

# Die Gefahr der Übertreibung : zum sozialdemokratischen Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund

Autor(en): **Briner, Robert**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **41 (1961-1962)**

Heft 7

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-161250>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Die Gefahr der Übertreibung

ZUM SOZIALDEMOKRATISCHEN VOLKSBEGEHREN FÜR DIE  
EINFÜHRUNG DER GESETZESINITIATIVE IM BUND

ROBERT BRINER

Die Schaffung einer gerechten und zweckmäßigen Rechtsordnung gehört zu den schönsten, aber auch zu den schwierigsten Aufgaben, die menschlicher Geist und menschliche Tatkraft sich setzen können. Es gilt, in einer ganzen Reihe sich überlagernder Spannungsfelder den angemessenen Ausgleich zu finden. Ein erstes Spannungsfeld liefern die unterschiedlichen, für sich genommen in der Regel durchaus legitimen, untereinander aber häufig im Gegensatz stehenden Interessen. Andere, oft nicht weniger problemgeladene Spannungsfelder ziehen sich hin zwischen der Forderung nach Rechtssicherheit und jener nach Anpassungsfähigkeit des Rechts, zwischen dem Drange nach Durchsetzung des als richtig Erkannten und dem Wunsche nach persönlicher Freiheit, zwischen gesellschaftlichen und individuellen Bedürfnissen etc. In diesem Netz von Spannungen muß der Gesetzgeber eine Lösung treffen, die nicht nur theoretisch befriedigt, sondern auch auf die Möglichkeiten und Grenzen der Gesetzgebung im konkreten Falle Rücksicht nimmt, so daß die Auswirkungen die gewollten sind und nicht durch Gegen- und Nebenwirkungen durchkreuzt werden. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber bei allen seinen Anordnungen auf die Einheit der Rechtsordnung Rücksicht zu nehmen — ein Gesichtspunkt, der um so schwerer wiegt, als die innere Einheit unerläßliches Merkmal jeder Rechtsordnung, aber nicht etwa von Natur aus gegeben ist, sondern als geistige Einheit immer wieder neu errungen und verteidigt werden muß.

Es ist also nicht verwunderlich, daß Platon, der als einer der ersten die Fragen des Staates und seiner Funktionen gründlich durchdachte, zum Schlusse kam, die Gesetzgebung sei eine Sache, die den Philosophen vorbehalten bleiben müsse.

Diesem Rate wurde allerdings in der Folge nur zum kleinen Teil nachgelebt. Bei der Schaffung verschiedener Staatsverfassungen der Neuzeit sind philosophische Einflüsse unverkennbar. Bereits der weitere Ausbau erfolgte jedoch meist nach ganz andern als philosophischen Gesichtspunkten. Vollends in der alltäglichen gesetzgeberischen Arbeit mußten und müssen die Philosophen das Heft den Politikern, den Praktikern und den juristischen Fachleuten überlassen. Unter den Gründen hiefür sind wohl zwei besonders wichtig.

Der eine Grund liegt darin, daß das menschliche Zusammenleben, welches *Gegenstand der Gesetzgebung* bildet, zu vielfältig ist, als daß es sich von einem allgemeinen, auch noch so hoch gewählten, Standpunkte aus erfassen ließe. Namentlich die moderne Eingriffsgesetzgebung, die aus wirtschafts- und sozialpolitischen Motiven tief in die Verhältnisse von Einzelnen und Gruppen eindringt, hat zu immer differenzierteren Rechtssetzungsmethoden geführt. So sind an der Entstehung eines modernen schweizerischen Bundesgesetzes in der Regel die betreffenden Fachabteilungen in der Bundesverwaltung, Experten, die Kantone, die Wirtschafts- und Sozialverbände, der Bundesrat und die eidgenössischen Räte mit ihren vorberatenden Kommissionen beteiligt. Das Verfahren ist, vor allem was den Beizug von Expertenkommissionen und die Befragung von Kantonen und Verbänden betrifft, beweglich. Trotz gelegentlich geübter Kritik muß wohl anerkannt werden, daß es sich im großen und ganzen bewährt hat.

