



Gescheiterte allgemeine Volksinitiative: Sind die Volksrechte reformträge?

Nadja Braun* | *Die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative ist gescheitert. Das ernüchternde Fazit, sämtliche Volksrechtsreformen seien sowieso von Anfang an zum Scheitern verurteilt, ist jedoch fehl am Platz. Zahlreiche erfolgreiche Reformen belegen das Gegenteil. Der Blick auf frühere Volksrechtsreformen zeigt allerdings auch, dass nur Revisionen, welche am bestehenden System des Zusammenspiels zwischen Föderalismus, Zweikammerparlament, Gewaltenteilung und Volksrechten nichts Wesentliches verändern wollten – sogenannte «Finetuning-Massnahmen» –, eine Chance hatten. Dies sollte beim nächsten Reformanlauf in Erinnerung behalten werden.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Gründe für das Scheitern der Umsetzungsvorlage zur allgemeinen Volksinitiative im Parlament
- 3 Erfolgreiche und gescheiterte Reformen
- 4 Fazit

1 Einleitung

Anfang 2007 finden die Bemühungen zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative (vgl. Braun 2006) ein nicht unerwartetes, aber dennoch bemerkenswertes Ende: Der Ständerat folgt am 19. März 2007 (AB 2007 S 219–226) dem Nationalrat (vgl. AB 2006 N 1972–1979) und tritt auf die Vorlage zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative nicht ein.

Die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) beider Räte hatten bereits ein Nichteintreten beantragt (vgl. AB 2006 N 1972). Am 15. September 2006 hat die SPK-N und am 30. Oktober 2006 die SPK-S ausserdem dem Vorgehen zugestimmt, mit einer Kommissionsinitiative die Aufhebung der verbleibenden Teile der Volksrechtsreform vom 9. Februar 2003 einzuleiten (06.458 parlamentarische Initiative «Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative»). Mit dieser Aufhebung wird der Ball letztlich wieder Volk und Ständen – die in einer Abstimmung darüber zu befinden haben werden, ob sie dem Vorschlag zur Streichung der allgemeinen Volksinitiative aus der Verfassung zustimmen – zugespielt.

Dieser Artikel enthält einige kurze Gedanken zum Scheitern der Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative; insbesondere wird der Frage nachgegangen, ob die Volksrechte ihrem Wesen nach reformträge sind, resp. unter welchen Bedingungen Volksrechtsreformen erfolgreich sein können.



2 Gründe für das Scheitern der Umsetzungsvorlage zur allgemeinen

Volksinitiative im Parlament

Eine Analyse der Eintretensdebatten zum Bundesgesetz über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative zeigt folgende wiederkehrende Argumente, die gegen die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative vorgebracht werden:

- Sie sei ein «Papiertiger» – sie sei zu komplex und benötige zu viele Verfahrensschritte – insbesondere aus folgenden Gründen:
 - Zweikammerparlament mit zwei absolut gleichberechtigten Kammern
 - Möglichkeit von Gegenentwürfen zu allgemeinen Volksinitiativen
 - Möglichkeit der Anfechtung vor Bundesgericht (auch als «klarer Stilbruch», «Sündenfall», «erster entscheidender Schritt in Richtung Bundesverfassungsgericht» oder «massiver Paradigmenwechsel» bezeichnet; vgl. AB 2006 N 1974 und 1975).
- Das Verfahren von der Einreichung bis zur Umsetzung resp. Volksabstimmung über die allgemeine Volksinitiative dauere sehr lange.
- Zum gleichen Preis (100 000 Unterschriften) stehe ein tauglicheres Instrument, nämlich die ausformulierte Verfassungsinitiative zur Verfügung.

Dem stehen als Hauptargumente der Befürworterinnen und Befürworter eines Eintretens auf die Umsetzungsbestimmungen zur allgemeinen Volksinitiative gegenüber:

- dass die allgemeine Volksinitiative von Volk und Ständen bereits angenommen und deshalb auch umzusetzen sei; und
- dass die meisten Gegenargumente gegen die allgemeine Volksinitiative – wie bspw. die Möglichkeit der Anrufung des Bundesgerichts – bereits bei der Beratung der Verfassungsänderung bekannt gewesen seien.

