

Zeitschrift: Rote Revue : sozialistische Monatsschrift
Band: 39 (1960)
Heft: 6

Artikel: Die Gesetzesinitiative
Autor: Schmid, Arthur
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-337195>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.11.2024

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

DR. ARTHUR SCHMID

Die Gesetzesinitiative im Bund

Das sozialdemokratische Volksbegehren auf Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde wird nicht so sang- und klanglos abgelehnt werden, wie sich das der Bundesrat wohl vorgestellt hat. Die vorberatende nationalrätliche Kommission hat vielmehr beschlossen, vom Bundesrat einen Ergänzungsbericht zu verlangen, der sich auch mit der Frage eines allfälligen Gegenvorschlages zu befassen hat. Es ist also in den nächsten Monaten mit einer einläßlichen Diskussion über dieses von unserer Partei wiederholt aufgerollte fundamentale staatsrechtliche Problem zu rechnen. Diese Auseinandersetzung allein schon wird fruchtbar sein und Gelegenheit bieten, Sinn und Fortbildung unserer direkten Demokratie neu zu überdenken. Die Sozialdemokratische Partei wird dabei beweisen, daß sie konsequent und mit Begeisterung für eine Vervollkommnung der demokratischen Einrichtungen eintritt und daß die seinerzeitige Verdächtigung der «Neuen Zürcher Zeitung», unsere Initiative sei bloß Wahlschlager für die Nationalratswahlen, äußerst unangebracht und demagogisch war. Sie wird daher auch bereit sein, die im Zusammenhang mit der Einführung der Gesetzesinitiative aufgeworfenen Probleme, die in ihrem Vorschlag nicht berücksichtigt sind, ernsthaft zu prüfen. Zunächst darf als Erfolg betrachtet werden, daß sich der Bundesrat nochmals mit der Gesetzesinitiative zu befassen hat, war es doch zweifellos stoßend, daß mit der Beschlußfassung über eine derart grundlegende Frage nicht zugewartet wurde, bis auch die vier neugewählten Bundesräte ihre Meinung äußern konnten, sondern daß der Bericht noch schnell zwei Tage vor Beginn der neuen Amtsperiode verabschiedet wurde. Nachdem dieser Bericht übrigens recht einseitig abgefaßt und teilweise in polemischem, ja sogar ironischem Tone gehalten ist, darf auch erwartet werden, daß der Ergänzungsbericht sorgfältiger, objektiver und sachlicher erstattet wird.

Überspitzung oder Vervollkommnung der Demokratie?

Die grundsätzlichen Gegner der Gesetzesinitiative im Bunde argumentieren damit, die Grenzen unserer direkten Demokratie seien erreicht. Es

gehe nicht darum, die Volksrechte formell noch weiter auszubauen, als vielmehr darum, die bestehenden Volksrechte besser zu gewährleisten und wirksamer zu machen. Nicht jeder Ausbau der direkten Demokratie dürfe als Vervollkommnung etikettiert werden. Im Gegenteil liege in einer Überspitzung der Demokratie eine Gefahr für deren Bestand, wie ausländische Beispiele zeigten, indem formale Demokratien sich unter dem zunehmenden Einfluß von Mehrheitsdenken und Dezisionismus zu Diktaturen umgewandelt hätten. Das Problem der Demokratie bestehe darin, daß die Macht so ausgeübt werde, daß sie nicht mißbraucht werden könne, auch wenn die Träger der Macht nicht besonders klug und gut seien. Zweifellos ist nicht jedes Volksrecht an sich schon sinnvoll und unserer demokratischen Staatsform förderlich. So wird beispielsweise die Volkswahl der Lehrer in großen Städten oder angesichts des Lehrermangels, bei welchem sich mit Mühe bloß ein Bewerber finden läßt, zur bloßen Farce. Die aktive Mitarbeit des Volkes an der Gesetzgebung ist weder Farce noch Überspitzung, sondern besonders in der heutigen Zeit ein Mittel zur Festigung des demokratischen Gedankens. In den Kantonen, in denen das Institut der Gesetzesinitiative seit Jahrzehnten besteht und sich – besonders in einzelnen Kantonen – sehr gut bewährt hat, ist von einer Überspitzung der Demokratie von diesem Volksrecht her nicht das geringste konstatiert worden. Ein Mißbrauch der Macht durch das Volk ist weit weniger zu befürchten als durch gewisse wirtschaftliche Machtzusammenballungen, deren Exponenten ihren zunehmenden Einfluß auch ohne Gesetzesinitiative erzwungen haben. Das Initiativrecht des Volkes kann hier einen notwendigen Ausgleich bringen. Das Parlament, das heute das Monopol der Gesetzgebung besitzt, weicht grundsätzlichen Lösungen um so mehr aus, als es in zunehmendem Maße zu einer Vertretung von Verbandsinteressen zu werden droht. Im Volke draußen werden aber stets Bestrebungen lebendig sein, die auf ausschließliche, grundsätzliche Lösungen gerichtet sind.

