

Wutbürgers Freiheitskampf

Wie oft hat man sich in den letzten Jahren darüber beklagt, die Bürgerinnen und Bürger liessen sich nur noch mühsam zu politischem Engagement begeistern? **Der Verein „Freunde der Verfassung“** macht seit kurzem vor, wie diesbezügliche Erweckung funktioniert. Aus einem Zusammenschluss von Kritikern der Abwehrmassnahmen gegen die Pandemie hervorgegangen, hat der Verein die noch wachsende Zahl von etwa 12'000 Mitgliedern gewonnen und eine unwahrscheinlich hohe Unterschriftenernte gegen die zweite Fassung des Covid-19-Gesetzes eingefahren. Umtriebig arbeiten die „Freunde“ an weiteren politischen Vorstössen.

Sie sind damit **eine neue und ernst zunehmende Kraft im eidgenössischen Politmilieu**. Zwar wollen sie sich hüten, zur Partei zu werden. Sie wollen eine Bewegung bleiben, die dynamisch aufgreift, was gerade nötig erscheint – nötig im Kampf der Verwirklichung ihres Verständnisses von bürgerlicher Freiheit. Zu heterogen fühlen sie sich, um sich in ein Korsett einer Parteidoktrin einbinden zu lassen. Ein Korsett, das nicht zusammenhielte, sondern zum Eklat der unterschiedlichen weltanschaulichen Herkünfte führen dürfte, die nur der „negative“ **Drang, Staatseingriffe in ihre Sphäre zurückzuweisen vereint**. Da schwingen anarchoide, libertäre und chaotisierende Tendenzen unter der Oberfläche mit, obgleich es ihnen darum geht, eine Ordnung nach ihrem Gusto zu schaffen. Nicht jedermann wird ihr Vorgehen als Akt der Freundschaft mit den gewachsenen Verfassungsstrukturen unseres Bundesstaates empfinden.

Was uns aber hier beschäftigen soll, ist ihr Plan, **auf Bundesebene die Möglichkeit einer Volksinitiative zugunsten einer Gesetzesvorlage einzuführen**. Einer Gesetzesvorlage, die aus ihrer Sicht aus dem Volke und nicht von den Regierenden kommt. Bekanntlich betrifft derzeit das eidgenössische Volksinitiativrecht nur in die Bundesverfassung einzufügenden Texte. Das sollten in aller Regel Grundsatzbestimmungen mit eher kurzem Wortlaut sein. Sind weitere Detailausführungen erforderlich – was oft der Fall ist –, wird dies zur Sache der einfachen Gesetzgebung und allenfalls der bundesrätlichen Vollzugsverordnung. Im Gegensatz zu einer Initiativvorlage zur Bundesverfassung unterstehen Bundesgesetze nicht dem obligatorischen, sondern nur dem fakultativen Referendum. Ihre Anfechtung via Referendum benötigt also eine Unterschriftensammlung. Das bekümmert die „Freunde der Verfassung“ freilich nicht, nachdem ihnen Unterschriften nur so zufliegen. Als weiteres Unterscheidungsmerkmal ist zu nennen, dass ein beantragter Verfassungstext die Zustimmung von Volk und Kantonen braucht. Der Erfolg eines Gesetzesreferendums kommt dagegen mit der einfachen Mehrheit der Stimmenden zustande. Ganz wesentlich ist, dass Bundesgesetze zunächst einmal von der Bundesverwaltung entworfen, vom Bundesrat der Bundesversammlung vorgeschlagen und von dieser gutgeheissen werden müssen, bevor sie allenfalls infolge eines zustande gekommenen fakultativen Referendums noch vor das Volk gelangen.

Was die „Freunde“ somit anstreben, ist **eine aus der Mitte der Stimmberechtigten hervorgegangene Gesetzesvorlage an der Bundesversammlung vorbeizusteuern**. Unsere Demokratie, die in der juristischen Fachsprache eigentlich nicht als „direkte“, sondern als „halbdirekte“ bezeichnet wird, trägt diese Etikette, weil der Erlass wichtiger rechtlicher Bestimmungen stets unter Mitwirkung der Bundesversammlung vor sich geht. Die „halbdirekte“ Demokratie ist gewissermassen auch eine „halbparlamentarische“. Das Volk kommt durch seine gewählten Vertreter gegebenenfalls aber auch zum Zug. Was der genannte Verein anstrebt, ist **eine erhebliche**

Systemveränderung. Er zielt auf eine Abwandlung unserer Staatsstruktur, auf eine Revision derselben, die einen nahezu revolutionären Beigeschmack mit sich führt. Grund genug, sich darüber frühzeitig Gedanken zu machen.

Die Bestrebung des Vereins darf von vornherein auf einige Sympathien zählen. Nur schon der Umstand, dass er die direkte Demokratie erweitern, also der Stimmberechtigten mehr Einfluss zuhalten will, kann freundliches Interesse wecken. Die direkten Bestandteile der Bundesdemokratie sind seit 1848 ohnehin immer weiter ausgebaut worden,

Diese Tatsache darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass lange nicht alle aus dem Volke heraus vorgetragenen Vorschläge, die Volksrechte zu erweitern, von den Stimmberechtigten akzeptiert wurden. Die Liste der **Fälle, in denen das Volk eine Selbstbeschränkung im Sinne einer weisen Beibehaltung bewährter Strukturen entschieden hat**, ist verhältnismässig lang. Nur ein Beispiel: Die Volkswahl des Bundesrates bekam nie eine Chance.

Natürlich ist das Fehlen der Gesetzesinitiative von Zeit zu Zeit bedauert worden. Es hat bisweilen dazu geführt, dass über die Verfassungsinitiative **Gegenstände in die Bundesverfassung gelangten, die eigentlich auf die Gesetzesstufe gehört hätten.** Damit konnte man aber leben.

