**Zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative**

Bei der Umsetzung von angenommenen Volksinitiativen, mit denen eine Partialrevision der Bundesverfassung beschlossen wurde, häufen sich in letzter Zeit die Probleme, wie sich jetzt bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative mit aller Deutlichkeit zeigt. Worauf ist dies zurückzuführen? Diese Probleme beruhen vor allem auf der Besonderheit der Entstehung von Initiativen. Mit ihrer Annahme wird eine Initiative integraler Bestandteil der Verfassung. Formal hat der angenommene Initiativtext den gleichen Rang wie das übrige Verfassungsrecht.

In ihrer Entstehung unterscheiden sich Verfassungsbestimmungen, die durch Initiative in die Verfassung aufgenommen wurden, jedoch erheblich von Verfassungsbestimmungen, die im ordentlichen Verfahren der Verfassungsrevision zustande gekommen sind. Übereinstimmung besteht nur in der Schlussphase: Annahme der Änderung durch Volk und Stände.

Verfassungsänderungen im ordentlichen Verfahren sind das Ergebnis eines langen, breit abgestützten Prozesses (Vorentwurf, Vernehmlassungsverfahren, Botschaft des Bundesrates, parlamentarische Beratung in den Kommissionen und im Plenum der beiden Räte, Differenzbereinigung). Ganz anders bei Initiativen. 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.

Die Umsetzungsprobleme bei Volksinitiativen sind in starkem Masse auf diese Unterschiede in der Entstehung der Verfassungstexte zurückzuführen. Verfassungsänderungen im ordentlichen Verfahren beruhen auf einem breiten Fundament, das ihre Einbettung und Umsetzung in die bestehende Rechtsordnung erleichtert. Oft werden, wie etwa bei der Präimplantationsdiagnostik, bereits bei der Vorbereitung der Verfassungsänderung Überlegungen zur späteren Gesetzgebung angestellt.

Anders bei Initiativen, die einen komplexen Bereich betreffen. Das wurde etwa bei der Zweitwohnungsinitiative deutlich. Was wollte die knappe Mehrheit, die der Initiative zugestimmt 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 hatten? Wie viele Stimmbürger, die Ja gestimmt habe, waren sich dieser Problematik bewusst?

Auch bei der mit knapper Mehrheit angenommenen Masseneinwanderungsinitiative stellen sich Fragen. Wollte die Mehrheit die Bilateralen kippen? Was ist die Meinung der Mehrheit, wenn, wie die bisherigen Bemühungen des Bundesrates gezeigt haben, Brüssel nicht zu Konzessionen bereit ist?

Wir wissen es nicht. Wenn eine Initiative angenommen wird, finden die eigentliche Arbeit und die Auseinadersetzung mit den soeben angesprochenen Fragen im Wesentlichen erst nachträglich statt. Das ist eine Folge davon, dass der Initiativtext nicht das Ergebnis einer breit abgestützten Diskussion darstellt. Es ist deshalb naheliegend, dass die Verantwortlichen – Bundesrat und Parlament – bei der Umsetzung von Initiativen zu Lösungsvorschlägen kommen können, die im Widerspruch zum strikten Wortlaut der Initiative stehen.

Das wird deutlich beim Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, der auf der jedenfalls vertretbaren Überlegung beruht, das Volk habe die bilateralen Verträge mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative nicht in Frage stellen wollen, also die oben gestellte Frage verneint.

Politisch verantwortlich für die Umsetzung von Initiativen ist das Parlament. Das Parlament muss dabei stellvertretend für das Volk zu Fragen Stellung nehmen, die vom Volk nicht klar beantwortet wurden. Dass das Volk damit grundsätzlich leben kann und gegenüber Zwängereien skeptisch eingestellt ist, hat die kürzliche deutliche Ablehnung der Durchsetzungsinitiative gezeigt.

Wenn der SVP dies nicht passt, dann soll sie die Konsequenzen ziehen, über ihren eigenen Schatten springen und umgehend durch einen dringlichen Bundesbeschluss die sofortige Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit verlangen, die sie an sich fürchtet wie der Teufel das Weihwasser. Allerdings würde gerade dann die Problematik der Verfassungsgerichtsbarkeit deutlich. Letztlich geht hier um politische Fragen, die man besser den politischen Instanzen überlässt als dem Bundesgericht. Was sollte das Bundesgericht tun, wenn es zum Schluss kommt, dass ein Ausführungsgesetz mit der Verfassung nicht übereinstimmt? Das Gesetz kassieren? Doch wie soll es dann weiter gehen? Oder soll es dann quasi als Ersatzgesetzgeber ein nach seiner Ansicht verfassungskonformes Ausführungsgesetz formulieren? Mit einem erheblichen Fehlerrisiko, da das Bundesgericht über keine hinreichende gesetzgeberische Sachkunde verfügt.

Dies zeigt, dass es richtig ist, Bundesrat und Parlament die Verantwortung für eine sachgerechte Umsetzung von Initiativen zu überlassen. Allerdings müssen sich die Verantwortlichen dabei auch die Frage stellen, ob sie im Hinblick auf die von ihnen beschlossene Lösung eine Präzisierung oder Änderung der Verfassung vorschlagen sollten, die von Volk und Ständen abgesegnet werden müsste. Beim zur Diskussion gestellten Vorschlag der Staatspolitischen Kommission spricht einiges dafür, dass dies die korrekte Lösung wäre.

Martin Schubarth; BaZ 9 IX 2016 S. 5