Schutz der Reinheit der Verfassung

Daß durch die Gesetzesinitiative die Reinheit der Verfassung wenigstens zum Teil geschützt werden wird, müssen auch die Gegner des Gesetzesinitiativrechtes und die bundesrätliche Botschaft zugeben. Die Voraussetzungen, auf denen die heutige Ordnung beruht, welche die unmittelbare Mitwirkung des Volkes auf die Verfassungsstufe beschränkt, fehlen, da der Verfassungsgedanke dadurch abgewertet wurde, daß immer häufiger Bestimmungen in die Verfassung eingefügt worden sind, die nicht die staatliche Grundordnung berühren, sondern bloße Hinweise auf die Ausführungsgesetzgebung enthalten (vgl. Prof. Imboden in der Schrift «Grenzen der direkten Demokratie», S. 16 f.). Die Verfassungsinflation ist nicht nur Schlagwort, sondern Wirklichkeit, verursacht durch den Umstand, daß das Volk seine Wünsche bloß

in Form der Verfassungsinitiative äußern kann. Eine Beschränkung dieses Verfassungsinitiativrechtes ohne gleichzeitige Einführung der Gesetzesinitiative ist aber undurchführbar. Allein die Tatsache, daß die Gesetzesinitiative ermöglicht, die Verfassung und die in ihr enthaltenen Grundideen vor einer Abwertung zu bewahren, ist ein entscheidendes Argument zu ihrer Bejahung.

Wenn eingewendet wird, daß mit der Gesetzesinitiative andererseits auch Vorschläge eingereicht werden könnten, die nur Gegenstand einer Verfassungsinitiative sein dürfen, und daß die Überprüfung durch die Bundesversammlung zu zahlreichen heiklen und schwerwiegenden Verfassungsstreitigkeiten führen werde, so mag in diesem Punkt eingeräumt werden, daß diese Überprüfungsbefugnis des Parlaments nicht über alle Zweifel erhaben ist und daß diesbezüglich auch andere Lösungen denkbar und möglicherweise sogar vorzuziehen wären. Diesem Problem käme in einem allfälligen Gegenvorschlag ganz besondere Bedeutung zu.

Sinn der Demokratie

Die in der bundesrätlichen Botschaft vertretene Auffassung, daß die Demokratie nicht nur Staatsform, sondern auch Lebensform ist, eine Lebensform, die sich in sämtlichen Bereichen des menschlichen Zusammenlebens äußern sollte, die getragen ist von der Verantwortung des einzelnen für das gesamte Gemeinwesen, ist richtig, spricht aber nicht gegen die Gesetzesinitiative, oder aber es ließen sich mit dieser Argumentation auch andere demokratische Institute, wie das Referendum oder die Verfassungsinitiative, als überflüssig bezeichnen. Zweifellos ist eine bestimmte Geisteshaltung Voraussetzung für die Demokratie; es ist jedoch unerläßlich, daß sich diese Geisteshaltung und Lebensform in der Staatsform ausprägen. Die Demokratie ist an gewisse staatsrechtliche Institute gebunden, wenn sie nicht auch im täglichen Leben bloßer Wunschtraum sein soll. Es besteht eine gewisse Wechselwirkung, und zwar in der Hinsicht, daß sich die Geisteshaltung und die Lebensform eines Volkes auf seine Staatsverfassung, wie auch die Staatsverfassung sich auf die Lebensform und Geisteshaltung dieses Volkes auswirken. Gerade die fortschrittlichen Verfassungen der Kantone und unseres Bundesstaates haben in starkem Maße dazu beigetragen, daß sich demokratisches Denken mehr und mehr auch im Alltagsleben durchzusetzen vermochte.