Die Argumente der Komplexität der Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative sind nicht neu (vgl. z.B. Auer 2004). Ähnliche Argumente waren bereits im Zusammenhang mit der Diskussion um die sog. «Einheitsinitiative» vorgebracht worden (vgl. z.B. Kölz/Poledna 1988). Der Bundesrat hat sie in seiner Botschaft zur allgemeinen Volksinitiative (vgl. BBl 2006 5261) ebenfalls diskutiert. Er nahm diesbezüglich zwar eine pragmatische Haltung ein, indem er davon ausging, dass die Bundesversammlung der allgemeinen Volksinitiative nur selten zustimmen und daher ein Gegenentwurf entsprechend selten ausgearbeitet werden würde (BBl 2006 5268). Auch die Gefahr, dass ein Umsetzungserlass zu einer allgemeinen Volksinitiative nach ihrer



Annahme durch das Volk scheitern könnte, hielt er für gering (BBl 2006 5268). Dennoch bedurfte es einer komplexen Regelung, um dem Verfassungsauftrag zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative auch für die unwahrscheinlicheren Konstellationen nachzukommen. An dieser Komplexität ist die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative letztlich gescheitert.

Es stellt sich die Frage, welche Volksrechtsreformen auf Bundesebene denn überhaupt eine Chance hatten und ob diese allenfalls gemeinsame Merkmale aufweisen.

3 Erfolgreiche und gescheiterte Reformen

Mit der Schaffung des Bundesstaates 1848 wurden als erste Instrumente die Initiative auf Totalrevision der Verfassung sowie das obligatorische Verfassungsreferendum eingeführt (Art. 113 BV 1848). 1874 wurden die Volksrechte mit der Totalrevision der Bundesverfassung um das fakultative Gesetzesreferendum erweitert (Art. 89 BV 1874). Mit der Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung im Jahr 1891 (vgl. AS 12, 161; BBl 1891 II 330, 1891 IV 1) ist das heute auf Bundesebene zur Verfügung stehende System der Volksrechte komplett.

Die Einführung der allgemeinen Volksinitiative ist bei Weitem nicht der erste Versuch einer Reform. Allerdings fällt auf, dass Reformen, die nach 1891 eine Chance hatten, sich stets organisch und mit kleinen Änderungen in das bestehende System der Volksrechte einfügten. Diese Änderungen betrafen also das «Finetuning» der bestehenden Volksrechte. Eine fundamentale Systemänderung oder –ergänzung hat sich bis heute nicht durchsetzen können!

Zum erfolgreichen Ausbau im Sinne eines «Finetunings» nach 1891 gehören unter anderem:

- a) die Einführung und Erweiterung des Staatsvertragsreferendums, das eine direkte Mitsprache der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Aussenpolitik ermöglicht (vgl. AS 37 (1921), 303; BBl 1920 IV 481, 1921 I 423; AS 1977 807; BBl 1976 III 1529, 1977 II 203; AS 2003 1949; BBl 2002 6485, 2003 3111);
- b) die Einführung des obligatorischen Referendums für dringliche allgemeine Bundesbeschlüsse, die keine Verfassungsgrundlagen haben, respektive das fakultative Referendum bei dringlichen allgemeinen Bundesbeschlüssen mit Verfassungsgrundlage (AS 1949 1511; BBl 1949 I 326, II 581);



- c) 1971 die Einführung des Wahl- und Stimmrechts für Frauen, das 1959 noch abgelehnt worden war (AS 1971 325; BBl 1970 II 989, 1971 I 482; BBl 1959 I 370, 573);
- d) die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für das fakultative Referendum und die Verfassungsinitiative (AS 1977 2228; BBl 1977 I 1372, III 837, 921; AS 1977 2230; BBl 1977 I 1374, III 837);
- e) 1991 die Einführung des Stimmrechters 18, welches 1979 noch gescheitert war (BBl 1979 II 8; AS 1991 1122; BBl 1990 III 557, 1991 II 644);
- f) die Einführung und spätere Verfeinerung der Methode des «doppelten Ja» zu Initiative und Gegenentwurf mit Stichfrage (AS 1987 1125; BBl 1987 I 16, 1987 II 817; AS 2003 1949; BBl 2002 6485, 2003 3111).

