

## **Demaristokratie?**

### **Antworten auf die Frage des letzten Forums: Aktuelle Kontroversen um die Reform der Volksrechte**

---

*Die Stellungnahmen zum Artikel von Martin Graf über "Aktuelle Kontroversen um die Reform der Volksrechte" sind - nicht ganz unerwartet - so zahlreich, dass es uns nicht möglich ist, sie alle in dieser Nummer zu bringen. Wir haben uns deshalb entschlossen, den ausführlichen Beitrag von Hans-Urs Wili, der sich in der Bundeskanzlei vor allem mit den Volksrechten beschäftigt, vorwegzunehmen und die übrigen Stellungnahmen in der ersten Nummer 1994 folgen zu lassen.*

### **Wider-dauernde Flickwerkversuche an den Volksrechten**

*"Man hat von der Demokratie gesagt, dass sie die schlechteste Regierungsform überhaupt sei - mit Ausnahme aller andern"  
(Winston CHURCHILL in einer Rede im englischen Unterhaus im November 1947)*

## **1 Einleitung**

### **1.1 Diskussionsvorgaben**

Zur Eröffnung des Diskussionsforums über die Reform der politischen Rechte im 1. Heft des laufenden Jahrgangs dieser Zeitschrift hat sich Martin GRAF nach einem prägnanten Abriss über jüngste Änderungsbe-

strebungen und einer grossenteils differenzierten Analyse mit geradezu Gracchischer Verve für die Volksrechte geschlagen<sup>1</sup>.

Nach teilweise heftiger Kritik an Schubladisierungstechniken und Schiebemanövern auf langen Bänken<sup>2</sup> schreibt Martin GRAF u.a. Schritt-für-Schritt-Reformen anstelle einer "nebulösen Gesamtreform" das Wort.

Das Heft enthält darüber hinaus eine Reihe von Aussagen über unseren "überbremsten Staat"<sup>3</sup>.

## 1.2 Dauerschubladisieren?

Nach völlig disparaten Vernehmlassungsergebnissen zum Verfassungsentwurf 1977<sup>4</sup> hat der Bundesrat mit seinem Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung am 6. November 1985 einen zweiten Versuchsballon steigen lassen<sup>5</sup>. Die eidg. Räte haben den Auftrag zur Ausarbeitung einer totalrevidierten Bundesverfassung indessen mit Leitplanken ohne grossen Spielraum versehen<sup>6</sup>. Diese Leitplanken waren kaum primär Ausdruck parlamentarischer Enttäuschung über bundesrätliche Neuerungsängste.

Aber auch hinsichtlich Teiländerungen der Bundesverfassung im Bereich der Volksrechte sieht die Bilanz der vergangenen zwei Jahrzehnte so mager nicht aus:

---

<sup>1</sup> MARTIN GRAF: Aktuelle Kontroversen um die Reform der Volksrechte. In: *Gesetzgebung heute*. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung 4 (1993) 69-83.

<sup>2</sup> GRAF, l.c. 81f.

<sup>3</sup> Z.B. CLAUDE LONGCHAMP: Das Entscheidungsverfahren beim Konstruktiven Referendum. Vorschläge für die Ausgestaltung eines neuen Volksrechts. In: *Gesetzgebung heute* 4 (1993) 53-65, hier: 53f und 63; ARNOLD KOLLER: Direkte Demokratie und Staatsverträge: Die Verfassung auf dem Prüfstand. In: *Gesetzgebung heute* 4 (1993) 11-24, hier: 18.

<sup>4</sup> BBl 1985 III 161-188.

<sup>5</sup> Modellstudie des EJPD: So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen: BBl 1985 III 189-222.

<sup>6</sup> BBl 1987 II 963.

- am 21. März 1977 erweiterten Volk und Stände ihre Mitbestimmungsrechte beim Staatsvertragsreferendum (BV Art. 89)<sup>7</sup>;
- am 25. September 1977 stimmten Volk und Stände einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen für das Referendum zu (BV Art. 89 und 89bis)<sup>8</sup>;
- ebenfalls am 25. September 1977 stimmten Volk und Stände einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen für die Volksinitiative zu (BV Art. 120 und 121)<sup>9</sup>;
- am 24. September 1978 hiessen Volk und Stände die Gründung des Kantons Jura gut (BV Art. 1 und 80)<sup>10</sup>;
- am 5. April 1987 genehmigten Volk und Stände die Einführung des bedingten Eventualabstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf (doppeltes Ja, BV Art. 121bis)<sup>11</sup>;
- zum 700-Jahr-Jubiläum senkten Volk und Stände am 3. März 1991 das Stimmrechtsalter von 20 auf 18 Jahre (BV Art. 74 Abs. 2)<sup>12</sup>.

Vier dieser sechs Verfassungsänderungen im Bereich der politischen Rechte waren auf Vorlagen des *Bundesrates* zurückzuführen; die erste wurde ebenfalls durch den Bundesrat eingeleitet, war aber der Gegenentwurf zu einer Volksinitiative der Nationalen Aktion, und die letzterwähnte war die erste Verfassungsänderung im Bereich der politischen Rechte, die auf eine *parlamentarische* Initiative zurückzuführen war.

---

<sup>7</sup> BBl 1977 II 205.

<sup>8</sup> BBl 1977 III 841.

<sup>9</sup> BBl 1977 III 842.

<sup>10</sup> BBl 1978 II 1223.

<sup>11</sup> BBl 1987 II 821.

<sup>12</sup> BBl 1991 II 645.

### 1.3 Zu den Wurzeln der heutigen Volksrechte

Die Wurzeln der heutigen Volksrechte dürfen sehr wohl *auch* im 19. Jahrhundert<sup>13</sup> gesucht werden; frühere Wurzeln global zu leugnen, widerspricht den Quellen zum Walliser Zendenreferendum oder zum Bündner Gemeindereferendum seit dem späten 14. Jahrhundert.

