

In Deutschschweizer Kantonen hat das Volk mehr Rechte

Die Schweiz ist eine fast perfekte Demokratie – doch es gibt Unterschiede zwischen den Landesteilen

ROGER BLUM

Die Demokratie ist weltweit unter Druck. Die Zahl der Länder, die autokratisch regiert werden, steigt. Die Zeitschrift «Economist» veröffentlicht jährlich einen Demokratie-Index, mit dem sie für die Länder den Wahlprozess und den Pluralismus, die Freiheiten der Menschen, die politische Beteiligung und Kultur sowie die Funktionsfähigkeit der Regierung misst.

Die Schweiz gehört mit ihren Volksrechten zu den fast perfekten Demokratien. Doch innerhalb der Landesgrenzen gibt es Unterschiede. Die grösste «Macht» haben die Stimmberechtigten in den Kantonen Glarus und Appenzell Innerrhoden. Denn an der Glarner Landsgemeinde kann jede einzelne Person einen Memorialsantrag einreichen oder einen Änderungsantrag zu einer Vorlage stellen. Ausserdem dürfen in Glarus bereits die 16-Jährigen abstimmen.

An der Innerrhoder Landsgemeinde kann jede einzelne Person eine Initiative vorlegen. Überdies hat die Innerrhoder Stimmbevölkerung das ausge dehnteste Wahlrecht, denn sie kann die

Regierung und das Kantonsgericht jährlich neu bestellen.

Die international vergleichende Forschung würde allerdings die beiden Kantone nicht als perfekte Demokratien einstufen. Wegen der offenen Abstimmung an der Landsgemeinde ist das Stimmgeheimnis nicht erfüllt, zudem gilt der Zwang, an einem festen Tag auf dem Landsgemeindeplatz anwesend zu sein. Abwesende verlieren faktisch ihr Stimmrecht.

Die Sammelfristen variieren

Die internationalen Bedingungen erfüllen hingegen die Kantone Zürich, Aargau, Baselland, Solothurn, Luzern, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Bern und Genf. Sie verlangen für die Unterstützung einer Initiative oder eines Referendums im Maximum zwei Prozent der Stimmberechtigten.

In diesen Kantonen – unter ihnen vier, die früher eine Landsgemeinde hatten, und fünf, die im 19. Jahrhundert eine starke demokratische Bewegung erlebten – ist der Zugang zu den Volksrechten niederschwellig. Einige Kantone haben

überdies die Palette der Volksrechte erweitert: Das Volk kann in Bern, Uri, Solothurn, Schaffhausen und im Thurgau auch die Regierung oder das Parlament abberufen. Im Tessin nur die Regierung, allerdings meist mit ziemlich hohen, abschreckenden Unterschriftenzahlen.

Zürich, Solothurn, Schaffhausen, Freiburg und Neuenburg kennen auch die «Volksmotion»: das Recht von 100 Stimmberechtigten (in Freiburg 300), dem Parlament einen Antrag zu stellen. In Appenzell Ausserrhoden kann dies sogar jeder einzelne Bürger oder jede Bürgerin tun. Ähnlich ermöglichen viele Städte mit Parlament die Einzelinitiative.

Besonders originell ist der Bevölkerungsvorstoss in der Stadt St. Gallen, den 15 Personen im Alter von über 13 Jahren und unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit einreichen können. In den Kantonen Neuenburg und Jura sind zudem Ausländer stimmberechtigt. Auf Gemeindeebene auch in den Kantonen Freiburg, Waadt und Genf sowie in einigen Dörfern Graubündens und Appenzell Ausserrhodens.

Das macht deutlich: mehr Volksrechte in Deutschschweizer Kanto-

nen, mehr Beteiligungsberechtigte in der Romandie. Von Kanton zu Kanton verschieden sind ferner die Sammelfristen für Initiativen und Referenden. Die grosszügigsten Fristen kennen Uri, Schaffhausen, Graubünden, das Wallis, Schwyz, Nidwalden und Zug. Enge Grenzen sind in Genf gesetzt: Dort müssen die Unterschriften für ein Referendum in 40 Tagen, jene für eine Initiative in vier Monaten gesammelt werden.

Das Referendum angepasst

Schon 1999 ermittelte der Zürcher Ökonom Alois Stutzer anhand der Stichjahre 1970 und 1996 einen Demokratie-Index für die Schweizer Kantone, wobei er die Landsgemeindkantone, deren es damals noch fünf gab, ausklammerte. In seiner Studie liegen Kantone wie Uri, Solothurn, Baselland, Schaffhausen und Aargau an der Spitze. Da seither 30 Jahre vergangen sind, sind seine Daten allerdings überholt.

Vor wenigen Jahren entwickelten die Schweizer Politikprofessoren Lucas Leemann und Isabelle Stadelmann-Steffen den Index für subnationale direkte Demokratie. Mit dessen Hilfe vergleiche-

nen sie Gliedstaaten in den USA, in Deutschland, Österreich und in der Schweiz. Der Index weist die Kantone Glarus, Aargau, Obwalden, Solothurn, Wallis, Schaffhausen, Uri und Graubünden als am demokratischsten aus.

Diese hohe Dosis an Demokratie in den Schweizer Kantonen ist in der heutigen Zeit nicht hoch genug einzuschätzen. Doch immer wieder kommt die Forderung auf, die Unterschriftenzahl für Initiativen und Referenden zu erhöhen. Der leichte Zugang verleite zu Missbrauch. Ist dem so?

Daniel Kübler, Professor für Demokratieforschung an der Universität Zürich, weist darauf hin, dass in den Kantonen bei Reformen der Volksrechte vor allem das obligatorische Referendum angepasst wurde. Die Unterschriftenzahlen wurden dagegen deutlich seltener verändert. Man habe den leichten Zugang erhalten wollen. In der Nutzung gebe es zwar einen Rückgang, der aber eher mit einer Ermüdung der Parteien und Interessengruppen zu tun habe. «Es gibt keine Evidenz für eine Übernutzung oder für die These, dass das Unterschriftensammeln leichter ist als früher.»