Zeitschrift: Bulletin / Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden = Association Suisse des Enseignant-e-s d'Université

Herausgeber: Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden

Band: 42 (2016)

Heft: 3-4

Artikel: Eingriffe in das Recht zur Volksinitiative und Interventionen vonRechtswissenschaftlern in die Pplitik

Autor: Kley, Andreas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-893884

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 22.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Eingriffe in das Recht zur Volksinitiative und Interventionen von Rechtswissenschaftlern in die Politik

Andreas Kley*

Verfassungsrecht ist politisches Recht. Diese Aussage, die Johann Caspar Bluntschli 1852 machte, wird seit dem Zweiten Weltkrieg allgemein geteilt. Der Rechtspositivismus hat seine Faszination nach 1945 eingebüsst und er wurde von einer Werthaltung der Wissenschaftler abgelöst. Freilich besteht über den Kanon der richtigen Werte keinerlei Konsens. Eine Vielzahl konkurrierender Ansichten relativiert sich gegenseitig.

Der politische Charakter des Verfassungsrechts zeigt sich heute vor allem darin, dass Professoren bei politischen Auseinandersetzungen intervenieren. Das tun sie zwar schon lange, heute aber treten sie kollektiv auf und erlassen einen «Aufruf». Das geballte Wissen «der» Rechtswissenschaft soll der Politik eine «richtige» Entscheidung nahelegen.

Im Folgenden geht es nicht darum, eine Chronologie dieser Interventionen nachzuzeichnen. Sie sollen vielmehr in den Kontext jener Eingriffe gestellt werden, welche sich die Politik gegenüber den Volksrechten erlaubt hat. Wie hat sich die Rechtswissenschaft diesen Eingriffen gegenüber positioniert? Zunächst werden am Beispiel der direkten Demokratie die vier typologisierten Methoden geschildert, mit denen die Bundesversammlung versucht hat, in das Recht zur Volksinitiative einzugreifen. Anhand eines solchen Versuchs wird sodann die «Intervention der Rechtswissenschaft» erläutert, mit der wiederum die Politik zur Korrektur eines früheren Fehlentscheides bewegt werden sollte.

1. Ein Recht entsteht – und die Bundesversammlung nimmt es allmählich zurück

Das auf Bundesebene seit 1891 bestehende Volksinitiativrecht (heute Art. 139 BV) ist in der ursprünglichen Intention gegen das Parlament gerichtet, denn es beschlägt eine zentrale Kompetenz der Bundesversammlung: die Initiative zur Verfassungsgebung. Sie schmälert die Macht der Bundesversammlung und stört deren Betrieb[1]. Die Volksinitiative setzt Anliegen, die im Parlament keine oder zu wenige Stimmen finden, gegen dessen Willen durch. Das ist vor allem bei der Initiativform des ausgearbeiteten Entwurfs der Fall: Es handelt sich um einen Antrag aus dem Volk an das Volk[2]. Dieses radikaldemokratische Recht[3] wollten ursprünglich weder der Bundesrat noch der Nationalrat[4]. Vielmehr kam es durch den Ständerat und den katholisch-konservativen Berichterstatter von dessen Kommissionsmehrheit, Theodor Wirz (1842–1901), zustande. Dieser kritisierte das «selbstherrliche» Parlament und stellte die rhetorische Frage: «Welches Volksrecht wurde nicht von den bisherigen Kuratoren des Volkes als gefährlich und revolutionär bezeichnet? Wer soll schliesslich König und Herr im Lande sein? Wer ist in der Regel bedächtiger und konservativer, das Volk oder das Parlament? Wo waltet mehr Billigkeitssinn und wo weniger Parteigeist, im Volk oder im Parlament?»[5]. Wirz und die Mehrheit des Ständerates lehnten die Beschränkung auf die Form der allgemeinen Anregung ab: «Aus jeder allgemeinen, vagen Anfrage kann die sophistisch redaktionelle Feile machen, was sie will, und damit wird der getäuschte Volkswille lahmgelegt und verhängnisvoll verbittert».[6] Er begründete seinen Einsatz für das Referendum und die Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs damit, dass der «praktische Verstand, das loyale Billigkeitsgefühl und das soziale Bedürfnis des Schweizervolkes» über die «politischen Parteigegensätze» siege[7]. Die Parteien würden «im ausgebildeten demokratischen Volksstaate mit einem mächtigen und versöhnenden Faktor zu rechnen haben (...).

* Stallikerstr. 10a, 8142 Uitikon Waldegg.

E-mail: *andreas.kley@rwi.uzh.ch*

Andreas Kley, Dr. rer. publ., geboren 1959. Studium und Doktorat der Staatswissenschaften 1980 bis 1989 an der Universität St. Gallen (HSG), 1995 Privatdozent an der HSG für öffentliches Recht, Professor für öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte an der Universität Bern 1997 bis 2005, seit 2005 Professor für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte und Rechtsphilosophie an der Universität Zürich.

