

Erfreulicher Widerstand

Kritik an der Verordnung über die Kinderbetreuung. Von Katharina Fontana

Mit der Verordnung über die Kinderbetreuung hatte sich die damalige Justizministerin Eveline Widmer-Schlumpf böse in die Nessel gesetzt. Ihre Pläne, die Hütedienste durch Verwandte, Bekannte oder Kindermädchen bewilligungspflichtig zu erklären, hatten letztes Jahr weitherum Empörung und Spott ausgelöst. Im September nun hat Widmer-Schlumpf eine überarbeitete Version vorgestellt und in die Vernehmlassung geschickt. Auch wenn noch lange nicht alle Stellungnahmen eingegangen sind, zeichnet sich schon jetzt ab, dass auch die Zweitaufgabe des Vorhabens auf beträchtlichen Widerstand stossen wird – zu Recht.

Bürokratischer Spiessrutenlauf

Die neue Verordnung hat zwar die schlimmsten bürokratischen Übertreibungen – wie die Bewilligungspflicht für Verwandte – beseitigt. Sie ist aber detailversessen wie zuvor und läuft insgesamt noch immer auf eine unnötige Verkomplizierung der privaten Kinderbetreuung hinaus. So soll jede Person, die während mindestens zehn Stunden pro Woche ein Kind betreut und dafür entschädigt wird, künftig einen behördlichen Spiessrutenlauf absolvieren müssen. Von ihr wird verlangt, dass sie bei einer kantonalen Instanz ein Gesuch um eine Kinderhüte-Bewilligung stellt und sich anschliessend regelmässig kontrollieren lässt. Auch hat sie einen Einführungskurs zu absolvieren, sofern die kantonale Behörde sie nicht davon entbindet. Wer ohne das Plazet des Staates Kinder hütet, muss mit einer Busse bis zu 5000 Franken rechnen.

Es versteht sich von selbst, dass die neuen Vorschriften jede hilfsbereite Nachbarin, die an zwei, drei Nachmittagen pro Woche auf ein Kind aufzupassen bereit ist, abschrecken werden. Und ebenso klar ist, dass das private Engagement und die nachbarschaftliche Hilfe (die häufig gegen ein bescheidenes Entgelt erfolgt) insgesamt darunter leiden werden. Die neuen Hürden fürs Hüten mit dem Kindeswohl zu rechtfertigen, wie es das Justizdepartement tut, geht dabei von einer völlig falschen Prämisse aus: Es ist nicht die Aufgabe des Staates, sondern liegt in der Verantwortung der Eltern, eine vertrauenswürdige und passende Betreuung für ihr Kind zu finden. Nur wenn die Eltern ihre Rolle und ihre Pflichten nicht wahrnehmen können, ist der Staat gefordert.

Leichtfertige politische Entscheide

Vor kurzem hat sich die nationalrätliche Rechtskommission in die Diskussion eingeschaltet und deutliche Kritik am Verordnungsentwurf geübt, der nun in der Verantwortung der neuen Justizministerin Simonetta Sommaruga liegt. Man wünsche bei der privaten Kinderbetreuung keine staatliche Bevormundung und wolle die elterliche Verantwortung nicht untergraben, so die Botschaft der Kommission. Dieses liberale Credo ist höchst erfreulich und ein Hoffnungsschimmer für alle jene, die an der staatsgläubigen Haltung der Politiker langsam verzweifeln. Denn gerade in familienpolitischen Belangen ist in den letzten Jahren ein staatlicher Aktivismus ohnegleichen entbrannt. Dass linke Kreise die Rolle der Eltern in der Kindererziehung zurückbinden wollen, daran ist man gewöhnt. Dass aber auch bürgerliche Parteien immer stärker nach dem umsorgenden Sozialstaat rufen und in Familienfragen linke Postulate – von einheitlichen Kinderzulagen über Krippenfinanzierung bis zu Ergänzungsleistungen für Familien – unkritisch unterstützen, ist alarmierend.

Jüngster Unsinn ist das Vorhaben der nationalrätlichen Sozialkommission, einen umfassenden Verfassungsartikel zur Familienpolitik zu schaffen; die Vernehmlassung über die Vorlage wird demnächst eröffnet. Die Bestimmung will Bund und Kantone verpflichten, genügend Krippen und Tagesschulen bereitzustellen. Darüber hinaus ist der Artikel so allgemein formuliert, dass er als Freipass für einen uferlosen Ausbau der staatlichen Leistungen dienen kann. Man sollte meinen, dass sich jeder bürgerliche Parlamentarier mit Überzeugung gegen ein solches Vorhaben aussprechen würde. Weit gefehlt: Die Vorlage, die auf den Berner CVP-Nationalrat Norbert Hochreutener zurückgeht, wurde in der Kommission einzig von den SVP-Vertretern abgelehnt, während FDP und CVP mit den Linken gemeinsame Sache machten.

