



Volksinitiativen: Das Parlament als Vermittler zwischen Volk, Regierung und Gerichten?

Andreas Kley
Professor an der Universität Zürich

1. Der Ursprung der direkten Demokratie

Die Ursprünge der direkten Demokratie gehen nicht auf Wilhelm Tell und auch nicht auf die Landsgemeinden der Alten Eidgenossenschaft zurück. Die Schweizer Historiker hängen noch immer gern dieser schönen und im 19. Jahrhundert erfundenen These nach. Eine so einfache und lineare Genealogie der direkten Demokratie existiert nicht. Die Schweiz kann nicht für sich reklamieren, dass sie die direkte Demokratie erfunden hätte. Vielmehr waren «die» Ausländer kreativ und haben die Idee der direkten Demokratie recht eigentlich erfunden und entwickelt.

Die französische Revolution hat gestützt auf Jean-Jacques Rousseaus Idee der Volkssouveränität konkrete Instrumente entwickelt, welche die Umsetzung der abstrakten Volkssouveränität erlauben. Das ist in dem Moment möglich geworden, als der Nationalkonvent am 21./22. September 1792 einstimmig dekretierte, «dass das Königtum in Frankreich abgeschafft wird». Eine Kommission des Nationalkonvents hatte eine neue Verfassung auf republikanischer Basis zu entwerfen. Ihr gehörte der bedeutende Aufklärungsphilosoph Marquis de Condorcet (1743–1794) an. Daraus entstand der Gironde-Verfassungsentwurf vom 15./16. Februar 1793. Die Kommission formte die abstrakte Idee der Volkssouve-

ränität in konkrete Instrumente um. Sie demokratisierte das königliche Vetorecht, indem sie das Gesetzesveto auf das Volk übertrug und das Referendum vorschlug. Allerdings erkannte sie den konservativen, stoppenden Charakter des Referendums und sie wollte die Gesetzgebung im Sinne der Aufklärung nicht damit belasten. Sie sah deshalb nur ein plebiszitäres Referendum vor, das als Volksabstimmung über eine wichtige Frage verstanden wurde, welche für die gesamte Republik von Interesse ist. Sie ging weiter und formulierte neu das Petitionsrecht als Initiativrecht. Es handelte sich um ein förmliches Antragsrecht an das Parlament. So war die Volksinitiative ein Instrument der Aufklärung: Das aufgeklärte Volk sollte selbst den Fortschritt bringen, indem es das Parlament mit Sachanliegen behelligte. Der Nationalkonvent setzte den Gironde-Entwurf allerdings nicht um, vielmehr kam es nach dem Sturz der Girondisten zur Montagnard-Verfassung der Jakobiner vom 24. Juni 1793. Diese übernahm den Entwurf in gekürzter Form weitgehend und sah zusätzlich ein echtes Gesetzesreferendum vor. Die Montagnard-Verfassung trat indessen nie in Kraft, obwohl sie das Volk in einer allgemeinen Abstimmung angenommen hatte (Andreas Kley/Richard Amstutz, Gironde-Verfassungsentwurf aus der französischen Revolution vom 15./16. Februar 1793, Zürich 2011, S. 7 ff.).

Die beiden Verfassungen des Jahres 1793 sahen je die gesellschaftliche Garantie («garantie sociale») vor. Dabei handelt es sich um den Versuch, die Verfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung möglichst auf das Volk abzustützen. Die funk-

tionierende Republik setzt eine aktive und sich persönlich einsetzende Bürgerschaft voraus. Gottfried Keller hatte 1878 in seinem «Fähnlein der sieben Aufrechten» Meister Hedinger aus Zürich sagen lassen: «keine Regierung und keine Bataillone vermögen Recht und Freiheit zu schützen, wo der Bürger nicht imstande ist, selber vor die Haustüre zu treten und nachzusehen, was es gibt!» Der Versuch, diese Abstützung auf die Bürger zu erreichen, erfolgt über die direkte Demokratie. Sie verhindert die Elitenbildung, die beim Repräsentativsystem unweigerlich eintritt. Die Repräsentation ist in der direkten Demokratie stark zurückgenommen. Die Volksvertreter müssen immer damit rechnen, dass das Volk ihre Entscheide im Referendum kassiert oder aber über die Initiative neue Themen auf die politische Agenda setzt.