1 Zaccaria Giacometti, Das Volksinitiativrecht in der Eidgenossenschaft, NZZ vom 22.10.1949, Nr. 2156 Morgenausgabe, Blatt 4.

2 BGE 25 I 64, Fritz Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 398.

3 Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 342.

4 Zur Entstehungsgeschichte: Luzius Wildhaber, Kommentar zu Art. 121/122 BV 1874, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern/Zürich/Basel 1987 ff. (Loseblatt) (1988), N. 6 ff.

5 Theodor Wirz, Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit, betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung vom 17.12.1890.), BBl 1891 I S. 16 ff., S. 19.

6 Wirz, Bericht (Anm. 5), S. 20.

7 Wirz, Bericht (Anm. 5), S. 20 f.

Der gesunde Volkssinn ist gemäßigt und gerecht, er will und gönnt die Freiheit, er will einen ruhigen und überlegten Fortschritt, und wie unser Volk ein warmes Herz für alle Noth hat, wie es noch keinen wahren sozialen Fortschritt ablehnte, so wird (...) der schweizerische Volksstaat kein sozialistischer und kein kosmopolitischer, sondern ein nationaler und vaterländischer Staat (...) sein»[8]. Es sei «eine Ehrensache und eine Garantie für den Ständerath, wenn er viel rückhaltloser und viel entschiedener als der Nationalrath die magna charta libertatum in die Hand des Schweizervolkes»[9] lege. Wirz hatte mit seinem fulminanten Plädoyer Erfolg: Das Volksbegehren in Form des ausgearbeiteten Entwurfs fand Eingang in die Bundesverfassung.

Wirz hatte indirekt auf ein grundlegendes Problem hingewiesen: Die Volksinitiative stört das Parlament. Dieses muss seine selbstgewählte Tätigkeit unterbrechen und sich dem von aussen kommenden und deshalb lästigen Anstoss widmen. Offenbar hat das Parlament als Repräsentant des Volks versagt[10]. Das tritt dann explizit ein, wenn das Volk eine Initiative gegen den Willen des Parlaments annimmt. Lehnen Volk und Stände eine Initiative ab, so hatte sich das Parlament überflüssigerweise mit der Sache beschäftigt, aber immerhin darf es sich bestätigt fühlen. Die politischen Bundesbehörden klagten im Laufe des ganzen 20. Jahrhunderts, dass jede Initiative eine zu viel sei. Diese Klage begleitet das Volksinitiativrecht konstant[11]. Es war nur folgerichtig, wenn die Bundesbehörden und einzelne Exponenten der eidgenössischen Räte und des Bundesrates immer wieder vorschlugen, das Volksinitiativrecht sei «einzudämmen» oder in versteckter Form abzuschaffen. Es blieb freilich nicht nur bei Vorschlägen. Vielmehr bildete sich eine Reihe politischer oder rechtlicher Schranken heraus, die das Volksbegehren entgegen der ursprünglichen Absicht des Verfassungsgebers beschränken sollten. Die unvollständige Umsetzung einer angenommenen Volksinitiative ist nur einer von mehreren derartigen Eingriffen. Im Verwirklichungsprozess einer Initiative ab ihrer Lancierung befindet sich deren unvollständige Umsetzung ganz am Ende, nach Annahme der Initiative; die anderen Grenzziehungen setzen viel früher an und wollen schon aus faktischen oder rechtlichen Gründen die Annahme der Initiative verhindern. Es handelt sich im chronologischen Ablauf der Realisierung einer Volksinitiative um folgende vier Eingriffe der parlamentarischen Praxis in das Initiativrecht: (1) Die Schubladisierung bzw. die Verschleppung, (2) die Ungültigerklärung aus (a) formellen oder (b) materiellen Gründen, (3) die Unterwerfung unter ein Abstimmungsverfahren, das den Volkswillen falsch wiedergibt, und eben schliesslich (4) die erwähnte unvollständige Umsetzung einer angenommenen Initiative[12].

1.1. Schubladisierung

Das Ausführungsgesetz zum 1891 erlassenen Art. 121 BV 1874 bestimmte in Art. 8, dass die eidgenössischen Räte innert eines Jahres «darüber Schluss zu fassen haben, ob sie dem Initiativentwurf (...) zustimmen oder nicht»[13]. Die Frist war kurz bemessen; sie entsprach dem damaligen Willen der Bundesbehörden, das Volksinitiativrecht vollumfänglich zu respektieren. Ab 1930 entwickelten Bundesrat und Bundesversammlung eine gesetzeswidrige, aber wirksame Methode, um die beklagte «Überproduktion an Volksbegehren»[14] zu stoppen. Bundesrat und Bundesversammlung nahmen die Gewohnheit an, gültige und eingereichte Volksinitiativen auf Teilrevision der Verfassung einfach während Jahren oder gar Jahrzehnten liegenzulassen. Acht Initiativen erklärte die Bundesversammlung – als sie jegliche Aktualität verloren hatten – als zurückgezogen und schrieb sie ab[15]. In einigen Fällen unterstellte man sie nach Jahren, als sie aller politischen Relevanz verlustig gegangen waren, der Abstimmung. Die letzte, buchstäblich vergessene Initiative schrieb die Bundesversammlung 1976 nach 43 Jahren Hängigkeit ab[16]. Eine Nationalratskommission wollte 1948 diese Praxis legalisieren, indem sie vorschlug, «gegenstandlos gewordene Initiativbegehren ohne Abstimmung

