

Die Umsetzung von Volksinitiativen – Einführung in das Tagungsthema

Martin Wyss | *Die Verfassungsinitiative betritt das Gelände der Rechtsordnung mit einem Kompass in der einen Hand und einer Gehhilfe in der anderen – sie weiss zwar, wohin sie will, braucht aber die gesetzgeberische Konkretisierung, um zum Ziel zu gelangen. Durch Volksinitiativen geschaffenes Verfassungsrecht muss vom Gesetzgeber zur Vollendung gebracht werden, was immer häufiger zum politischen Streit darüber geführt hat, ob die Umsetzung korrekt und fair erfolgt. Wenn sich die Volksinitiative geradezu wesensmässig gegen die Politik von Bundesrat und Parlament richtet, dann werden sich vor allem Initiativkomitees gut überlegen müssen, wie man auf die Umsetzungsrenitenz der politischen Organe reagieren will. Die Tagung will Methoden und Verfahren, mit denen durch Volksinitiativen geschaffenes Verfassungsrecht normativ operabel gemacht wird, rechtlich und historisch untersuchen. Exemplarisch sollen ausgewählte Beispiele aus Bund und Kantonen in Erinnerung gerufen und die daraus gezogenen Lehren vorgestellt werden. Die von der politologischen Forschung ermittelten Reformbereiche und -richtungen werden zur Diskussion gestellt.*

Inhaltsübersicht

- 1 Am Anfang war das Wort ...
- 2 Beobachtungen zur verfassungsrechtlichen Gegenwart
 - 2.1 Umsetzungsbedarf und Umsetzungsflexibilität von Volksinitiativen
 - 2.2 Volksinitiativen als Empörungsplattformen
 - 2.3 Kampfzone «Umsetzung»
- 3 Eine Tagung zum Brückenbau zwischen Verfassung und Gesetzgebung

1 Am Anfang war das Wort ...

Das Thema, ob, wie und von wem Volksinitiativen umzusetzen sind, scheint politisch links wie rechts, in Öffentlichkeit und Wissenschaft unter den Nägeln zu brennen. Eine etwas unspezifische Suche in Google mit den Begriffen «Umsetzung» und «Volksinitiative» fördert deutlich mehr als 150 000 Treffer zu Tage. Der Streit, ob und wie durch Volksinitiativen geschaffenes Verfassungsrecht umzusetzen ist, entzündet sich am Wortlaut. Die politische Debatte um Bedeutung und Grenzen des Wortlauts von Volksinitiativen – und damit verbunden auch um die Frage, wer mit welchen Dokumenten und Verlautbarungen die Deutungshoheit behalten könnte – wird mit wachsender Konfrontationsfreudigkeit geführt. Die bundesrätlichen Vorschläge¹ zur Umsetzung der am 18. Mai 2014 angenommenen Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» haben Initianten wie deren Gegner veranlasst, sich wechselseitig vorzuwerfen, man würde den Verfassungstext nicht respektieren und Handlungsspielräume in den Text lesen, die bei der Abstimmung noch gar nicht thematisiert worden seien.²

Bei der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» wiederum gehen die Meinungen von Bundesrat und Initiativkomitee auseinander bei der Frage, wer alles als «Dritter» zu verstehen sei;³ zudem irritiert die Übergangsbestimmung⁴ mit ihren Anwendungsbefehlen und Zuständigkeitszuweisungen in politischer und juristischer Hinsicht.

