

Der politische Umgang mit Volksinitiativen aus der Sicht der Bundesversammlung

Peter Bieri | *Volksinitiativen können parlamentarische Entscheide korrigieren, Basis für neue staatliche Handlungen sein oder die Politik in eine bestimmte Richtung treiben. Sie sind sehr oft auch Ausdruck der Wahrnehmung gesellschaftlicher Phänomene. Für Bundesrat und Parlament stellt es eine Herausforderung dar, die Begehren und die Hintergründe einer Volksinitiative zu orten und in der Folge auf intelligente Art und Weise darauf zu reagieren. Der Exekutive und der Legislative kommt dabei eine wichtige Führungsfunktion zu. Wichtiger und erfolgsversprechender als eine Vielzahl von Volksinitiativen sind jedoch eine geeinte und starke Regierung sowie ein konstruktiv arbeitendes und konsensfähiges Parlament.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Das politische Umfeld für Volksinitiativen
- 3 Wirkungen von Volksinitiativen
- 4 Volksinitiativen als Mittel der Parteien
- 5 Zur Gültigkeit von Initiativen
- 6 Die Volksinitiative im Zwist mit anderen Verfassungsbestimmungen
- 7 Schluss

1 Einleitung

Sie haben für einmal keinen Rechtsprofessor, ja nicht einmal einen Juristen vor sich, deshalb gehe ich davon aus, dass Sie von mir – wie es der Titel besagt – eine politische und keine rechtswissenschaftliche Beurteilung erwarten. Da Politik – das habe ich nach über 16 Jahren Ratszugehörigkeit begriffen – keine exakte Wissenschaft ist, kann ich es mir auch erlauben, einige persönliche Erfahrungen einzubringen.

2 Das politische Umfeld für Volksinitiativen

Ich habe jüngst eine Schrift meines früheren Ständeratskollegen René Rhinow mit dem Titel «Wie weiter mit dem Bundesrat?» (Rhinow 2011) gelesen. Obwohl er sich darin primär mit der Frage der Regierungsreform befasst, können gewisse Feststellungen auch für die parlamentarische Tätigkeit gelten. So schreibt Rhinow, dass namentlich die Vergrösserung und die Chaotisierung des Politikfeldes, die Internationalisierung, die Konfliktualisierung und Polarisierung sowie die Medialisierung nach einer Staatsleitungsreform riefen. Als Chaotisierung versteht der Autor einerseits die Zunahme der Komplexität der Themen sowie die oft nur schwer erfassbaren Zusammenhänge zwischen den einzelnen Politikbereichen. Dies führe u.a. zu inflationär ansteigenden Vorstössen oder mit zu Wahl-

kampfzwecken und (Partei-)Profilierungsinstrumenten missbrauchten Volksrechten. Ähnliches lässt sich auch für die Feststellung der zunehmenden Konfliktualisierung und Polarisierung sagen. Und letztlich trägt auch die zunehmende Medialisierung mit ihrer Neigung zur Stimmungsdemokratie und zum Medienpopulismus das Ihrige dazu bei, dass das Regieren – und ich möchte ergänzen – auch die gesetzgeberische Arbeit im Bundesparlament nicht einfacher werden. Auch das Ergreifen von Volksinitiativen und deren parlamentarische Behandlung sind unter diesen Aspekten zu betrachten. Da werden mit in der realen Welt kaum existierenden Problemen – wie etwa dem Bau von Minaretten – vorhandene Ängste geweckt und mit diffusen, unterschwellig fremdenfeindlichen und emotionalen Argumenten bearbeitet. Wer im Parlament mit kühlem Sachverstand vor solchen Begehren und deren Folgen warnt, sieht sich mit dem Handicap konfrontiert, dass sich das Wesen eines demokratischen Staates und einer aufgeklärten Gesellschaft nicht ganz so einfach erklären lässt. Wenn mein Vortragstitel «Der politische Umgang mit Volksinitiativen aus der Sicht der Bundesversammlung» heisst, so darf ich aus meiner Wahrnehmung sagen, dass es uns in der Vergangenheit gelungen ist, diese Konflikte infolge der (noch) herrschenden Mehrheitsverhältnisse im Parlament mit dem dazu notwendigen Sachverstand einigermassen zu meistern. Allerdings müssen wir uns im einen oder anderen Fall fragen, ob es nicht klüger gewesen wäre, auf einen Gegenentwurf zu verzichten. So war beispielsweise der direkte Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative vom Willen getragen, die Regeln des Völkerrechts einzuhalten. Im Nachhinein muss jedoch die Konzession der Bundesversammlung an die Ratslinke, einen in die kantonale Hoheit hineinreichenden Integrationsartikel aufzunehmen, als wenig nützlich, wenn nicht gar als hinderlich bezeichnet werden.

