

Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht

Bernhard Waldmann | *Der vorliegende Beitrag wagt einen Blick auf den komplexen Vorgang der Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht. Dabei sollen zunächst der Begriff und der Gegenstand der «Umsetzung» etwas genauer unter die Lupe genommen werden. Daran anschliessend wird auf einzelne rechtliche Fragestellungen eingegangen, wobei sich die Analyse auf die Bundesebene und einige «Brennpunkte» – unmittelbare Anwendbarkeit, Verhältnis zur übrigen Verfassung, Zuständigkeiten zur Umsetzung – beschränkt. Im Rahmen von Schlussgedanken werden mögliche Ursachen für die rechtlichen Probleme bei der Umsetzung benannt und Handlungsansätze zur Verbesserung aufgezeigt.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Die «Umsetzung des Volkswillens» als trügerisches Leitbild
 - 2.1 Der «Volkswille» als Ergebnis einer Auslegung
 - 2.2 Die «Umsetzung» als komplexer und mehrdimensionaler Prozess
- 3 Rechtliche Brennpunkte
 - 3.1 Unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht oder Gesetzgebungsauftrag?
 - 3.2 Verhältnis zur übrigen Verfassung
 - 3.3 Zuständigkeiten
- 4 Schlussgedanken

1 Einleitung

Seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bereits über 73 Volksinitiativen auf Verfassungsänderung abgestimmt.¹ Davon sind immerhin zehn Initiativen (das entspricht rund 13,7 %) angenommen worden. Bei einigen dieser Initiativen – insbesondere bei der «Verwahrungsinitiative»² (Art. 123a der Bundesverfassung, BV, SR 101), der «Ausschaffungsinitiative»³ (Art. 121 Abs. 3–6 und Art. 197 Ziff. 8 BV), der «Zweitwohnungsinitiative»⁴ (Art. 75b und Art. 197 Ziff. 9 BV) und der «Masseneinwanderungsinitiative»⁵ (Art. 121a und Art. 197 Ziff. 11 BV) – haben sich schon manche Beteiligte aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft die Köpfe zerbrochen, wie der (vermeintliche) im Verfassungstext zum Ausdruck kommende «Volkswille» umgesetzt werden muss, ohne dass gleichzeitig das übrige Verfassungsrecht ausgehöhlt oder Vorgaben des übergeordneten Rechts missachtet werden. Nicht selten war dabei die Feststellung zu vernehmen, solche Initiativen erforderten gewissermassen die Quadratur des Kreises.

Es vergeht heute kaum eine Woche, in der in den Medien nicht über die Schwierigkeiten der Umsetzung einer der genannten Volksinitiativen berichtet wird. Die zuständigen Bundesbehörden schienen bisweilen von der Annahme der Volksinitiative überrumpelt, und die Einfädelerung des Umsetzungsprozesses wirkte zu-

mindest für Aussenstehende oftmals etwas improvisiert.⁶ Man erhält ausserdem den Eindruck, dass der Abstimmungskampf mit dem Tag der Annahme dieser Initiativen nicht geendet, sondern danach in einer teils noch intensiveren Art und Weise eine Fortsetzung gefunden hat. Die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen wird dabei nicht selten von latenten Vorwürfen des Verfassungsbruchs und der Missachtung des Volkswillens begleitet; es wird mit dem Referendum oder sogar mit neuen Initiativen zur Durchsetzung des Volkswillens gedroht, oder es werden Initiativen lanciert, welche die neu geschaffenen Verfassungsbestimmungen bereits wieder aufheben oder abändern wollen. In diesem politisch und medial bewirtschafteten Begleitorchester erscheint es nicht immer leicht, den nötigen kühlen Kopf zu bewahren und den Umsetzungsprozess mit der gebotenen Sachlichkeit voranzutreiben.

Vor dem Hintergrund der mannigfachen Umsetzungsprobleme häufen sich denn auch die Stimmen, die den Missbrauch des Initiativrechts als Instrument des Politik-Marketings und der Symbolgesetzgebung beklagen, was eine sich an den Problemen orientierende, wirksame Rechtsetzung verunmögliche oder zumindest erheblich erschwere. Jedenfalls sehen sich die Behörden bei der Umsetzung von Volksinitiativen (so im Folgenden die etwas abgekürzte Bezeichnung des Problems der Umsetzung von Verfassungsnormen, die auf Volksinitiativen beruhen) häufig mit einer Reihe von Fragen und Problemen rechtlicher, legislativer, organisatorischer oder politischer Natur konfrontiert. Der vorliegende Beitrag wagt einen Blick auf den komplexen Vorgang der Umsetzung aus rechtlicher Sicht und begrenzt sich dabei auf die Bundesebene. Dabei sollen zunächst der Begriff und der Gegenstand der «Umsetzung» etwas genauer unter die Lupe genommen werden (Ziff. 2). Daran anschliessend wird auf einzelne rechtliche Fragestellungen eingegangen, wobei sich die Analyse auf einige Brennpunkte – die unmittelbare Anwendbarkeit, das Verhältnis zur übrigen Verfassung, die Zuständigkeiten bei der Umsetzung – beschränkt (Ziff. 3). Im Rahmen von Schlussgedanken werden mögliche Ursachen für die rechtlichen Probleme bei der Umsetzung benannt und mögliche Handlungsansätze zur Verbesserung aufgezeigt (Ziff. 4).

2 Die «Umsetzung des Volkswillens» als trügerisches Leitbild

Der Prozess der Umsetzung von Volksinitiativen wird verbreitet von der Vorstellung geprägt, es gelte den in der Abstimmung zum Ausdruck gekommenen Volkswillen möglichst rasch und verfassungsgetreu umzusetzen. Doch woraus ergibt sich eigentlich der «Volkswille», dessen Umsetzung verlangt wird, und was bedeutet «Umsetzung» genau?

2.1 Der «Volkswille» als Ergebnis einer Auslegung

Das in der Politik und in den Medien häufig anzutreffende Bild des «*Volkswillens*» als Ausgangs- und Zielpunkt der Umsetzung von Verfassungsnormen suggeriert die Existenz eines bestimmten, bei der Gesamtheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bereits bestehenden Willens, dem die umsetzenden Behörden nur zu folgen brauchen. Dieses Bild ist falsch.⁷ Die Annahme einer Volksinitiative durch die Stimmbürgerschaft bedeutet lediglich, dass die Mehrheit von Volk und Ständen einer in der Initiative vorgeschlagenen Änderung der Verfassung zugestimmt hat. Welches Verständnis der jeweiligen Verfassungsänderung zugrunde liegt, ist – wie bei allen Rechtstexten – durch *Auslegung* zu ermitteln. Ausgelegt wird nicht die Initiative, sondern die neue Verfassungsbestimmung.

Mit der Konkretisierung des normativen Gehalts des neu geschaffenen Verfassungsrechts werden nicht nur die rechtsanwendenden, sondern auch die mit der Schaffung einer allfälligen Ausführungsgesetzgebung beschäftigten Behörden (Bundesverwaltung, Bundesrat und Bundesversammlung) konfrontiert. Das Auslegungsprimat liegt zwar rechtlich beim Bundesgericht (Art. 189 Abs. 1 Bst. a BV), faktisch aber bei der Bundesversammlung (Art. 190 BV). Das Ausführungsgesetz ist daher von den Behörden selbst dann anzuwenden, wenn es den Inhalt des neuen Verfassungsrechts übergeht oder verwässert und damit die Gewährleistung der politischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (Art. 34 Abs. 1 BV) verletzt.⁸ Das faktische Auslegungsprimat der Bundesversammlung wird allerdings dadurch relativiert, dass gegen ein Ausführungsgesetz das Referendum ergriffen werden kann (vgl. für den Kontext der «Zweitwohnungsinitiative» Waldmann 2013, 128).