Als weiteres Beispiel einer – unter den in diesem Artikel dargelegten Gesichtspunkten als «Finetuning» zu klassierenden und daher vermutungsweise – aussichtsreicheren Reform wäre etwa die Ausweitung des doppelten Ja mit Stichfrage auf Fälle konkurrierender Volksinitiativen zu sehen. Es gab durchaus schon Fälle eidgenössischer Volksinitiativen, die sich inhaltlich widersprachen und zeitgleich zur Abstimmung gekommen wären, wenn nicht der Bundesrat diese bewusst gestaffelt hätte. Dies galt zum Beispiel für den Fall der eidgenössischen Volksinitiativen «Für eine soziale Einheitskrankenkasse» (am 9. Dezember 2004 eingereicht; vgl. BBl 2005 533) und «für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung» (am 28. Juli 2004 eingereicht; vgl. BBl 2004 4717), welche eine organisatorische Verschmelzung bzw. ein Verbot organisatorischer Überlappung einführen wollten.

Die Einstufung einer Reformmassnahme als «Finetuning» bedeutet allerdings noch nicht, dass ihre Umsetzung stets erfolgreich verläuft. Immer wieder sind «Finetuning-Versuche» zur Erweiterung der direkten Demokratie auf Bundesebene auch gescheitert: So wurde 1956 das Finanzreferendum abgelehnt (BBl 1956 II 660), 1978 die Mitsprache im Nationalstrassenbau (BBl 1978 I 1088), 1979 die Mitsprache bei der Konzession von Atomkraftwerken (BBl 1979 II 13) und 1987 das Rüstungsreferendum (BBl 1987 II 822).

Zu den als *Systemänderung* zu klassierenden Reformversuchen werden in diesem Artikel die Gesetzesinitiative und das konstruktive Referendum gezählt. Letzteres wurde im Jahr 2000 abgelehnt (BBl 2001 183); Versuche zur Einführung der Gesetzesinitiative scheiterten 1872 (BBl 1872 II 358, 449) und 1961 (BBl 1961 I 1365). Beide Reformversuche gingen weit über ein «Finetuning» hinaus.

Die Gesetzesinitiative würde einen wichtigen Pfeiler des schweizerischen Staatssystems in Frage stellen. Es entstünde nämlich die Gefahr der Umgehung des doppelten Mehrs für Verfassungsänderungen durch Unterbreitung



einer an sich verfassungswürdigen Vorlage auf Gesetzesstufe, welche dann allein dem Volksmehr unterstünde. Das Ständemehr ist ein fundamentaler Bestandteil der schweizerischen Staatsordnung: Die Bundesverfassung verteilt die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Änderungen hieran sollen auch nicht ohne Mehrheit der davon zur Hauptsache betroffenen Kantone erfolgen können.

Das konstruktive Referendum hätte das «Finetuning» deshalb bei Weitem gesprengt, weil:

- 1) die Reihenfolge zwischen Gestaltungsvorschlägen von Behörden und ausserparlamentarischer Opposition umgekehrt worden wäre;
- 2) diese inverse Reihenfolge erstmals eine Vielzahl von «Gegenentwürfen» ermöglicht hätte;
- 3) kein geeignetes und verständliches Abstimmungsverfahren für eine Volksabstimmung mit vier bis sechs Alternativen bekannt ist oder auch nur in Aussicht steht.

