

Volksinitiativen – eine Herausforderung für den Gesetzgeber

Zeiten ändern sich – eine Wahrheit, die auch an der SGG nicht spurlos vorbeigegangen ist. Würden wir das Zeitrad 16 Jahre zurückdrehen, dann würde auf der Affiche der Tagung stehen, dass man vor dem zweistündigen Mittagessen zwei Referate vorgetragen erhält und dass man den Nachmittag in Arbeitsgruppen zu verbringen habe. Dafür wurde ein einheitlicher Beitrag von 100 Franken erhoben. Heute beginnen wir früher, machen wir kürzere Mittagspausen und verlangen mehr. Dafür bekommen Sie aber auch mehr Referate geboten und werden nicht dem Arbeitsgruppenzwang zum aktiven Mittag ausgesetzt. Diese Veränderungen sind – jedenfalls für dieses Jahr – nicht nur den seit 1995 veränderten Tagungsgewohnheiten und -ansprüchen geschuldet, sondern dem Thema. Um Gesetzgebungsfragen der Volksinitiative sinnvoll betrachten und gewinnbringend untersuchen zu können, braucht es einen um den Gegenstand herumwandernden Blick, braucht es Perspektivenwechsel und die unterschiedlich geschliffenen und fokussierten Optiken der Zivilgesellschaft, der juristischen und politologischen Wissenschaften, der politischen Alltagsarbeit in Legislative und Exekutive.

«Volksinitiativen als Herausforderung für den Gesetzgeber» rückt ein politisches Recht in das Rampenlicht der Rechtsetzungslehre, das mehr ist als ein Demokratie-Tool, mehr ist als ein «Antriebselement der direkten Demokratie», wie sie etwa in der Broschüre «Der Bund kurz erklärt» charakterisiert wird (Der Bund kurz erklärt 2011, S. 17). Die Volksinitiative ist das politische Identifikationsmerkmal der Schweiz. Kürzlich hat Jeroen van Rooijen, der Stil-Papst der NZZ, seine Texte aus der Rubrik «Zerlegt» des NZZ Folio in Buchform veröffentlicht. In dieser Rubrik hat er jeweils ein Kleidungsstück in seine Einzelteile aufgetrennt und von den Geschichten erzählt, die hinter dem Kleidungsstück, seinem Schöpfer oder seiner Schöpferin oder dem produzierenden Unternehmen stehen. Der Klappentext des Buches wirbt wie folgt um die Leserschaft: *Der Autor blickt hinter den schönen Schein. Er nimmt Klassiker der Mode ins Visier, trennt sie mit Messer und Schere auf und erkundet ihre Geheimnisse. Dieser Prozess verrät viel über Material und Verarbeitung, Herkunft, Produktionswege und Identität einer Marke. (...) Wer «Zerlegt» liest, begreift, dass es mit dem genialen Wurf eines Designers nicht getan ist. Mit nur wenigen Anpassungen könnte dieser Text auch in einem Staatskundebuch stehen und dann wie folgt lauten: Der Autor blickt hinter den schönen Schein. Er nimmt einen Klassiker der Demokratie ins Visier, trennt ihn mit akade-*

mischem Messer und mit politologischer Schere auf und erkundet seine Geheimnisse. Dieser Prozess verrät viel über Zivilgesellschaft und Stimmvolk, gesellschaftliche Strömungen, politische Prozesse und Identität der Eidgenossenschaft. (...). Wer «Zerlegt» liest, begreift, dass es mit dem genialen Wurf des Verfassungsgebers nicht getan ist.