8 Wirz, Bericht (Anm. 5), S. 21.

9 Wirz, Bericht (Anm. 5), S. 21.

10 Hangartner/Kley (Anm.3), S. 156 f.

11 Siehe z.B. Botschaft des Bundesrates betreffend Revision des Verfahrens bei Initiativ- und Referendumsbegehren vom 5. November 1935, BBl 1935 II 489.

12 Andreas Kley, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht, in: LeGes – Gesetzgebung und Evaluation 2015/3, S. 497 ff.

13 Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 27.1.1892, AS 12 885.

14 Botschaft des Bundesrates betreffend Revision des Verfahrens bei Initiativ- und Referendumsbegehren vom 5. November 1935, BBl 1935 II 489. Die folgenden Zitate sind S. 489 entnommen.

15 Es handelte sich 1947 um: Initiative zur Umwandlung der Ausgleichskassen für Wehrmänner in Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungskassen (AHV), BBl 1942 I 536 (Einreichung), Rückzug 1947 nicht im Bundesblatt; Initiative zur Arbeitslosenversicherung, BBl 1936 II 559 (Einreichung), 1947 III 979 (Rückzug); Initiative zur Entpolitisierung der Schweizerischen Bundesbahnen, BBl 1935 I 677 (Einreichung), Rückzug 1947 nicht im Bundesblatt; Initiative betreffend die Alters- und Hinterlassenenfürsorge, BBl 1932 I 9 und 1937 III 37 (Einreichung), BBl 1947 III 377 (Rückzug); Initiative für eine ausserordentliche Krisensteuer, BBl 1933 I 733 (Einreichung), 1947 I 1248 (Rückzug).
Im Jahr 1948: Initiative für den Schutz der Armee und gegen ausländische Spitzel, 1934 III 596 (Einreichung), BBl 1948 II 676 (Rückzug).
Im Jahr 1953: Initiative zur Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen, BBl 1935 I 61 (Einreichung), BBl 1953 III 477 (Rückzug).

16 Art. 90 Abs. 3 BPR in der ursprünglichen Fassung gemäss AS 1978 699.

durch die Eidgenössischen Räte zu erledigen»[17]. Dabei hätte die Bundesversammlung als «gegenstandslos» gewertet, was ihr nicht in das Programm ihrer politischen «Gegenstände» gepasst hätte. Dieser Vorschlag rief den Zürcher Staatsrechtslehrer Zaccaria Giacometti (1893–1970) auf den Plan. Der Bundesrat erledige unliebsame Volksinitiativen dadurch, dass er sie buchstäblich schubladisiere, da «sie die Kreise der Bundesverwaltung stören und deren Gesetzgebungspläne irgendwie kreuzen»[18]. Die Komitees würden die Initiativen einreichen, der Bundesrat bescheinige deren Zustandekommen und nachher geschehe über Jahre nichts mehr. Die Lage war nach dem Zweiten Weltkrieg in der Tat dramatisch. Giacometti legte dar, dass 1945 «eine Initiative bereits 14 Jahre, eine 12 Jahre, zwei 11 Jahre, drei 10 Jahre, eine 9 Jahre, zwei 3 Jahre, und drei 2 Jahre alt» seien. Den Rekord erreichte die Volksinitiative der Sozialdemokraten zur Pressefreiheit vom 31. Mai 1935; der Bundesrat und das Parlament behandelten sie gar nie. Erst das Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 schrieb die Initiative nach 43 Jahren als unerledigt ab. Giacometti stellte fest, dass diese Praxis das Recht auf Volksinitiative zu einem blossen Petitionsrecht degradiere. Angesichts des demokratischen Aufbruchs des Schweizer Volks nach 1945 lenkten die Bundesbehörden ein: Die Bundesversammlung verlängerte 1951 die Behandlungsfristen von einem auf drei Jahre[19], und die politischen Bundesbehörden gaben die Schubladisierung auf.