Die Auslegung bildet den *Ausgangspunkt der Umsetzung* und beinhaltet die *Methode*⁹ zur Herausschälung des normativen Gehalts der neuen Verfassungsbestimmung. Dies gilt nicht nur für das Verständnis der im Verfassungstext verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe, sondern auch für die Auflösung von Wertungskonflikten mit anderen Verfassungsbestimmungen (Ziff. 3.2) sowie für die Frage, ob die neue Verfassungsbestimmung unmittelbar anwendbar ist oder der vorgängigen gesetzlichen Konkretisierung bedarf (Ziff. 3.1).

Praxis und Lehre orientieren sich für die Auslegung von Verfassungsbestimmungen im Wesentlichen an den für die Auslegung von Gesetzesbestimmungen geltenden Grundsätzen, die hier nur kurz angedeutet werden können.¹⁰ Demnach ist der Sinn einer Rechtsnorm ausgehend von ihrem Wortlaut (grammatikalisches Element) und unter Berücksichtigung des Zwecks (teleologisches Element), der Materialien und des im Zeitpunkt der Verfassungsgebung vorherrschenden Verständnisses (historisches Element)¹¹ sowie ihres inneren Aufbaus und Zusammenhangs mit dem übrigen Recht (systematisches Element) zu ermitteln. Zwar bil-

det der Wortlaut regelmässig den Ausgangspunkt der Auslegung, und die Ermittlung des Sinngehalts einer Rechtsnorm ist grundsätzlich auf die erkennbar getroffenen Wertentscheidungen des Gesetzgebers auszurichten. Dennoch kommt keinem der Elemente – auch dem Wortlaut nicht – ein Vorrang zu («*pragmatischer Methodenpluralismus*»). Ausserdem erschöpft sich die Auslegung nicht in der Ermittlung eines im Normtext bereits enthaltenen Bedeutungsgehalts i. S. eines einzig möglichen «richtigen» Ergebnisses, das es nur noch zu entdecken gilt. Vielmehr enthält der Vorgang der Auslegung auch schöpferische und rechtsfortbildende Elemente. Das Verhältnis zwischen reproduzierender und rechtsfortbildender Dimension hängt jeweils stark von der Normdichte und -struktur der jeweiligen Bestimmung ab. Vor diesem Hintergrund überwiegt bei offenen Verfassungsnormen (wie etwa bei Grundrechten, Grundsätzen oder Zielbestimmungen) das rechtsschöpferische Element, weshalb hier eher von Konkretisierung als von Auslegung die Rede ist, während bei organisatorischen Verfassungsbestimmungen sowie bei Aufgabenbestimmungen mit einem vorgegebenen Regelungsprogramm das reproduzierende Element im Vordergrund steht.¹² Die vorbehaltlose Anwendung der für die Gesetzesauslegung entwickelten Grundsätze auf Verfassungsbestimmungen erweist sich somit nicht immer als sachgerecht (Tschannen 2011, § 4 Rz. 6).

Darüber hinaus ergeben sich bei Bestimmungen, die über die Annahme einer Volksinitiative Eingang in die Verfassung gefunden haben, gegenüber Behördenvorlagen weitere *Besonderheiten* (im Folgenden in enger Anlehnung an Waldmann 2013, 127 f.), denen in der Lehre und Rechtsprechung bisher noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden ist:¹³

- Für die *grammatikalische* Auslegung ist zu berücksichtigen, dass die Formulierung von Verfassungsbestimmungen, die auf Volksinitiativen beruhen, weniger auf Einheitlichkeit und Konsistenz mit der Rechtsordnung bedacht als vielmehr auf die volksnahe Darstellung eines politischen Anliegens ausgerichtet sein dürfte. Volksinitiativen enthalten nicht selten sprachlich unausgeglichene und mangelhafte Normtexte.¹⁴
- Mit Bezug auf die *entstehungsgeschichtliche* Auslegung scheidet eine subjektiv-historische Auslegung zum vornherein aus, da es nicht möglich ist festzustellen, wie der Verfassungsgeber (genauer: die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger) eine bestimmte Vorlage interpretiert hat und in der Stimmabgabe zum Ausdruck bringen wollte. Im Nachgang zur Volksabstimmung durchgeführte, repräsentative Umfragen vermögen daran nichts zu ändern. Nicht massgebend ist ferner das subjektive Verständnis der Initiantinnen und Initianten.¹⁵ Abzustellen ist vielmehr auf das allgemeine Verständnis des Ini-

tiativtexts, wie es sich für die Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmung insgesamt aufgrund der Materialien und Stellungnahmen der Behörden, der Begründung und Argumente der Initianten sowie der Ausführungen der Initiativgegner präsentierte.¹⁶ Im Rahmen einer solchen objektiv-historischen Auslegung des Verfassungstexts, die sich angesichts der zeitlichen Nähe zwischen dem Zeitpunkt der Volksabstimmung und der Phase der Umsetzung mit der *geltungszeitlichen* Auslegung decken dürfte, können neben den Materialien und den Erläuterungen des Bundesrates (dem sog. «Abstimmungsbüchlein») durchaus auch Interpretationen der Abstimmungskomitees von Befürwortern und Gegnern der jeweiligen Initiative verständnisbildend sein.¹⁷ Ein allgemeines – und damit für die entstehungsgeschichtliche Auslegung verwertbares – Verständnis des Initiativtexts wird aber nur dann erreicht, wenn die Meinungsäußerungen genügend klar und homogen sind, um den Meinungsbildungsprozess der Stimmbürgerschaft beeinflussen zu können. Dies ist nicht der Fall, wenn die Auslegung des Initiativtexts bis zum Zeitpunkt der Abstimmung umstritten geblieben ist.

- Im Hinblick auf die *systematische* Auslegung gilt es zu bedenken, dass Verfassungstexte, die auf Volksinitiativen beruhen, in der Regel nicht auf die übrigen Teile der Verfassung, insbesondere auf die rechtsstaatlichen allgemeinen Grundsätze oder die bestehende föderale Kompetenzordnung, abgestimmt, sondern vorderhand von punktuellen Interessen geprägt sind. Hier gilt es, allfällige Normwidersprüche mittels einer wertenden Abwägung aufzulösen und die neu in die Verfassung aufgenommene Regelung mit den übrigen Teilen der Verfassung in eine praktische Konkordanz zu bringen (Rhinow/Schefer 2009, Rz. 523 f.; Tschannen, 2011, § 4 Rz. 21). Grenze einer solchen harmonisierenden Abwägung bilden aber der im Verfassungstext unmissverständlich zum Ausdruck kommende Wille, andere Verfassungsnormen punktuell zu durchbrechen, sowie der Kern der *Zielsetzung* der Initiative.

Führen die verschiedenen Elemente zu unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten, ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und die andererseits mit dem Völkerrecht vereinbar erscheint.¹⁸ Im Rahmen des in der Auslegungspraxis applizierten pragmatischen Methodenpluralismus dürfte der Handhabung der verschiedenen Auslegungselemente mit Blick auf ein *rationales und praktikables Ergebnis*¹⁹ gerade bei Verfassungsinitiativen eine besondere Bedeutung zukommen. Es kann – wie Pierre Tschannen es für die Gesetzesauslegung im Allgemeinen festhält – «nicht um die

Herleitung unanfechtbarer Wahrheiten gehen, sondern nur darum, eine allgemein annehmbare Lesart einer Norm vorzulegen» (Tschannen 2001, § 9 Rz. 1).

