einerseits für sie persönlich hätte, andererseits auch für die Gesellschaft, wie: Eine Erhöhung des Interesses an Politik der Bevölkerung (76 %), mehr Zufriedenheit mit dem politischen System (71 %), bessere Entscheidungen zum Wohle des Landes (70 %) und eine Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (64 %). Dabei sehen auch die Österreicher kein Problem mit der Kompetenz ihrer Landsleute im Gegensatz zu gewählten PolitikerInnen, denn zwei Drittel der Befragten gehen davon aus, dass das Volk auch in der Lage ist, sich bei komplexeren Fragen ein richtiges Urteil bilden zu können.

<sup>286</sup> Defacto: Das Vertrauen in Regierung und Parlament ist in der Schweiz hoch, was nicht selbstverständlich ist, <https://www.defacto.expert/2018/05/28/vertrauen-regierung-parlament/>, Abruf 22.05.2019

<sup>287</sup> Walter HALLER, Alfred KÖLZ, Thomas GÄCHTER: Allgemeines Staatsrecht (Basel, Heling Lichtenhahn 2008), S.79

Dafür gehen sie aber von Voraussetzungen aus, wie ausreichende Informationen, die auf einen öffentlichen Diskurs basieren.<sup>288</sup> Alles Bedingungen, die zuvor erörtert wurden und wofür „Spielregeln“ geschaffen werden können.

Es wäre wichtig die Menschen in Österreich von der „Zuschauer-Bank“ der Politik abzuholen und als sehr wichtigen Teil einer Demokratie zu betrachten. Die hohe Beteiligung der wahlberechtigten Menschen in Österreich bei der verbindlichen Volksbefragung zeigt, dass Interesse sich zu beteiligen vorhanden ist. Da diese Möglichkeit auch nur äußerst selten gegeben ist - das letzte Mal vor über 30 Jahren - haben das auch sehr viele interessierte Personen in Anspruch genommen, obwohl sie sich gar nicht so gut informiert fühlten. (30% der Personen fühlten sich sehr gut informiert, 27% der Wehrpflichtbefürworter fühlten sich weniger oder gar nicht informiert).<sup>289</sup>

Auch wenn es in Österreich schon eine verbindliche Volksbefragung gegeben hat, so wurde nicht über Formvorgaben und Spielregeln zuvor diskutiert. Etwas, das eine klare Auswirkung auf die Zufriedenheit dieser Art der direkten Demokratie zu tun hatte. So waren es bei der Abstimmung zur Wehrpflicht 50% der NichtwählerInnen, die sich nicht gut informiert fühlten und daher nicht am Abstimmungsprozess teilgenommen haben. Das Motiv derer waren: „Ablehnung beider Alternativen, eine Instrumentalisierung der Volksbefragung durch Parteien und unzureichende Informationen im Vorfeld.“<sup>290</sup>

Es war also auch hier nicht das Desinteresse an Politik oder der Sachentscheidung, sondern die bewusste Entscheidung des Nicht-Wählens. Diesen Ursachen für das Nichtwählen könnte man bei vereinbarten Spielregeln sicher entgegenwirken. Dass auch in Österreich direkte Demokratie ein Thema für die Bevölkerung ist, zeigte sich trotz dieser Defizite. Denn immerhin halten bei der SORA-Studie 56% der Bevölkerung die Einbindung der Bevölkerung durch direkte Demokratie für sehr wichtig.

Aus demokratischer und politikwissenschaftlicher Sicht ist die verbindliche Volksbefragung ein Paradebeispiel dafür, wie direkte Demokratie nicht funktioniert. Denn die unzureichende Information im Vorfeld ist ein Beweis für das mangelnde objektive Angebot an Möglichkeiten.

---

<sup>288</sup> Studiengruppe „International Vergleichende Sozialforschung“, Universität Graz/ Institut für Empirische Sozialforschung, Wien: Direkte Demokratie in Österreich. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage (Graz/ Wien, Oktober 2012)

<sup>289</sup> Institut für Strategieanalysen/ SORA: Analyse Volksbefragung Wehrpflicht 2013, [http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2013\\_Volksbefragung\\_Wahlanalyse.pdf](http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2013_Volksbefragung_Wahlanalyse.pdf), Abruf 30.05.2019

<sup>290</sup> Institut für Strategieanalysen/ SORA: Analyse Volksbefragung Wehrpflicht 2013, [http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2013\\_Volksbefragung\\_Wahlanalyse.pdf](http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2013_Volksbefragung_Wahlanalyse.pdf), Abruf 30.05.2019

Dabei sind Informationen wesentlich um sich eine Meinung zu bilden und sich selbstständig entscheiden zu können. Gerade die beiden Regierungsparteien prangerten in Österreich den Populismus anderer Parteien an und warnen regelmäßig vor direkter Demokratie, da sie Populismus zum Opfer fallen könnten. Eine Institutionalisierung mit Spielregeln, am besten demokratisch von der Bevölkerung mit ausverhandelt, könnte dem entgegenwirken und gleichzeitig dem Wunsch nach Mitbestimmung in der Sachpolitik gerecht werden.

In einer repräsentativen Studie sprechen sich 79% sehr oder eher dafür aus direkt in Österreich mitbestimmen zu können und diese Volksrechte auszubauen. 71% der Menschen sehen nur in Wahlen eine echte Mitbestimmung. Bei unterschiedlichen Wahlmöglichkeiten (Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragungen) sprachen sich die meisten Menschen in Österreich für die Möglichkeit einer Volksbefragung aus, nämlich 74% - dieses Ergebnis war über alle sozialen Gruppen weitgehend ähnlich. 84% der Menschen in Österreich würden sich daher auch an Volksentscheiden beteiligen, aber auch die Beteiligung an Volksbegehren und Volksbefragungen ist sehr hoch (um die 70%). Sogar Menschen die bisher wenig an Politik und politischen Entscheidungen interessiert sind, begrüßen Wahlen zu direkten Sachentscheidungen und würden sich beteiligen. Direkt auf das Beispiel und die Möglichkeiten in der Schweiz befragt überraschte somit das Ergebnis nicht. 72% gaben an ein System wie in der Schweiz einführen zu wollen, wo die Bürger selbst Volksabstimmungen einleiten und dann entscheiden können und nur 16% waren eher oder ganz dagegen.

