

Aktuelle Kontroversen um die Reform der Volksrechte

MARTIN GRAF

Über eine nötige, grundlegende Reform der Volksrechte wird heute viel und gerne debattiert. Die journalistische und politische Diskussion bleibt allerdings häufig auf einer allgemein-vagen und damit unverbindlichen Ebene stehen; man spricht von "Missbrauch", "Verwesentlichung" und "Europafähigkeit" der Volksrechte, öfters ohne eine konkretere Vorstellung davon zu haben, welche Reformen auf welche Art und Weise und mit welchen Konsequenzen realisiert werden könnten. Dabei liegt eine ganze Palette von mehr oder weniger ausgearbeiteten Reformvorschlägen auf dem Tisch. Als Einleitung mag daher ein knapper Überblick über den Inhalt und den heutigen Stand¹ der Behandlung dieser Reformvorschläge nützlich sein, bevor zur Eröffnung dieses "Diskussionsforums" einige Thesen zu aktuellen Kontroversen um die Volksrechte aufgestellt werden sollen.

Auf *Verfassungsänderungen* zielen nicht weniger als *neun* hängige parlamentarische Initiativen ab, die alle von der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Nationalrates behandelt werden²:

- a) 91.410 Behandlung von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen (Zwingli).

Nachdem der Nationalrat am 13.12.1991 dieser Initiative Folge gegeben hatte, stimmte er am 28.4.1993 mit 83:48 Stimmen dem von der SPK ausgearbeiteten Beschlussentwurf zu, der ein Verbot rückwirkender Bestimmungen in Volksinitiativen verlangt. Eine Kommissi-

¹ Stand Ende April 1993.

² Anstelle detaillierter Quellenangaben sei hier generell auf das *Amtl. Bull. N* (für die Texte der vom Nationalrat bereits behandelten Initiativen und die diesbezüglichen Kommissionsberichte und Ratsverhandlungen) und auf die *Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung* (für die Texte der vom Nationalrat noch nicht behandelten Initiativen) verwiesen.

onsminderheit von 11 Mitgliedern sowie der Bundesrat hatten Nicht-Eintreten auf diesen Beschlussentwurf beantragt.

- b) 92.404 Stimm- und Wahlrecht für Ausländer (Zisyadis).

Die SPK beantragt mit 14:5 Stimmen bei einer Enthaltung, dieser Initiative keine Folge zu geben (Bericht vom 25.2.1993).

- c) und d) 92.410/92.411 Unterschriftenzahl für Referenden/für Volksinitiativen (Rychen/Seiler Hanspeter).

Die SPK beantragt mit je 13:7 Stimmen bei einer Enthaltung, diesen Initiativen keine Folge zu geben (Bericht vom 25.2.1993). Diese parlamentarischen Initiativen werden neuerdings sekundiert durch eine Standesinitiative des Kantons Solothurn vom 19. März 1993 (93.303).

- e) 92.436 Konstruktives Referendum (SPK-N).

Im Zusammenhang mit der Beratung des Bundesbeschlusses über den EWR hat die SPK am 10.7.1992 mit 17:3 Stimmen bei 4 Enthaltungen die Einreichung dieser Initiative beschlossen. Der Nationalrat hat am 26.8.1992 die Initiative auf Antrag aus Kreisen ihrer Befürworter an die Kommission zurückgewiesen, weil zu diesem Zeitpunkt offenkundig der Meinungsbildungsprozess in den Fraktionen noch nicht genügend vorangeschritten war.

Folgende weitere, in der Frühlings- und in der Aprilsession 1993 eingereichte Initiativen wurden von der SPK noch nicht vorgeprüft:

- f) 93.405 Qualifiziertes Ständemehr bei Doppelmehr-Abstimmungen (Robert).

- g) und h) 93.412/93.418 Volkswahl des Bundesrates (Robert/ Hämmerle).

- i) 93.435 Unterschriftenrecht bei Referenden und Initiativen (Blatter).

Nach diesem Vorschlag können Initiativen und Referenden nur noch auf Amtsstellen unterzeichnet werden; als Kompensation dieser Erschwerung der Ausübung der Volksrechte sollen gleichzeitig die nötigen Unterschriftenzahlen reduziert werden.