Solche leichtfertigen politischen Entscheide bilden die wesentliche Ursache für die ausufernde Bürokratie. Wenn man dem Staat ohne Not laufend zusätzliche Aufgaben aufbürdet, muss man sich nicht wundern, wenn am Ende neue überflüssige Vorschriften herauskommen – wie jene zur Kinderbetreuung.

Ausschaffungsinitiative

Findet die Direktdemokratie auf dem Buckel von Minderheiten statt? Nur wenn diese als kulturfremd wahrgenommen werden, sagt der Politikwissenschaftler Adrian Vatter. Sein Kollege Daniel Bochsler erklärt die Crux bei Variantenabstimmungen.

Volksentscheide und die Tyrannei der Mehrheit

Über die Wirkung eines Volksentscheids sollte spätestens zu Beginn eines Abstimmungsverfahrens Erwartungssicherheit bestehen. Sonst verliert die Direktdemokratie ihre Glaubwürdigkeit. Von Adrian Vatter

Vor einem Jahr, am 29. November 2009, wurde die Initiative für ein Minarettverbot bei überdurchschnittlich hoher Beteiligung überraschend mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 57,5 Prozent und einer Mehrheit der Stände angenommen. Umfragen weisen darauf hin, dass auch die Ausschaffungsinitiative der SVP gute Chancen hat, eine Mehrheit der Bevölkerung zu finden. Kann daraus gefolgert werden, dass die unmittelbare Verfassungsgebung durch das Volk zu einer Tyrannei der Mehrheit über Minderheiten führt, vor der uns bereits James Madison und Alexis de Tocqueville in ihren Schriften gewarnt haben?

Ausländer und Muslime

Die sich auf empirische Fakten stützende Antwort zu dieser klassischen Kontroverse fällt differenzierter aus, als manche Kritiker erwarten dürften. Zwar zeigen neue Befunde zur Schweiz, dass die direkten Effekte der Volksrechte tendenziell minderheitenkritisch ausfallen, wobei immerhin in mehr als drei Vierteln der Fälle die Stimmbürger den parlamentarischen Entscheid bestätigen. Vor allem aber treten primär nur dann negative direkte Effekte der direkten Demokratie ein, wenn ein Ausbau der Minderheitenrechte vorgesehen ist. Bei einem Abbau schützt die direkt demokratische Arena die Minderheiten etwa im selben Masse wie die repräsentativdemokratische.

Darüber hinaus zeigt sich, dass die plebiszitäre Mitsprache keine Schlechterstellung von eigenen sprachlichen und konfessionellen Minderheiten bewirkt, während offensichtlich diskriminierende Effekte resultieren, wenn es um die rechtliche Besserstellung von Ausländern und Muslimen geht. Die überraschende Annahme der Minarettverbots-Initiative im November 2009, die Ablehnung aller kantonalen Abstimmungsvorlagen zur öffentlichrechtlichen Anerkennung der muslimischen Gemeinschaft sowie der vergleichsweise hohe Anteil an negativen Volksentscheiden zu Ausländerrechten machen deutlich, dass das Stimmvolk be-

sonders dann zum Nachteil einer Minderheit entscheidet, wenn diese in der öffentlichen Wahrnehmung als schlecht integriert gilt und als fremd wahrgenommene Wertevorstellungen vertritt.

Trotz zahlreichen Volksentscheiden mit negativem Ausgang für einzelne Minderheiten kann aber nicht generell der Schluss gezogen werden, dass direkte Demokratie per se ein mehrheitsdemokratisches Schwert mit scharfer Klinge darstellt. Vielmehr hängt ihre Wirkung stark von sich wandelnden Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger, vom gesellschaftlichen Integrationsgrad der betroffenen Minderheit und von ihrer Wahrnehmung als Fremdgruppe sowie der Intensität des Ausbaus ihrer Rechte ab. In Anlehnung an Alexis de Tocquevilles kritischer Würdigung der amerikanischen Demokratie kann daraus geschlossen werden, dass die direkte Demokratie in der Schweiz zwar ein beträchtliches Potenzial einer Mehrheits-tyrannei gegenüber Minderheiten in sich trägt. Wird sie aber umsichtig in den Rahmen verfassungsinstitutioneller Sicherungen und in eine gefestigte demokratische Kultur eingebettet sowie von verantwortungsvollen politischen Akteuren und Medien begleitet, dann ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass tyrannische Volksentscheide in Zukunft eher die Ausnahme als die Regel bleiben.