Der zweite Grund, weshalb die Kompetenz zum Erlaß von Gesetzen kaum je nach Platons Rat einem Gremium von Philosophen übertragen wurde, liegt darin, daß die Gesetzgebung sich eng mit der Ausübung der *politischen Macht* berührt. Unterwerfung unter fremde Gesetze wurde stets als Zeichen der Unfreiheit empfunden, wobei fremde Gesetze auch solche sein können, die mir innerhalb des eigenen Staates durch Gewalten aufgezwungen werden, von denen ich mich ausgeschlossen fühle. Rousseau — und andere — beriefen sich deshalb auf das Mehrheitsprinzip, in der Überzeugung, der Einzelne empfinde den Willen der Mehrheit automatisch als seinen eigenen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß hierin viel Wahres, aber nicht die ganze Wahrheit steckt. Für eine Minderheit, die kaum Aussicht hat, mit ihren Bedürfnissen und Ideen auf die politische Willensbildung Einfluß zu gewinnen, kann das Gefühl der Selbstbestimmung, welches mit der Herrschaft der Mehrheit verbunden sein sollte, zur Fiktion werden. Die Minderheitsprobleme, die heute an allen Enden der Welt schwelen, führen hier eine beredte Sprache. Zum Mehrheitsprinzip müssen also — die Erfahrung läßt hierüber keinen Zweifel — weitere Voraussetzungen hinzukommen, damit Freiheit und Selbstbestimmung als solche empfunden werden.

Zwei Systeme haben sich in neuerer Zeit besonders bewährt: das angelsächsische Zweiparteiensystem und der *Föderalismus*. Der letztere vermeidet es, einen einzigen Bezugspunkt für die politische Macht zu schaffen. Indem er verschiedene Bezugspunkte nebeneinander bestehen läßt, ermöglicht er die gleichzeitige Bildung verschiedener Mehr- und Minderheitspositionen, die sich gegenseitig relativieren. Es wäre verlockend, hier auszuführen, weshalb der Föderalismus grundsätzlich wohl allen andern Systemen überlegen ist. In unserem Zusammenhang ist etwas anderes wichtiger: der Föderalismus ist die *einzigste* Ergänzung des Mehrheitsprinzips, welche *für unser Land* denkbar ist. Es ist in der Tat so, wie es schon unzählige Male dargelegt wurde, daß die konstruktive

Zusammenarbeit verschiedener Sprachgebiete, Konfessionen, Temperamente und Lebensformen, wie sie in der Schweizerischen Eidgenossenschaft gelungen ist, *undenkbar* wäre ohne die föderalistische Aufgliederung der Staatsmacht, welche den politischen Auseinandersetzungen den Charakter des «Alles oder nichts», des «Jetzt oder nie» raubt, den solche Auseinandersetzungen an vielen andern Orten besitzen.

Aus diesem Hintergrunde ist das von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz am 22. Dezember 1958 eingereichte *Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund* zu beurteilen, welches in seinen wichtigsten Teilen lautet wie folgt:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative (Art. 121 der Bundesverfassung) die Einführung folgender Bestimmungen in der Bundesverfassung:

I. Art. 93 bis

50 000 stimmberechtigte Bürger oder acht Kantone haben das Recht, den Erlaß, die Abänderung oder die Aufhebung eines Bundesgesetzes oder eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu verlangen.

Ein solches Begehren ist nur gültig und dem Volke zum Entscheid vorzulegen, wenn es nicht gegen die Bundesverfassung oder Verpflichtungen des Bundes verstößt, die auf Staatsverträgen beruhen. Es darf auch nicht die Änderung oder Aufhebung von Verwaltungsakten oder Gerichtsurteilen verlangen. Ein Begehren darf nicht mehr als eine Gesetzesmaterie zum Gegenstand haben.

Das Begehren ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes einzureichen.

Die Prüfung der Gültigkeit eines Begehrens ist Sache der Bundesversammlung.

Ist die Bundesversammlung mit dem Begehren einverstanden, so erhält es, unter Vorbehalt von Artikel 89, Absatz 2, Gesetzeskraft. Sind nicht beide Räte mit dem Begehren einverstanden, so ist dieses dem Volke zum Entscheid vorzulegen.

Die Bundesversammlung kann dem Volke die Verwerfung des Begehrens beantragen; sie kann ihm gleichzeitig einen Gegenvorschlag unterbreiten.»

