



## Die «allgemeine Volksinitiative» – ein Lehrstück missglückter Rechtsetzung

**Martin Graf** | *Das Projekt der Einführung der «allgemeinen Volksinitiative» ist wegen schwerwiegender Mängel gescheitert. Der Bundesrat hat im Rahmen seiner Botschaft für die «Reform der Volksrechte» im Jahre 1996 die damals bereits bekannten Einwände schlicht übergangen. Das zentrale Motiv der «Wahrung der inneren Konsistenz der Rechtsordnung» erwies sich in der politischen Praxis als realitätsfremd und daher nicht tragfähig. Die schwierigen Probleme der Ausführungsgesetzgebung wurden nicht rechtzeitig analysiert und erkannt. Letztlich ging es gar nie um die «allgemeine Volksinitiative» als solche: Im Rahmen des Pakets der «Reform der Volksrechte» stand ein anderer Vorschlag (die Erhöhung der Unterschriftenzahlen) im Vordergrund; die «allgemeine Volksinitiative» diente politisch nur als kompensatorische Massnahme, um eine angebliche Ausgewogenheit des Pakets herzustellen. Und im Rahmen des zweiten, kleineren Paketes der Ständeratskommission im Jahre 2001 ging es weniger um den konkreten Inhalt als darum, irgendwie den ersten Scherbenhaufen zu kitten.*

### Inhaltsübersicht

- 1 «Man hätte es wissen können»
- 2 «Rechtsästhetik» allein rechtfertigt keine Rechtsetzung
- 3 *Soignez les détails!*
- 4 Die Tücken des Päckli-Schnürens
- 5 Fazit

Am 9. Februar 2003 haben Volk und Stände auf Vorschlag der Bundesversammlung der Einführung der «allgemeinen Volksinitiative» zugestimmt. Mit diesem Instrument sollen 100 000 Stimmberechtigte nicht nur Änderungen der Bundesverfassung, sondern auch Gesetzesänderungen in der Form der allgemeinen Anregung vorschlagen können. Die Ausarbeitung der Vorlage und die Bestimmung der Rechtsetzungsstufe obliegen dem Parlament. Rund vier Jahre später, am 19. Dezember 2006 bzw. am 19. März 2007 sind National- und Ständerat auf den Entwurf des Bundesrates für eine Ausführungsgesetzgebung zur Einführung dieses neuen Volksrechts nicht eingetreten. Zugleich haben die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) beider Räte die Vorarbeiten eingeleitet, damit Volk und Stände die Verfassungsbestimmungen über die «allgemeine Volksinitiative» wieder aufheben können. Im Hinblick auf die voraussichtlich im Jahre 2009 stattfindende Volksabstimmung ist nicht zu erwarten, dass irgendwelche politischen Kräfte dieses Instrument wiederbeleben möchten.



Welche Ursachen haben zu diesem «peinlichen politischen Irrlichtern» (Titel der NZZ vom 18. November 2006) geführt? Bleibt es bei «Späte Einsicht – wenig Selbstkritik» (Titel der NZZ vom 20. März 2007), oder sind diese Erfahrungen von generellem Interesse für die Rechtsetzungsmethodik?

## 1 «Man hätte es wissen können»

Im Rahmen seiner Botschaft vom 20. November 1996 «über eine neue Bundesverfassung» hat der Bundesrat dem Parlament als sogenanntes «Reformpaket» den Entwurf für einen «Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte» unterbreitet; Teil dieses Paketes war die Einführung der «allgemeinen Volksinitiative». Nur fünf Jahre zuvor, am 20. Juni 1991, hatte eine Kommission des Nationalrates in einem ausführlichen Bericht die Nachteile dieses damals noch «Einheitsinitiative»<sup>1</sup> genannten Instrumentes analysiert und die Abschreibung einer entsprechenden parlamentarischen Initiative beantragt (BBl 1991 III 856ff.). Die Kommission hatte folgende Professoren angehört: Jean-François Aubert, Andreas Auer, Jean-Daniel Delley, Alfred Kölz, Wolf Linder und Luzius Wildhaber. Der Nationalrat war dem Abschreibungsantrag am 23. September 1991 nach einer einlässlichen Diskussion mit deutlicher Mehrheit gefolgt.

