

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 77 (1997)  
**Heft:** 6

**Artikel:** Neue Schranken für die Volksrechte? : Gestaltung des politischen Lebens im Aufbruch  
**Autor:** Kägi-Diener, Regula  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-165749>

### **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:** 02.04.2025

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

# NEUE SCHRANKEN FÜR DIE VOLKSRECHTE?

*Gestaltung des politischen Lebens im Aufbruch*

*Im Bund kennen wir als zugkräftiges demokratisches Instrument die Volksinitiative. Vor allem seit 1970 ist die Zahl der Volksinitiativen stark angestiegen. Seit rund 25 Jahren sprechen wir von einer Überforderung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Wie können wir eine «Verwesentlichung» der Demokratie bewirken?*

Angesichts der «Überforderung» der Demokratie und ihrer Schwächung durch aussichtslose Initiativen dürfen Schranken dieses Volksrechts kein Tabu sein. Sie müssen sich aber in den Dienst einer verbesserten Demokratisierung stellen, und sie müssen akzeptabel sein, so dass sie auch effektiv greifen. Ein vertiefter demokratischer Dialog und Prozess gemeinschaftlicher Gestaltung kann zunächst im allgemeinen erreicht werden, wenn schrankenverletzende Initiativen nicht einfach ungültig erklärt werden. Heute stehen wir praktisch vor dem Dilemma «alles oder nichts». Das hat nicht zuletzt dazu geführt, dass der – im kantonalen Bereich hochgehaltene – Grundsatz der Einheit der Materie im Bund kaum Wirkungen entfalten konnte und dadurch alle Konturen verloren hat.

Sollen nicht Schranken eher *überwunden* werden können, wenn sich eine hohe Mehrheit findet, die einschneidende Änderungen begrüsst? Sollen demokratische Gründe nicht an die Stelle von sachlichen Gründen treten können?

Nachstehend werden Lösungen anhand einzelner Einschränkungen gesichtet:

- Als formelle Schranke gilt bekanntlich eine *Mindestunterschriftenzahl* für die Volksinitiative. Soll sie erhöht werden?

Die jetzige Zahl stammt aus dem Jahre 1977. Seither hat die absolute Anzahl der Stimmberechtigten wesentlich zugenommen, nicht zuletzt durch die Herabsetzung des Stimmrechtsalters. Soll nun nicht auch der Anteil derjenigen, die eine Änderung in Gang setzen können, angepasst werden? Ausserdem ist – unabhängig von der Stimmberechtigung – auch die Bevölkerung angewachsen. Mehr Leute sind von Änderungen betroffen. Rechtfertigt es sich nicht, die Minderheit, die einen Prozess in Gang setzen kann, welcher das Schicksal der Bevölkerung verändert, in Beziehung zu setzen mit denjenigen, die davon betroffen sind? Die verbesserten Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten erleichtern die Sammlung von Unterschriften und sprechen deshalb der Er-

höhung das Wort. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass uns diese Verbesserungen gleichzeitig eine grössere Informationsfülle beschert und die Orientierung erschwert. Höhere Unterschriftenzahlen würden auch dazu zwingen, das Anliegen verständlicher zu formulieren und die Bevölkerung frühzeitig zu sensibilisieren. Damit werden kollektive Denkprozesse verstärkt. Immerhin sprechen auch gewichtige Gründe gegen eine Heraufsetzung. Vor allem darf die Demokratie nicht dazu dienen, tendenziell weniger mächtige Gruppen ins Hintertreffen zu versetzen, mithin bestehende Machtstrukturen zu verstärken. Wenn man aufgrund solcher Überlegungen höhere Unterschriftenzahlen positiv beurteilt, sollte man Nachteile doch auszugleichen versuchen. So lassen sich kombinierte und differenzierte Lösungen etwa wie folgt vorstellen:

- Eine Volksinitiative mit bloss 100 000 Unterschriften ist möglich, wird aber nur dem Volk unterbreitet, wenn sie im Parlament Unterstützung findet.
- Erzielt die Initiative 200 000 Unterschriften, muss sie dem Volk unterbreitet werden.

