
Riccardo Jagmetti*

ERLEBTE DEMOKRATIE IM WANDEL¹

L'acquis démocratique

Vieles war längst erreicht, als meine Altersklasse in den späten 1940er Jahren ihr Studium aufnahm. Der grosse Umbruch von 1798 hatte allen Schweizern die *Freiheit* gebracht. Die grundlegenden Staatsideen waren aber in unserm Land weder entwickelt noch früh umgesetzt worden; vielmehr war die Schweiz erst nach der Entwicklung in England², in Amerika³ und in Frankreich⁴ zu einer freiheitlichen Ordnung gelangt. Die Regeneration von 1830/31 brachte den *liberalen Rechtsstaat* auf Kantonsebene mit Beginn im Kanton Tessin am 4. Juli 1830, also noch vor der Pariser Julirevolution (vom 29./30. Juli 1830)⁵. Das freiheitlich-rechtsstaatliche Konzept lag auch der Bundesverfassung von 1848 zugrunde mit dem amerikanischen Einfluss auf unsere *föderalistische Staatsorganisation*⁶. Das alles geschah im Zuge der ersten industriellen Revolution, die mit der Entwicklung der Dampfmaschine eingesetzt⁷, zu einer grundlegenden Änderung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse geführt und die Urbanisation eingeleitet hatte.

* Em. Prof. ETH Zürich (1962-1995) für Rechtswissenschaft, Dr. iur., Ständerat des Kantons Zürich (1983-1995, Präsident des Ständerates 1994).

¹ Referat vor dem Arbeitskreis für Verfassungsgeschichte an der Universität Zürich, 20. Januar 2009, aktualisiert Ende September 2009.

² Bill of Rights, October 23rd 1689; JOHN LOCKE, Two Treatises of Civil Government, Erstausgabe anonym 1690.

³ Virginia Bill of Rights, June 12th 1776; Declaration of Independence, July 4th 1776 (verfasst von THOMAS JEFFERSON); Constitution of the United States of America, September 17th 1787; ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON, JOHN JAY, The Federalist, 1787/1788; First Amendment, September 1789, ratified 1791 («Bill of Rights»).

⁴ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789; Constitution française du 3 septembre 1791.

⁵ Zu den Regenerationskantonen gehörte u.a. Zürich, wo nach der Volksversammlung in Uster vom 22. November 1830 eine neue Kantonsverfassung ausgearbeitet und am 20. März 1831 von den Stimmberechtigten angenommen wurde.

⁶ JOHANN JAKOB RÜTTIMANN, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, 3 Bände, Zürich 1867-1876.

⁷ Englisches Patent an Thomas Savary 1698 für eine dampfbetriebene Grubenpumpe («for raising water by fire»); amerikanisches Patent an James Watt 1767 für den Kondensator an der Dampfmaschine.

Gleichlaufend mit der zweiten industriellen Revolution, gekennzeichnet durch die Entwicklung des Verbrennungsmotors, der Elektrotechnik und der industriellen Chemie, erfolgte der Übergang zur *direkten Demokratie*, im Kanton Zürich mit dem Wechsel von der Bürgergemeinde zur Einwohnergemeinde 1865/1866 und der Einführung von Referendum und Initiative für die Gesetzesstufe 1869⁸, auf Bundesebene mit dem fakultativen Gesetzesreferendum 1874 und der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung 1891.

Eine starke *Veränderung der gesellschaftlichen Strukturen* und der politischen Landschaft ergab sich vor und nach dem Ersten Weltkrieg. Die Proporzwahl des Nationalrates wurde nach den Ablehnungen von 1900 und 1910 in der Volksabstimmung vom 13. Oktober 1918 beschlossen. Die Vermögensabgabe von bis zu 60% zur grundlegenden Umgestaltung der Gesellschaftsstruktur wurde am 3. Dezember 1922 verworfen⁹. Die sozialstaatliche Entwicklung, die Mitte des 19. Jahrhunderts in den Kantonen eingeleitet worden war, vollzog sich vielmehr schrittweise ohne Beseitigung der liberalen Gesellschaftsordnung mit dem Kranken- und Unfallversicherungsgesetz von 1911 und dem späteren Ausbau der Sozialversicherungen sowie des Arbeitnehmerschutzes.

Das alles war für uns nicht erlebte Vergangenheit, sondern das, was sich in Anlehnung an die EU-Terminologie als «l'acquis démocratique» bezeichnen liesse.

Die autoritäre Epoche und ihre Ablösung

Vergangenheit waren in den eigenen Studienjahren im Wesentlichen auch die Dringlichkeitspraxis der Krisenzeit nach 1930 und das Vollmachtenregime der Kriegsjahre. Unsere Lehrer aber hatten sich damit auseinandergesetzt und sich dabei stark und mit viel Beachtung engagiert, so dass die Erinnerung noch wach war. Und wir selbst erlebten bewusst und zum Teil als Stimmberrechtigte die Abkehr von diesen Beschränkungen der Demokratie.

Der «schwarze Freitag»¹⁰ war 1929 der Auslöser der globalen Krise der dreissiger Jahre. In den Wintermonaten erreichte die Arbeitslosenzahl in der

⁸ Verfassung des Kantons Zürich vom 18. April 1869.

⁹ BB über das Volksbegehren betreffend die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe vom 13. Oktober 1922 mit dem Initiativtext und der Empfehlung auf Ablehnung (BB1 1922 III 411). Die Initiative wurde abgelehnt mit einem Ja-Stimmen-Anteil von nur 13.0 % und von allen Kantonen.

¹⁰ 25. Oktober 1929 mit dem Crash an der New Yorker Börse.

