

Zum Initiativrecht im Bund

Autor(en): **Engler, Urs**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **49 (1970)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-338259>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DEAL-Politik von den Ideen des amerikanischen Sozialisten Norman Thomas beeinflusst, dessen Partei niemals eine grosse Rolle im eigentlichen politischen Leben gespielt hat. Mit 3000 Mitgliedern liess er sie zurück, als er im Winter 1968 starb. Stimmen wollen nicht verstummen, die von der geplanten Gründung einer NEW Democratic Party sprechen, die mit sozialdemokratischem Konzept dem innen- und aussenpolitischen Elend der USA beikommen will und beikommen könnte. Und diese Partei soll – so wollen es gut unterrichtete Demokraten wissen – dann um Aufnahme in die Sozialistische Internationale bitten.

Urs Engler

Zum Initiativrecht im Bund

Ausgeschaltete Behörden

Der 7. Juni 1970 wird dem politisch Interessierten schon allein deshalb in Erinnerung bleiben, weil hier mit der «Schwarzenbach-Initiative eine Initiative zur Abstimmung kam, die die ihr zuge dachte Rolle als direktes Volksrecht geradezu modellhaft spielte. Sie war nicht, wie heute mehr und mehr üblich, blosser Trumpf bei der Auseinandersetzung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, sondern vertrat auf wirkungsvolle Weise ein Anliegen, das sonst offensichtlich überhaupt keine Chancen gehabt hätte.

Das Initiativrecht ermöglicht die Schaffung von Verfassungsrecht, ohne dass die ordentlichen Behörden mehr tun könnten als Annahme oder Ablehnung zu empfehlen. Diese völlige Ausschaltung ist in der Welt einmalig, und es lohnt sich, dieses wirksame Instrument in unserer Hand etwas näher zu betrachten.

Von der Total- zur Partialrevision

Die noch heute geltende Verfassung von 1874 kannte ursprünglich nur das Volksbegehren auf Totalrevision. 50 000 Stimmberechtigte konnten also nur allgemein fordern, es sei eine Revision vorzunehmen. Konkreter vermochten sie ihre Anliegen nicht verbindlich zu formulieren. Auch das Volk konnte nur «ja» oder «nein» zur Revision als solcher sagen, ohne sich damit ausdrücklich für oder gegen die Anliegen der Initianten auszusprechen. Die konkrete Änderung vorzunehmen, war dann Sache der Räte, die im Falle einer Annahme der Initiative neuzuwählen waren. Ihnen stand es aber frei, die Revision nicht im Sinne der Initianten vorzunehmen – ja, sie zum Beispiel als Folge eines «Kammerkonfliktes» überhaupt zu unterlassen.

Wie stumpf dieses Instrument war, erkannten auch die Räte und der Bundesrat, als 1880 ein Revisionsbegehren mit 54 000 Unterschriften die Verankerung des Banknotenmonopols in der Bundesverfassung verlangte.

Dem unbefriedigenden Rechtszustand entsprechend blieb nichts anderes übrig, als das Volk bloss nach der allgemeinen Wünschbarkeit einer Revision zu fragen. Doch damit war der Stein ins Rollen gebracht, der 1891 die Räte veranlasste, selbst dem Volke die Einführung des Initiativrechtes auf Partialrevision vorzuschlagen. Die Tragweite dieses Entscheides, mit dem sich die Räte selbst in einem entscheidenden Bereich ausrangierten, wurde damals wohl kaum abgesehen.

Die Initiative als Allerwelts-Mittel

Obwohl seither mehr als ein halbes Hundert Initiativen vor das Volk kamen, konnten die Räte nur in ganz wenigen Fällen überspielt werden. Die erste Initiative führte allerdings bereits zu einem Erfolg, indem sie unserer Verfassung zum Paradeartikel über das Schächtverbot verhalf. Weil die Möglichkeit des Volkes, das Heft durch eine Initiative selbst in die Hand zu nehmen, nur im Bereiche des Verfassungsrechtes besteht, wurde immer wieder versucht, unsere Verfassung mit Bestimmungen zu bereichern, die in Gesetzen oder Verordnungen besser untergebracht wären. In der berühmten Rheinau-Initiative wurde sogar versucht, durch eine Verfassungsbestimmung den Bruch eines einzelnen völkerrechtlichen Abkommens zu erzwingen.