Die direkte Demokratie ist eng mit dem Schutz der Menschenrechte verknüpft: Denn diese auf die Bürger abgestützte Republik garantiert selbst die Menschenrechte. Die Stimmberechtigten werden keine Entscheide des Parlamentes und der Regierung akzeptieren, die ihre Menschenrechte abschaffen oder schmälern. Die Volkssouveränität drückt sich in den politischen Mitwirkungsrechten und in der Rousseauschen Idee der Selbstgesetzgebung aus: Ich habe nur dem Gesetz zu gehorchen, an deren Festlegung ich selber mitgewirkt habe. Robespierre sagte am 5. Februar 1794 vor dem Nationalkonvent: «Die Demokratie ist ein Staat, in dem das souveräne Volk sich nach Gesetzen richtet, die sein eigenes Werk sind [...]».

Die französischen Modelle der Demokratie haben in der Folge Frankreich kaum, dafür aber die Schweiz übernommen. Die demokratischen Verfassungen der Jahre 1793 sind zum Steinbruch für die schweizerischen Verfassungen des 19. Jahrhunderts und damit der Gegenwart geworden.

Zunächst übernahmen einige Kantone ab 1830 die direkt-demokratischen Instrumente. Dann baute man sie aus und stellte anschliessend fest, dass die direkte Demokratie in den betreffenden Kantonen gut funktionierte. Die Bewegung griff auf den Bund über, der 1874 zunächst das Verfassungs- und das Gesetzesreferendum, und ab 1891 die Verfassungsinitiative auf Teilrevision der Verfassung in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs einführte. Der Erfolg von Initiative und Referendum in den Schweizer Kantonen führte dazu, dass Ende des 19. Jahrhunderts auch etliche amerikanische Gliedstaaten das Schweizer Modell übernahmen. Amerikanische Wissenschaftler und Journalisten besuchten die Schweiz, vor allem den Kanton Zürich, und bewunderten diese Instrumente. Sie berichteten in ihrer Heimat davon. Die Ideen wurden rasch aufgenommen, um den herrschenden Geldeliten das Heft aus der Hand zu nehmen. Die Bewegung hatte durchaus einen populistischen Charakter, denn sie bekämpfte die Wirtschafts- und Eisenbahnbarone, die selbstherrlich regierten. Im Folgenden ist auf das Initiativrecht einzugehen, vor allem auf die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung, die sich seit 1891 einer ungebrochenen Beliebtheit erfreut.

2. Zweck des Volksinitiativrechts

In der Praxis spielt die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine viel grössere Rolle. Der ausgearbeitete Entwurf überlässt dem Parlament keinen Konkretisierungsspielraum. Er schlägt vielmehr einen definitiven Wortlaut vor. Weil das Parlament den Text nicht ändern darf, entspricht der ausgearbeitete Entwurf ohne jede Einschränkung der Aussage des Bundesgerichts, die Volksinitiative sei nicht

bloss ein Antrag aus dem Volk, sondern auch ein Antrag an das Volk (BGE 25 I 64; siehe ebenso Fritz Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 398). Mit dem Instrument der Volksinitiative auf Teilrevision in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs können Verfassungsnormen ohne Zutun und gegen den Willen des Parlaments von Initianten angeregt und von Volk und Ständen beschlossen werden. Der ausgearbeitete Entwurf ist deshalb die radikalere und zielsicherere Form der Volksinitiative und dementsprechend beliebter als die allgemeine Anregung.

Das Volksinitiativrecht des Art. 139 BV ist in der ursprünglichen Intention gegen das Parlament gerichtet, denn es beschlägt eine zentrale Kompetenz der Bundesversammlung: die Initiative zur Verfassungsgebung. Sie schmälert die Macht der Bundesversammlung und stört deren Betrieb. Anliegen, die im Parlament keine oder zu wenige Stimmen finden, können damit gegen den Willen des Parlaments durchgesetzt werden. In diesem Sinne ist jede Volksinitiative eine Störung des Parlamentsbetriebs. Dieses muss seine selbstgewählte Tätigkeit unterbrechen und sich dem von aussen kommenden Anstoss widmen. Zudem zeigt dieser Anstoss von aussen, dass das Parlament als Repräsentant des Volks potentiell versagt hat. Das tritt dann ein, wenn das Volk eine Initiative gegen den Willen des Parlaments annimmt.