### 1.4 Die Redensweise vom überbremsten Staat: ein Scheinkonsens

Die übereinstimmende Klage über einen "überbremsten Staat" könnte nach den versandeten Anläufen zu einer Totalrevision der Bundesverfassung auf einen hoffnungsvollen neuen Konsens zwischen Regierung und Verwaltung einerseits und engagierten Kritikern heutiger Verfassungswirklichkeit andererseits schliessen lassen. Eine Analyse zur Frage, *wer in unserer Staat was für überbremst hält*, lässt freilich skeptisch werden:

Tabelle 1

*Die Abstimmungsempfehlungen des Bundesrates, der Sozialdemokraten und der Grünen zu Erweiterungen des Referendums*

| Vorschlag zum Ausbau des Referendums | Abstimmungsjahr | Ja = für zusätzliche Bremse           | Nein = gegen zusätzliche Bremse |
|--------------------------------------|-----------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| AtomkraftwerkReferendum              | 1979            | SP <sup>14</sup>                      | Bundesrat                       |
| AtomkraftwerkReferendum              | 1984            | SP <sup>15</sup><br>GPS <sup>16</sup> | Bundesrat                       |
| RüstungsReferendum                   | 1987            | SP <sup>17</sup><br>GPS <sup>18</sup> | Bundesrat                       |

Schon allein der Dissens zwischen Bundesrat und Sozialdemokratie - sie forderte in einem Brief von anfangs Februar 1992 an den Bundesrat die

<sup>13</sup> GRAF, l.c., 75.

Ersetzung des geltenden durch ein "konstruktives" Referendum - bei allen Urnengängen der letzten 15 Jahre über einen Ausbau der Referendumsmöglichkeiten ist beeindruckend. Aber könnten die Abstimmungsparolen vielleicht "Eintagsfliegen" gewesen sein? Weitere parlamentarische Debatten sowie Volksbegehren (Rüstungsreferendum<sup>14</sup>, Verwaltungsreferendum<sup>15</sup>, und Nationalstrassenbaureferendum<sup>16</sup>) legen Skepsis nahe. In allen diesen Fällen wehrte sich der Bundesrat dagegen, die Hände gebunden zu bekommen.

## 2. Praemissen einer Volksrechtsreform

### 2.1 Regierbarkeit und Volksrechte in der halbdirekten Demokratie

Demokratie garantiert Richtigkeit der Entscheidungen so wenig als Diktatur. Aber sie bietet die besseren Chancen, die Unzufriedenheit unter den Bürgern quantitativ tief zu halten.

Auch in einer halbdirekten Demokratie sind Volksrechte nicht Selbstzweck, sondern haben sich in eine Staatsorganisation einzuordnen, die den Bewohnern Frieden, Freiheit und Wohlergehen ermöglicht.

Eine halbdirekte Demokratie kann kein funktionstüchtiger Staat bleiben, wenn sie nicht *regierbar* bleibt. Zur Regierbarkeit gehört die ausschliessliche Verantwortung der gewählten Behörden für Kohärenz und innere Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.

Daher können die Volksrechte auch in einer halbdirekten Demokratie höchstens *punktueller Eingriffsmöglichkeiten* der Stimmberechtigten sein,

---

<sup>14</sup> BB1 1981 III 713-715, 1983 II 1168-1170, 1986 II 469-494, 1987 II 822. Seither erneut: Amtl. Bull. 1991 N 2399-2415.

<sup>15</sup> Amtl. Bull. 1990 N 1881-1886. Seither erneut: Amtl. Bull. 1993 N 821-829.

<sup>16</sup> BB1 1974 II 540-542, 1976 II 1133-1155, 1977 I 1370f, 1978 I 1088. - Seither auf konkrete Teilfragen beschränkt: BB1 1987 I 691-699, 1988 I 306-314, 1989 I 651-667, III 1671-1673, 1990 II 1031-1033, oder umgekehrt auch radikalisiert: BB1 1984 II 1296-1298, 1986 II 88-90, 1988 III 745-761, 1989 III 1669f, 1990 II 1030.

die ja gerade keine Verantwortung für Kohärenz und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung tragen.

## 2.2 Allgemeine Zugänglichkeit und Anerkennung der Volksrechte

Volksrechte verlieren ihren Wert, wo die Ergebnisse der Volksentscheide nicht mehr allgemein anerkannt werden. Allgemeine Anerkennung können sie sich nur erhalten, wenn sie real allgemein zugänglich bleiben und nicht zu einem elitären Instrument verkommen.

Volksrechte verlieren ihren Popularcharakter und werden elitär, wo das *Wissen der Stimmberechtigten um die eigenen Rechte* abhanden kommt. Dieses Wissen ist nur mit einer auf geraume Zeit *beständigen*, in sich *einfachen* und *durchsichtigen* Ordnung der Volksrechte zu erreichen und zu erhalten, die für die Stimmberechtigten verständlich und folgerichtig ist. Dem läuft das dauernde Herumschraubeln an den Volksrechten diametral zuwider.

## 2.3 Praktikabilität der Volksrechte für Parteien, Medien und Bürokratie

Volksrechte lassen sich auf die Dauer nur aufrechterhalten, wenn sie für Stimmberechtigte, Parteien, Medien und Bürokratie praktikabel bleiben: Die *Stimmberechtigten* sollten sich bei entsprechendem Wunsch Abstimmungsparolen mit vernünftigem Lernaufwand einprägen können. Die *Parteien* sollten klare und verständliche Abstimmungsparolen fassen und effizient verbreiten können und damit auf Plakatwänden wie in den *Medien* in Artikel- oder Inserateserien Praesenz markieren können. Und schliesslich sollten die Volksrechte mit *knappen Beamtenstäben* wirksam funktionieren können und nicht zusätzliche Bürokratien entstehen lassen. So sind etwa Abstimmungsverfahren, welche die Parteien über eine Vorlage zu zwanzig und mehr Teilparolen zwingen, weder für die Parteien noch die Medien so vorzubereiten und a fortiori für die Stimmberech-

tigten real nicht mehr so durchführbar, dass sie den *freien und unverfälschten Willen der Stimmberechtigten zuverlässig wiedergeben*<sup>17</sup>.