1.2. Ungültigerklärung aus formellen und materiellen Gründen

(a) Der Bundesrat stellte 1919 in der Botschaft zum Völkerbundsbeitritt fest: «Für die Verfassungsgesetzgebung gibt es nur Schranken der Form, aber keine des Inhaltes.»[20] Als Formfragen galten etwa die Prüfung der hinreichenden Zahl an Unterschriften und die Frage der Einheit der Form oder der Materie. Letztere will die Fairness des Abstimmungsverfahrens sichern, indem den Stimmberechtigten nur ein einziges sachliches Anliegen unterbreitet werden darf, zu dem sie ja oder nein sagen können. Die Einheit der Materie gilt für Behördenvorlagen und Volksinitiativen. Die politischen Bundesbehörden wendeten dieses Kriterium richtigerweise eher lasch an. 1921 wurde eine Volksinitiative, die die Einheit der Materie verletzte, in zwei Teile aufgespalten und diese separat der Abstimmung unterstellt[21]. Insgesamt erklärte die Bundesversammlung drei Initiativen wegen Verletzung der Einheit der Materie für ungültig: 1955 die Volksinitiative für eine Rüstungspause, 1977 die Volksinitiative gegen Teuerung und Inflation und 1995 die Initiative für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik. Ihre eigenen Vorlagen beurteilte die Bundesversammlung wesentlich grosszügiger. So legte sie Volk und Ständen am 28. November 2004 eine umfassende Reform des Finanzausgleichs mit 24 geänderten Verfassungsartikeln vor. Nimmt man jene Massstäbe, welche die Bundesversammlung bei den letzten Ungültigerklärungen angewandt hatte, so sieht man bei dieser Vorlage die Einheit der Materie offensichtlich verletzt. Entsprechendes liesse sich zur Behördenvorlage über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 21. Mai 2006[22] sagen; diese änderte zehn Verfassungsartikel gleichzeitig. Weitere Beispiele liessen sich anführen. Es liegt auf der Hand: Eine Verschärfung der Kriterien zur Einheit der Materie «dämmt» die aus der Sicht der Bundesversammlung lästigen Volksinitiativen ein[23].

(b) Ursprünglich gab es bei der Verfassungsgebung und damit bei der Volksinitiative keine materiellen Schranken. Fritz Fleiner (1867–1937) bestätigte 1923 unmissverständlich: «[...] Jede Forderung kann zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht werden. Der Bundesversammlung steht kein Recht zu, einen durch Volksinitiative vorgelegten Verfassungsartikel mit der Begründung zurückzuweisen, entweder sein Inhalt beschlage keine Verfassungsmaterie oder er sei mit Einzelbestimmungen beladen, die in ein Ausführungsgesetz, aber nicht in die Verfassung gehörten».[24] Die politischen Bundesbehörden mussten nach 1950 das wirksame Mittel der Schubladisierung und Verschleppung aufgeben; doch offensichtlich wurde dafür ein Ersatz als erforderlich erachtet. Dieser offerierte sich angesichts einer weiteren Volksinitiative, nämlich der ersten Rheinauinitiative. Hier entbrannte eine Debatte über die Frage der Völkerrechtskonformität sowie der rechtlichen Umsetzbarkeit der Initiative. Damit war das Thema der inhaltlichen Gültigkeitsgründe einer Initiative lanciert, und 1955 nahm sich die Bundesversammlung

17 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Abänderung des Bundesgesetzes vom 27.1.1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision Bundesverfassung vom 16.11.1948), BBl 1948 III 909 ff., S. 909.

18 Anm. 1; Andreas Kley, Von Stampa nach Zürich, Der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti, Zürich 2014, S. 281 f.

19 Änderung des Art. 8 des Bundesgesetz vom 27.1.1892 (Anm. 13) durch Änderungsgesetz vom 5.10.1950, AS 1951 17.

20 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4.8.1919, BBl 1919 IV 541 ff., S. 630.

21 Bundesbeschluss betreffend das Volksbegehren «Ausländer-Initiative» betreffend Abänderung des Art. 44 der Bundesverfassung (Einbürgerungswesen) und betreffend Abänderung des Art. 70 der Bundesverfassung (Ausweisung wegen Gefährdung der Landessicherheit) vom 21.10.1921, BBl 1922 II 1 ff. Die beiden Teile des Volksbegehrens scheiterten in der Abstimmung vom 11.6.1922.

22 AS 2006 3033 ff.

23 Siehe als Beispiel dieser Forderung Anm. 27

24 Fleiner (Anm. 2), S. 398.

angesichts des kommunistischen Begehrens für eine Rüstungspause die Freiheit, diese Initiative wegen Undurchführbarkeit und Verletzung der Einheit der Materie für ungültig zu erklären. Die Völkerrechtswidrigkeit setzte sich als materieller Ungültigkeitsgrund 1995 bei der SDA-Asylinitiative durch[25]. Der Verfassungsgeber hat dies 1999 als Art. 139 Abs. 3, 193 Abs. 4 und 194 Abs. 2 BV übernommen, indem er das zwingende Völkerrecht als materielle Schranke normierte. Zur gegenwärtigen Rechtslage kann man feststellen, dass die Initiative nach wie vor einen beliebigen Inhalt aufweisen kann[26], klarerweise muss diese aber die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts wahren. Politisch wird die Einführung weiterer Schranken, wie etwa ein Rückwirkungsverbot, diskutiert[27].