Kommissionspräsident Willy Loretan führte im Nationalrat aus: «Je mehr die Kommission in die Details eindrang und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten für eine Einheitsinitiative abwog, desto mehr kamen Zweifel und Skepsis auf, verflog die Euphorie, die im März 1989 hier und da noch geherrscht haben mochte» (AB 1991 N 1618). Der Bericht listet folgende Probleme auf: Die unklare Abgrenzung zwischen ausgearbeitetem Entwurf und allgemeiner Anregung, die Komplizierung im Falle der Notwendigkeit einer Umsetzung auf verschiedenen Rechtsetzungsstufen (Verfassung und Gesetz), die ambivalente Beurteilung der Höhe der nötigen Unterschriftenzahlen (gleich wie bei der ausformulierten Verfassungsinitiative oder tiefer?), die Wahrung der Rechte der Kantone bei weitgehend ausgearbeiteten Quasi-Gesetzesinitiativen (keine inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten des Ständerates), die Vermeidung eines Null-Resultats aufgrund unüberbrückbarer Differenzen zwischen beiden Räten, die Problematik eines Rechtsschutzes gegen eine Missachtung des Willens einer Initiative durch die Bundesversammlung, die Komplizierung des Verfahrens durch Gegenentwürfe der Bundesversammlung und vor allem auch die zweifelhafte Attraktivität dieses Volksrechts. Der Kommissionsbericht gelangt zur Schlussfolgerung: «Abschliessend muss festgestellt werden, dass die Regelung der Einheitsinitiative (...) *in jedem Fall sehr*



*kompliziert* ausfällt. Die Volksrechte sollten aber einfach zu handhaben und für alle verständlich sein. Die mit der Einheitsinitiative verbundenen Komplikationen dürften dem Verständnis der Bürgerinnen und Bürger für das politische Leben nicht förderlich sein» (BBl 1991 III 863).

Diese Analyse von 1991 entspricht weitgehend derjenigen von 2006/2007. Sie war nicht versteckt in einem schwer auffindbaren Bericht irgendeines unbekanntes Gremiums, sondern sie wurde immerhin im «Bundesblatt» publiziert und hatte eine breite Debatte im Nationalrat ausgelöst. *Man hätte es seit 1991 wissen können und wissen müssen*, und ist trotzdem nach 16 Jahren wieder dort angelangt, wo man schon einmal war – nach einem sehr beträchtlichen, rückblickend betrachtend überflüssigen und unnötigen Aufwand von Parlament und Verwaltung.

Selbstverständlich wäre es das gute Recht des Bundesrates gewesen, trotz des noch nicht weit zurückliegenden ablehnenden Entscheids des Nationalrates nach einlässlicher Analyse und Auseinandersetzung mit den Argumenten der Nationalratskommission zu einem anderen Resultat zu kommen. In der Botschaft des Bundesrates von 1996, wie übrigens auch bereits im Bericht vom 31. März 1995 der vom EJPD eingesetzten Expertenkommission, *wird nun allerdings mit keinem Wort der Bericht der Nationalratskommission erwähnt*. Die aus Opportunitätsgründen reichlich selektive Wahrnehmung der Vergangenheit zeigt sich im Hinweis der Botschaft, die «Einheitsinitiative» sei im Vernehmlassungsverfahren zum Verfassungsentwurf von 1977 «sehr gut aufgenommen» worden (BBl 1997 I 456, Fn. 60).

Auch auf die entscheidenden Argumente von 1991 wird in der Botschaft entweder nicht oder nur oberflächlich eingegangen. Irgendein Hinweis auf die Komplexität des Instruments oder der Versuch einer Widerlegung dieses Hauptvorwurfs gegen das Instrument sind nirgendwo zu finden. Einerseits spricht die Botschaft von einem «*politischen Ermessensspielraum* [Hervorhebung durch den Autor], welcher der Bundesversammlung bei der Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative zusteht»; dieser wird ohne jeden Hinweis auf mögliche Probleme ausschliesslich als Vorteil gewertet. An anderer Stelle werden als mögliche Gründe für die Benützung «eines gewissen Spielraums bei der Umsetzung des Initiativbegehrens» *nur rechtlich notwendige Anpassungen* an die Bundesverfassung und an das Völkerrecht erwähnt: Wo bleibt dann der vorher behauptete politische Ermessensspielraum? Es wird behauptet, die Kantone seien am Ausarbeitungsprozess der Vorlage «durch ihre Vertreterinnen und Vertreter im Ständerat massgeblich beteiligt», was in einem ungeklärten Spannungsverhältnis zur Feststellung steht, dass die Initianten «Ziel und Inhalt ihres Begehrens relativ konkret und präzise formu-