2 Beobachtungen zur verfassungsrechtlichen Gegenwart

2.1 Umsetzungsbedarf und Umsetzungsflexibilität von Volksinitiativen

Lehre und politische Praxis sind sich einig, dass der Verfassungstext beim Wort zu nehmen ist, und zwar grundsätzlich unabhängig davon, ob er auf eine Volksinitiative oder eine Behördenvorlage zurückgeht. Dass Wortlaut und Initiatividee in einem strapaziösen Spannungsverhältnis stehen können, zeigt sich vielfach im Moment der gesetzgeberischen Umsetzung. Das Bundesgericht hatte bereits im 19. Jahrhundert klarzustellen, dass die Volksinitiative zwar einerseits «die Behörde gezwungenerweise in Thätigkeit» setze, weil mit ihr «gesetzgeberische Ideen, die im Volke vorhanden sind, durchgebracht werden»⁵; der Initiativinhalt aber «bildet von vornherein für die vorbereitende Behörde die Schranke in der Gestaltung und selbständigen Verarbeitung des Gegenstandes der Initiative, [...]»⁶ Je grösser die Erfolgsquote von Volksinitiativen geworden ist, umso mehr sind Umsetzungsbedürftigkeit und -flexibilität des Wortlauts⁷ zum politischen Kampftema geworden. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber aufgerufen sein kann, Schnittstellen und Übergänge zwischen einer – vordergründig direkt anwendbaren – Volksinitiative und dem bestehenden Verfassungsrecht und den darin verkörperten Wertungen und Interessenabwägungen zu konstruieren: «Bei Art. 121 Abs. 3 BV handelt es sich als Ganzes ohne die erforderliche Feinabstimmung auf Gesetzesstufe deshalb um eine wertungsmässig offene Norm, die dem Gesetzgeber einen Konkretisierungsspielraum belässt. Ihr Verhältnis zu den anderen Verfassungsbestimmungen und -prinzipien bedarf der Klärung. Diese kann – aus Gründen der Gewaltenteilung – zurzeit nicht durch das Bundesgericht erfolgen. Die entsprechende Verantwortung obliegt dem Gesetzgeber (Art. 121 Abs. 4 BV).»⁸

2.2 Volksinitiativen als Empörungsplattformen

Die Volksinitiative ist nicht auf dem Rütli erfunden worden, sie war kein Pfeil in Tells Köcher und ist keine originäre Errungenschaft des Bundesstaates von 1848. Es brauchte das kantonale Verfassungslabor und ein zähes Ringen zwischen liberalen Kreisen und der katholisch-konservativen Bewegung, bis am 5. Juli 1891 183 029 Stimmberechtigte Ja sagten zur Einführung der Volksinitiative auf Bundesebene, bei 120 599 Nein-Stimmen.⁹ Für die Initiative wurde unter anderem mit dem Argument geworben, sie würde es den Wählern gestatten, «sich um ein

positives Programm zu scharen, anstatt sich bloss zum Umstürze und zum Zerstören zu vereinigen» (so einer der Väter der Genfer Verfassung von 1868 und spätere Nationalrat Charles Friderich¹⁰ gegenüber Alfred Escher)¹¹. Heute hat der Wind gedreht: Die Initiative wird als Empörungsvehikel bewirtschaftet und als Widerstandsmanifest genutzt. Sie bedient – wie es *Alain Griffel* formuliert – «das zunehmende Bedürfnis vieler Stimmberechtigter, mit dem Stimmzettel ein Zeichen zu setzen, verbunden mit dem abnehmenden Bewusstsein, dass sie damit eine dauerhafte Regelung in die Verfassung aufnehmen»¹². Entsprechend wird auch der bisweilen «auffallend lockere Umgang mit Texten von Volksinitiativen» gerügt.¹³ Mittlerweile liegen – wieder einmal? – zahlreiche Vorschläge vor, wie man dem Infarkt-Patienten «Volksinitiative» auf die Beine helfen könnte¹⁴ – Vorschläge, wie jene von *Avenir Suisse*¹⁵, welche die politische und rechtswissenschaftliche Diskussion der nächsten Zeit befeuern werden.

Einmal von Volk und Ständen angenommen sind die meisten Volksinitiativen eher mit einem *Nasciturus*, einem zwar gezeugten, aber noch nicht geborenen Kind zu vergleichen: Damit sie normative und damit gesellschaftlich relevante Wirkung entfalten können, bedürfen sie der gesetzgeberischen Umsetzung. Wenige Verfassungsinitiativen begnügen sich damit, unmittelbar und direkt anwendbares, anspruchsbegründendes und justiziables Recht zu schaffen, das mit Annahme durch Volk und Stände wirksam wird. Selbst Initiativen, die vordergründig wenig konkretisierungsbedürftig erscheinen mögen, werden heute einer legislativen Umsetzung zugeführt. Im Falle der Verjährungsinitiative erklärte die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, «der neue Artikel 123b BV müsse im Strafgesetzbuch konkretisiert werden, damit die Rechtssicherheit und eine einheitliche Anwendung dieser Bestimmung gewährleistet seien»¹⁶. Stimmen, welche – wie im Fall der Verwahrungsinitiative geschehen – auf die Konkretisierung durch Lehre und Rechtsprechung setzen, statt den Gesetzgeber zu bemühen, finden heute kaum noch Mehrheiten.¹⁷