1.3. Verzerrendes Abstimmungsverfahren

Die Bundesversammlung versah das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit einem Verzerrungsmechanismus. Es stellte sich nämlich die Frage, wie der Bundesgesetzgeber das Verfahren ausgestalten sollte, wenn die Bundesversammlung der Initiative einen Gegenentwurf entgegenstellte. Der Bundesrat fragte, wie «denjenigen Bürgern Rechnung getragen werden» solle, die «doch am liebsten sähen, wenn eine Revision überhaupt nicht vorgenommen würde?» Nach reiflicher Überlegung habe er sich der «Überzeugung nicht verschliessen können, dass»[28] nur eine vorgängige Eventualabstimmung den wirklichen Willen der Mehrheit zum Ausdruck bringe. Der Bundesrat sah eine gestaffelte Abstimmung vor: Zuerst über Initiative und Gegenvorschlag und anschliessend über die bevorzugte Vorlage gegen das bisherige Recht. Im Nationalrat scheiterte dieser Antrag, und es kam zu einem verzerrenden Verfahren, das Initiative und Gegenvorschlag in einer einzigen Abstimmung bei einem Verbot des doppelten Ja dem Volk unterbreitete. Auf diese Art und Weise konnte die Bundesversammlung im Falle einer möglicherweise erfolgreichen Volksinitiative einen Gegenvorschlag unterbreiten, womit sich die Stimmen der revisionsfreudigen Kreise zuverlässig «in zwei Lager spaltete(n)»[29], von denen in der Folge keines gegen die Befürworter des Status quo gewinnen konnte. Das war vor allem in den Anfangsjahren der Volksinitiative sowie bei der am 13. März 1955 erfolgten Verwerfung der Mieterschutzinitiative der Fall. Am 13. Dezember 1978 löste Nationalrat Muheim mit einer Einzelinitiative die Diskussion aus. Der Bundesrat beantragte mit der Botschaft über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf vom 28. März 1984[30] der Bundesversammlung, bei Abstimmungen über Initiativen und Gegenvorschlag das doppelte Ja mit einer Stichfrage einzuführen. Eine blosse Gesetzesrevision sollte das Problem beheben. Der Ständerat beschloss am 19. März 1985 mit 28 zu 13 Stimmen, auf die Vorlage nicht einzutreten. In dieser Situation fanden sich die Professoren des öffentlichen Rechts zu einer öffentlichen Stellungnahme herausgefordert. Auf schriftlichem Weg luden die Kollegen Auer, Häfelin, Haller, Kölz, J. P. Müller, Rhinow und Saladin die schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer ein, einen Aufruf zu unterzeichnen, der die Bundesversammlung zum Rückkommen und zu einer positiven Problemlösung aufforderte. Es handle sich um ein «spezifisch juristisches Verfahrensproblem, weshalb wir uns in diesem Fall zu einer Äusserung legitimiert fühlen»[31]. Viele Hochschullehrer unterzeichneten den Aufruf. Dieser und alle nachfolgenden Aufrufe unterschieden sich wesentlich von jenem ersten Fall, in welchem sich die Rechtsprofessoren 1966 in einem Mediencommuniqué an Politik und Öffentlichkeit gewandt hatten: Darin bekundeten sie schlicht ihr Interesse und auch ihre Bereitschaft an einer Mitarbeit an der Totalrevision der Bundesverfassung.[32] In der Frage zum Abstimmungsverfahren für Volksinitiativen mit Gegenentwurf veröffentlichten die Professoren ihren Aufruf am 15. April 1985, einen Tag vor der Sitzung der zuständigen Nationalratskommission[33]. Diese trat auf die Vorlage ein, und der Nationalrat bestätigte diese Entscheidung am 17. Dezember 1985 mit 107 zu 81 Stimmen. Der Ständerat kam am 11. März 1986 auf seinen Entscheid zurück und trat ebenfalls auf die Vorlage ein. Auf Antrag von Ständerat und Staatsrechtsprofessor Riccardo Jagmetti beschloss der Ständerat die Rückweisung an die vorberatende Kommission mit dem Auftrag, eine Verfassungsvorlage auszuarbeiten. Daraus entstand der definitive Text von Art. 121bis BV 1874 (aktuell Art. 139b BV 1999)[34], welchem der Ständerat am 30. September 1986 zustimmte. Der Nationalrat stimmte der Formulierung des Ständerates am 11. Dezember

25 Andreas Kley, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, 2. Aufl., Zürich 2015, S. 343 ff.

26 Hangartner/Kley (Anm. 3), S. 337 f.

27 Z.B. Debatte zur Erbschaftssteuerinitiative, Amtl Bull 2014 S 409 ff., Antrag von Ständerätin Diener Lenz: «In dieser Initiative ist es die Frage der Rückwirkung. Wir sind der Meinung, dass wir generell die Frage, ob eine Volksinitiative gültig ist, strenger prüfen müssen.»

28 Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung zum Gesetz über das Verfahren und die Abstimmungen bei Volksbegehren betreffend Revision der Bundesverfassung vom 22.7.1891, BBl 1891 IV 11 ff., S. 14 f.