Sieht man sich nach den Gründen um, **weshalb bisher auf die Einführung des Gesetzesinitiativrechts verzichtet wurde**, so findet sich etwa dies: Die Bundesgesetze sollten zumindest der Idee nach eine Verfassungsgrundlage benötigen, die vorgängig zu schaffen wäre, aber auch viel Rechtssetzungslegitimation vorweg nähme. Ausserdem fällt es leichter, breiten Teilen der Bevölkerung Grundsatzfragen zum Entscheid vorzulegen als schwer zu überblickende, seitenlange Reihen von Detailvorschriften. Ganz besonders spielt schliesslich eine Rolle, dass **das Schaffen von Gesetzen meist eine komplexe Aufgabe** ist. Zahlreiche Bestimmungen müssen untereinander gut austariert werden. Es muss darauf geachtet werden, dass ein neues Gesetz nicht mit anderen, gleichrangigen Gesetzen in Widerspruch gerät. Dasselbe trifft im Verhältnis zu den verbindlichen Staatsverträgen zu. Das erfordert Umsicht, Fachwissen und sorgfältiges Abwägen verschiedener Lösungen. Nicht umsonst hat die Bundesgesetzgebung deshalb die **Filter** der fachkundigen **Verwaltung** – allenfalls ergänzt durch **Expertenkommissionen** –, des politisch wägenden **Bundesrates** und der Ausmarchung der verschiedenen Kräfte im **Parlament** zu durchlaufen. Es ist höchst **fraglich, ob diese Arbeit durch ein Initiativkomitee genügend ersetzt werden könnte.** Schwere Pannen sind da vorprogrammiert. Diese Feststellung muss aus der Kenntnis der Gesetzgebungstechnik und -mechanik heraus gemacht werden, und zwar ausserhalb parteipolitischer Überlegungen.

Im Demokratisierungselan der „Freunde der Verfassung“ dürfte leider einige Selbstüberschätzung und ein ungenügendes Wissen um die Fallen stecken, die in einer aus einer Augenblicksstimmung geborenen Rechtssetzung stecken können. **Die Rechtsordnung ist ein Ganzes, das innerlicher Abstimmung bedarf.** Disharmonien können zu unlösbaren rechtlichen Widersprüchen führen. Gesetzgebung ist nicht ohne Grund etwas, das oft erdauert werden muss. Demokratie ist die Staatsform der Geduld, nicht des Schnellschusses. Sie verlangt selbst da, wo sie „halbdirekt“ ist, eine reife Bürgerschaft. Eifer genügt nicht.

Die Frage stellt sich, warum gerade jetzt mit einer Initiative auf Verfassungsänderung die Gesetzesinitiative eingeführt werden soll. Das Milieu der „Freunde“ gibt einigen Aufschluss. **Die Pandemie hat zu einschneidenden temporären Freiheitsbeschränkungen Anlass gegeben** – übrigens auf Grund eines von den Stimmberechtigten gutgeheissenen, also demokratisch fundierten Epidemiegesetzes. Zur Eindämmung eines gefährlichen, sich weltweit mit häufigen Todesfolgen (Bergamo!) und noch häufigeren Langzeitleiden ausbreitenden Virus mussten kurzfristige rigorose Anordnungen getroffen werden. Ein nicht ganz kleiner **Teil der Bevölkerung vermag dies nicht einzusehen**, leugnet stellenweise sogar die Gefahr, glaubt, in notstandsartigen Situationen seien alle Entscheide weiterhin demokratisch zu fällen und seien Einschränkungen verfassungswidrig, obschon die Bundesverfassung solche ausdrücklich einräumt.

Derartige Reaktionen sind teilweise verständlich. Zumindest dem Schreibenden will es jedoch nicht gelingen, sie für klug zu halten. Als einer, der noch im Zweiten Weltkrieg als Kind von Eltern aufgewachsen ist, die den Ersten erlebt hatten, hat er einiges mitbekommen, das auf anderer Wellenlänge daherkam. **In beiden Kriegen akzeptierte das Schweizer Volk ohne Murren, dass dem Bundesrat vom Parlament nahezu unbeschränkte, übrigens nicht auf die Verfassung abgestützte Vollmachten erteilt wurden**, die jahrelang ausgiebig ausgeübt wurden. Widerstände gab es nur ganz punktuell. Man wusste, warum man Einschränkungen erheblicher Art – meist andere freilich als die heutigen – zu akzeptieren hatte. In einem breiten Bereich des Lebens gab es sogar einen, der allein befahl, was zu tun sei, und er tat es. Der Oberbefehlshaber, General Guisan. Er wurde zum beliebtesten Schweizer.

Der Schreibende hat sich bei noch vorhandenen Gleichaltrigen umgehört. Alle bekunden die gleiche Mühe mit den lauten Freiheitsforderungen heutiger, nachgeborener Zeitgenossen. **Die Schweiz hat sich in den letzten Jahrzehnten des Wohlstands, der Selbstverwirklichung, der Ichbezogenheit verändert**. Die rebellische Ader, die von jeher in unserem sonst so disziplinierten Volk steckt, hat unter dem **Wegfall sich bescheidender Lebensformen**, die einst gang und gäbe waren, auffallenden Auftrieb erhalten. Freiheit ist von jeher ein grosses Anliegen des Schweizer Volkes. Ob sie aber hier möglichst leitplankenfrei verstanden, zum Besten aller angerufen wird, ist sicherlich sorgfältigen Überdenkens wert.

21. August 2021

*Roberto Bernhard
NHG Winterthur*