Es hat freilich in der Schweiz immer wieder kritische Stimmen zu diesem Modell eines im Volk verankerten Staates gegeben. Ein wiederkehrendes Argument erklärt das Volk für überfordert und deshalb sei die direkte Demokratie nicht möglich oder schlecht. Die Theorie einer regierenden Elite kommt bei diesem Argument unverhüllt zum Zug. Das Argument ist freilich nicht fertig gedacht. Wenn das Volk schon unfähig ist, bei Sachabstimmungen richtig zu ent-

scheiden, wieviel unfähiger muss das Volk sein, bei Wahlen die richtigen Personen als seine Vertreter zu bestimmen? Es ist doch noch viel schwieriger, eine Person richtig zu bewerten als einen blossen Sachgegenstand. Mit andern Worten: Die Theorie des überforderten Volkes ist nichts anderes als die Gegnerschaft zur Demokratie. Die lange und erfolgreiche Praxis der Demokratie in der Schweiz und in den amerikanischen Gliedstaaten beweist, dass nicht nur die repräsentative, sondern auch die direkte Demokratie gut funktioniert und eine stabile Ordnung aufrecht erhält. Denn die Initiative ist sozusagen ein Überdruckventil für Konflikte und Themen, die das Parlament nicht angeht. Politische Veränderung ist also in kanalisierter Form möglich. Trotz gewissen Abirrungen vom Weg der Demokratie in Zeiten der Krise (namentlich der Weltkriege) zeigen sich hier Ergebnisse, die bei allen andern Regierungsformen fehlen. Insbesondere hat in der Geschichte die Herrschaft von Eliten, die sich weiser geben als das Volk, durchgehend versagt.

3. Kann das Parlament bei Volksinitiativen ein Vermittler zwischen Volk, Regierung und Gerichten sein?

Eine «echte» Volksinitiative stammt aus parteiferen Kreisen, die im Parlament nicht die nötige Mehrheit besitzen und deshalb diesen Weg einschlagen. Die grossen politischen Parteien besitzen über die Parlamentarier nämlich einen viel besseren Zugang zur Staatswillensbildung. Wenn sie sich um die Mehrheitsbildung bemühen, können sie zusammen mit andern Parteien für ein Anliegen die Mehrheit erreichen und dieses im Parlament dann auch beschliessen (lassen). Dieses ist bei Verfassungsverlagen und Gesetzen indessen dem Re-

ferendum unterstellt. Das Volk kommt hier nachträglich zum Zug.

In diesem Beitrag ausser Betracht bleibt die politisch «unechte» Volksinitiative. Hier versucht eine politische Partei mit namhafter Vertretung im Parlament ein populäres Anliegen mit einer Volksinitiative unter das Volk zu bringen. Damit will die betreffende Partei freilich nicht in erster Linie ein Sachanliegen durchsetzen, sondern vielmehr wird die Initiative zur Unterstützung im Wahlkampf verwendet. Es gibt einige solcher Beispiele: So ist das Anliegen der Bürokratiebekämpfung sicher vernünftig und stösst auf weitgehende Zustimmung. Die Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz (FDP) hatte diese Idee lanciert, obwohl sie im Parlament in Zusammenarbeit mit den andern bürgerlichen Parteien die viel schlagkräftigeren Instrumente hat, um das Ziel zu verfolgen. Der Versuch, für sich Werbung zu machen, scheiterte in diesem Fall bekanntlicherweise; die FDP vermochte nicht einmal die nötigen Unterschriften zu sammeln (BBl 2012 7757). Entsprechendes gilt für die CVP-Initiative gegen die Heiratsstrafe (sog. Familien-Initiative); sie ist derart ungeschickt abgefasst, dass die Partei zusammen mit den andern Parteien einen Gegenvorschlag zur eigenen Initiative erwägte. Die Überflüssigkeit dieser «unechten» Volksinitiative könnte sich deutlicher nicht zeigen. Die Partei versucht über die verfahrensmässig (nicht inhaltlich) überflüssige Initiative Wahlkampf zu betreiben. Das scheint ihr in diesem Fall, aus andern Gründen als bei den Freisinnigen im Falle der Bürokratieinitiative, gründlich zu misslingen. Im Folgenden ist für die Beantwortung der oben gestellten Frage von der ursprünglichen Intention des (echten) Volksinitiativrechts auszugehen: Es handelt sich um ein Anliegen einer Gruppe, die im Parlament nur schwach oder gar nicht vertreten ist.