lieren» dürfen, wovon die Bundesversammlung nicht abweichen darf: Wo bleibt dann die vorher behauptete massgebliche Beteiligung des Ständerates am Ausarbeitungsprozess? Die «doch eher technische Frage des Null-Entscheids» im Falle einer Nichteinigung der beiden Räte bei der Umsetzung einer «allgemeinen Volksinitiative» müsse nicht auf Verfassungsstufe, sondern «könnte durch eine Änderung des Differenzbereinigungsverfahrens des Geschäftsverkehrsgesetzes geregelt werden». Gemeint ist das so genannte «Prozentsummenmodell»;<sup>2</sup> übersehen wird dabei der doch ziemlich offensichtliche Umstand, dass eine derartige Regelung auf Gesetzesstufe der Vorschrift von Artikel 147 Absatz 2 desselben Verfassungsentwurfs widerspricht («Für Beschlüsse der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich»).

## 2 «Rechtsästhetik» allein rechtfertigt keine Rechtsetzung

Das zentrale Motiv sowohl des Bundesrates in seiner Botschaft über die «Reform der Volksrechte» wie auch der Ständeratskommission in ihrem Bericht war der Beitrag der allgemeinen Volksinitiative «zur Wahrung der inneren Konsistenz der Rechtsordnung». Weil bisher ein Instrument gefehlt habe, das die Umsetzung einer Initiative auf Gesetzesstufe ermöglicht, hätte ein grosser Teil der Volksinitiativen ihr Ziel nur auf dem Umweg über eine Verfassungsänderung anvisieren können. Zwar würden die meisten Initiativen abgelehnt. Weil aber Volksinitiativen die Bundesversammlung häufig zur Ausarbeitung von erfolgreichen Gegenentwürfen veranlasst hätten, «wurde die Verfassung von Details der Gesetzesstufe überwuchert».

Die Konsistenz der Rechtsordnung und eine stufengerechte Rechtsetzung sind zweifellos erstrebenswerte Ziele. *Doch genügen diese Ziele allein, um eine Verfassungsänderung samt Ausführungsgesetzgebung zu rechtfertigen?*

Die Einführung der «allgemeinen Volksinitiative» hätte nur einen bescheidenen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele liefern können. Das zeigt nur schon der Umstand, dass die «Überwucherung» der Verfassung mit Details der Gesetzesstufe entgegen der Behauptung in der Botschaft des Bundesrates nur in geringem Umfang auf Volksinitiativen und ihre Gegenentwürfe zurückgeführt werden kann. Niemand Geringeres als just die Expertenkommission, deren Bericht vom 31. März 1995 für eine Reform der Volksrechte der Botschaft des Bundesrates als Grundlage diente, hatte vorgerechnet, dass die insgesamt 136 Partialrevisionen der Bundesverfassung von 1874 bis 1995 nur in 12 Fällen auf Volksinitiativen und nur in 18 Fällen auf Gegenentwürfe zurückgehen.



Die Einführung der «allgemeinen Volksinitiative» hätte die vom Bundesrat gesetzten Ziele aber vor allem deswegen verfehlt, weil das viel attraktivere Instrument der formulierten Verfassungsinitiative ja weiter bestanden hätte. *Wer eine bestimmte politische Forderung mit einer Volksinitiative aufstellt, dem dürfte es in der Regel ziemlich egal sein, ob sein Anliegen aus rechtlicher Sicht eher auf die Verfassungs- oder auf die Gesetzesstufe gehört.* Viel wichtiger ist ihm, dass sein Anliegen im Falle eines Abstimmungs Erfolges möglichst unverfälscht gemäss seinen Vorstellungen realisiert wird. Die formulierte Verfassungsinitiative ist dafür offensichtlich viel geeigneter als die «allgemeine Volksinitiative».