### 3. Etwas Statistik

Der damalige Bundeskanzler Walter BUSER hat 1988 für mehr Rechtstat-sachenforschung im öffentlichen Recht plädiert<sup>18</sup>. In der Tat kann ein Blick auf die Fakten auch bei der Analyse der modischen Rede vom überbremsten Staat hilfreich sein:

#### 3.1 Initiative

Von 1891 bis zum 31. Oktober 1993 (knapp 102 Jahre) wurden der Bundeskanzlei insgesamt 197 Volksinitiativen eingereicht. Davon gelangten bisher 111 zur Volksabstimmung. Elf davon wurden angenommen.

Die direkte Erfolgsquote beträgt also ziemlich genau zehn Prozent.

Betrachtet man die Abstimmungsempfehlungen der eidg. Räte an den Souverän, so wurden sechs Volksinitiativen zur Annahme empfohlen, und zweimal verzichteten die eidg. Räte auf eine Empfehlung. Volk und Stände hiessen also fast zweimal mehr oppositionell lancierte Verfassungsänderungen gut, als es die Behörden empfohlen hatten. Überbremstes System?

---

<sup>17</sup> BGE 117 Ia 46 E. 5, 68 E. dd und 455 E. 3a, 116 Ia 365 E. 3b und 468 E. 4, 115 Ia 206 E. 4 und die konstante frühere Praxis des Bundesgerichts sowie VPB 44.2 und 48.53 = *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 87 (1986) 272-278.

<sup>18</sup> Vgl. WALTER BUSER: Stimmabstinenz und Integration. Ein Plädoyer für die Rechtstat-sachenforschung im öffentlichen Recht. In: FRANCIS CAGIANUT/Willi GEIGER/Yvo HANGARTNER/Ernst HÖHN (Hgg.): Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts. Festschrift für OTTO KONSTANTIN KAUFMANN. Bern 1989, 169-183.

### 3.2 Referendum

Von 1874 bis zum 31. Oktober 1993 (119 Jahre) wurden insgesamt 1637 Referendumsvorlagen von den eidg. Räten verabschiedet. Gegen total rund 150 Vorlagen wurden Referenden lanciert, 139 Referenden wurden eingereicht, und 122 mal kam das Referendum zustande (Lancierungsquote also ca. 8,5 %). Zwei Referenden gelangten nie zur Volksabstimmung<sup>19</sup>, und drei weitere Referenden stehen 1994 zum Volksentscheid an. In den 119 Fällen, in denen effektiv abgestimmt wurde, ergab sich bei 59 angenommenen und 60 verworfenen Vorlagen - gemessen an allen verabschiedeten Referendumsvorlagen - eine Erfolgsquote der Opponenten (= Bremser) von ungefähr vier Prozent, oder - gemessen an den lancierten Referenden - von ca. 50,4 Prozent.

Der Bundesrat hatte im Durchschnitt alle zwei Jahre eine Niederlage zu verdauen. In den vergangenen zwölf Jahren hatte er zwar 28 Referendumskämpfe zu überstehen, gewann aber deren 20, absolut und relativ soviel wie nie in einer früheren Periode gleicher Dauer. Und der überdurchschnittlichen Anzahl an Referenden steht auch eine nie dagewesene Anzahl verabschiedeter Referendumsvorlagen zur Seite: In den vergangenen zwölf Jahren (dem 10. Teil der gesamten Periode des fakultativen Referendums im Bunde) wurden 22,5 Prozent aller Referendumsvorlagen erlassen. Die Anzahl der Referenden reflektiert also lediglich diese gesteigerte Erlassestätigkeit.

### 3.3 Ständemehr

Das Erfordernis des Ständemehrs für Verfassungsänderungen existiert seit 1848; es gilt auch für Volksinitiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs (seit 1891), für extrakonstitutionelle dringliche Bundesbeschlüsse (seit 1949) und für den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder zu Organisationen für kollektive Sicherheit (seit 1977).

---

<sup>19</sup> Zu Hintergründen und Gegenständen vgl. HANS-URS WILI: Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen. In: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)* Neue Folge (NF) 101 (1982) I 61-82, hier: 64f Fn. 18.



Seit 1848 bis zum 31. Oktober 1993 (also in 145 Jahren) haben total 293 Volksabstimmungen stattgefunden, bei denen das Ständemehr erforderlich war. Davon sind ganze 6 (d.h. 2 %) trotz Zustimmung durch das Volk, also am blossen Ständemehr gescheitert, und zweimal (d.h. in 0,7 % aller Fälle) verwarf das Volk eine Vorlage gegen den Mehrheitswillen der Stände. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die Ständestimme seit 1874 in jedem Kanton von Bundesverfassungen wegen vorbehaltlos demokratisch und direkt durch Mehrheitswillen des Volkes gebildet wird (BV Art. 123 Abs. 3).

Übrigens: Wäre das Ständemehr - wie bei der Totalrevision der Bundesverfassung vor 120 Jahren von den Katholisch-Konservativen verlangt - auch für Gesetzesvorlagen erforderlich gewesen, so hätte sich an diesen Verhältniszahlen nichts geändert: Von 421 zum Entscheid anstehenden Vorlagen wären dann neun (d.h. 2 %) allein am Ständemehr und drei (d.h. 0,7 %) gegen den Mehrheitswillen der Stände allein am Volksmehr gescheitert<sup>20</sup>.

Im Ernst: Kann ein Ständemehr sinnlos sein, nur weil es in zwei von 100 Fällen spielt? Oder zeugt dies eher vom wohldosierten *Funktionieren unserer Institutionen*? Freilich: Können wir dann noch von einem überbremsten Staat sprechen?