Vorbehalte im Zusammenhang mit dem Ausbau der direkten Demokratie in Österreich gibt es und zwar: Gefahr, dass Minderheiten ihre Rechte verlieren (66 %), Instrumentalisierung durch Parteien für ihre Zwecke (65 %), die beeinflussende Rolle der Massenmedien (63 %), politische Entscheidungen verzögern sich (52 %) und populistische Führer können an Einfluss gewinnen (51 %). All diese Bedenken können nicht wegdiskutiert werden. Diese Probleme sind vorhanden – allerdings auch in repräsentativen Demokratien, wo täglich Entscheidungen fallen. Da es in Österreich allerdings noch keine direkten Volksrechte gibt, wo wahlberechtigte BürgerInnen von sich aus Entscheidungen herleiten und abstimmen können, kann der Aufbau mit all dem Wissen und den Instrumenten erfolgen, die hier zur Verfügung stehen und aufgrund von Erfahrungen, die in anderen Ländern gemacht wurden.<sup>291</sup>

---

<sup>291</sup> Studiengruppe „International Vergleichende Sozialforschung“, Universität Graz/ Institut für Empirische Sozialforschung, Wien: Direkte Demokratie in Österreich. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage (Graz/ Wien, Oktober 2012)

Wichtige Themen, die vorab diskutiert werden und berücksichtigt werden könnten, sind der Schutz von Minderheiten, wenn dieser in bestimmten Bereichen weniger geboten wäre als in der repräsentativen Demokratie. Der beste Schutz für Minderheiten ist es die Bildung, sowie soziale und demokratische Bewusstseinsbildung zu fördern. Ein Schulfach politische Bildung in allen Schulformen einzuführen und Demokratie generell schon in den Schulen und im Alltag zu vermitteln, wäre ein Schritt bewusst mit dieser Verantwortung umgehen zu lernen. Es gibt Schulen in Österreich, in der es einmal in der Woche ein Demokratieforum gibt. Dies wäre ein Ansatz, Demokratie nicht als Wahlakt für den Nationalrat zu beschränken. Aber auch für Erwachsene wäre solch eine Bildungsoffensive wichtig, da für sie direkte Demokratie in dieser Form mit so viel Verantwortung etwas völlig Neues wäre.

Der Vorteil in Österreich ist wohl auch, dass es hier einen Verfassungsgerichtshof gibt – somit hätte man eine Möglichkeit Abstimmungstexte vorab prüfen zu lassen. Direkte Demokratie sollte nicht wieder alleine „von oben“ und ohne viel Auseinandersetzung mit der Bevölkerung stattfinden um gleich ein Gefühl eines gemeinsamen Instrumentes zu vermitteln. In Vorarlberg gibt es Bürgerräte, wo durch Los entschieden wird, wer daran teilnimmt und wichtige Fragen geklärt werden. Man könnte Bürgerforen einsetzen, wo jeder Bürger die Chance hat sich zu beteiligen. Experten in Politik und Recht oder auch in Sozialwissenschaften sollten für Fragen zur Verfügung stehen. Die Ausgangsinformationen sollten aber allen Gruppen gleich zur Verfügung stehen um nicht wieder ein Ungleichgewicht an Information in der Ausgangsbasis zu schaffen. Es kann ein langer und auch mehrjähriger Prozess sein, da es eine einschneidende Veränderung in der politischen Landschaft Österreichs wäre, wenn das Volk durch Volksabstimmungen mitentscheiden könnte.

Bei einer Podiumsdiskussion in Wien zu direkter Demokratie hat ein Staatswissenschaftler vorgeschlagen mit dem Instrument des Volksreferendums zu beginnen, um so einen anderen Umgang zwischen Volk, Staat und Volksvertreter einzuüben.<sup>292</sup> Dies wäre sicher ein enormer Umschwung in der politischen Praxis und ein großer Gewinn an Macht für das Volk. Eventuell würde nach der anfänglichen eingeübten Kultur, dass man Parteien einen „Denkzettel“ bei Wahlen gibt eine Veränderung im System möglich sein und sich zu einem verantwortungsvollen Instrument entwickeln. Auch Entscheidungsträger im Parlament würden mehr Gesellschaftsgruppen bei Entscheidungen miteinbeziehen um ein Veto zu vermeiden.

---

<sup>292</sup> Franz Merli bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Podiumsdiskussion: Direkte Demokratie. Eine Zukunftslösung – Sichtweisen aus der Schweiz und Österreich, 19.03.2018 (Wien)

Wie auch immer direkte Demokratie eingeführt wird, es ist wichtig auch schon beim Prozess der Ausgestaltung und Einführung die Bevölkerung miteinzubeziehen. Damit Diskrepanzen von Ansprüchen der Modernität und der Realität des gesellschaftlichen Lebens durch direkte Demokratie abgebaut werden. Es gibt Gefahren, allerdings haben die Regeln einen sehr starken Einfluss darauf ob diese überwiegen oder die Chance einer Volksherrschaft näher zu kommen.

Es gibt viele Beispiele, wie man Regeln in der Demokratie implementieren kann. Die Schweiz hat sicher die größte Tradition und ist auch mit Österreich vergleichbar. Aber in den letzten Jahren haben sich auch viele andere Staaten dahingehend geöffnet. So etwa Kalifornien, das das Land mit den zweitmeisten Abstimmungen nach der Schweiz ist oder Island, das eine neue Verfassung mit der Bevölkerung ausgearbeitet hat und dann darüber abstimmen ließ. Auch in vielen osteuropäischen Staaten wurden viele Volksrechte eingeführt, da bedarf es aber in manchen Staaten einer näheren Betrachtung über die Rahmenbedingungen. Dass auch international das Interesse da ist und sich interessierte BürgerInnen und WissenschaftlerInnen vernetzen und informieren, lässt sich an der internationalen Konferenz des „Global Forum on modern direct democracy“, aufzeigen. Zum 10. Mal fand sie bereits im Jahr 2018 in Rom statt, 2019 im Oktober in Taiwan. Bern wird 2020 „Demokratie-Hauptstadt“. In diesem Zusammenhang macht der Stadtpräsident Alec von Graffenrie auf den Unterschied der Schweiz zu Brexit und Plebisziten zu direkter Demokratie aufmerksam: Zwar kommen beide als Volksabstimmungen daher. Der entscheidende und vom damaligen britischen Premier völlig unterschätzte Unterschied besteht im Weg zu dieser Abstimmung. Die Brexit-Abstimmung war ein Plebiszit, also eine von oben angesetzte Volksabstimmung. Direkte Demokratie dagegen gründet auf Volksrechten wie der Volksinitiative und dem Referendum, von denen die Bürger aus eigenem Antrieb Gebrauch machen können. Direkte Demokratie kommt also per se von unten.<sup>293</sup>

In Italiens Regierung unter Premierminister Giuseppe Conte gab es erstmal einen „Minister für Beziehungen zum Parlament und direkte Demokratie“ (Riccardo Fraccaro von der 5-Sterne Bewegung). So könnte es in einem ersten Schritt zu einer Demokratisierung im Bereich der direkten Demokratie auch in Österreich erstmals einen Demokratieminister geben.