Die Konstruktion der «allgemeinen Volksinitiative» basiert auf einem theoretisch-idealistischen Rechtsdogmatismus, welcher die Erfahrungen der gesellschaftlichen und politischen Praxis weitgehend ausser Acht lässt. Das Beispiel der «allgemeinen Volksinitiative» steht nicht allein für diese Art von Rechtsverständnis. Welchen Schaden ein praxisferner Rechtsdogmatismus anrichten kann, zeigt auch ein anderes Beispiel: Einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Abschreckung vor weitergehender internationaler Mitwirkung der Schweiz dürfte die rechtsdogmatische und realitätsfremde Vorstellung leisten, übergeordnetes Recht, zum Beispiel EU-Recht, sei ab dem Zeitpunkt Null nach seiner Inkraftsetzung zu 100 Prozent auf untergeordneter Ebene umzusetzen. Weil das so sein müsse, könnten Parlaments- und Volksrechte bei dieser Umsetzung keine Rolle mehr spielen.<sup>3</sup>

### 3 Soignez les détails!

Wie der Berichterstatter Willy Loretan im Nationalrat am 23. September 1991 ausführte, fand die Kommission zu Beginn ihrer Arbeiten die allgemeine Idee der «Einheitsinitiative» bestechend, aber *«je mehr die Kommission in die Details eindrang [Hervorhebung durch den Autor] und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten für eine Einheitsinitiative abwog, desto mehr kamen Zweifel und Skepsis auf»* (vgl. oben Ziff. 1).

Anders als die «Kommission Loretan» haben es der Bundesrat und später auch die Ständeratskommission versäumt, sich um die Details einer konkreten Umsetzung der Einführung der «allgemeinen Volksinitiative» zu kümmern. Erst bei der späteren Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung begann man, sich mit den vielen vorher nicht bedachten Komplikationen zu beschäftigen.

Die «Spielregeln» im Bereich der Volksrechte und des Parlamentes müssen notwendigerweise detailliert und präzise sein. Parteiliche Opportunitätsüberlegungen sollten bei der Anwendung dieser Regeln möglichst keine



Rolle spielen können, damit die Glaubwürdigkeit der für die Legitimität des demokratischen Rechtsstaates grundlegenden Institutionen keinen Schaden erleidet. Auch weniger wahrscheinliche, aber mögliche Verfahrensabläufe sollten zum Voraus geregelt sein, damit die «Spielregeln» nicht erst während des «Spiels» erfunden werden müssen – was üblicherweise zu Streit führt.

Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der «allgemeinen Volksinitiative» ergeben sich insbesondere beim Einfügen der *zahlreichen nötigen Spezialbestimmungen in das Parlamentsrecht*. Der Zwang zum Eintreten der Räte auf einen Umsetzungserlass, die Vermeidung der vier verschiedenen möglichen Formen einer gesamthaften Ablehnung<sup>4</sup> und die nötige Wiederaufnahme der Beratung nach einer erfolgreichen Beschwerde an das Bundesgericht stehen im Widerspruch zu allgemeinen Verfahrensgrundsätzen des Parlamentsrechts und machen daher Spezialbestimmungen notwendig. Dabei muss bedacht werden, dass die erwähnten Grundsätze aber ihre Geltung behalten für einen allfälligen Gegenentwurf. Die Beratungsgegenstände des Umsetzungserlasses und des Gegenentwurfes müssen daher formal getrennt werden und doch verfahrensrechtlich verknüpft bleiben. Die Behandlung einer «allgemeinen Volksinitiative» in zwei Phasen (Stellungnahme der Bundesversammlung und Umsetzung) sowie die je nach Thema sehr unterschiedliche sachliche Komplexität der Umsetzung machen es schwierig, zweckmässige Fristen zu setzen. Und nicht einfacher werden die Verfahrensregelungen durch den Umstand, dass die Umsetzung auf zwei Rechtsetzungsstufen erfolgt und damit notwendigerweise zwei formal getrennte Erlasse zur Folge haben kann.