29 Walther Burckhardt, Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern 1931, S. 820 Anm. 2.

30 Botschaft über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf vom 28. März 1984, BBl 1984 II 333 ff.

31 Schreiben A. Kölz in Namen der Erstunterzeichner vom 4. April 1985.

32 SJZ 56 (1966), S. 264.

33 Vgl. NZZ vom 15. April 1985 Nr. 86 S. 15.

34 Kley, Geschichte des öffentlichen Rechts (Anm. 25), S. 239 f.

1986 zu. Volk und Stände nahmen am 5. April 1987 den neuen Artikel an. Damit hatte sich die Bundesversammlung eines wirksamen Mittels zur Bekämpfung von Volksinitiativen begeben. Zusammen mit veränderten politischen Konstellationen mag dies ein Grund dafür sein, dass Volk und Stände mehr Initiativen annehmen.

1.4. Mangelhafte Umsetzung

Gerade die zunehmende Zahl angenommener Volksinitiativen wirft die Frage nach deren Umsetzung auf. Die mangelhafte Umsetzung von angenommenen Volksinitiativen ist eine weitere Schranke, der sich die Bundesversammlung bediente, um auch in der direkten Demokratie die Hegemonie zu behalten. Doch hier ist die Opposition des Parlaments gegen das Volk bedeutend heikler. Eine unzureichende Umsetzung zieht den Vorwurf des undemokratischen Verhaltens nach sich. Und doch hat die Bundesversammlung dieses Mittel oft eingesetzt. Der prominenteste Fall ist die Alpeninitiative von 1994, die nur zu einem ganz geringen Teil realisiert worden ist. Ferner hat die Bundesversammlung auch die Zweitwohnungsinitiative von 2012 nur unvollkommen umgesetzt.

In anderen Fällen, etwa der Preisüberwachung von 1982, haben die Initiativkomitees mit einer zweiten Initiative erfolgreich für eine effektive Umsetzung gekämpft[35]. Das Beispiel ist illustrativ: Am 28. September 1982 nahm der Verfassungsgeber überraschend die Preisüberwachungsinitiative an[36]. Als in der Folge die Bundesversammlung das Preisüberwachungsgesetz erliess, waren die zentral wichtigen Hypothekarzinse – entgegen den Vorschlägen des Bundesrates – von der Überwachung ausgenommen. Das Gesetz und die Initiative liefen ins Leere. Darauf gab es unterschiedliche Bemühungen, um die Bundesbehörden zur vollständigen Umsetzung des Anliegens zu zwingen. Die damalige Zürcher Ständerätin Monika Weber lancierte am 4. März 1986 eine parlamentarische Initiative auf Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie begründete das Anliegen exakt mit der unvollständigen Umsetzung der Preisüberwachung[37]. Als Durchsetzungsmittel wählte sie den Weg der Verfassungsgerichtsbarkeit. Der Nationalrat überwies das Anliegen in der Beratung vom 18. März 1987 nur als Postulat. Der Bundesrat war geneigt, es auf die lange Bank zu schieben: Es sollte im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung angestrebt werden[38], wo das Anliegen dann aber scheiterte. Die Bundesversammlung bleibt bis heute gegenüber einer ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit und damit gegenüber seiner Kontrolle zurückhaltend.

Am 28. September 1987 reichte die «Fédération romande des consommatrices» eine Volksinitiative ein. Danach sollte der Text gemäss der ersten Initiative um drei weitere Absätze ergänzt werden[39]:

«[2] Die Preisüberwachung erstreckt sich auf die Preise von Waren, Leistungen und Krediten, mit Ausnahme der Löhne und sonstigen Arbeitsentgelte.
[3] Wo Preise aufgrund anderer Rechtsvorschriften des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden festgesetzt, genehmigt oder überwacht werden, kann die Preisüberwachung auf Empfehlungen beschränkt werden.
[4] Die Preisüberwachungsbehörde entscheidet über die Veröffentlichung ihrer Entscheide und Empfehlungen.»

Die drei Absätze wollten die Mängel des Preisüberwachungsgesetzes korrigieren und vor allem die Kreditzinsen miteinbeziehen, so wie das der Bundesrat ursprünglich bei der Gesetzesvorlage vorgesehen hatte. Von der Materie her bezogen sich die Absätze auf die Gesetzesstufe, weshalb der Bundesrat die Initiative zwar für gültig, aber nicht für verfassungswürdig hielt: Die Anliegen könnten mittels einer Gesetzesrevision verwirklicht werden. Freilich war das Parlament 1984 unwillig, diese Anliegen, die ihm auch der Bundesrat unterbreitet hatte[40], umzusetzen. Diese zweite Initiative war im Eigentlichen eine Durchsetzungsinitiative, welche die Verwässerung der Anliegen in der Gesetzgebung korrigieren sollte. Für den Bundesrat bot die Initiative eine willkommene Gelegenheit, mit einem indirekten Gegenvorschlag die entsprechende Anpassung des Preisüberwachungsgesetzes vorzuschlagen. Nachdem die Bundesversammlung eingelenkt hatte, konnte das Komitee die Initiative zurückziehen[41]; es hatte sein Ziel damit vollumfänglich erreicht. Die Initiative war trotz ihrer Verfassungsunwürdigkeit und dem Eingriff in den Zuständigkeitsbereich des Bundesgesetzgebers vorbehaltlos und unbestrittenermassen als gültig beurteilt worden[42].