In dieser Situation ist es klar, dass die Parlamentarier in einer grundsätzlichen Opposition zum so intendierten Volksinitiativrecht stehen müssen. Denn als Parlamentarier wollen sie ja möglichst die Macht ihrer Körperschaft aufrechterhalten. Aus diesem Grund ist im Laufe der Geschichte der schweizerischen Verfassungsinitiative diese vom Parlament (und auch vom Bundesrat) oft als störend oder eben unnötig betrachtet worden. Die Klage, dass es zu viele Initiativen gebe, hängt nicht mit der Zahl der Initiativen zusammen, sondern sie ist dieser gegensätzlichen Interessenlage immanent. Drei historische Beispiele illustrieren die Oppositionsstellung zwischen Parlament und Volksinitiative:

- 1935 beklagte der Bundesrat eine «wahre Überproduktion an Volksbegehren» (BBl 1935 II 489) und schlug eine Abänderung des Verfahrens vor: Die Initiativen sollten nur noch auf der Gemeindeganzlei unterzeichnet werden können und diese hatten unter der Arbeitswoche während mindestens zwei Stunden dafür offen zu sein. Dieser Vorschlag ging dem damals nicht sehr demokratiefreundlichen Parlament nun aber doch zu weit. Mit dieser Komplizierung der Unterschriftensammlung wäre das Volksinitiativrecht faktisch abgeschafft worden. Die damals stimmberechtigten Männer waren, soweit nicht arbeitslos, zu 100% im Beruf tätig und hätten kaum eine Chance gehabt, ihre Unterschrift auf der Gemeinde zu deponieren. Es ist freilich interessant, dass von Seiten des Parlaments immer wieder derartige Vorschläge gemacht werden, welche die Unterschriftensammlung erschweren (zuletzt das Postulat von Nationalrat Vogler vom 11.12.2013, Geschäfts-Nr. 13.4155). Sie zeigen einzig und allein die Oppositionsstellung des Parlaments gegen das Recht zur

Volksinitiative. Im Übrigen ist diese Opposition nicht nur verständlich, sondern auch zweckrational: Die Volksinitiative schmälert die Kompetenzen des Parlaments.

- In den politisch spannungsreichen 1930er-Jahren ergriffen die politischen Bundesbehörden eine viel wirksamere Methode, welche das Volksinitiativrecht von 1930–1949 auf das Größte beeinträchtigte. Bundesrat und Parlament führten das Instrument der sog. Schubladisierung ein. Die gültigen und mit genügend Unterschriften versehenen Volksinitiativen behandelte entweder der Bundesrat oder aber das Parlament nicht und die Bundesversammlung legte sie dem Volk auch nicht zur Abstimmung vor. Die politischen Bundesbehörden legten sie in eine tiefe Schublade des Bundeshauses und warteten, bis der Zeitablauf das Begehren obsolet machte. 1949 deckte Zaccaria Giacometti in einem NZZ-Leitartikel diese Praxis auf, nach der die politischen Bundesbehörden insgesamt 15 Initiativen schubladisiert hatten. Der Bundesrat bestellte 1949 Giacometti als Gutachter und versprach, nun alle Initiativen doch dem Volk wieder vorzulegen. Das Parlament verlängerte die kurze Behandlungsfrist von einem Jahr auf drei Jahre (BBl 1950 III 15 f.), womit es zwar nicht die Schubladisierung, wohl aber die zögerliche Behandlung legalisierte. Freilich hatte es auch nach 1949 immer noch Initiative-Leichen in den Schubladen des Bundeshauses. Den Rekord erreichte eine Initiative der Sozialdemokraten zur Pressefreiheit von 1935: Sie wurde erst 1978, also nach 43 Jahre in den Schlussbestimmungen des neuen Bundesgesetzes über die politischen Rechte abgeschrieben. Das Initiativkomitee hatte angeblich zugestimmt, aber man kann sich leicht vorstellen, dass nach 43 Jahren nicht mehr