Man mag «Umsetzung» als «gegenwärtiges Modewort» abtun, wie es beispielsweise *Yvo Hangartner* gemacht hat, der für den traditionellen Begriff des Ausführungsgesetzes plädierte;¹⁸ der Befund bleibt der Gleiche: Der Gesetzgeber muss neues Verfassungsrecht operationalisieren, in die bestehende Werte- und Normensystematik integrieren und die verfassungsrechtlichen Handlungs- sowie Ordnungsbefehle verwirklichen. «Eine Volksinitiative», so konstatierten daher auch *Adrian Vatter* und *Bettina Stauffer* nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative, «hat nach der ersten grossen Hürde der Annahme durch das Volk noch lange nicht alle Hindernisse überwunden, sondern steht erst am Anfang. Der Vollzug von Volksinitiativen ist ein dynamischer Verhandlungsprozess mit einer Vielzahl von Beteiligten mit unterschiedlichen Interessen».¹⁹

2.3 Kampfzone «Umsetzung»

Der Begriff «Umsetzung» ist im Zusammenhang mit an der Urne erfolgreichen Volksinitiativen daher auch zum Kampfbegriff mutiert: Initianten werfen den politischen Instanzen vor, sie würden mit einer überflüssigen «Umsetzungsgesetzgebung» den Volkswillen verwässern oder gar ignorieren; Bundesrat und Verwaltung, die zuvor eine Initiative zur Ablehnung empfohlen hatten, versuchen mit gesetzgeberischen Differenzierungen und verfahrensrechtlichen Ausgestaltungen den Verfassungsauftrag optimal ins bestehende Normen- und Wertgefüge einzufügen. Und Initiativen machen dem Gesetzgeber zusätzlich Beine: Handelt der Gesetzgeber nicht zügig genug, so wird mit dem Kniff des gewaltenteiligen Durchgriffs der Bundesrat ermächtigt, «die nötigen Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg» zu erlassen.²⁰ Von Lehre und politischer Öffentlichkeit anscheinend noch nicht bewusst wahrgenommen könnte hinter solchen Mechaniken eine Revitalisierung der Debatte für den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit schlummern: Während die bundesrätliche Ausführungsverordnung – etwa zur Zweitwohnungsinitiative – durchaus der bundesgerichtlichen Überprüfung zugänglich ist, wird es ein Bundesgesetz aufgrund von Artikel 190 BV nicht mehr sein. Es wird interessant zu beobachten sein, wie man politisch und verfassungsrechtlich dem Paradox entrinnen will, das entstehen könnte, wenn das Bundesgericht eine Verordnungsbestimmung als verfassungswidrig klassiert hat, weil sie den Vorgaben der Initiative nicht genügt, der Gesetzgeber aber genau die Bestimmung redaktionell und inhaltlich unverändert in das bundesgerichtlich nicht korrigierbare Bundesgesetz aufnimmt.

3 Eine Tagung zum Brückenbau zwischen Verfassung und Gesetzgebung

Methoden und Verfahren der Umsetzung von Volksinitiativen geraten immer mehr in den Fokus des wissenschaftlichen und politischen Interesses. So beschäftigte sich etwa die Bundesverwaltung mit der Frage, ob die Beziehungspflege mit Initiativkomitees bei der Umsetzung «ihrer» Initiativen etwas genauer zu regeln wäre. Dass Vertretungen von Initiativkomitees in Arbeitsgruppen Einsitz erhalten, die das Ausführungsrecht entwerfen sollen, ist mittlerweile zwar gängige, aber politisch nicht zwingend erfolgversprechende Strategie.