---

<sup>293</sup> Swissinfo: Bern wird „Demokratie-Welthauptstadt“ 2020, 22.03.2019, [https://www.swissinfo.ch/ger/politik/direkte-demokratie\\_bern-wird-demokratie-welthauptstadt--2020/44843414](https://www.swissinfo.ch/ger/politik/direkte-demokratie_bern-wird-demokratie-welthauptstadt--2020/44843414), Abruf 10.10.2019

## 12 Bibliografie

### V. BIBLIOGRAFIE

- Jean-Francois AUBERT: Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 und 1998 (Basel/ Frankfurt a. Main, Helbing & Lichtenhahn 1998)
- André BÄCHTIGER, Marco STEENBERGEN, Thomas GAUTSCHI, Seraina PEDRINI: Deliberation in Swiss direct democracy: A field experiment on the expulsion initiative, in: NCCR Newsletter Nr. 8, 5-7 (2011), [https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaeten/ksf/institute/polsem/Dok/Projekte\\_Baechti ger/Newsletter\\_Febr11\\_Deliberation.pdf](https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaeten/ksf/institute/polsem/Dok/Projekte_Baechti ger/Newsletter_Febr11_Deliberation.pdf), Abruf 13.10.2019
- Peter BADURA: „Die parlamentarische Demokratie“ in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag 1987)
- Benjamin BARBER: Strong Democracy. Participatory politics for a new age (Berkeley, University of California Press 1984)
- Thomas BERNAUER, Detlef JAHN, Patrick M. KUHN, Stefanie WALTER: Einführung in die Politikwissenschaft (Bade-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 2009)
- Gertrude BERNHOFER, Anspruch und Wirklichkeit von direkter Demokratie in Österreich untersucht an den Volksbegehren „Veto gegen Temelin“ und „Sozialstaat“ Österreich“, Dipl.-Arb. Phil., Salzburg 2005
- Christian BOLLINGER: Minderheiten in der direkten Demokratie. Die Medaille hat auch eine Vorderseite, in: Markus FREITAG/ Uwe WAGSCHAL (Hrsg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich (Berlin, LIT Verlag 2007)
- Robert A. DAHL: On Democracy (New Heaven & London, Yale University Press 2000)
- Dorothee DE NÈVE, NichtwählerInnen – eine Gefahr für die Demokratie? (Opladen ua, Budrich 2009)
- David Easton: A system analysis of political life. (New York, Wiley 1965)
- Tamara EHS, Helvetisches Europa - Europäische Schweiz : der Beitrag der Schweiz an der europäischen Einigungsidee im Kontext schweizerischer Staats- und Nationswerdung (Frankfurt am Main, Wien, ua, Lang 2005)
- Jürgen ELSÄSSER, Erfolgsmodell Schweiz: Direkte Demokratie, selbstbestimmte Steuern, Neutralität (Berlin, Kai Homilius Verlag, 2010)

- Roland ERNE: Obligatorisches Referendum, Plebiszit und Volksbegehren – drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich in: T. SCHILLER und V. MITTENDORF, Perspektiven der direkten Demokratie (Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2002)
- Matthias FATKE, Markus FREITAG: Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative? In: Political Behavior 35/2, (Springer Science+Business Media, 2013), S.237-260
- Thomas FLEINER, Lidija R. BASTA FLEINER, Peter HÄNNI: Allgemeine Staatslehre: über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt (Berlin, Springer Verlag 20013. Auflage)
- Markus FREITAG, Isabelle STADELMANN-STEFFEN: „Stumbling block or stepping stone? The influence of direct democracy on individual participation in parliamentary elections, in: Electoral Studies (2010), 29:3, 472-483
- Dieter FUCHS/Edeltraud ROLLER (Hrsg.): Lexikon Politik. Hundert Grundbegriffe. Reclam, Stuttgart 2009
- Barbara S. GAMBLE: Putting civil rights to a popular vote, in: American Journal of Political Science, volume 41, No. 1 (Jan., 1997), pp. 245-269
- Stefan GSCHIEGL, Karl UCAKAR: Das politische System Österreich und die EU (Wien, Facultas Verlag 2012, 3. Auflage)
- Harald HAARMANN: „Harald: Mythos Demokratie: Antike Herrschaftsmodelle im Spannungsfeld von Egalitätsprinzip und Eliteprinzip“ (Frankfurt, Internationaler Verlag der Wissenschaften 2013)
- Walter HALLER, Alfred KÖLZ, Thomas GÄCHTER: Allgemeines Staatsrecht (Basel, Heling Lichtenhahn 2008)
- Anja HEIDELBERGER, Adrian Vatter: Das Stimmbürgerverhalten bei großen Infrastrukturprojekten in der Schweiz im Vergleich zur Stuttgart-21-Abstimmung, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2013 (Baden-Baden, Nomos 2014) S. 354
- Everhard HOLTSMANN, Politik-Lexikon, (München, Wien, Oldenbourg Wissensverlag, 2000)
- Simon HUG, Occurrence and Policy Consequences of Referendums, in: Journal of Theoretical Politics, 16(3): 321-356, 2004, DOI 10.1177/0951629804043205, Abruf am 22.7.2019
- Hans Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie. (Aalen, Scientia Verlag 1929 [2. Auflage 1981])

- Gebhard KIRCHGÄSSNER: Direkte Demokratie, Steuermoral und Steuerhinterziehung: Erfahrungen aus der Schweiz, 22.1.2007,( Perspektiven der Wirtschaftspolitik, January 2007, Vol.8(1), pp.38-64), <https://onlinelibrary-wiley-com.uaccess.univie.ac.at/doi/full/10.1111/j.1468-2516.2007.00229.x#fn21>, Abruf 15.11.2019
- Gebhard KIRCHGÄSSNER, Tobias SCHULZ: Was treibt die Stimmbürger an die Urne? Eine empirische Untersuchung der Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz, 1981-1999, in: Swiss Political Science Review, vol. 11, Ausgabe 1, S.1-56
- Sabine JUNG: Die Logik direkter Demokratie (Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2001)
- Walter KÄLIN: §74: Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Jean-Francois AUBERT, Jörg-Paul MÜLLER, Daniel THÜRER (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel Suisse (Zürich, Schulthess 2001), S.1167-1181
- Andreas KOST: Direkte Demokratie (Wiesbaden, Springer Verlag 2013)
- Andreas LADNER: Size and Direct Democracy at the Local Level: The Case of Switzerland, in: Environment and Planning C: Government and Policy (Bern, Institut für Politikwissenschaft 2002), S.815, DOI:10.1068/c0226, Abruf 1.11.2019
- Patricia LAFITTE: "Les institutions de democratie directe en suisse au niveau local" [The institutions of direct democracy on the local level in Switzerland], (Lausanne, Cahiers de l'IDHEAP, Institut de Hautes è tudes en Administration Publique 1987) S.10
- Erwin LEITNER: Persönliches Interview am 18. April. Linz (35 Minuten, Skript bei Autorin verfügbar)
- Wolf LINDER: Das politische System der Schweiz, in: Wolfgang ISMAYR (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas (Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften 2009, 5. Auflage)
- Franz Merli bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Podiumsdiskussion: Direkte Demokratie. Eine Zukunftslösung – Sichtweisen aus der Schweiz und Österreich, 19.03.2018 (Wien)
- Thomas MILIC, Bianca ROUSSELOT, Adrian VATTER: Handbuch der Abstimmungsforschung (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014)
- Silvano MOECKLI: Direkte Demokratie als Chance. In: Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur, 1995, Vol.75(9), p.17-20
- Silvano MOECKLI: So funktioniert direkte Demokratie (München, UKV Verlag 2018)