3 Wirkungen von Initiativen

Wolf Linder hat 2005 in einer Schrift zur Schweizerischen Demokratie die Funktionen und Entscheidungswirkungen der Volksinitiativen dargestellt (Linder 2005, 241 – 299). Dabei stellte er fest, dass das Referendum als Bremse, die Volksinitiative jedoch oft als Gaspedal im schweizerischen System wirkt. Als Gaspedal deshalb, weil die Initiative im Gegensatz zum Referendum, das zur Beibehaltung des Status quo dient, auf Veränderung ausgerichtet ist. Als Parlamentarier mit einer persönlichen Vorstellung, wie sich der Staat weiterentwickeln soll, ist jedoch nicht jede Volksinitiative a priori ein Schritt in die von mir geglaubte richtige Veränderung. Wenn ich etwa die Liste der beim Parlament hängigen Volksinitiativen betrachte, so wird wahrscheinlich nicht einmal die Hälfte der Vorlagen meine Zustimmung erfahren. Ich wage zu behaupten, dass dies auch vielen meiner Kolleginnen und Kollegen so ergeht. Selbst wenn wir oft das grundsätzliche An-

liegen einer Initiative begreifen, müssen wir als Parlamentarierinnen und Parlamentarier auch das Gesamtinteresse im Auge behalten. So ist etwa die Bausparinitiative des Hauseigentümerverbandes für sich allein betrachtet ein durchaus probates Mittel zur Förderung des Wohneigentums mit all den für die Stabilität unserer Gesellschaft verbundenen Vorteilen. Als Mitglied der Finanzkommission habe ich jedoch auf die nicht zu unterschätzenden Folgen für die Bundesfinanzen aufmerksam zu machen, zumal es mit der steuerbefreiten Einlage in die dritte Säule der Vorsorge bereits ein bewährtes Instrument gibt, das auch für den Eigenheimerwerb eingesetzt werden kann.

Ich stimme Wolf Linder zu, wenn er schreibt, Initiativen dienen als Schwungrad und Verhandlungspfand. Zum indirekten Erfolg wird die Volksinitiative auch dann, wenn sie zwar abgelehnt wird, das Parlament aber Teilbegehren in der späteren Gesetzgebung berücksichtigt. Linder erwähnt, dass rund ein Drittel der Volksinitiativen Spuren in der späteren Gesetzgebung hinterlassen würden. Dem kann ich durchaus beipflichten, auch wenn diese gesetzgeberische Arbeit zuweilen mit einem langen, oft mühsamen Weg verbunden ist. Ich erinnere an die zurzeit sich in der parlamentarischen Arbeit befindende Volksinitiative gegen die Abzockerei, näher bekannt unter dem Namen ihres Initiators, Thomas Minder. Das Ringen sowohl um die Form eines direkten Gegenentwurfs oder indirekten Gegenvorschlags als auch um den Inhalt ist Ausdruck einer intensiven Suche nach einer mehrheitsfähigen Lösung. Diese sollte einerseits die erkannten Mängel der Initiative ausräumen, andererseits so ausgestaltet sein, dass sie im zu revidierenden Aktienrecht die negativen Auswüchse der jüngsten Vergangenheit korrigiert. Das laufende parlamentarische Verfahren verdeutlicht, wie hoch der Druck des medial sehr präsenten Initiators sowie der Einfluss von Wirtschaft und Parteien sind. Zum Greifen spürbar ist zudem die Befürchtung, dass Volk und Stände einen dem Bundesrat und Parlament nicht genehmen Entscheid fällen könnten. Die Lehren aus dem Nein zum direkten Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative bei einer gleichzeitigen Annahme der Initiative sowie aktienrechtliche Aspekte lassen zurecht Zweifel aufkommen, ob ein direkter Gegenentwurf zur Abzockerinitiative richtig sei. Hier kann die Meinung von Wolf Linder herangezogen werden, der die Volksinitiative auch als Verhandlungspfand sieht. Ich habe als damaliger Präsident der Wissenschaftskommission erlebt, wie wir nach der Ablehnung der Genschutzinitiative und der von den beiden Räten überwiesenen Genlex-Motion daran gegangen sind, ein griffiges Gesetz zur Gentechnik zu erarbeiten. Ich habe es damals als Vertrauensbeweis erachtet, dass gegen das Gesetz von keiner Seite das Referendum ergriffen wurde. Umso enttäuschender war in der Folge der Umstand, dass mit der Annahme der Initiative «Gentechnik-Motorium in der Landwirtschaft» unsere sorgfältige Arbeit beim Gentechnikge-