### 3.4 Ergebnis

Um vom "überbremsten" Staat zu sprechen, kann man sich etwelcher Mythen bedienen - historischer Fakten kaum. Die Rede vom überbremsten Staat zeigt vielleicht eher Unzufriedenheit mit dem Volk an: Aristokratie statt Demokratie<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Vgl. die Belege im einzelnen bei HANS-URS WILI: Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland. Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven. Eine institutsbezogene Studie. (Abhandlungen zum schweizerischen Recht, 519.) Bern 1988, 200-203.

<sup>21</sup> Vgl. so unter dem Eindruck des Zusammenbruchs der Athenischen Stadtdemokratie PLATON: Staat VIII 544E, 545CD (Aristokratie) gegenüber VIII 555B-566D (Demokratie); PLATON: Politikos 291D ff, 301A ff (Aristokratie) gegenüber 302B-303D (Demokratie als beste unter den schlechten, aber schlechteste unter den guten Staatsformen) und ähnlich (nämlich positiv nur zur Politie im Gegensatz zur Demo-

Eine Kombination von Demokratie und Aristokratie zu einer Art institutioneller "Demaristokratie" bleibt jedoch eine Illusion.

#### 4. Das Referendum - eine Ferrari-Bremse in einem Deux-chevaux?

##### 4.1 Verifikationskriterium

Wer die Eidgenossenschaft als überbremsten Staat erachtet, müsste die Frage beantworten können, *wann hier denn je eine Vorlage undemokratisch* (also unter Umgehung oder Missachtung des Volkes gesamtschweizerisch oder in einzelnen Ständen) *verworfen wurde!* Es gibt einige ganz wenige Beispiele. Sie ereigneten sich bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf, unter dem Verbot des doppelten Ja<sup>22</sup>. Dieser klare und krasse Verfahrensmangel bei der Erhebung des Willens von Volk und Ständen ist seit dem 5. April 1987 behoben. Wo sollen sich sonst noch Ablehnungen von Vorlagen durch das Volk gegen seinen eigenen Willen ergeben haben?

Kaschiert die Rede vom "überbremsten" Staat also nicht eher unser eigenes Unvermögen, das Volk zu überzeugen, an die Urne zu gehen und zuzustimmen? *Vox populi - crux regni*<sup>23</sup>?

---

kratie als einer Herrschaft mit einseitiger Rücksichtnahme auf den Nutzen der Mittellosen) ARISTOTELES: Politik III 1279a/b, 1286b, 1287a, 1289a, 1290a, IV 1293a, 1294a, 1299b, V 1307a und 1318a.

<sup>22</sup> Die Nachweise für gesamtschweizerisch verfälschte Ergebnisse vgl. bei HANS-URS WILI: Nein oder nicht Nein, das ist hier die Frage! Zu Genauigkeitsgrad und Verfassungsmässigkeit des geltenden Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf. In: ZSR NF 104 (1985) 527-573, hier: 531-535 und 562-565; die Nachweise für verfälschte Ständestimmen bei WILI: Mitwirkungsrechte, 250f Fn. 250.

<sup>23</sup> HANS-URS WILI: Jux populi? Vox Dei? 100 Jahre eidgenössische Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung. In: ZSR NF 110 (1991) I 485-521, hier: 510.

## 4.2 Zurückhaltender Ausbau des Referendums in der Vergangenheit

Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass Volk und Stände die Referendumsrechte des Volkes - also die Bremse! - nur sehr zurückhaltend und differenziert ausgebaut haben:

Tabelle 2

### *Ausbau des Referendums durch Volk und Stände*

| Ausbau angenommen  | Ausbau verworfen                             |
|--|--|
| Staatsvertragsreferendum 1921                              |  |
| Dringlichkeitsreferendum 1949                              |  |
|  | Generelles Finanzreferendum 1956             |
|  | Wasserrechtskonzessions-Referendum 1956      |
| Kanalisierte Erweiterung des Staatsvertragsreferendum 1977 | Schrankenloses Staatsvertragsreferendum 1977 |
|  | Nationalstrassenbau-Referendum 1979          |
|  | Atomkraftwerkbaureferendum 1979              |
|  | Atomkraftwerkbaureferendum 1984              |
|  | Rüstungsreferendum 1987                      |

### 4.3 Die Bremse Referendum als Geburtshelferin

Demgegenüber mag es auf den ersten Blick erstaunen, ist aber von stringenter Folgerichtigkeit, dass das Referendum zur Geburtshelferin mindestens dreier schweizerischer Eigenheiten - und keineswegs nur "bremsintensiver" - geworden ist<sup>24</sup>:

- Erste grosse Frucht des fakultativen Referendums war das Gaspedal Volksinitiative.
- "Enkelin des fakultativen Referendums" war - bezeichnenderweise durch eine Volksinitiative ins Leben gerufen - die Proporzwahl des Nationalrats. Mittelbar ist daraus später auch noch - gewissermassen als "Urenkelin" - für den Bundesrat die sogenannte Zauberformel entstanden.
- Schliesslich verdankt auch das Dringlichkeitsrecht - subsequierendes Referendum für Erlasse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt - seinen Ursprung einer Volksinitiative, die sich zudem intensiv auch materiell am bestehenden Referendumsrecht orientiert und dem überrissenen Gebrauch der Dringlichkeitsklausel einen Riegel schiebt.

Kann ein derart initiiierend produktives Referendum eine allzu starke Bremse sein?

### 4.4 Massvolle Wirkung des fakultativen Referendums

Das fakultative Referendum hat keine einzige grosse Kodifikation verhindert:

---

<sup>24</sup> WIL: JUX populi, 487f.