Interessant ist, dass die wenigen Initiativen, die sich gegen den Widerstand der Behörden durchsetzen konnten, ihren Erfolg dem anscheinend strengen Moralbegriff des Volkes verdanken: Beim Schächten ging es gegen die Tierquälerei (und gegen die Juden?), beim Absinthverbot gegen den Alkohol und beim Spielbankverbot gegen die Spielwut. Dabei blieb es – mit einer Ausnahme: 1918 wurde nach zwei erfolglosen Versuchen durch eine Initiative die Proportionalwahl des Nationalrates eingeführt, ein Entscheid, der die politische Landschaft im Bunde tiefgreifend verändert hat.

Obwohl eine Initiative offensichtlich sehr geringe Chancen hat, im Wortlaut in die Verfassung übernommen zu werden, ist sie doch zu einem häufig angewandten und keineswegs wirkungslosen Instrument geworden. Ihre Wirkung entfaltet sie in der Regel aber nur mittelbar durch den Druck, den sie auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausübt – um nachher zurückgezogen zu werden. Diese Wirkung ist natürlich um so stärker, je grösser die Chancen einer Annahme bei Volk und Ständen sind. Bis zum meist bitteren Ende durchgefochten werden müssen in der Regel nur Initiativen, die geringe Annahmehancen haben.

Das in unserer Bundesverfassung vorgesehene Verfahren hat daher noch sehr wenig Gelegenheit gehabt, sich zu bewähren und seine Mängel zu zeigen. Damit ist es wohl zu begründen, dass das Initiativrecht seit 1891 nicht mehr verändert worden ist und einige grundlegende «Konstruktionsmängel» noch wenig besprochen worden sind. Auch sie könnten aber, im Zusammenhang mit einer Totalrevision, aktuell werden.

In maiore minus

Ein unbestreitbarer Mangel des Initiativrechtes im Bunde ist, dass es sich auf die Verfassung beschränkt. Der Versuch, die Gesetzesinitiative einzuführen, ist bisher gescheitert.

An sich ist der Gedanke plausibel, dass dem Volke nur in Grundfragen ein eigenes Gestaltungsrecht zukommen solle, während die Ausgestaltung dem flexibleren Gesetzgeber oder einer Verordnungsinstanz überlassen bleiben soll. «In maiore minus» heisst aber ein rechtlicher Grundsatz, und daher fällt es schwer, dem Volk in Detailfragen ein Recht vorzuenthalten, das man ihm bei Grundsätzlichem zubilligt. Damit dies aber nicht zu einer Verunstaltung der Verfassung führt, muss das Recht auf Gesetzesinitiative geschaffen werden. Allerdings muss hier bemerkt werden, dass die heute bestehende Verunstaltung der Bundesverfassung nicht dem Initiativrecht angelastet werden kann, da ja, wie gesehen, nur in ganz wenigen Fällen Initiativtexte in die Verfassung übernommen werden mussten.

Untaugliche unformulierte Initiative

Ganz unbedeutend ist die Möglichkeit der unformulierten Initiative geblieben. Sie würde es an sich den Initianten ermöglichen, ihre Anliegen vorzubringen, ohne bereits einen vielleicht anfechtbaren Verfassungstext vorlegen zu müssen. Den ausführenden Behörden wäre es dann auch möglich, das Begehren allenfalls teilweise auf Gesetzesebene zu regeln. Eine allgemein formulierte Initiative kommt nur vor das Volk, wenn die Räte es ablehnen, von sich aus eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Stimmt dann das Volk der allgemein formulierten Initiative zu, so ist «die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen» (BV 121.5). Die widerwilligen Räte können aber Jahre verstreichen lassen, einen ganz andern Vorschlag ausarbeiten, aber auch überhaupt nichts unternehmen. Das letztere ergibt sich ohnehin schon von Gesetzes wegen, wenn sich der National- und der Ständerat nicht einigen können.