Schweiz rund 100'000, dies bei einer Bevölkerung von etwas mehr als der Hälfte der heutigen¹¹. Dieser Herausforderung begegnete der Bund mit einer Vielzahl von Bundesbeschlüssen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe, die *dringlich* erklärt wurden und damit nach damaliger Ordnung dem Referendum endgültig entzogen waren. Das geschah für die Finanzordnung mit der Erhebung neuer Steuern, für soziale Massnahmen, für einschneidende wirtschaftliche Vorkehren und für die Gewährleistung der Sicherheit¹². Bei vielen der dem obligatorischen oder fakultativen Referendum entzogenen Beschlüsse bestand anerkanntermassen keine Dringlichkeit¹³. Das Vorgehen war vielmehr Ausdruck einer Skepsis gegenüber der Fähigkeit der Bürger zu sachgerechten Entscheiden – die Bürgerinnen hatten damals ohnehin keinen Anteil an den politischen Rechten. Der Ausschluss der Bürger von der Mitwirkung wurde in einem Teil der Literatur und von den Behörden begründet mit der mangelnden Einsicht in Bedeutung und Tragweite der Vorlage, mit dem fehlenden Gemeinwillen und mit der Gefahr eines Abstimmungskampfes, der im Übermass geführt würde¹⁴. Engagiert dagegen aufgetreten ist namentlich mein späterer Lehrer Zaccaria Giacometti, der eine Analyse 1937 mit dem Titel überschrieb: «Das autoritäre Bundesstaatsrecht»¹⁵. Auch in der Bevölkerung regte sich Widerstand, der in drei Volksinitiativen von 1936 und 1938 zum Ausdruck kam¹⁶. Vergessen wir den historischen Zusammenhang nicht: das autoritäre Staatsverständnis hatte sich in Europa und namentlich in unseren Nachbarstaaten durchgesetzt, in Italien 1922, in Deutschland und in Österreich 1933, ebenso in verschiedenen andern Staaten und 1940 selbst in Frankreich. Wir waren zwar davon verschont, aber ganz unbeeinflusst von solchen Ideen blieb auch die Schweiz nicht.

Am 30. August 1939 beschlossen beide Kammern in kurzen Sitzungen, dem Bundesrat *Vollmachten* zu erteilen, die sich auf die Verfassungsänderung und die gesamte Gesetzgebung bezogen¹⁷. Zwischen dem 1. September 1939 und dem 31. Mai 1945 trat die Bundesversammlung durchaus zu Sessionen

¹¹ BBl 1934 III 379, 1936 III 13.

¹² Dazu: DAVID REICH, *Direkte Demokratie in der Krise*, Basel 2007.

¹³ Nach GIACOMETTI S. 54 (Anm. 15) bei den meisten.

¹⁴ So JACOB WACKERNAGEL jr., *Zur Lehre vom Staatsnotstand*, ZSR 1937 S. 169-201, insbes. S. 201 mit Verweis auf die Haltung von Bundesrat und Bundesversammlung im Zusammenhang mit der Finanzordnung.

¹⁵ ZACCARIA GIACOMETTI, *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis (Das autoritäre Bundesstaatsrecht)*, in: Festgabe Fritz Fleiner, Zürich 1937, S. 45-84.

¹⁶ Anm. 23.

¹⁷ BB über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 30. August 1939 (AS Bd. 55 S. 769). Der Bundesrat wollte sich auch hier auf die Dringlichkeit berufen (BBl 1939 II 213 ff., insbes. 215/216), doch die Räte strichen die entsprechende Bestimmung und anerkannten damit, dass sie sich auf extrakonstitutionelles Notrecht beriefen.

zusammen, beschritt aber nur in 18 Fällen den Weg der ordentlichen Gesetzgebung¹⁸, erliess oder verlängerte noch einige dringliche Bundesbeschlüsse und überliess im Übrigen die Rechtsetzung dem Bundesrat, der wesentliche Bereiche selbständig ordnete¹⁹. So wurden die direkte Bundessteuer (als «Wehrsteuer»), die Warenumsatzsteuer und weitere Steuern ohne Mitwirkung des Parlaments durch Bundesratsbeschlüsse eingeführt²⁰. Gewiss: die Schweiz war bedroht und musste handlungsfähig bleiben. Im Rückblick scheint es aber doch, dass die Bundesversammlung die Verantwortung in stärkerem Masse an die Regierung abgetreten hat, als dies unerlässlich gewesen wäre.

Für die direkte Demokratie waren die Jahre 1931-1945 eine magere Zeit. Die Bürger hatten sich nur zu 28 Vorlagen zu äussern; in 12 dieser Fälle war die Initiative nicht von den Behörden, sondern von den Stimmberechtigten ausgegangen²¹. In den letzten 15 Jahren, also 1994-2008 betrug die Zahl der eidgenössischen Abstimmungsvorlagen demgegenüber 135²².

Die Dringlichkeitspraxis hatte ein Unbehagen in weiten Kreisen ausgelöst. Von den drei in den 1930er-Jahren dagegen lancierten Initiativen führte nur eine zu einem Teilerfolg mit einem Gegenvorschlag der Bundesversammlung, der anfangs 1939 angenommen wurde²³. Danach war für die Dringlichkeitsklärung ein qualifiziertes Mehr in jedem der Räte erforderlich, und solche Bundesbeschlüsse waren zu befristen. Erst in der Nachkriegszeit, nämlich am

¹⁸ So beim Erlass des BG über den unlauteren Wettbewerb vom 30. September 1943 (UWG) und des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG).

¹⁹ Als besonders umfangreiches Beispiel: BRB über die Seeschifffahrt unter der Schweizerflagge vom 9. April 1941 (BS 7, 502) als erstmalige Regelung dieser Materie.

²⁰ BRB über die Warenumsatzsteuer vom 29. Juli 1941 (BS 6, 173); BRB über die Luxussteuer vom 13. Oktober 1942 (BS 6, 209); BRB über die Verrechnungssteuer vom 1. September 1943 (BS 6, 326); BRB über die Erhebung einer Wehrsteuer vom 9. Dezember 1940 (BS 6, 350); BRB über die Erhebung eines neuen Wehropfers vom 20. November 1942 (BS 6, 418); BRB über die Erhebung einer eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer vom 12. Januar 1940 (BS 6, 437).

Der BRB über die eidgenössische Getränkesteuer vom 4. August 1934 beruhte auf dem (dringlichen) BB über ausserordentliche und vorübergehende Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt vom 13. Oktober 1933.

| | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|
| ²¹ Volksabstimmungen | 1931-1935 | 1936-1940 | 1941-1945 |
| über Initiativen und/oder Gegenentwürfe | 3 | 5 | 4 |
| über BB zur Revision der BV | 2 | 3 | 0 |
| über BG | 6 | 3 | 2 |

²² Details in Anm. 68.

²³ Volksabstimmung vom 22. Januar 1939 mit Annahme des Gegenentwurfs zur zurückgezogenen Initiative der «Richtlinienbewegung». Die Initiative der Kommunistischen Partei von 1936 war 1938 abgelehnt worden, jene des Landesrings der Unabhängigen von 1938 wurde 1940 zurückgezogen.