Was ist zu diesem Volksbegehren zu sagen?

### *Gesetzgeberische Aspekte*

Zunächst fällt auf, daß die Initianten an die Stelle des heutigen mehrstufigen, ausgewogenen *Rechtssetzungsverfahrens* ein *höchst einfaches Verfahren* setzen wollen. 50 000 Bürger können sich nicht zusammensetzen, um einen Gesetzestext auszuarbeiten; auch nicht 5000, auch nicht 500. Die Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen müßte vielmehr durch ein Initiativkomitee erfolgen, als welches sich natürlich ein bereits bestehendes Gremium — zum Beispiel das Bundeskomitee des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes oder das Büro für Aktionen des Landesrings — konstituieren könnte. Ein solches Komitee hätte die Arbeit zu übernehmen, die heute durch die zuständigen Verwaltungsabteilungen, die

Expertenkommissionen, die zur Vernehmlassung eingeladenen Kantone und Wirtschafts- und Sozialverbände, die vorbereitenden Kommissionen der eidgenössischen Räte und schließlich durch den National- und den Ständerat selber geleistet wird. Der vom Komitee festgelegte, den Unterschriftsbogen aufgedruckte Text wäre *unabänderlich*; er könnte von den eidgenössischen Räten und vom Volke lediglich angenommen oder verworfen werden.

Wahrhaftig ein einfaches Verfahren! Ein Verfahren freilich, das *mit einer andern Vorschrift der Bundesverfassung in Widerspruch* stünde. Was wollen die Initianten mit *Art. 32, Abs. 2*, der Bundesverfassung anfangen, der vorschreibt, daß vor dem Erlaß eines Ausführungsgesetzes zu den Wirtschaftsartikeln die Kantone anzuhören sind; was mit dem anschließenden *Absatz 3*, der den zuständigen Organisationen der Wirtschaft dasselbe Recht auf Anhörung gewährleistet? Das Volksbegehren sagt darüber nichts aus. Würde es angenommen, so käme es innerhalb der Bundesverfassung zu einem unlösbaren Widerstreit. Denn das in *Art. 32* vorgeschriebene Anhörungsverfahren hat nicht etwa nur den Sinn, daß den Kantonen und den Organisationen der Wirtschaft Gelegenheit zu geben sei, zu einem fertigen Entwurfe ja oder nein zu sagen. Vielmehr sollen die angehörten Stellen zur materiellen Mitarbeit herangezogen werden. Diese Mitarbeit ist häufig von wesentlicher Bedeutung, gerade auch was die Ausgestaltung im einzelnen einer Gesetzesvorlage betrifft. Der Widerspruch zwischen *Art. 32* der Bundesverfassung und dem vorgeschlagenen *Art. 93 bis* beruht nicht etwa auf einem zufälligen Versehen der Initianten (trotzdem ein solches bedenklich genug wäre). Vielmehr läßt sich das vorgeschlagene Gesetzgebungsverfahren schlechterdings nicht mit dem in *Art. 32* der Bundesverfassung garantierten Mitspracherecht vereinen. Das sozialdemokratische Volksbegehren will ja gerade die künftigen Initiativkomitees davor bewahren, daß sie sich mit Bezug auf die Ausgestaltung der Gesetzestexte von irgend jemandem dreinreden lassen müssen — so wie sich heute der Nationalrat vom Ständerat, der Ständerat vom Nationalrat, die Bundesverwaltung von Kantonen und wirtschaftlichen Organisationen dreinreden lassen müssen. Das Volksbegehren *will* solchen Initiativkomitees einen Einfluß auf die Bundesgesetzgebung zuhalten, wie ihn heute, vor allem auf dem Gebiete der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung, überhaupt niemand besitzt.

Der erwähnte Widerspruch würde für sich allein genügen, um das Volksbegehren zu verwerfen. Er hätte wahrscheinlich sogar genügt, um das Volksbegehren zurückzuweisen; denn so umstritten die Voraussetzungen der Gültigkeit einer Verfassungsinitiative im einzelnen sein mögen, so ist doch nie im Ernste bezweifelt worden, daß unlösbare Widersprüche innerhalb der Bundesverfassung vermieden werden müssen.