- Wolfgang Müller: Der Bundespräsident, in: Herbert DACHS et al (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch (Wien 2006 S.188-201)
- John E. NEALE: „The Elizabethan House of Commons“ (London, Cape 1949)
- Dieter Nohlen, Florian Grotz: Kleines Lexikon der Politikwissenschaft (München, Beck 2011, 5. Auflage)
- Theo ÖHLINGER: Verfassungsrecht (Wien, Facultas Verlag 2009)
- Frank PILZ, Heike ORTWEIN, Das politische System Deutschlands : Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem (München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2)
- Werner Pommerehne: „Institutional approaches to public expenditures: empirical evidence from Swiss Municipalities“, Journal of Public Economics, Volume 9, Issue 2, Pages 255-280 (University of Zurich, North-Holland Publishing Company 1978)
- Jean Jacques Rousseau, Michael Holzinger (Hrsg.): Der Gesellschaftsvertrag oder Die Grundsätze des Staatsrechtes, Du contrat social (Berlin, Michael Holzinger 2016)
- Monique RYSER, Sektion Politische Rechte, Sektion Kommunikationsunterstützung: Broschüre Stimmrechtsbescheinigung (Bern, Schweizerische Bundeskanzlei, Sektion Politische Rechte 2015)
- Theo SCHILLER, Direkte Demokratie: Eine Einführung. (Frankfurt am Main, Campus Verlag 2002)
- Stefan G. SCHMID: Direkte Demokratie und dynamische Verfassung – Zum Wandel des Verfassungsverständnisses in der Schweiz im 19. Jahrhundert. In: Andreas AUER, Réne Roca, (Hrsg.): Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (Zürich/ Basel/ Genf, Schulthess)
- Manfred G. SCHMIDT: „Demokratietheorien. Eine Einführung (Heidelberg, Springer Verlag 2019, 6. Auflage)
- Maija SETÄLÄ: On the problems of responsibility and accountability in referendums, in: European Journal of Political Research, 45:4, 699-721, 2006, <https://doi-org.uaccess.univie.ac.at/10.1111/j.1475-6765.2006.00630.x>, Abruf 20.10.2019
- Studiengruppe „International Vergleichende Sozialforschung“, Universität Graz/ Institut für Empirische Sozialforschung, Wien: Direkte Demokratie in Österreich. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage (Graz/ Wien, Oktober 2012)
- Klaus SCHUBERT, Martina KLEIN: Politiklexikon (Bonn, Dietz Verlag 2018)
- Markku SUKSI: Bringing in the people: A comparison of constitutional forms and practices of the referendum (Dordrech, Martinus Nijhoff Publishers Verlag 1993)

- Pierre TSCHANNEN: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bern, Stämpfli 2007)
- Axel TSCHENTSCHER: Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2008/2009, in Lars P. FELD, Peter HUBER, Otmar JUNG, Christian WELZEL, Fabian WITTRUCK (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie (Baden-Baden, Nomos Verlag 2011)
- Alexander H. TRECHSEL, Pascal SCIARINI: Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?, in: European Journal of Political Research, vol. 33, Ausg. 1, S.99-124
- Alexander TRECHSEL, Uwe SERDÜLT, Andreas AUER: Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratien den schweizerischen Kantonen 1970-1996 (Basel, Schulthess 1999)
- Alexander TRECHSEL: Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996 (Basel, Genf, Helbing & Lichtenhahn)
- Adrian VATTER: Persönliches Interview am 28.1.2019. Bern (Dauer 40 Minuten, Skript bei Autorin verfügbar)
- Adrian VATTER, Das politische System der Schweiz (Baden-Baden, Nomos 2014)
- Adrian VATTER: Kantonale Demokratien im Vergleich : Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen (Opladen, Leske und Budrich 2002), S.219ff
- Norman WILDING/Philipp LAUNDY: An Encyclopaedia of Parliamen (London, Cassell 1961)

#### Internetquellen:

- AWM - Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee: Armee reform wider den Volksentscheid – Nicht mit der AWM!,  
[http://www.awm-cmep.ch/wp-content/uploads/2013/02/MM\\_d\\_BR\\_Entscheid\\_110505.pdf](http://www.awm-cmep.ch/wp-content/uploads/2013/02/MM_d_BR_Entscheid_110505.pdf), Abruf am 17.9.2019
- Bayrisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Volksbegehren und Volksentscheide,  
<https://www.stmi.bayern.de/suv/wahlen/volk/index.php>, Abruf am 25.10.2019
- Christian BÖHMER: Die 10 stärksten Argumente für oder gegen die Wehrpflicht, 19.1.2013,  
<https://kurier.at/politik/inland/volksbefragung-die-10-staerksten-argumente-fuer-oder-gegen-die-wehrpflicht/2.689.376>, Abruf am 6.9.2019

- Bundesgericht Schweiz, <https://www.bger.ch/index.htm>, Abruf am 11.11.2019
- Bundeskanzlei Schweiz: Abstimmungsbüchlein: Design 2018 und Rückblick, 18.9.2019,  
<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/neues-design-abstimmungsbuchlein.html>, Abruf am 4.9.2019
- Bundeskanzlei Schweiz: Entstehung des Abstimmungsbüchleins, 7.9.2018,  
<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/entstehung-abstimmungsbuechlein.html>, Abruf am 4.9.2019
- Bundesministerium Öffentlicher Dienst und Sport: Personalbericht; Das Personal des Bundes 2018, Daten und Fakten,  
[https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB\\_2018\\_BF.pdf?6wd8o2](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB_2018_BF.pdf?6wd8o2), Abruf am 13.11.2019 (Eigene Berechnung)
- Bundesministerium Öffentlicher Dienst und Sport: Regierungsprogramm 2017-2022,  
<https://www.bmoeds.gv.at/Ministerium/Regierungsprogramm.html>, Abruf 11.10.2019
- Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort: Volksbegehren,  
[https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/buergerbeteiligung\\_direkte\\_demokratie/2.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/buergerbeteiligung_direkte_demokratie/2.html), Abruf am 02.11.2019
- Bundesministerium für Inneres: Presse-Aussendung zum Volksbegehren,  
[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Presse/\\_news/aussendungen.aspx?id=594B5347346E4F713777383D&page=16&view=1](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Presse/_news/aussendungen.aspx?id=594B5347346E4F713777383D&page=16&view=1), abgerufen am 30.05.2014, Abruf am 30.05.2019
- Citizens for Democracy. Österreich entscheidet, Verein zur Verbesserung der politischen Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger: Impressum,  
<https://www.entscheidet.at/uber-uns>, Abruf am 11.11.2019
- Defacto: Das Vertrauen in Regierung und Parlament ist in der Schweiz hoch, was nicht selbstverständlich ist,  
<https://www.defacto.expert/2018/05/28/vertrauen-regierung-parlament/>, Abruf am 22.05.2019
- Der Bundesrat: Alles aus einer Hand: Bund und Kantone lancieren App mit Abstimmungsinformationen, April 2018,  
<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73653.html>, Abruf am 8.11.2019