35 Kley (Anm. 12), S. 511 ff.
36 AS 1983 340; Andreas Kley, Volksinitiativen: Das Parlament als Vermittler zwischen Volk, Regierung und Gerichten? In: Parlament 2015 Nr. 1, S. 36–44, S. 41 f.
37 Nr. 86.222 Parlamentarische Initiative (Weber Monika), Verfassungsgerichtsbarkeit, Amtl Bull 1987 N 392, 398 ff.
38 Amtl Bull B 1993 N 571 f. (Motion Nabholz).
39 BBl 1986 I 903.
40 Botschaft zur Volksinitiative «Zur Überwachung der Preise und der Kreditzinsen» und zur Revision des Preisüberwachungsgesetzes vom 27.11.1989, BBl 1990 I 97 ff., S. 101–103.
41 BBl 1991 III 1265. Die Bundesversammlung hatte es eilig und erliess zuerst einen dringlichen Bundesbeschluss BB vom 5.10.1990 über die Unterstellung der Hypothekarzinsen unter die Preisüberwachung, AS 1990 1598 und Hangartner/Kley (Anm.3), S. 481 Anm. 11.
42 Botschaft (Anm. 40), S. 99.

Diese politischen Vorgänge hatte die Rechtswissenschaft weitgehend kommentarlos hingenommen. Offenbar drängte sich hier keine Intervention in die Politik auf.

2. Die Rechtswissenschaft und die Eingriffe in das Recht zur Volksinitiative

Die Rechtswissenschaft ist selbstverständlich nicht befugt, in das Recht zur Volksinitiative einzugreifen. Denn das ist den obersten politischen Behörden des Bundes, namentlich der Bundesversammlung und dem Bundesrat vorbehalten, welche diese Rechte handhaben. Aber wie ist die Rechtswissenschaft mit diesen vier Kategorien von Eingriffen seitens der Bundesbehörden umgegangen? Hat sie sie bemerkt und kommentiert? Und hat sie ihnen gegebenenfalls sogar zugestimmt?

Die Rechtswissenschaft, namentlich der Zweig des öffentlichen Rechts, ist stark von aktuellen politischen Entwicklungen und Diskussionen bestimmt. Die Wissenschaft dient freilich nicht nur der Aktualität, sie hat darüber hinaus eine Verpflichtung zur Objektivität; ihre Aussagen sollen langfristig gültig sein. Die verschiedenen fragwürdigen Volksinitiativen, die etwa seit dem Jahr 2003 durchgekommen sind, haben in der Politik und sogar bei manchen Wissenschaftlern die Sicht auf das Ganze verstellt. In der kurzfristigen Betrachtungsweise versucht daher die Politik, sozusagen mit rechtlichen Mitteln diese Tendenz zu populistischen Initiativen zu stoppen. Sie erhält dabei durchaus die Zustimmung mancher Rechtswissenschaftler, die in diesen Initiativen eine Gefahr sehen. Doch wäre es die Aufgabe der Rechtswissenschaft, die langfristige Sicht im Auge zu behalten: Dann würde offensichtlich, dass jeweils Machtkämpfe im Gang sind und es nicht Aufgabe der Wissenschaft sein kann, sich permanent an tagespolitischen Auseinandersetzungen zu beteiligen.

Wie hat sich die Rechtswissenschaft zu den einzelnen Eingriffen in das Recht zur Volksinitiative verhalten? Gegen die Schubladisierungspraxis (1.1) protestierte – wie oben dargelegt – ein einziger, allerdings bedeutender Rechtswissenschaftler, Zaccaria Giacometti, öffentlich[43]. Den Behörden war diese eigentlich unhaltbare Praxis denn auch peinlich, so dass sie sie rasch aufgaben. Mit der Erfindung materieller Gründe der Ungültigkeit von Initiativen (1.2) beschäftigte sich die Wissenschaft bei der Diskussion der Rheinauinitiative (1954) intensiv und zeigte gegenüber den dort angeführten Gründen eine eher skeptische Haltung. Sie tat dies, weil diese neuen Gründe einen abrupten Kurswechsel bedeuteten: Bislang hatten Bundesbehörden und Wissenschaftler stets erklärt, es gebe keine materiellen Gründe, um in das Initiativrecht einzugreifen. Das verzerrende Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenentwurf (1.3) war ab den 1970er Jahren Gegenstand intensiver Diskussionen. Das endete wie erwähnt in einem öffentlichen Aufruf der Professoren an das Parlament, dieses fragwürdige Verfahren zu reformieren[44]. Schliesslich hat die Wissenschaft in der Frage der mangelhaften Umsetzung von Volksinitiativen (1.4) teilweise eine kritische Haltung eingenommen. Dass krasse Beispiel der Alpeninitiative (1994) und der Zweitwohnungsinitiative illustrierte die Problematik deutlich.

