



Staatsrecht III

Gruppe 1

Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M.

Dienstag, 1. Mai 2018, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

Lektion 10 Demokratisches Instrumentarium (Fortsetzung)



Repetitionsfragen

1. Welchen inhaltlichen Anforderungen müssen sämtliche Änderungen der Bundesverfassung genügen?
2. Welchen zusätzlichen Anforderungen unterliegen Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung?
3. Was versteht man unter einer «Verwaltungsinitiative»? Ist sie auf Bundesebene möglich?
4. Welche Grundsätze hat das Bundesgericht im BGE 139 I 16 vom 12. Oktober 2012 in einem Obiter dictum für seine zukünftige Rechtsprechung bei Normkonflikten zwischen der Bundesverfassung und der EMRK in Aussicht gestellt?
5. Welchen Inhalt haben die «zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts», wie sie in der Bundesverfassung genannt werden?
6. Ist der Entscheid der Bundesversammlung, die sog. «Rheinau-Initiative» für gültig zu erklären, heute noch relevant?



Lernziele

1. **Begriff und Formen des Referendums erklären können.**
2. **Auswirkungen des Referendums auf das politische System der Schweiz verstehen.**
3. **Zusammenhänge zwischen direkter und repräsentativer Demokratie auf Bundesebene kompetent darlegen können.**
4. **Vorteile, Nachteile und politische Auswirkungen der Mehrheitswahl (Majorz) einerseits und der Verhältniswahl (Proporz) andererseits anhand konkreter Beispiele darlegen können.**



Programm

1. **Repetitionsfragen**
2. **Referendum**
 - a. Grundlagen
 - b. Auswirkungen auf das politische System
3. **Interdependenz direkter und repräsentativer Demokratie**
4. **Nationalratswahlen**
 - a. Wahlsysteme: Mehrheits- und Verhältniswahl (Majorz und Proporz)
 - i. Westminster-System und Gefahr des «*Gerrymandering*»
 - ii. Einführung des Proporztes für die Wahl des Nationalrates im Jahr 1918
 - b. Wahlen in den Nationalrat
5. **Rekapitulation**



Referendum

– Begriff

- Recht der Stimmbürgerschaft, über die Annahme oder Verwerfung einer von der Bundesversammlung (Parlament) beschlossenen Vorlage zu beschliessen
- «Volksveto» («Bremspedal»)

– Arten

- **obligatorisches Referendum**
 - zustimmender Beschluss muss von Amtes wegen der Abstimmung durch Stimmberechtigte und – unter Vorbehalt der Fälle gemäss Art. 140 Abs. 2 Bst. a-c BV – Kantone («Stände») zugeleitet werden.
- **fakultatives Referendum**
 - zustimmender Beschluss wird der Abstimmung durch die Stimmberechtigten nur dann zugeleitet, wenn dies von 50'000 Stimmberechtigten oder 8 Kantonen binnen 100 Tagen ab Veröffentlichung des Erlasses verlangt wird.

Seite 5



obligatorisches Referendum (Art. 140 BV)

- **obligatorisches Referendum von Volk und Ständen** (Mehrheit der Stimmenden und der Kantone nötig; Art. 140 Abs. 1 i.V.m. Art. 142 Abs. 2 BV)
 - Änderungen der BV;
 - dringliche Bundesgesetze ohne Grundlage in der BV mit einer Geltungsdauer von mehr als einem Jahr;
 - Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit;
 - Beitritt zu supranationalen Organisationen.
- **obligatorisches Volksreferendum** (vgl. Art. 60 BPR; Mehrheit [nur] der Stimmenden nötig; Art. 140 Abs. 2 i.V.m. Art. 142 Abs. 1 BV)
 - Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung (sog. «Vorabstimmung» über die Grundsatzfrage der Durchführung einer Totalrevision);
 - durch die Bundesversammlung abgelehnte Volksinitiativen auf Teilrevision der BV in der Form der allgemeinen Anregung;
 - «Vorabstimmung» über die Durchführung einer Totalrevision bei Uneinigkeit der Räte über die Durchführung einer (behördlich initiierten) Totalrevision der BV.

Seite 6



fakultatives Referendum (Art. 141 BV)

- **erforderliche Mehrheit:** Mehrheit der Stimmenden (immer «Volksreferendum»)
- **Gegenstände**
 - Bundesgesetze;
 - dringliche Bundesgesetze;
 - Einzelakte, soweit durch die Bundesverfassung oder Bundesgesetz vorgesehen (Verwaltungs- oder Beschlussreferendum).
 - fakultatives Staatsvertragsreferendum
 - unbefristete, unkündbare Verträge;
 - Beitritt zu einer internationalen Organisation;
 - «gesetzeswesentliche» Verträge (Parallelität zu Art. 164 Abs. 1 BV):
 - wichtige rechtsetzende Bestimmungen;
 - Umsetzung durch Bundesgesetz erforderlich.