Selbst wenn man aber annehmen wollte, dieser schwerwiegende Fehler lasse sich aus der Welt schaffen (etwa indem *Art. 32, Abs. 2 und 3*, der Bundesverfassung für die Fälle von *Art. 93 bis* aufgehoben würden), bleibt die Tat-

sache bestehen, daß die von den Initianten vorgeschlagene Methode der Schaffung von Bundesgesetzen *den Anforderungen in keiner Weise genügen* könnte. Diese Methode entspricht einer Vorstellung von der Arbeit des Gesetzgebers, die im letzten Jahrhundert zutreffen mochte, als sich der Staat auf die Ordnung der wichtigsten Rechtsverhältnisse beschränkte und direkter Eingriffe in das Wirtschaftsleben und die soziale Stellung der Bürger enthielt — einer Vorstellung, die heute noch für die Gesetzgebung in den Kantonen gelten mag, denen die Gesetzgebung auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet größtenteils verschlossen ist. Gerade auf diesem Gebiete aber liegt das Schwergewicht der heutigen Bundesgesetzgebung. Dazu kommen für den Bundesgesetzgeber — um nur wenige Beispiele zu nennen — die immer komplizierter werdenden Probleme der Landesverteidigung, die Zölle, die wirtschaftlichen Maßnahmen gegenüber dem Ausland, die indirekten Steuern: alles Gegenstände, deren Regelung außerordentlich eingehende tatsächliche Kenntnisse und außerordentliche gesetzgeberische Erfahrung verlangt. Selbst wenn die Mitglieder der in Frage kommenden Aktionskomitees sämtlich die Weisheit des Philosophen Platon besäßen, wäre es kaum ratsam, ihnen gesetzgeberische Aufgaben, wie sie heute im Bunde überwiegen, anzuvertrauen.

Nun ist es freilich wahrscheinlich, daß die Befürworter des sozialdemokratischen Volksbegehrens ihrerseits keine derart hohen Anforderungen an künftige Initiativkomitees stellen. Es wäre wohl auch eine Ausnahme, daß ein privates Komitee Zeit und Mühe auf sich nehmen würde, um ein vollständiges Bundesgesetz über eine einigermaßen umfassende Materie auszuarbeiten. Ebenso wäre der Versuch, ein ganzes Bundesgesetz auf diesem Wege aufzuheben, zwar denkbar, aber wohl nicht häufig. Die meisten Gesetzesinitiativen würden sich vermutlich auf die Ergänzung, Streichung oder Änderung *einzelner gesetzlicher Bestimmungen*, etwa über Arbeitszeit, Ferien, Sozialversicherungsleistungen, Steuersätze und -progressionen beschränken. Solche leicht verständliche Begehren wären auch für die Unterschriftensammlung und für den Abstimmungskampf besonders vorteilhaft. Weniger vorteilhaft allerdings wären sie für die Gesetzgebung als solche; denn die Vorschriften eines Gesetzes, namentlich auch die Bestimmungen über Leistungs- und Gegenleistungssysteme, bilden ein Ganzes, aus dem sich nicht ohne Schaden Teile herausbrechen und nach Gefallen abändern lassen.

Was die Qualität der Gesetzgebung betrifft, weisen übrigens die Verteidiger des Volksbegehrens darauf hin, daß es den eidgenössischen Räten ja freistünde, in Form eines *Gegenvorschlages* allfällige Mängel einer Initiative zu korrigieren. Allein dieses Argument beleuchtet die Schwäche der Konzeption. Setzen wir voraus, ein Initiativtext weise grobe Mängel auf, die an sich in einem Gegenvoranschlag gemildert werden könnten, die eidgenössischen Räte halten aber den ganzen Vorstoß für verfehlt: Sollen die Räte in einem solchen Falle einen Gegenvorschlag ausarbeiten, um wenigstens das schlimmste zu

verhüten, oder sollen sie sich mit einer ablehnenden Stellungnahme begnügen? Es ist klar, daß derartige Situationen zu einem höchst unerfreulichen Überwiegen taktischer über sachliche Gesichtspunkte und — wie die bundesrätliche Botschaft mit Recht hervorhebt — zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führen müßten.