Tabelle 3

*Referenden bei Kodifikationen*

| Kodifikation                         | Referendum nicht ergriffen | Referendum ergriffen | Referendum zustande gekommen; Vorlage in der Volksabstimmung angenommen |
|--------------------------------------|----------------------------|----------------------|---|
| Obligationenrecht                    | X                          |                      |   |
| Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz |                            | X                    |   |
| Schweizerisches Zivilgesetzbuch      |                            |                      | X   |
| Schweizerisches Strafgesetzbuch      |                            | X                    |   |
| Internationales Privatrecht          |                            |                      |   |

#### 4.5 Das "konstruktive Referendum" - eine destabilisierende Einrichtung

- Das konstruktive Referendum mag gut gemeint sein. Es vermischt aber die Formen der verschiedenen Arten von Volksbegehren, deren Funktionieren an der Formenstrenge hängt. Infolgedessen erweist es sich als nicht praktikabel. Im einzelnen geht es um folgendes:
- Jede Volksinitiative bedarf heute eines klar und transparent definierten Initiativkomitees; Volksinitiativen müssen sich voneinander durch unverwechselbare Titel unterscheiden (vgl. Art. 69 Abs. 2 BPR). Diese Bestimmungen verhindern de facto, dass eine und dieselbe Gruppierung gleichzeitig verschiedene Volksinitiativen lanciert, die einander widersprechen.

Anders bei "konstruktiven Referenden": *Sie können wie jedes Referendum jeweils von Gruppierungen mit einander konträr entgegengesetzter Zielrichtung lanciert werden.* Die verschiedenen Alternativvorschläge zu einem Gesetz könnten einander bei einem "konstruktiven Referendum" völlig zuwiderlaufen, bekämpfen aber das gleiche Gesetz und segeln unter dem gleichen Titel. Die Tatsache, dass es dabei immer um dasselbe Gesetz geht, kann einen gleichzeitigen Urnengang selbst über drei, vier oder fünf einander widersprechende Alternativvorschläge und das Gesetz selber erzwingen. Das "konstruktive Referendum" erzwingt damit Urnengänge, deren Rechtsfolgen für die Stimmberechtigten gar nicht mehr absehbar sind, und führt damit allein zu neuen Arten von *Vollzugsnotstand*. Schon allein die Titel werden zu Verwirrung führen.

- Heute kann jede(r) Stimmberechtigte ein Referendum gegen ein Gesetz *einmal* unterzeichnen, unabhängig davon, ob das Referendum von zwei, drei oder vier Gruppierungen mit unterschiedlicher oder gar konträrer Motivation lanciert wird. Denn es geht immer um dasselbe Begehren: Kein Inkrafttreten des Gesetzes ohne vorherige Volksabstimmung. Nicht mehr so bei einem "konstruktiven Referendum": Hier werden Alternativvorschläge zu einem amtlichen Erlass vorgelegt.

Infolgedessen müsste jedermann das Recht zugestanden werden, *jedes* "konstruktive Referendum" zu unterzeichnen. Wo aber bleibt dann noch das verlässliche Kriterium dafür, dass ein und derselbe Stimmbürger nicht gleichzeitig verschiedene Referenden unterzeichnet, die einander widersprechen? Das "konstruktive Referendum" verwischt die Grenze zwischen Referendum und Initiative, welche erst die willkürfreie Zuordnung unterschiedlicher Rechtsfolgen erlaubt.

- Sollen verschiedene "konstruktive Referenden" zum gleichen Erlass *komplementär wirken* können?

Was passiert mit "konstruktiven Referenden", die zwar einander widersprechen, aber doch allesamt das gleiche Gesetz bekämpfen? Sollen ihre Unterschriften nicht aufsummiert werden dürfen? Sie bekämpfen doch alle das gleiche Gesetz! Oder sollen sie aufsummiert werden dürfen? Sie divergieren doch hinsichtlich ihrer Alter-

nativvorschläge unvereinbar! Das "konstruktive Referendum" verwischt die Form, die erst den mangelnden vom bestehenden Rechtsanspruch zu scheiden vermag.

- Jede Volksinitiative kann von Gesetzes wegen zurückgezogen werden. Der Rückzug eines Referendums ist hingegen von Gesetzes wegen ausgeschlossen. Wie soll es nun beim neuen Zwitterinstitut "konstruktives Referendum" stehen?
- Daneben gibt es noch stärker praktische Probleme: Wie soll *konkret* der *Stimmzettel* nach mehreren "konstruktiven Referenden" zum gleichen Erlass gestaltet werden?:

Für eine einzige Vorlage mit drei "konstruktiven Referenden" von verschiedenen Seiten wären allein vier Hauptfragen und je nach Ausgestaltung ein bis über zwei Dutzend (!) Stichfragen vonnöten.

Zur praktischen Tragweite der skizzierten Problematik der Gestaltung von Stimmzetteln: In den letzten beiden Jahrzehnten wurden im Bund 40 Prozent aller Referenden durch heterogene Komitees mit unterschiedlicher Zielsetzung lanciert. Einige geläufige Beispiele: NEAT, ferner zwei Referenden gegen Beitritt und Mitwirkung der Schweiz bei den Institutionen von Bretton Woods 1992, Sexualstrafrechtsreform 1991, Kranken- und Mutterschaftsversicherungsgesetz 1987, Schwangerschaftsabbruchgesetz 1977.

In den letzten Jahren wurden allein auf Bundesebene an einem einzigen Datum jeweils öfters fünf bis sieben Vorlagen präsentiert. Mit andern Worten: Stimmzettel von der Komplexität des oben beschriebenen würden in den meisten Fällen noch dadurch "angereichert", dass gleichentags entweder mehrere derart komplexe "konstruktive Referenden" oder aber noch gleich zeilenweise andere Vorlagen auf dem Stimmzettel figurieren müssten.

Daraus ergeben sich infolgedessen verschiedene praktische *Anschlussfragen*:

Wie sollen künftig *Abstimmungsparolen* praktisch gefasst und herausgegeben werden? Man stelle sich konkret einen *Parolenspiegel*

allein aller in den eidg. Räten vertretenen Parteien und der Spitzenverbände der Wirtschaft vor - von Dissidenten ganz zu schweigen.

Wie sollen künftig *Zeitungsinserate* und *Abstimmungsplakate* aussehen, mit denen stimmberechtigte Sympathisanten an die Parolen einer Gruppierung erinnert werden sollen?