11. September 1949, wurde das nachträgliche Referendum gegen dringliche Erlasse der Bundesversammlung eingeführt, wie wir es heute kennen. Das geschah aber nicht aus Einsicht der Behörden, sondern gegen den Willen von Bundesversammlung und Bundesrat durch die knappe Annahme einer entsprechenden Volksinitiative²⁴.

Ebenso zögerlich verhielten sich Parlament und Regierung bei der Aufhebung der Kriegsvollmachten. Einen Abbau beschloss die Bundesversammlung am 6. Dezember 1945²⁵, und die eigentliche Aufhebung – auch diese mit Übergangsregeln – folgte am 18. Dezember 1950²⁶, mithin fünfeneinhalb Jahre nach Kriegsende. Eine Referendums Klausel enthielten beide Bundesbeschlüsse nicht; was ohne Volk beschlossen worden war, wurde auch ohne Volk aufgehoben.

Kaum hatte ich das Stimmrecht, erhielt ich Gelegenheit zu praktischer Erfahrung mit den demokratischen Institutionen, indem ich – ohne eigenes Zutun – zum Stimmzähler in Zürich 2 gewählt wurde. Damit erhielt ich auch Einblick in die Demokratie «hinter den Kulissen» und sah, dass sie durchaus funktionierte. Missbräuche wie die Nennung von Stalin auf dem Wahlzettel ausgerechnet für die Friedensrichterwahl oder Meinungsäusserungen, die den Wahlzettel ungültig machten, waren recht selten.

Institutionelle Entwicklung

Mit der Rückkehr zur direkten Demokratie war die institutionelle Entwicklung nicht abgeschlossen. Bedeutendster Beschluss war jener vom 7. Februar 1971 mit der Einführung des *Frauenstimmrechts* auf eidgenössischer Ebene, das vier Monate später in der Abstimmung über den Umweltschutzartikel der Bundesverfassung erstmals zum Tragen kam. Im Rückblick ist es schwer nachvollziehbar, dass die Bürgerinnen so lange von den politischen Rechten ausgeschlossen waren. Und auch 1971 ging es nicht ohne Widerstand. Ein Drittel der Stimmberechtigten und die Mehrheit in den Nordostschweizer und den Innerschweizer Kantonen widersetzte sich der längst fälligen Verfassungsrevision²⁷. Die meisten Kantone waren vorangegangen; als letzter folgte

²⁴ Volksabstimmung vom 11. September 1949 mit Annahme der Initiative (mit 50.7% Ja-Stimmen und Annahme in 12½ von damals 22 Kantonen).

²⁵ BB über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 6. Dezember 1945 (BS 1, 88).

²⁶ BB über die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 18. Dezember 1950 (AS 1950, 1493).

²⁷ Nein-Stimmenanteil gesamtschweizerisch: 34.3%; ablehnend waren die Kantone UR, SZ, OW, GL, AR, AI, SG und TG.

Appenzell-Innerrhoden 1992 nach einem Bundesgerichtsurteil von 1990²⁸. Die Zahl der Stimmberechtigten hatte sich damit mehr als verdoppelt²⁹, was Anlass gab, 1977 die Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum zu erhöhen³⁰. Eine zusätzliche Erweiterung des Kreises der «Aktivbürger» brachte 1991 die Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre³¹. Mit dieser Regelung erhielt eine erweiterte Gruppe jener das Mitspracherecht, welche die zu fassenden Beschlüsse längerfristig betreffen und die an der Schwelle der Verantwortung stehen.

Beim Entscheid über die Zulassung des *doppelten Ja* bei Abstimmungen über Initiativen und Gegenentwürfe gehörte ich zu den Befürwortern. Weil es sich um das Verfahren der Verfassungsrevision handelte, stellte ich den Antrag, die Frage auf Verfassungs- und nicht auf Gesetzesstufe zu regeln, was dann auch geschah³². Das trug mir doppelte Kritik ein: Meine befürwortende Haltung veranlasste einen Politiker, mich als «Superdemokraten» zu tadeln, was ich aber als Lob verstand. In einem Fernsehgespräch bezeichnete eine Nationalrätin meinen Antrag, die Frage auf Verfassungsstufe zu regeln, als Husarenritt, weil einige Befürworter befürchteten, das Hindernis für die Einführung werde zu gross. Dazu bestand aber kein Anlass, wie die Annahme der Vorlage 1987 durch 63% der Stimmberechtigten und 21 Kantone bewies³³.

Von den *institutionellen Reformen in den Kantonen* seien die Abschaffung der Landsgemeinden in Obwalden, Nidwalden und Appenzell-Ausserrhoden in den Jahren 1996-1998 und der Übergang vom obligatorischen zum fakultativen Gesetzesreferendum in gewissen Kantonen (in Zürich 1998) erwähnt. Nicht zu befeunden vermag ich mich mit dem «konstruktiven Referendum», bei dem eine gewisse Zahl von Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag zum Beschluss des Parlaments den Bürgerinnen und Bürgern zum Entscheid vorlegt, wie das die neue Zürcher Kantonsverfassung vorsieht und

²⁸ BGE 116 Ia 359 ff. vom 27. November 1990; Landsgemeindebeschluss vom 26. April 1992.

²⁹ Auf 215.5 % des vorherigen Standes.

³⁰ Volksabstimmung vom 25. September 1977 mit je einer Vorlage für Referendum und Initiative.

³¹ Volksabstimmung vom 3. März 1991 (72.7 % Ja-Stimmen mit Zustimmung aller Kantone bei einer Stimmbeteiligung von nur 31.3%). Die Zahl der Stimmberechtigten stieg damit auf 103.4% des vorherigen Standes.

³² Beschlüsse des Ständerates vom 11. März und 30. September 1986 (AB S 1986, 71-83 und 520-528) und des Nationalrates vom 11. Dezember 1986 (AB N 1986, 1850/1851).

³³ Volksabstimmung vom 5. April 1987 (Stimmbeteiligung: 42.3% mit der Asylrechtsrevision als eine der weiteren Vorlagen).

wie es schon gehandhabt worden ist³⁴. Auch wenn das Parlament dazu noch Stellung nehmen kann, wird auf diesem Weg die Aufteilung der rechtsetzenden Gewalt auf Regierung, Parlament und Volk stärker durchbrochen als bei der Volksinitiative, bei der die gewählten Behörden in Kenntnis des eingereichten Entwurfs entscheiden können, ob sie diesem zustimmen, ihn ablehnen oder einen Gegenentwurf beschliessen wollen. Plebiszitäre Volksentscheide an den gewählten Behörden vorbei entsprechen nicht unserem ausgebauten System mit checks and balances.