Einer wissenschaftlichen Gesellschaft wie der SGG, die gemäss ihren Statuten «das Interesse für die rechtlichen und sprachlichen Probleme der Gesetzgebung und deren gesellschaftliche Auswirkungen» fördern will (Art. 1 Abs. 1 Bst. a), geht es allerdings weniger um eine isoliert staatsrechtliche oder staatspolitische Betrachtung der Volksinitiative. Uns interessiert die Volksinitiative – und ich konzentriere mich hier und heute auf die ausformulierte Verfassungsinitiative auf Bundesebene – als Form der Gesetzgebung, als Triebfeder für die Gesetzgebung und als Qualitätsmassstab einer Gesetzgebung, für die die Massgeblichkeit des ihr übergeordneten Rechts zentraler Orientierungspunkt ist. Der erste Arbeitstitel, unter dem der Vorstand der SGG die heutige Tagung zu entwerfen sich anschickte, lautete sinnigerweise: «Gesetzgebung trotz oder wegen Volksinitiativen». Zum Ausdruck gebracht werden sollte damit die Idee, dass eine Volksinitiative in der politischen Realität mit dem Ziel eingereicht wird, «das Parlament im Sinne der Initianten zu beeinflussen» (Hangartner/Kley Rz. 374). Mit einer Volksinitiative soll also ein Prozess in Gang gebracht werden, der in irgendeiner Form in Rechtssätze mündet – entweder in Verfassungstexte oder im Falle von indirekten Gegenentwürfen in Gesetzesnormen. Selbst an der Urne nicht erfolgreiche Begehren wirken auf die Gesetzgebung ein. Heribert Rausch vermutete, dass sich «mehr als die Hälfte der zustande gekommenen Initiativen (...) – in unterschiedlichem Ausmass: von ansatzweise bis komplett – in der Rechtsentwicklung» ausprägte (Rausch ZSR 435). Ihm zufolge würde es sich – vielleicht, so möchte ich ergänzen, Wahljahre ausgenommen – so verhalten, dass «die Initianten, das Allgemeinwohl vor Augen, ein echtes Problem angehen, für dessen Lösung dem Gesetzgeber entweder der Wille oder dann der Biss fehlt» (Rausch, 2008, 435). Und Volksinitiativen wollen auch in zeitlicher Hinsicht Druck machen auf Gesetzgebung und Vollzug, indem sie Legislative und Exekutive zu raschem Handeln zwingen: Die Kriegsmaterial-Initiative, die am 29. November 2009 an der Urne scheiterte, sah explizit eine Übergangsbestimmung vor, wonach mit der Annahme der Volksinitiative keine Bewilligungen für Kriegsmaterialausfuhren mehr erteilt werden dürfen – womit verhindert werden sollte, dass sich die Verwirklichung des Anliegens durch die Anpassung des Gesetzesrechts verzögern oder gar verwässern könnte. Ähnlich radikal geht die noch hängige Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen» (siehe dazu die bundesrätliche Botschaft, BBl 2011 2809) vor, wenn sie folgende Übergangsbestimmung formuliert:

«Spätestens sechs Monate nach Annahme von Artikel 118a durch Volk und Stände erlässt der Bundesrat die Bestimmungen zur Umsetzung von Artikel 118a Absätze 2 und 3 auf dem Verordnungsweg; diese gelten bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Gesetze.»