gesetz vorübergehend teilweise «ausser Kraft gesetzt» wurde. Das Beispiel der Gentechnikgesetzgebung kann sehr gut die Grenzen seriöser parlamentarischer Arbeit aufzeigen. Selbst wenn man aufzeigen konnte, dass innert der Moratoriumsfrist von drei Jahren keine gentechnisch veränderten landwirtschaftlichen Pflanzen kommerziell angebaut worden wären, war es nicht möglich, das Volk davon zu überzeugen.

Als ein durchaus mit spürbarer Nachwirkung erfolgreiches Pfand darf auch die 2004 äusserst knapp verworfene Volksinitiative «Postdienst für alle» betrachtet werden. Gleichzeitig hat die kürzlich eingereichte Initiative «für eine starke Post», die u.a. die Beibehaltung eines flächendeckenden Poststellennetzes und des Briefmonopols verlangt, zweifelsohne die Totalrevision des Postgesetzes und des Postorganisationsgesetzes wesentlich beeinflusst. Als Präsident der zuständigen Kommission war es mir ein Anliegen, eine Lösung zu finden, die wo möglich auch den Anliegen der beiden Initiativen Rechnung trägt, ohne dabei die Zielrichtung einer wettbewerbs- und zukunftsfähigen Postversorgung aus den Augen zu verlieren oder in das Risiko einer kaum zu gewinnenden Referendumsabstimmung zu laufen. Insofern können Volksinitiativen einen durchaus treibenden oder auch hemmenden Einfluss auf die Gesetzgebung haben. Was nun als treibend oder hemmend eingeschätzt wird, ist je nach Betrachtungsweise verschieden. Was die Postgesetzgebung betrifft, so sind die beiden genannten Initiativen – in Abweichung zu Wolf Linders These – eher als Festigung des Status quo zu betrachten.

4 Volksinitiativen als Mittel der Parteien

Wolf Linder hat das Instrument der Volksinitiative auch als Mittel der internen Mobilisierung und der Selbstinszenierung, ja als eigentlicher Wahlhelfer der Parteien bezeichnet. Wer die jüngst lancierten Volksinitiativen im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen ansieht, wird unschwer feststellen, dass diese These nicht von der Hand zu weisen ist. Die Liste der in der Bundeskanzlei angemeldeten Volksinitiativen ist lang. Einige Beispiele dazu: Die CVP besinnt sich auf ihren Ruf als Familienpartei und verlangt die Abschaffung der Heiratsstrafe sowie in einer zweiten Initiative die Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen. Die SVP will – wenn auch ein wenig verhalten (und vermutlich in der leisen Hoffnung, dass das Anliegen letztlich scheitert) – die Wahl der Bundesräte durch das Volk. Die FDP nimmt sich als wirtschaftsnahe Partei vor, die Bürokratie zu stoppen. Es bleibt die Frage, ob ein solches Verlangen in die Verfassung gehört. Die Linke will – obschon ein solches Begehren schon einmal abgelehnt wurde – eine öffentliche Krankenkasse. Auch verlangt sie auf dem Initiativweg – angespornt durch den Erfolg im Kanton Zürich – das Verbot der Pauschalbesteuerung. Die