Nach der klassischen Vorstellung bezieht sich im gewaltenteilenden Staat die Demokratie auf die *Rechtsetzung*. Nicht alle Normen können jedoch im direkt-demokratischen Verfahren erlassen werden; rein quantitativ dominieren die Verordnungsbestimmungen, indem die Mehrheit der Rechtssätze in dieser Form ergeht, wobei es sich nicht um die grundlegenden handeln sollte. Umgekehrt werden aber auch Entscheide, die inhaltlich *Verwaltungsakte* sind, den Stimmberechtigten vorgelegt. Das begann im 19. Jahrhundert mit dem Finanzreferendum³⁵ und fand seine Fortsetzung in dem, was als Objektreferendum bezeichnet sei und sich auf Beschlüsse bezieht, mit denen keine Ausgaben des Gemeinwesens verbunden sind. Als Beispiele seien die Rahmenbewilligungen für Kernanlagen³⁶ und Konzessionen, insbesondere solche zur Nutzung der Wasserkraft, erwähnt³⁷. Das mag der Theorie über die Zuweisung der Funktionen an die Staatsorgane nicht entsprechen, doch gilt es zu bedenken, dass gewisse Grossanlagen die Bevölkerung stärker und auch längerfristig betreffen können als Gesetze in speziellen Bereichen, die einen relativ kleinen Kreis von Adressaten haben.

Neue Entscheidungsstrukturen erforderte die *Raumplanung*. Max Imboden hatte schon in seiner Zürcher Vorlesung über kantonales Verwaltungsrecht im Sommer 1952 auf die Problemstellung bei dem, was er als linear-geometrische Vorschriften bezeichnete, hingewiesen. Die Entwicklung in den 1960er und 1970er Jahren zeigte, dass die durch Nutzungspläne geschaffene

³⁴ Art. 35 KV vom 27. Februar 2005 (SR 131.211). Anwendungsfall: Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare vom 17. Juni 2007 mit Annahme des Gesetzes und Ablehnung des Gegenvorschlags. – Auf nationaler Ebene wurde eine entsprechende Initiative in der Volksabstimmung vom 24. September 2000 abgelehnt mit 34.1% Ja-Stimmen und Ablehnung durch alle Kantone. Der Vorschlag sah vor, dass der Gegenentwurf von 10 Mitgliedern des Nationalrates oder 3 des Ständerates hätte unterstützt werden müssen. Die Räte hätten dazu aber nicht Stellung nehmen können.

³⁵ Der Kanton Zürich führte dieses gleichzeitig mit dem obligatorischen Gesetzesreferendum und der Gesetzesinitiative durch die Verfassung vom 18. April 1869 ein.

³⁶ Art. 48 Abs. 4 Kernenergiegesetz (KEG) vom 21. März 2003 (SR 732.1).

³⁷ In unterschiedlicher Form unterliegen alle Wasserkraftkonzessionen oder ein Teil von ihnen dem Referendum in den Kantonen BE, UR, SZ, SO, AI, GR, TI, VD, VS, GE, die zusammen rund 80 % der Hydroelektrizität produzieren; dazu RICCARDO JAGMETTI, Energierecht, Basel 2005, Ziff. 4412.

verbindliche Ordnung einerseits der demokratischen Legitimation und andererseits des Rechtsschutzes wie bei Verwaltungsakten bedurfte. Das kantonale Recht und die Bundesgesetzgebung entwickelten sich in dieser Richtung³⁸, und die Beschränkung des Weiterzugs ans Bundesgericht wurde 2007 gestrichen³⁹. Zudem galt es, neue Wege bei der Planung auf der regionalen Stufe zu finden. Das waren Fragen, mit denen sich die Hochschulen in Lehre und Forschung, Expertenkommissionen sowie Parlamente und Exekutiven auf den verschiedenen Ebenen unserer Staatsorganisation zu befassen hatten⁴⁰.

Neu ist auch der erweiterte Einbezug der Bürgerinnen und Bürger in die *Entscheidungs Vorbereitung*. Dazu gehören der Ausbau des Vernehmlassungsverfahrens sowie Konsultativabstimmungen (beispielsweise über die Stellungnahme des Kantons zu kernenergierechtlichen Entscheiden des Bundes⁴¹ oder über Vernehmlassungen des Kantons zu grundlegenden Fragen im Allgemeinen⁴²). Hinzu kommen neue Formen der Mitwirkung vor allem auf lokaler Stufe mit der «offenen Planung» und andern Verfahren. Auch diese Entwicklung entspricht einem Bedürfnis nach Einbezug der Bürgerinnen und Bürger in den Entscheidungsprozess, wobei sie in diesen Fällen vor der Be-

³⁸ Die volle Überprüfung auch eines demokratisch beschlossenen Nutzungsplanes durch mindestens eine Beschwerdebehörde wird vorgeschrieben durch Art. 33 BG über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700). Wo der kantonale Gesetzgeber selbst, also im demokratischen Verfahren entscheidet, kann das kantonale Rechtsmittelverfahren vor dem Entscheid durchgeführt werden (BGE 108 Ib 482-484 E. 3 [f]).

³⁹ Art. 34 RPG (Anm. 38) schloss in seiner ursprünglichen Fassung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegen Nutzungspläne aus. Die Bundesgerichtspraxis ging aber dahin, dass bei Verletzung eines andern BG (insbes. des Umweltschutzgesetzes) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig sei (BGE 129 I 339 E. 1.1 [i] mit Hinweis auf Präjudizien). Mit dem Inkrafttreten BG über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.32) am 1. Januar 2007, durch das Art. 34 RPG geändert wurde, entfiel diese Beschränkung des Rechtsmittelweges.

⁴⁰ Zu den eigenen Arbeiten in diesen Bereichen gehörten Publikationen (u.a. Neue Tendenzen im zürcherischen Bau- und Planungsrecht, Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Bd. 66, 1965, S. 2-20 und 33-46; Die Region, Festschrift Hug 1968; Demokratie im Umbruch, Festschrift Kägi 1979; Kommentar zu Art. 22quater aBV, in: Kommentar Bundesverfassung 1988), die Leitung von Expertenkommissionen (Reform des zürcherischen Bodenrechts [Bericht 1972], Organisatorischer Neubau des Kantons Zürich [Bericht 1977], Revision des Raumplanungsgesetzes [Bericht 1989]) sowie die Mitwirkung im Zürcher Kantonsrat (u.a. bei der Beratung des Planungs- und Baugesetzes von 1975) und im Ständerat.