Im Jahr 2000 schliesslich wurde die Initiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)» deutlich abgelehnt (BBl 2000 2990) und damit ein radikaler Versuch gestoppt, welcher der direkten Demokratie unter dem Deckmantel einer Verwesentlichung die Zähne ziehen wollte.

In der hier vorgenommenen Kategorisierung der Reformanläufe zwischen «Finetuning» am bestehenden System und Systemänderungen kann die allgemeine Volksinitiative eindeutig der zweiten Kategorie zugeordnet werden. Beispielhaft dafür seien die Möglichkeit der Anfechtung einer mangelhaften Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative vor dem Bundesgericht und die Umsetzung auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe und die damit zusammenhängenden Konsequenzen für die Referendumsbestimmungen erwähnt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass nur Revisionen, welche am bestehenden System des Zusammenspiels zwischen Föderalismus, Zweikammerparlament, Gewaltenteilung und Volksrechten nichts Wesentliches verändert haben, überhaupt eine Chance hatten. Unter diesem Blickwinkel erstaunt es nicht, dass die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative schliesslich gescheitert ist.

4 Fazit

Die zahlreichen Beispiele der «Finetuning-Reformen» zeigen, dass die Volksrechte nicht reformträge sind. Die Komplexität des Zusammenspiels zwi-



schen Volksrechten, Föderalismus, Zweikammerparlament und Gewaltenteilung und jüngst auch der vermehrte faktische Zwang zur Berücksichtigung von internationalem Recht bringen es jedoch mit sich, dass mit einem Reformvorschlag im Bereich der Volksrechte Auswirkungen auf die gesamte Staatsordnung verbunden sein können. Diese in ihrer Gesamtheit zu bedenken, ist – wie das Beispiel der allgemeinen Volksinitiative zeigt – keine triviale Aufgabe.

Die Erfahrung zeigt, dass nur diejenigen Reformen umgesetzt werden konnten, welche an den Grundpfeilern der schweizerischen Staatsordnung nichts änderten. Als wichtiges Indiz für die Umsetzbarkeit einer Reform der Volksrechte dient also die Untersuchung der Frage, ob die Reform das bestehende Zusammenspiel zwischen Föderalismus, Zweikammerparlament, Gewaltenteilung und Volksrechten tangiert oder nicht. Künftige Reformen sollten zur Abschätzung ihrer Umsetzbarkeitschancen spezifisch auf diese Frage hin überprüft werden.

Nadja Braun, Dr. iur., Juristin und Projektleiterin von Vote électronique, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern. E-Mail: nadja.braun@bk.admin.ch

Anmerkung

- * Dieser Beitrag gibt allein die Meinung der Verfasserin wieder.

Literatur

- Auer, Andreas, 2004, Les institutions de la démocratie directe en Suisse: une lente dégradation, *LeGes* 2004/3, S. 35–48.
- Braun, Nadja, 2006, Auf dem Weg zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative, *LeGes* 2006/2, S. 159–169.

- Kölz, Alfred/Poledna, Thomas, 1988, Die «Einheitsinitiative» – Ei des Kolumbus oder Trojanisches Pferd?, *ZSR* 1988 I 1
- BV 1848: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (12.09.1848), in: Kölz, Alfred (Hrsg.), Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte: Vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992.
- BV 1874: Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft (31.01.1874), AS n.F. I 1ff.

Résumé

L'introduction de l'initiative populaire générale a échoué. Il serait cependant faux d'en tirer la conclusion désabusée que l'échec de ce projet était programmé. Un grand nombre de réformes réussies prouvent que ce n'est pas le cas. Cependant, l'examen de projets antérieurs de réforme des droits populaires permet de conclure que seuls ont une chance les projets qui, sans avoir l'ambition de changer fondamentalement le système dans lequel le fédéralisme, le bicaméralisme, la séparation des pouvoirs et les droits populaires forment un tout, visent simplement à l'affinement du réglage de cette subtile mécanique. Au moment où seront lancées les prochaines réformes, il serait bon d'y penser.