Aktuell werden die materiellen Ungültigkeitsgründe von Volksinitiativen, wie schon anlässlich der Rheinauinitiative von 1954, intensiv diskutiert. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat 2015 eine entsprechende Anhörung von Experten durchgeführt. Dabei vertrat die Mehrheit der Experten die Auffassung, dass man das Recht zur Volksinitiative mit materiellen Gründen einschränken solle[45]. Diese Forderung entsprach freilich den vorbestehenden Wünschen der Parlamentarier. Hier zeigt sich die Orientierung mancher Rechtswissenschaftler an den Forderungen der Politik. Welches Verhältnis soll dabei zwischen Wissenschaft und Politik bestehen?

Max Weber verstand unter der oftmals missverstandenen Werturteilsfreiheit die Unzulässigkeit des Wertengagements des Wissenschaftlers, was bedeutete, dass sich der Wissenschaftler nicht für oder gegen die Bewahrung oder Veränderung von Werten einsetzen solle: «Politik gehört nicht in den Hörsaal»[46]. Damit formulierte Weber – durchaus trivial – eine «lebenspraktische Maxime zur Bewahrung eines klaren Kopfes, zur Sicherung der Unbefangenheit des Wissenschaftlers als ‹methodische Grundlage› für eine Fachwissenschaft»[47]. Dagegen hatte Weber gesehen, dass Werte eine unvermeidbare Voraussetzung der wissenschaftlichen Forschung sind oder dass Werte auch Forschungsgegenstand sein können. Ferner hielt Weber die Werterhellung, d.h. das Bewusstmachen der Werte, die durch politisches oder rechtliches Handeln betroffen werden, für zulässig[48].

43 Quelle: Anm. 1.

44 Siehe zu den Details: Andreas Kley, Die öffentlichen Stellungnahmen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer, ZBl 2011, S. 1 ff., insb. S. 12 f. und 31 (Wortlaut des Aufrufs von Anm. 33).

45 Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK) vom 20. August 2015, Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen. Prüfung des Reformbedarfs, BBl 2015, 7099 ff.

46 Max Weber, Wissenschaft als Beruf (1919), in: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 7. Aufl., Tübingen 1988, S. 582 ff., S. 600.

47 Wilhelm Hennis, Max Webers Wissenschaft vom Menschen, Tübingen 1996, S. 155.

48 Vgl. Alois Riklin, Unvermeidbare und vermeidbare Werturteile, in: St. Galler Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1981, Bern 1981, S. 37 ff., S. 57 ff.

Die Wertfreiheit der Wissenschaft gemäss Max Weber lässt die persönlichen Wertungen des Universitätslehrers zurücktreten und schützt die Unbefangenheit des Denkens[49]. Der Sinn dieses Postulats besteht darin, dass die Wissenschaftler «den Problemen selbst, dem Kampf der ‹Götter› unbeirrt und unbewehrt ins Antlitz schauen (...) können»[50]. Auf diese Weise schützt das Postulat die (Willens-)Bildung des Publikums. Die «wertfreie» Wissenschaft, die es nur im Streben danach, aber nicht in reiner Form geben kann, sieht das Nachdenken über das «Prinzipielle als ihre besondere Aufgabe»[51]. Auch wenn dieses Postulat schwer umsetzbar ist, so hat es doch – die aktuelle Diskussion illustriert das – seine Bedeutung als praktische Leitlinie des Wissenschaftlers bewahrt.

Bei den hier skizzierten Eingriffen der Politik in das Recht zur Volksinitiative hat die Rechtswissenschaft verschiedentlich interveniert und im Falle der Schubladisierung und des verzerrenden Abstimmungsverfahrens auf eklatante Verstösse gegen gesetztes Recht hingewiesen. Diese Interventionen waren gerechtfertigt, da sie grundlegende Fragen der politischen Ordnung mit langfristigen Auswirkungen betrafen. Bei bloss tagesaktuellen Problemen, wie sie sich bei den Ungültigkeitsgründen und der mangelhaften Umsetzung zeigen, ist freilich Zurückhaltung angebracht, will die Wissenschaft nicht ihr Ansehen aufs Spiel setzen[52]. Freilich sind auch hier die Aussagen zu differenzieren, je nach Fall ist eine Intervention, zumal eines einzelnen Wissenschaftlers gut vertretbar. ■

49 Hennis (Anm. 47), S. 171.
50 Hennis (Anm. 47), S. 171.
51 Hennis (Anm. 47), S. 171.

52 Die Frage der politischen Stellungnahme von Professoren in Form von kollektiven und öffentlichen Aufrufen habe ich ausführlich thematisiert in meinem Aufsatz, Kley (Anm. 44).