

5.

Rezensionsabhandlungen

Nagihan Musliu: Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen. Zürich/St. Gallen, Dike (2019), 339 S., ISBN 978-3-03891-083-1

Die Zürcher Dissertation von Nagihan Musliu aus dem Jahre 2019 befasst sich mit der Umsetzung von Volksinitiativen auf Bundesebene in der Schweiz. Die Schweiz kennt auf Bundesebene keine Gesetzesinitiative, sondern lediglich die Verfassungsinitiative, was dazu führt, dass die Stimmberechtigten selbst für nicht «verfassungswürdige» Anliegen die schweizerische Bundesverfassung beanspruchen müssen. Da Verfassungsbestimmungen jedoch andererseits für gewöhnlich zu abstrakt formuliert sind, als dass die rechtsanwendenden Behörden sie unmittelbar anwenden könnten, bedürfen solche durch Initiativen eingeführte Verfassungsnormen meist umsetzender Normen auf der Stufe des einfachen Gesetzes- und Verordnungsrechts. Nachdem die Stimmberechtigten in den letzten beiden Jahrzehnten eine Reihe von politisch höchst umstrittenen Volksinitiativen angenommen haben, welche noch dazu staatsvertragliche Verpflichtungen der Schweiz tangierten, ging die Bundesversammlung, das eidgenössische Parlament, dazu über, sein Recht zur Ausführungsgesetzgebung in freierer Weise in Anspruch zu nehmen. Die schweizerische Bundesverfassung erklärt Bundesgesetze für die rechtsanwendenden Behörden und damit auch für das oberste Gericht der Schweiz für verbindlich (Art. 190 BV). Der schweizerische Bundesgesetzgeber kann damit faktisch Gesetzesrecht erlassen, welches der Verfassung zuwiderläuft. Nagihan Musliu liefert nun die erste Monografie, welche die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen durch Exekutive und Legislative untersucht und damit eine – angesichts der politischen Bedeutung der Umsetzungsgesetzgebung – eigentümliche Forschungslücke schliesst. Der Bundesgesetzgeber hat in den letzten Jahren nämlich zahlreiche Konflikte zwischen dem schweizerischen Verfassungsrecht und so bedeutenden Staatsverträgen wie der EMRK und dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union auf dem Weg der Umsetzungsgesetzgebung versucht abzuschwächen.

Nach einer kurzen Einleitung stellt Musliu die rechtlichen Grundlagen dar, welche die Umsetzung von Volksinitiativen auf Bundesebene bestimmen (B.). Während die Lehre bisher betonte, Verfassungsbestimmungen,

welche durch Volksinitiativen eingeführt wurden, seien gleich wie das übrige Verfassungsrecht auszulegen, macht sich Musliu daran, zu ergründen, ob sich der geradezu mystische Begriff des «Volkswillens» womöglich nicht doch in einer besonderen Auslegung und Umsetzung von Verfassungsbestimmungen manifestiert, welche auf Volksinitiativen zurückgehen. Bereits bei dieser Darstellung der Grundlagen zeichnet sich ab, was im Laufe der Arbeit verdeutlicht wird: Die Praxis der obersten drei Bundesbehörden bei der Umsetzung von Volksinitiativen rührt an den Grundfesten der schweizerischen Gewaltenteilung.

Dazu lotet die Verfasserin im Rahmen von detaillierten und sehr gründlich recherchierten Fallstudien den Spielraum aus, welchen sich der Gesetzgeber bei der Umsetzung der für gewöhnlich nicht direkt anwendbaren Verfassungsbestimmungen selbst zuweist (C.). Musliu zeichnet dabei die Umsetzung von fünf angenommenen Volksinitiativen nach, welche schwierige Umsetzungsfragen aufwarfen und aus unterschiedlichen Gründen politisch höchst umstritten waren. Mit der Verwahrungsinitiative, der Ausschaffungsinitiative und der Masseneinwanderungsinitiative behandelt die Dissertation drei Volksinitiativen mit national-konservativem Inhalt, welche einen Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz suchten, während die Zweitwohnungsinitiative und die Abzockerinitiative bei der Umsetzung mehrheitlich innerstaatliche Fragen aufwarfen. Die Auswahl der Initiativen ist der Verfasserin gut gelungen, da sie damit zeigt, dass Volksinitiativen die Rechtsordnung vor Schwierigkeiten stellen, die nicht in jedem Fall völkerrechtlich begründet sind. Die Zweitwohnungsinitiative verfolgte raumplanerische Anliegen und die Abzockerinitiative richtete sich gegen als zu hoch empfundene Vergütungen der obersten Leitungsgremien börsenkotierter Unternehmen.