2.2 Die «Umsetzung» als komplexer und mehrdimensionaler Prozess

Nicht nur der Begriff des «Volkswillens», sondern auch jener der «Umsetzung» wird in der Politik und in den Medien oftmals zu holzschnittartig umschrieben. Es wird suggeriert, die Umsetzung einer Volksinitiative bestehe in der blossen Ausführung eines Befehls des Souveräns. Letzterer habe mit der Annahme einer Volksinitiative einer Ordnung zugestimmt, die es von den Behörden nur noch zu reproduzieren gelte, oder einem Programm, das entsprechend präziser Vorgaben abgespielt werden müsse. Auch diese Vorstellung ist falsch.²⁰

Der Vorgang der Umsetzung reicht über eine blosser Ausführung hinaus und umfasst alle staatlichen Massnahmen zur rechtlichen und tatsächlichen Verwirklichung der in der Verfassungsnorm enthaltenen Anordnungen, Aufträge oder Ziel- und Wertvorgaben.²¹ Im Einzelnen hängen Umfang und Wesen der Umsetzung vom Typus der umzusetzenden Verfassungsnorm ab. Bei unmittelbar anwendbaren Verboten und Geboten (dazu Ziff. 3.1) bedeutet «Umsetzung» in erster Linie Rechtsanwendung im Einzelfall, während Gesetzgebungsaufträge und Zielbestimmungen die rechtsetzenden Behörden in die Pflicht nehmen, Instrumente zur rechtlichen und tatsächlichen Verwirklichung des neuen verfassungsrechtlichen Auftrags zu schaffen und zu regeln. In diesem Zusammenhang belässt der Vorgang der Umsetzung den Behörden auch ein gewisses Mass an politischen Gestaltungsmöglichkeiten. Das Ausmass dieser Gestaltungsmöglichkeiten wird umso grösser, je offener und diffuser der zu Verfassungsrecht gewordene Initiativtext ausgestaltet ist.²²

3 Rechtliche Brennpunkte

3.1 Unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht oder Gesetzgebungsauftrag?

Mit Initiativbegehren in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs können alle Arten von Verfassungsbestimmungen – direkt anwendbare Rechte und Pflichten, Gesetzgebungsaufträge mit oder ohne Regelungsprogramm, Kompetenz- und Aufgabennormen, Zielbestimmungen, Organisationsbestimmungen usw.²³ – vorgeschlagen werden. Eine Einschränkung der Typologie von Verfassungsbestimmungen besteht nicht. Möglich sind auch Kombinationen aus verschiedenen Normtypen. Die Typologie und die Rechtsnatur von Verfassungsbestimmungen, die auf Volksinitiativen beruhen, sind letztlich durch Auslegung der jeweiligen Bestimmungen zu ermitteln (Ziff. 2.1).

In der Praxis sorgt die Abgrenzung zwischen unmittelbar anwendbaren und rein programmatischen Ziel- und Aufgabenbestimmungen immer wieder für

Probleme.²⁴ Für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Verfassungsnorm ist entscheidend, ob diese ohne weitere rechtssatzmässige Konkretisierung hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Rechtsanwendungsakts zu bilden.²⁵ Die für eine unmittelbare Anwendbarkeit erforderliche Bestimmtheit kann nicht abstrakt festgelegt, sondern muss u. a. nach der Art der geregelten Sachverhalte und der Schwere der durch die Regelung hervorgerufenen Grundrechtseingriffe bei den Normadressatinnen und -adressaten bestimmt werden.²⁶

Die Statuierung eines Gesetzgebungsauftrags schliesst es nicht aus, für andere Teile derselben Verfassungsnorm die unmittelbare Anwendbarkeit zu bejahen, sofern diese das Erfordernis der genügenden Bestimmtheit erfüllen.²⁷ Ebenso steht der Umstand, dass eine Verfassungsnorm Tatbestände und Rechtsfolgen mit unbestimmten und offenen Rechtsbegriffen umschreibt und eine gesetzliche Konkretisierung hilfreich wäre, für sich alleine der direkten Anwendbarkeit dieser Verfassungsnorm noch nicht entgegen.²⁸ In diesem Sinne sind beispielsweise verfassungsrechtliche Bauverbote für bestimmte Bauobjekte²⁹ oder für bestimmte Gebietstypen³⁰ auch ohne Vorliegen von präzisierendem Ausführungsrecht direkt anwendbar.

Anders sieht es aus, wenn die Verwirklichung eines verfassungsrechtlichen Verbots (oder eines Anspruchs) Massnahmen und Instrumente bedingt, die durch den Gesetzgeber noch zu schaffen und zu legitimieren sind. Dies ist für Volksinitiativen der Fall, welche die Schaffung eines Soll-Zustands verlangen, wie z. B. die Plafonierung von Zweitwohnungen auf einem Anteil von maximal 20 % pro Gemeinde (Art. 75b BV), die Durchführung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs von Grenze zu Grenze auf der Schiene (Art. 84 Abs. 2 BV),³¹ die Beschränkung des CO₂-Ausstosses auf ein bestimmtes Niveau oder der Auftrag der eigenständigen Steuerung der Zuwanderung durch die Schweiz (Art. 121a Abs. 1 BV).³² Obwohl der Wortlaut solcher Verfassungsnormen auf unmittelbar anwendbare Konditionalnormen hinzuweisen scheint, handelt es sich bei näherem Hinsehen sehr oft um eine Kombination von Ziel- und Aufgabennormen, die zu ihrer Verwirklichung des Aufbaus eines Systems von Instrumenten bedürfen, welche letztlich durch den Gesetzgeber zumindest in den Grundzügen zu regeln sind.

Ähnlich verhält es sich auch mit Verboten, die angesichts des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV) – sofern dieses in der umzusetzenden Verfassungsnorm nicht gerade spezifiziert oder gar relativiert wird – nicht hinreichend klar formuliert sind, um schwerwiegende Einwirkungen auf grundrechtlich geschützte Positionen ihrer Adressatinnen und Adressaten ohne gesetzliche Konkretisierung zu rechtfertigen. Es bleibt aber auch in solchen Fällen zu prüfen, ob sich nicht ein Kern des verfassungsrechtlichen Verbots ermitteln lässt, innerhalb dessen die Verfassungsnorm die erforderliche Rechtsgrundlage abdeckt.³³

3.2 Verhältnis zur übrigen Verfassung

Die Verfassung bildet kein in sich geschlossenes System, sondern weist eine historisch gewachsene Struktur aus punktuellen, nicht immer bewusst verbundenen und aufeinander abgestimmten Prinzipien, Aufgaben und direkt anwendbaren Verboten und Geboten auf.³⁴ Gemäss herrschender Lehre und geltender Rechtsprechung stehen aber alle Verfassungsbestimmungen im Grundsatz gleichwertig und gleichrangig nebeneinander.³⁵ Diese *Gleichrangigkeit* führt dazu, dass es primär am Gesetzgeber liegt, sektorspezifische Aufgaben- und Zielnormen in grösstmöglicher Konkordanz mit anderen verfassungsrechtlich verankerten Interessen und Grundsätzen umzusetzen. Dem Verfassungsgeber bleibt es freilich unbenommen, das Verhältnis der Verfassungsbestimmungen untereinander zu ordnen und einer Verfassungsbestimmung *Vorrang* vor anderen einzuräumen. Ob eine Verfassungsnorm in dem Sinn als «absolut» gilt, als sie den Vorrang vor einer anderen Verfassungsnorm statuiert oder die Abwägung mit anderen Verfassungsaufgaben und -interessen zugunsten einer bestimmten Wertentscheidung generell-abstrakt vorwegnimmt, oder ob sie für eine Abwägung im Einzelfall Raum lässt, ist jeweils durch Auslegung zu ermitteln. Ein Vorrangverhältnis muss somit nicht explizit im Wortlaut der Verfassungsbestimmung angeordnet werden;³⁶ es kann sich auch implizit aus dem Sinn und Zweck sowie aus der Entstehungsgeschichte der betreffenden Verfassungsbestimmung ergeben. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Vorrangregelung bzw. eine Abwägung zugunsten der in der neuen Verfassungsnorm enthaltenen Regelung in Fällen eines allfälligen Widerspruchs zu grundrechtlichen Ansprüchen, die in den für die Schweiz verbindlichen Menschenrechtspakten garantiert sind, nicht leichthin anzunehmen.³⁷ Nach meinem Dafürhalten darf ein absoluter Vorrang einer sektorspezifischen Regelung darüber hinaus auch gegenüber anderen Grundrechten sowie gegenüber den rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht ohne Weiteres hingenommen werden.