Die Demokratie beruht, staatsrechtlich gesehen, auf den Rechtsnormen, die in Bund, Kantonen und Gemeinden die Stimmbürger zur Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung und zur Bestellung von staatlichen Organen berufen. In langer geschichtlicher Entwicklung sind diese Rechtsnormen bei uns in der Schweiz zum bunten Mosaik unserer heutigen Ordnung gewachsen. Diese Entwicklung dauert fort; denn wie alle Rechtsinstitute unterliegen

auch diejenigen der Demokratie einem Wandel. Prof. Hans Nef führt in seinem bemerkenswerten Beitrag «Die Fortbildung der schweizerischen Demokratie» in der Festgabe für Giacometti aus: «Die Ordnung der Demokratie wird nie so vollkommen sein, daß nicht eine neue Zeit das Bedürfnis empfinde, sie fortzubilden.» In dem erwähnten Beitrag untersucht Prof. Nef die zwei möglichen Deutungen des Sinns der Demokratie. Er kommt zum Schlusse, daß die eine Deutung von einer ausgesprochenen optimistischen Beurteilung der zur demokratischen Willensbildung berufenen Bürger ausgehe und annehme, daß die Mehrheit der Bürger sich am ehesten für das objektiv Richtige entscheiden werde. Wer von dieser Auffassung ausgeht – und der Verfasser gehört selber auch zu den Optimisten, die glauben, daß das Volk, auf lange Sicht gesehen, einen gesunden Sinn für das Richtige hat, auch wenn die Verhältnisse komplizierter geworden sind –, muß sich zweifellos für die Gesetzesinitiative aussprechen. In dieser Richtung liegen die heute noch gültigen Formulierungen Prof. Fleiners, wonach die gesetzgebende Weisheit nicht in der Volksvertretung konzentriert, sondern gerade-
sogar in weitem Schichten des Volkes zu finden sei, oder Prof. Burckhardts, wonach von jedem Bürger wertvolle Mitarbeit ausgehen könne.

Die andere Deutung vom Sinne der Demokratie geht nach Prof. Nef davon aus, daß die Demokratie die Freiheit der Bürger gewährleistet, das heißt daß die Bürger selber bestimmen sollen, welchen Beschränkungen ihrer Freiheit sie sich unterwerfen wollen; Herrscher und Beherrschte sollen annähernd identisch sein. Auch wenn von dieser Betrachtungsweise ausgegangen wird, muß die Gesetzesinitiative bejaht werden. Soll nämlich die erwähnte Freiheit voll gewährleistet sein, müssen die Bürger die Möglichkeit haben, einmal erlassene Gesetze wieder aufzuheben oder abzuändern, wenn es sein muß, auch gegen den Willen des Parlaments, was nur durch das Institut der Gesetzesinitiative möglich ist.

Mitarbeit des Volkes an der Gesetzgebung

Die bundesrätliche Botschaft nimmt gegen die optimistische Betrachtungsweise der Demokratie Stellung und spricht von einem Stück Illusion und Schönfärberei, wenn man vom Bild des Bürgers ausgehe, der uneigennützig Mitarbeit an der Gesetzgebung leisten möchte. Im gleichen Zusammenhang wird ausgeführt, daß Urheber und Unterzeichner von Initiativen nicht das Volk, sondern Leute und Gruppen aus dem Volke seien. Schließlich wird von einer Schwächung des Parlamentes gesprochen. Der Einfluß der eidgenössischen Räte wird aber weit stärker und gefährlicher geschwächt durch die Verbände, denen die Verwaltung ein immer bedeutsameres Mitspracherecht in wichtigen Vorstadien des Gesetzgebungsverfahrens eingeräumt hat. Es sei nicht in Abrede gestellt, daß es zur Lancierung einer

Initiative eine Organisation braucht. Das spricht wiederum nicht gegen die Gesetzesinitiative; denn ohne ein Minimum an Organisation ist unser politisches Leben schlechterdings undenkbar.