Nicht unerwähnt bleiben sollen zwei weitere, heute abgeschlossene Diskussionen auf Verfassungsebene. Nach eingehender Prüfung hat sich der Vorschlag für die Einführung der Einheitsinitiative als unpraktikabel erwiesen - jedenfalls im Rahmen der heutigen Bundesverfassung³. Von grösserer Bedeutung für die Weiterentwicklung der Volksrechte waren die Diskussionen im Zusammenhang mit der Anpassung des schweizerischen Rechtes an den EWR-Vertrag. Während der Bundesrat bei den auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Vertrages nötigen Anpassungen das fakultative Referendum ausschliessen wollte, entwickelten die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte ein Modell eines nachträglichen Referendums, das sich in der parlamentarischen Auseinandersetzung im Sommer und Herbst 1992 klar gegen die bundesrätliche Konzeption durchsetzte.

Den parlamentarischen Aktivitäten hat der Bundesrat auf der Ebene von Verfassungsrevisionen vorerst nicht viel entgegenzuhalten. Im Legislaturplan 1991-1995 stellt er zwar in Aussicht, noch in der laufenden Legislaturperiode dem Parlament den Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung (und damit natürlich auch der Volksrechte) vorzulegen. Seltsam ist es, dass derselbe Bundesrat in anderem Zusammenhang, im Rahmen der Regierungsreform, Verfassungsrevisionen erst nach Inkrafttreten und nach einer mehrjährigen Evaluation der sog. "Reform 1993" des Verwaltungsorganisationsgesetzes angehen will, also frühestens etwa 1997...⁴. Immerhin hat der Bundesrat neuerdings kundgetan, das EJPD habe "bereits Vorarbeiten eingeleitet" zu einer "umfassenden Reform der Volksrechte"⁵.

³ Vgl. 87.224 Pa.Iv. Einführung der Einheitsinitiative (SVP-Fraktion). Vom Nationalrat am 23.9.1991 abgeschrieben aufgrund des eingehenden Kommissionsberichtes vom 20.6.1991 (BBl 1991 III 856). In demselben Zusammenhang wurde der Vorschlag einer Kommissionsminderheit abgelehnt, welcher die Gesetzesinitiative einführen wollte. Um den früher gegen die Gesetzesinitiative erhobenen hauptsächlichsten Einwand der Umgehung der Stände zu entkräften, sah dieser Vorschlag vor, dass für die Annahme einer Gesetzesinitiative eine Mehrheit von Volk und Ständen notwendig sein soll.

⁴ Vgl. das veröffentlichte Schreiben des Bundesrates an die Kommission des Ständerates zur Beratung der parlamentarischen Initiative Regierungsreform, vom 11.11.1992.

⁵ Stellungnahme des Bundesrates vom 7.4.1993 zu Bericht und Beschlussentwurf der SPK vom 26.2.1993 für ein Verbot rückwirkender Bestimmungen in Volksinitiativen.

Auf *Gesetzesstufe* lassen sich im Bereich der Volksrechte weitgehend nur relativ untergeordnete Fragen regeln. Zahlreiche überwiesene parlamentarische Vorstösse verlangen hier seit Jahren vom Bundesrat Vorschläge für die Lösung verschiedenster Detailprobleme. Der Bundesrat hat die Vorarbeiten für eine Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte unter Hinweis auf die EWR-Verhandlungen⁶ während mehr als zwei Jahren sistiert; die Vorlage ist nun für das laufende Jahr 1993 in Aussicht gestellt worden. Auf Gesetzesstufe realisieren liesse sich eine verfassungsrechtlich allerdings nicht unbedenkliche Reformmassnahme, die erhebliche Auswirkungen auf die Handhabung der Volksrechte hätte: eine Beschränkung der Zulässigkeit der Unterzeichnung von Volksbegehren nurmehr auf Ämterstellen.

Eine weitere grundlegende, auf Gesetzesstufe realisierbare Reformmassnahme wurde durch die parlamentarische Initiative Rechsteiner (92.431) verlangt. Die Initiative wollte auch parlamentarische Verwaltungsakte von grosser Tragweite in die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses kleiden und damit dem Referendum unterstellen. Der durch die Doktrin unterstützte Hinweis auf die Verfassungswidrigkeit der bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1962 vorgenommenen Einschränkung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses auf rechtsetzende Erlasse vermochte allerdings die Mehrheit des Nationalrates nicht zu überzeugen; während die Initiative in der Kommission mit 11:12 Stimmen nur knapp unterlegen war, wurde sie im Plenum am 28.4.1993 mit 45:87 Stimmen deutlich abgelehnt.

Bei der Debatte um die Reform der Volksrechte lösen regelmässig dieselben Fragen Kontroversen aus. Einioge dieser Kontroversen möchte ich diesem Forum zur Diskussion stellen. Mit fünf bewusst provokativ formulierten Thesen lade ich zu einer lebendigen Debatte ein.