Wie sollen sich Stimmberechtigte künftig mit vernünftigem Aufwand die Parolen ihrer bevorzugten Gruppierungen *merken und behalten* können?

Welchen Grad an *Transparenz* können Abstimmungsergebnisse auf solch komplizierten Stimmzetteln noch repräsentieren?

Welchen Grad an *Verbindlichkeit* und *Anerkennung* können derlei Abstimmungsergebnisse aufgrund solch komplizierter Stimmzettel künftig noch beanspruchen?

## 5. Alle paar Jahre wieder die selben Diskussionen ohne Ergebnis

### 5.1 Einige Beispiele ergebnisloser Diskussionsrituale über Partialrevisionen

Es fällt auf, dass die von Martin GRAF empfohlene Strategie sukzessiver Teiländerungen statt des Wartens auf die Totalrevision der Bundesverfassung de facto für mancherlei Vorschläge bereits ebenso lange wie *erfolglos* praktiziert wird. Ein paar Beispiele allein zu den Normen über die Volksrechte - ich lasse dabei Vorschläge zur Nationalratswahlreform oder zu materiellen Schranken der Verfassungsrevision u.a.m. aus Platzgründen weg<sup>25</sup> - mögen es belegen:

---

<sup>25</sup> Über Rüstungs- und Verwaltungsreferendum vgl. bereits Ziff. 14 hiavor.



- Beispiel Einheitsinitiative
  - a. Postulat der SVP-Fraktion, überwiesen am 15. Dezember 1983<sup>26</sup>;
  - b. Parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion vom 4. Juni 1987, nach einem Folgeentscheid vom Nationalrat mangels praktikabler Lösungsmöglichkeiten im Rahmen der geltenden Verfassungsordnung 1991 unerfüllt abgeschrieben<sup>27</sup>;
  - c. Parlamentarische Initiative NR RUF vom 18. Juni 1987, zurückgezogen am 29. Februar 1988<sup>28</sup>.
  
- Beispiel *Ständemehr*
  - a. Parlamentarische Initiative NR JAEGER vom 3. März 1975, vom Nationalrat 1975 ohne Folgeentscheid abgeschrieben<sup>29</sup>;
  - b. Parlamentarische Initiative NR Leni ROBERT vom 1. März 1993<sup>30</sup>, vom Nationalrat 1993 ohne Folgeentscheid abgeschrieben<sup>31</sup>.
  
- Beispiel Gesetzesinitiative (einschliesslich konstruktives Referendum)
  - a. Standesinitiativen der Kantone Solothurn und Zürich vom 28. April und 19. Juli 1904, unerfüllt abgeschrieben 1918<sup>32</sup>;
  - b. Motion NR SCHERRER-FÜLLEMANN 1918, unerfüllt abgeschrieben 1947<sup>33</sup>;
  - c. Motion NR VON ARX vom 25. Juni 1930, 1932 ohne Behandlung im Nationalrat abgeschrieben<sup>34</sup>;

---

<sup>26</sup> Amtl. Bull. 1983 N 1837.

<sup>27</sup> Amtl. Bull. 1989 N 409-412, 1991 N 1617-1624.

<sup>28</sup> Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1988 I 19 Nr. 53.

<sup>29</sup> Amtl. Bull. 1975 N 1170-1176.

<sup>30</sup> Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1993 II/III 35 Nr. 110.

<sup>31</sup> Amtl. Bull. 1993 N IV.

<sup>32</sup> BBl 1906 III 1-37; Sten. Bull. 1906 N 1287-1330, 1907 S 170.

<sup>33</sup> Sten. Bull. 1918 N 486, 1919 N 251; Geschäftsbericht des Bundesrates 1946 8 und 103.

- d. Postulat NR Arthur SCHMID, überwiesen am 4. Oktober 1950<sup>35</sup>, ohne weitere Folge abgeschrieben 1953;
- e. Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei vom 22. Dezember 1958, von Volk und Ständen verworfen am 22. Oktober 1961<sup>36</sup>;
- f. Eine Volksinitiative "betreffend das Gesetzesvorschlagsrecht" wurde im März 1970 lanciert, scheiterte aber bereits in der Unterschriftensammlung<sup>37</sup>;
- g. Eine weitere Volksinitiative "zur Einführung der Gesetzesinitiative" wurde im März 1971 lanciert, scheiterte aber ebenfalls bereits in der Unterschriftensammlung<sup>38</sup>;
- h. Postulat NR Künzi, überwiesen am 19. März 1975, unerfüllt abgeschrieben 1979<sup>39</sup>;
- i. Gleichlautende Postulate StR Pierre AUBERT, überwiesen am 22. September 1975<sup>40</sup>, und NR REINIGER, überwiesen am 18. Dezember 1975<sup>41</sup>, beide unerfüllt abgeschrieben 1979;
- k. Parlamentarische Initiative NR JAEGER vom 3. März 1986, vom Nationalrat am 4. Juni 1987 unerfüllt abgeschrieben<sup>42</sup>;

---

34 Vgl. WILI: Mitwirkungsrechte, 305.

35 Vgl. BBl 1952 III 779-795; Geschäftsbericht des Bundesrates 1952 193, 1953 7.

36 BBl 1959 I 78-82, 1960 I 361-387, II 873-883, 1961 I 1596, II 1172.

37 Vgl. Forschungszentrum für Schweizerische Politik an der Universität Bern (Hg.): Schweizerische Politik im Jahre 1970. Bern 1971, 24 mit Fn. 111; WALTER BUSER: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte im Rahmen der *Neuordnung* der Volksrechte im Bund. Referate und ausgewählte Unterlagen des Verwaltungskurses vom 14. Oktober 1978. In: YVO HANGARTNER (Hg.): Das Bundesgesetz über die politischen Rechte. (Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe, 13.) St. Gallen 1978, 15-37, hier: 26f Fn. 19; WILI: Befristung, 79.