Wirkungsweise und Funktionen des Referendums

1. Integration: Zwang zu breitem politischem Konsens

- blosser Möglichkeit des obligatorischen oder fakultativen Referendums zwingt zur Berücksichtigung möglichst aller «referendumsfähigen» Interessengruppen in- und ausserhalb des Parlaments
 - Vernehmlassungsverfahren
 - *aber:* Problem der unterschiedlichen Durchsetzungsfähigkeit politischer Interessen bleibt ungelöst
- Referendum wird auch von gut organisierten, durchsetzungstarken Interessengruppen genutzt
 - «repräsentative Umbildung des fakultativen Referendums»; Leonard NEIDHART

2. Präferenz für den Status quo («*status quo-bias*»)

- grosse Anzahl der «Vetospiele» verlangsamt politischen Prozess und setzt damit Anreize für die Beibehaltung des Status quo

3. Eindämmung expansiver Fiskalpolitik

- hohe Hürde für die Ausweitung der fiskalischen Staatstätigkeit (Ausgaben, Einnahmen, Verschuldung)



Interdependenz direkter und repräsentativer Demokratie

- **Meinungsbildung der Stimmberechtigten: «shortcuts»**
 - Möglichkeit zur rational vereinfachten Meinungsbildung (sog. kognitive Abkürzungen bzw. *shortcuts*) anhand von Parolen vor Abstimmungen durch Behörden, Parteien, Verbände und Medien
- **Responsivität, Interaktion und Integration**
 - Volksinitiative: kein Monopol der pol. Eliten beim «agenda setting»
 - *aber*: Umsetzung von Volksinitiativen durch Behörden (s. BV 190)
 - Referendum: Zwang zu breitem parlamentarischem Konsens
 - Wandel von der liberalen Mehrheits- zur Konsens- und Konkordanzdemokratie (Integration traditioneller Minderheiten in das politische System)
 - «blinder Fleck»: nicht-traditionelle Minderheiten
 - viele «Vetospieler»: Tendenz zur Beibehaltung des Status quo
 - teilweise Transformation des Referendums vom Volks- zum Verbandsrecht («repräsentative Umbildung des fakultativen Referendums»); Leonard NEIDHART)

Johannes REICH, Direkte Demokratie und Völkerrecht im Konflikt, ZaöRV 68 (2008) S. 980-1025
(online: www.rwi.uzh.ch/jreich > Publikationen) Seite 9



Wahlsysteme: Westminster – «the first past the post»



Wahlen ins Unterhaus (House of Commons) im Jahr 2001

Labour	42,0 % der Stimmen*	413 Sitze	62,7 % der Sitze
Conservative	32,7 % der Stimmen*	166 Sitze	25,2 % der Sitze
Liberal Democrat	18,0 % der Stimmen*	52 Sitze	7,9 % der Sitze

*) Nicht aufgeführte Stimmen gingen an Kleinparteien (Scottish Independence Party, Sinn Fein etc.)

Seite 10



«Crimes against Geography»: Gerrymandering

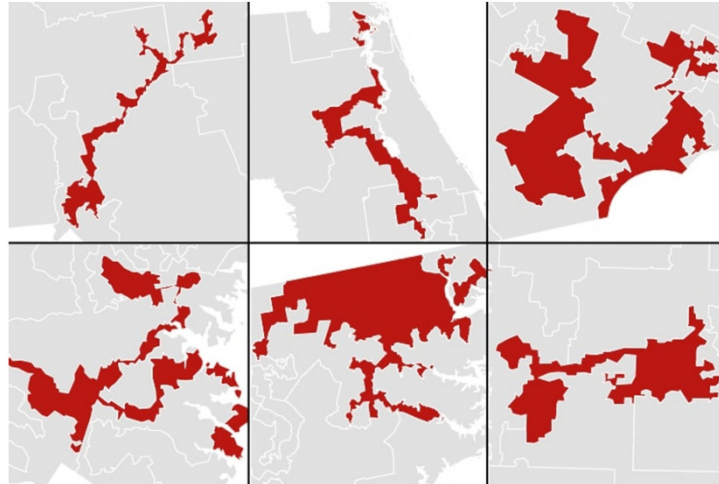


Bild: Washington Post, 15. Mai 2014



«Goofy kicking Donald Duck»: Pennsylvania's 7th (former) Congressional District

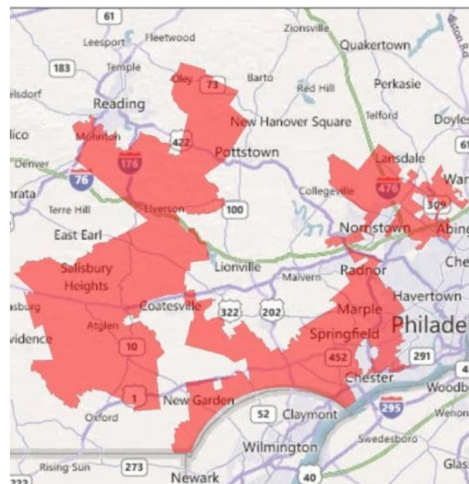


Bild: Washington Post, 15. Mai 2014



Wahlssysteme: *gerrymandering* [noun]/*to gerrymander* [verb]