so viele Mitglieder zustimmen konnten (siehe zu diesem in der Geschichtsschreibung völlig unbehandelten Problem: Andreas Kley, Von Stampa nach Zürich, Der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti, sein Leben und Werk und seine Bergeller Künstlerfamilie, Zürich 2014, S. 281 f.).

- Das Parlament sicherte sich bei der Behandlung der Volksinitiativen von Anfang an eine Vorzugsstellung zu. Es stellte sich nämlich die Frage, wie der Bundesgesetzgeber das Verfahren ausgestalten sollte, wenn die Bundesversammlung der Initiative einen Gegenentwurf entgegenstellte. Der Bundesrat fragte, wie «denjenigen Bürgern Rechnung getragen werden» solle, die «doch am liebsten sähen, wenn eine Revision überhaupt nicht vorgenommen würde?» Nach reiflicher Überlegung habe sich der Bundesrat der «Überzeugung nicht verschließen können, dass den wirklichen Willen der Mehrheit des Volkes einzig die eventuelle Abstimmung zu Tage zu fördern geeignet ist» (BBl 1891 IV 11 S. 14 f.). Der Bundesrat sah eine zeitlich gestaffelte Abstimmung vor: Zuerst über Initiative und Gegenvorschlag und anschliessend über die bevorzugte Vorlage gegen das bisherige Recht. Im Nationalrat scheiterte dieser Antrag und es kam zu einem verzerrenden Verfahren, das Initiative und Gegenvorschlag in einer einzigen Abstimmung bei einem Verbot des doppelten Ja dem Volk unterbreitete. Auf diese Art und Weise konnte die Bundesversammlung im Falle einer möglicherweise erfolgreichen Volksinitiative einen Gegenvorschlag unterbreiten, womit sich die Stimmen der revisionsfreudigen Kreise zuverlässig «in zwei Lager spaltete(n)» (Walther Burckhardt, Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern 1931, S. 820 Anm. 2), von denen in der Folge keines gegen die Befürworter des Status quo gewin-

nen konnte. Lehre und Politik hoben das Problem in Zeiten, in denen diese Praxis vorkam, immer wieder hervor, vor allem in den Anfangsjahren der Volksinitiative und seit der am 13. März 1955 erfolgten Verwerfung der Mieterschutzinitiative erneut. Am 13. Dezember 1978 lancierte Ständerat Muheim mit einer Einzelinitiative die Diskussion neu. Schliesslich kam es zu einer erfolgreichen Vorlage, die das Problem adäquat löste, indem man das doppelte Ja in einer zusätzlichen Verfassungsbestimmung zuließ (heute Art. 139b BV). Das parlamentarische Verfahren in dieser Frage war schwierig und drohte immer wieder zu scheitern; schliesslich baute das Parlament eine überflüssige Hürde für das Anliegen ein, weil es dieses statt auf Gesetzes- auf der Verfassungsebene regelte. Vermutlich hoffte es immer noch, das Volk würde dem Anliegen die Zustimmung verweigern. Das tat es nicht, denn Volk und Stände nahmen am 5. April 1987 den neuen Artikel an. Damit hatte sich die Bundesversammlung eines wirksamen Mittels beraubt, das es zur Bekämpfung von Volksinitiativen besass. Zusammen mit veränderten politischen Konstellationen mag das ein Grund dafür sein, dass seit etwa 10 Jahren viel mehr Volksinitiativen angenommen werden.