Unumgänglich ist auch die Komplexität der Regelung eines möglichen Rückzuges einer Initiative: Haben das Volk oder die Bundesversammlung in der ersten Phase einer Initiative zugestimmt, so wäre es stossend, wenn ein Initiativkomitee die Realisierung des Willens von Volk oder Bundesversammlung durch Rückzug der Initiative vereiteln könnte.<sup>5</sup> In gewissen Konstellationen muss aber das Rückzugsrecht wieder aufleben können, nämlich wenn die Bundesversammlung gleichzeitig mit dem Umsetzungserlass einen Gegenentwurf beschliesst oder wenn nach der naturgemäss vorläufigen Zustimmung der Bundesversammlung in der ersten Phase die Umsetzung in den Räten scheitert.

Es muss erstaunen, dass der Bundesrat bzw. die Dienststellen der Bundesverwaltung, welche den Vorschlag der Einführung der «allgemeinen Volksinitiative» ausgearbeitet haben, all diese Probleme offensichtlich nicht bedacht haben. Wo sind die Gründe zu suchen?





Neben dem im folgenden Kapitel dargelegten Hauptgrund der sachfremden taktischen Motive dürfte auch eine gewisse Entfremdung zwischen Parlament und Bundesverwaltung eine Rolle spielen. Die Probleme der Ausführungsgesetzgebung zur «allgemeinen Volksinitiative» finden sich insbesondere im Parlamentsrecht. Seit den 1970er-Jahren wird die Weiterentwicklung des Parlamentsrechts nicht mehr durch die dem Bundesrat unterstellte Verwaltung, sondern durch die Parlamentsdienste betreut. Diese Entwicklung ist unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung und der Wahrung der Interessen des Parlamentes zweifellos notwendig gewesen; als wohl unvermeidlicher Nebeneffekt haben sich aber in Dienststellen wie dem Bundesamt für Justiz oder der Bundeskanzlei sowohl das praktische Know-how über den Parlamentsbetrieb als auch das tiefere Verständnis für parlamentsrechtliche Fragen vermindert. Die nötige gegenseitige «gewaltenteilungs übergreifende» Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Parlamentsdiensten, aber auch der erforderliche Respekt vor der Rolle des noch nicht etablierten, gelegentlich als lästiger Störfaktor empfundenen neuen «Mitspielers» in der Form der Parlamentsdienste musste sich zuerst entwickeln. Erst die Änderung vom 8. Oktober 1999 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes brachte den Einbezug der Parlamentsdienste in die verwaltungsinterne Vorbereitung von Erlassen, welche das Verfahren oder die Organisation des Parlamentes betreffen (Art. 33 Abs. 2 RVOG).

#### 4 Die Tücken des Päckli-Schnürens

Der Vorschlag des Bundesrates für die Einführung der «allgemeinen Volksinitiative» im Jahre 1996 war Teil eines sogenannten «Reformpakets»: «Die Reformvorschläge zu den Volksrechten bilden ein ausgewogenes Ganzes, bedingen sich zum Teil gegenseitig und machen nur als Gesamtpaket Sinn. Insofern sind sie *gemeinsam* zu verwirklichen. Auf diese Weise kann eine einseitige Einschränkung oder Ausweitung der Volksrechte vermieden und ein neues Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Elementen des institutionellen Gesamtgefüges unseres Staates gesichert werden» (BBl 1997 I 444).

Man würde denken, dass dieses wohlklingende Konzept nicht der Pflicht entheben sollte, *im Einzelnen nachzuweisen*, inwiefern die einzelnen Reformvorschläge die Volksrechte konkret einschränken oder ausweiten, inwiefern sie sich gegenseitig bedingen und welchen Beitrag jeder einzelne Reformschritt für die Herstellung des Gleichgewichtes liefert.



Der praktische und politische Effekt des Paket-Schnürens war nun allerdings das Gegenteil: Wer einen einzelnen Vorschlag in Frage stellte, schnürte damit das Paket auf und stellte somit das Ganze in Frage. Die Reformpaket-Taktik des Bundesrates war also daraufhin angelegt, eine nähere Analyse und Kritik der einzelnen Vorschläge zu verhindern.<sup>6</sup>

Ein einzelner Vorschlag des Reformpakets «Volksrechte» stand allerdings derart im Vordergrund des politischen Interesses, dass er einer näheren Analyse und Kritik nicht entgehen konnte: die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Volksinitiative und Referendum. Für die Befürworterinnen und Befürworter dieser Einschränkung der Volksrechte hatten die anderen Vorschläge im Wesentlichen den Zweck, die angebliche Ausgewogenheit des Gesamtpaketes belegen zu können. Die Gegner der Erhöhung der Unterschriftenzahlen waren derart auf die Bekämpfung dieses Vorschlages konzentriert, dass sie die anderen, nicht auf den ersten Blick als fehlerhaft erkennbaren Vorschläge keiner näheren Aufmerksamkeit würdigten.

