

Demokratie: Reformen in den Kantonen - Perspektiven für den Bund?

URS BOLZ¹

"Die Idee unmittelbarer Volksherrschaft ist im politischen Leben der Schweiz zum bestimmenden Bild geworden; sie wird auch die Kraft haben, in neuer Gestalt zur erfüllten Wirklichkeit zu werden."

Max Imboden (1963)

1. Einleitung

1977 wurde der Expertenentwurf für eine neue Bundesverfassung veröffentlicht. Das Resultat ausführlicher Grundlagenarbeiten, gerade auch im Bereich der Demokratie. Zu konkreten Ergebnissen hat es bisher nicht gereicht. Anders in den Kantonen: Neun Kantone haben sich seit 1965 neue Verfassungen gegeben. In zwei Kantonen ist eine Totalrevision im Gang (in Bern steht die Volksabstimmung am kommenden 6. Juni 1993 bevor). In weiteren sechs Kantonen sind erste konkrete Schritte zur Totalrevision eingeleitet worden.² Eine breite Bewegung, in der auch die Chance genutzt wurde, die demokratischen Einrichtungen zu überprüfen und für die Zukunft neu auszurichten.

¹ Leicht überarbeitete und mit Verweisen ergänzte Fassung des Vortrags, den ich am 19.3.1993 an der Wissenschaftlichen Tagung der schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung gehalten habe. Die Tagung war dem Thema *"Erneuerung der direkten Demokratie"* gewidmet.

² Vgl. BOLZ, Totalrevisionen 1992. Neue Verfassungen: Nidwalden, 1965; Obwalden, 1968; Jura 1977; Aargau 1980; Basel-Land und Uri 1984; Solothurn 1986; Thurgau und Glarus 1988. Laufende Totalrevisionen: Bern, Appenzell Ausserrhoden. Diskussionen laufen anfangs 1993 namentlich in den Kantonen Zürich, St. Gallen, Graubünden, Luzern, Fribourg und Tessin.

Es ist hier nicht der Anlass, Überlegungen anzustellen, warum die Verfassungs- und damit auch die Demokratiereform in den Kantonen gegenwärtig erfolgreicher läuft als im Bund. Ich möchte aber versuchen, darzustellen, welche Reformen in den Kantonen im Bereich der demokratischen Institutionen lanciert und realisiert wurden und welche Rückschlüsse sich aus den gemachten Erfahrungen für die Bundesebene ziehen lassen.

Was macht die Rechtsvergleichung innerhalb des Bundesstaates interessant? Ich darf drei Gründe anführen:

(1) Zwischen den demokratischen Einrichtungen auf Stufe Bund und Kanton gibt es sehr viele **Parallelen**. Deshalb ist es auch nicht erstaunlich, dass die Probleme, die sich im Rahmen der Demokratiediskussionen in den Kantonen stellten, in vielerlei Hinsicht identisch sind mit denjenigen im Bund.

(2) Das kantonale Verfassungsrecht war gerade im Bereich demokratischer Institutionen seit jeher eine wahre **Fundgrube**.

(3) Bedeutende Innovationen liefen im Bundesstaat häufig **von unten nach oben**. Zu einer Zeit, in der sich die Demokratiereform auf Bundesebene an verschiedenen Hindernissen staut, ist es von besonderem Interesse, welche Reformen auf kantonaler Ebene den Durchbruch schafften.

Ich habe während den letzten fünf Jahren die Chance gehabt, als Sekretär der bernischen Verfassungskommission an der Diskussion über die Reform von kantonalen demokratischen Einrichtungen mitzuwirken. Es ist mir eine Freude, ihnen heute über die Arbeiten in den Kantonen, namentlich im Kanton Bern, berichten zu können. Sie mögen mir verzeihen, wenn ich angesichts der Vielfalt der kantonalen Regelungen allenfalls nicht ganz vollständig bin.

Ich werde

- zuerst, quasi als Grundlegung, kurz auf die klassischen Unterschiede im System der Volksrechte von Bund und Kantonen hinweisen (2),
- im eigentlichen Hauptteil die neueren Entwicklungen und Reformen im Bereich der kantonalen Volksrechte vorstellen (3) und

- diese Plattform schliesslich dafür benutzen, um mögliche Perspektiven für den Bund anzusprechen und einige Vorschläge zur Diskussion zu stellen (4).

2. Unterschiede im System der Volksrechte von Bund und Kantonen

Es gibt gewisse Bausteine in der halb-direkten Demokratie schweizerischer Prägung, die sowohl im Bund wie auch in den Kantonen zu finden sind: Das obligatorische Verfassungsreferendum, die Verfassungsinitiative und das Gesetzesreferendum. Daneben haben sich zwischen Bund und Kantonen fast ebenso klassische Unterschiede entwickelt. Unterschiede, die bei rechtsvergleichenden Betrachtungen von Bedeutung sind. Ich möchte vier davon ansprechen:

(1) Im Unterschied zum Bund kennen alle Kantone die **Gesetzesinitiative**.³ Sie ist auf Stufe Kanton heute nicht mehr wegzudenken.⁴ Da vierzehn Kantone zudem auch noch das obligatorische Gesetzesreferendum kennen, ist hier die Rolle des Volkes als eigentlicher Gesetzgeber noch viel ausgeprägter als im Bund.

(2) Wesentlich ist zudem, dass die Stimmberechtigten in allen Kantonen über das **Finanzreferendum** an bedeutenden kostenrelevanten Entscheiden mitwirken können.⁵ Wie Giacometti bereits 1941 schrieb, hat die Idee der Volksherrschaft "über das Finanzreferendum auch im Gebiete der kantonalen Verwaltung ihre Verwirklichung erfahren."⁶

³ Vgl. die Übersicht bei WÜTHRICH 1990, S. 359f.

⁴ Sie hatte eine lange Zeit nur eine geringe praktische Bedeutung, erlebte in den letzten beiden Jahrzehnten aber einen bedeutenden Aufschwung. Vgl. AUER 1978, S. 119. Im Kanton Bern wurden zwischen 1970 und 1992 19 Gesetzes- und 6 Verfassungsinitiativen zur Abstimmung gebracht.

⁵ 5 Kantone kennen heute ausschliesslich ein obligatorisches, 7 Kantone ein fakultatives und 14 Kantone sowohl ein fakultatives wie auch ein obligatorisches Finanzreferendum.

⁶ GIACOMETTI 1941, S. 525.

(3) In den Kantonen ist es weit verbreitet, dass die kantonalen **Parlamente** Vorlagen von sich aus der Volksabstimmung unterbreiten können.⁷ Eine Lösung, die heute im Bund nur im Bereich der internationalen Verträge (Art. 89 Abs. 4 BV) vorkommt.

(4) Im Bereich des Wahlrechts schliesslich haben wir - im Unterschied zum Bund - die **Volkswahl der Regierung**. Diese hat beispielsweise im Kanton Bern 1906 Eingang in die Verfassung gefunden und ist heute in allen Kantonen verwirklicht.⁸

Verschiedentlich wurde versucht, diese weitergehenden kantonalen Volksrechte auch auf Bundesebene zu verwirklichen. So wurde namentlich die Forderung nach Einführung der *Gesetzesinitiative* immer wieder vorgebracht.⁹ 1961 wurde eine entsprechende Verfassungsänderung vom Volk abgelehnt. 1971 kam eine Initiative mit gleicher Stossrichtung nicht zustande. Politische Vorstösse der letzten Jahre brachten ebenfalls keine zählbaren Resultate.¹⁰

Gleichermaßen erfolglos waren Vorstösse zur Einführung eines *Finanzreferendums*. Ein allgemeines Finanzreferendum wurde 1956 vom Volk verworfen. Gleich ging es dem Rüstungsreferendum im Jahr 1987. Auch hier sind seither weitere politische Vorstösse eingereicht und abgelehnt worden.¹¹

⁷ Vgl. die Übersicht bei WÜTHRICH 1990, S. 357f.; GRISEL 1987, S. 251f.

⁸ Vgl. die Übersicht bei WÜTHRICH 1990, S. 342f.

⁹ Vgl. die Übersicht bei WERTENSCHLAG 1990, S. 80f.; WILDHABER 1988, Art. 118, Rz. 101.

