

Frauen-Rentenalter: Ist die Auffang-Initiative am Ende gar nicht zulässig?

Erneut wird über die Gültigkeit eines Volksbegehrens diskutiert

Noch sammeln die Gewerkschaften erst Unterschriften für ihr Begehren. Doch bereits jetzt werfen bürgerliche Politiker die Frage auf, ob die Volksinitiative «für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters» überhaupt zulässig sei. Auch prominente Staatsrechtler halten den Text der sogenannten Auffanginitiative zumindest für «sehr problematisch».

■ VON PETER HUG

Die Auffanginitiative sei, so wie sie formuliert sei, «wahrscheinlich schon ein Unikum», räumt Pietro Cavadini vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund ein. Und da es zurzeit Mode sei, mit juristischen Argumenten unliebsame Initiativen zu erledigen, erstaune es nicht, wenn in bürgerlichen Kreisen bereits diskutiert werde, ob man diese Initiative der Gewerkschaften für unzulässig erklären könne.

Anders als andere Initiativen

Ungewöhnlich ist an der Initiative nicht nur, dass sie einen – noch bevorstehenden – Volksentscheid auf die eine oder die andere Art nachträglich wieder korrigieren soll, um so zum erklärten Ziel der Gewerkschaften zu kommen: der 10. AHV-Revision ohne höheres Frauenrentenalter. Auch der Text unterscheidet sich wesentlich von dem anderer Volksbegehren. Die Auffanginitiative will nämlich weder einen neuen Verfassungsgrundsatz einführen noch einen bestehenden Artikel unseres Grundgesetzes ändern. Verlangt wird bloss eine neue Übergangsbestimmung in der Verfassung.

Danach soll die 10. AHV-Revision, so wie sie das Parlament beschlossen hat, auf alle Fälle in Kraft treten – ganz unabhängig davon, wie das Volk am 25. Juni entscheidet. Geändert werden sollen dabei aber einige wenige, einzeln aufgelistete Bestimmungen, bei denen es um das Frauenrentenalter geht: «In den Artikeln 3 Absatz 1, 4 Absatz 2 Buchstabe b, 5 Absatz 3 Buchstabe b und 21 Absatz 1 Buchstabe b wird das 64. durch das 62. Altersjahr ersetzt.»

Volk wollte keine Gesetzesinitiative

Das Vorhaben, ganz bestimmte Artikel des AHV-Gesetzes unmittelbar abzuändern, wirft grundsätzliche Fragen auf. Auf Bundesebene steht es dem Volk näm-

lich gar nicht zu, auf direktem Wege solche Gesetzesänderungen durchzusetzen. 1961 haben Volk und Stände es deutlich abgelehnt, den Bürgerinnen und Bürgern das Recht einzuräumen, auch Gesetzes- und nicht nur Verfassungsinitiativen einzureichen.

Die umstrittene Gewerkschaftsinitiative ist allerdings längst nicht das erste Volksbegehren, bei dem es den Initianten weniger um die Änderung der Verfassung als um eine Änderung auf Gesetzesstufe geht. Doch im Unterschied zu anderen Fällen spielen in diesem Falle die Initianten nicht mit verdeckten Karten. Das Instrument der Verfassungsinitiative wird von ihnen in aller Offenheit zur Gesetzesinitiative umfunktioniert.

Jagmetti: «Sehr ungewöhnlich»

Eine solche Initiative sei zumindest «sehr ungewöhnlich», urteilt der an der ETH Zürich lehrende Staats- und Verwaltungsrechtler Riccardo Jagmetti. Zwar werde in der kleinen Kammer davon gesprochen, bei der rechtlichen Beurteilung von Initiativen einen strengen Massstab anzulegen, weiss der FDP-Ständerat. Doch dass der Ständerat dereinst die Auffanginitiative für ungültig erklären werde, sei damit nicht gesagt. Nachdem dieser erst im März zwei Volksbegehren für unzulässig erklärt habe, wäre das «ein politisch sehr heikler Entscheid».

Auch der Zürcher Verfassungsrechtler Alfred Kölz hält die Formulierung der Gewerkschaftsinitiative für «sehr problematisch» und «unüberlegt». Wenn der Text direkt auf einzelne Änderungen im AHV-Gesetz Bezug nehme, so werde dies sicher Diskussionen über die Gültigkeit auslösen, sagt er voraus. Für ungültig erklärt werden könne die Initiative aber bloss, wenn das Parlament zum Schluss komme, es handle sich überhaupt nicht um eine Verfassungsinitiative. Allerdings sei dies nicht sehr wahrscheinlich, glaubt Kölz, denn zumindest bis vor kurzem habe bei der Prüfung von Initiativen der Satz gegolten: Das Volk darf alles.

Im Gegensatz zu Kölz und Jagmetti hält Hans-Urs Wili, Chef der Sektion Politische Rechte in der Bundeskanzlei, den Text der Auffanginitiative nicht für derart ungewöhnlich. In der Vergangenheit habe es schon andere Volksbegehren mit ähnlich detaillierten Forderungen gegeben. Und es sei auch keineswegs das erste Mal, dass sich ein Initiativbegehren darauf beschränke, bloss die Übergangsbestimmungen der Verfassung zu ändern. Als Beispiel dafür nennt Wili die Initiative für ein AKW-Moratorium.

Auch der Spezialist der Bundeskanzlei will jedoch nicht ausschliessen, dass es dereinst zu einer heftigen Auseinandersetzung um die Gültigkeit der Auffanginitiative kommen könnte. Niemand könne schliesslich voraussagen, wie das Parlament nach den Wahlen personell zusammengesetzt sein werde, meint der für seine liberale Haltung bei der rechtlichen Beurteilung von Volksinitiativen bekannte Jurist.

SGB: Juristisch gut abgesichert

Bei den Gewerkschaften gibt man sich vorerst gelassen. Das Ausarbeiten des Initiativtextes sei zwar nicht einfach gewesen, erinnert sich Pietro Cavadini. Doch hätten sich die Gewerkschaften dabei juristisch gut abgesichert.

Es sei den Initianten darum gegangen, so Cavadini, direkt anwendbare Bestimmungen zu schaffen. Zudem habe man das Rentenalter 65 für Männer und 62 für Frauen auch aus politischen Gründen nicht in der Verfassung selber festschreiben wollen. Denn mittel- und längerfristig sei das Ziel der Gewerkschaften vielmehr die Ruhestandsrente, die es Männern wie Frauen ermöglichen würde, ohne Rentenkürzung schon ab 62 in Pension zu gehen.