- Der Bundesrat: „Ausschaffungsinitiative und Gegenentwurf: Abstimmungsdebatte lanciert; Volksabstimmung vom 28. November 2010“, 20.04.2018,  
<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-35408.html>, Abruf am 12.11.2019
- Der Bundesrat: Bundesgesetz über die Bundesversammlung, Kap 5, Art.115, 26.11.2018,  
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010664/index.html#a115>,  
Abruf am 14.10.2019
- Der Bundesrat: Bundesgesetz über die politischen Rechte, Art. 69,  
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760323/index.html>, Abruf am 12.10.2019
- Der Bundesrat: „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 23.09.2018,  
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, Abruf am 26.09.2019
- Der Bundesrat: „Bürgerrechtsgesetz. Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht“, 9.7.2019.  
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092990/index.html>, Abruf am 26.8.2019
- Der Bundesrat. EDA. Schweizerische Europapolitik: Institutionelles Abkommen,  
<https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/institutionelles-abkommen.html>, Abruf am 9.10.2019
- Der Bundesrat, EKF: „Recht Schwangerschaftsabbruch“, 31.07.2017,  
[https://www.ekf.admin.ch/dam/ekf/de/dokumente/2\\_9\\_schwangerschaftsabbruch.pdf.download.pdf/2\\_9\\_schwangerschaftsabbruch.pdf](https://www.ekf.admin.ch/dam/ekf/de/dokumente/2_9_schwangerschaftsabbruch.pdf.download.pdf/2_9_schwangerschaftsabbruch.pdf), Abruf am 18.11.2019
- Der Bundesrat. Department EJDP. Bundesamt für Justiz: Reform der Bundesverfassung, 15.1.2003,  
<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung.html>, Abruf am 26.09.2019
- Der Bundesrat: „Verfassung des Kantons Uri, §31, Art 27“, 16.09.2019,  
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19840256/index.html>, Abruf am 14.10.2019

- Der Bundesrat: „Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, §31, Abs 1,b“, 16.09.2019, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19840090/index.html>, Abruf am 14.10.2019
- Der Bundesrat: Verfassung des Kantons Zürich, Kap 5, Art.28, 17.09.2018, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19840090/index.html>, Abruf am 14.10.2019
- Die Bundesversammlung. Das Schweizer Parlament: Motion: Simultanübersetzung in den Kommissionssitzungen, 20.6.2007, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20073355>, Abruf am 22.10.2019
- Der Standard: Vor 30 Jahren: Das "Nein" zu Zwentendorf, 2018, <https://www.derstandard.at/story/1225359097446/vor-30-jahren-das-nein-zu-zwentendorf>, Abruf am 20.10.2019
- Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten, EDA: ABC des Völkerrechts, 2009, [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Voelkerrecht/ABC-des-Voelkerrechts\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Voelkerrecht/ABC-des-Voelkerrechts_de.pdf), Abruf am 20.08.2019
- FPÖ: GIS-Gebühren abschaffen – Direkte Demokratie jetzt und nicht erst 2021, 8.3.2018, <https://www.fpoe.at/artikel/hc-strache-bei-oe24tv-gis-gebuehren-abschaffen-direkte-demokratie-jetzt-und-nicht-erst-2021/>, Abruf am 4.9.2019
- Gemeinde Hititsau: Informationen des Innenministeriums zur Volksbefragung 2013, <http://www.hittisau.at/gemeinde/aktuell/archive/volksbefragung-2013>, Abruf 6.9.2019
- Gruppe für eine Schweiz ohne Armee: Wehrpflicht: Gefahr, nicht Garant für Demokratie, September 2013, <https://www.gsoa.ch/wehrpflicht-gefahr-nicht-garant-fuer-demokratie/>, Abruf am 29.05.2019
- Alfred KÖLZ: Kantonsverfassungen, 26.11.2014, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010234/2014-11-26/>, Abruf am 20.10.2019
- Historisches Lexikon der Schweiz: Bundesverfassung, 3.5.2011, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009811/2011-05-03/>, Abruf am 22.09.2019
- Institut für Strategieanalysen/ SORA: Analyse Volksbefragung Wehrpflicht 2013, [http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2013\\_Volksbefragung\\_Wahlanalyse.pdf](http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2013_Volksbefragung_Wahlanalyse.pdf), Abruf am 30.05.2019

- Land Salzburg: Abstimmungsbüchlein zur Wehrpflicht,  
[http://www.salzburg.gv.at/foldervbwehrpflicht\\_final](http://www.salzburg.gv.at/foldervbwehrpflicht_final), Abruf am 6.9.2019
- Claude LONGCHAMP: „Der Mythos der abgehobenen Politiker“, in: Online-Magazin Republik, 14.01.2019,  
<https://www.republik.ch/2019/01/14/der-mythos-der-abgehobenen-politiker>, Abruf am 21.07.2019
- Claude Longchamp in SRF: Frei, gleich und geheim? Das Kreuz mit der Briefwahl, Mai 2016,  
<https://www.srf.ch/news/schweiz/frei-gleich-und-geheim-das-kreuz-mit-der-briefwahl>, Abruf am 19.10.2019
- Neue Zürcher Zeitung, Marie-Astrid Langer: Kaliforniens Flut von Volksabstimmungen, 8.11.2016,  
<https://www.nzz.ch/international/aufgefallen/direkte-demokratie-in-den-usa-kaliforniens-flut-von-volksabstimmungen-ld.127008>, Abruf am 11.11.2019
- Neue Zürcher Zeitung, Moritz Gottsauner: Die Methoden des Klubzwangs: Mobben, befördern, Kaffeetrinken gehen, Februar 2015,  
<https://www.nzz.ch/parlament-die-methoden-des-klubzwangs-mobben-befoerdern-kaffeetrinken-gehen-ld.1296784>, Abruf am 27.03.2019
- oesterreich.gv.at, abgenommen durch Bundesministerium für Inneres: „Leben in Österreich. Wahlrecht“, 1.1.2019,  
[https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/wahlen/1/Seite.320210.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/1/Seite.320210.html), Abruf am 26.08.2019
- Theo ÖHLINGER: Grundsatzfragen zur Parlamentarischen Enquete des Bundesrates, Dienstag, 9. April 2013 zu: „Mehr direkte Demokratie, mehr Chancen für die Bürgerinnen und Bürger in den Ländern und Gemeinden“,  
[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/VER-BR/VER-BR\\_00025/fname\\_302315.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/VER-BR/VER-BR_00025/fname_302315.pdf), Abruf am 11.10.2019
- ORF Kärnten: Ortstafeln: Eine Chronologie, 30.09.2015,  
<https://kaernten.orf.at/v2/news/stories/2734344/>, Abruf am 20.10.2019
- Parlament Österreich: Direkte Demokratie als Chance für Länder und Gemeinden, Enquete des Bundesrats zur BürgerInnenbeteiligung, 9.4.2013,  
[https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2013/PK0290/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0290/), Abruf am 28.10.2019