Es ging also gar nicht um die «*allgemeine Volksinitiative*» als solche; *diese war für die Politik nur Mittel für einen anderen Zweck*. Sobald sich zeigte, dass der umstrittene Hauptvorschlag der Erhöhung der Unterschriftenzahlen im Nationalrat nicht mehrheitsfähig war, hat dieser in einer ersten, streng der Paket-Logik gehorchenden Reaktion auch die übrigen Vorschläge inklusive «allgemeine Volksinitiative» fallen gelassen und ist auf die Vorlage am 9. Juni 1999 nicht eingetreten (AB 1999 N 1021).

Der Ständerat stimmte diesem Nichteintretensentscheid am 30. August 1999 zwar zu, gab aber gleichzeitig einer parlamentarischen Initiative seiner Verfassungskommission Folge, mit welcher der Boden vorbereitet wurde für eine erneute Prüfung der allenfalls doch mehrheitsfähigen Vorschläge. Man hätte im Ständerat eigentlich das bundesrätliche Reformpaket inklusive Erhöhung der Unterschriftenzahlen befürworten wollen. Dieses Unterfangen wurde aber als aussichtslos beurteilt.<sup>7</sup> Gemäss der Parole «Retten, was zu retten ist!» wollte man es bei der Tabula rasa nicht bewenden lassen und mit der parlamentarischen Initiative ein positives Zeichen setzen. Auch dies ist ein häufig zu beobachtendes Phänomen, das einem konsensorientierten schweizerischen Politikverständnis entspricht: Wenn ein Vorschlag nicht gerade von völligen Aussenseitern kommt, so verbindet man seine Ablehnung gerne mit irgendwelchen positiven Zeichen. Man will keinesfalls als grundsätzlicher Reformfeind betrachtet werden, schon gar nicht im Bereich der politischen Institutionen. Diese gelten seit dem Erscheinen des «Helvetischen Malaise» von Max Imboden (1964) im politischen Diskurs jedwelter Couleur ja grundsätzlich als reformbedürftig.







In diesem Sinne hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates, unter Beizug grossenteils derselben Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung, die auch bereits den früheren Vorschlag ausgearbeitet hatten, das Paket erneut geschnürt, diesmal befreit vom Ballast der Erhöhung der Unterschriftenzahlen, im Übrigen aber mit weitgehend ähnlichem Inhalt, inklusive der «allgemeinen Volksinitiative» (Bericht vom 2. April 2001, BBl 2001 4803ff.). Erneut wurden die kritischen Einwände der Nationalratskommission von 1991, die eigentlich hätten bekannt sein müssen, ausgeblendet; wieder diente die innere Konsistenz der Rechtsordnung als einziges, zwar lobenswertes, aber etwas realitätsfernes Motiv; auch diesmal verzichtete man auf jede nähere Prüfung der konkreten Umsetzung auf Gesetzesebene. Erneut war es die sachlich nicht gebotene, aufgrund sachfremder Motive vorgenommene Zusammenfassung mehrerer Verfassungsänderungen in einer Vorlage, welche der nötigen eingehenden Prüfung jeder einzelnen Verfassungsänderung entgegenstand.

## 5 Fazit

Das schweizerische politische System basiert auf Regelungen der Volksrechte und des Parlamentsrechts, welche sich in 160 Jahren allmählich herausgebildet und weitgehend bewährt haben. Diese «Spielregeln der Demokratie» sollen die Glaubwürdigkeit der politischen Institutionen und damit die Legitimität politischer Entscheidungen garantieren. In einem politischen System, das im Spannungsfeld zwischen «Konzentration oder Fragmentierung der Staatsmacht» im europäischen Vergleich den Extremfall der «Fragmentierung» darstellt (Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael, 2006, Demokratien im Vergleich, Wiesbaden), sind die Rechte einer besonders grossen Zahl von mitwirkenden Akteuren zu wahren; folglich müssen die Verfahren zur Ausübung dieser Rechte notwendigerweise in besonderem Ausmasse ausdifferenziert werden und zudem nach Möglichkeit allen Eventualitäten Rechnung tragen. Bei all der unumgänglichen Detaillierung und Komplexität wird es zur besonderen Herausforderung, dass die wenigen grundlegenden Regeln für alle Beteiligten möglichst einfach erkennbar bleiben.