⁶ Welche konkrete Auswirkungen der Ausgang der EWR-Verhandlungen auf dieses Bundesgesetz hätte haben können, blieb allerdings unklar.

1. Die Volksrechte sind in ihrem Kerngehalt unwiderrufbar

Die Welle der anfangs 1992 zustande gekommenen Referendumsbegehren, das negative Resultat der Volksabstimmung vom 6.12.1992 über den Beitritt zum EWR und die Vorgänge rund um die Bundesratsersatzwahl im März 1993, alle diese Ereignisse haben denjenigen Kreisen publizistischen Auftrieb gegeben, die das politische System der Schweiz im Grunde nicht weiterentwickeln, sondern schlicht auswechseln möchten. Die Schweiz brauche stabile (parlamentarische) Mehrheiten, klare Programme und mehr Führung, um den Anforderungen der Zeit gerecht zu werden und vor allem um den Anschluss an Europa nicht zu verpassen. Als Hindernis stehen auf diesem Weg die fehlende Einbindung einer Parlamentsmehrheit in eine klar definierte Regierungspolitik und in enger Verbindung damit die Volksrechte, deren Ausübung eben immer wieder diese Regierungspolitik zu sabotieren vermöchte. Aufschlussreich ist dabei nun, dass die Volksrechte nur von Kolumnenschreibern, Politologie- und Ökonomieprofessoren, welche ihr Tun nicht politisch verantworten müssen, offen in Frage gestellt werden. Auf politischer Ebene wagt bisher niemand offen und ehrlich derartiges zu fordern, weil Politikerinnen und Politiker wissen, dass ihnen das Volk auf diesem Weg niemals folgen wird. Zwar haben neulich zwei parlamentarische Initiativen⁷ den Übergang zu einer parlamentarischen Demokratie gefordert. Irgendwie möchten die Initianten aber dabei auch Elemente der direkten Demokratie beibehalten (diese Ausdruckweise impliziert, dass Abstriche an den Volksrechten eben doch notwendig sein würden). Leider blieb diese ganze Diskussion bisher auf einer reichlich diffusen Ebene und man wartet nach wie vor vergeblich auf eine klare Antwort auf die Frage, wie denn nun ganz konkret die Volksrechte bei einem Übergang zur parlamentarischen Demokratie ausgestaltet werden könnten.

Auch ohne die Volksrechte offen in Frage zu stellen, kann man an ihnen knabbern, bis ihr Kerngehalt berührt ist. Dies dürfte z.B. der Fall sein,

⁷ 90.249 Pa.Iv. Reform des Regierungssystems (Vollmer) und 91.428 Pa.Iv. Revision der Bundesverfassung. Parlamentarisches Konkurrenzsystem (Jaeger). Den beiden Initiativen wurde vom Nationalrat aufgrund des Berichtes der SPK vom 25.2.1992 am 2.6.1992 keine Folge gegeben.

wenn die Umsetzung verbindlichen internationalen Rechtes in Landesrecht dem Referendum entzogen werden soll, wie dies der Bundesrat in seiner EWR-Botschaft versucht hat. Oder wenn die nötigen Unterschriftenzahlen für Initiativen und Referenden massiv erhöht werden oder Referendums- und Initiativunterschriften nur noch auf Amtsstellen abgegeben werden können.

Wo hier die Grenzen liegen und was der "Kerngehalt" der Volksrechte eigentlich ist: darüber entscheidet nicht die Zukunft der Politologen und Politiker, sondern das Volk selbst. Die Diskussion über Volksrechtsreformen, welche von den Reformgegnern auch nur einigermaßen plausibel als Angriff auf den Kerngehalt der Volksrechte dargestellt werden können, bleibt akademischer Natur, weil Volk und Stände einem Abbau ihrer Rechte niemals zustimmen werden.

Mit den Volksrechten kann auch nicht gehandelt werden, wie dies z.B. Claude Longchamp in diesem Heft vorschlägt: man nehme dem Volk das fakultative Referendum und gebe ihm dafür als Kompensation das konstruktive Referendum. Die Reaktion ist leicht voraussehbar: warum etwas Bewährtes aus der Hand geben zugunsten von etwas Neuem, das man noch nicht kennt?