¹⁰ Vgl. z.B. die parlamentarische Initiative Jäger, *Amtl. Bull.* Nr. 1987, 673ff.

¹¹ Vgl. z.B. die parlamentarische Initiative Günter (allgemeines Finanzreferendum), *Amtl. Bull.* Nr. 1988, 848ff.; parlamentarische Initiative Hubacher (Rüstungsreferendum), *Amtl. Bull.* Nr. 1991, 2399ff.

3. Reformen in den Kantonen

Wer von Reformen im Bereich der kantonalen Volksrechte spricht, kommt nicht darum herum, darauf hinzuweisen, dass lange nicht alle neuen Ideen in kantonalen "Demokratiewerkstätten" entwickelt wurden. Die Totalrevision der Bundesverfassung ist zwar auf das Trockene gelaufen; viele Ideen und Konzepte der Kommissionen Wahlen und Furgler haben aber - wie schon verschiedentlich zu Recht festgestellt wurde - in den neuen kantonalen Verfassungen deutliche Spuren hinterlassen.¹² Auch seither flossen natürlich immer wieder Ideen zwischen Bund und den Kantonen hin und her.

Nun, was geschah in den Kantonen? Was wurde diskutiert, was kopiert, was realisiert? Ich habe versucht, die wichtigsten Reformen in zwölf Portionen aufzubereiten.

3.1 Ausbau des Verwaltungsreferendums

Wesentlich ist, dass das Verwaltungsreferendum¹³ über das Finanzreferendum hinaus in den Kantonen eine bedeutende Aufwertung erfahren hat. Seit langem ist festgestellt worden, dass das Gesetz, der klassische Anknüpfungspunkt für unsere Volksrechte, nicht mehr der alleinige Angelpunkt für das politisch Wichtige ist. Auch in den Kantonen wurde deshalb bemängelt, dass die wichtigen Entscheide zunehmend ausserhalb der Gesetzgebung fallen würden. Das Gesetz sei zudem oft so leer und abstrakt, dass sich das Volk gar nichts mehr darunter vorstellen könne. Es müsse deshalb dafür gesorgt werden, dass das Volk zusätzlich sowohl im *Vorverfahren* der Rechtsetzung, als auch bei konkreten *Entscheiden*, dort wo es um das Handfeste geht, mitentscheiden könne.¹⁴

¹² Vgl. z.B. LOMBARDI 1990, S. 11.

¹³ Wenn ich dabei von Verwaltungsreferendum spreche, so meine ich ausschliesslich das Referendum gegen Beschlüsse des Parlaments und nicht gegen Beschlüsse der Regierung.

¹⁴ Vgl. z.B. Basel-Land, 2. Bericht, Ziff. 243.26; Aargau, Schlussbericht, S. 21; Bern, Zwischenbericht, S. 86. Allgemein: KÖLZ 1981, S. 54f.; MÜLLER / SALADIN 1979, S. 415ff.

Diesen neuen Mitwirkungsbedürfnissen wurde in den Kantonen zunehmend entsprochen. So führten in verschiedenen Kantonen bereits Initiativen zu einem Ausbau der Volksrechte. In Bern beispielsweise bei Konzessionserteilungen im Bereich der Wasserkraft oder bei Vernehmlassungen über Atomanlagen.¹⁵ Aber auch die neuen Kantonsverfassungen haben dieser Entwicklung Rechnung getragen. Am weitesten geht hier - immerhin mit einem beachtlichen Ausnahmenkatalog - die Solothurner Verfassung, die ein allgemeines Parlamentsbeschlussesreferendum kennt.¹⁶ Andere neue Verfassungen verankern zumindest einzelne Verwaltungsreferenden,¹⁷ erlauben es dem Gesetzgeber, bestimmte Beschlüsse dem Referendum zu unterstellen¹⁸ oder ermächtigen das Parlament, gewisse oder alle seine Beschlüsse dem Volk vorzulegen.¹⁹ Verschiedene Kantone machen es durch die Ausdehnung des Gesetzesbegriffes zudem auch möglich, gewisse Einzelakte in ein Gesetz zu kleiden und damit den Volksrechten zugänglich zu machen.²⁰

Wie ist man in Bern an das Problem herangegangen? Man wollte die Zahl der Beschlüsse, die in jedem Fall dem fakultativen Referendum unterstehen, nicht allzu weit fassen, damit nicht unbestrittene Entscheide unnötig verzögert werden. Auf der anderen Seite wollte man aber der Grundidee, alles Wichtige und politisch Bedeutende den Volksrechten zugänglich zu machen, doch nachleben. Weil die Modelle anderer Kantonsverfassungen nicht ganz zu überzeugen vermochten, wurde ein neuer Ansatz gesucht. Man führte eine neue Referendumsart ein: das *ausserordentliche fakultative Minderheitsreferendum*; ein Behördenreferendum, das von einer qualifizierten Minderheit im Parlament ergriffen werden kann.

Im Bereich des Referendumsrechts wechselt der Kanton Bern in diesem Sinn von einem Zwei- zu einem *Drei-Kreise-Modell*. Bisher gab es neben dem recht breiten obligatorischen Referendum nur das ordentliche fakulta-

¹⁵ Art. 6a und 6d KV BE (1893).

¹⁶ KV SO 36; ähnlich auch bereits KV BS 29.

¹⁷ KV UR 25 (Wasserkraft); KV NW 52, KV GL 57 (Atomenergie). Auch bereits KV GR 2bis (Wasserkraft); KV VD 27ter, KV ZH 30 (Vernehmlassungen Atomenergie); KV SH 42 (Vernehmlassungen Atomenergie und Nationalstrassen).

¹⁸ KV AG 63, KV TG 24, KV BL 31 (Planungsbeschlüsse).

¹⁹ Z.B. KV JU 79, KV UR 25, KV TG 25. Bereits schon KV ZH 30, KV SZ 32.

²⁰ KV AG 78, KV BL 63, KV UR 90, KV SO 71.

tive Referendum. Neu werden die obligatorischen Volksabstimmungen (1. Kreis) stark abgebaut. Dem ordentlichen fakultativen Referendum (2. Kreis) sind weiterhin Gesetze und grössere Ausgaben, wie neu auch Konzessions- und Grundsatzbeschlüsse unterstellt. Weil damit aber nun noch nicht alles politisch Wichtige erfasst werden kann, schliesst sich ein dritter Kreis an: Weitere Beschlüsse können dem fakultativen Referendum unterstellt werden, wenn 80 von 200 Mitgliedern des Grossen Rats es verlangen. Auf dem Weg zu einer Volksabstimmung sind hier zwei Hürden zu überwinden: eine erste im Parlament und die zweite bei der Unterschriftensammlung. Diesem ausserordentlichen fakultativen Referendum unterstehen beispielsweise Anlehensbeschlüsse, die Steueranlage oder auch Vernehmlassungen im Bereich der Atomenergie.²¹

3.2 Konstruktives Referendum

Lebhaft diskutiert wurde im Kanton Bern die Idee des konstruktiven Referendums. Dieses hat unter dem Namen "*Volksvorschlag*" Eingang in den Berner Verfassungsentwurf gefunden (Art. 63) und ist wohl die spannendste Berner Innovation im Bereich der Volksrechte. Es handelt sich um einen Versuch, ein Instrument zu entwerfen, das die blossen "Nein-Sager" zurückbindet, die Zahl von sogenannten "Orakel-Neins" verkleinert, "unheilige" Allianzen verhindert, die Referendumsdrohung dämpft und Vorlagen vor der Verwerfung rettet. Die Idee fiel in der bernischen Verfassungskommission zuerst auf sehr fruchtbaren Boden. Recht bald blies aber dann heftiger Gegenwind: Angeführt wurde namentlich, das neue Volksrecht sei unnötig, das Instrument sei nicht effizient, das Parlament würde geschwächt und das Abstimmungsverfahren würde allzu kompliziert. Der Volksvorschlag vermochte sich nur knapp im Kommissionsantrag zu halten und schaffte, nach heftigen Auseinandersetzungen im Parlament, noch ganz knapp als Variantenfrage den Weg vor das Volk. Dieses wird nun darüber entscheiden können, ob es das neue Volksrecht will oder nicht.