In diesen Fallstudien holt die Verfasserin nach, was die Lehre bisher eher vernachlässigt hat. Sie untersucht, welchen Einfluss der Typus einer Verfassungsbestimmung auf deren Umsetzung hat – oder angesichts der Praxis des Parlaments – haben sollte. Bei Volksinitiativen ist dabei insbesondere die Abgrenzung zwischen programmatischen Ziel- und Aufgabenbestimmungen und den von der Lehre mitunter als „Pseudokonditionalnormen“ bezeichneten Bestimmungen, welche Rechtswirkungen an Tatbestände knüpfen, welche bei genauerer Betrachtung zu unbestimmt sind, als dass Verwaltung und Gerichte sie direkt anwenden könnten. Musliu weitet aber auch hier den in der Lehre mitunter zu engen – auf methodologische Fragen fokussierten – Blick und macht deutlich, dass die Frage der direkten Anwendbarkeit neben ihrem methodologischen Kern auch weitreichende in-

stitutionelle Implikationen hat. Werden Verfassungsnormen als direkt anwendbar aufgefasst, so wird damit gleichzeitig den rechtsanwendenden Behörden die Aufgabe der Verfassungskonkretisierung übertragen. Eine Aufgabe, die sich die Gerichte oft gar nicht wünschen, wie gerade auch die Praxis des Bundesgerichts zeigt, Verfassungsnormen die direkte Anwendbarkeit tendenziell zu verweigern.

In ihrer Würdigung der Erkenntnisse aus den Fallstudien scheut sich die Verfasserin nicht, deutliche Worte für die Umsetzungspraxis der Bundesversammlung zu verwenden (D.). Nach ihren wohlbegründeten Erkenntnissen hat der Gesetzgeber die Verfassungsbestimmungen aller fünf untersuchten Volksinitiativen zumindest in Teilen auf verfassungswidrige Weise umgesetzt. Dies nicht nur dort, wo solche abändernde Umsetzungsgesetzgebung durch für die Schweiz verbindliches Völkerrecht geboten sein mag, sondern auch bei ganz «profanen» Konflikten. So machen etwa die Auseinandersetzungen bei der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative deutlich, dass es hierbei um handfeste Interessenpolitik ging. Umstritten war dabei unter anderem, ob ein verfassungsmässiger Höchstwert für die wenig genutzten «Zweitwohnungen» es nicht doch noch erlauben könnte, bestehende Wohnungen in Zweitwohnungen umzuwandeln (C. III). Bei den Fallstudien zur Zweitwohnungsinitiative und zur Abzockerinitiative zeigt sich sodann deutlich, dass die Volksinitiative auch heute noch dazu dienen kann, wozu sie ursprünglich eingeführt wurde. Sie dient als Mittel, um im Parlament nicht mehrheitsfähigen politischen Sachanliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Die Problematik von Volksinitiativen, welche mit grundlegenden völkerrechtlichen Abkommen in Konflikt stehen, wird damit nicht relativiert; sie bildet mit drei Fallstudien einen überwiegenden Teil der Untersuchung.

Doch nicht nur der Gesetzgeber hält sich angesichts politisch höchst umstrittener Volksinitiativen nicht an die Verfassung. Die Verfasserin ortet auch beim Bundesgericht formelle Kompetenzüberschreitungen, wenn dieses sich weigert, Verfassungsnormen direkt anzuwenden, welche ihrer Typologie nach direkt anzuwenden wären (S. 309 f.). Wenngleich es nach der Verfassungsordnung der Schweiz, welche dem parlamentarischen Gesetzgeber eine herausragende Stellung zuweist, politisch klug sein mag, der Bundesversammlung die Aufgabe der harmonisierenden Umsetzungsgesetzgebung zu überlassen, so läuft damit auch das oberste Gericht der Schweiz Gefahr, sich bei der Umsetzung umstrittener Volksinitiativen politisch angreifbar zu machen. Aus den gleichen Gründen erachtet auch der Bundesrat Verfassungsbestimmungen, welche auf angenommene Volksinitiativen zurückgehen, weit überwiegend für nicht direkt anwendbar