⁴¹ Das gilt für die Kantone NW (Art. 52 Ziff. 5 KV), GL (Art. 57 Abs. 1 lit. d KV), SH (Art. 32 lit. f KV), VD (art. 83 al. 1 lettre d Cst.), JU (Loi sur la consultation du peuple en matière nucléaire du 30 juin 1983) (KV : SR 131).

⁴² Beispiele: ZH Art. 33 Abs. 1 lit. f KV (SR 131.211); BE Art. 62 Abs. 1 lit. f in Verbindung mit Art. 79 Abs. 1 lit. c KV (SR 131.212).

schlussfassung erfolgt und nicht mit den Rechtsmitteln gegen den Entscheid vermengt werden darf⁴³.

Neues Gedankengut

Auf institutionelle Reformen beschränkte sich die Entwicklung selbstverständlich nicht. Intensiv mit Fragen der Demokratie auseinandergesetzt hat sich auch die *Lehre*, die sich in ihrer Vielfalt und Tiefe in diesem Rahmen nicht im Einzelnen darstellen lässt. Nur auf Tendenzen kann hingewiesen werden.

Der wirtschaftliche Boom der Nachkriegszeit, also der 1950er und 1960er Jahre, hatte eine intensive Beanspruchung von Raum und Ressourcen zur Folge und löste Verfassungsrevisionen mit materiellen Regeln über den Gewässerschutz (1953), den Natur- und Heimatschutz (1962/1987), die Raumplanung (1969), den Umweltschutz (1971), die Wasserwirtschaft (1975), die Energie (1990) und die Infrastrukturen aus. Hinzu kam die Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Problemen und mit anderen wichtigen Fragen. Begleitet war die Entwicklung von einer Sinnkrise, indem erkannt wurde, dass die beliebige Vermehrung von Gütern bei stets steigender Inanspruchnahme der natürlichen Ressourcen nicht das abschliessende Ziel einer Gesellschaft sein konnte.

Die 68er-Bewegung kann in diesem Kontext gesehen werden. Die akademische Jugend vor allem suchte nach neuen Zielen, freilich mit Inhalten und erst recht in Formen, mit denen sich viele von uns an den Hochschulen und als Bürger nicht anfreunden konnten. Die studentische Bewegung suchte die *Basisdemokratie* zu verwirklichen mit «Vollversammlungen», an denen alles beschlossen werden konnte, und mit vielfältigen Mitwirkungsmodellen. Das wurde in den Jahren um 1970 praktiziert mit Sitzungen, die bis spät in die Nacht dauerten und die kaum weiterführten. Es zeigte sich, dass sich solches im komplexen Hochschulbetrieb und natürlich erst recht in Gesellschaft und Wirtschaft nicht verwirklichen lässt, eine strukturierte Organisation vielmehr unerlässlich ist.

In engem Bezug dazu stand der Anspruch auf *Demokratisierung grundsätzlich aller Lebensbereiche*, vor allem des Bildungswesens und der Wirt-

⁴³ Einsprache (vor oder nach dem Entscheid) als Rechtsmittel und Einwendung als Rechtsbehelf, der keine Legitimation voraussetzt, aber auch keine Parteistellung im Verfahren verschafft, werden oft vermengt. Das Kernenergiegesetz (Anm. 36) trifft diese Unterscheidung in Art. 46 und 47 für das Rahmenbewilligungsverfahren und sieht in Art. 55 für das Baubewilligungsverfahren nur die Einsprache vor.

schaft. Dieser Standpunkt wurde unter den schweizerischen Staatsrechtslehrern namentlich durch Richard Bäumlin⁴⁴ vertreten und kam in der ausländischen Literatur zum Teil noch stärker zum Ausdruck⁴⁵. Der liberal-demokratischen Sicht entsprach das nicht, und es blieb auch bei den Postulaten, wobei aber anzuerkennen ist, dass an den Schulen aller Stufen, in der Gesellschaft und in der Wirtschaft, die Stimme der Beteiligten ernster genommen wird als früher.

Die Demokratie war einer der beiden Beratungsgegenstände am *Schweizerischen Juristentag 1984* mit den Referaten von Andreas Auer und René Rhinow⁴⁶. Auer hob unter anderem hervor, dass die politische Demokratie die soziale Demokratie weder bedinge noch ausschliesse, die politische Demokratie aber Voraussetzung des Erfolgs der sozialen sei⁴⁷. Um auf zwei Beinen zu stehen, müsse die Demokratie wieder lernen, ihren spezifischen Gegenstand als Institution und als Idee, als rechtliche Norm und als Ideologie zu verstehen⁴⁸. Rhinow behandelte unter anderem die Frage von Sonderrechten der Betroffenen (namentlich am Beispiel der Kernanlagen) und legte einen Lösungsansatz vor beruhend auf Minderheitenschutz, Föderalismus, Anpassung der Volksrechte und Partizipation im Verfahren⁴⁹. Auch setzte er sich auseinander mit der Legitimität von Mehrheitsentscheiden⁵⁰. In der Diskussion gab Bäumlin seiner Enttäuschung darüber Ausdruck, dass beide Referenten die ökonomische Problematik völlig ausgeklammert hätten. Mein eigener Hinweis ging dahin, dass die Initiative als das gestaltende Mittel der direkten Demokratie in zunehmendem Masse die Funktion des Referendums übernehme und zum Abwehrmittel werde, indem auf diesem Weg vielfach versucht werde, Entwicklungen zu verhindern, und die Kreativität dabei zu kurz komme. Diese wenigen Angaben können den fundierten Referaten und der eingehenden Diskussion nicht gerecht werden und dienen nur als Hinweise.

Dem Wunsch nach verstärkter *deliberativer Demokratie* gab vom schweizerischen Standpunkt aus Daniel Thürer Ausdruck⁵¹. Er stellte sie der Abstimmungsdemokratie gegenüber und nannte als Prinzipien, welche die Form der Deliberation bestimmen, die Öffentlichkeit, die Verantwortlichkeit

⁴⁴ RICHARD BÄUMLIN, *Lebendige oder gebändigte Demokratie?*, Basel 1978.