Elbridge GERRY

* 1744; † 1814

Vizepräsident der USA (1813/14)

Gouverneur von Massachusetts (1810-1812)



salamander



Wahlssysteme: Major- oder Proporzwahlverfahren?

«[Das Majorwahlrecht] hat auch dazu beigetragen, aus den Wahlen
jeweilen eine Mehrheit hervorgehen zu lassen, welche ein
unentbehrliches Erfordernis des parlamentarischen Lebens und
jeder Regierung ist: denn, wenn im Parlament nicht eine Mehrheit,
welche die Regierung zu stützen bereit ist, und nicht eine auf eine
Mehrheit sich stützende Regierung besteht, so ist es auch mit dem
Parlamentarismus aus; es herrscht dann nur noch Verwirrung und
Anarchie. Nur zu oft haben die Minderheiten (...) eine
unversöhnliche oder Obstruktions-Politik getrieben, sich
herausfordernd und heftig benommen (...).»

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das
Initiativbegehren um Einführung des Verhältniswahlsystems für den
schweizerischen Nationalrat vom 25. Februar 1910, BBl 1910 I 477-509, 488, 490



Wahlsysteme: Majorz- und Proporzwahlverfahren?



Volksinitiative «für die Proporzwahl des Nationalrates»
(angenommen in der Abstimmung von Volk und Ständen am 13. Oktober 1918)

Bildrechte: Graphische Sammlung der Schweizerischen Nationalbibliothek

Seite 15



Wahlen in den Nationalrat

Sitzzahl und Verteilung der Sitze auf die Kantone

- **Art. 149 Abs. 1 BV:** 200 Abgeordnete
- **Art. 149 Abs. 4 BV:** Verteilung der Sitze
 - Art. 16 und Art. 17 BPR: Wohnbevölkerung als Basis, aber mind. 1 Sitz
 - Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates (SR 161.12)

Wahlsystem

- **Art. 149 Abs. 2 BV:** direkte Volkswahl nach dem Proporzsystem
 - Sonderfälle: Kantone mit nur einem Sitz
 - Wahlverfahren (Art. 34-46 BPR; vgl. Reader, Dok. 13)
 - nicht gebundene Listen (Art. 35 BPR)
 - Kandidatenstimmen
 - Parteistimmen
- **Art. 149 Abs. 3 BV:** Kantone als Wahlkreise

Seite 16



Rekapitulation

1. Die Mehrheitswahl (Majorz) ermöglicht klare Mehrheiten und eindeutige politische Verantwortlichkeiten. Sie erhöht indessen die Gefahr der manipulativen Festlegung von Wahlkreisen (*Gerrymandering*) und bietet regional nicht konzentrierten Kleinparteien kaum Chancen. Beim Verhältniswahlrecht ist das Parlament ein getreueres Abbild einer politisch pluralen Wählerschaft.
2. Volksinitiative und Referendum erfüllen teilweise komplementäre Funktionen als «Schwungrad» (Gaspedal) und «Bremsklotz» (Bremspedal) der direkten Demokratie.
3. Direkte und repräsentative Demokratie sind in der Schweiz auch auf Bundesebene eng gekoppelt. Volksinitiativen entfalten z.B. häufig indirekte und langfristige Wirkungen; das Referendum hat mit seinem Zwang zu einem breiten Konsens eine integrierende Wirkung. Zudem ermöglichen Abstimmungsparolen Stimmberechtigten rationale «kognitive Abkürzungsstrategien» bei der Entscheidungsfindung.

Seite 17



Ausblick: Lektion 11 vom 8. Mai 2018

- «Politische Rechte»
 - Themen
 - Stimm- und Wahlrecht
 - Schutz des Stimm- und Wahlrechts
 - Pflichtlektüre
 - § 42 des Lehrbuchs
 - Dok. 17 und 18 des Readers

Seite 18



**Universität
Zürich^{UZH}**

Rechtswissenschaftliches Institut

Vielen Dank!

Prof. Dr. Johannes Reich

Universität Zürich
Rechtswissenschaftliches Institut
Rämistrasse 74/8
8001 Zürich

Büro: RA I F-007

Email: Johannes.Reich@wi.uzh.ch

Seite 19