Wie ist dieser Volksvorschlag in der neuen Berner Verfassung ausgestaltet? Der Volksvorschlag kann bei Gesetzesvorlagen und Grundsatzbeschlüssen eingereicht werden. Nötig sind, wie für das Referendum, 10 000 Unterschriften in drei Monaten. Ein Volksvorschlag gilt gleichzeitig als

²¹ Art. 62 KVE BE. Der Verfassungstext schliesst bei Wahlgeschäften, Justizgeschäften, der Staatsrechnung und dem Voranschlag eine Volksabstimmung aus.

Referendum. Er kann einen einzelnen oder mehrere Punkte enthalten, die von der behördlichen Vorlage abweichen. Kommt ein Volksvorschlag zustande, muss das Parlament dazu Stellung nehmen und gleichzeitig - wie bei einer Initiative - über seine Gültigkeit befinden. Dies kann zu einer Verzögerung von ungefähr sechs Monaten führen. In der Abstimmung wird der Volksvorschlag der behördlichen Vorlage als Ganzes gegenübergestellt. Das Abstimmungsverfahren verläuft nach dem nun weitherum bekannten System des "doppelten Ja mit Stichfrage". Das Volk kann beiden Vorlagen zustimmen und hat allenfalls mit einer Stichfrage zu entscheiden, welcher Vorlage es den Vorzug gibt. Möglich bleibt auf jeden Fall die Verwerfung beider Vorschläge.²²

3.3 Grundsatzabstimmungen

Im Schlussbericht der Expertenkommission Wahlen wurde die Frage aufgeworfen, ob es wünschenswert sei, dass sich das Volk bereits frühzeitig zu den groben Linien einer künftigen Gesetzgebung aussprechen könne.²³ Dahinter stand die Idee, das Volk dort mitentscheiden zu lassen, wo die eigentlichen Weichen gestellt werden und nicht erst am Schluss, wenn es nur noch um das Absegnen eines fertigen Pakets, um den blossen Vollzug von geschaffenen Sachzwängen gehe.²⁴

Die Idee von *Grundsatzabstimmungen* über die künftige Ausgestaltung von Erlassen führte in den Kantonen zu konkreten Ergebnissen. Es gibt sie heute in den Kantonen Basel-Land, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen und neu auch in Bern.²⁵

Der Einbezug des Volkes in solche Grundsatzbeschlüsse kann natürlich nicht verhindern, dass es später bei der ausgearbeiteten Vorlage zu einer zweiten Abstimmung kommt, weil der Teufel bekanntlich ja nicht nur im Grundsatz, sondern auch im Detail stecken kann. Immerhin ist mit diesem Instrument doch die Mitwirkungsmöglichkeit des Volkes im Vorverfahren

²² Vgl. BOLZ, Volksrechte (1992). Vgl. dazu auch den Beitrag von LONGCHAMP, in diesem Heft.

²³ Schlussbericht Wahlen, S. 222ff.

²⁴ Vgl. Basel-Land, 2. Bericht, Ziff. 124, 246. Aargau, Schlussbericht, S. 23ff.

²⁵ KV BL 32; KV SO 36 i.V. mit 73, KV SH Art. 42, KV SG 48, KVE BE 62.

der Gesetzgebung gewährleistet und damit die Hoffnung verknüpft, die Verwaltung werde rechtzeitig in die richtige Richtung gewiesen und spätere Planungsleichen würden vermieden.

3.4 Variantenabstimmungen

Die Idee von Varianten- bzw. Einzelpunktabstimmungen hat in verschiedenen Kantonen Eingang in die Praxis gefunden.²⁶ Dies nicht nur für die Revision der Verfassung, sondern auch für die Gesetzgebung. Es wurde vorgebracht, die Stimmberechtigten sollten vermehrt zwischen echten Alternativen auswählen können. Die direkte Demokratie setze solche Alternativen voraus. Ein Nein sei häufig keine solche Alternative.

In Bern stand man insofern vor einer neuen Situation, als man - im Gegensatz zu anderen Kantonen, die Variantenabstimmungen eingeführt hatten - seit längerer Zeit das fakultative Gesetzesreferendum kannte. Auf keinen Fall wollte man über Variantenabstimmungen wieder zum obligatorischen Gesetzesreferendum zurückkehren. Es stellte sich deshalb die Frage, wie dem Volk Varianten unterbreiten werden können, wenn noch gar nicht feststeht, ob es überhaupt zu einer Volksabstimmung kommt. In Bern hat man folgende Lösung gefunden: Der Grosse Rat verabschiedet einen *Hauptantrag*. Diesem Hauptantrag kann er - mit Mehrheitsbeschluss - eine Variante im Sinne eines *Eventualantrages* gegenüberstellen. Wird gegen die Vorlage kein Referendum ergriffen, so fällt der Eventualantrag dahin und der Hauptantrag tritt in Kraft. Kommt das Referendum zustande, so werden dem Volk beide Anträge als selbständige Hauptanträge vorgelegt. Das Abstimmungsverfahren verläuft ebenfalls nach dem System des "doppelten Ja mit Stichfrage".

²⁶ Vgl. z.B. KV BE (1893) 100; KV SO 35; KV ZH 30. Teilabstimmungen z.B. in: KV SH 42, KV SG 47, KV LU 40.

3.5 Ausdehnung der Verwaltungsinitiative

Wie das Verwaltungsreferendum erfuhr in den Kantonen auch die Verwaltungsinitiative eine Aufwertung. Solothurn (Art. 29) kennt - wie seit jeher auch Basel (§ 28) - eine allgemeine Parlamentsbeschlussesinitiative; sie wurde in der neuen Verfassung bestätigt. Zunehmend Verbreitung fand zudem die Initiative auf Einreichung einer Standesinitiative; sie besteht heute in zehn Kantonen. Auch über den erweiterten Gesetzesbegriff²⁷ erfuhr das Initiativrecht im Bereich von Verwaltungsakten eine beachtliche nominelle Aufwertung; denn damit wird den Initianten ermöglicht, jegliches Vorhaben in Gesetzesform zu kleiden und vor das Volk zu bringen.

In Bern scheute man deshalb etwas vor diesem erweiterten Gesetzesbegriff zurück. Man entschloss sich vielmehr, das Initiativrecht deckungsgleich zum Referendumsrecht auszugestalten: Verwaltungsinitiativen sollen überall dort zulässig sein, wo Verwaltungsakte auch dem Referendum unterstehen. Damit wird im Kanton Bern künftig auch eine Initiative auf Ausarbeitung eines bestimmten Projekts, auf Vornahme eines bestimmten Ausgabenbeschlusses oder auf Änderung oder Kündigung einer Konzession zulässig sein (Art. 62 i.V. mit Art. 79 KVE).

3.6 Einheitsinitiative

Die Einheitsinitiative ist ein eigentliches Kind der Totalrevision der Bundesverfassung.²⁸ Auch diese Idee fiel in den Kantonen auf ein gutes Echo. Sie fand Eingang in die neuen Verfassungen der Kantone Jura, Basellandschaft, Thurgau und neu auch Bern.²⁹

Im Kanton Jura gibt es neben der Einheitsinitiative keine andere Initiativform mehr. In den übrigen Kantonen existiert sie neben den formulierten Verfassungs- und Gesetzesinitiativen. Sie wird als nichtformuliertes Be-

²⁷ Vgl. vorne Anm. 20.

²⁸ Verfassungsentwurf 1977, Art. 64, 66; Bericht Expertenkommission, S. 142ff. Vgl. LOMBARDI 1990; WERTENSCHLAG 1990, S. 89ff.; KÖLZ / POLEDNA 1988. *BBl* 1991 III 856ff.