⁴⁵ So GEORGES BURDEAU, *La démocratie*, Paris 1956.

⁴⁶ ANDREAS AUER, *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*, ZSR 1984 II S. 1 ff.; RENE A. RHINOW, *Grundprobleme der schweizerischen Demokratie*, ZSR 1984 II S. 111 ff.

⁴⁷ ZSR 1984 II S. 104/105.

⁴⁸ ZSR 1984 II S. 109.

⁴⁹ ZSR 1984 II S. 175 ff. und 264/265.

⁵⁰ ZSR 1984 II S. 252-255 und 260 ff.

⁵¹ DANIEL THÜRER, *Deliberative Demokratie und Abstimmungsdemokratie*, in: *Kosmopolitisches Staatsrecht*, Zürich 2005, S. 41 ff., insbes. S. 49 und 51.

und die Reziprozität. Die deliberative Demokratie verwirkliche sich im unmittelbaren Vorfeld der Entscheidung und im weiten Feld der Bewusstseinsbildung einer gegebenen Gesellschaft. Aus dem Blickwinkel der parlamentarischen Demokratie stellte ein französischer Autor die *démocratie délibérante* der *démocratie gouvernante* gegenüber⁵². Eine Norm sei nur legitim, wenn sie aus dem intellektuellen Austausch über die Art der Argumentation hervorgegangen sei. Um dies zu erreichen, empfahl er als Gegengewichte zur *démocratie gouvernante* die Kollegialität in der Regierung und die Einsetzung unabhängiger Behörden zur Ordnung jener Fragen, die kein unmittelbares Handeln des Staates erfordern.

Die deliberative Demokratie wird in der Schweiz besonders gepflegt. Eine persönliche Erfahrung möge das illustrieren. Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) im Dezember 1992 nahm eine schweizerische Delegation an der Sitzung des Parlamentarierausschusses der EFTA-Staaten im April 1994 in Helsinki teil. Die Anwesenden konnten Persönlichkeiten aus der EU-Verwaltung Fragen zum EWR stellen. Wir Schweizer sassen zuhinterst als Beobachter und waren erstaunt, wie wenig die Parlamentarier anderer Staaten über die Angelegenheit wussten. Aber sie hatten nicht in vielen stark besuchten Veranstaltungen Red und Antwort stehen müssen; die direkte Demokratie hatte die Schweizer in diesem Fall wie in anderen gezwungen, sich viel intensiver mit dem Vertragswerk zu befassen und die umfangreiche Dokumentation so zu verarbeiten, dass sie anderen kommuniziert und dass auf kritische Fragen und Einwände geantwortet werden konnte.

Eine andere Entwicklungslinie der Demokratiediskussion liegt in der *Negation des Staatlichen* mit dem Verlust der Bedeutung der Demokratie als Entscheidungsstruktur im Gemeinwesen. Sie hat zwei Wurzeln, die angesichts der Entwicklung in engem Bezug stehen. Die Vertreter des Neoliberalismus gehen davon aus, dass nicht der Staat, sondern der Markt die Vorgänge zu bestimmen habe. Was in dieser Weise für das wirtschaftliche Geschehen gelten kann, vermag die gesellschaftlichen Probleme im Allgemeinen nicht allein zu lösen. Gesetze und staatliches Wirken bleiben für das Zusammenleben in der Gemeinschaft und für die Erfüllung von Aufgaben für die Allgemeinheit unerlässlich, doch soll aus liberaler Sicht der individuellen Entscheidung und Gestaltung ein möglichst weiter Raum gelassen werden. Ziel ist mit andern Worten die Freiheit im Staat, nicht die Freiheit vom Staat. Der zweite Ansatz für die Negation des Staatlichen liegt in der Globalisierungsdiskussion. Die Internationalisierung der Gesellschaft ist in der Tat eine der grössten Herausforderungen für unsere demokratische Staatsstruktur.

⁵² OLIVIER DUHAMEL, *Les démocraties – régimes, histoire, excellence*, Paris 1993, S. 329 ff., insbes. S. 331/332 und 343-345.

Herausforderungen

Unbestreitbar sind die *Vernetzung der Welt* und die Lockerung des territorialen Bezugs zu einem Ort und einem Land. Die Individuen sind mobil, jeder mann erhält ohne Zeitverzug Kenntnis vom Geschehen auf der ganzen Welt und kann über alle Grenzen hinweg direkt kommunizieren. Die Globalisierung der Wirtschaft ist allseits bekannt, trägt wesentlich bei zum Wohlstand in unserem Land, macht uns aber auch anfällig auf weltweite negative Entwicklungen, wie wir sie jetzt erleben. Die zu lösenden Probleme haben ihrerseits kontinentale, ja globale Dimensionen; Stichworte dazu sind Umwelt, Hunger und Migration. Diese Zusammenhänge haben Autoren veranlasst, vom Ende der Demokratie zu sprechen, weil sie in territorialen Einheiten gelebt wird und diese ihre Funktion verloren hätten⁵³. Dem ist entgegenzuhalten, dass auch in einer vernetzten Welt die Staaten einerseits Aufgaben für ihr eigenes Gebiet wahrzunehmen und andererseits zusammen gemeinsame Lösungen zu entwickeln haben; wer macht es sonst? Dass sich die Wertordnung als Grundlage der anzustrebenden Ordnung ebenfalls internationalisiert, zeigen die Anstrengungen im Bereich der Menschenrechte. Um dem verstärkten Einbezug der Schweiz in die internationale Ordnung Rechnung zu tragen, ist das Staatsvertragsreferendum 1977⁵⁴, 1999⁵⁵ und 2003⁵⁶ neu gestaltet worden, war es doch beispielsweise wenig befriedigend, dass der Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention 1974 nicht einmal dem fakultativen Referendum unterstand⁵⁷, die Konvention vom Bundesgericht aber knapp vier Monate nach ihrem Inkrafttreten für die Schweiz als unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht bezeichnet wurde⁵⁸.

⁵³ So JEAN-MARIE GUÉHENNO, *La fin de la démocratie*, Paris 1993.

