Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 23 (1943-1944)
Heft: 11

Artikel: Bemerkungen zur Gesetzesinitiative im Bunde
Autor: Curti, Eugen
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-159088

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

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

publico spazieren zu führen, so mag man ihnen dies meinethalben als unangebrachte Bescheidenheit auslegen. In Tat und Wahrheit halten wir es aber nicht für unsere Aufgabe, die verkehrswirtschaftlichen Belange der Gegenwart unter dem Gesichtspunkt von Erkenntnissen darzustellen, die von den Eisenbahnanwälten allzu oft nur zur Verfechtung und Untermauerung ihrer zum voraus gefaßten einseitigen Meinungen mißbraucht werden. Unsere Aufgabe ist es vielmehr, diejenigen verkehrswirtschaftlichen Richtlinien und Leitsätze zu entwickeln, die sich aus den grundlegenden Strukturwandlungen im Verkehrswesen vor und nach diesem Kriege ergeben haben und weiterhin ergeben werden. Ich räume gerne ein, daß diese hauptsächlich auf eigene Überlegungen angewiesene Tätigkeit mit der Registrier- und Zitierwissenschaft, deren Lob in den „Vorbemerkungen" Dr. Meyer gesungen wird, nichts gemein hat. Es gibt nicht viele verkehrswissenschaftliche Erkenntnisse, die wir als endgültig und unabänderlich hinnehmen. Gerade in der Beurteilung der zeitlichen Geltungsdauer der verkehrstheoretischen Grundlagen kommt der unüberbrückbare Gegensatz zwischen der statischen Einstellung der Bahnen und der dynamischen Betrachtungsweise der Anhänger einer freien Entwicklung des Privatverkehrs am deutlichsten zum Ausdruck. Eine nahe Zukunft wird zeigen, wer recht hat: diejenigen, die das Verkehrswesen in seinen vielgestaltigen Beziehungen zur Politik, zur Wirtschaft und zur Kultur in starre Formen pressen wollen, oder aber jene, die den Verkehr als eine selbständige, starken technischen und wirtschaftlichen Evolutionen unterworfene Größe bewerten.

Bemerkungen zur Gesetzesinitiative im Bunde.

Von **Eugen Curti.**

Bei den Erörterungen über die kommende gänzliche oder teilweise Änderung der Bundesverfassung ist vielfach behauptet worden, sie leide an einer Belastung mit Vorschriften, die ihrem Wesen nach nicht in eine Verfassung gehören, sondern durch die Gesetzgebung oder sogar auf dem Verordnungswege hätten geregelt werden sollen. Als Beispiel in letzterem Sinne wird gewöhnlich das Schächtverbot des Art. 25bis erwähnt. Bei dieser Beanstandung wird indessen ein wichtiger Grund übersehen, weshalb die Bundesverfassung diesen Fehler aufweist. Er besteht darin, daß unser Grundgesetz die Befugnis des Volkes, den Erlaß oder die Aufhebung bestehender Rechtsvorschriften zu verlangen und durchzusetzen, auf die Änderung der Bundesverfassung selbst beschränkt, aber die Gesetzesinitiative nicht kennt. Sollen daher Strömungen im Volke, die neues Recht im Bunde schaffen wollen, sei es durch Einbeziehung neuer, vom geltenden Rechte noch nicht erfaßter Sachgebiete, sei es durch Abänderung bestehender Vor-

schriften, Erfolg haben, so können die Initianten ihren Willen nicht dadurch verwirklichen, daß sie ein Gesetz vorschlagen, auch wenn ihre Anregung einen Sachverhalt betrifft, dessen Regelung seiner Natur nach in die Zuständigkeit der Gesetzgebung fiele, sondern sie müssen die Ergänzung bezw. Änderung der Bundesverfassung beantragen. Ihr Ziel können sie also nur erreichen, wenn sie die Unterstützung der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und der Mehrheit der Kantone finden. Diese Ordnung der Dinge ist, wie bemerkt, die Folge davon, daß im Bunde das Recht der Gesetzesinitiative fehlt und die Erklärung für die nicht wenigen Artikel der Bundesverfassung, deren Unterbringung im Grundgesetz als „Schönheitsfehler" gerügt wird.