²⁹ KV JU 76f.; KV BL 28f., 29; KV TG 26, vgl. STÄHELIN 1991, S. 67; KVE BE 59. Vgl. WERTENSCHLAG 1990, S. 91ff.

gehren eingereicht. Das Parlament erarbeitet die konkrete Vorlage und bestimmt die Rechtsetzungsstufe. In Bern kann das Parlament nicht nur die Verfassung oder das Gesetz, sondern auch den Beschluss als Rechtsform wählen.³⁰

Die neue Initiativform brachte in den Kantonen nicht eine eigentliche Ausweitung des Initiativrechts, weil die Gesetzesinitiative ja schon vorbestand. Sie brachte bloss mehr Spielraum und Flexibilität für die Initiative in der Form der einfachen Anregung. Falls sich die Initianten nicht sicher fühlen, sollen sie ein inhaltliches Anliegen einbringen können, ohne sich auf eine bestimmte Rechtsform festlegen zu müssen.³¹

3.7 Konkordatsinitiative

Neu ist die im bernischen Verfassungsentwurf vorgesehene Initiative im Bereich des Konkordatsrechts oder, mit anderen Worten, im Bereich der kantonalen auswärtigen Angelegenheiten: Mit einer Initiative kann künftig die Kündigung oder die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung eines Konkordats verlangt werden. Das gleiche gilt für internationale Verträge (Art. 58). Mit dieser Ausdehnung des Initiativrechts soll eine demokratische Lücke geschlossen werden. Den bernischen Verfassungsgeber konnte nicht befriedigen, dass bedeutende grenzüberschreitende Vereinbarungen, die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betreffen und interessieren können, dem Initiativrecht entzogen sind.

³⁰ Diese Ausgestaltung lässt den Begriff der Einheitsinitiative etwas verwirrt erscheinen. Vielmehr handelt es sich ja um eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung, bei der das Parlament nicht nur den konkreten Text auszuarbeiten, sondern auch noch die Rechtsetzungsstufe zu bestimmen hat. Der Begriff "Einheitsinitiative" wurde denn in den kantonalen Verfassungstexten auch nie verwendet. Vgl. auch LOMBARDI 1990, S. 46.

³¹ Solche Unsicherheiten ergeben sich vor allem da, wo es um die Frage nach einer genügenden Rechtsgrundlage geht. Beispielsweise bei einer Gesetzesinitiative, wenn die Verfassung einen sogenannten Verfassungsvorbehalt kennt (Aargau, Basel-Land und Thurgau). Unsicherheiten können aber insbesondere auch bei Beschlussesinitiativen auftreten; ein Problem, das namentlich im Kanton Bern im Vordergrund stand. Vgl. BOLZ, *Volksrechte* 1992, S. 450f.

3.8 Volksmotion

Zum Initiativrecht im weiteren Sinn gehört die Volksmotion, wie sie in die neue Verfassung des Kantons Solothurn Eingang fand (Art. 34). Mit diesem Instrument hat eine relativ kleine Anzahl Stimmberechtigter das Recht, dem Kantonsparlament schriftlich einen Antrag zu stellen, der wie eine Motion zu behandeln ist. Nachdem die Erfahrungen des Kantons Solothurn mit der Volksmotion nicht einhellig positiv waren,³² wurde die Idee von keinem anderen Kanton mehr aufgenommen.

3.9 Wahlrecht

Im Bereich des Wahlrechts fällt die Suche nach nennenswerten Innovationen recht schwer. In groben Zügen sind sich die Wahlsysteme in den Kantonen sehr ähnlich, und sie blieben insgesamt recht konstant. Zumindest in Bern hat sich gezeigt, dass selbst eine Totalrevision einer Verfassung ein schlechtes Forum für Änderungen des Wahlrechts ist.³³

Zumindest eine bemerkenswerte Neuerung findet sich im bernischen Verfassungsentwurf im Bereich des Wahlrechts für Minderheitskandidaten. In einem Bereich übrigens, dem bei einer allfälligen Diskussion um die Volkswahl des Bundesrats ebenfalls grosse Bedeutung zukäme.

Die Berner Verfassung garantiert der französischsprachigen Minderheit im Berner Jura (ca. 8% der Bevölkerung) einen von sieben Regierungssitzen. Weil der Regierungsrat bisher im ganzen Kanton gewählt wurde, wurde auch der Minderheitskandidat regelmässig durch die deutschsprachige Mehrheit bestimmt. Hier wurde nun ein neues Wahlverfahren entwickelt, das zwar weiterhin eine Wahl im ganzen Kanton zulässt, die Stimmkraft der Minderheit bei der Bestellung ihres Regierungssitzes aber stärker gewichtet. Gewählt werden soll künftig jene Kandidatin oder jene Kandidat, die/der sowohl im Berner Jura als auch im ganzen Kanton das beste Resultat erzielt. Die Mathematiker haben dafür eine besondere Zauberfor-

³² Vgl. SCHWALLER 1990.

³³ So waren beispielsweise folgende Vorstösse chancenlos: auf Einführung von Frauenquoten, auf Proporzwahl des Regierungsrates, auf Volkswahl des Regierungspräsidenten oder auch auf Einführung einer 5% Sperrklausel für das Parlament.

mel bereitgestellt: *das geometrische Mittel*. Die Ergebnisse im Berner Jura und im ganzen Kanton werden miteinander multipliziert und aus der Summe wird die Wurzel gezogen. Dies ist zwar kein einfaches Verfahren, aber doch zumindest ein wertvoller Versuch, regionale Minderheiten bei Majorzwahlen besser zu berücksichtigen.

3.10 Schutz und Sicherung der Volksrechte

Interessant ist, dass die neuen Kantonsverfassungen vielfältige Bestimmungen über den Schutz und die Sicherung ihrer Volksrechte enthalten.

Allen voran findet sich in zahlreichen neuen Verfassungen der Grundsatz, dass das **Wichtige und Bedeutende im Gesetz** geregelt werden muss.³⁴ Mit dieser Delegationsschranke soll verhindert werden, dass wichtige Rechtssätze delegiert und somit dem Referendum entzogen werden. In den neuen Verfassungen finden sich zudem verschiedene weitere Delegationsvorschriften, die dem Ziel dienen, die Volksrechte vor der Aushöhlung zu schützen - insbesondere im Bereich des Finanzreferendums.³⁵ Im weiteren kann erwähnt werden, dass

- im Kanton Basel-Land die Verfassung festlegt, dass Initiativen nur bei *offensichtlicher* Rechtswidrigkeit ungültig erklärt werden dürfen (Art. 29);
- in der gleichen Verfassung Schutzvorschriften für *Mehrfachabstimmungen* aufgestellt werden (Art. 33);
- in der neuen Berner Verfassung ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet wird, auch einer Initiative in Form der einfachen Anregung einen *Gegenvorschlag* gegenüberzustellen (Art. 60). Damit soll verhindert werden, dass das Parlament bei der Ausarbeitung der Vorlage die Anliegen der Initianten im Sinne seiner Vorstellungen zurechtbiegt.

³⁴ KV AG 78; KV BL 36; KV SO 40; KVE BE 69.

³⁵ KV AG 63; KV SO 40; KV BL 36; KV JU 59; KVE BE 69.

3.11 Informationspflicht, Informationsrecht

In engem Zusammenhang mit der Demokratiediskussion stehen die Problemkreise Information und Transparenz. Ich möchte deshalb auch hier auf gewisse kantonale Reformen hinweisen.

Bereits die Expertenkommissionen Wahlen und Furgler haben festgestellt, dass mit der Transparenz des Vorverfahrens der Gesetzgebung nicht alles zum Besten gestellt sei. Namentlich das Vernehmlassungsverfahren müsse aus dem "Halbdunkel der Informalität" hinausgeführt werden.³⁶ Dieses Anliegen wurde in den Kantonen geteilt, was zu Reformen verschiedener Art führte.

(1) Die Öffnung des Zugangs zu **Vernehmlassungsverfahren**, wie auch die Möglichkeit zur Einsicht in Stellungnahmen für jedermann wurde in verschiedenen Kantonen verwirklicht.³⁷

(2) Das Problem **Information** als wichtige Voraussetzung für eine effektive Ausübung der demokratischen Rechte wurde erkannt. Zahlreiche neue Verfassungen verpflichten das Gemeinwesen, aktiv zu informieren.³⁸

(3) Die Kantone haben sich in den letzten Jahren nun auch an ein **eigentliches Recht auf Information** herangetastet. In der aargauischen Verfassungsdiskussion wurde die Idee der Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit lanciert.³⁹ Basel-Land tastete sich bereits weiter vor: Hier erklärt die Verfassung alle Akten, die sich auf die Zuständigkeit des Parlaments beziehen, als öffentlich. Wer ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, hat gar Anspruch auf Einsicht in alle amtlichen Akten, sofern nicht öffentliche oder private Interessen deren Geheimhaltung erfordern.

³⁶ So der Bericht der Expertenkommission 1977, S. 148.