Kurz und gut: Es ist normal, dass die Volksinitiative des Parlament in seinem Eigenbetrieb stört und dass es immer bestrebt ist, dieses Recht auf verfassungsmässige oder wenn es nicht anders geht auf verfassungswidrige Weise «einzudämmen». Aus einer historischen und langfristigen Sicht muss es aufgrund der Anlage des Volksinitiativrechts immer wieder Bestrebungen geben, die es «eindämmen» oder gar abschaffen wollen. Zu diesen Bemühungen gehört auch die hartnäckige Suche nach neuen

Ungültigkeitsgründen, nicht zuletzt die Bemühung, das Initiativrecht mittels des Völkerrechts kalt zu stellen. Diese Bemühungen sind verständlich, aber sie richten sich klar gegen die direkte Demokratie. Es ist auch nicht zu übersehen, dass sie politisch das Ansehen des Völkerrechts beschädigen. Zudem mutet es eigenartig an, dass man das politisch durchaus verständliche Bestreben, die Volksinitiative «einzudämmen», mit dem Völkerrecht begründet und nicht mit dem nationalen Recht. An sich hätte es das Parlament in der Hand, mittels einer Verfassungsänderung neue Ungültigkeitsgründe vorzusehen und damit das Initiativrecht frontal anzugreifen. Dass man diesen Weg nicht zu beschreiten wagt, sondern das Völkerrecht vorschiebt, spricht für sich.

Nicht zu vergessen ist auch die Umsetzung von Volksinitiativen, die in manchen Fällen anders kam oder ganz unterblieben ist: Ein Volksentscheid war aus der Sicht der politischen Bundesbehörden fragwürdig, und man hat ihn vordergründig akzeptieren müssen. Den richtigen Hintergrund bildete dann die Umsetzung; da hatte man vielfach die Volksentscheide nicht oder anders umgesetzt. Am 28. September 1982 nahm der Verfassungsgeber überraschend die Preisüberwachungsinitiative an (AS 1983, 340). Als in der Folge die Bundesversammlung das Preisüberwachungsgesetz erliess, waren alle wichtigen Preise von der Überwachung ausgenommen; das Gesetz und die Initiative liefen leer. Erst die Drohung einer weiteren Initiative auf Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit führte zu einem Preisüberwachungsgesetz, das diesen Namen verdiente. Dieses Vorgehen ist beliebt und ein aktuelles Beispiel dafür stellt die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative dar. Vor diesem Hintergrund ist es auch klar, dass es nach der Verweigerung der kor-

rekten Umsetzung es schon verschiedene Male zur Lancierung von «Durchsetzungsinitiativen» gekommen ist. Den Ausdruck hat zwar erst kürzlich die Schweizerische Volkspartei geprägt; das Phänomen ist indessen viel älter. Angesichts einer anhaltenden Verweigerung des Parlaments, eine Initiative umzusetzen, muss man eine Folgeinitiative als ein legitimes Mittel betrachten. Auch unter dem Gesichtspunkt der Umsetzung angenommener Volksinitiativen kann man das Parlament niemals als einen Vermittler betrachten. Es ist eine Gegenpartei, die das Anliegen auch in diesem Stadium zu Fall bringen möchte. Hier täte eine ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit not. Es braucht nicht erläutert zu werden, dass das Parlament nicht im Traum an die Einführung einer auch nur begrenzten Verfassungsgerichtsbarkeit denkt.

4. Bedarf das geltende Recht der Volksinitiative einer (Praxis- oder Rechts-) Änderung?

Die aktuelle Praxis des Bundesrates (in seinen Anträgen an das Parlament) und der Bundesversammlung zur Gültigkeit von Volksinitiativen ist verfassungskonform, und sie entspricht den in der Verfassung formulierten Erfordernissen gut. Die Bundesversammlung hat fast immer korrekt entschieden und die Versuche über überanstrengte Gültigkeitsanforderungen Politik zu machen und Initiativen zu Fall zu bringen, sind bis heute fast immer misslungen. Die Versuche einzelner Parlamentarier, nun plötzlich bei der Einheit der Materie strenger zu werden, sind unseriös und entbehren jeder Rechtsgrundlage: Denn auch ihre eigenen Verfassungsvorlagen wären davon betroffen und müssten in der Folge an die-

sem Kriterium scheitern. Es sind wieder nur unzureichend verhüllte Versuche, das Volksinitiativrecht oder eine konkrete Initiative auf eine verfassungswidrige Weise einzuschränken.

