

Gastkommentar zur direkten Demokratie

Wie das Parlament Volksinitiativen «gerechter» umsetzen könnte

Es kann sinnvoll sein, dass das Parlament bei der Umsetzung von Volksinitiativen vom Initiativtext abweicht. Dann aber sollte das Ergebnis dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Von Martin Schubarth

Gastkommentar | von **Martin Schubarth, alt Bundesrichter** | 16.4.2015, 05:30 Uhr | [2 Kommentare](#)

In letzter Zeit häufen sich die Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung von angenommenen Volksinitiativen, mit denen eine Partialrevision der Bundesverfassung beschlossen wurde. Diese Probleme sind vor allem auf die Besonderheit der Entstehung von Initiativen zurückzuführen. Initiativen bezwecken eine Änderung der Bundesverfassung. Mit ihrer Annahme wird eine Initiative integraler Bestandteil der Verfassung. Formal hat der angenommene Initiativtext (unter Vorbehalt des unabänderlichen Überverfassungsrechts wie der Pflicht der Beachtung des zwingenden Völkerrechts) den gleichen Rang wie das übrige Verfassungsrecht.

In ihrer Entstehung unterscheiden sich angenommene Initiativen jedoch erheblich von Verfassungsbestimmungen, die im ordentlichen Verfahren der Total- oder Partialrevision der Verfassung zustande gekommen sind. Übereinstimmung im Entstehungsprozess besteht nur in der Schlussphase, nämlich insoweit, als die Initiative genau gleich wie eine vom Parlament vorgeschlagene Verfassungsänderung von Volk und Ständen angenommen worden ist.

Der Initiativtext entsteht im Geheimverfahren

In der Entstehung der Texte bestehen dagegen erhebliche Unterschiede. Der Initiativtext wird von den Initianten in einem rechtlich nicht geregelten, nichtöffentlichen Verfahren, also faktisch in einem Geheimverfahren formuliert. Dieser Text kann – ist die Initiative angenommen – nicht mehr geändert werden.

Verfassungsänderungen im ordentlichen Verfahren sind demgegenüber in der Regel das Ergebnis eines langen, breit abgestützten Prozesses (Vorentwurf, teilweise unter Beizug von Experten; Vernehmlassungsverfahren; Botschaft des Bundesrates; parlamentarische Beratung in den Kommissionen und im Plenum der beiden Räte; Differenzbereinigung).

Ein Teil der Probleme, die bei der Umsetzung von Initiativen auftreten, sind auf diese Unterschiede in der Entstehung zurückzuführen. Zugegeben: Auch Verfassungsänderungen im ordentlichen Verfahren können später zu Problemen führen, etwa wenn die parlamentarische Beratung einen

herbeigewürgten Kompromiss ergibt oder wenn in der Vorbereitung der Vorlage gepfuscht wurde. Aber in der Regel beruhen Verfassungsänderungen, die im ordentlichen Verfahren zustande gekommen sind, auf einem breiten Fundament, das ihre Umsetzung und Einbettung in die bestehende Verfassung erleichtert.

Anders bei Initiativen. Es gibt zwar angenommene Initiativen, die in dieser Hinsicht keine Probleme bieten, wie etwa das Minarettverbot. Die Bedeutung des Verbots ist klar. Seine Einbettung in den bestehenden Verfassungstext bereitet kein Problem. Die Religionsfreiheit wird eingeschränkt. Die neue Bestimmung geht als das jüngere und als das speziellere Recht der bisherigen Regelung vor.

Im Übrigen wird hier eine weitere Besonderheit der Initiative deutlich. Initiativen stellen oft die bisherige harmonische Regelung infrage. Das Minarettverbot steht, da die religiösen Ausnahmeartikel im Jahre 1973 aufgehoben wurden, schief in der Verfassungslandschaft. Für die These der harmonisierenden Auslegung neuer Verfassungsbestimmungen bleibt da offensichtlich kein Raum.

Waren sich die Stimmbürger der Problematik bewusst?

Sobald eine Initiative aber einen komplexeren Bereich betrifft, können sich erhebliche Umsetzungsprobleme ergeben, ein Beispiel ist die Zweitwohnungsinitiative. Was wollte die knappe Mehrheit, die die Initiative angenommen hat? Richtete sich das Ja gegen ein New Manhattan in Crans-Montana? Oder sollten auch kleine Berggemeinden getroffen werden, die als Folge der Abwanderung einen hohen Zweitwohnungsanteil haben? Wie viele Stimmbürger, die Ja gestimmt haben, waren sich dieser Problematik bewusst?

Oder die Ausschaffungsinitiative: Ein in der Schweiz geborener und aufgewachsener unbescholtener 50-jähriger Österreicher begeht gemeinsam mit einem Auslandschweizer, der nie in der Schweiz gelebt hat und keine Landessprache spricht, einen kleinen Einbruchdiebstahl. Nach dem Wortlaut der Initiative müsste der Österreicher, weil formal kein Schweizer, für mindestens fünf Jahre des Landes verwiesen werden, während sein Komplize, weil formal ein Schweizer, keine Einschränkung erfährt. Wollte der Stimmbürger dieses stossende Ergebnis? Wie hätte er gestimmt, wenn man ihm den Fall des Österreichers konkret vorgelegt hätte?

Initiativen können im Einzelfall zu krassen Ungerechtigkeiten führen. Darf man oder muss man bei der Ausführungsgesetzgebung solche Ungerechtigkeiten ausbügeln? Ich meine, ja. Dabei ist einzuräumen, dass es schwierig ist, abstrakt festzulegen, wie weit die Befugnis zur Korrektur von missglückten oder überrissenen Initiativtexten gehen darf.

Das obligatorische Referendum als Ausweg?

Deshalb eine Idee zum Nachdenken: Wenn das Parlament bei der Umsetzung und Konkretisierung einer Initiative glaubt, es sei etwa zur Korrektur von massiven Ungerechtigkeiten geboten, vom Text einer Initiative abzuweichen,

stellt sich die Frage, ob das erzielte Ergebnis dem obligatorischen Referendum zu unterstellen ist.

Der hier angetönte Gedanke steht im Zusammenhang mit dem eingangs Gesagten: Initiativen leiden häufig an dem Mangel, dass der Initiativtext nicht das Ergebnis einer breit abgestützten Diskussion ist. Eine solche findet erst nach der Annahme im Zusammenhang mit der Umsetzung statt. Ein Vorgehen wie hier skizziert erscheint deshalb diskussionswürdig.

Ein erheblicher Teil der endlosen Diskussion um die Tragweite der Zweitwohnungsinitiative, um nur ein Beispiel zu nennen, ist darauf zurückzuführen, dass sich Verfassungsänderungen aufgrund von Initiativen deutlich unterscheiden von Verfassungsänderungen im ordentlichen Verfahren. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, wie die Defizite in der Entstehung von Initiativen im Umsetzungsverfahren wenigstens teilweise behoben werden können.

Martin Schubarth ist [alt Bundesrichter](#). Der Beitrag stützt sich wesentlich auf Ausführungen, die der Autor am 22. Januar 2015 vor der Staatspolitischen Kommission des Ständerats gemacht hat.