Die Abgrenzung der Begriffe Verfassung und Gesetz bietet allerdings nicht nur praktische, sondern insbesondere auch wichtige theoretische Schwierigkeiten. Es ist hier freilich nicht der Ort, darauf näher einzutreten. Es mag genügen, auf die Abhandlung von Walter Burckhardt im 24. Jahrgange des „Politischen Jahrbuches der schweizerischen Eidgenossenschaft" und auf die tüchtige Zürcher Dissertation von Wilhelm Ruppert, „Die Unterscheidung von Verfassungsinitiative und Gesetzesinitiative in den schweizerischen Kantonen" vom Jahre 1933 zu verweisen. Im allgemeinen kann gesagt werden, daß die Verfassung, „das Recht des Rechtes" (Burckhardt, S. 48), das staatliche Grundgesetz, begriffsgemäß die Bestimmungen über die Staatsgewalt, das Staatsvolk, das Staatsgebiet, den Staatszweck, die Organisation und die Funktionen der Behörden, die Ausübung der gesetzgeberischen Gewalt und die Revision der Verfassung enthält, daß dagegen der ganze übrige umfassende Bereich staatlicher Regulierungen der Gesetzgebung (und der Verwaltung) untersteht.

Es ist kaum zu bezweifeln, daß, gerade auch zur Entlastung der Bundesverfassung von pseudoverfassungsrechtlichen Bestimmungen und zur Erweiterung der Rechte des Volkes, im Bunde die Gesetzesinitiative sich durchsetzen wird, nachdem sämtliche Kantone sie für ihr Gebiet kennen. Den Anfang machte der Kanton Waadt im Jahre 1845, zuletzt folgte Freiburg im Jahre 1920. Als Vorbild diente namentlich der Art. 29 der Verfassung des Kantons Zürich vom Jahre 1869.

Verschiedene Anläufe im Bunde blieben bis jetzt freilich ohne Erfolg. Die Verfassung von 1874 hat diese staatliche Einrichtung, die im Entwurfe von 1872 enthalten war, wieder fallen lassen. Im Jahre 1904 schlug der zürcherische Regierungsrat im Namen des Kantons gestützt auf Art. 93 Abs. 2 der Bundesverfassung die Einführung der Bundesgesetzesinitiative vor. Ihm schloß sich der Kanton Solothurn an, worauf der Bundesrat der Bundesversammlung beantragte, der Bundesverfassung einen Artikel 93bis folgenden Wortlautes beizufügen:

„Fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger oder acht Kantone haben das Recht, den Erlaß, die Abänderung oder die Aufhebung eines Bundesgesetzes,

ebenso die Abänderung oder die Aufhebung eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses zu verlangen."

„Einem solchen Initiativbegehren wird nur Folge gegeben, wenn die Bundesversammlung erklärt, daß es weder gegen die Bundesverfasung noch gegen die auf einem Staatsvertrage beruhenden Verpflichtungen des Bundes verstoße."

„Das Begehren um Erlaß eines Bundesgesetzes oder um Abänderung eines Bundesgesetzes oder um Abänderung eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses kann sowohl in der Form der allgemeinen Anregung als in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden."

„Wird das Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt und ist die Bundesversammlung mit ihm einverstanden, so erläßt sie ein entsprechendes Gesetz oder einen entsprechenden Bundesbeschluß und es findet dann Art. 89 Abs. 2 der Bundesverfassung Anwendung. Sind nicht beide Räte mit dem Initiativbegehren einverstanden, so ist die Frage, ob dem Initiativbegehren Folge zu geben sei, dem Volke zur Entscheidung vorzulegen. Spricht sich die Mehrheit der stimmenden Bürger für das Initiativbegehren aus, so erläßt die Bundesversammlung ein entsprechendes Gesetz oder einen entsprechenden Bundesbeschluß und es findet alsdann Art. 89 Abs. 2 der Bundesverfassung Anwendung."