Grün-Liberalen wollen die Mehrwertsteuer abschaffen, dafür umso mehr die Energie besteuern. Sie nutzen gekonnt die Gunst der Stunde. Auffällig ist, dass neuerdings nicht nur Klein- oder Oppositionsparteien, sondern auch die in die Enge getriebenen staatstragenden Mitteparteien von diesem Instrument Gebrauch machen, derweil sie in früheren Zeiten dank ihrer Stellung ihre Anliegen direkt auf dem parlamentarischen Weg, wenn nicht sogar über ihre Mitglieder im Bundesrat einbringen konnten. Da Volksinitiativen dem obligatorischen Referendum unterliegen, werden sich sowohl Bundesrat und Verwaltung sowie in der Folge das Parlament und letztlich auch der Stimmbürger und die Stimmbürgerin vermehrt damit beschäftigen müssen. Ob diese Flut von Initiativen die direkte Demokratie lebendig erhält oder im Gegenteil ermüdet, bleibt abzuwarten. Die tendenziell tiefen Beteiligungen an Abstimmungen und Wahlen lassen vermuten, dass auch eine direkte Demokratie an Grenzen der Belastbarkeit stossen kann.

5 Zur Gültigkeit von Initiativen

Ich darf es getrost den Staatsrechtlern und Staatsrechtlerinnen überlassen, sich über das Verhältnis der Gültigkeit von Volksinitiativen zum zwingenden oder zum übrigen Völkerrecht Überlegungen anzustellen. Dies ist bekanntlich ein Thema, das uns in den jüngsten Jahren auch im Bundesparlament intensiv beschäftigt. Nach wie vor haben wir noch keine befriedigende Lösung gefunden. Es ist deshalb nicht überraschend, dass in jüngster Zeit verschiedenste parlamentarische Vorstösse eingereicht wurden, die zum Ziel haben, diesen Konflikt in einer geeigneten Form zu lösen. Es ist insbesondere für die Bundesversammlung als Legislative störend, wenn angenommene Volksinitiativen Völkerrecht verletzen oder durch das Gesetz nicht völkerrechtskonform umgesetzt werden können. Als Beispiel hierzu sei die vom Volk angenommene Ausschaffungsinitiative erwähnt. Frau Nationalrätin Viola Amherd schreibt in ihrer parlamentarischen Initiative, dass diese Situation sowohl aus der Sicht der Volksrechte wie auch aus derjenigen des Rechtsstaates unbefriedigend sei. Es sei deshalb ein Ausweg zu suchen, der dem Rechtsstaat und dem Demokratiegebot angemessen Rechnung trage. Auch in den nächsten Jahren werden sich Bundesrat und Parlament weiter mit dem Verhältnis von Volksinitiativen und Völkerrecht befassen müssen. Es bleibt offen, zu welchem Zeitpunkt und wer allenfalls eine Initiative im Hinblick auf deren Rechtsgültigkeit prüft und verbindlich entscheiden kann, ob eine Initiative in der von den Initiantinnen und Initianten geforderten Form lanciert werden kann. Wer immer diese Aufgabe ausführt, erhält in unserem direkt demokratischen System eine hohe Entscheidungskompetenz. Da bis anhin das Parlament diese Zuständigkeit für sich, und dies erst nach Einreichen der Initiative beanspruchte, wird es sich sehr wohl überlegen, diese Kompetenz allenfalls an

eine andere Instanz – so etwa das Bundesgericht – zu delegieren. Wenn es das Bundesgericht wäre, könnte die Frage aufgeworfen werden, ob dann folgerichtig die gleiche Instanz die Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen prüfen müsste. Damit wären wir bei der Verfassungsgerichtsbarkeit angelangt, die schon wiederholt verworfen wurde.

Etwas einfacher gestaltet es sich mit dem zweiten Sachverhalt der «Einheit der Form und der Materie», über die bei jeder bundesrätlichen Botschaft zu einer Volksinitiative berichtet wird. Als Beispiel einer deswegen als ungültig erklärten Volksinitiative kann diejenige für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik, die sogenannte Halbierungsinitiative aus dem Jahre 1994 erwähnt werden.