Das Gesagte muss in besonderem Ausmass für Verfassungsbestimmungen gelten, die auf Volksinitiativen beruhen. Im Unterschied zu den Behördenvorlagen, wo das Verhältnis zur übrigen Verfassung in aller Regel bereits im Vorverfahren (insbesondere in der Konzeptphase) untersucht und diskutiert wird und eine «Einmittung» in die Verfassung frühzeitig stattfindet, nehmen Volksinitiativen meistens ein bestimmtes, punktuelles Anliegen auf und schlagen eine Verfassungsregelung vor, die im Zeitpunkt der Volksabstimmung noch nicht in den Kontext der übrigen Verfassung eingebettet worden ist. Gerade bei Volksinitiativen mit Zielvorgaben und Umsetzungsaufträgen (Ziff. 3.1) beginnt die Abstimmung mit anderen Wertentscheidungen der Verfassung in der Regel erst im Rahmen der Umsetzung. Hierbei kommt dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, die neue

Verfassungsnorm in Abwägung mit den Wertentscheidungen anderer Verfassungsnormen zu konkretisieren. Der Gesetzgeber kann dabei die Abwägung in generell-abstrakter Weise vorwegnehmen oder sie der Rechtsanwendung im Einzelfall überlassen. Allzu weit darf sich der Gesetzgeber aber dabei nicht von der Zielsetzung und vom Auftrag der neuen, sektorspezifischen Verfassungsnorm entfernen. Wenn beispielsweise eine Volksinitiative Kontingente zur Regulierung der Zuwanderung (Art. 121a Abs. 2 BV) oder die Einführung eines Mindesteinkommens verlangt, darf eine gesetzliche Umsetzung nicht gänzlich (oder grossmehrheitlich) auf diese Instrumente verzichten.³⁸ Der Kern des in der neuen Verfassungsnorm enthaltenen Wertentscheids darf auch im Rahmen der konkretisierenden und abwägenden Gesetzgebung nicht ausgehöhlt werden. Eine zu grosszügige und einseitige Orientierung an den übrigen Verfassungszielen und -grundsätzen würde ausformulierte Initiativen in bloss allgemeine Anregungen transformieren, was unzulässig wäre. Welche Umsetzung dem Sinn und Zweck der Initiative noch gerecht wird und das Kernanliegen wahrt, entscheidet sich auf Bundesebene nicht auf dem rechtlichen, sondern – im Rahmen eines Referendums über das Ausführungsgesetz – auf dem politischen Weg.³⁹

3.3 Zuständigkeiten

3.3.1 Aufgaben- und Zielnormen

Aufgaben- und Zielnormen entziehen sich einer unmittelbaren Anwendung durch Gerichte und andere rechtsanwendende Behörden. Verfassungsbestimmungen, die eine neue Bundesaufgabe mit Umsetzungszielen und -programmen festlegen, nehmen vielmehr den *Bundesgesetzgeber* in die Pflicht, die zur rechtlichen und tatsächlichen Verwirklichung notwendigen Regelungen zumindest in den Grundzügen (Art. 164 BV) zu schaffen.

Volksinitiativen verlangen heute oftmals die Ausarbeitung eines Ausführungsgesetzes⁴⁰ oder sogar dessen Inkrafttreten⁴¹ innerhalb einer bestimmten Frist und setzen so die mit den Rechtsetzungsaufgaben betrauten Behörden des Bundes (Bundesrat und Bundesverwaltung, Bundesversammlung) unter einen erheblichen Zeitdruck (vgl. dazu die Beiträge der wissenschaftlichen Tagung 2014 der SGG, in: LeGes 2014, S. 463 ff.). Dem Bundesrat ist es verwehrt, während der Umsetzungsfrist vorläufige Ausführungsvorschriften zu erlassen, es sei denn, er wird dazu in den Übergangsbestimmungen ermächtigt.⁴² Sofern für die Einhaltung der Umsetzungsfrist erforderlich, kann die Bundesversammlung das Ausführungsgesetz gemäss Artikel 165 BV für dringlich erklären. Vorbehalten bleiben schliesslich die in neueren Volksinitiativen anzutreffenden Übergangsbestimmungen, die den *Bundesrat* verpflichten, auf den Zeitpunkt des Ablaufs der Umsetzungsfrist hin die (notwendigen) Ausführungsbestimmungen

vorübergehend auf dem *Verordnungsweg* zu erlassen.⁴³ Obwohl solche Erlasse die Funktion des noch zu verabschiedenden Bundesgesetzes übernehmen, bleiben sie *Verordnungen*: Sie können zwar die im Lichte der neuen Verfassungsnorm lückenhafte Bundesgesetzgebung ergänzen («*praeter legem*»), aber nicht derogieren («*contra legem*»). Sodann findet Artikel 190 BV keine Anwendung, sodass die rechtsanwendenden Behörden (insbesondere das Bundesgericht) den *Verordnungsbestimmungen* die Anwendung wegen Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeit verweigern können.⁴⁴

3.3.2 Unmittelbar anwendbare Vorschriften

Unmittelbar anwendbare Verfassungsnormen werden durch die *rechtsanwendenden Behörden* im Einzelfall umgesetzt und im Zuge der daraus hervorgehenden Anwendungspraxis konkretisiert. Eine Konkretisierung durch Bundesgesetz ist nur zulässig, wenn im Regelungskontext der entsprechenden Verfassungsnorm bereits eine Bundeskompetenz besteht oder die neue Verfassungsnorm ihrerseits eine Bundeskompetenz begründet.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative, die nicht nur Ziele und Aufgaben festlegt, sondern auch ein unmittelbar anwendbares Verbot statuiert, hat sich die Frage gestellt, ob und inwieweit der *Bundesrat* ermächtigt war, die Tragweite des unmittelbaren, vorsorglichen Bewilligungsverbots für neue Zweitwohnungen vor dem Ablauf der zweijährigen Frist für die Inkraftsetzung des ausführenden Bundesgesetzes zu konkretisieren. Der Bundesrat stützte sich bekanntlich für seine Verordnung vom 22. August 2012 über Zweitwohnungen (AS 2012 4583) auf die Bestimmung von Artikel 182 Absatz 2 BV, die ihn zum «Vollzug der Gesetzgebung» verpflichtet. Tragweite und Gegenstand dieser Vollzugsaufgabe sind in der Lehre umstritten: Nach einer Mehrheitsauffassung setzt ein Tätigwerden des Ordnungsgebers nach Artikel 182 Absatz 2 BV zwingend das «Dazwischentreten» des Gesetzgebers voraus,⁴⁵ während sich Artikel 182 Absatz 2 BV für andere auf einen weiten «Gesetzesbegriff» bezieht, der neben Bundesgesetzen auch *Verordnungsbestimmungen* umfassen kann.⁴⁶ Ich habe mich bereits andernorts für eine Anwendung von Artikel 182 Absatz 2 BV auf Verfassungsbestimmungen, die für Private unmittelbar geltende Ansprüche und Pflichten schaffen, ausgesprochen und kann für die nähere Begründung meiner Auffassung darauf verweisen.⁴⁷ Diese Ausführungen bedürfen allerdings angesichts der jüngst von Alain Griffel (2014) geäußerten Kritik der Präzisierung:

- Erstens spricht der Wortlaut von Artikel 182 Absatz 2 BV nicht von «Gesetz» (wie dies in anderen Bestimmungen der Fall ist, wo Gesetze im formellen Sinne gemeint sind), sondern von «Gesetzgebung». Auch die übrigen Ausle-

gungskriterien (insbesondere die historische und die systematische) schliessen ein weites, materielles Verständnis des Gesetzesbegriffs in Artikel 182 Absatz 2 BV nicht aus.

- Zweitens bleibt der Stufenbau der Rechtsordnung (Verfassung – Gesetz – Verordnung) unberührt, solange sich die Verordnung auf die Konkretisierung des – unabhängig von einem Ausführungsgesetz geltenden – unmittelbar anwendbaren Normgehalts der Verfassungsbestimmung beschränkt. Mit einer solchen Verordnung schafft der Bundesrat nicht Rechtsnormen anstelle eines Bundesgesetzes, sondern konkretisiert, was ohnehin bereits von Verfassung wegen unmittelbar gilt. Die spätere Regelung des Ausführungsgesetzes wird dabei in keiner Weise präjudiziert. Die Konkretisierung von programmatischen Bestimmungen, Zielnormen und anderen Verfassungsnormen, die für die Privaten keine direkte Rechtsverbindlichkeit entfalten, hat indes vorerst zwingend auf Gesetzesstufe zu erfolgen (Ziff. 3.3.1).
- Drittens setzt der Erlass von Ordnungsrecht zu unmittelbar anwendbaren Verfassungsvorschriften eine Bundeskompetenz voraus, was bei Grundrechten gerade nicht der Fall ist.⁴⁸ Eine (vorläufige) Konkretisierung auf dem Verordnungsweg ist nur zulässig, wenn im Regelungskontext der unmittelbar anwendbaren Verfassungsnorm bereits eine Bundeskompetenz besteht oder die Verfassungsnorm selbst eine Bundeskompetenz begründet.
- Viertens ist der Bundesrat nicht in jedem Fall zum Erlass konkretisierenden Ordnungsrechts verpflichtet, zumal unmittelbar geltende Verfassungsnormen sich ja gerade dadurch definieren, dass sie ohne konkretisierendes Ausführungsrecht rechtswirksam und verbindlich sind. Wird die Konkretisierung solcher unmittelbar geltenden Rechte und Pflichten aber lediglich der Rechtsanwendung überlassen, kann es infolge einer nur punktuellen und vielleicht auch zu spät erfolgenden Kontrolle durch das Bundesgericht zu einem Verwirklichungsdefizit des neu geschaffenen Verfassungsrechts kommen. Wo Geltungsbereich, Umfang und Inhalt von unmittelbar geltenden Verfassungsnormen nicht zuletzt aufgrund unsorgfältig redigierter Initiativtexte diffus erscheinen, kann eine generell-abstrakte Regelung auf Verordnungsstufe überdies die Rechtssicherheit erhöhen oder gar erst schaffen. Rechtssicherheit ist für einen Rechtsstaat von eminenter Bedeutung. Die übrigen Elemente der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere der Stufenbau der Rechtsordnung und die Gewaltenteilung, bleiben gewahrt. Dem Bundesgericht bleibt die vorfrageweise Überprüfung der Ordnungsregelung auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht vorbehalten, und die Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers wird durch die bundesrätliche Regelung (zu-

mindest rechtlich) nicht vorweggenommen. Angesichts der «faktischen Vorwirkungen» solcher Regelungen auf das Gesetz ist allerdings eine gewisse Zurückhaltung des Bundesrates angebracht.⁴⁹

4 Schlussgedanken

Jede Verfassungsnorm bedarf der Umsetzung im beschriebenen Sinne. Während bei Verfassungsnormen, die auf Behördenvorlagen beruhen, die Umsetzung bereits bei ihrer Vorbereitung mitgedacht und mitkonzipiert wird, beginnen sich die Behörden bei Verfassungsnormen, die auf Volksinitiativen zurückgehen, erst ab deren Annahme in der Volksabstimmung damit zu beschäftigen – zu einem Zeitpunkt also, in dem das neu geschaffene Verfassungsrecht in der Regel bereits in Kraft steht (Art. 195 BV).

Im Rahmen der Umsetzung stellen sich verschiedene rechtliche, legistische, politische und – immer mehr – auch organisatorische Fragen. Die Schwierigkeiten der Umsetzung hängen freilich von der Komplexität der neu geschaffenen Verfassungsnorm ab. Während sich die Umsetzung bei einem einfachen Verbot in der Anwendung durch Verwaltungsbehörden und Gerichte erschöpfen kann, gestaltet sich die Verwirklichung von Verfassungsnormen, die in einem Lebens- oder Rechtsbereich einschneidende Umwälzungen verlangen, staatliches Handeln auf ein konkretes, oft mehr oder weniger messbares Ziel verpflichten oder einen Konflikt mit dem (nicht zwingenden) Völkerrecht schaffen, teilweise als äusserst schwierig.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung von angenommenen Volksinitiativen sind keineswegs neu.⁵⁰ Die Probleme haben sich aber m. E. in den letzten Jahren potenziert. Hierfür können insbesondere folgende Ursachen aufgeführt werden:

- Ein erster Grund liegt in der Zunahme komplexer Volksinitiativen in der jüngeren Vergangenheit. Seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung sind bereits zehn Volksinitiativen angenommen worden, wovon mindestens fünf eine besondere Komplexität aufweisen und drei eine Frist vorsehen, innerhalb welcher die Ausführungsgesetzgebung in Kraft treten muss. Die gleichzeitige Umsetzung mehrerer komplexer Volksinitiativen führt teilweise zu einer sehr starken Belastung der politischen Strukturen und Abläufe.
- Des Weiteren ist das regulatorische Umfeld von Volksinitiativen dichter und komplexer geworden, was die Einbettung von neuen Verfassungsnormen in die geltende Ordnung erschwert.
- Die durch die Annahme von Volksinitiativen in Kraft tretenden Rechtstexte sind oft nicht nur sprachlich mangelhaft, sondern auch in konzeptioneller Hinsicht unausgegoren (Schubarth 2015, 21). Sie nehmen nicht selten ein von

den Medien und den politischen Parteien bewirtschaftetes Anliegen auf und schlagen zur Lösung komplexer Probleme einfache und holzschnittartige Instrumente vor, die teilweise mit dem übrigen Verfassungsrecht und dem Völkerrecht in Widerspruch stehen und einen hohen Umsetzungsaufwand generieren, ohne dass deren Wirksamkeit mit Blick auf den Sinn und Zweck der Initiative auch nur annähernd geklärt ist. Im Unterschied zu Behördenvorlagen werden Initiativtexte bei ihrer Vorbereitung nicht bereits in die Rechtsordnung integriert, mit den allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen und völkerrechtlichen Vorgaben abgestimmt und in einer breiteren Diskussion auf ihre Effektivität und Vollzugstauglichkeit geprüft. Diese Abklärungen beginnen in der Regel erst im Nachgang zur Annahme der Initiative an der Urne. Damit steht recht rasch der Vorwurf der versuchten Verwässerung des neuen Verfassungsrechts oder gar des Verfassungsbruchs im Raum. In der Folge werden neue Initiativen noch radikaler formuliert im Bewusstsein darum, dass ihre Flügel später in der Umsetzung immer noch gestutzt werden können. Umgekehrt fördert eine «enge» Umsetzung solcher Volksinitiativen symbolische und bürokratische Regulierungen, die nicht primär auf die wirksame Bewältigung von Problemen ausgerichtet sind, sondern die Fortsetzung der politischen Bewirtschaftung von (teilweise auch vermeintlichen) Problemen begünstigen.