2. Parlamentsrechte und Volksrechte dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden

Zwei falsche Einschätzungen sind in der Diskussion über Fragen des politischen Systems der Schweiz häufig zu beobachten:

- Die im internationalen Vergleich auffallende Spezialität der in der Schweiz bestehenden Volksrechte führt wohl fast zwangsläufig dazu, dass in der wissenschaftlichen und publizistischen Diskussion *die Bedeutung der Volksrechte im Verhältnis zur Bedeutung der Parlamentsrechte überschätzt wird*. Man ist sich häufig nicht genügend bewusst, dass Parlamentsentscheide quantitativ und qualitativ von ungleich grösserer Bedeutung sind als Volksentscheide. Nur eine kleine, häufig zufällige Auswahl von Entscheidungsprozessen wird mit einer

Volksabstimmung abgeschlossen; das Parlament ist es, das im Regelfall die demokratische Legitimität und die öffentliche Transparenz staatlichen Handelns herzustellen hat. Die grösste Gefahr für die Demokratie liegt denn auch in der Tendenz zur Verlagerung wichtiger Phasen der Entscheidungsprozesse in die Dunkelkammern von Verwaltung und Interessenverbänden.

- Volksrechte und Parlamentsrechte werden häufig ausschliesslich als Gegensätze gesehen. *Dabei wird verkannt, dass die Parlamentsrechte Voraussetzung der Volksrechte sind.* Die heutige halbdirekte Demokratie hat ihre Wurzeln nicht wie häufig fälschlicherweise angenommen in einer angeblichen "Urdemokratie" der alten Schweiz, sondern in der Parlamentsherrschaft und den Volksbewegungen des 19. Jahrhunderts. Die in den Jahren 1830-1848 etablierte Parlamentsherrschaft konnte als Resultat breiter Volksbewegungen nicht blosse repräsentative Demokratie bleiben, sondern trug von allem Anfang an den Keim einer Beteiligungsdemokratie in sich. Volksrechte, jedenfalls in der Form der Referendumsrechte, sind historisch und juristisch betrachtet eine Folge der Kompetenzen, die sich das Parlament gegenüber der Exekutive erungen hat.

Bei einer Weiterentwicklung der Volksrechte ist zu beachten, dass dadurch die Rechte des Parlamentes nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Seine Stellung als Garant von Legitimität und Transparenz staatlichen Handelns im Verhältnis zur Exekutive darf nicht geschwächt werden. Verschiedene Reformvorschläge tragen dem Kräftegleichgewicht zwischen Volk, Parlament und Regierung zu wenig Rechnung. Am deutlichsten wird dies bei der Forderung nach einer Volkswahl des Bundesrates: Damit werden die Volksrechte zwar ausgebaut, zugleich wird aber die Stellung der Exekutive gegenüber dem Parlament in einer Weise gestärkt, dass letztlich ein Demokratieverlust resultiert. - Das Postulat einer Wahrung der Stellung des Parlamentes im staatlichen Entscheidungsprozess soll auch bei der Wahl des geeigneten Modells eines konstruktiven Referendums wegleitend sein. Nach der Annahme der neuen Verfassung und der Zustimmung zum Volksvorschlag in einer Variantenabstimmung wird es im Kanton Bern möglich, neben dem Parlament vorbei zu legiferieren. Es kann eine Alternative zu einem Parlamentserlass zur Volksabstimmung gebracht werden, die vorher nicht in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einge

bracht wurde. Anders bei dem von Claude Longchamp in diesem Heft dargelegten Modell des Konstruktiven Referendums: Hier muss bereits im Parlament mit offenen Karten gespielt werden, da nur im parlamentarischen Entscheidungsprozess unterlegene Alternativen Gegenstand eines konstruktiven Referendums werden können. Bei diesem Modell werden nicht nur die Volksrechte erweitert, sondern es wird auch die Stellung des Parlamentes gestärkt. Referendumskomitees, welche bisher zur Erreichung ihrer Ziele eine Vorlage gesamthaft in Frage stellen mussten, werden in vielen Fällen lieber ein konstruktives Referendum ergreifen, da sie ihre Opposition gegen einzelne Bestimmungen einer Vorlage besser vermitteln können⁸ und da sie keine "unheiligen Allianzen" eingehen müssen, welche sich für die Mobilisation ihrer Anhängerschaft als hinderlich erweisen können⁹. Diese durch das konstruktive Referendum veränderte taktische Ausgangslage ist auch im Interesse der Parlamentsmehrheit: deren Erlasse werden weniger gesamthaft in Frage gestellt und können im Falle eines erfolgreichen Referendums in den nicht bestrittenen Teilen trotzdem ohne Zeitverlust in Kraft gesetzt werden¹⁰. Der Handlungsspielraum im Parlament wird grösser, da der Druck zu Kompromissen in Einzelfragen kleiner wird. Indem Fundamental- und Teilopposition gegen einen Erlass aufgesplittert werden, dürften unter Umständen einige Referenden an der nötigen Unterschriftenzahl scheitern¹¹.