- Republik Österreich. Parlament: Der Weg eines Bundesgesetzes, [https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Weg\\_der\\_Bundesgesetzgebung.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Weg_der_Bundesgesetzgebung.pdf), Abruf am 17.10.2019
- Republik Österreich. Parlament: Direkte Demokratie: Soll das Volk das Parlament überstimmen können?, 18.12.2014, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2014/PK1246/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2014/PK1246/index.shtml), Abruf am 14.07.2019
- Republik Österreich. Parlament: Einführung von e-voting in Österreich, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/AEA/AEA\\_00002/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/AEA/AEA_00002/index.shtml), Abruf am 20.09.2019
- Republik Österreich. Parlament: Liste der Volksabstimmungen, <https://www.parlament.gv.at/PERK/BET/VOLKAB/ListeVOLKAB.shtml>, Abruf am 28.10.2019
- Republik Österreich. Parlament. Parlamentskorrespondenz: Wehrpflicht-Volksbefragung am 20.Jänner 2013, Parlamentskorrespondenz Nr. 722 vom 28.09.2012, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2012/PK0722/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0722/), Abruf am 6.9.2019
- Parlamentswörterbuch: Milizparlament, <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=141>, Abruf am 1.11.2019
- Rechtsinformationssystem: Bundesverfassungsgesetz Österreich, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, Abruf am 7.11.2019
- Rechtsinformationssystem des Bundes: Verfassungsgerichtshof, Geschäftszahl G103/00, 2019, [https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT\\_09989372\\_00G00103\\_00](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09989372_00G00103_00), Abruf am 16.8.2019
- Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft: Beantwortung der Interpellation Nr. 2010-419, April 2011, <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/geschafte/geschäftsliste/2010-november-dezember-378-bis-434/downloads/2010-419.pdf/@@download/file/2010-419.pdf>, Abruf am 4.10.2019

- Franz SCHELLHORN: „Klug genug um zu wählen, aber zu blöd, um abzustimmen?“, Leitartikel in: Tageszeitung „Die Presse“, 08.07.2012, <https://diepresse.com/home/meinung/kommentare/leitartikel/1263335/Klug-genug-um-zu-waehlen-aber-zu-bloed-um-abzustimmen>, Abruf am 6.8.2019
- Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen: Medienmitteilung gegen ein Finanzreferendum auf Bundesebene, Juni 2018, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2018-06-29.aspx>, Abruf am 3.10.2019
- Staatspolitischen Kommission des Nationalrates: Parlamentarische Initiative 03.401: Einführung eines Finanzreferendums, Vorentwurf und erläuternder Bericht, Februar 2007, <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1492/Bericht.pdf>, S.15, Abruf 3.10.2019
- Schweizerisches Bundesarchiv: „Schweizer Staat und Volk nach 1848“, 31.5.2016, <https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/recherche/suchen/themen/die-moderne-schweiz/schweizer-staat-und-volk-nach-1848.html#-762548587>, Abruf am 7.8.2019
- Schweizerische Bundeskanzlei: „Demokratie, das politische System der Schweiz“, <https://www.ch.ch/de/demokratie/abstimmungen/wo-und-wann-abstimmen/>, Abruf am 26.08.2019
- Schweizerische Eidgenössische Bundeskanzlei: Eidgenössische Volksinitiative 'gegen die Abzockerei', 19.11.2019, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis348t.html>, Abruf am 20.11.2019
- Schweizerische Eidgenössische, Bundeskanzlei: Eidgenössische Volksinitiative 'für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)', 12.11.2019, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis357t.html>, Abruf am 14.11.2019
- Schweizerische Bundeskanzlei: „Wer ist stimmberechtigt“, <https://www.ch.ch/de/demokratie/abstimmungen/wer-ist-stimmberechtigt/>, Abruf am 26.08.2019
- Schweizerische Eidgenössische Bundeskanzlei: Vote électronique, Juli 2019, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting.html>, Abruf am 30.9.2019
- Schweizerische Eidgenossenschaft: Botschaft zum Steuerpaket 2001, Februar 2001, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2001/2983.pdf>, Abruf am 11.11.2019

- Schweizerische Eidgenossenschaft. Demokratie, das politische System: Wie lanciert man eine eidgenössische Volksinitiative?  
<https://www.ch.ch/de/demokratie/politische-rechte/volksinitiative/wie-lanciert-man-eine-eidgenossische-volksinitiative/>, Abruf am 10.10.2019
- Schweizer Eidgenossenschaft. Der Bundesrat: Die Sprachen – Fakten und Zahlen, 27.11.2017,  
<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/gesellschaft/sprachen/die-sprachen---fakten-und-zahlen.html>, Abruf am 13.11.2019
- Schweizerische Eidgenossenschaft: Demokratie. Das politische System der Schweiz: Abstimmungsunterlagen,  
<https://www.ch.ch/de/demokratie/abstimmungen/abstimmungsunterlagen/> Abruf am 13.11.2019
- Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Justiz: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 2019,  
<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf>,  
Abruf am 25.5.2019
- Schweizerische Eidgenössische, Bundeskanzlei: Sammlung der Abstimmungsbüchlein seit 1978, 16.1.2019,  
<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/abstimmungsbuechlein.html>,  
Abruf am 6.9.2019
- SRF News: Franchisen: Selbstverantwortung vor Solidarität, 5.3.2019,  
<https://www.srf.ch/news/schweiz/anstieg-auf-350-franken-franchisen-selbstverantwortung-vor-solidaritaet>, Abruf am 20.10.2019
- Staat Freiburg: SGF 140.1 - Gesetz über die Gemeinden (GG), 01.01.2019,  
[https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/140.1](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/140.1), Abruf am 14.10.2019
- Statista, Martin MOHR: Staatsquote in der Schweiz von 2007 bis 2017,  
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/216779/umfrage/staatsquote-in-der-schweiz/>, Abruf am 11.11.2019
- Stiftung für Konsumentenschutz: Referendum gegen Franchisen-Explosion bereit, 14. März 2019,  
<https://www.konsumentenschutz.ch/themen/krankenkassenpraemien/referendum-gegen-franchisen-explosion-bereit/>, Abruf am 20.10.2019