- Auch bei den Volksinitiativen beginnt sich eine gewisse Regelungstypologie zu etablieren. So wird neuerdings mit Übergangsbestimmungen, die das Inkrafttreten einer Ausführungsgesetzgebung innerhalb einer bestimmten Frist verlangen und den Bundesrat bei Nichteinhaltung dieser Frist zum Erlass einer vorläufigen Ersatzregelung verpflichten, Druck auf den Bundesgesetzgeber ausgeübt. Dieser Druck wird durch während der Umsetzung lancierte Volksinitiativen zur Durchsetzung des neu geschaffenen Verfassungsrechts und mit frühzeitigen Referendumsandrohungen noch erhöht. Ein solcher Zugzwang fördert die Entstehung von Ausführungsgesetzen, die ohne grosse konzeptionelle Vorarbeiten abgefasst und bereits in der Vorbereitungsphase zwischen den involvierten Interessengruppen ausgehandelt werden und die schliesslich im Parlament nicht mehr seriös diskutiert werden können.⁵¹ Für die Planung und Durchführung des Rechtsetzungsprojekts nach den Grundsätzen der Legistik besteht keine Zeit.

Angesichts der Erfahrungen mit der Umsetzung einiger der in den letzten Jahren angenommenen Volksinitiativen häufen sich die Vorschläge für eine *Reform* des Initiativrechts: Diese reichen von einer behördlichen Begleitung der Initiantinnen und Initianten bei der Ausarbeitung des Initiativtexts über einen Ausbau

des Vorprüfungsverfahrens bei der Bundeskanzlei bis hin zum Erfordernis eines qualifizierten Mehrs für die Annahme von Volksinitiativen und zur Ausweitung des obligatorischen Referendums auf das Ausführungsgesetz.⁵² Denkbar wären auch Reformen, die das Initiativrecht auf Verfassungsstufe auf allgemeine Anregungen beschränken und für ausformulierte Normtexte die Gesetzesinitiative vorsehen.

Ob solche Reformen zielführend sind, bleibt umstritten. Dessen ungeachtet müsste bereits unter dem geltenden Recht frühzeitig (im Rahmen der Vorbereitung des Beschlusses über die Gültigkeit der Initiative und die Abstimmungsempfehlung) mit der Klärung der Rechtsfragen begonnen werden, die sich bei der Annahme der vorgeschlagenen Verfassungsänderung in der Umsetzung stellen würden. Es müsste innerhalb des Bundes bereits im Vorfeld der Volksabstimmung eine konsolidierte Auffassung über die rechtliche Tragweite des vorgeschlagenen Initiativtexts bestehen, so etwa hinsichtlich der Normtypologie (Zielnorm, Aufgabenbestimmung oder unmittelbar anwendbare Vorschriften), der Bedeutung (potenziell strittiger) unbestimmter Rechtsbegriffe oder des Verhältnisses zum übrigen Verfassungsrecht und zum Völkerrecht. Diese rechtliche Beurteilung müsste ebenfalls veröffentlicht, aber klar von politischen Stellungnahmen getrennt werden. Sie wäre zwar rechtlich nicht verbindlich, könnte aber für die spätere Auslegung und Konkretisierung wertvolle Hinweise liefern.

*Bernhard Waldmann, Prof. Dr. iur., Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und
Vizedirektor des Instituts für Föderalismus an der Universität Freiburg,
E-Mail: bernhard.waldmann@unifr.ch*