³⁷ Vgl. KV AG 66, KV BL 34, KV SO 39, KVE BE 64.

³⁸ Z.B. KV AG 73, KV BL 56, KV TG 11, KV GL 80, KV JU 68, KVE BE 70.

³⁹ Aargau, Schlussbericht, 45ff. Die neue Verfassung war dann allerdings noch zurückhaltend. Immerhin findet sich in der Verfassung die Bestimmung, dass alle Akten, die sich auf eine der Volksabstimmung unterliegende Vorlage beziehen öffentlich sind (KV AG 72). So auch BGE 107 Ia 311.

In der neuen Berner Verfassung hat man den Wechsel vom *Geheimhaltungsprinzip zum Öffentlichkeitsprinzip* nun endgültig vollzogen. Die neue Verfassung gewährleistet ein Grundrecht auf Einsicht in amtliche Akten. Eine Einsicht kann nur aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen verweigert werden (Art. 17). Damit wurde ein wichtiger Schritt getan, um der verbreiteten Kritik an der mangelnden Transparenz, der fehlenden Öffentlichkeit des demokratischen Entscheidungsprozesses⁴⁰ mit konkreten Massnahmen zu begegnen.

3.12 Problematik "Missbrauch" von Volksrechten

Das Thema "Missbrauch von Volksrechten", namentlich des Initiativrechts, wurde in letzter Zeit auf Bundesebene bekanntlich auf breiter Ebene diskutiert.⁴¹ Es wurde auch in der Berner Verfassungsdiskussion aufgegriffen.⁴²

Die Ausgangslage ist in den Kantonen insoweit anders, als kantonale Initiativen bereits heute an materielle Schranken gebunden sind. Diese dürfen bereits heute nicht gegen das aus Art. 4 BV abgeleitete Rückwirkungsverbot verstossen.⁴³ Solche Ungültigerklärungen waren allerdings wegen des Grundsatzes "in dubio pro populo" bisher nicht häufig.⁴⁴

Die Missbrauchsfrage stellt sich in den Kantonen auch weniger heftig, weil hier namentlich das Finanzreferendum besteht und Initiativen deshalb nicht als unechte Referenden eingesetzt werden müssen. Ein "F/A-18-Problem" gäbe es in den Kantonen nicht.

⁴⁰ Vgl. allgemein: HÄNER 1990.

⁴¹ Zur Diskussionen über die Zulässigkeit von rückwirkenden Volksinitiativen vgl. WILDHABER, 1988 Art. 118, Rz. 103ff.; EICHENBERGER 1992; KÖLZ 1992.

⁴² In Bern drehte sich die Diskussion namentlich auch um die sogenannte "Aareschutzinitiative", vgl. BGE vom 16.2.1993.

⁴³ Vgl. allgemein MÜLLER 1987, Rz. 74f. Zudem könnten Initiativen bereits heute auch wegen eines Verstosses gegen das Rechtsmissbrauchsverbot für ungültig erklärt werden. Vgl. KÖLZ 1982, S. 28f.

⁴⁴ Vgl. immerhin BGE 101 Ia 231ff. (Initiative "Rettet Regensberg", 1975).

In der Berner Diskussion sah man bestätigt, was schon Professor K. Eichenberger zur Waffenplatzinitiative festhielt:⁴⁵ Mit dem herkömmlichen Rückwirkungsverbot lässt sich das Problem von sogenannten missbräuchlichen Initiativen nicht in den Griff bekommen. Dieses ist zu einseitig aus dem Verwaltungsrecht hinausgewachsen und auf andere Probleme zugeschnitten. Es wäre von seiner Stossrichtung wenig geeignet, kantonale Bauvorhaben, die sich bereits in der Realisierungsphase befinden oder sogar bereits vollendet sind, gegen rückwirkende Initiativen abzusichern. Denn häufig geht es eben nicht um Rückwirkung, sondern um andere juristische Probleme. Beispielsweise um die Frage, ob in wohlerworbene Rechte eingegriffen werden kann. In Bern wurde denn zu Recht auch angeführt, dass juristisch geschickte Initianten ein verfassungsrechtliches Rückwirkungsverbot relativ leicht unterlaufen könnten. So könnte einem Bauverbot unzulässige Rückwirkung vorgeworfen werden. Einem Betriebsverbot oder einem Begehren auf Stilllegung eines Betriebs aber nicht.

Immerhin ist in diesem Zusammenhang interessant, dass verschiedene Kantone das Rückwirkungsverbot ausdrücklich in ihren neuen Verfassungen verankert und im Vergleich zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung ausgeweitet haben.⁴⁶ Dies allerdings so weit ersichtlich unabhängig von der Problematik von "missbräuchlichen" Initiativen. Recht weit geht namentlich die Thurgauer Verfassung: sie verbietet jede Rückwirkung eines Erlasses, falls diese zu einer "zusätzlichen Belastung" führt.⁴⁷

Aufgrund des beschriebenen Charakters des Rückwirkungsverbotess ist es sehr zweifelhaft, ob diese ausgebauten kantonalen Rückwirkungsverbote als Instrument gegen sogenannte missbräuchliche Initiativen tauglich sind. Angesichts dieser Ausgangslage hat man in Bern auf ein spezifisches Rückwirkungsverbot für Initiativen denn auch verzichtet.

⁴⁵ EICHENBERGER 1992, 412; vgl. auch KÖLZ 1992, S. 422f.

⁴⁶ KV GL 19; KV BL 11, KV AG 24; KV TG 4, KV JU 58.

⁴⁷ Dies selbst dann, wenn die bundesgerichtlichen Anforderungen sonst erfüllt wären. Vgl. STÄHELIN 1991, S. 25.

3.13 Würdigung

Zum Schluss dieses Überblicks über verschiedene demokratische Reformen in den Kantonen darf insgesamt festgestellt werden, dass das überlieferte System der halb-direkten Demokratie durch die zahlreichen Totalrevisionen auf kantonaler Ebene bestätigt wurde. Die kantonalen Volksrechte wurden zwar in zahlreicher Hinsicht reformiert, Erdbeben gab es aber keine. Konstant blieben insbesondere auch die Regierungssysteme. Anlässlich der Totalrevisionen der kantonalen Verfassungen gab es keine bedeutenden Ansätze, vom System der Konkordanzdemokratie abzurücken, obschon diese Möglichkeit in rechtlicher Hinsicht den Kantonen ohne weiteres offen gestanden wäre.

4. Perspektiven für den Bund?

4.1 Vorbemerkungen

Selbstverständlich lassen sich die einzelnen kantonalen Reformen nun nicht ohne weiteres im gleichen Massstab auf den Bund übertragen. Eine Demokratiereform auf Stufe Bund unterliegt besonderen Rahmenbedingungen und Bedürfnissen. Ich darf einige Stichworte anfügen: der Faktor Grösse mit der damit verbundenen höheren Komplexität der Entscheidabläufe, die Erfordernisse des Föderalismus sowie das Fehlen von materiellen Schranken für das Verfassungsrecht.⁴⁸

Wie sollte sich nun die halb-direkte Demokratie im Bund im Vergleich zu den Kantonen entwickeln? Drei Antworten sind denkbar:

(1) Was sich auf unterer Ebene bewährt hat, soll - unter entsprechenden Anpassungen - nun auch im Bund verwirklicht werden.

⁴⁸ Zu der Frage materieller Schranken für die Verfassungsrevision im Bund vgl. WILDHABER 1988, Art. 118, Rz. 23ff.

(2) In den Kantonen sei im Laufe der Jahrzehnte ein eigentlicher Demokratieverlust eingetreten. Dies namentlich durch die zunehmende Übertragung von kantonalen Aufgaben an den Bund.⁴⁹ Es sei notwendig, diesen Demokratieverlust durch einen *Ausbau* der Mitspracherechte auf schweizerischer Ebene zu kompensieren. Die Demokratie auf unterer Ebene werde zunehmend wertlos, weil es nur noch um den Vollzug von übergeordnetem Recht gehe. Es solle dafür gesorgt werden, dass sich das Volk wieder zu wichtigen Entscheiden äussern könne. Und diese würden vor allem auf nationaler Ebene fallen.