Volksinitiativen und die ihnen gegenübergestellten direkten Gegenentwürfe sind Erscheinungsformen der Rechtsetzung und stellen daher schon für sich genommen einen tauglichen Untersuchungsgegenstand der Rechtsetzungslehre dar. Volksinitiativen sind aber ein Auslöser, ein – um den Begriff der rechtsetzungsmethodischen Phasenlehre zu bemühen – Impuls für eine Gesetzgebung, welche den verfassungsrechtlichen Imperativ umsetzt, konkretisiert, präzisiert. Ich wage zu behaupten, dass mindestens jede zweite Volksinitiative gesetzgeberisch umsetzungsbedürftig ist. Wenn die Volksinitiative «für eine starke Post» (BBl 2009 7999) verlangt, dass der Bund allen Einwohnerinnen und Einwohnern ein flächendeckendes Poststellennetz «zu garantieren» hat, dann ist der Gesetzgeber verpflichtet, diese Garantie zu operationalisieren. Und wie es uns von zahlreichen Verfassungsbestimmungen vertraut ist, sehen auch Volksinitiativen vor, dass der Bund «Vorschriften» zu erlassen habe (so etwa bei der Volksinitiative «Ja zur Hausarztmedizin», BBl 2009 6547) oder dass das Gesetz Ausnahmen bestimmen dürfe (so wiederum die Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen»). Damit wird der Ball – die heisse Kartoffel? – weitergereicht an all jene Akteure, die sich am Gesetzgebungsprozess zu beteiligen haben. Die Vorgabe der erfolgreichen Initiative ist rasch und verfassungstreu in vollzugsfähige und wirksame Rechtssätze zu überführen. Wie juristisch und politisch dornenvoll der Weg vom Verfassungsbefehl zur gesetzgeberischen Ausführung sein kann, wissen all jene Kolleginnen und Kollegen, die in der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative engagiert sind.

In ihrem Bericht zur parlamentarischen Initiative, welche den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative forderte, beschrieb die Staatspolitische Kommission des Nationalrates das Problem u.a. wie folgt:

Direktdemokratische Instrumente müssen einfach und transparent ausgestaltet sein. Die Transparenz ist hier jedoch insbesondere durch den Ermessensspielraum des Parlamentes eingeschränkt: Ist eine allgemeine Volksinitiative einmal eingereicht, so stehen der Bundesversammlung mehrere Optionen im Umgang mit dieser Initiative offen, so dass die Initianten wenig Erwartungssicherheit haben, was mit ihrem Anliegen geschehen wird. Hinzu kommt die Dauer, welche die je nach Fall sehr komplizierten Verfahren in Anspruch nehmen. (BBl 2008 2898)

Ob sich «gewöhnliche» Volksinitiativen hinsichtlich Erwartungssicherheit und Zeitbedarf positiver präsentieren, werden wohl einzelne Initiativkomitees und ihre Exponenten sehr unterschiedlich beurteilen. Wenn Volksinitiativen heute

bisweilen kleinkrämerisch-detailliert redigiert werden, sich ganz bewusst nicht nur auf das beschränken wollen, was man wolkig als verfassungswürdig bezeichnen könnte, dann ist das zweifelsohne eine Reaktion auf enttäuschte Erwartungen und Zweifel an der Verwirklichungsbereitschaft von Exekutive und Legislative. Ob man mit den Möglichkeiten des direkten Gegenentwurfs und der indirekten Gegenvorschläge diese Zweifel zerstreuen kann, mag dahin gestellt bleiben; so oder so müssen die politischen Instanzen, die einer Initiative Gegenmodelle erfolgreich gegenüberstellen wollen, besonders gute inhaltliche und gesetzgebungsmethodische Gründe für die Alternativen ins Feld führen können, wollen sie sich nicht dem Vorwurf aussetzen, sie würden die hinter der Initiative stehenden Anliegen nicht ernst genug nehmen.

Der Vorstand der SGG ist sehr glücklich, dass für all diese Aspekte sachkundige Referentinnen und Referenten gewonnen werden konnten. Dem Vorstand war es ein besonderes Anliegen, dass sich die Referate nicht auf eine – beispielsweise staatsrechtliche – Optik beschränken, sondern dass der Tagungsgegenstand disziplinübergreifend untersucht werden soll. Wenn wir nun heute Verfassungsrechtler, in der Legislative aktive Politikerinnen und Politiker, Führungspersonen aus der Exekutive, Politikologen, Journalisten und Schriftsteller vereinen können, dann glauben wir, dieses Ziel erreicht zu haben.

Martin Wyss, Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung

Literatur

- Yvo Hangartner/Andreas Kley, Zürich 2000, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Heribert Rausch, 2008, Volksinitiativen als Motor der Gesetzgebung, ZSR H./I, S. 425 ff.