Für die Wissenschaft hat es das Zentrum für Demokratie übernommen, mit einem gross angelegten, vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Forschungsprojekt den Umsetzungsproblemen auf die Schliche zu kommen: «Problemfelder», so konstatiert das Team um *Andreas Glaser*, «sind die Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Vorgaben sowie der Schutz der in der Bundesverfassung verankerten Grundrechte und rechtsstaatlichen Prinzipien. [...] Die Initiant/innen äussern unter grosser medialer Beachtung regelmässig Enttäuschung und Frustration über

die als mangelhaft und zu langsam empfundene Umsetzung.»²¹ Die diesjährige Tagung will Methoden und Verfahren, mit denen durch Volksinitiativen geschaffenes Verfassungsrecht normativ operabel gemacht wird, rechtlich und historisch untersuchen. Exemplarisch sollen ausgewählte Beispiele aus Bund und Kantonen in Erinnerung gerufen und die daraus gezogenen Lehren vorgestellt werden. Das Interesse am Thema und seinen Verfaltungen und Verwerfungen im aktuellen politischen Kontext ist gross und – wichtiger noch – berechtigt: Das Thema fordert auf zum Brückenbau zwischen Verfassungsrecht und politischer Praxis. Quasi an beiden Seiten des Ufers werden Brückenköpfe und Anschlussstellen skizziert und es müsste für eine Land, das so stolz ist auf seine architektonisch kühnen Brückenbauten und ihre Erbauer, doch möglich sein, auch auf dem Gebiet der Verfassungs- und Gesetzgebungspolitik grosse Spannweiten mit tragfähigen und, wer weiss, vielleicht sogar eleganten Fahrbahnen zu überwinden.

*Martin Wyss, Präsident der SGG, Bundesamt für Justiz und Universität Bern,
E-Mail: martin.wyss@bj.admin.ch*

Anmerkungen

- 1 Der Bundesrat hat in seiner Vernehmlassungsvorlage zwei Varianten für die Regelung im Strafgesetzbuch vorgeschlagen.
- 2 Nadine Jürgensen, Initianten bekämpfen Sommarugas Ausnahmen, NZZ vom 22. Juni 2015.
- 3 Hansueli Schöchli, Wenn Initiativkomitees über ihre eigenen Texte stolpern, NZZ vom 26. August 2015. In seiner Botschaft hat der Bundesrat angekündigt, dass der Gesetzgeber zu bestimmen hätte, wer als Dritter verstanden werden müsste, und angedeutet, dass man von einem weiten Begriff ausgehen dürfe: «Die Frage, wer unter den Begriff der Drittperson fällt, wird vom Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung der Initiative zu klären sein. Als eine mögliche Interpretation könnte festgelegt werden, dass es im Rahmen eines Verfahrens die betroffene Person, die Behörde und die Dritten gibt. Bei dieser Auslegung wäre der Begriff der Drittperson weit gefasst. Beispielsweise würde eine Muttergesellschaft bei einer Angelegenheit zwischen einer Tochtergesellschaft und der Behörde darunter fallen. In der Schweizer Gesetzgebung ist der Begriff der Drittperson in anderen als steuerlichen Bereichen sehr weit gefasst und schliesst auch Verwaltungsbehörden und Einrichtungen des öffentlichen Rechts mit hoheitlichen Funktionen ein.» (BBl 2015 7043, hier 7066)