⁸ Beispielsweise hätte bei der Revision des Strassenverkehrsgesetzes vom 6.10.1989 die Frage der Lastwagenbreite mit einem konstruktiven Referendum besser thematisiert werden können

⁹ Das NEAT-Referendum der Grünen wäre in der Form eines konstruktiven Referendums nicht mit dem Odium der "unheiligen Allianz" mit Kräften im Umkreis der Auto-Partei belastet gewesen und wäre daher voraussichtlich mit weniger Mühe zustandegekommen.

¹⁰ Schönes Beispiel ist die Änderung vom 23.6.1989 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege. Die Opposition des Referendumskomitees richtete sich im wesentlichen nur gegen zwei Details dieses umfangreichen, 49 Seiten des Bundesblattes füllenden Gesetzes. Wäre der Weg des konstruktiven Referendums offengestanden, so wäre es nicht nötig geworden, nach dem Erfolg des Referendums die Vorlage ohne die umstrittenen Punkte nochmals mit einer umfangreichen Botschaft zu unterbreiten und von den eidg. Räten behandeln zu lassen.

¹¹ Die "unheilige Allianz" gegen den IWF-Beitritt der Schweiz (BB und BG vom 4.10.1989) brachte die nötige Unterschriftenzahl mühelos zustande. Wären die Komitees getrennt marschiert, das rechte Komitee mit einem "normalen" und das linke Komitee mit einem konstruktiven Referendum, so wäre es sehr knapp geworden.

3. Vertrauen in die Urteilskraft des Volkes statt "Verrechtlichung" der Überprüfung der Zulässigkeit von Initiativen und Referenden

"Die Initiative ist nicht nur eines unserer wichtigsten Volksrechte, sondern sie gehört auch zu jenen, welche keine inhaltlichen Einschränkungen ertragen. Sie kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn den Initianten in der Bestimmung des Inhalts volle Freiheit gelassen wird, im Vertrauen darauf, dass Volk und Stände bei der Abstimmung zum Rechten sehen werden"¹². Dieses Vertrauen des Bundesrates von 1948 scheint heute nicht mehr Allgemeingut zu sein. Ob dieses Vertrauen nun gerechtfertigt ist oder nicht, wichtiger ist die Frage, welche andere Instanz als Volk und Stände denn befugt sein soll, "zum Rechten zu sehen". Die Bundesversammlung übt nach Artikel 71 BV "die oberste Gewalt des Bundes" nur "unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone" aus. Dieser Generalvorbehalt lässt sich schwer vereinbaren mit einer Zensurfunktion der Bundesversammlung, die Volk und Ständen den Entscheid über bestimmte Volksinitiativen vorenthalten will, weil sie gegen angebliche materielle Schranken des Initiativrechts verstossen.

Nicht nur verfassungsrechtliche, sondern nicht minder auch politisch-pragmatische Überlegungen sollten dazu führen, die Ausübung der Volksrechte verfahrensmässig so auszugestalten, dass Zulässigkeitsprüfungen auf ein Minimum¹³ beschränkt bleiben. Die Grenzen zwischen Zulässigem und Unzulässigem können häufig nicht klar gezogen werden. Soll die Bundesversammlung darüber entscheiden, so wird ihr eine heikle rechtliche Aufgabe übertragen, für welche sie als politisches Organ wenig geeignet erscheint. Häufig wäre die Bundesversammlung Schiedsrichter und Partei in eigener Sache. Sie würde sich leicht dem Verdacht aussetzen,

¹² BBl 1948 III 919.