„Wird das Initiativbegehren in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt, oder wird die Aufhebung eines Gesetzes oder eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses verlangt, und ist die Bundesversammlung damit einverstanden, so erhält das Initiativbegehren, unter Vorbehalt des Art. 89 Abs. 2 der Bundesverfassung Gesetzeskraft. Sind nicht beide Räte mit dem Initiativbegehren einverstanden, so ist es dem Volke ohne weiteres zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen."

„Die Bundesversammlung kann dem Volke bei der Abstimmung über ein Initiativbegehren, mit dem sie nicht einverstanden ist, Verwerfung beantragen oder ihm gleichzeitig mit dem Initiativbegehren einen Gegenentwurf zum Entscheide vorlegen." (Burckhardt, Schweizerisches Bundesrecht II S. 387 Nr. 577.)

Die nationalrätliche Kommission beantragte einstimmig Eintreten auf die Vorlage; der Rat wies sie aber auf Antrag Speiser, der die Beschränkung der Initiative auf Gesetze anregte, deren Grundlage in der Bundesverfassung bereits geschaffen sei, am 11. Dezember 1906 an die Kommission zurück. Im Ständerat kam sie nicht mehr zur Beratung, und auf eine Interpellation erklärte Bundespräsident Deucher am 29. Oktober 1909 im Ständerat, der Bundesrat sei in seiner Mehrheit immer noch für die Einführung der Gesetzesinitiative, behalte sich aber vor, später, jedenfalls erst nach dem Entscheide über die Initiative betr. die Proportionalwahl des Nationalrates darauf zurückzukommen.

Die vortreffliche Begründung der Initiative durch die Zircherische Regierung ist vollständig wiedergegeben in der Schweizerischen Juristenzeitung I S. 122—133. Der Regierungsrat faßt dort sein Urteil über die im Kanton Zürich mit der Gesetzesinitiative gemachten Erfahrungen in die Sätze zusammen:

„Aus der bisherigen Anwendung der Initiative im Kanton Zürich ergibt sich ganz unzweifelhaft die Popularität dieses Volksrechtes, und zwar ist diese nicht erst allmählich im Laufe der Zeit entstanden, sie war

offenbar von Anfang an vorhanden. Das Volk freute sich dieses Rechtes, welches ihm die unmittelbare Teilnahme an der Gesetzgebung und die direkte Einwirkung auf den Gang der öffentlichen Angelegenheiten gestattete. Ist auch in den 35 Jahren seines Bestehens die Anwendung dieses Rechtes, sowohl als Einzelinitiative, wie auch als Volksinitiative, ziemlich häufig, so hat doch kein Mißbrauch stattgefunden. Sind auch gelegentlich unabgeklärte Ideen und wenig überdachte Vorschläge auf den Plan getreten, so haben sie ihre Korrektur gefunden teils schon in der kritischen Haltung des Kantonsrates, teils durch die Volksabstimmung. So weitgehend das Volksrecht ist, es war weit entfernt davon, den Kanton in das Fahrwasser einer ungesunden oder unvernünftigen Politik zu treiben. Im Gegenteil hat das Initiativrecht des Volkes wesentlich dazu beigetragen, das politische Leben des Kantons lebendig und gesund zu erhalten, das Volk politisch zu fördern. Die Volksrechte sind die beste politische Schule des Volkes. Es ist zudem nicht ausgeschlossen, daß die politische Tätigkeit des Kantonsrates vielleicht manchmal weniger lebendig gewesen wäre, hätte nicht das Volksrecht als Agens gedient, wie andererseits schon die bloße Rücksicht auf das Bestehen dieses Rechtes nicht ohne Einfluß blieb auf die sachlichen Entscheidungen des Rates. Die Volksrechte demokratisieren die Repräsentative, sie verhindern das Entstehen jener Kluft, die erfahrungsgemäß sonst oft zum Schaden des öffentlichen Lebens das Volk von seinen Vertretern trennt. Es verdient in dieser Richtung hervorgehoben zu werden, wie selten in seiner Stellungnahme zu einem Initiativbegehren das Volk sich vom Kantonsrat getrennt hat; gewiß weniger deshalb, weil es einer gegebenen Parole folgen wollte, als weil der Kantonsrat im ganzen und großen der richtige Interpret der Volksanschauungen war. Die Erfahrungen, die man bisher im Kanton Zürich mit dem Initiativrecht gemacht hat, sind also eine gute Empfehlung für die Einführung der Gesetzgebungsinitiative auf eidgenössischem Boden und die Anwendung dieses Rechtes auf zürcherischem Boden zeigt die völlige Aussichtslosigkeit eines Versuches, die Gesetzgebungsinitiative bei uns wieder aufzuheben. Die Art und Weise, wie die Gesetzesinitiative bis jetzt in Zürich funktioniert hat, ist durchaus befriedigend; würde es sich in Zukunft um organisatorische Änderungen handeln, so käme jedenfalls nur eine Erleichterung, nicht aber eine Erschwerung der Bedingungen in Frage, unter denen die Initiative zum Ziele, d. h. zur Volksabstimmung gelangen kann. Die Furcht vor dem Volke darf nie der Ratgeber des Gesetzgebers sein."