(S. 311 f.), womit die Last der Umsetzung angenommener Volksinitiativen weitgehend auf den Schultern der Bundesversammlung ruht. Die Qualität der Arbeit macht es aus, dass Musliu das Dilemma des Gesetzgebers durchaus anerkennt, wenn dieser Verfassungsbestimmungen umzusetzen hat, welche mit der EMRK oder dem Freizügigkeitsabkommen in Konflikt stehen und das Bundesgericht dem Gesetzgeber gleichzeitig in Aussicht stellt, einen Verstoß gegen diese beiden Abkommen nicht hinzunehmen (S. 322). Wenngleich die Verfasserin daran zweifelt, dass das Bundesgericht in einem Konflikt mit dem Parlament rechtlich überzeugende Argumente anführen könnte, so wird ersichtlich, welche tiefgreifende staatspolitische Konflikte sich hier manifestieren.

Solche Konflikte betreffen regelmässig auch den Bundesrat, da Volksinitiativen der Exekutive häufig die Aufgabe zuweisen, die eingeführten Verfassungsbestimmungen einstweilen auf dem Verordnungsweg in Kraft zu setzen, bevor das Parlament die Umsetzungsgesetzgebung beschliesst. Wie diese verfassungsunmittelbaren Verordnungen der Exekutive zum übrigen Verfassungs- und Gesetzesrecht stehen, erörtert die Verfasserin gestützt auf ihre Fallstudien sowie in Auseinandersetzung mit Lehre und Rechtsprechung und schliesst auch hier eine Forschungslücke (S. 322 ff.).

In ihrem kurzen Ausblick diskutiert die Autorin schliesslich zwei Möglichkeiten, um die aufgezeigten Probleme anzugehen. Einerseits soll sich das Parlament durch eine Änderung des Parlamentsgesetzes selbst an Inhalt und Ziele einer Initiative binden und andererseits soll die Umsetzungsgesetzgebung einer obligatorischen Referendumsabstimmung unterstellt werden. Abgesehen davon, dass sich die Mehrheit der politischen Parteien mit dem gegenwärtigen System durchaus abzufinden scheint, ist für den Rezensenten fraglich, ob eine solche gesetzliche Selbstbindung des Parlaments im Einzelfall übersteuernde Umsetzungsgesetzgebung zu verhindern mag. Eine Volksabstimmung über die Umsetzungsgesetzgebung könnte die Umsetzungsgesetzgebung zwar politisch stark legitimieren, doch blieben die rechtlichen Inkonsistenzen bestehen. Falls das Stimmvolk die Umsetzungsvorlage hingegen ablehnen würde, so wäre die Umsetzungsgesetzgebung damit nach Ansicht der Verfasserin «kassiert». Es stellte sich dann aber die Frage, ob der Gesetzgeber erneut legiferieren müsste oder ob er seine Pflicht erfüllt hat und die Verfassungsbestimmung toten Buchstabe bliebe. Diese eher zurückhaltenden Vorschläge zeigen, dass die bestehende Problematik wohl nur durch eine tiefgreifende Verfassungsänderung angegangen werden könnte.

Nagihan Musliu hat mit ihrer Arbeit einen wichtigen und grundlegenden Beitrag geleistet, um die von den politischen Konflikten überschattete Umsetzung von Volksinitiativen zu versachlichen. In ihrer tiefgründigen Analyse zeigt die Verfasserin deutlich auf, wie die politischen Konflikte die Integrität des schweizerischen Verfassungssystems und insbesondere das Verhältnis der drei obersten Bundesbehörden belasten. Die Bundesversammlung hat ihre Stellung als oberste Behörde der Eidgenossenschaft wahrgenommen und die (politische) Verantwortung für die Umsetzung konfliktträchtiger Initiativen übernommen. Bei allem Verständnis für dieses Vorgehen, verstösst sie dabei aber regelmässig gegen die Bundesverfassung. Die vorliegende Studie bietet die Grundlage, um Kritik an der Praxis der Bundesbehörden aus staatsrechtlicher Perspektive zu äussern, ohne die politischen Dilemmata der obersten Bundesbehörden bei der Umsetzung konfliktträchtiger Volksinitiativen auszublenden.

Goran Seferovic