### *Politische Aspekte*

Diese und ähnliche Fragen leiten über zu den wichtigeren *politischen Aspekten* der Verfassungsinitiative vom 22. Dezember 1958.

Der Föderalismus als schweizerische Ergänzung des Mehrheitsprinzipes findet, was die Gesetzgebung betrifft, seinen Ausdruck im *Zweikammersystem*: Nach Art. 89, Abs. 1, der Bundesverfassung ist für Bundesgesetze die Zustimmung beider Räte erforderlich; also auch des Ständerates, der aus je zwei Vertretern jedes Kantones, unabhängig von dessen Größe, zusammengesetzt ist. Art. 89, Abs. 1, ist *eine der wichtigsten Bestimmungen der Bundesverfassung*. Wenn die Initianten darauf ausgehen, sie zu durchlöchern, so müssen sie sich darüber klar sein, daß sie *an den Fundamenten unseres Bundesstaates rütteln*. Das Zweikammersystem bietet den kleineren Kantonen Gewähr dafür, daß ihre Auffassungen und Bedürfnisse nicht einfach zur *Quantité négligeable* herabsinken, wie dies in einem Einheitsstaate der Fall wäre. Diese Gewähr hat seinerzeit die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates überhaupt erst ermöglicht. Die Frage ist deshalb durchaus offen, ob das Zweikammersystem überhaupt gegen den Willen eines der beteiligten Kantone abgeschafft oder — was auf dasselbe hinausliefe — seiner Substanz beraubt werden dürfte.

Das sozialdemokratische Volksbegehren will das Zweikammersystem nicht abschaffen, aber weitgehend *ausböhlen*. Die Beratungen der Bundesversammlung als gesetzgebender Instanz — wie übrigens schon die Vorarbeiten in Verwaltung, Expertenkommissionen usf. — stünden ständig unter der Drohung, daß mächtige Interessengruppen, die in einem oder andern Punkte mit ihren Wünschen nicht durchgedrungen wären, versuchen würden, diesen Wünschen auf dem Wege der Gesetzesinitiative Nachachtung zu verschaffen. Da für die Annahme einer solchen Initiative kein Ständemehr erforderlich wäre, würde sich diese Drohung vor allem *gegen den Ständerat* und die in diesem besonders zu Worte kommenden Minderheiten richten. Schon unter der heutigen Regelung kommt es gelegentlich zu sehr unschönen Versuchen, die Ständevertreter unter moralischen Druck zu setzen. Nach Annahme des sozialdemokratischen Volksbegehrens würde an Stelle des moralischen ein realer politischer Druck treten. Auf diese Weise würde das Zweikammersystem von innen heraus verfälscht.

Wer wären die Nutznießer einer solchen Regelung? Scheinbar die Einwohner volkreicher Kantone und die Mitglieder großer Interessenorganisationen,

die hoffen könnten, auf diese Weise ihren Begehren wirksamer Nachachtung zu verschaffen. Jedoch nur scheinbar. *In Wirklichkeit sind alle Schweizer, wo immer sie wohnen, wie immer sie politisch eingestellt sind, ungleich mehr an einer ausgeglichenen politischen Struktur des Landes und an einer sachlich orientierten, sorgfältigen Gesetzgebung interessiert als an irgendeiner bestimmten materiellen Regelung.* Die von den Initianten angestrebte, massive *Gewichtsverschiebung* zugunsten des *Zentralstaates* müßte auch in unserem Lande Erscheinungen begünstigen, wie wir sie aus andern Ländern kennen: Verminderung des Einflusses des Einzelnen und kleiner Gruppen, Verschärfung der Polemik zu Lasten der sachlichen Diskussion, Förderung machtvoller Blöcke, die hoffen können, wenigstens vorübergehend in den Besitz der Hebel des zentralen Schaltsystemes zu gelangen, und gleichzeitig von Minderheiten, welche diese Hoffnung nicht haben.