Unter diesen Voraussetzungen ist die Weiterentwicklung dieser Regeln eine anspruchsvolle Aufgabe. Grosse Sorgfalt ist geboten. Die Erfahrungen mit dem Reformprojekt «Allgemeine Volksinitiative» zeigen, wie man es nicht machen sollte, und damit auch, worauf man bei künftiger Rechtsetzung im Bereich der politischen Institutionen besser achten müsste:



1. Frühere Diskussionen sind zu berücksichtigen und auszuwerten. Anders als die kurzlebigeren Themen in vielen anderen Politikbereichen sind die meisten Änderungen im Bereich der politischen Institutionen vor kürzerer oder längerer Zeit schon einmal diskutiert worden. Gelegentlich lohnt es sich, Quellen aus dem 19. Jahrhundert zu recherchieren!
2. Eine Reform sollte einen realen Gewinn bringen. Cui bono, wem nützt die Änderung? Anders als in anderen Politikbereichen sind im Bereich der politischen Institutionen zwar keine unmittelbaren materiellen Vorteile für die Initiantinnen und Initianten einer Änderung zu erwarten. Reformen können aber zum Beispiel eine bessere Effizienz und Handlungsfähigkeit, mehr Transparenz oder breitere Partizipation bringen.
3. Die konkrete Umsetzung einer Änderung sollte sorgfältig geprüft und ausgearbeitet werden. Was in der allgemeinen Formulierung der Verfassungssprache wohlklingend oder zumindest unverdächtig daherkommt, kann mit allen nötigen Einzelheiten der konkreten Umsetzung zum gesetzgeberischen Albtraum werden. Man bedenke auch die Probleme, die beim Vollzug in der Praxis auftauchen können.<sup>8</sup>
4. Sachfremde taktische Motive sind zu vermeiden oder sollten zumindest die seriöse Auseinandersetzung mit früheren Diskussionen zum selben Thema, mit dem tatsächlichen realen Gewinn der Reform und mit ihrer konkreten Umsetzung nicht beeinträchtigen. Besondere Skepsis ist angebracht gegenüber dem Argument einer angeblichen Ausgewogenheit verschiedener, miteinander verknüpfter Reformvorschläge: Dieses Argument erweist sich bei näherer Überprüfung (Wo liegt der konkrete Bezug zwischen den Vorschlägen? Inwiefern wiegen sie sich auf?) nicht selten als weitgehend inhaltsleer.

Diese Lehrsätze erscheinen einfach, ihre Beachtung dürfte, so sollte man meinen, doch eigentlich selbstverständlich sein. Dass dem nicht so ist, zeigt das Beispiel der «allgemeinen Volksinitiative»!

*Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte, Sekretär der Verfassungskommissionen 1996–1999, Sekretär der im Text erwähnten Ad-hoc-Kommission des Nationalrates 1989–1991, Parlamentsdienste, Bern.  
E-Mail: martin.graf@pd.admin.ch*