(3) Die dritte Antwort läuft gerade entgegengesetzt: Ein Ausbau der direkt-demokratischen Instrumente auf Stufe Bund sei nicht denkbar. Dies gestützt auf die Notwendigkeiten einer modernen und effizienten Staatsleitung. Vielmehr sei ein gewisser *Abbau* unumgänglich. Allenfalls könne dieser durch ein Mehr an Demokratie auf der Stufe der Kantone und Gemeinden kompensiert werden. Die Zukunft der direkten Demokratie liege im kleinen Raum. Hier sei das Bedürfnis nach Mitbestimmung ausgeprägter vorhanden und die Überschaubarkeit gewährleistet.

Welche Stossrichtung ist die Richtige? Die Frage kann hier offen bleiben. Sie braucht auch nicht auf dieser Abstraktionshöhe gelöst zu werden. Was in erster Linie benötigt wird, ist ein Verfahren, in dem die teilweise divergierenden Zielsetzungen einer Demokratiereform (z.B. weniger demokratische Leerläufe, Befriedigung neuer Partizipationsbedürfnisse, Beschleunigung des Entscheidprozesses) miteinander koordiniert werden können. Es ist sehr unfruchtbar, darüber zu diskutieren, ob nun mehr Effizienz oder mehr Demokratie das Richtige sei. Auch das alte Schlagwort "Verwesentlichung" hilft im übrigen nicht weiter. Alle verstehen etwas anderes darunter. Gerade die Erfahrung im Kanton Bern hat bestätigt, dass es von Vorteil ist, wenn eine Demokratiereform in einem Gesamtpaket erfolgen kann. Nur so kann das ganze demokratische System unter Berücksichtigung aller relevanten Aspekte neu ausgelotet werden. Also nicht mehr Effizienz oder mehr Demokratie, sondern eine neue, zukunftsgerichtete Synthese auf einer höheren Ebene.

In Bern konnte aufgrund dieses umfassenden Ansatzes im Rahmen der Totalrevision der Verfassung erstaunlich vieles bewegt werden. Auf der einen Seite konnte der Anwendungsbereich der Volksrechte beträchtlich

⁴⁹ Vgl. z.B. Basel-Land, 1. Bericht, Ziff. 342.

ausgedehnt werden, auf der anderen Seite waren aber auch beschränkende Massnahmen, wie die Abschaffung des obligatorischen Finanzreferendums oder die Verdoppelung der Unterschriftenzahl für das Referendum im Parlament mehrheitsfähig. Eine Erfahrung, die auch für den Bund Perspektiven öffnen könnte.

4.2 Anregungen

Ich möchte es mir nicht entgehen lassen, auf der Basis der beschriebenen kantonalen Reformen für die Bundesebene fünf Anregungen zur Diskussion zu stellen:

(1) Ausbau des Verwaltungsreferendums

Mein erster und zugleich wichtigster Vorschlag plädiert für einen Ausbau des Verwaltungsreferendums. Das Bedürfnis nach einer vermehrten Partizipationsmöglichkeit des Volkes an Verwaltungsakten ist offensichtlich und wurde wiederholt vorgetragen. Wie wir gesehen haben, haben die Kantone diesem Bedürfnis in verschiedener Hinsicht entsprochen. Im Bund wurde bisher nichts unternommen. Die Folge davon ist, dass Verfassungsinitiativen als unechte Referenden eingesetzt werden.⁵⁰ Der Bund sollte hier, wie die Kantone, ordentliche demokratische Kanäle öffnen.

Warum sind bisher alle Vorstösse gescheitert?⁵¹ Liegt es nur daran, dass das Anliegen nicht in ein Gesamtpaket eingebunden werden konnte? Oder liegt es daran, dass das richtige Instrument noch nicht gefunden wurde?

Welche Möglichkeiten bestehen: Die eine wäre, gewisse Beschlüsse durch *Gesetz* dem Referendum zu unterstellen, wie dies beispielsweise beim

⁵⁰ Zur referendären Funktion der Verfassungsinitiative vgl. z.B. WERTENSCHLAG 1990, S. 76f., KÖLZ 1992, S. 426f.

⁵¹ Z.B. Finanzreferendum 1956; Initiative für mehr Demokratie im Strassenbau 1978; Rüstungsreferendum 1987. Parlamentarische Initiative Günter (allgemeines Finanzreferendum), *Amtl.Bull.* Nr. I. 1988, 848ff.; parlamentarische Initiative Meier (Grossbauvorhaben), *Amtl.Bull.* Nr. 1990 1884ff.; parlamentarische Initiative Hubacher (Rüstungsreferendum), *Amtl.Bull.* Nr. 1991, 2399ff.; parlamentarische Initiative Rechsteiner (Bundesbeschlüsse von ausserordentliche Tragweite), vgl. *NZZ* vom 26.1.1993).

Hochschulförderungsgesetz oder beim Eisenbahngesetz⁵² getan wurde. Eine andere wäre, besonders wichtige Einzelakte in die Form des *allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses* zu setzen und damit dem Referendum zu unterstellen. Dieser Weg wird aber gegenwärtig durch das Geschäftsverkehrsgesetz verbaut. Er wäre verfassungsrechtlich nach der wohl herrschenden Meinung allerdings zulässig.⁵³

Ich möchte ihnen vorschlagen, einen anderen Weg zu beschreiten und im Bund ein *ausserordentliches parlamentarisches Minderheitsreferendum* einzuführen, wie es in der neuen Berner Verfassung vorgesehen ist. Einer qualifizierten Minderheit des Parlaments - denkbar wäre je ein Drittel in beiden Räten - sollte das Recht gegeben werden, einen Parlamentsbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Mit diesem Instrument könnten, falls eine Vorlage bereits im Parlament umstritten ist, Konzessionen, Bewilligungen, Grossbauvorhaben oder andere wichtige Projekte dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

Dieser Vorschlag fände nicht nur ein Vorbild in der Berner Verfassung, sondern - wie beschrieben - auch eine Basis in den zahlreichen parlamentarischen Referenden der Kantone.⁵⁴ Allerdings sollte das vorgeschlagene parlamentarische Referendum auf Stufe Bund - anders als in den meisten Kantonen - im Normalfall nicht direkt zu Volksabstimmungen führen. Solche plebiszitären Lösungen wurden meines Erachtens zurecht kritisiert. Zu einem Urnengang soll es erst kommen, wenn zwei Hürden gemeistert wurden: das parlamentarische Quorum sowie eine genügende Anzahl Unterschriften.

⁵² BG über die Hochschulförderung, Art. 14 Abs. 1 vom 22.6.1968; die Gesamtsumme der Beiträge für eine Periode von mehreren Jahren ist durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss festzulegen.

BG über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 23.6.1944, Art. 2; der Erwerb weiterer Eisenbahnen oder der Bau neuer Linien kann nur gestützt auf einen dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss erfolgen.

⁵³ Vgl. MÜLLER/AUBERT 1987, Art. 89 Abs. 1 Rz. 3; KÖLZ 1992, S. 427ff. mit Hinweisen. Andere Meinung: GRISEL 1988, Art. 89 Abs. 2, Rz. 15ff.

⁵⁴ Vgl. vorne Ziff. 2. Der Vorschlag eines parlamentarischen Minderheitsreferendums wurde auch bereits von KÖLZ, (*Tagesanzeiger* vom 23.5.1991) in der Öffentlichkeit vertreten.

Wir finden bei diesem Vorschlag im übrigen eine interessante Parallele zu Art. 89 der Bundesverfassung, dem Referendum im Bereich der internationalen Verträge. Auch da hat man festgestellt, dass nicht alle wichtigen Verträge rechtsatzmässig umschrieben werden können. Es ist nicht einfach, generell-abstrakt auf lange Sicht festzuhalten, was politisch wichtig und bedeutend ist.⁵⁵ Deshalb wurde in Ergänzung zum fakultativen Referendum ein Behördenreferendum geschaffen (Abs. 4) um auch andere wichtige Verträge erfassen zu können. Das gleiche Argument gilt auch für das Verwaltungsreferendum. Die Verfassung ist ein allzu starres Instrument, um das politisch Bedeutende längerfristig adäquat zu erfassen.