Die bestehende deutsche Praxis auf Länder- und Kommunalebene, Bürgerbegehren einer scharfen formalen und materiellen Vorabkontrolle zu unterziehen, ist dabei eines der möglichen Rezepte, um eine plebiszitäre Mehrheits-tyrannei im Keim zu ersticken. Gerade die jüngsten Schweizer Erfahrungen zeigen, dass Probleme vor allem dann offenkundig auftreten, wenn eine klare Ex-ante-Kontrolle fehlt und eine richterliche Prüfung (z. B. durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte) erst nach erfolgtem Volksentscheid ins Auge gefasst wird. Eine nachträgliche Infragestellung eines Volksentscheids durch die Gerichte hat dabei schwerwiegende negative Konsequenzen, wie die US-amerikanische Praxis zeigt, die mit Ausnahme von Florida nur eine formale Vorprüfung von Volksinitiativen kennt. Es ist

offensichtlich, dass direkt demokratische Verfahren nur dann glaubwürdig bleiben, Legitimität schaffen, politische Blockaden lösen und die Frustration der Bürgerschaft verhindern, wenn eine adäquate Übereinstimmung zwischen politischem Engagement der Bürger und der erwarteten Umsetzung der getroffenen Entscheide besteht. Über die Wirkung eines Volksentscheids sollte deshalb spätestens zu Beginn des Abstimmungsverfahrens Erwartungssicherheit bestehen, und bei begründeten Zweifeln eines vom Volk eingereichten Begehrens ist schon im Voraus eine Entscheidung einzuholen.

Integration entscheidend

Mit Blick auf den Minderheitenschutz in der Schweiz scheint es auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen im Weiteren auch sinnvoll, die Reichweite möglicher Ausschlussgesetze ins Auge zu fassen. So zeigt sich insbesondere, dass die Zustimmung oder Ablehnung durch das Volk stark davon abhängt, ob die betroffene Minderheit von der Bevölkerung als Fremdgruppe wahrgenommen wird oder nicht. Während Volksentscheide über die Rechte von sogenannten «Outgroups» wie Ausländern und Muslimen besonders oft minderheitenfeindlich ausgefallen sind, zeigte sich die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung tolerant, wenn es um die Rechte von kulturell integrierten «Ingroups» wie den eigenen Sprachminderheiten geht. Diejenigen Minderheiten, die selbst über keine politischen Rechte verfügen, einem anderen Kulturkreis als die Bevölkerungsmehrheit angehören oder sich erst seit kurzem im Land aufhalten, bedürfen deshalb eines besonderen Rechtsschutzes vor Volksentscheiden.

Adrian Vatter ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern und leitet ein NFP58-Projekt zu direkter Demokratie und Minderheiten. Anfang 2011 erscheint das von ihm herausgegebene Buch «Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie» im NZZ-Verlag.

Taktische Spiele bei Variantenabstimmungen

Variantenabstimmungen mit Volksinitiative und Gegenvorschlag stellen Parteien und Wähler vor strategische Herausforderungen. Die SVP nutzt bei der Ausschaffungsinitiative den taktischen Spielraum aus, die Linke nicht. Von Daniel Bochsler

Gemäss Umfragedaten hängt der Ausgang der Abstimmung zur Ausschaffungsinitiative davon ab, ob auch der Gegenvorschlag von Volk und Ständen angenommen wird und wie die Stichfrage beantwortet wird. Die SVP setzt im Abstimmungskampf deshalb auf rein taktischen Gründen alles auf ein Nein zum Gegenvorschlag. Eigentlich käme der Gegenvorschlag den Forderungen der SVP in den meisten Punkten weit entgegen. Er räumt aber rechtsstaatliche Bedenken aus, und der Integrationsartikel dient als Zückerchen für die Linke. Würden sich SP und SVP an sachpolitischen Erfolgen orientieren, wäre der Gegenvorschlag die ideale Kompromisslösung zwischen heutigem Recht und dem von der SVP geforderten Ausschaffungs-Automatismus.

Interpretiert man die Meinungsumfragen, so ist der Gegenvorschlag bei der Mehrheit der Stimmentenden beliebter als die radikale SVP-Initiative, aber auch als der Status quo. Eigentlich müsste auch die SVP die vom Gegenvorschlag eingebrachte Verschärfung der Ausweisungspraxis gegenüber dem Status quo begrüssen. Würden also alle Ausschaffungs-Befürworter ihren tatsächlichen Präferenzen entsprechend für den Gegenvorschlag stimmen, würde dieser wohl mühelos angenommen. Obschon der Gegenvorschlag also bei der Stichfrage obsiegen sollte, könnte er wegen der Ablehnung durch die Linke und der taktischen Nein-Stimmen aus dem SVP-Lager das Volks- oder das Ständemehr verpassen. Dann tritt die vermutlich weniger populäre Initiative in Kraft.