### Anmerkungen

- 1 Der Begriff «Einheitsinitiative» geht zurück auf den Entwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung aus dem Jahre 1977. Hier wurde die «Einheitsinitiative» als neue einzige Initiativform anstelle der bisherigen Initiativformen vorgeschlagen. Bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion für die Einführung der Einheitsinitiative (vom 4. Juni 1987, 87.224) wurde aber bereits bei der Vorprüfung (Bericht der Kommission vom 7. März 1988, AB 1989 N 408) festgehalten, dass die «Einheitsinitiative» nicht anstelle, sondern nur zusätzlich zur formulierten Verfassungsinitiative in Betracht gezogen werden solle.
- 2 «Zusammengezählt werden die prozentualen Anteile an Ja-Stimmen, die in beiden Räten für die jeweilige Fassung abgegeben worden sind; angenommen ist jene Fassung, die insgesamt eine grössere Prozentsumme an Ja-Stimmen aufweist» (BBl 1997 I 461 Fn. 72).
- 3 Vgl. z.B. die Delegation der Ausführungsgesetzgebung zum EWR an die Bundesversammlung in Art. 20 Abs. 1 UeB aBV gemäss Entwurf des Bundesrates für den «Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum» vom 18. Mai 1992 (BBl 1992 IV 56) und die (erfolgreiche) Kritik in den Eidg. Räten Ende August 1992. Im Vorfeld war in der Verwaltung sogar eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat erwogen worden. – Dieser rechtsdogmatischen Diskussion steht eine Realität gegenüber, in welcher das EU-Recht in den EU-Staaten im Jahre 1991 nur zu durchschnittlich 72% umgesetzt war (Courrier international, 27.6.91). Im Jahre 1994 sah sich die EU-Kommission veranlasst, 974 Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten (Das Parlament, 1.3.1996).
- 4 Ablehnung in der Gesamtabstimmung nach der ersten Beratung, Abschreibung während der Differenzbereinigung, Ablehnung des Einigungsantrages, Ablehnung in der Schlussabstimmung.
- 5 Gemäss Entwurf des Bundesrates für die Ausführungsgesetzgebung (BBl 2006 5331ff.) wäre allerdings die Verfahrensherrschaft der Bundesversammlung nach ihrer Zustimmung zu einer Initiative durch eine nach wie vor bestehende Rückzugsmöglichkeit (gemäss E-BPR Art. 73a Abs. 2 Bst. c) missachtet worden – der u.E. einzige, allgemeine Grundsätze des Bundesstaatsrechts missachtende Mangel in einem Nebenpunkt dieses Entwurfs.
- 6 Dieses Phänomen zeigte sich z.B. auch deutlich bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Es ist erstaunlich, mit wie wenig Diskussionen einzelne tiefgreifende Änderungen im Rahmen der NFA zuerst vom Parlament und später vom Volk akzeptiert worden sind. Im Vergleich zur Reform der Volksrechte war hier allerdings die übergreifende Zielsetzung viel konkreter. Zudem standen hier überwiegende materielle Interessen auf dem Spiel, welche über die Nachteile einzelner Vorschläge hinwegsehen halfen.
- 7 Nicht explizit erwähnt wurde im Ständerat ein weiterer Grund für dieses Abstimmungsverhalten. Die Reform der Volksrechte war als (paketweise) Totalrevision der Bundesverfassung deklariert (was allerdings nachträglich von der Lehre u.E. überzeugend kritisiert wurde, vgl. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, S. 526). Eine Differenz der Räte in der Eintretensfrage hätte gemäss Art. 120 aBV dazu geführt, dass die Frage der Totalrevision dem Volk vorgelegt und im Falle seiner Zustimmung eine ausserordentliche Gesamterneuerung von National- und Ständerat hätte durchgeführt werden müssen. Ein überraschendes Szenario!
- 8 Aktuelles Beispiel: Die zahlreichen Abgrenzungsprobleme, die sich bei der zurzeit erwoگenen Einführung des Finanzreferendums auf Bundesebene (ohne rechtliche Überprüfung durch das Bundesgericht) ergeben könnten. Vgl. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 16. Februar 2007; [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Kommissionen > Legislativkommissionen > SPK > Berichte.



## Résumé

*L'introduction de l'initiative populaire générale a échoué en raison des graves faiblesses du projet. Dans son message concernant la «Réforme des droits populaires», en 1996, le Conseil fédéral a tout simplement ignoré les objections formulées déjà à ce moment-là. La notion centrale de la sauvegarde de la cohérence interne de l'ordre juridique s'est révélée étrangère à la réalité et, partant condamnée à disparaître de la pratique politique. Les problèmes difficiles des textes d'application n'ont pas été décelés et analysés à temps. En définitive, il ne s'est jamais agi de « l'initiative populaire générale » en tant que telle: dans l'ensemble que constituait la « Réforme des droits populaires», l'accent principal portait sur une autre proposition (l'augmentation du nombre des signatures requises); politiquement parlant, l' «initiative populaire générale» a servi uniquement de mesure compensatoire, pour assurer l'équilibre supposé de l'ensemble. Dans le projet de réforme plus limité présenté par la commission du Conseil des Etats en 2001, la substance concrète de l'ensemble importait moins que la nécessité de recoller les morceaux après le premier échec.*