⁵⁴ Volksabstimmung vom 13. März 1977 mit Annahme des Gegenentwurfs (zu Art. 89 Abs. 3-5 aBV) und Ablehnung der Initiative der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat, nach der alle Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt worden wären; dazu mit der Darstellung der Entwicklung und der verschiedenen Vorschläge: Botschaft zu dieser Vorlage vom 23. Oktober 1974 (BBl 1974 II 1133 ff.). Die Erhöhung der Unterschriftenzahl für das fakultative Referendum allgemein erfolgte am 25. September 1977.

⁵⁵ Neufassung im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung (Art. 140 Abs. 1 lit. b und 141 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BV), angenommen in der Volksabstimmung vom 18. April 1999; zum Staatsvertragsreferendum: BBl 1997 I 364 und 366 (Botschaft).

⁵⁶ Volksabstimmung vom 23. März 2003 (Ersatz von Art. 141 Abs. 2 BV durch Neufassung von Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV und neuer Art. 141a BV).

⁵⁷ BB vom 3. Oktober 1974 (AS 1974, 2148; EMRK SR 0.101); zur Begründung der Nichtunterstellung unter das Referendum: BBl 1974 I 1061-1064 (Botschaft); Inkrafttreten für die Schweiz: 28. November 1974.

⁵⁸ BGE 101 Ia 67 ff. vom 19. März 1975 als Verfahrensentscheid, BGE 102 Ia 379 ff. vom 3. November 1976 betr. Persönliche Freiheit.

Den Sinn für die internationalen Zusammenhänge zu wecken, ist keine leichte Aufgabe, wie das Politiker beispielsweise in der Abstimmungskampagne für den UNO-Beitritt 1986 erlebten, gegen den damals massive Kritik – auch von Parlamentariern – erhoben wurde. Gerade bei Entscheiden mit internationalem Bezug war die Stimmbeteiligung vielfach gross⁵⁹. In anderen Fällen war sie eher mager, was einen norwegischen Gewerkschafter an einer internationalen Tagung zur Aussage veranlasste, die schweizerische Demokratie sei lächerlich; mit Zustimmung von 20% der Stimmberechtigten sei unser Land den Institutionen von Bretton-Woods (Weltbank usw.) beigetreten⁶⁰. Die Entgegnung, dass dies eher die Ausnahme sei und dass die Möglichkeit der Äusserung entscheidend bleibe, überzeugte ihn nicht. Schwerer als solche Beanstandungen wiegt, dass die Schweiz faktisch zum Nachvollzug von Beschlüssen anderer – besonders von solchen der Europäischen Union – gezwungen ist und dass ein Teil des internationalen Rechts nicht durch Verträge entwickelt wird und damit dem Entscheid der Bürgerinnen und Bürger entzogen bleibt. Dass es sich besonders bei den allgemeinen Grundsätzen und meist auch beim Gewohnheitsrecht um wertvolles Recht handelt, zu dessen Entwicklung internationale Gerichte beitragen, ändert nichts am Problem des Ausschlusses demokratischer Entscheidung.

Als zweite Herausforderung sei die Problematik der *Fehlentscheide* erwähnt. Dabei gibt es korrigierbare Fehler. So wurde 1974 im Kanton Zürich ein durch Initiative vorgeschlagenes Gesetz seines irreführenden Titels wegen angenommen, weniger als sechs Monate später auf Antrag des Parlaments von den Stimmberechtigten aber wieder aufgehoben⁶¹. Neuestes Beispiel⁶² ist die Aufhebung der 2003 bei geringem Interesse in die Bundesverfassung

⁵⁹ In den letzten fünf Volksabstimmungen über internationale Beziehungen erreichte die Beteiligung in vier Fällen mehr als 50%:

| | | |
|------------|--|--------|
| 02.02.2002 | UNO-Beitritt | 58.4 % |
| 05.06.2005 | Beitritt zu Schengen/Dublin | 56.6 % |
| 25.09.2005 | Personenfreizügigkeit in der erweiterten EU | 54.5 % |
| 26.11.2006 | Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas | 45.0 % |
| 08.02.2009 | Personenfreizügigkeit mit Bulgarien und Rumänien | 51.4 % |

⁶⁰ Volksabstimmung vom 17. Mai 1992. Bei einer Stimmbeteiligung von 38.8% wurde dem Beitritt zugestimmt mit 55.8% der gültigen Stimmen. Das entsprach in der Tat der Annahme durch 20.45% der Stimmberechtigten.

⁶¹ Das durch Volksinitiative vorgeschlagene «Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität» wurde als eine von neun kantonalen Vorlagen am 30. Juni 1974 angenommen, in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1974 aber wieder aufgehoben. Der Titel hatte über den Inhalt getäuscht, denn das Gesetz wollte die Jugendlichen, die strafbare Handlungen begangen hatten, möglichst schonen.

⁶² Volksabstimmung vom 27. September 2009 mit Annahme des Aufhebungsbeschlusses (BBl 2009, 13) bei knapp 68% Ja-Stimmen und durch alle Kantone.

aufgenommenen Bestimmungen über die allgemeine Volksinitiative⁶³, die sich als unpraktikabel erwiesen hat. Dort, wo eine angenommene Verfassungsinitiative dem Gesetzgeber Spielraum lässt, kann dieser versuchen, wenigstens gewisse Mängel zu mildern; zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Initiativen über die lebenslängliche Verwahrung⁶⁴ und die Unverjährbarkeit pornographischer Straftaten an Kindern⁶⁵, beide eingereicht von nicht-politischen Gruppierungen. Ob die Überprüfungscompetenz der Bundesversammlung reicht⁶⁶, muss in der politischen Debatte nochmals geprüft werden, namentlich hinsichtlich der Frage, ob nur die Verletzung jenes Völkerrechts die Ungültigerklärung rechtfertigt, das zwingend ist und zu dem die Europäische Menschenrechts-Konvention nicht vorbehaltlos gehört⁶⁷.