- Swissinfo: Bern wird „Demokratie-Welthauptstadt“ 2020, 22.03.2019,  
[https://www.swissinfo.ch/ger/politik/direkte-demokratie\\_bern-wird--demokratie-welthauptstadt--2020/44843414](https://www.swissinfo.ch/ger/politik/direkte-demokratie_bern-wird--demokratie-welthauptstadt--2020/44843414), Abruf am 10.10.2019
- Swissinfo: Milizsystem. Schweizer Politiker wollen keine Profis sein, 24.10.2014,  
[https://www.swissinfo.ch/ger/politik/milizsystem\\_schweizer-politiker-wollen-keine-profis-sein/41072750](https://www.swissinfo.ch/ger/politik/milizsystem_schweizer-politiker-wollen-keine-profis-sein/41072750), Abruf am 11.11.2019
- Tageszeitung „Der Standard“: Eine Entscheidungshilfe für die Volksbefragung, Jänner 2013,  
<https://www.derstandard.at/story/1355460223424/entscheidungshilfe-zur-volksbefragung-ueber-die-wehrpflicht>, Abruf am 10.10.2019
- Tageszeitung „Der Standard“: "Für mich ist die Wehrpflicht in Stein gemeißelt", Februar 2011, "Für mich ist die Wehrpflicht in Stein gemeißelt",  
<https://www.derstandard.at/story/1297215966933/spoe-und-oevp-im-wortlaut-fuer-mich-ist-die-wehrpflicht-in-stein-gemeisselt>, Abruf am 20.06.2019
- Tageszeitung „Der Standard“: Wehrpflicht: Regierung einigt sich auf Text für Volksbefragung, 7.9.2012,  
<http://derstandard.at/1345166494569/Regierung-einigt-sich-auf-Text-fuer-Volksbefragung-zur-Wehrpflicht>, Abruf am 6.9.2019
- Unsicherheits-Initiative; Nein zur Unsicherheits-Initiative: Argumentarium,  
<http://unsicherheits-initiative-nein.ch/argumentarium/>, Abruf am 29.5.2019
- Michael VON LEDEBUR: Die Stadt, die am liebsten ein Dorf wäre, 9.10.2019,  
[https://www.nzz.ch/zuerich/horgen-die-stadt-die-am-liebsten-ein-dorf-waere-ld.1513872?fbclid=IwAR2f7V435LiigMEplVeg50dM1OuXCOMWBzDxuEqVUiJT85tqF\\_xXObLZqnQ](https://www.nzz.ch/zuerich/horgen-die-stadt-die-am-liebsten-ein-dorf-waere-ld.1513872?fbclid=IwAR2f7V435LiigMEplVeg50dM1OuXCOMWBzDxuEqVUiJT85tqF_xXObLZqnQ), Abruf am 14.10.2019
- Vorarlberger Landesregierung: Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten,  
[https://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/methoden/Buergerrat\\_Richtlinie.pdf](https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/Buergerrat_Richtlinie.pdf), Abruf am 25.10.2019
- Hans VORLÄNDER: Grundzüge der athenischen Demokratie, 6.1.2014,  
<https://www.bpb.de/175892/grundzuege-der-athenischen-demokratie?p=all>, Abruf am 22.7.2019

- Wiener Zeitung: Wehrpflicht: Salzburg informiert Bürger in "Abstimmungsbüchlein", 24.9.2012,  
[https://www.wienerzeitung.at/dossiers/misstaende\\_beim\\_bundesheer/488867\\_Wehrpflicht-Salzburg-informiert-Buerger-in-Abstimmungsbuechlein.html](https://www.wienerzeitung.at/dossiers/misstaende_beim_bundesheer/488867_Wehrpflicht-Salzburg-informiert-Buerger-in-Abstimmungsbuechlein.html), Abruf 6.9.2019
- Wirtschaftskammer Österreich: Staatsquoten, Abgabenquote, Oktober 2019,  
<http://wko.at/statistik/jahrbuch/budget-staatsquoten.pdf>, Abruf am 11.11.2019
- Züriost, Zürcher Oberland Medien: Keine Taggeldkürzung für Langzeitarbeitslose,  
<https://zueriost.ch/keine-taggeldkuerzung-fuer-langzeitarbeitslose/196714>, Abruf am 22.10.2019

## 13 Anhang

### 13.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hier ein Abbild von Rousseau in einer Schweizer Ausgabe von 2018 zu moderner direkter Demokratie).....	53
Abbildung 2: Abbildung eines Stimmzettels für die gesamte Eidgenossenschaft.....	58
Abbildung 3: Abbildung eines Stimmzettels für eine Kantonsabstimmung.....	58
Abbildung 4: Abbildung eines Flyers zur „Spitals-Fusion“.....	59
Abbildung 5: Zeitabfolge von Volksinitiativen, eigene Darstellung.....	60
Abbildung 6: Demokratie und Abstimmung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.....	62
Abbildung 7: Deckblatt.....	63
Abbildung 8: Seite 3 des AB (Seite 2 ist leer).....	63
Abbildung 9: Seite 4 des AB.....	64
Abbildung 10: Seite 5 des AB.....	64
Abbildung 11: Seite 6 des AB.....	65
Abbildung 12: Seite 7 des AB.....	65
Abbildung 13: Seite 8 des AB.....	65
Abbildung 14: Seite 9 des AB.....	65
Abbildung 15: Seite 10 bleibt leer, Seite 11 des AB.....	66
Abbildung 16: Seite 12 des AB.....	66
Abbildung 17: Seite 13 des AB.....	66
Abbildung 18: Seite 14 des AB.....	67
Abbildung 19: Seite 15 des AB.....	67
Abbildung 20: Seite 16 des AB.....	68
Abbildung 21: Seite 17 des AB.....	68
Abbildung 22: Seite 18 des AB.....	69
Abbildung 23: Seite 19 des AB.....	69
Abbildung 24: Seite 20 des AB.....	69
Abbildung 25: Seite 21 des AB.....	69
Abbildung 26: Seite 22 des AB.....	70
Abbildung 27: Seite 23 des AB.....	70
Abbildung 28: Seite 24 des AB.....	70
Abbildung 29: Seite 25 des AB.....	71
Abbildung 30: Seite 26 des AB.....	71
Abbildung 31: Seite 27 des AB.....	71
Abbildung 32: Rückseite des AB.....	71
Abbildung 33: Amtlicher Stimmzettel.....	72
Abbildung 34: Abstimmungsbroschüre.....	73
Abbildung 35: Plakat zur Steuervorlage.....	75
Abbildung 36: Abstimmungstext schweizer Volksabstimmung.....	78
Abbildung 37: Abstimmungstext österreichische Volksbefragung.....	78
Abbildung 38: Broschüre Stimmrechtsbescheinigung.....	86
Abbildung 39: Ablauf Volksreferendum, eigene Darstellung.....	87
Abbildung 40: Volksabstimmungen im Vergleich, eigene Darstellung.....	88
Abbildung 41: Übersicht Referenden, eigene Darstellung.....	90
Abbildung 42: Übersicht Initiativen, eigene Darstellung.....	94
Abbildung 43: Volk als oberste Instanz.....	120