Erst im Jahre 1918 befaßten sich die Räte wieder mit der Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde, indem der st. gallische Nationalrat Schærrer-Füllemann und fünf Mitunterzeichner in einer Motion verlangten, es möchte eine Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen werden, wesentlich im Sinne des Ausbaues der Volksrechte (und der Einführung

sozialer Hauptreformen). Das eidg. Justiz- und Polizeidepartement äußerte dazu, die Gesetzesinitiative sei seit der Behandlung dieser Frage in den Räten (1906) sozusagen in sämtlichen Kantonen eingeführt worden (es fehlte nur noch Freiburg). Dies könne zwar nicht als entscheidender Grund für ihre Einführung auch im Bunde angerufen werden, es zeige aber die im ganzen Lande herrschende Tendenz zur Erweiterung der Volksrechte. Das Departement halte also dafür, daß sie im Bunde einen weiteren Schritt zur Verwirklichung der demokratischen Ideale bedeuten würde und daher zu begrüßen sei (Burckhardt, I S. 494 Nr. 213). Die Motion wurde angenommen. Bundesrat Calonder bekannte sich damals als Anhänger der Gesetzesinitiative. In der Beratung unterstützten Bertoni (Tessin) und Grimm (Bern) die Motion, und der Urner Gamma fand die hübschen Worte: „Das Volk ist gut. Das Volk in seiner Gesamtheit gleicht dem Bergsee, in dem sich auch die trüben Bächlein klären und reinigen". (Stenographisches Bulletin 1918 S. 481 ff., 1919 S. 224 ff.) Ein Erfolg war aber auch diesem Versuche nicht beschieden.

Bei der Einführung der Gesetzesinitiative wird die nicht ganz leichte Abgrenzung der zulässigen Gegenstände dieser staatsrechtlichen Einrichtung gegenüber dem bestehenden Bundesrecht zu erfolgen haben. Der Bund hat darüber zu wachen, daß nicht durch Initiativbegehren die Bundesverfassung verletzt wird. Die Kantone und alle Rechtsgenossen haben Anspruch darauf, daß Änderungen des verfassungsmäßigen Rechtszustandes nur unter Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden und der Mehrheit der Kantone erfolgen. Es muß daher irgend eine Instanz berufen sein, einen als Gesetzesinitiative eingebrachten Antrag wegen darin enthaltener Verletzung der Bundesverfassung als unzulässig zu erklären und damit der Volksabstimmung zu entziehen. Soll darüber die Bundesversammlung entscheiden oder irgend eine Stelle, die dafür sorgt, daß der Entscheid nach rechtlichen, nicht nach politischen Erwägungen getroffen wird? Es ist im Laufe der Verhandlungen, u. a. auch von Bundesrat Calonder, vorgeschlagen worden, daß das Bundesgericht dafür zuständig sein soll. Auch diese politisch und rechtlich interessante Frage wird in den bereits erwähnten Monographien von Burckhardt und Ruppert einläßlich behandelt.