Auch uns ist nicht unbekannt, daß nicht jeder Bürger sich sorgenvoll und uneigennützig für die Fortbildung unseres Rechts einsetzt. Ein beträchtlicher Teil unserer Bürger ist sich jedoch seiner Verantwortung bewußt und interessiert sich um die Entwicklung unserer Gesetzgebung. Dieser Teil des Volkes – auch wenn es bloß eine bescheidene Minderheit sein sollte – ist das Fundament unseres Staates, die Stütze unserer vielgerühmten und bewunderten Demokratie. Ja, die Demokratie ist letztlich nur dann stark und lebensfähig, wenn sie von der aktiven politischen Mitarbeit des Volkes getragen ist. Daß man den verantwortungsbewußten Bürgern diese volle Mitarbeit verwehren will und sie als illusionäres, schönfärberisches Wunschgebilde abtut, ist meines Erachtens äußerst gefährlich und kann mehr Schaden anrichten, als man vielleicht im Moment zu ermessen vermag.

Den durch die Gesetzesinitiative vorgeschlagenen Gesetzestexten wird vorgeworfen, sie seien weniger gründlich und sorgfältig ausgearbeitet und, inhaltlich gesehen, mehr politische Vorstöße als Gesetze. Dieser Vorwurf, den übrigens Bundesrat von Moos an der eingangs erwähnten Kommissionsitzung nicht unterstützte, mag in Ausnahmefällen – auch bei der Verfassungsinitiative – zutreffen, ist in dieser allgemeinen Form jedoch nicht haltbar. Auch im Volk sind Fachleute vorhanden, die eine Vielfalt von Ideen in eine richtige Form zu kleiden in der Lage sind, Fachleute, die möglicherweise gerade beim heutigen Gesetzgebungsverfahren überhaupt nicht zum Zuge kommen. Ein Initiativkomitee muß überdies von einseitigen Lösungen Abstand nehmen, wenn es auch nur einigermaßen Gewähr haben will, daß die Initiative vom Volk angenommen wird.

In diesen Zusammenhang gehört die Frage, ob nicht die Gesetzesinitiative – neben dem ausgearbeiteten Entwurf – auch die Form einer allgemeinen Anregung haben könnte. Diese Frage ist meines Erachtens zu bejahen, da das neu zu gewährende Volksrecht nicht so eingeengt werden sollte, daß nur juristisch gebildete Bürger es handhaben können. Auch könnten bloße Anregungen dazu dienen, lediglich Ziel, Hauptinhalt und Tempo der Gesetzgebung zu bestimmen, ohne daß bereits die Einzelheiten festgelegt werden müßten.

Gesetzesinitiative und Föderalismus

Als gewichtiges Argument gegen die Gesetzesinitiative wird eine Beeinträchtigung des Föderalismus ins Feld geführt, da der Ständerat bei diesem Gesetzgebungsverfahren ausgeschaltet würde. Dieser Einwand ist nur ganz bedingt richtig. Zunächst hat nach dem vorgeschlagenen Text die Bundesversammlung, also auch der Ständerat, die Initiativen auf ihre Gültigkeit,

vor allem ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen. In diesem Punkt kann der Ständerat sein volles Gewicht entfalten. Ebenso kann die Bundesversammlung zu einer Gesetzesinitiative einen Gegenvorschlag ausarbeiten, um damit eine ausgeglichene Vorlage durchzusetzen. Das ist eine ganz bedeutende Möglichkeit. Der Einbruch in das föderalistische Prinzip ist auch deshalb nicht gefährlich, weil schon heute der Ständerat und die Kantone nicht allmächtig sind und ein Gesetz gegen den Willen des Volkes nicht durchsetzen können. Genosse Harald Huber hat in der Debatte des Nationalrates vom März 1953 zu diesem Problem die treffende Formulierung geprägt: «Im Negativen haben wir heute bei der Gesetzgebung schon als höchste Instanz das Volk. Warum sollte das nicht auch im Positiven sein?» Schließlich darf man den Ständerat auch nicht als allzu ideales Institut des Föderalismus betrachten. Die politische Realität zeigt, daß bei den Entscheidungen des Ständerates häufig nicht regionale, föderalistische Erwägungen im Vordergrund stehen, sondern daß auch die Entscheidungen des Ständerates gekennzeichnet sind durch dessen – man darf das heute mit noch größerem Nachdruck sagen – einseitige parteipolitische Zusammensetzung. Zudem ließen sich noch weitere Sicherungen zugunsten des föderalistischen Gedankens einbauen. Ob das allerdings durch das Erfordernis des Ständemehrs in den Fällen, in denen der Ständerat eine Initiative abgelehnt hat, erfolgen sollte, erscheint äußerst problematisch; denn damit würde das Gesetzgebungsverfahren auf dem Wege der Volksinitiative mit der Verfassungsgesetzgebung weitgehend identisch, so daß auch der qualitative Unterschied der beiden Rechtssetzungsstufen verwischt werden könnte, was wiederum bedenklich wäre.