Betrachtet man freilich die Abstimmungsverhältnisse zur Frage der Gültigkeit etwa bei der Ecopop- oder bei der Erbschaftsteuerinitiative, so stimmten schon viele Parlamentarier für die Ungültigkeit. Das ist bedenklich. Das Parlament nutzt ja die grosszügige Auslegung der Einheit der Materie auch für sich selbst, denn gemäss Art. 194 Abs. 2 BV gelten diese Grundsätze auch für die Parlamentsvorlagen. Bei der Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung (zehn BV-Artikel geändert; 21. Mai 2006) und bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (23 Artikel der Verfassung geändert; 28. November 2004) änderte man zahlreiche Bestimmungen: Würde man eine strenge Praxis einführen, so wären auch solche Paketrevisionen mit Sicherheit unzulässig. Die Bundesversammlung dürfte auch wegen Art. 194 Abs. 2 BV keinen doppelten Standard einführen, um sich selber nicht an die Einheit der Materie zu halten, aber an die Initiativen übertriebene Anforderungen zu stellen. Es wäre ein Verfassungsbruch.

Die heutige Formulierung der Ungültigkeitsgründe von Art. 139 Abs. 3 BV ist nicht zu beanstanden und bedarf keiner Ergänzung. Im Moment hat die Bundesversammlung die Kriterien zu handhaben. Die Kriterien des Art. 139 Abs. 3 BV mögen grobmaschig und wenig differenziert erscheinen. Es ist allerdings so, dass die Bundesversammlung kein Gericht ist, das eine feinziselierte Praxis entwickeln kann. Ein Parlament ist nur in der Lage, aufgrund von Mehrheiten, grobe und wenig differenzierte Entscheide zu fällen. Aus

diesem Grund entspricht Art. 139 Abs. 3 BV exakt jener Behörde, die die Bestimmung anzuwenden hat. Eine Revision von Art. 139 Abs. 3 BV ist unnötig und schädlich. Will man wirklich weitere und juristisch präzise Kriterien in Art. 139 Abs. 3 BV einfügen, so müsste die Kompetenz, die Initiativen zu beurteilen, auf das Bundesgericht übertragen werden.

In einem Punkt könnte die Bundesversammlung eine Verbesserung anbringen: Im Sinne einer Verfahrensfairness könnte man den Initianten untersagen, im Titel der Initiative werbende Aussagen unterzubringen (z.B. «Gegen die Masseneinwanderung», so der Vorschlag von Andreas Auer, ZBl 115/2014, S. 577 f.). Man könnte etwa den Bundesbehörden (wohl der Bundeskanzlei, weil das ja ein bloss verwaltungsmässiger Vorgang ist) die Kompetenz geben, die Initiative mit einer Aktennummer zu versehen und in den behördlichen Texten und im Bundesbüchlein würde dann beispielsweise von der Initiative «I/2015/3» gesprochen, ähnlich wie in Kalifornien von der Proposition «Nr. X (Jahr Y)». Dagegen sollte keine Bundesbehörde die Kompetenz haben, den Titel der Initiative abzuändern oder zu verbessern: Dem Missbrauch wäre Tür und Tor geöffnet. Art. 69 Abs. 2 BPR, welche schon heute der Bundeskanzlei eine Korrektur irreführender oder persönlich werbender Titel gibt, gelangt nicht zur Anwendung und läuft deshalb leer. In den 1930er-Jahren hatten Bundesrat und Bundesversammlung eigenmächtig und ohne gesetzliche Grundlage die Titel der Initiativen, die sie nicht schubladisierten, abgeändert, um den Initianten möglichst eine Niederlage zuzufügen. Das ist unzulässig und muss auf jeden Fall unterbleiben. Selbstverständlich muss sich dann auch die Bundesversammlung bei ihren Verfassungsvorlagen diesem Regime unterziehen. Ein doppelter Standard ist auch hier in jedem Fall unzulässig.