38 Vgl. Forschungszentrum für Schweizerische Politik an der Universität Bern (Hg.): Schweizerische Politik im Jahre 1971. Bern 1972, 23 mit Fn. 128-131; BUSER: Neuordnung, 26f Fn. 19; WILI: Befristung, 80.

39 Amtl. Bull. 1975 N 495, 1979 N 727; Geschäftsbericht des Bundesrates 1978 149.

40 Amtl. Bull. 1975 S 529, 1979 S 275; Geschäftsbericht des Bundesrates 1978 149.

41 Amtl. Bull. 1975 N 1869, 1979 N 727; Geschäftsbericht des Bundesrates 1978 149.

- l. Parlamentarische Initiative NR RUF vom 20. März 1986, vom Nationalrat am 4. Juni 1987 unerfüllt abgeschrieben<sup>43</sup>;
  - m. Minderheitsantrag NR VOLLMER vom 10. September 1991 zur parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion für die Einführung der Einheitsinitiative, abgelehnt vom Nationalrat am 23. September 1991<sup>44</sup>;
  - n. Parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 10. Juli 1992 zur Einführung eines konstruktiven Referendums, nach Opposition im Nationalrat zu weiteren Kommissionsabklärungen zurückgenommen am 26. August 1992<sup>45</sup>.
- Beispiel Volkswahl des Bundesrates
    - a. Volksinitiative der Katholisch-Konservativen Volkspartei und der Sozialdemokratischen Partei vom Juni/Juli 1899, von Volk und Ständen verworfen am 4. November 1900<sup>46</sup>;
    - b. Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei vom 29. Juli 1939, von Volk und Ständen abgelehnt am 25. Januar 1942<sup>47</sup>;
    - c. Volksinitiative der Republikanischen Bewegung von 1972, Unterschriftensammlung erfolglos eingestellt 1975<sup>48</sup>;
    - d. Parlamentarische Initiative NR SCHWARZENBACH vom 13. Dezember 1971, vom Nationalrat ohne Folgegabe abgeschrieben 1974<sup>49</sup>;

---

<sup>42</sup> Amtl. Bull. 1987 N 673-690.

<sup>43</sup> Amtl. Bull. 1987 N 674-690.

<sup>44</sup> Amtl. Bull. 1991 N 1617 und 1619f.

<sup>45</sup> Amtl. Bull. 1992 N 1397-1400.

<sup>46</sup> BBl 1899 IV 741-744, 1900 IV 778.

<sup>47</sup> BBl 1939 II 366-369, 1940 604-635, 1942 90.

<sup>48</sup> Vgl. Forschungszentrum für Schweizerische Politik an der Universität Bern (Hg.): Schweizerische Politik im Jahre 1972. Bern 1973, 20 mit Fn. 77; WIL: Befristung, 80; BUSER: Neuordnung, 25 Fn. 17.

<sup>49</sup> BBl 1974 II 1305-1320; Amtl. Bull. 1974 N 1911-1917.

- e. Parlamentarische Initiative NR HÄMMERLE vom 11. März 1993<sup>50</sup>;
  - f. Parlamentarische Initiative NR Leni ROBERT vom 4. März 1993<sup>51</sup>.
- Beispiel *Karenzfristen*
    - a. Parlamentarische Initiative NR OEHLER, vom Nationalrat 1976 ohne Folgegabe abgeschrieben<sup>52</sup>;
    - b. Motion NR RÄZ(-GRAF) vom 17. März 1983, ohne parlamentarische Behandlung abgeschrieben 1985<sup>53</sup>;
    - c. Interpellation NR WYSS vom 10. Dezember 1985<sup>54</sup>;
    - d. Motion der FDP-Fraktion vom 13. März 1986<sup>55</sup>, ohne parlamentarische Behandlung abgeschrieben 1988;
    - e. Motion der FDP-Fraktion vom 22. Juni 1988<sup>56</sup>, ohne parlamentarische Behandlung abgeschrieben 1990;
    - f. Postulat StR SCHOCH, überwiesen am 19. Juni 1986<sup>57</sup>.
  - Beispiel Unterschriftenzahlerhöhungen bei Initiative und Referendum
    - a. Revision der Bundesverfassung vom 25. September 1977<sup>58</sup>;
    - b. Parlamentarische Initiative NR RYCHEN vom 19. März 1992, vom Nationalrat 1993 ohne Folgegabe abgeschrieben<sup>59</sup>;

---

<sup>50</sup> Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1993 II/III 37 Nr. 122.

<sup>51</sup> Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1993 II/III 36 Nr. 116.

<sup>52</sup> Amtl. Bull. 1976 N 1691f.

<sup>53</sup> Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1985 I/II 78 Nr. 458.

<sup>54</sup> Amtl. Bull. 1986 N 470f.

<sup>55</sup> Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1988 I 32 Nr. 155.

<sup>56</sup> Amtl. Bull. 1988 N 1475f.

<sup>57</sup> Amtl. Bull. 1986 S 434f; zu alledem vgl. bereits BBl 1960 II 876!

<sup>58</sup> BBl 1975 II 129-149, 1977 III 837-842.

<sup>59</sup> Amtl. Bull. 1993 N 1293-1299 und 1342-1351.

- c. Parlamentarische Initiative NR Hanspeter SEILER vom 19. März 1992, vom Nationalrat 1993 ohne Folgegabe abgeschrieben<sup>60</sup>.