Das vorgeschlagene Minderheitsreferendum hätte folgende Vorteile:

- es erlaubt, alles Wichtige dem Referendum zugänglich zu machen;
- es bewirkt keine unerwünschten Automatismen; bei unbestrittenen Geschäften braucht keine Referendumsfrist abgewartet zu werden;
- weil es sich primär um eine politische Lösung handelt, bieten sich keine juristischen Abgrenzungsschwierigkeiten;
- es erlaubt eine einfache verfassungsrechtliche Regelung;
- es bliebe garantiert, dass das Parlament in besonderen Fällen abschliessend, das heisst unter Ausschluss des Referendums entscheiden kann. Dann nämlich, wenn eine qualifizierte Mehrheit das Erreichen des nötigen Quorums im Parlament verhindert.

Der Vorschlag befriedigt in diesem Sinne Bedürfnisse nach mehr Mitwirkungsmöglichkeiten, respektiert aber auch die Erfordernisse eines raschen und flexiblen Staatshandelns.

(2) Variantenabstimmungen

Nicht nur auf kantonaler Ebene, sondern gerade auch auf Bundesebene scheitern Vorlagen oft aufgrund von Einzelfragen. Wegen einzelner Stolpersteine kann es zu Scherbenhaufen kommen. Solche Scherbenhaufen

⁵⁵ Vgl. auch MÜLLER/AUBERT 1987, Art. 89 Abs. 1, Rz. 19.

könnten unter Umständen verhindert werden, wenn vom Parlament eine Variante vorgelegt werden könnte. Die Kantone haben den Weg dazu bereitet. Ich darf namentlich auf das beschriebene "Berner Modell" verweisen.⁵⁶

(3) Ausweitung des Initiativrechts

Mein dritter Vorschlag betrifft die Ausweitung des Initiativrechts auf die Gesetzesebene. Hier darf das Reformpostulat nicht abgeschrieben werden, auch wenn in den letzten Jahren sowohl die Gesetzesinitiative wie auch die Einheitsinitiative im Parlament gescheitert ist.⁵⁷ Die Hauptgründe für eine Reform sind bekannt. Würde das Initiativrecht ausgebaut, so wären Initianten nicht mehr darauf angewiesen, die Verfassungsinitiative ausufern zu lassen und sie als eine de facto Gesetzes- und Verwaltungsinitiative zu verwenden.⁵⁸ Die Zahl von Verfassungsinitiativen, die gemäss Untersuchungen von Rudolf Wertenschlag zu 3/4 materiell Gesetzes- und Verordnungsrecht betreffen,⁵⁹ machen hier das Bedürfnis nach einer Ausweitung überfällig. Der bestehende Rechtszustand vermag nicht zu befriedigen.⁶⁰

Ein Ausbau des Initiativrechts wäre auch unter zwei weiteren Aspekten interessant.

Zum ersten könnte die Ausweitung des Initiativrechts als Kompensation für eine mögliche Einschränkung des Referendumsrechts dienen. Ich denke

⁵⁶ Vgl. vorne Ziff. 3.4.

⁵⁷ Vgl. Parlamentarische Initiative Jäger, *Amtl. Bull.* Nr. I. 1987, 673ff.; Parlamentarische Initiative der SVP, *Amtl. Bull.* Nr. 1991, 1617ff.; *BBl* 1991 III 856ff.

⁵⁸ Vgl. z.B. der Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung: "Das Fehlen der Gesetzesinitiative im Bund hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Verfassungsinitiative zunehmend ergriffen wurde, um gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen zu ändern oder in hängige Verfahren einzugreifen. Damit wurde die Verfassung immer mehr zum Sammelbecken, ja zum Ablagerungsplatz für Lösungen aller Stufen der Rechtsfortbildung und Rechtsverwirklichung" (*BBl* 1987 III 105f.).

⁵⁹ WERTENSCHLAG 1990, S. 63f.

⁶⁰ Die Frage, welche Art von Initiativrecht vorzuziehen sei, die Gesetzesinitiative oder die Einheitsinitiative, kann hier offen bleiben. Sie wurde in verschiedenen Publikationen sowie insbesondere auch im Rahmen einer parlamentarischen Initiative der SVP in den letzten Jahren ausführlich diskutiert. Vgl. WERTENSCHLAG 1990, S. 89ff.; LOMBARDI 1990; KÖLZ/POLEDNA 1988.

hier namentlich an eine allfällige Neuauflage der EWR-Diskussion. Eine Ausweitung des Initiativrechts wäre meines Erachtens auf Stufe Bund eine ernsthafte Alternative zum konstruktiven Referendum.⁶¹ Dies namentlich dann, wenn für die Behandlung der Initiativen strenge Fristen gesetzt und zusätzlich bei geeigneten Einführungsgesetzen auch noch Variantenfragen eingesetzt werden könnten. Die Initiative und die Variantenfrage könnten hier von zwei Seiten her ähnliche Bedürfnisse einfacher und mit möglicherweise weniger Problemen befriedigen als das konstruktive Referendum.

Ein zweiter Aspekt. Ich möchte noch eine Idee aufgreifen, die zum Thema Schutz und Sicherung der Volksrechte gehört. Ein Anliegen, das, wie gezeigt, in verschiedene kantonale Verfassungen einfluss. Es geht um die Frage nach einer Alternative zu einer Ungültigkeitserklärung, falls Initiativen auf Stufe Bund künftig materiellen Schranken unterworfen werden sollten. Sei es

- aufgrund des Verstosses gegen internationales Recht oder
- weil sie nicht materielles Verfassungsrecht betreffen.

Ein juristisches Fallbeil im Sinne einer abschliessenden Ungültigkeitserklärung durch die Bundesversammlung ist problematisch.⁶² Eine interessante Alternative wäre die Möglichkeit der Umwandlung einer formulierten Verfassungsinitiative in eine Einheitsinitiative. Eine Idee, die in der Berner Diskussion geprüft wurde und auch schon von Aldo Lombardi vorgeschlagen wurde.⁶³ Die Bundesversammlung könnte nach der Umwandlung die notwendigen Korrekturen am Text vornehmen. Sei es, dass sie den Text

⁶¹ Im Vordergrund stünde wohl die nichtformulierte Einheitsinitiative, die dem Parlament Raum liesse, eine mit dem übergeordneten Recht vereinbare Lösung zu finden.

⁶² Eine parlamentarische Initiative Zwingli will die Frage der Rückwirkung von Initiativen in Art. 121 Abs. 4bis BV ausdrücklich regeln. Die Bundesversammlung soll bei der Stellungnahme zu einem Initiativbegehren auch über die Gültigkeit oder Ungültigkeit rückwirkender Bestimmungen entscheiden. Die Ungültigkeitserklärung wäre nicht obligatorisch. Den Räten würde ein gewisses Ermessen zustehen (vgl. BBl 1993 II 204 ff.).

⁶³ LOMBARDI 1990, S. 48f.

völkerrechtskonform redigiert, sei es, indem sie eine Regelung nicht auf der Verfassungs- sondern auf Gesetzesstufe erlässt.⁶⁴

Damit hätte man unter Umständen das politisch geforderte Mittel gegen sogenannte "missbräuchliche" Initiativen, sofern es ein solches nach der Einführung des vorgeschlagenen Verwaltungsreferendums noch brauchte.

(4) Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

Mein vierter Vorschlag bezieht sich auf das Öffentlichkeitsprinzip. Das Öffentlichkeitsprinzip dient nicht nur der Transparenz des staatlichen Entscheidungsprozesses. Es begünstigt - wie es in Bern in einem Gutachten attestiert wurde - ebenfalls die Effektivität des staatlichen Handelns. Das Öffentlichkeitsprinzip ist ein Schritt zu mehr Demokratie. Denn der freie Fluss von Informationen bildet - wie im Kommentar zur Bundesverfassung ausgeführt wird - "im demokratischen Staat eine der Grundbedingungen seiner Problemlösungskapazität und Innovationsfähigkeit".⁶⁵ Hier gälte es, die Entwicklungen in den Kantonen zu würdigen und auf Stufe Bund nachzuziehen.

(5) Aufwertung der Mitwirkungsrechte der Kantone

Wenn ich schon zu den Wechselwirkungen zwischen Bund und Kantonen gesprochen habe, möchte ich meine fünfte und letzte Anregung auch dem Bereich der Mitwirkungsrechte der Kantone widmen. Unbefriedigend ist heute, dass einer kantonalen Standesinitiative, selbst wenn ihr ein Volksbeschluss zugrunde liegt, nur sehr wenig Wirkung zukommt. Das gleiche gilt für kantonale Abstimmungen im Bereich von Vernehmlassungen an den Bund.