Man sage *nicht*, es handle sich um den Einbau eines *Ventils* in unser Gesetzgebungssystem, welches nur verhältnismäßig selten zum Spielen käme. Die Geschichte der Verfassungsinitiative im Bunde lehrt das Gegenteil. Längere Zeit erfüllte diese Institution allerdings, wie ursprünglich vorgesehen, die Rolle eines eher selten gebrauchten Notventils. Ungefähr seit dem zweiten Weltkriege aber ist die Verfassungsinitiative von schlagkräftigen politischen Organisationen als Mittel der Alltagspolitik, vor allem der *Wahlpolitik*, entdeckt worden. Es sei — ohne Anspruch auf Vollständigkeit — nur erinnert an die sozialdemokratische Initiative betreffend «Rüstungsfinanzierung und Schutz der sozialen Errungenschaften», die im Vorfeld der Nationalratswahlen des Jahres 1951 lanciert wurde; ferner an die beiden Landesring-Initiativen betreffend 44-Stundenwoche und betreffend «Mißbrauch der wirtschaftlichen Macht» sowie an die antimilitaristische Initiative auf «vorübergehende Herabsetzung der Rüstungsausgaben», alle drei im Zusammenhang mit dem Wahljahr 1955. Keiner dieser Vorstöße gelangte zur Annahme. Das vorliegende Volksbegehren selbst, eingereicht ein Jahr vor den letzten Nationalratswahlen, ist ebenfalls ein Beispiel für die wahlpolitische Verwendung des Initiativrechts. Die Gesetzesinitiative würde sich in der Hand *mächtiger und gut organisierter Gruppen* als noch wirksameres Mittel nicht etwa für ausgewogene gesetzgeberische Leistungen, wohl aber für isolierte Vorstöße und taktische Manöver erweisen. Man muß sich darüber klar sein, daß vom Moment an, da ein solches Instrument existiert und eingesetzt wird, auch derjenige gezwungen sein kann, sich seiner zu bedienen, der Gefahren eines solchen Vorgehens einsieht. Sicher würde es nicht, wie bei der Verfassungsinitiative, Jahrzehnte dauern, bis die Gesetzesinitiative ihre politische Virulenz entwickeln würde; vielmehr würde sie *rasch zu einer außerordentlichen Beunruhigung* der heute schon betriebsamen Bundesgesetzgebung und darüber hinaus unseres ganzen politischen Lebens führen.

Die Befürworter des Volksbegehrens erklären aus verständlichen Gründen nicht, es sei ihnen darum zu tun, ein neues Mittel der politischen Propaganda



und des Druckes auf den verfassungsmäßigen Gesetzgeber in die Hand zu bekommen. Sie fechten mit einem *Schlagwort*, demjenigen des *Ausbaus der Demokratie*.

Sie übersehen dabei, daß *noch jede Staatsform an ihrer eigenen Übertreibung zu Grunde ging*. Platons Schüler Aristoteles, wesentlich praktischer eingestellt als sein Lehrer, machte diese Beobachtung vor zweieinhalbtausend Jahren. Ihre Richtigkeit hat sich seither an unzähligen Beispielen erwiesen. Soll diese Gefahr für unsere schweizerische Demokratie möglichst bald akut werden? Sicher nicht. Nach unserer Auffassung bedeutet die demokratische Staatsform gegenüber anderen Staatsformen — die in bestimmten geschichtlichen Situationen durchaus ihre Berechtigung gehabt haben mögen — einen echten Fortschritt. Die Demokratie soll unserer Auffassung nach nicht hundert, nicht dreihundert Jahre, sie soll überhaupt dauern. Sie soll sich nicht überleben, weil an ihre Stelle nur rückschrittlichere Formen der politischen Organisation treten könnten. Dann aber gilt, was Dietrich Schindler in seinem nach wie vor hochaktuellen Werk «Verfassungsrecht und soziale Struktur» sagt: «*Das Optimum an Demokratie kann nur erreicht werden, wenn die Demokratie versteht, mit ihren eigenen Prinzipien Maß zu halten.*» Und, wie Werner Kägi unter dem Titel «Demokratie, Gleichheit und Egalitarismus» (Jahrbuch «Die Schweiz» 1954) ausführt: «Wenn die demokratische Verfassungspolitik des letzten Jahrhunderts weitgehend dem einfachen Rezept folgen konnte: ‚Ausweitung der Volksrechte‘, so ist ihr heute eine viel schwierigere Aufgabe gestellt: *die demokratische Ordnung so zu gestalten, daß ein möglichst hohes Maß von Sachverständigkeit und Verantwortlichkeit in der Willensbildung gewährleistet ist.*»