Kein Zwang zur Totalrevision

Interessant, wenn auch bisher nie von praktischer Bedeutung, ist das Verfahren nach Annahme einer Initiative auf Totalrevision. Hier muss die Verfassung von neugewählten Räten ausgearbeitet werden. Es besteht jedoch auch hier keine Garantie dafür, dass sich diese Räte auf einen gemeinsamen Entwurf einigen können und es so auch wirklich zu einer Totalrevision kommt. Unter Ausschaltung der Räte kann sich das Volk aber nur einzelne Verfassungsbestimmungen, nicht aber eine ganze Verfassung geben.

Eine Neuwahl beider Räte ist übrigens auch nötig, wenn sich eine Kammer für, die andere gegen die Totalrevision ausspricht. Die Neuwahl unterbleibt jedoch, wenn sich beide Kammern grundsätzlich für die Totalrevision entscheiden, sich jedoch nicht auf einen Entwurf einigen können.

Wie das Initiativbegehrensrecht als allgemeine Anregung hängt so auch das Initiativrecht auf Totalrevision der Bundesverfassung völlig in der Luft.

Vorschläge

Als wirklich taugliches Instrument bleibt somit nur das Recht auf ein formuliertes Initiativbegehren. Ohne Zweifel wird die Forderung nach der Gesetzesinitiative in absehbarer Zeit wieder laut werden.

Schwierig zu beheben, weil mit unserem Zweikammersystem zusammenhängend, sind die andern hier genannten Mängel. Grundsätzlich scheint es wohl erwünscht, wenn die Parlamente bei der Ausarbeitung des Verfassungstextes mitwirken können. Andererseits müssen aber Initianten und Volk die Gewähr haben, dass die geforderte Revision auch wirklich vorgenommen wird.

Die Schaffung eines besonderen Verfassungsrates scheint sich daher nicht nur wegen der Überlastung der ordentlichen Parlamente aufzudrängen. Allerdings würde dadurch das Gleichgewicht von Volk und Ständen gestört.

Vordringlich erscheint jedoch in jedem Falle, den Initianten die Möglichkeit zu verschaffen, ihren Text vor Beginn der Unterschriftensammlung verbindlich auf die Tauglichkeit überprüfen zu lassen. Bekanntlich muss der Grundsatz der «Einheit der Materie» gewahrt sein, das heisst es darf in einem Volksbegehren nur eine Forderung gestellt werden. Nur so ist dem Bürger ein Entscheid möglich. Wo die Grenze liegt, kann aber sehr schwer zu beurteilen sein. Verständlicherweise ist es aber politisch kaum möglich, ein Volksbegehren, das vielleicht über 100 000 Unterschriften auf sich vereinigt hat, aus formellen Gründen zurückzuweisen. Schon ab und zu wurde eine Initiative wieder besseres Wissen zur Volksabstimmung zugelassen, in der meist berechtigten Hoffnung, sie werde ja doch abgelehnt werden. Diese Unsicherheit könnte durch eine obligatorische vorgängige Prüfung vermieden werden.

Diese Bestandesaufnahme soll genügen. Sie hat gezeigt, auf welchen unsicheren Füßen unsere höchsten Volksrechte zum Teil stehen. Dass unsere Bundesverfassung revisionsbedürftig ist, kann nicht bezweifelt werden. Doch dürfen wir nicht übersehen, dass sich auch mit einer alten Verfassung moderne Politik machen lässt. Die oben gezeigten Mängel bestehen; sie stören die praktische Politik aber wenig. Zurzeit scheint es leider, der Ruf nach Totalrevision sei zum Trojanischen Pferd der Reaktion geworden. Es fällt uns daher schwer, in ihn einzustimmen. Dennoch ist sicher, dass die Traktandenliste der Alltagspolitik um einige grundsätzliche staatsrechtliche Fragen verlängert bleiben muss!

Urs Engler