

Vollzug ohne das Volk

Die teilweise harzige Umsetzung von Volksinitiativen. Von Adrian Vatter und Bettina Stauffer

Insgesamt 19 Volksinitiativen wurden bis heute angenommen. 2 der Begehren wurden nicht umgesetzt, weitere nur teilweise. Solche Probleme bereiten nun auch die Ausschaffungs- und die Zweitwohnungsinitiative.

Die überraschende Annahme des Volksbegehrens gegen den Zweitwohnungsbau hat eine breite Diskussion um die Auslegung des Initiativtextes und die Umsetzung der Initiative eröffnet. Ein Blick zurück zeigt: Bei einer Vielzahl von Volksinitiativen kam es schon zu beträchtlichen Vollzugsdefiziten, und die Bundesbehörden erreichten in einigen Fällen eine teilweise massive Reduktion der Initiativziele.

Papiertiger Alpeninitiative

Die 1994 angenommene Alpeninitiative forderte, dass der alpenquerende Gütertransitverkehr innert zehn Jahren auf die Schienen verlagert wird und die Transitstrassenkapazität im Alpengebiet nicht erhöht wird. Trotz umfangreicher Gesetzgebung sind beide Forderungen bis heute nicht erfüllt worden. Der Verlagerungsbericht 2011 des Bundesrates zeigt, dass auch acht Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist weder das Zwischenziel von höchstens einer Million Fahrten pro Jahr noch das Endziel von 650 000 erreicht wurden. Auch wurde der Bau der vierspurigen Autobahn ins Wallis entgegen dem Initiativtext möglich. Was sind die Gründe?

Die Alpeninitiative war unpräzise formuliert, das Parlament sprach sich im Vorfeld deutlich gegen die Vorlage aus, und auch das Stimmvolk sagte mit 51,9 Prozent Ja-Stimmen nur relativ knapp zu. Eine vollständige Umsetzung der Initiative wäre sehr teuer gewesen. Also nutzten die Räte den Interpretationsspielraum und schwächten die Forderungen deutlich ab. Das Begehren stand überdies im Widerspruch zu mehreren internationalen Abkommen. In einem solchen Fall muss über die spezifische Gewichtung von Landes- und Völkerrecht entschieden werden, was die Umsetzung weiter erschwert.

Die negativen Folgen eines mangelhaften Initiativtextes zeigten sich am deutlichsten bei der 1982 angenommenen Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise»: Die Konsumentenorganisationen als Initiantinnen forderten für die Umsetzung mehrere Massnahmen, die im Text nicht explizit

festgeschrieben waren, darunter die Errichtung einer Preisüberwachungsstelle, eine Melde- und Begründungspflicht, Sanktionsmöglichkeiten und die Information der Öffentlichkeit. Der teilweise unklare Initiativtext führte auch zu Kompetenzüberschneidungen mit der Kartellkommission.

Die nicht vollständige Umsetzung der im Februar 2004 angenommenen Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» kann ebenfalls mit Unklarheiten im Initiativtext erklärt werden. Erschwerend sind sich Experten aus Politik und Recht über die Präzisierung uneinig. Zudem sprach sich das Parlament deutlich gegen die Vorlage aus, die Umsetzung führte zu relativ hohen finanziellen Ausgaben, und die Initiative widerspricht mehreren Artikeln der EMRK und des Uno-Pakts II. Entsprechend richtete sich die gesetzliche Konkretisierung relativ stark nach der Völkerrechtskonformität, und das Begehren wurde dadurch abgeschwächt. Dennoch wurde die lebenslange Verwahrung im Oktober 2010 erstmals angeordnet.

Auch die im November 2008 angenommene Initiative «für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern» ist bis heute nicht vollständig umgesetzt worden. Als Erklärung dafür dient ebenfalls der unklare und offene Initiativtext, der die Straftaten und den Begriff des vorpubertären Alters nicht konkretisierte. Die Initianten sind mit der nun geplanten gesetzlichen Konkretisierung unzufrieden und haben deshalb eine Folgeinitiative lanciert.

Solche Umsetzungsprobleme sind kein neues Phänomen. Schon das 1908 durch eine Initiative angenommene Absinthverbot wurde mangelhaft vollzogen, ebenfalls nie umgesetzt wurde die 1920 angenommene Volksinitiative «für ein Verbot der Errichtung von Spielbanken», die die Schliessung sämtlicher bestehenden Spielkasinos innert fünf Jahren forderte. Es war offensichtlich, dass das endgültige Verbot vom Oktober 1925 nicht eingehalten wurde. Die Behörden warteten aber eine bevorstehende Abstimmung zu dessen Lockerung ab. Als diese 1928 angenommen wurde, löste sich das Vollzugsproblem für die Behörden von selbst.

Der Prozess der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative kann noch nicht definitiv beurteilt werden, da die festgelegte Übergangsfrist bis 2015 läuft. Doch die Wahrscheinlichkeit einer vollständigen Umsetzung ist gering. Auch hier war der Initiativtext lückenhaft und

teilweise unpräzise, auch hier brachten sowohl die Räte als auch die Stimmbevölkerung der Vorlage keine bzw. nur eine knappe Unterstützung entgegen. Und auch hier sind Widersprüche zu bestehendem Völkerrecht vorhanden.

Zweitwohnungen

Diese Beispiele vor Augen, lassen sich auch für die Umsetzung der unlängst angenommenen Volksinitiative zum Verbot von Zweitwohnungen Probleme erwarten. Das Begehren erfüllt mit Ausnahme der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht sämtliche Kriterien, die in der Vergangenheit für die Nichtumsetzung des Volkswillens gesorgt haben. So ist die Initiative vom Parlament deutlich abgelehnt worden und erhielt von der Stimmbevölkerung die geringste Zustimmung in der Geschichte der Schweizer Volksinitiative. Zusätzlich bestehen Unklarheiten bezüglich der Bedeutung von zentralen verwendeten Begriffen, und auch die Umsetzungskosten werden als hoch eingeschätzt.

Es kommen hier auch Erinnerungen an die Rothenthurm-Initiative auf, die erst mit langer Verzögerung und in abgeschwächter Form umgesetzt wurde. Dies einerseits, weil die Bestandsaufnahme der zu schützenden Moorgebiete als ein Eindringen des Bundes in traditionell kantonale Kompetenzen wahrgenommen wurde, was einen entsprechenden Widerstand der Kantone provozierte. Andererseits verzögerte sich die Phase der parlamentarischen Bearbeitung, da die Räte mehrmals versuchten, die Initiativforderungen zu mindern, was bei der Ausweitung des Ausnahmenkatalogs teilweise gelang.

Fazit: Eine Volksinitiative 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. Entscheidend ist der politische Wille beim Bund und vor allem auch in den betroffenen Kantonen. Damit droht der Zweitwohnungsinitiative bei der Umsetzung durchaus ein ähnliches Schicksal wie der Alpeninitiative.

.....
Adrian Vatter ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern (IPW). **Bettina Stauffer** hat am IPW zur Umsetzung von Initiativen eine Studie verfasst.