¹³ Als Minimum notwendig ist eine Überprüfung auf Einhaltung formeller Vorschriften, welche die unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten gewährleisten sollen (Einheit von Form und Materie), sowie eine Überprüfung auf Vereinbarkeit mit *unkündbarem* Völkerrecht. Legitim erscheint ferner auch, offensichtlich undurchführbare Volksinitiativen als ungültig zu erklären.

aus politischen Opportunitätsgründen ihre Erlasse dem Referendum zu entziehen oder missliebige Initiativen als ungültig zu erklären. Derartige Diskussionen gefährden die Legitimität des gesamten politischen Systems. Dieses Risiko wiegt weit schwerer als vereinzelte aus rechtlicher Sicht vielleicht problematische Volksentscheide. Das gilt gleichfalls, wenn auch in etwas geringerem Ausmass, wenn das Bundesgericht als Richter über die Zulässigkeit von Initiativen und Referenden eingesetzt würde. Solche Entscheide würden, selbst wenn sie rechtlich begründet werden können, in der breiteren Öffentlichkeit in den meisten Fällen als politische Entscheide empfunden. *Die Verrechtlichung der Politik ginge einher mit einer Politisierung der Rechtsprechung*; beides wäre der Legitimität des Systems nicht förderlich.

Neue Verfahren bei der Ausübung von Volksrechten sollen also am Anspruch gemessen werden, dass Zulässigkeitsüberprüfungen auf ein Minimum beschränkt bleiben. Diesem Anspruch wird generell nicht gerecht die Aufstellung von materiellen Schranken der Volksinitiative, wie z.B. das Verbot rückwirkender Bestimmungen in Volksinitiativen, wie es vorerst der Nationalrat entgegen der klar ablehnenden Stellungnahme des Bundesrates beschlossen hat. Nicht mit der wünschenswerten Klarheit negativ geäußert hat sich der Bundesrat zur Frage, ob Volksinitiativen als ungültig erklärt werden könnten, welche nach Beitritt der Schweiz zum EWR dem EWR-Recht widersprechen¹⁴. Mit seinem Vorschlag, bei den auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Vertrages nötigen Rechtsanpassungen das Referendum auszuschliessen, hat der Bundesrat den zum Scheitern verurteilten Versuch unternommen, eine klare Abgrenzung zwischen (völker)rechtlich zulässigen und unzulässigen Referenden zu finden. Trotz der weitgehend einmütigen Ablehnung dieser Auffassung durch das Parlament sind offenbar von seiten des EJPD weitere Versuche in dieser Richtung zu erwarten¹⁵. Schwierige Abgrenzungsprobleme würde auch eine Ausgestaltung des konstruktiven Referendums auf Bundesebene gemäss dem im Rahmen der Totalrevision der Berner Kantonsverfassung

¹⁴ Antwort des Bundesrates vom 28.9.1992 auf eine Einfache Anfrage Gonseth vom 2.9.1992 (Amtl. Bull. N 1992 2254).

¹⁵ Vgl. das Referat von Bundesrat ARNOLD KOLLER an der Tagung 1993 der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung, publiziert in diesem Heft.

entwickelten Modell mit sich bringen. Gegenstand eines Gegenvorschlages zu einem Parlamentserlass kann danach alles sein, was sich in diesen bestimmten Parlamentserlass im Rahmen der gesamten Rechtsordnung einbauen lässt. Nicht zu umgehen ist dabei eine Überprüfung des Gegenvorschlages auf seine Zulässigkeit mit all den damit verbundenen, oben skizzierten grundsätzlichen Nachteilen¹⁶. Der grosse Vorteil des von Claude Longchamp in diesem Heft skizzierten Modells eines konstruktiven Referendums besteht darin, dass auf eine solche Zulässigkeitsprüfung verzichtet werden kann. Es kann pragmatisch davon ausgegangen werden, dass ein in der parlamentarischen Behandlung abgelehnter Antrag, der von 10-20% der stimmenden Ratsmitglieder unterstützt wurde, den rechtlichen Anforderungen an einen Gegenvorschlag genügen wird. Rechtlich fragwürdige Gegenvorschläge wären zwar nicht ausgeschlossen, aber kaum erheblich häufiger als rechtlich problematische Erlasse der Bundesversammlung¹⁷.

4. Die politische Wichtigkeit des Entscheides soll ein massgebendes Kriterium für die Ausgestaltung der Referendumsmöglichkeiten werden

Nicht die politische Bedeutung eines Erlasses für weite Bevölkerungskreise, sondern allein sein Rechtssatzcharakter ist das massgebende Kriterium dafür, ob er dem Referendum unterstellt wird oder nicht. Dieses Kriterium ist ein typisches Produkt einer ausschliesslich juristischen, lebens- und praxisfremden Betrachtungsweise, wie sie ähnlich auch den unter Ziffer 3 dargelegten Tendenzen zu einer "Verrechtlichung" der Ausübung der

¹⁶ Dazu kommt, dass die dadurch verursachte zusätzliche Belastung des Gesetzgebungsapparates und die Verzögerung des ohnehin als zu langwierig empfundenen Gesetzgebungsverfahrens ein derartiges Verfahren auf Bundesebene als völlig unpraktikabel erscheinen lässt.