Es geht nicht allein um die Zahl der Abstimmungsvorlagen, die beängstigend zugenommen und zu einem unerfreulichen Rückgang der Stimmbeteiligung geführt hat. Es handelt sich auch nicht allein um die moderne Schnelllebigkeit und die darauf abgestimmten Propagandamethoden, welche dazu angetan sind, augenblickliche Gefühlsentscheidungen an die Stelle sachlicher Überlegungen treten zu lassen. Alle diese Erscheinungen tragen aber dazu bei, daß die Gefahr einer Übersteigerung der Demokratie gerade heute nicht gering eingeschätzt werden darf.

Aus allen diesen Gründen haben *Bundesrat und Bundesversammlung das Volksbegehren auf Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde abgelehnt*. Taten sie recht daran, das Begehren einfach abzulehnen? Hätten sie nicht, um die gefährlichsten Auswüchse zu verhüten, besser einen Gegenvorschlag ausgearbeitet; etwa in der Form, daß die Gesetzesinitiative zwar nicht als ausgearbeiteter Entwurf, wohl aber als allgemeine Anregung zuzulassen gewesen wäre? Unseres Erachtens handelten die Bundesbehörden richtig. Die Beschränkung der Gesetzesinitiative auf allgemeine Anregungen könnte einige Nachteile, die im Vorangegangenen dargestellt wurden, mildern. An anderen, gewichtigeren, würde sich

gar nichts ändern. Gleichzeitig ergäbe sich der neue Nachteil, daß die gesetzgebenden Behörden in vielen Fällen Zeit, Kraft und Prestige zur Ausarbeitung von Vorlagen einsetzen müßten, von deren Untunlichkeit sie überzeugt wären. *Indem sich Bundesrat und Bundesversammlung auf die einfache Ablehnung beschränkten, vertrauten sie darauf, daß Volk und Stände ihren Sinn für Maß bewähren und erkennen würden, daß es sich beim sozialdemokratischen Vorstoß um eine Art trojanischen Pferdes handelt.* Wir dürfen wohl annehmen, daß sie sich nicht getäuscht haben.

## Megalomanie und Utopie

### CHRUSCHTSCHIEWS NEUES PARTEIPROGRAMM

ERNST KUX

Der Kommunismus ist identisch mit seinen Programmen, und seine Geschichte ist die des Streites um deren Abfassung, Auslegung und Verwirklichung — angefangen mit der Auseinandersetzung von Marx mit Moses Heß, Proudhon, Bakunin und Lassalle über Lenins Kampf mit Plechanow und Stalins Säuberungen von Trotzki und Bucharin bis zu Chruschtschews Dogmenstreit mit Mao Tse-tung und Tito. Die Programme der kommunistischen Parteien wollen mehr sein als Vereinsstatuten, Wahlplattformen oder Deklarationen guter Absichten, nämlich *die* wissenschaftliche Darstellung des Laufes der Welt, *die* exakte Prognose der Zukunft, *die* Anleitung zum richtigen politischen Handeln und *die* einzig mögliche Wahrheit. Das Programm ist das Fundament, von dem aus die Partei «mit scharfem Blick in die Zukunft schaut, dem Volk die wissenschaftlich fundierten Bahnen seines Vormarsches weist, in den Massen gigantische Energien weckt und sie zur Lösung grandioser Aufgaben führt». Die Mitglieder der kommunistischen Bewegung sind nicht nur auf die Dogmen des Programms verpflichtet, sie müssen auch aktiv für deren Verwirklichung kämpfen. Wer gegen das Programm verstößt, wird als Häretiker verfolgt und, wie es schon in den Statuten des «Bundes der Kommunisten» von 1847 heißt, «die entfernten und ausgeschlossenen Individuen sowie verdächtige Subjekte überhaupt, sind von Bundes wegen zu überwachen und unschädlich zu machen»<sup>1</sup>. Ein solches Programm als «Ausdruck des kollektiven Den-

<sup>1</sup> Marx-Engels-Gesamtausgabe, Band 7, S. 644.