Es sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, wie die Mitwirkungsrechte betroffener Kantone und Regionen verbessert werden könnten. Eine Mög-

⁶⁴ Die Zulässigkeit dieser Umwandlung sollte durch das Bundesgericht überprüft werden können.

⁶⁵ MÜLLER 1986, Rz.39.

lichkeit wäre die Aufwertung der Standesinitiative.⁶⁶ Eine andere wäre die Einführung einer Kantonsinitiative, wie sie bereits im Verfassungsentwurf 1977 vorgesehen war.⁶⁷

Eine Reform der Mitwirkungsrechte der Kantone könnte auch eine Verhandlungsbasis bilden, auf der sich gewisse Bedenken der Kantone gegen die Einführung einer Gesetzes- oder Einheitsinitiative ohne Ständemehr⁶⁸ abfedern liesse.

5. Schluss

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass auf Stufe Bund Wandel im Bereich der Demokratie schwierig ist. Es wäre begrüßenswert, wenn nun bald auch hier ein grösseres Reformpaket geschnürt und ins Ziel gebracht werden könnte. Ein Reformbedarf besteht. Dies wurde in der Literatur wie auch in Stellungnahmen des Bundesrats⁶⁹ wiederholt begründet.

Es ist verschiedentlich gelungen, Entwicklungen auf kantonaler Ebene zu nutzen, um gewisse Blockaden auf Bundesebene zu überwinden. Es wäre schön, wenn die Spuarbeiten der Kantone auch im Bereich der Demokratiereform einen Beitrag zum nationalen Fortschritt leisten könnten.

Es sei beigefügt, dass man sich dasselbe auch für die Totalrevision der Bundesverfassung erhoffen darf. Insbesondere weil möglicherweise erst sie das Gefäss sein wird, mit dem eine grössere Demokratiereform verwirklicht werden könnte.

⁶⁶ Beispielsweise nach dem Vorschlag des Verfassungsentwurfes von Kölz/Müller, Art. 88: danach käme einer Standesinitiative die Wirkung einer Volksinitiative zu, wenn sie von je einem Drittel beider Räte unterstützt würde.

⁶⁷ Danach hätte eine Initiative von drei Kantonsparlamenten die gleiche Wirkung wie eine Volksinitiative. Verfassungsentwurf 1977, Art. 65.

⁶⁸ Vgl. WERTENSCHLAG 1990, S. 96f., S. 108f.; LOMBARDI 1990, S. 38f.

⁶⁹ Z.B. *BBl* 1987 III 105 oder die Ausführungen von Bundesrat KOLLER in diesem Heft..

Literatur:

ABROMEIT Heidrun / POMMEREHNE Werner (Hrsg.), Staatstätigkeit in der Schweiz, Bern 1992.

AUER Andreas, Les droits politiques dans les cantons suisses, Genève 1978.

BOLZ Urs, Die Volksrechte im Berner Verfassungsentwurf vom 31. Januar 1992, *ZBl* 1992, S. 433ff.

- Neuere Totalrevisionen von Kantonsverfassungen, in: *Gesetzgebung heute*, 2/1992, S. 55ff.

EICHENBERGER Kurt, Rechtsgutachten über Fragen der Zulässigkeit von Volksinitiativen im Bund, *ZBl* 1992, S. 405ff.

GERMANN Raimund, Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 1991, S. 257ff.

GIACOMETTI Zaccaria, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941 (Nachdruck Bern 1979).

GRISEL Etienne, Kommentar zur Bundeserfassung, Art. 89 Abs. 2; Art. 89bis, 1987.

- Initiative et référendum populaires, Lausanne 1987.

HÄBERLE Peter, Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz, insbesondere auf kantonaler Ebene, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1985, S. 303ff.

HÄNER Isabelle, Öffentlichkeit und Verwaltung, Diss. Zürich 1900.

IMBODEN Max, Die Volksbefragung in der Schweiz, in: *Faktoren der politischen Entscheidung*, Festgabe für Ernst Fraenkel, Berlin 1963, S. 404.

KÖLZ Alfred, Ausbau des Verwaltungsreferendums? *SJZ* 1981, S. 53ff.

- Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, *ZBl* 1982, S. 1ff.

- Bewahrung und Neubelebung der schweizerischen Demokratie durch institutionelle Reformen, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 1991, S. 271ff.

- Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative "40 Waffenplätze" sind genug - Umweltschutz auch beim Militär", *ZBl* 1992, S. 420ff.

KÖLZ Alfred / POLEDNA Thomas, Die "Einheitsinitiative" - Ei des Kolumbus oder Trojanisches Pferd? *ZSR* 1988, S. 1ff.

- LEHNER Franz, Phänomen Schweiz: Aufstieg und kein Niedergang? in: Abromeit/Pommerehne (Hrsg.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern 1992 S. 283ff.
- LINDER Wolf, Staatshandeln zwischen Akzeptanz und Blockade: Wie prägend ist das "Volk"? in: Abromeit/Pommerehne (Hrsg.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern 1992, S. 121ff.
- LOMBARDI Aldo, Die Einheitsinitiative: Eine Frucht der Totalrevision der Bundesverfassung, in: Lombardi/Wertenschlag, *Formen der Volksinitiative im Bund: heute und morgen*, Basel u.a. 1990, S. 7ff.
- MÜLLER Georg, *Kommentar zur Bundesverfassung*, Art. 4, 1987.
- MÜLLER Georg / AUBERT Jean-François, *Kommentar zur Bundesverfassung*, Art. 89 Abs. 1, 1987.
- MÜLLER Jörg Paul, *Kommentar zur Bundesverfassung, Informationsfreiheit*, 1986.
- MÜLLER Jörg Paul / SALADIN Peter, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht, in: *Berner Festgabe zum schweizerischen Juristentag*, Bern 1979, S. 405ff.
- SCHWALLER Konrad, Die solothurnische Volksmotion - ein neues Volksrecht? in: *Festgabe Alfred Rötheli*, Solothurn 1990, S. 221ff.
- STÄHELIN Philipp, *Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung*, Weinfelden 1991.
- STEINLIN Christoph, Möglichkeiten und Grenzen der politischen Innovation am Beispiel der Totalrevision der Berner Kantonsverfassung, in: *Festschrift Richard Bäumlin zum 65. Geburtstag*, 1992, S. 149ff.
- WERTENSCHLAG Rudolf, Strukturen und Formen der Volksinitiative, in: Lombardi/Wertenschlag, *Formen der Volksinitiative im Bund: heute und morgen*, Basel u.a. 1990, S. 55ff.
- WILDHABER Luzius, *Kommentar zur Bundesverfassung*, Art. 118 - 123, 1988.
- WÜTHRICH Werner, *Die kantonalen Volksrechte im Aargau*, Diss. St. Gallen, 1990.

Verfassungsentwürfe im Bund

VERFASSUNGSENTWURF 1977 (VE 1977)

MODELL-STUDIE DES EJPD vom 30.5.1985

VERFASSUNGSENTWURF KOELZ/MÜLLER, 2. Aufl. 1990

Berichte und Materialien

BUND

- Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wahlen, 1973.
- Bericht der Expertenkommission (Furgler) zum Verfassungsentwurf 1977.
- Bericht des Bundesrats über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Obrecht und Dürrenmatt) vom 30.10.1985, BBl 1985 III 1ff.
- Bericht des Bundesrats über die Legislaturplanung 1991-1995, BBl 1992 III 127ff.

AARGAU, Schlussbericht der Sachkommission 4, die Rolle des Volkes in der staatlichen Willensbildung, 1974.

BASEL-LAND: Dokumente zur Totalrevision der basellandschaftlichen Verfassung 1970 - 1987 (3 Bde).

- 1. Bericht der Prospektivkommission vom 7.3.1975.
- 2. Bericht der Prospektivkommission vom 30.3.1977.

SOLOTHURN

- Zwischenberichte der Sachkommission B.

GLARUS

- Kommentar zum Entwurf, 1981, Band I S. 133ff.

BERN

- Zwischenbericht der Verfassungskommission vom 19.4.1990.
- Vortrag der Verfassungskommission zum Verfassungsentwurf vom 31.1.1992.