¹⁷ Vgl. die entsprechende Auflistung bei HANS-URS WILI, Die Entwicklung im schweizerischen Bundesverfassungsrecht 1989, *Sonderheft zur ZSR*, Basel 1990.

Volksrechte zugrundeliegt. Wie Alfred Kölz überzeugend dargelegt hat¹⁸, war dies sicher nicht die Betrachtungsweise der Verfassungsväter von 1874; erst durch die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1962 wurde der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss eingeeignet auf Erlasse, die rechtsetzende Normen enthalten. Die Praxis der Volksrechte hat sich ihre (Um)wege gesucht, um diese dem politischen Leben fremde Schranke zu umgehen: Volksinitiativen mit rückwirkenden Bestimmungen wurden zum Instrument, um gegen umstrittene sog. Verwaltungsakte des Parlamentes mit einer Art verkapptem Referendum vorgehen zu können. Nun soll mit einem Verbot derartiger Bestimmungen in Volksinitiativen dagegen wieder eine unnatürliche Schranke aufgestellt werden (vgl. dazu Ziffer 3), obwohl offensichtlich ist, dass auch diese Schranke in der Praxis leicht zu umgehen sein wird. Es wird genügen, statt einem rückwirkenden Bauverbot ein zukunftsgerichtetes Verbot der zweckbestimmten Nutzung einer öffentlichen Investition vorzusehen, um mit einer Volksinitiative denselben Zweck zu erzielen...

Besser wäre es, das Übel an der Wurzel zu packen und politische Bewegungen, die man nun mal nicht einfach wegzaubern kann, nicht mit formaljuristischen Tricks auf wenig geeignete Bahnen zu lenken. Durch eine kleine Anpassung des Geschäftsverkehrsgesetzes liessen sich Verwaltungsakte von grosser Tragweite wieder in die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses kleiden.

Damit ist allerdings das Problem noch nicht gelöst, welches Kriterium für die Bestimmung der politischen Wichtigkeit und Tragweite eines Erlasses massgebend sein soll. Hier ist Vorsicht geboten, um nicht dem schweizerischen politischen System wesensfremde plebiszitäre Elemente zu übernehmen. Massgebend soll nicht das Ermessen der politischen Behörden sein, welche im paternalistischen Stile eines Charles de Gaulle für ausgewählte Entscheide die höhere Legitimierung durch einen Volksentscheid suchen. *Als Kriterium für die politische Wichtigkeit eines Entscheides bietet sich dessen Umstrittenheit an, objektiv messbar am Abstimmungs*

¹⁸ Siehe u.a.: Alfred Kölz, Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative "40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch im Militär", in: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 93 (1992), S. 426ff.

resultat im Parlament. Dies würde bedeuten, Verwaltungsakte dann dem Referendum zu unterstellen, wenn ein gewisser Prozentsatz von Ratsmitgliedern diesen opponiert hat.

Auch bei der Ausgestaltung des konstruktiven Referendums gemäss dem von Claude Longchamp in diesem Heft dargelegten Modell wird dieses Kriterium angewendet. Um die Zahl möglicher konstruktiver Referenden sinnvoll zu beschränken¹⁹, sollen nur solche abgelehnte parlamentarische Anträge als Gegenvorschlag aufgenommen werden können, welchen ein bestimmter Prozentsatz von Ratsmitgliedern zugestimmt hat.

5. Lieber Schritt für Schritt reformieren als auf eine nebulöse "Gesamtreform" warten

Gegen einzelne Reformvorschläge im Bereich der Volksrechte wird auf politischer Ebene häufig ins Feld geführt, man wolle sie nicht isoliert prüfen und gegebenenfalls realisieren. Nötig sei eine umfassende Reform der Volksrechte; jeder einzelne Reformvorschlag müsse im *Gesamtzusammenhang* gesehen werden. Der Bundesrat hat z.B. neulich in seiner Stellungnahme vom 7.4.1993 zu dem von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates ausgearbeiteten Beschlussentwurf vom 26.2.1993 für ein Verbot rückwirkender Bestimmungen in Volksinitiativen kundgetan, die Prüfung dieser Frage "sollte mit Vorteil im Rahmen einer umfassenden Reform der Volksrechte geschehen, zu welcher das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement bereits Vorarbeiten eingeleitet hat". Der Bundesrat begründet unter anderem damit seinen Antrag, auf die vorgeschlagene Verfassungsänderung "derzeit" nicht einzutreten. Der Bundesrat hätte auch auf die von ihm ja noch für die laufende Legislaturperiode versprochene Totalrevision der Bundesverfassung verweisen können; diese Argumentation kann heute allerdings kaum mehr überzeugen, nachdem nun während 25 Jahren alle Reformvorschläge auf Verfassungsebene damit schubladiert worden sind...