### 13.2 Abstract (Deutsch)

In der Schweiz ist die direkte Demokratie schon über 100 Jahre ein wesentlicher Bestandteil ihres politischen Systems und stellt ein wichtiges Recht der Bürgerinnen und Bürger dar. In Österreich ist dies nur ein sehr untergeordnetes Recht – wenn es um einen direkten Einfluss von Entscheidungen geht – das nur von RepräsentantInnen der indirekten Demokratie initiiert werden kann. Direkte Demokratie wird in dieser Masterarbeit als Recht vom Volk verstanden, Sachentscheidungen direkt zu treffen.

Die Schweiz eignet sich als Vergleichsbeispiel zu diesem Thema hervorragend, weil in keinem anderen Land das stimmberechtigte Volk so viel Macht hat. Damit wird aufgezeigt, welche Möglichkeiten es auch für Österreich geben kann. Außerdem werden auch gängige Vorbehalte aufgelöst, die mit direkter Demokratie immer wieder auftauchen und somit direkte Demokratie als nicht realisierbar darstellen.

Der Ruf nach einer Implementierung des „Schweizer Modells“ in Österreich wird immer lauter. Ein Zeichen dafür war, dass dieses Thema sehr stark im Nationalratswahlkampf 2017 in Österreich vertreten war und sich dafür sogar eine eigene zivilgesellschaftliche Initiative gebildet hat. Auch die Parteien mussten zu diesem Thema Stellung nehmen.

In dieser Arbeit wird der Frage nachgegangen, wieso das „Schweizer Modell“ so spezifisch und einzigartig ist und wie es sich von der bisherigen österreichischen Auffassung von direkter Demokratie unterscheidet. Damit kann konkretisiert werden, was der Ruf nach „mehr direkter Demokratie“ überhaupt bedeutet. Direkte Demokratie mit so einer enormen Tragweite und Verantwortung wie in der Schweiz, wo die wahlberechtigten BürgerInnen gleichberechtigt neben dem Parlament stehen, prägt auch eine ganz besondere politische Kultur. Referenden finden nicht losgekoppelt vom politischen und gesellschaftlichen Alltag der Menschen statt. Das Engagement von BürgerInnen führt zu Entscheidungen. Die Politik ist auch nichts „Entferntes“ und die Wahlberechtigten müssen ihre Selbstverantwortung wahrnehmen. Das Volk „auf die Zuschauerbank zu setzen“ während der ganzen Legislaturperiode, wie in Österreich, wäre dort unmöglich. Die BürgerInnen fühlen sich als Teil des politischen Systems, die auch das letzte Wort haben – nicht nur subjektiv, sondern auch laut Schweizer Verfassung. In Österreich geht die Wahlbeteiligung stetig zurück. Direkte Demokratie wäre ein Weg um die Kluft zwischen RepräsentantInnen und der Bevölkerung zu schließen und ein Bewusstsein für die Demokratie zu schaffen.

Abstimmungen allein bringen noch nicht „mehr Demokratie“ und führen bei BürgerInnen auch nicht automatisch zu einem demokratischeren und verantwortungsvolleren Bewusstsein. Daher braucht es geordnete und faire Spielregeln und Begleitmaßnahmen. Die Möglichkeiten solcher werden in dieser Forschungsarbeit dargestellt.

Ziel ist es, auf sachlicher und wissenschaftlicher Basis – fernab von Vorurteilen – die beiden Systeme auf ihre Volksherrschaft zu überprüfen. Welche Möglichkeiten gibt es für eine Implementierung direkter Demokratie „von unten“ – unter Berücksichtigung von Erfahrungen der Schweiz – in das repräsentatives System Österreichs einzubetten.

### **13.3 Abstract (English)**

In Switzerland direct democracy is more than 100 years a substantial part of their polity and plays an important role in citizen's right for them. In Austria it is just a side issue and inferior right, if you define direct democracy as a right, where the people have a direct impact of decisions related to specific issues. Besides, it's only possible for representative of the people to initiate the ballot.

Switzerland is a perfect example for researching direct democracy and comparing it with Austria's standard and integration in one's polity. Overall, the citizens of Switzerland enjoy many political rights compared to other countries. In this research, we will also understand, which prospects exist in Austria and reservations will be answered based on what usually happens if you talk about implementing direct democracy. On the other hand, many people argue direct democracy is not a realistic model for a modern form of government.

The call for direct democracy increases permanently, especially during the legislative election in 2017, the call for direct democracy like the "Swiss prototype" is getting louder and louder. This important event showed a deep interest in this topic that resulted in every party to position itself and even a completely new association in civil society has been founded.

The research will be highlighted how unique the Swiss direct democracy and how it varies from the Austrian conceptions. As a result, we will discuss the true meaning and requirement for "more direct democracy". Also, direct democracy is accompanied by an enormous consequence and responsibility – where people who are eligible to vote – when they are having equal rights like the parliament, is shaping a very specific political culture. A referendum doesn't take place independent of the political and societal life of people's concerns. Because they could place a referendum when they think it will be needed.

Following the civic engagement leads to concrete decisions (often laws). So, politics isn't something far away from the citizen, but a very important thing that they should take care of and take also a responsibility.

It wouldn't be possible to treat the people, like in Austria, as they were democracy's audience. People in Switzerland envision themselves as an important part of their political system, such important that they have the final decision. It's not only subjectively perceived, but also an institutional right.

In Austria, voter participation is decreasing permanently. Direct democracy could help to build a bridge between the representative of the people and the voters. It could also achieve to get awareness as a democratic citizen. But it's a process and comes not only with the possibility to influence specific topics where they can vote. Elections are very important for direct democracy but it's not the only thing to bring more democracy.

Considering that it's essential to have well-arranged and fair rules and accompanying measures. Options, therefore, will be presented in this research. It aims to check both political systems of their democracy, if you think of participation and binding referenda on a factual and scientific basis. Which options do you have for implementing direct democracy "from the bottom" (not to be dependent on any representative), if you consider experiences from Switzerland and embedding it in the representative political system in Austria?