Weniger einfach ist der Versuch, Initiativen organisationsschwacher Gruppen zu stützen.

Die Befugnis, festzustellen, ob die Zahl erreicht wird, könnte mangels eines (bedeutenden) Beurteilungsspielraums wie heute der Bundeskanzlei überlassen bleiben.

- Sowohl die Erfordernisse der *Einheit der Form* wie der *Einheit der Materie* sind verstärkt in Anbetracht der involvierten Rechte, des Initiativrechts und des Stimmrechts, zu diskutieren. Beide Erfordernisse haben ihre berechtigten Gründe.

Nach heutigem Verfassungsrecht sind Initiativen nur in einer einzigen Form, d.h. entweder als ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung möglich. Warum nicht künftig Kombinationen? So ist es sinnvoll, wenn Kernsätze *ausformuliert* werden können, für Übergangsbestimmungen oder Nebenbestimmungen jedoch *Zielsetzungen* genügen. Heute muss dies praktisch mit einem Auftrag an den Gesetzgeber getan werden. Eine offenere Einstellung zur Kombination der Form würde es erlauben, dass die Initianten ihre Anregungen besser begründen könnten und zu wenig durchdachte Aspekte, die allenfalls Angelpunkte der Kritik

werden, sich noch ausgleichen lassen. Nur wo das sinnvollerweise nicht geht, wäre eine Initiative wegen Verletzung der Formanforderungen ungültig zu erklären, eventuell auch teilweise.

Die Einheit der Materie verlangt, dass sich eine Initiative nur auf einen einzigen Gegenstand bezieht. Man sollte mehr Mut haben, Initiativen, die verschiedene Gegenstände betreffen, zu trennen, in zwei oder mehr Abstimmungsfragen. Dabei soll nicht so sehr eine Rolle spielen, ob die Initiantinnen und Initianten auch die getrennten Fragen einzeln unterschrieben hätten (insofern wird die Unterschriftenzahl relativiert), sondern vielmehr, ob aus dem Gesichtswinkel derjenigen, die zur Abstimmung (und zur «Volksdiskussion») aufgerufen sind, eine Trennung sinnvoll ist. Ist eine Trennung nicht möglich, ist zunächst eine *Teilungsgültigkeit* in Erwägung zu ziehen – denn diese respektiert sowohl Initiativrecht wie Stimmrecht mehr. Erst in letzter Hinsicht fällt damit die gänzliche Ungültigkeit in Betracht.

- Andere «Mängel», d. h. Probleme, die sich als Verstösse gegen formulierbare Schranken sehen lassen, sollten mit Hilfe von Verfahren im demokratischen Sinn angegangen werden. Im Vorfeld der Abstimmung setzt man sich mit einem Anliegen auseinander. Dies kann primär im Parlament geschehen oder aber beim Verfassungsgeber (Parlament, Volk und Stände).

### Grundsätzliches zu Grundsätzen

So wären etwa *Rückwirkungen*, die für die Öffentlichkeit erhebliche Folgen zeitigen, unter die Bedingung zu stellen, dass sich eine qualifizierte Mehrheit des Volkes dafür ausspricht oder dass sich das Parlament, jedenfalls eine Kammer oder eine bedeutende Minderheit derselben, für die Initiative gewinnen lässt.

Ähnliches gilt für die Verletzung oder Änderung der *Grundsätze unserer Demokratie* wie der Volkswahl des Parlamentes, die Beteiligung des Volkes bei Verfassungsrevisionen im Kern (wenn auch nicht in den Einzelheiten ihrer Ausgestaltung). Eine einfache Mehrheit darf solche grundlegenden Aspekte nicht über Bord werfen, denn sie entscheidet nicht nur für sich selber, sondern auch für die nächsten Generationen. Sobald indessen eine qualifizierte Mehrheit des Volkes (z. B. 75 Prozent der Stimmenden) zustimmt, verlieren die Argumente an Kraft.