¹⁹ Eine solche Beschränkung drängt sich auch aus publikationsrechtlichen Gründen auf. Die möglichen Gegenvorschläge müssten ja im Bundesblatt publiziert werden.

Gesamtrevision oder schrittweise Reformen? Bei einer sachlichen Prüfung dieser Frage sollte unterschieden werden, *ob zwischen verschiedenen zur Diskussion stehenden Reformen gegenseitige Abhängigkeiten bestehen* oder ob eine einzelne Reform auch isoliert realisiert werden kann, ohne dass unerwünschte Präjudizien für spätere, bereits einigermaßen konkret ins Auge gefasste Reformschritte geschaffen werden. Aus der erwähnten bundesrätlichen Stellungnahme - um nur *ein* Beispiel zu nennen - geht nun allerdings in keiner Weise hervor, inwiefern das Verbot rückwirkender Bestimmungen in Volksinitiativen andere Reformschritte negativ präjudizieren könnte. Dazu müssten diese anderen Reformziele genauer formuliert werden, was der Bundesrat unterlässt. *Der bloss pauschale Hinweis auf einen vagen "Gesamtzusammenhang" vermag als Argument gegen einen konkreten Reformschritt nicht zu überzeugen.* Solange dieser Gesamtzusammenhang nicht konkretisiert wird, kann der Eindruck nicht von der Hand gewiesen werden, dass eine solche Argumentation nur vorgeschoben wird, um eine Reform aus anderen Gründen auf die lange Bank zu schieben.

Unvereinbar mit einem schrittweisen Vorgehen erscheint eigentlich nur das Reformziel eines grundlegenden Systemwechsels (vgl. dazu Ziffer 1). Wer hingegen bei einer Reform der Volksrechte das institutionelle Gleichgewicht nicht wesentlich verändern möchte, muss mit der Realisierung von Reformvorschlägen wie z.B. der Einführung des konstruktiven Referendums nicht zuwarten, bis ein "Gesamtpaket" geschnürt ist. Das Warten könnte lange dauern... Zudem sprechen auch taktische Argumente gegen "Gesamtpakete". Die Opposition gegen einzelne Bestandteile des Paketes könnte kumuliert werden, vor allem wenn, wie auch schon vorgeschlagen wurde, im Rahmen eines solchen Paketes Erschwerungen (z.B. höhere Unterschriftenzahlen) mit Erweiterungen der Volksrechte (z.B. Einführung des Verwaltungsreferendums) kompensiert werden sollen.

Die Fülle der einleitend aufgelisteten, heute auf dem Tisch liegenden Reformvorschläge soll nicht davon abschrecken, jeden Vorschlag hier und jetzt gründlich zu prüfen und in pragmatischer Weise Schritt für Schritt zu realisieren, was tauglich und mehrheitsfähig scheint.

Zum Schluss seien die fünf Thesen zur Reform der Volksrechte noch einmal aufgeführt:

1. Die Volksrechte sind in ihrem Kerngehalt unwiderrufbar!
2. Parlamentsrechte und Volksrechte dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden!
3. Vertrauen in die Urteilskraft des Volkes statt "Verrechtlichung" der Überprüfung der Zulässigkeit von Initiativen und Referenden!
4. Die politische Wichtigkeit des Entscheides soll ein massgebendes Kriterium für die Ausgestaltung der Referendumsmöglichkeiten werden!
5. Lieber Schritt für Schritt reformieren als auf eine nebulöse "Gesamtreform" warten!

Senden Sie Ihre Stellungnahme zu einer oder mehreren der aufgestellten Thesen oder zu einem hier nicht behandelten Aspekt der Volksrechte bis spätestens 31. Oktober 1993 an die Redaktion von "Gesetzgebung heute" (c/o Schweizerische Bundeskanzlei, Zentrale Sprachdienste, Deutsche Sektion, Bundeshaus West, CH-3003 Bern).

Wir werden Ihren Beitrag in Heft 1993/3 unserer Zeitschrift abdrucken.