Funktionieren der Gesetzesinitiative in unserer Zeit

Schließlich werden Bedenken angemeldet über das Funktionieren der Gesetzesinitiative in unserer Zeit, vor allem auch bezüglich des ohnehin überfüllten Abstimmungskalenders. Die Belastung durch die wenigen Gesetzesinitiativen – es werden nicht sehr viele sein – ist angesichts der vielen durch die Verwaltung und das Parlament geschaffenen Gesetze, die zufolge des Referendums zur Abstimmung gelangen, noch erträglich.

Wenn aber auf die schwache Stimmbeteiligung absolut zu Recht als auf eine gefährliche Erscheinung für unsere Demokratie hingewiesen wird, liegt darin gerade ein Hauptargument für die Gesetzesinitiative. Gerade die Tatsache, daß das Volk zu den durch das Parlament geschaffenen Gesetzen nur das Referendum ergreifen und sie dann annehmen oder ablehnen kann, dagegen nicht die Möglichkeit besitzt, selber aktiv an deren Gestaltung mitzuwirken, fördert das Desinteresse und die Gleichgültigkeit der Stimmbürger mehr, als man anzunehmen geneigt ist. Die Gesetzesinitiative ist ein bedeutendes Mittel, um die Mitarbeit des ganzen Volkes erneut zu aktivieren, um

ungezählte politische Impulse sich nicht in der Negation erschöpfen zu lassen, sondern um sie positiv auszuwerten. Es ist außerordentlich wichtig, daß das Volk das Bewußtsein erhält, selbst Gesetze machen und verlangen zu können, ohne auf den Umweg über das Parlament verwiesen zu sein, und daß das Parlament gleichzeitig enger an das Volk und den Volkswillen sich anschließen muß und diesen Volkswillen nicht nur in Wahlzeiten zu erforschen und zu berücksichtigen versucht. Die Initiative ist geeignet, den Behörden und der Verwaltung einen Fingerzeig zu geben, wie das Volk in seiner Mehrheit denkt (vgl. Utzinger in der Schrift «Grenzen der direkten Demokratie», S. 26 f.). Das ist aber vor allem auf der Bundesebene wichtig, da die Zuständigkeiten des Bundesgesetzgebers weit mehr als die der kantonalen Gesetzgeber in das Wirtschafts- und Sozialleben eingreifen und unwillkürlich neue Reibungsflächen zwischen dem Staat und dem einzelnen oder zwischen den Menschen schaffen. Zur Lösung dieser Konflikte ist der lebendige Kontakt mit dem Volke von vitaler Bedeutung.

Aus allen diesen Erwägungen, die keineswegs Anspruch auf Vollständigkeit erheben wollen, geht hervor, daß die Gesetzesinitiative nicht nur die logische Krönung unserer demokratischen Organisation ist, wie das schon der Bundesrat selber in seinem Bericht zum Postulat Arthur Schmid vom 8. Dezember 1952 festgestellt hat, sondern daß sie zur Vervollkommnung unserer demokratischen Einrichtungen auch tatsächlich unerläßlich ist.

MASCHA OETTLI

Neue Aufgaben für den demokratischen Sozialismus

*Zur Generalratssitzung der Sozialistischen Internationale in Haifa
Ende April 1960*

Zum erstenmal tagte der Generalrat der Sozialistischen Internationale außerhalb Europas – in Israel, also sozusagen im Verbindungsland zwischen Europa, Asien und Afrika. Man hatte befürchtet, die Sitzung werde wegen der hohen Fahrtkosten schlecht besucht sein. Das Gegenteil traf zu. Sowohl der Aufbau in Israel als auch das Thema – im Mittelpunkt standen die Aufgaben der Sozialisten in den Entwicklungsländern – hatten mehr Delegierte angezogen, als je an einer Generalratssitzung anwesend waren. Vertreter der sozialistischen Parteien aus Indien, Burma, Nepal, Japan und natürlich Israel spielten neben den Europäern eine wichtige Rolle in der Diskussion,