Solche Fälle sind jedoch selten. Von den 282 bis heute zustande gekommenen Initiativen sind gerade mal deren vier als ungültig erklärt worden.

6 Die Volksinitiative im Zwist mit anderen Verfassungsbestimmungen

Als Mitglied der Wissenschafts-, Bildungs- und Kulturkommission habe ich aktiv mitgeholfen, nach dem bundesrätlichen «Nein» und dem ebenso deutlichen nationalrätlichen «Ja» zur Volksinitiative «Jugend und Musik» einen direkten Gegenentwurf auszuformulieren. Wie ist es dazu gekommen? Ende 2008 hat ein Initiativkomitee, dem federführend der Schweizerische Musikrat vorsteht, die Volksinitiative «Jugend und Musik» mit über 150'000 Unterschriften eingereicht. Die Initiative verlangt einen neuen Artikel 67a (BV) zur musikalischen Bildung. Darin werden Bund und Kantone aufgefordert, die musikalische Bildung, insbesondere diejenige von Kindern und Jugendlichen, zu fördern. Nebst dieser grundsätzlichen Forderung verlangt die Initiative im zweiten Abschnitt des neuen Verfassungsartikels, dass der Bund Grundsätze festlegt für den Musikunterricht an Schulen, den Zugang der Jugend zum Musizieren sowie die Förderung musikalisch Begabter.

Was nun die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen betrifft, so möchte ich bei meinem Blick in die Vergangenheit auf das Jahr 2006 verweisen, wo Volk und Stände mit einer sehr hohen Zustimmung und nach jahrelangen parlamentarischen Vorverhandlungen die neue Bildungsverfassung angenommen haben. Diese besagt, welche Kompetenzen welcher staatlichen Ebene zukommen und wo der Bund allenfalls subsidiär eingreift, wenn die Kantone auf dem Weg der Koordination nicht zum Ziel kommen. Da ich damals die in der WBK dazu gebildete Subkommission leitete, erinnere ich mich genau, wie dezidiert wir damals diese Aufgabenverantwortung den Kantonen zuteilten. So ist es für mich verständlich, dass sich die Bildungsverantwortlichen in den Kantonsregie-

rungen, in der EDK und beim Bund auch bei dieser Initiative an der Bildungsverfassung und an den dort enthaltenen Kompetenzausscheidungen orientieren.

Als drittes zeitliches Element lohnt sich ein Blick auf das Kulturförderungsgesetz, dessen Botschaft der Bundesrat 2007 verabschiedete, also im gleichen Jahr, wie die vorliegende Initiative zur Vorprüfung eingereicht wurde. Diesem Gesetz haben wir im Parlament – im Wissen um die Anliegen der anstehenden Initiative – einen Artikel 12 eingefügt, welcher gestützt auf den Verfassungsartikel 69 Absatz 2 den Bund verpflichtet, in Ergänzung zu kantonalen und kommunalen Bildungsmaßnahmen die musikalische Bildung zu fördern.

Ich habe damals mein Mittun bei dieser Initiative unter dem Vorbehalt zugesichert, dass dieser Konflikt im Rahmen der parlamentarischen Beratung behoben werden müsse. Der Nationalrat hat nun die Initiative entgegen dem Antrag des Bundesrates mit grossem Mehr zur Annahme empfohlen. Wer das Protokoll aus dem Nationalrat liest, wird unschwer feststellen, dass der Stellenwert der Musik dort sehr viel Sympathie genoss, dass jedoch bei dieser Euphorie die verfassungsrechtlichen und föderalistischen Bedenken kaum Beachtung fanden.