Doch die SVP-Taktik funktioniert nur so lange, wie die Linke doppelt Nein stimmt. Dies haben ein Teil der SP-Fraktion und eine Reihe von Kantonalparteien erkannt und sagen daher taktisch Ja zum Gegenvorschlag. Doch bei einer Mehrheit der SP-

Basis wie auch bei den Grünen geht das Herz dem Verstand vor. Weil bei der anstehenden Abstimmung grundlegende Prinzipien wie gleiche Rechte und Rechtsstaatlichkeit auf dem Spiel stehen, folgt die SP-Basis ihrem Gewissen und nicht taktischen Überlegungen. Damit verkennt diese SP-Mehrheit: Ein taktisches Ja zum Gegenvorschlag stellt weder die Positionen der Linken in Frage, noch manipuliert es den Volkswillen. Im Gegenteil, die Taktik erfolgt bloss als Gegenreaktion, um den strategischen Schachzug der SVP zu neutralisieren und um die eigene Stimme auch zugunsten des eigenen Anliegens zu verwenden.

Variantenabstimmungen mit strategischem Abstimmungsverhalten sind relativ selten. Vor sechs Jahren, am 28. November 2004, stand eine Reform des bernischen Personalgesetzes zur Abstimmung, eine Vorlage mit ähnlichen abstimmungstaktischen Implikationen. Einer radikalen bürgerlichen Reformvorlage stand damals eine Kompromissvorlage der Linken gegenüber, die mit dem konstruktiven Referendum eingebracht wurde. Die bernischen Stimmbürger hätten den Gegenvorschlag, der den Bürgerlichen weit entgegenkam, gegenüber der radikaleren Vorlage knapp bevorzugt. Doch die Bürgerlichen haben, getreu dem Motto «Alles oder nichts», auf ihre Vorlage gesetzt und den Gegenvorschlag bekämpft. Die Kampagne war strategisch sehr geschickt: Zwar gaben die Bernerinnen und Berner in der Stichfrage dem Gegenvorschlag knapp den Vorzug, doch die Bürgerlichen konnten ein ebenso knappes Volks-Nein zum populären Gegenvorschlag erreichen, während die radikalere Reformvorlage knapp geheissen wurde und dann auch in Kraft trat.

Ähnlich wie nun bei der Ausschaffungsinitiative die SVP-Taktik führte damals das strategische Vor-

gehen der Bürgerlichen zu einem Paradox, das vom französischen Mathematiker Marquis de Condorcet im Jahr 1785 beschrieben wurde. Das Problem sind sogenannte «zyklische Mehrheiten» (oder Condorcet-Paradoxien), die zu widersprüchlichen und irrational anmutenden Ergebnissen führen können. Keine von drei Optionen (Initiative, Gegenvorschlag oder Status quo) hat eine stabile Mehrheit, jede der drei Optionen könnte von genau einer anderen Option geschlagen werden. Das scheinbar irrationale Ergebnis entsteht aus einer Kombination dreier Wählergruppen, die für sich alle rational abstimmen. Findet aber keine der drei Wählergruppen eine Mehrheit, ergibt sich ein zyklisches Gesamtergebnis. Bei Variantenabstimmungen auf Bundesebene gilt in diesem Fall die Vorlage mit Volks- und Ständemehr als angenommen, auch wenn sie gegenüber der Alternativvariante in der Stichfrage unterliegt.

Genau diese Regelung macht taktisches Vorgehen möglich. Sobald ein politisches Lager taktisch abstimmt, das andere aber von Taktik nichts wissen will, kann eine radikale Option obsiegen, auch wenn die Bevölkerungsmehrheit lieber einen Kompromiss hätte. Die SVP ist die einzige Partei, die ihre Taktik entsprechend angepasst hat. Mit ihrer Weigerung, auf taktische Überlegungen einzugehen, spielen SP und Grüne der SVP in die Hände. Am Ende könnte das doppelte linke Nein genau das erreichen, was es verhindern möchte: die Gefährdung rechtsstaatlicher Prinzipien und völkerrechtlicher Grundsätze.

Daniel Bochsler ist Politikwissenschaftler an der Central European University in Budapest. Er hat zur Frage zyklischer Mehrheiten publiziert: «The Marquis de Condorcet goes to Bern», Public Choice 144 (1–2), 119–131 (2010).