## 5.2 Eine verwirklichte Teilrevision - und ihr Ergebnis: Die Kantonsklausel bei Bundesratswahlen

- Als 1983 NR Hans SCHMID aufgrund der Kantonsklausel (BV Art. 96 Abs. 1) für die Nachfolge von Bundesrat Willi RITSCHARD aus dem Kreis der Papabili fiel<sup>61</sup>, reichte NR Silvio BIRCHER am 15. Dezember 1983 eine parlamentarische Initiative<sup>62</sup> zur Streichung ebendieser Kantonsklausel ein, welche am 9. Juni 1986 vom Nationalrat abgelehnt und abgeschrieben wurde<sup>63</sup>; statt dessen wurde am 9. Oktober 1986 das Bundesgesetz vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft<sup>64</sup> geändert<sup>65</sup>, damit sich der nötige minimale Spielraum bei Bundesratswahlen ergebe.
- Seither konnten genau sieben Mitglieder des Bundesrates gewählt werden, bis sich mit der Neuregelung anlässlich der Nachfolgewahl für Bundesrat René FELBER am 3. und 10. März 1993 bereits wieder erhebliche Probleme ergaben. Konsequenz? Erneute parlamentarische Initiativen, diesmal unter anderen solche für eine Volkswahl des Bundesrates<sup>66</sup> und solche für eine Aufhebung der Kantonsklausel<sup>67</sup>.

---

<sup>60</sup> Amtl. Bull. 1993 N 1293-1299 und 1342-1351.

<sup>61</sup> Amtl. Bull. 1983 N 1891-1895.

<sup>62</sup> Vgl. BBl 1985 II 531-549, speziell 546.

<sup>63</sup> Amtl. Bull. 1986 N 678-687.

<sup>64</sup> SR 170.21.

<sup>65</sup> AS 1987 226f.

<sup>66</sup> Parlamentarische Initiativen Frau NR LENI ROBERT vom 4. März 1993 (vgl. Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1993 II/III 36 Nr. 116) und NR HÄMMERLE vom 11. März 1993 (vgl. Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1993 II/III 37 Nr. 122).

<sup>67</sup> Parlamentarische Initiativen NR RUF vom 3. März 1993 (vgl. Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1993 II/III 36 Nr. 114) und NR DUCRET vom

De facto wird mit dem *Blick zurück* auf die letzte von Problemen begleitete Wahl eine Teiländerung der Verfassung angestrebt, mit der *künftige* Wahlen erleichtert werden sollen. Dabei ist unschwer vorauszusehen, dass Bundesratswahlen in einem Bundesstaat mit 26 Gliedstaaten und lauter Minderheiten zumal beim enormen Kompetenzzuwachs des Bundes<sup>68</sup> *auch ohne* Kantonsklausel durch die Frage der Kantonszugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten genau gleich belastet sein werden wie mit Kantonsklausel, solange der Bundesrat ein siebenköpfiges Gremium bleibt. Wird die Frage hingegen im *Gesamtzusammenhang der Regierungsreform* angegangen, so lässt sich die Kantonsklausel mit Aussicht auf reelle Konsequenzen streichen unter der Voraussetzung, dass die Zahl der Bundesräte oder der Staatssekretäre erhöht wird.

## 6. Schlussfolgerungen

### 6.1 Gefahr manischen Herumflickens

Dauerndes Herumflicken an den Volksrechten hinterlässt nur Verlierer, weil es einen Gewöhnungseffekt erzeugt im *Knabbern am gemeinsamen Grundkonsens*. Dieser Grundkonsens lässt sich so zusammenfassen: Wir Schweizer sind uns zwar materiell kaum irgendwo einig; aber wir haben demokratische Mechanismen zur Entscheidung aller Streitfragen. Dieser Grundkonsens wird hüben und drüben mit divergierenden Versuchen zu Teilrevisionen an ebendiesen Mechanismen unterminiert: Institutionen sollen nur noch bestehen bleiben, wo sie den eigenen Gruppenanliegen auf Veränderung nicht hinderlich sein können - im Klartext: so lange sie wirkungslos bleiben. Nur: dort benötigt sie die Allgemeinheit gar nicht! Zu fürchten steht, dass ein Staat, der keinen materiellen, sondern einen

---

16. März 1993 (vgl. Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1993 II/III 37 Nr. 126).

<sup>68</sup> Der Bund hat von Volk und Ständen allein seit dem II. Weltkrieg über 30 neue Kompetenzen zugesprochen erhalten: vgl. die Zusammenstellung bei WIL: Mitwirkungsrechte, 669f Fn. 7.

rein formellen Verfassungsbegriff kennt, dieses Knabbern am minimalen Grundkonsens auf die Dauer kaum unbeschadet überstehen dürfte.

## 6.2 Ein Fazit

- Auch wenn Demokratie Diskussion ist (Thomas Garrigue MASARYK): Die Diskussionsrituale (vgl. Ziff. 5 hiervor) münden m.E. deshalb regelmässig ins gleiche *Scheitern*, weil ohne gleichzeitige Überprüfung und Anpassung all der übrigen, einander ergänzenden und korrigierenden Institutionen der Handlungsspielraum für lohnenswerte Verfassungsänderungen schlicht zu gering wird.
- Damit wird *nichts* gesagt gegen eine - globale oder paketweise - Totalrevision der Bundesverfassung, in deren Rahmen das Ineinanderspielen der Institutionen *ohne erhebliche Beschränkung durch ein starres Umfeld komplementärer Institutionen* von Grund auf überprüft und sinnvoll neu ausbalanciert werden kann.
- Zyklische Diskussionsrituale hingegen kosten Zeit und Wissen, Parlamentariersitzungen und Beamtenstäbe. Und sie verschlingen Steuergelder. Wer bezahlt? Die Stimmberechtigten. Reaktion? Frustration - Ablehnung - Stimmbeteiligungsverweigerung?

*Ist Bürgers Blick vom Wirken all der Stäbe  
so trüb geworden, dass er nichts mehr hält?  
Ist ihm, als ob es tausend Stäbe gäbe,  
nur: hinter ihnen keine bessre Welt?*<sup>69</sup>

HANS-URS WILI

*Chef der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei, Bern*

---

<sup>69</sup> Vgl. RAINER MARIA RILKE, "Der Panther":  
"Sein Blick ist vom Vorübergehn der Stäbe  
so müd geworden, dass er nichts mehr hält.  
Ihm ist, als ob es tausend Stäbe gäbe  
und hinter tausend Stäben keine Welt."