Anmerkungen

- 1 Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Abstimmungsstatistik, Tabelle 17.3.2.1; abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Themen 17 – Politik (besucht am 16.6.2015). Vgl. auch die Übersichten der Bundeskanzlei auf www.bk.admin.ch > Themen > Politische Rechte > Volksinitiativen.
- 2 Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter», angenommen in der Volksabstimmung vom 8.2.2004 (BBl 2004 2199).
- 3 Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)», angenommen in der Volksabstimmung vom 28.11.2010 (BBl 2011 2771).
- 4 Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!», angenommen in der Volksabstimmung vom 11.3.2012 (BBl 2012 6623).
- 5 Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», angenommen in der Volksabstimmung vom 9.2.2014 (BBl 2014 4117).
- 6 Vgl. im Zusammenhang mit der Umsetzung des Zweitwohnungsartikels die Kritik von Griffel (2014, 61).
- 7 Vgl. dazu auch Markus Häflicher, Schindluderei mit dem Volkswillen, NZZ Nr. 55 vom 7.3.2015, S. 27.
- 8 Im Kontext der Umsetzung von kantonalen Initiativen können die Stimmbürger und namentlich die Initianten unter dem Gesichtspunkt von Art. 34 Abs. 1 BV geltend machen, «der dem Volk zur Abstimmung vorgelegte Umsetzungsentscheid entspreche nicht dem Inhalt der Initiative, verwässere diesen oder gebe ihn kaum mehr wieder»; vgl. BGE 139 I 2 E. 5.6; 115 Ia 148 E. 1a-b; BGer, Urteil 1C_312/2014 vom 27.5.2015 E. 5.3 (zur amtlichen Publikation vorgesehen).
- 9 Es handelt sich dabei weniger um eine wissenschaftliche Methode als vielmehr um einen rational fasstbar gemachten Argumentationsprozess; vgl. Auer/Malinverni/Hottelier (2013, Rz. 1479): «processus d'argumentation»; vgl. auch Biaggini (2007, Einleitung, Rz. 20): «Kraft des guten Arguments».
- 10 Vgl. zum Ganzen statt vieler Auer/Malinverni/Hottelier (2013, Rz. 1477 ff.); Biaggini (2015, § 7 Rz. 44 ff.); Biaggini (2007, Einleitung Rz. 18 ff.); Häfelin/Haller/Keller (2012, Rz. 75, 128 f.); Mahon (2014, Rz. 49 ff.); Rhinow/Schefer (2009, Rz. 480 ff.); Tschannen (2011, § 4 Rz. 5, 17 ff.); Tschannen (2001, § 9 Rz. 1 ff.); BGE 139 II 243 E. 8; ferner aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum kantonalen Verfassungsrecht BGE 131 I 74 E. 4.1; 128 I 327 E. 2.1; 118 Ib 187 E. 4; 112 Ia 208 E. 2a.
- 11 Bei offenen Normen älteren Datums spielt zudem der im Zeitpunkt der Auslegung vorherrschende Bedeutungsgehalt eine Rolle (geltungszeitliches Element).
- 12 Vgl. zum Ganzen BGE 128 I 327 E. 2.1; 112 Ia 208 E. 2a; Auer/Malinverni/Hottelier (2013, Rz. 1483 ff.); Biaggini (2015, § 7 Rz. 46); Häfelin/Haller/Keller (2012, Rz. 129); Tschannen (2011, § 4 Rz. 6 ff.).
- 13 Vgl. immerhin Häfelin/Haller/Keller (2012, Rz. 79a, 593b-c); ferner zum Minarettverbot (Art. 72 Abs. 3 BV) Kettiger (2010, Rz. 3 ff.); zum «Rothenthurmartikel» (Art. 24^{exi} Abs. 5 aBV = Art. 78 Abs. 5 BV) Waldmann (1997, S. 13 ff.).
- 14 So beruht der neue Zweitwohnungsartikel gemäss Griffel (2014, 60) auf einem «überaus unprofessionell und unpräzise» formulierten Initiativtext.
- 15 BGE 139 II 243 E. 8; 130 I 134, nicht publizierte E. 1.4; 129 I 392 E. 2.2; 112 Ia 240 E. 5b; 111 Ia 303 E. 4; 105 Ia 151 E. 3a.
- 16 Vgl. auch BGE 139 II 243 E. 8; Baumann (2010, S. 253 f.).
- 17 Die Materialien helfen allerdings kaum weiter, wenn die Behörden den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Ablehnung der Initiative empfohlen und dabei auf unerwünschte politische Folgen einer Annahme hingewiesen haben, die sich aus einer bestimmten oder einer möglichen Auslegung des Initiativtexts ergeben würden. Ausführungen zum Verständnis des Initiativtexts erfolgen in solchen Fällen eher in einem politischen als in einem rechtlichen Kontext. So hat beispielsweise die Äusserung des Bundesrates, wonach im Falle einer Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» das Freizügigkeitsabkommen (FZA) bei einem Scheitern der Vertragsverhandlungen mit der EU «mit grösster Wahrscheinlichkeit» zu kündigen wäre (Botschaft vom 7. Dez. 2012 zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», BBl 2013 317), deutlich aufgezeigt, wie verhängnisvoll es sein kann, wenn politische Argumente mit Äusserungen über das rechtliche Verständnis des vorgeschlagenen Verfassungstexts vermengt werden. Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft oder im Abstimmungsbüchlein zum Initiativtext erfolgen regelmässig eher in einem politischen als in einem rechtlichen Kontext.
- 18 Vgl. (zu kantonalen Verfassungsinitiativen) BGE 130 I 134, nicht publizierte E. 1.4.
- 19 Dazu Häfelin/Haller/Keller (2012, Rz. 135 f. m.w.H.); Rhinow/Schefer (2009, Rz. 494).
- 20 So auch Markus Notter, Volkes Wille gilt als Befehl. Umsetzen, marsch!, NZZaS vom 21.12.2014, S. 18.
- 21 Von einem engen Begriff der «Umsetzung» i. S. eines «Modeworts» für das «Ausführungsgesetz» geht hingegen Hangartner (2011, 472) aus. In einem weiten Sinne wird der Begriff der «Umsetzung» im Zusammenhang mit dem Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone (vgl. Art. 46 BV: «Umsetzung des Bundesrechts») verstanden: vgl. statt vieler Biaggini (2007, Art. 46 Rz. 2); Egli (in Ehrenzeller u.a. 2014, SG Komm. BV, Art. 46 Rz. 11).
- 22 Für Markus Notter (Volkes Wille gilt als Befehl. Umsetzen, marsch!, NZZaS vom 21.12.2014, S. 18) stellt die «eindeutige» Umsetzung von «zweideutigen Anweisungen» in Volksinitiativen eine «unmögliche Mission» dar.
- 23 Vgl. zur Typologie von Verfassungsbestimmungen Biaggini (2015, § 7 Rz. 17 f.); Tschannen (2011, § 5 Rz. 5 ff.)

- 24 Vgl. für die «Ausschaffungsinitiative» (Art. 121 Abs. 3–6 BV) BGE 139 I 16 E. 4.3 (unmittelbare Anwendbarkeit verneint), so auch Hangartner (2011, 474); für die «Zweitwohnungsinitiative» (Art. 75b Abs. 1 BV) BGE 139 II 243 E. 10.5–10.8 (unmittelbare Anwendbarkeit für den «harten Kern» des Verbots [«kalte Betten»] bejaht; für andere Zweitwohnungen gilt bis zum Erlass der notwendigen Ausführungsvorschriften aufgrund von Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV ein vorsorgliches Baubewilligungsverbot); für die «Rothenthurminitiative» (Art. 24^{sexies} Abs. 5 aBV = Art. 78 Abs. 5 BV) BGE 117 Ib 243 E. 3; 118 Ib 11 E. 2e; 123 II 248 E. 3a/aa (unmittelbare Anwendbarkeit bejaht).
- 25 Vgl. BGE 139 I 16 E. 4.3.2; 139 II 243 E. 10.
- 26 Vgl. BGE 139 I 16 E. 4.3; 139 II 243 E. 10.
- 27 So auch BGE 139 I 16 E. 4.3.1. A. M. hingegen Hangartner (2011, 474), der aufgrund des Verweises in Art. 121 Abs. 4 BV auf die Gesetzgebung die unmittelbare Anwendbarkeit des «Ausschaffungsartikels» verneint.
- 28 Der Bundesrat hat allerdings die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 123c BV auch mit dem Argument verneint, dass diese Bestimmung «offene Begriffe» verwende; vgl. Botschaft vom 10. Okt. 2012 zur Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen», BBl 2012 8819, hier 8844.
- 29 Vgl. für das Minarettverbot in Art. 72 Abs. 3 BV Cirigliano (2010, Rz. 3); a. M. Kettiger (2010, Rz. 15 ff.).
- 30 Vgl. für das Bau- und Bodenveränderungsverbot in Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung in Art. 24^{sexies} aBV (= Art. 78 Abs. 5 BV) BGE 127 II 184 E. 5b/aa; 117 Ib 243 E. 3b; Waldmann (1997, 71).
- 31 Gemäss Biaggini (2007, Art. 84 Rz. 6) handelt es sich um einen «Verkehrsumlagerungsauftrag», während Lendi/Vogel in Ehrenzeller u. a. 2014, SG Komm. BV, Art. 84 Rz. 15) von einer «finalen Rechtsnorm» bzw. «Zielnorm» sprechen.
- 32 Gemäss Schweizer (in Ehrenzeller u. a. 2014, SG Komm. BV, Art. 121a Rz. 23) handelt es sich dabei um eine «Zielnorm»; Übersax (2014, Rz. 4) spricht von einer «Aufgabennorm».
- 33 Hier scheint die Praxis nicht bei allen Vorlagen mit gleichen Ellen zu messen. Nicht nur bei der Zweitwohnungsbeschränkung (Art. 75b BV), sondern auch im Kontext von Art. 123c BV (wo die unmittelbare Anwendbarkeit verneint wird; vgl. BGE 139 I 16 E. 4.3 und auch Hangartner 2011, 474) wäre ein solcher unmittelbar anwendbarer «Kern» denkbar.
- 34 BGE 139 I 16 E. 4.2.1.
- 35 Statt vieler BGE 139 I 16 E. 4.2.1; 128 II 1 E. 3d; Tschannen (2001, § 9 Rz. 5).
- 36 So aber BGE 139 I 16 E. 4.2.1 («Solange der Verfassungsgeber einer einzelnen Norm nicht ausdrücklich Vorrang einräumt, ist auslegungsmässig grundsätzlich von einer Gleichwertigkeit der Regelungen auszugehen...» [Hervorhebung durch den Verfasser]).
- 37 BGE 139 I 16 E. 4.2.2 S. 25.
- 38 Art. 121a BV verlangt allerdings keinen Bruch mit dem Völkerrecht (insbesondere mit dem Freizügigkeitsabkommen, SR 0.142.112.681, der EMRK, SR 0.101 oder der Genfer Flüchtlingskonvention, SR 0.142.30).
- 39 Im Kontext der Umsetzung von kantonalen Initiativen können die Stimmbürger und namentlich die Initianten unter dem Gesichtspunkt von Art. 34 Abs. 1 BV geltend machen, «der dem Volk zur Abstimmung vorgelegte Umsetzungsentscheid entspreche nicht dem Inhalt der Initiative, verwässere diesen oder gebe ihn kaum mehr wieder»; vgl. BGE 139 I 2 E. 5.6; 115 Ia 148 E. 1a-b; BGer, Urteil 1C_312/2014 vom 27.5.2015 E. 5.3 (zur amtlichen Publikation vorgesehen).
- 40 Vgl. z. B. die jüngst vorgeschlagene Übergangsbestimmung in der Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» (BBl 2014 6845, hier 6848): Vorlegung des Entwurfs eines Ausführungsgesetzes an die Bundesversammlung innerhalb von 2 Jahren seit Annahme der Initiative.
- 41 So Art. 197 Ziff. 8 BV (zu Art. 121 BV «Ausschaffungsinitiative»); 5 Jahre; Art. 191 Ziff. 9 Abs. 1 BV (zu Art. 75b BV «Zweitwohnungsinitiative»); 2 Jahre; Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV (zu Art. 121a BV «Masseneinwanderungsinitiative»); 3 Jahre.
- 42 Vgl. Art. 197 Ziff. 10 BV (zu Art. 95 Abs. 3 BV «Abzockerinitiative»), wonach der Bundesrat innerhalb eines Jahres nach Annahme von Art. 95 Abs. 3 durch Volk und Stände die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen hat.
- 43 So Art. 191 Ziff. 9 Abs. 1 BV (zu Art. 75b BV); Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV (zu Art. 121a BV).
- 44 Vgl. (im Kontext von Art. 121a und Art. 197 Ziff. 11 BV) auch Ehrenzeller (in Ehrenzeller u. a. 2014, SG Komm. BV, Art. 121a Rz. 66).
- 45 Biaggini (2007, Art. 182 Rz. 5); daran anschliessend nun auch Griffel (2014, 69 ff., 71 f. m. w. H.).
- 46 Aubert/Mahon (2003, Art. 182 Rz. 20); Sägesser (in Ehrenzeller u. a. 2014, SG Komm. BV (Vorauslage), Art. 182 Rz. 19).
- 47 Waldmann (2013, 129 f.); Waldmann (2012, Rz. 5 f.).
- 48 Die Kritik von Griffel (2014, 73), damit würde der Bundesrat zur Konkretisierung von Grundrechten auf dem Verordnungsweg ermächtigt, stösst daher ins Leere.
- 49 Vgl. zu dieser Problematik auch Rhinow (2015, 345 f.).
- 50 Hinzuweisen ist etwa auf die mehrere Jahre in Anspruch nehmende Umsetzung des «Rothenthurmartikels» (Art. 24^{sexies} Abs. 5 aBV = Art. 78 Abs. 5 BV) oder die Umsetzung der «Alpenschutzinitiative» (Art. 36^{sexies} aBV = Art. 84 BV).
- 51 Vgl. dazu auch Daniel Fässler, Gesetzgebung im Hinterzimmer, NZZ Nr. 88 vom 17.4.2015, S. 21.
- 52 Vgl. Rühli/Adler (2015, 51 ff.) mit weiteren Reformvorschlägen; vgl. auch Schubarth (2015, 21). Georg Kreis (NZZ Nr. 14 vom 19.1.2015, S. 17) schlägt bei Vorlagen, die das Parlament als von zentraler Bedeutung einstuft, die Durchführung von zwei Volksabstimmungen vor, eine erste konsultative und eine zweite definitive (i. S. einer Schlussabstimmung).