Kommen wir zum direkten Gegenentwurf: Dieser ist nach dem Entscheid im Nationalrat in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Kultur und dem Bundesamt für Justiz und unter fachlicher Begleitung von Professor Ehrenzeller, Professor Richli und Dr. h.c. Gerhard Schuwey entstanden. Ich habe diesen Entwurf in die Kommission eingebracht. Zwanzig Kantone und die EDK befürworten diesen Gegenentwurf in der von der WBK durchgeführten Vernehmlassung. Der zuständige Departementvorsteher äusserte sich im Ständerat dahingehend, dass der Bundesrat aus staatsrechtlichen Gründen die Initiative nach wie vor ablehne, einem direkten Gegenentwurf hingegen zustimmen könnte, sofern die Initiative zurückgezogen würde.

Der direkte Gegenentwurf regelt, in Analogie zur Formulierung im Bildungsgrundsatzartikel 61a, in Artikel 67a Absatz 1, welche staatliche Ebene im Musikunterricht wofür zuständig ist. Damit ist auch klar, dass die Musikausbildung in der Volksschule Sache der Kantone und in der Berufsbildung Bundeskompetenz ist.

Der Ständerat hat in der Frühjahrsession die Initiative abgelehnt und dem Gegenentwurf zugestimmt. Es wird sich zeigen, ob sich in dieser Sache eine einvernehmliche Lösung ergibt. Sollte jedoch der Zwist zwischen zwei Verfassungsbestimmungen bestehen bleiben, so ergibt sich selbst bei einer Annahme der Initiative eine unbefriedigende Situation, die unsere noch junge Bundesverfassung schon aus rechtsästhetischen Gründen – wenn ich es so ausdrücken darf – nicht verdient hat.

7 Schluss

Ich habe Ihnen eingangs erklärt, dass ich weniger ein juristisches Exposé als vielmehr einen praktischen Erfahrungsbericht bieten kann. Nachdem wir 2009 den sechs Jahre vorher etwas zu euphorisch ausgelegten Vorschlag der Einführung der allgemeinen Volksinitiative sanft und leise wieder aus der Verfassung entsorgt haben, sind Bundesrat und Parlament auch bei den beiden verbleibenden Initiativformen bereits genügend ausgelastet. Dabei darf auch nicht vergessen werden, dass die Behandlungsfristen gemäss dem Parlamentsgesetz in unserem Zweikammersystem mit Milizpolitikerinnen und Milizpolitikern zuweilen knapp bemessen sind. Die Qualität unserer direkten Demokratie sollte sich mitunter auch dadurch auszeichnen, dass die Bürgerinnen und Bürger vom Initiativrecht sorgfältig und wohl überlegt Gebrauch machen. Am direktesten lässt sich meiner Meinung nach die politische Mitwirkungskraft eines Bürgers oder einer Bürgerin umsetzen, wenn er oder sie diejenigen Mitglieder in das Parlament wählt, die möglichst gut seinen respektive ihren Vorstellungen entsprechen. Und dazu hat ja diesen Herbst wiederum Gelegenheit bestanden!

Peter Bieri, Dr. sc. techn., Ständerat des Kantons Zug, E- Mail: peter.bieri@parl.ch

Literatur

Linder, Wolf, 2005, Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven. 2. Aufl. Bern, Verlag Haupt.

Rhinow, René, 2011, Wie weiter mit dem Bundesrat?, Zürich/St. Gallen, Dike Verlag.

Résumé

La présente contribution se fonde moins sur des réflexions relevant du droit constitutionnel que sur les expériences accumulées par l'auteur au cours de ses seize années d'activités parlementaires. Au départ, il y a l'environnement politique. Les initiatives populaires sont l'expression de phénomènes sociaux. Le Conseil fédéral et le Parlement sont mis au défi de saisir les intentions et les motifs profonds qui sont à l'origine des initiatives populaires et d'y réagir de manière intelligente. Pour l'exécutif et le législatif, la difficulté principale réside justement dans le fait qu'ils ne peuvent que réagir. Leur position est d'autant plus inconfortable qu'ils ne peuvent pas prendre en compte uniquement les objectifs spécifiques d'une initiative, mais qu'ils doivent considérer, d'une manière globale, tous les effets qu'elle peut déployer. Dans ce contexte, il apparaît plus important et plus prometteur de disposer d'un gouvernement uni et fort ainsi que d'un parlement actif dans la recherche du consensus que de lancer de nombreuses initiatives.