Es sei abschließend gestattet, das zutreffende Urteil Rupperts über die politische Bedeutung der Gesetzesinitiative in den Kantonen anzuführen. Er erklärt, ihre Leistungen seien Durchschnittsleistungen, die gegenüber den Leistungen der Behörden weder im guten noch im schlechten Sinne besonders auffallen, hingegen sei ihre psychologische und volkserzieherische Bedeutung sehr groß. Es sei von größter Wichtigkeit, daß das Volk den Eindruck habe, der Staatswille sei sein eigener Wille. Wer unzufrieden ist, habe die Möglichkeit, seine Vorschläge unabhängig von den Behörden zu verwirklichen; wenn das Volk mit der Behörde unzufrieden sei, könne es alle wichtigeren Rechtssätze ohne deren Mitwirkung erlassen. Damit

übernehme es die Verantwortung. Und wer die Verantwortung übernehme, bringe auch mehr Verständnis für die Tätigkeit einer verantwortlichen Behörde auf. Dadurch, daß die Initiative dem Volk in die Schwierigkeiten der Gesetzgebung Einblick gewähre und von ihm Verantwortung verlange, wirke sie als Erziehungsmittel. Weil sie die Behörden unter ständige Kontrolle stelle, sporne sie diese zu guten Leistungen an.

Vierdimensionale Nationalökonomie.

Von **Wilhelm Röpke.**

Die Nationalökonomie befindet sich gegenüber anderen Wissenschaften in einer wenig beneidenswerten Lage. Zwar darf sich der Nationalökonom nicht darüber entrüsten, daß es neben den in jahrhundertelanger Gedankenarbeit mühsam angereicherten und stets aufs neue sorgsam überprüften Theoremen der Wissenschaft vom Wirtschaftsleben eine fast unabhängig davon existierende Vulgärökonomie gibt. Dieses Schicksal teilt er mit den Vertretern vieler anderer Wissenschaften, wenigstens soweit sie wie die Nationalökonomie das praktische Leben berühren. Was die Nationalökonomie jedoch vor anderen Wissenschaften auszeichnet, sind der Einfluß und die Verbreitung dieser Vulgärökonomie, soweit und solange sie mit den Absichten von Interessengruppen besser übereinstimmen als die wegen dieser mangelnden Übereinstimmung dann stets verschrieene „Theorie". Wir würden es unerhört finden, wenn die Regierung bei der Ausarbeitung und Begründung eines sozialhygienischen Gesetzes die Mediziner als quantité négligeable behandeln wollte. In allen Staaten aber hat man es sich von jeher gefallen lassen, daß z. B. eine Zollerhöhung oder eine Devalvierung der Währung oft mit Argumenten begründet wird, die auf dem Felde der Medizin eines Dorfbarbiers würdig wären.

Nun ist es nicht ohne einen gewissen Reiz, diese anscheinend unverwüstlichen nationalökonomischen Sophismen, die bei so vielen Gesetzgebungsakten und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Regierungen zur Begründung herhalten müssen, einmal in einer gewissen Ordnung an sich vorüberziehen zu lassen und auf gewisse grundlegende Irrtümer zurückzuführen. Der Reiz erhöht sich, wenn wir respektlos genug sind, das, was z. B. ein Mann wie Bismarck in der amtlichen Begründung der von ihm inaugurierten deutschen Schutzzollpolitik der Öffentlichkeit an logischen Absurditäten zu bieten gewagt hat, in unsere Betrachtung einzubeziehen. Da eine solche umfassende Untersuchung natürlich über den Rahmen eines Aufsatzes hinausgeht, soll hier lediglich eine Gruppe von Sophismen herausgegriffen werden, die man am besten mit dem sarkastischen Ausdruck „vierdimensionale Nationalökonomie" charakterisiert.

Welche Kategorie nationalökonomischen Fehlschließens soll mit diesem