Analoges ist mit Bezug auf den *föderalistischen Aufbau* unseres Staates, der grundsätzlichen Anerkennung und Stellung der Kantone und dem Verhältnis von Bundeskompetenzen und kanto-

nen Kompetenzen (insbesondere die Subsidiarität der Bundesbefugnisse im Verhältnis zu den kantonalen) zu sehen. Ihre Aufhebung oder Veränderung rechtfertigt eine föderalistisch besonders gut abgestützte Lösung, z. B. eine qualifizierte Mehrheit des Ständerats oder ein qualifiziertes Ständemehr oder den Einbezug der Kantonsregierungen in das Verfahren.

Etwas heikler ist die Frage der *Rechtsstaatlichkeit* und von Verletzungen von *Grundrechten* in ihrem Kern. Hier ist die Schweiz meist zusätzlich international gebunden. Vor allem legt die Europäische Menschenrechtskonvention einen entsprechenden Standard fest. Primär ist in solchen Fällen vorzuziehen, wenn die Initiative ungültig erklärt wird, wenn auch nach Möglichkeit nur teilweise. Allerdings ist dafür ein *Gericht* einzuschalten. Das Problem liegt darin, dass sich in diesen Fällen die «Tyrannie der Mehrheit» über einzelne oder über Minderheiten besonders krass manifestieren kann. Dieses der Demokratie wesensgemäss innewohnende Problem soll durch rechtsstaatliche Prinzipien und die Menschenrechte gerade *ausgeglichen* werden und deshalb muss die Grundordnung den Ausgleich auch gewährleisten. Als *Variante* könnte man allenfalls in Betracht ziehen, dass die Initiative eine erhöhte Zustimmung finden muss, vor allem, dass sie im Parlament qualifiziert unterstützt werden muss.

Neue Schranken für die Verwesentlichung der Demokratie sind durchaus diskutierbar und verdienen eine Reflexion. Sie müssen aber mit Bedacht eingesetzt werden. Es gilt, Schranken demokratisch zu unterfangen. Das heisst, sie haben den Demokratiedanken zu stärken, ohne seine rechtsstaatliche Einbettung aufzugeben. Schranken sollten offen und nicht absolut gesehen werden. Ihre Verletzung ist nicht primär mit der Ungültigkeit der Initiative zu quittieren, sondern ist zu heilen oder durch Teilungsgültigkeit zu minimieren. Endlich sind materielle Schranken grundsätzlich als überwindbar und damit flexibel einzustufen. ♦

REGULA KÄGI-DIENER, Rechtsanwältin, promoviert im Grenzbereich öffentliches Recht – Prozessrecht. Anschliessend war sie Gerichtsschreiberin am Bundesgericht. Habilitation an der Universität Basel im öffentlichen Recht. Sie lebt in St. Gallen, wo sie selbständig tätig ist. Sie nimmt daneben seit vielen Jahren Lehraufträge an der Universität St. Gallen wahr und lehrt als Privatdozentin an der Universität Basel.

### SPLITTER

#### Kapitulation der Juristen, Allmacht der Politiker?

Zu verlangen ist, dass Recht in einem bestimmten, vorgegebenen Verfahren durch die formal dafür Zuständigen gesetzt und dass es ebenso verfahrensgetreu im Einzelfall durchgesetzt wird. Bindung an Verfahren schützt zwar nicht vor der Beliebigkeit rechtlicher Inhalte, aber immerhin vor Willkür im Einzelfall. Gerade das Bewusstsein der Wandelbarkeit rechtlicher Inhalte verlangt sodann nach Begründung. Der Zwang, die Grundlagen einer Entscheidung und die Argumentation offenzulegen, ist der bessere Schutz gegen «ungerechte» Urteile als eine diffuse Berufung auf ewige Rechtswahrheiten. Auch der Jurist darf – und muss – seine persönlichen Überzeugungen, seine Wertordnung, sein «Vorverständnis» in seine Arbeit einfließen lassen. Doch soll er dies tun im Bewusstsein, dass er dabei die Grenzen seiner Wissenschaft überschreitet und deshalb für sich und seine Zunft insoweit keine privilegierte Stellung beanspruchen darf.

PETER FORSTMOSER, in: *Wahrheiten auf der Spur*, hrsg. Peter E. Ochsner / Peter Lutz, Zürich 1996, S. 224.