Die dritte Herausforderung auf die hinzuweisen ist, bildet die vielfach behauptete *Überforderung der Bürgerinnen und Bürger*. Den quantitativen Aspekt kennen wir. Das zeigt die Zahl der Abstimmungsvorlagen der letzten 15 Jahre, die fast fünfmal so gross ist wie jene von 1931 bis 1945⁶⁸. Einer der Gründe ist die wirtschaftliche, die wissenschaftliche und die technische Entwicklung, die den Gesetzgeber zwingt, zu neuen Fragen Stellung zu nehmen. Über Biotechnologie und über Fortpflanzungsmedizin war vor 70 Jahren noch nicht zu entscheiden. Hinzu kommt das kurzfristige Denken; man ändert gewisse Gesetze schon vor ihrem Inkrafttreten, weil man die längerfristige Problematik nicht erkannt hat. Hier krankt die Politik am gleichen Fehler wie die Wirtschaft, in der das Quartal als zeitlicher Bezugsrahmen grosse Bedeutung erlangt hat. In der politischen Tätigkeit erlebt man immer wieder, wie längerfristige Perspektiven weder bei Regierung und Parlament noch in den Medien ein Echo finden. Und schliesslich ist in diesem Zusammenhang der überbordende Individualismus zu erwähnen. Je geringer das gesellschaftliche Einverständnis über bestimmte Verhaltensweisen ist, je mehr muss der Gesetzgeber regeln. Wer nur seine Wertordnung gelten lässt, nur seine Erkennt-

⁶³ BB über die Änderung der Volksrechte, angenommen in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 mit 70.4% Ja-Stimmen und durch alle Kantone bei einer Stimmbeteiligung von nur 28.7%.

⁶⁴ Art. 123a BV, angenommen in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 mit 56.2% Ja-Stimmen und der Zustimmung durch 21½ Kantone.

⁶⁵ Art. 123b BV, angenommen in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 51.9 % Ja-Stimmen und der Zustimmung durch 18 Kantone.

⁶⁶ Art. 75 BG über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1).

⁶⁷ Zum Begriff des *ius cogens* und der begrenzten Zuordnung der EMRK (0.101): BGE 133 II 461/462 E. 7.3.

| | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|
| ⁶⁸ Volksabstimmungen | 1994-1998 | 1999-2003 | 2004-2008 |
| über Volksinitiativen und/oder Gegenentwürfe | 13 | 32 | 13 |
| über BB zur Revision der BV | 17 | 7 | 7 |
| über BG | 14 | 16 | 16 |

Zu den Vorlagen 1931-1945: Anm. 21.

nisse und Empfindungen für massgebend hält, nur seine Anliegen als wichtig einstuft, darf sich nicht wundern, wenn der Gesetzgeber die Lücke füllt, die sich aus dem fehlenden Gemeinsinn ergibt.

Die qualitative Überforderung der Stimmberechtigten oder auch der Parlamentarier wird immer wieder ins Feld geführt. Aus persönlicher Erfahrung sei allerdings festgehalten, dass keine ausgeprägte Abhängigkeit vom allseits anerkannten Fachwissen der Verwaltung festzustellen war. So beklagte sich der Direktor eines Bundesamtes einmal – durchaus freundschaftlich – über eine Beratung, indem er sagte, er hätte seine Anwaltsprüfung für sein letztes Examen gehalten, aber die Sitzung der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates sei ja noch strenger gewesen. Das Milizprinzip erlaubt, das breite Bildungs- und Erfahrungspotential der Gewählten zu nutzen. Die Qualität unserer Parlamente kann sich gerade aus diesem Grund auch im internationalen Vergleich durchaus sehen lassen.

Und mit den Bürgerinnen und Bürgern ist es nicht anders. So lässt sich am Beispiel – neben anderen – von Abstimmungen über Fortpflanzungs- und Gentechnologie zeigen, wie abwägend die Stimmberechtigten entscheiden, scheiterten doch alle Extrem Lösungen, während differenzierte Rahmenordnungen Zustimmung fanden. Jene, die an einer Abstimmung teilnehmen, wissen sehr wohl zu unterscheiden⁶⁹.

Gleiches erlebt jede Politikerin und jeder Politiker in öffentlichen Gesprächen, vor allem im Zusammenhang mit Gesetzgebungsarbeiten. Zugegeben: wer zu solchen Veranstaltungen kommt, ist interessiert, es ist also eine Auswahl von Personen. Beeindruckend aber ist stets die Qualität der Voten und der Fragen. Reine Zustimmung findet man keineswegs immer, aber das Urteilsvermögen ist beachtlich. Zur Illustration sei ein persönliches Erlebnis geschildert. Vor vielen Jahren wurde ich eingeladen, in einer Zürcher Gemeinde einen Vortrag über Rechtsstaat und Demokratie, ein doch recht abstraktes Thema, zu halten, nicht im Rahmen einer andern Veranstaltung, sondern als einziger Gegenstand des Abends. Es kamen nicht viele Leute, weil gleichzeitig eine Feuerwehübung stattfand. Die Anwesenden hörten dem dreiviertelstündigen Vortrag mit Interesse zu, und in der anschliessenden Diskussion kamen alle grundlegenden Fragen unserer Zeit zur Sprache. Um

| ⁶⁹ | Volksabstimmungen über Biotechnologie und Medizin | | | Anteil Ja |
|---------------|---|---------------------|--|-----------|
| 11.05.1992 | Fortpflanzungs- und Gentechnologie | Rahmen | | 73.8 % |
| 07.06.1998 | Genveränderungen | Verbot | | 33.3 % |
| 07.02.1999 | Transplantationsmedizin | Rahmen | | 87.8 % |
| 12.03.2000 | In vitro-Fertilisation und Samenspende | Verbot | | 28.2 % |
| 02.06.2002 | Schwangerschaftsabbruch | begrenzte Zulassung | | 72.1 % |
| 02.06.2002 | Schwangerschaftsabbruch | Verbot | | 18.2 % |
| 28.11.2004 | Stammzellenforschung | strenge Ordnung | | 66.4 % |
| 27.11.2005 | Gentechnologiefreie Landwirtschaft | Moratorium | | 55.7 % |

zehn Uhr musste das angeregte Gespräch abgebrochen werden. Als letzter erhielt ein Gewerbetreibender das Wort, der darlegte, wie er Gesetzesvorlagen studiere und dann erstaunt sei, was nachher alles in den Verordnungen stehe. Von mir wolle er jetzt einmal wissen, was ins Gesetz und was in die Verordnung gehöre. Ich war beeindruckt und sagte ihm, das sei mein Dissertationsthema gewesen⁷⁰, ich werde ihm aber etwas kürzer Auskunft geben. Das Beispiel steht für viele, und so sei zum Abschluss ein Satz zitiert, den mir ein Mitbürger an einer solchen Veranstaltung gesagt hat und den man nicht genug unterstreichen kann: Unterschätzen wir die Bürgerin und den Bürger nicht!

⁷⁰ Vollziehungsverordnungen und gesetzvertretende Verordnungen, Zürich 1956.