- 4 Die Übergangsbestimmung hat folgenden Wortlaut: «¹ Artikel 13 tritt in seiner geänderten Fassung mit Annahme durch Volk und Stände in Kraft. ² Artikel 13 Absatz 2, soweit er den Schutz der finanziellen Privatsphäre regelt, und Absatz 4 ist für alle rechtsanwendenden Behörden massgebend. ³ Der Gesetzgeber passt innerhalb von drei Jahren die Gesetze an Artikel 13 Absatz 2, soweit er den Schutz der finanziellen Privatsphäre regelt, und Absätze 4–7 an. Der Bundesrat erlässt innerhalb eines Jahres die bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderungen erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu Artikel 13 Absätze 4 und 5.»
- 5 BGE 25 I 64, S. 78
- 6 A.a.O., S. 79
- 7 Für die Rechtssetzungslehre könnte es spannend sein zu erforschen, mit welcher Sorgfalt, aber auch in welchen internen Verfahren Initiativtexte redigiert und lanciert werden. Soweit ersichtlich ist das Thema – von einer Masterarbeit abgesehen – bisher wissenschaftlich nicht aufgegriffen worden.
- 8 BGE 139 I 16, E. 4.3.4, S. 26
- 9 Die Stimmbeteiligung betrug damals 49,3 Prozent.
- 10 http://de.wikipedia.org/wiki/Charles_Friderich
- 11 Zitiert nach Thomas Zaugg, Kein einig Volk von Demokraten, Das Magazin Nr. 48/2014, S. 29 ff., 30.
- 12 Alain Griffel, Volksinitiative: auf dem Weg zur allgemeinen Anregung? ZBl 2014 S. 401 f., S. 401.

- 13 Hansueli Schöchli, Die lockeren Sitten im Umgang mit Volksinitiativen, NZZ 7. Oktober 2014, S. 13.
- 14 Der Ökonom Hans Gersbach hat kürzlich die Idee eines Assessment-Votings vorgestellt; NZZ vom 28. April 2015.
- 15 www.avenir-suisse.ch/44727/volksinitiative/
- 16 BBl 2011 5977, hier 5982
- 17 Siehe beispielsweise BBl 2006 889, hier 897.
- 18 Yvo Hangartner, Unklarheiten bei Volksinitiativen – Bemerkungen aus Anlass des neuen Art. 121 Abs. 3–6 BV (Ausschaffungsinitiative), AJP 2011, S. 471 ff., S. 472.
- 19 www.nzz.ch/aktuell/startseite/vollzug-ohne-das-volk-1.16398100
- 20 So Art. 197 Ziff. 8 der am 14. Juni 2015 in der Abstimmung gescheiterten Stipendieninitiative. Dieser «Kniff» ist allerdings nicht ganz neu: So enthielt die Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik die folgende Übergangsbestimmung: «Der Bundesrat hat spätestens innert 3 Jahren den eidgenössischen Räten ein Bundesgesetz vorzulegen, das den Grundsätzen des Artikels 69^{ter} entspricht.» Auch die Volksinitiative «Zur Rettung unserer Gewässer» aus dem Jahre 1992 sah Ähnliches vor: «Bis zum Vorliegen der gesetzlichen Bestimmungen erlässt der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsvorschriften und regelt insbesondere das Bewilligungs- und Sanierungsverfahren. Liegen diese Vorschriften zwei Jahre nach Annahme von Artikel 24^{octies} nicht vor, dürfen nur noch wasserbaupolizeiliche Eingriffe bewilligt werden.»
- 21 www.zdaarau.ch/de/forschung/fsp1/umsetzung.php

Résumé

L'initiative constitutionnelle opère dans l'ordre juridique avec une boussole dans une main et un déambulateur dans l'autre : elle sait où elle souhaite se rendre mais elle a besoin d'une concrétisation législative pour y arriver. Le droit constitutionnel créé par les initiatives populaires doit être réalisé par le législateur, ce qui conduit toujours plus fréquemment à des controverses politiques sur la manière dont cette concrétisation s'effectue. Comme l'initiative populaire, par essence, est dirigée contre la politique menée par le Parlement et le Conseil fédéral, les comités d'initiative devraient soigneusement réfléchir à ce qu'impliqueront les résistances des autorités politiques chargées, le moment venu, de mettre en oeuvre le contenu de l'initiative. La Journée scientifique étudiera, sous l'angle historique et juridique, les méthodes et les procédures avec lesquelles le droit constitutionnel créé par des initiatives populaires peut être rendu normativement opératoire. Des exemples aux niveaux fédéral et cantonal illustreront le propos et permettront de tirer certains enseignements. Les domaines et les buts des réformes envisagées par les recherches de politologues seront abordés par d'éminents représentants issus de l'administration ainsi que des milieux politiques et scientifiques, afin de mieux comprendre les exigences pratiques qui en découlent.