5. Das Parlament ist kein Vermittler

Wenn die Initiative ein Antrag aus dem Volk an das Volk ist, so braucht das Volk für sich selber keinen Vermittler: In der direkten Demokratie entscheidet es selbst und das von ihm bestellte Parlament hat sich nach diesen Entscheiden zu richten. Alle Versuche, das Initiativrecht einzuschränken oder abzuschaffen, sind so lange legitim, als sie auf dem Wege der formellen Verfassungsrevision erfolgen. Die viel häufigeren Versuche, die Initiativen durch Verfassungsbeugung (z.B. übertriebene Gültigkeitsanforderungen, Einsatz des nichtzwingenden Völkerrechts als Barriere gegen die Initiativen, Schubladisierung usw.) «einzudämmen», stellen bewusste Verfassungsbrüche dar und sind in einem Rechtsstaat unzulässig.

Das Parlament ist die (Gegen-)Partei der «echten» Initiativen. Korrekterweise wird es dann dem Volk die Ablehnung der Initiative beantragen. Ebenso korrekt ist es, wenn es versucht, das Anliegen auf seine Mühlen umzulenken. Letzteres ist von der Verfassung (Art. 139 Abs. 5 Satz 3 BV) vorgesehen und sinnvoll: Das Parlament oder der Bundesrat können ein abgeändertes und in ihren Augen verbessertes Begehren formulieren und einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag unterbreiten. Diese Art der parlamentarischen Mitwirkung ist von grossem Wert und kommt häufig vor (siehe Heribert Rausch, Volksinitiativen als Motor der Gesetzgebung, ZSR 2008 I 425 ff.). Seit der Zulassung des doppelten Ja (Art. 139b Abs. 2 BV) ist dieses Vorgehen unproblematisch: In der Sache vermengt sich hier eine Volksanregung mit dem Willen des Parlamentes und daraus entsteht im positiven Fall ein Kompromissentscheid. In dieser Konstellation ist das Parlament nicht Gegner der Initianten, sondern Mit-Akteur.

Es ist der Sinn der direkten Demokratie, dass sich die auf das Volk abgestützte politische Ordnung nicht nur theoretisch-abstrakt auf das Volk abstützt, sondern ganz konkret. Die Repräsentation des Volkes im Parlament bedeutet «Vergegenständlichung» oder «Vergegenwärtigung» des Volkes. Der Ausdruck stammt aus der monarchischen Staatsordnung des mittelalterlichen Englands, wo im House of Commons die Abgeordneten das Volk gegenüber der Krone repräsentierten. In der Republik braucht es diese Repräsentation eigentlich gar nicht mehr, denn ohne König kann es auch keine Repräsentation geben. Gleichwohl wird heute von Repräsentation gesprochen. Nur sind die heutigen Repräsentanten sozusagen die Mandatare oder kritisch ausgedrückt die Vormünder des Volkes. Die dargestellte Konfliktlage mit den Volksinitiativen belegt die nicht zu vermeidende Tatsache, dass es beim sog. «Repräsentativsystem» zu einer Elitenbildung, d.h. zu einer Art Vormundschaft kommt. Die «Volksvertreter» sind nur formal Vertreter, in der Sache verfolgen sie Eigen- und Drittinteressen. Selbstverständlich mögen sich diese Interessen mit den Interessen des «Volkes» (das es ja als Körper gar nicht gibt) decken, denn dieses unterteilt sich selbst wiederum in zahlreiche Gruppen. Trotzdem besteht stets die Gefahr, dass sich die politischen Behörden vom Volk abkoppeln und eine für sie angenehme Herrschaft ausüben. Die Skandale mit den Parlamentarierentschädigungen in verschiedenen Staaten Europas und der Europäischen Union (EU) belegen diese Tatsache eindrücklich. Die Autoren der französischen Revolutionsverfassungen haben dieses Phänomen einer elitistischen Herrschaft bekämpfen wollen, als sie die «garantie sociale» postulierten und diese mit direkt-demokratischen Instrumenten absicherten. Ihr Staat ist auf das Volk ab-

gestützt. Und im Idealfall stimmt der Satz von Abraham Lincoln uneingeschränkt: Es ist ein «government of the people, by the people, for the people».