Literaturverzeichnis

- Aubert, Jean-François / Mahon, Pascal, 2003, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zürich.
- Auer, Andreas / Malinverni, Giorgio / Hottelier, Michel, 2013, *Droit constitutionnel suisse*, Volume I : L'Etat, 3. Aufl., Bern.
- Baumann, Robert, 2010, Die Umsetzung völkerrechtswidriger Volksinitiativen, *ZBl* 2010, S. 241 ff.
- Biaggini, Giovanni, 2007, *BV Kommentar*, Zürich.
- Biaggini, Giovanni, 2015, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Teil: Verfassungsstaatlichkeit, § 7 Grundfragen und Herausforderungen, 2. Aufl., Zürich / St. Gallen.
- Cirigliano, Luca, 2010, Umsetzungsszenarien der Antiminarettinitiative, *Jusletter* vom 1. März 2010.
- Ehrenzeller, Bernhard / Schindler, Benjamin / Schweizer, Rainer J. / Vallender, Klaus A., 2014, *Die Schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich / Basel / Genf / St. Gallen.
- Griffel, Alain, 2014, Die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative – eine Zwischenbilanz, *ZBl* 2014, S. 59 ff.
- Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller, Helen, 2012, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- Hangartner, Yvo, 2011, Unklarheiten bei Volksinitiativen, Bemerkungen aus Anlass des neuen Art. 121 Abs. 3–6 BV (Ausschaffungsinitiative), *AJP* 2011, S. 471 ff.
- Kettiger, Daniel, 2010, Minarettverbot: Offene Fragen zur Umsetzung, *Jusletter* vom 1. März 2010.
- Mahon, Pascal, 2014, *Droit constitutionnel*, Volume I : Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3. Aufl., Basel/Neuenburg.
- Rhinow, René, 2015, Der Bundesrat als Ersatzgesetzgeber, *ZBl* 2015, S. 345 f.
- Rhinow, René / Schefer, Markus, 2009, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl., Basel.
- Rühli, Lukas / Adler, Tibère, 2015, Die Volksinitiative, Durch Fokussierung zu mehr Demokratie, *Diskussionspapier Avenir suisse*, Zürich.
- Schubarth, Martin, 2015, Vorschlag zum Problem der Umsetzung von Volksinitiativen, *NZZ* Nr. 87 vom 16.4.2015, S. 21.
- Tschannen, Pierre, 2011, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3. Aufl., Bern.
- Tschannen, Pierre, 2001, in: Thüerer/Aubert/Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, § 9 Verfassungsauslegung, Zürich, S. 149 ff.
- Übersax, Peter, 2014, Die verfassungsrechtliche Zuwanderungssteuerung – Zur Auslegung von Art. 121a BV, *Jusletter* vom 14. April 2014.
- Waldmann, Bernhard, 2013, Zweitwohnungen – vom Umgang mit einer sperrigen Verfassungsnorm, in: Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht (Hrsg.), *Schweizerische Baurechtstagung 2013*, Freiburg, S. 123 ff.
- Waldmann, Bernhard, 2012, Die Zweitwohnungsverordnung, *Jusletter* 10. Dezember 2012.
- Waldmann, Bernhard, 1997, *Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften*, Diss. Freiburg.

Résumé

Le présent article tente d'explorer le processus complexe que constitue la mise en œuvre des initiatives sur le plan juridique. Il s'agira tout d'abord d'examiner de plus près la notion de « mise en œuvre » et son objet. Il s'agira ensuite d'analyser une série de questions juridiques en se limitant à l'échelon fédéral et à quelques éléments cruciaux, notamment l'applicabilité immédiate, le lien avec les autres articles constitutionnels et les compétences de mise en œuvre. À titre de conclusion, l'article mentionne des raisons qui pourraient expliquer les problèmes juridiques qui surgissent lors de la mise en œuvre, avant de suggérer quelques pistes d'amélioration.