

## Im Gespräch mit: Andreas Glaser

Der Staatsrechtsprofessor Andreas Glaser sagt, warum das Parlament kein Interesse daran hat, Initiativen wie das Tabakwerbeverbot umzusetzen, was Komitees dagegen tun sollten und was er bei der 13. AHV-Rente erwartet.

# «Das Volk ist bei Initiativen selbstbewusster geworden»

Andrea Tedeschi

*Herr Glaser, die Initiativen über die 13. AHV-Rente und das Tabakwerbeverbot hat das Stimmvolk deutlich angenommen. Es bestehen jedoch Zweifel, ob Bundesrat und Parlament den Volkswillen umsetzen. Warum eigentlich?*

**Andreas Glaser:** Seit ihrer Einführung 1891 versuchen Bundesrat und Parlament Initiativen kreativ zu verhindern. Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte der Bundesrat Initiativen gar nicht erst behandelt und sie schubladisiert. Eine weitere Hürde war das Verbot des doppelten Ja. Das Stimmvolk konnte lange nur einer Initiative oder dem Gegenvorschlag zustimmen. Mit einem Gegenvorschlag konnte das Parlament ein Nein zur Initiative provozieren. Das ist der Grund, warum die Initiativen bis 1987 sehr oft abgelehnt wurden. Diese Hürden sind inzwischen weg. Nun versuchen Bundesrat und vor allem das Parlament, die Umsetzung von Initiativen zu verhindern.

*Wieso tun sie das?*

**Glaser:** Aus Sicht von Bundesrat und Parlament stören Initiativen den Politbetrieb massiv. Der Bundesrat empfiehlt Initiativen deshalb in der Regel zur Ablehnung. Seit ihrer Einführung 1891 wurden Initiativen nur selten angenommen.

*Bisher waren es 26 von 359 Initiativen, die zustande gekommen sind. Das ist wenig.*

**Glaser:** Auf lange Sicht, ja. Aber in den letzten zwanzig Jahren sind Initiativen populär geworden und werden in hoher Kadenz angenommen. Kommt hinzu, dass das Volk selbstbewusster geworden ist, sich weniger als früher an den Meinungen und Empfehlungen von Bundesrat und Parteien orientiert. Das kommt Bundesrat und Parlament in die Quere, die ungestört politisieren und den Status quo bewahren wollen.

*Bundesrat und Parlamentarier betonen gerne den Volkswillen und die demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Ist das nicht ein Widerspruch?*

**Glaser:** Doch. Der Widerspruch liegt im System. Initiativen sind immer Anliegen einer Minderheit, die im Parlament keine Chancen haben und die von der Mehrheit bekämpft werden – das setzt sich bei der Umsetzung der Initiativen fort.

*Ein eklatantes Beispiel ist der Gegenvorschlag zur Mutterschaftsurlaub-Initiative. Er wurde 1945 angenommen, aber erst 2005 umgesetzt. Wie ist diese Verschleppung in einer direkten Demokratie möglich?*

**Glaser:** Dass Parlament und Bundesrat es sich erlauben können, eine Vorlage entweder zu verwässern oder zu verzögern, ist ein Phänomen, das die Wissenschaft bislang zu wenig untersucht hat. Es dürfte am Instrument der Volksinitiative liegen. Es wurde in einer Zeit eingeführt, als sie an der Urne keine Chance hatte und es darum ging, ein Thema auf die politische Agenda zu bringen. Der Erfolg der Initiativen macht die Probleme nun offensichtlich.

*Initiativen wie Alpenschutz, Masseneinwanderung gelten als nicht umgesetzt, die Zweitwohnung als stark verwässert. Wo ist es Bundesrat und Parlament nicht gelungen, die Umsetzung zu verhindern?*

**Glaser:** Bei der Ausschaffungsinitiative. Das Komitee liess dem Parlament nur einen engen Spielraum und schrieb das Gesetz schon fast in die Verfassung. Dort gehört ein Gesetz aber nicht hin.

*Auch wenn der Initiativtext nur engen Spielraum lässt, ist die Umsetzung nicht garantiert. Das Tabakwerbeverbot will jede Art von Werbung für Tabakprodukte verbieten, die Kinder und Jugendliche erreicht. Trotz*



Sagt, warum Bundesrat und Parlament die Umsetzung von Initiativen verhindern: Professor Andreas Glaser. BILD ROBERTA FELE

*klarem Ja an der Urne weigern sich SVP und FDP, das Verbot umzusetzen. Die SP wirft ihnen Verfassungsbruch vor. Zu Recht?*

**Glaser:** Ja. Der Bundesrat hat den Gesetzesentwurf nah am Initiativtext belassen. Dass das Parlament das Verbot nicht umsetzen will, ist tatsächlich schwierig zu begründen und ist eindeutig verfassungswidrig.

*Die SVP sagt, das Parlament habe ihre Masseneinwanderungsinitiative nicht umgesetzt.*

**Glaser:** Es ist der SVP zwar nicht zu verdenken, dass sie damit argumentiert. Aber das Parlament setzte schon davor etwa die Alpeninitiative oder die Zweitwohnungsinitiative nicht um, beides linke Vorlagen. Beim Tabakwerbeverbot kommt hinzu, dass der politische Druck, den Volkswillen umzusetzen, weniger gross ist als zum Beispiel bei der 13. AHV-Rente. Die SVP wird politisch kaum Schaden nehmen bei ihrer Basis, wenn sie das Tabakwerbeverbot torpediert. Anders ist das bei der 13. AHV-Rente. Die SVP dürfte sich vor der eigenen Basis fürchten, die für die Initiative war.

*Gegen die Masseneinwanderungsinitiative der SVP argumentierten alle Parteien mit den bilateralen EU-Verträgen. Zu Recht?*

**Glaser:** Aus meiner Sicht nicht. Die Schweiz ist kein EU-Mitglied. Politisch hätte es die Beziehungen mit der EU belastet, ja, aber rechtlich hätte man die Initiative problemlos umsetzen können und umsetzen müssen. Die Parlamentarier berufen sich jedoch gerne auf die Verfassung, wenn es ihren Anliegen dient. Das halte ich für eine schlechte Entwicklung.

*Inwiefern?*

**Glaser:** Gegen die Masseneinwanderung argumentierte das Parlament mit den

bilateralen EU-Verträgen, gegen die Verwahrsinitiativen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, gegen die Zweitwohnungsinitiative mit der Eigentums-garantie und gegen das Tabakwerbeverbot mit der Wirtschaftsfreiheit. Personenfreizügigkeit, Menschenrechtskonvention, Eigentums-garantie oder Wirtschaftsfreiheit sind zwar rechtlich verbindlich, aber Initiativtexte sind Spezialregeln und gehen anderen Verfassung-artikeln immer vor.

*Das heisst, die Verfassung garantiert zwar die Wirtschaftsfreiheit, ...*

**Glaser:** ... das Tabakwerbeverbot geht trotzdem eindeutig vor, ja.

*Ist es illegal, was das Parlament macht?*

**Glaser:** Ja, das kann man so sagen. Initiativen wie die zu den Zweitwohnungen, das Tabakwerbeverbot oder die 13. AHV-Rente sind besonders interessante Beispiele, ob und wie Bundesrat und Parlament Initiativen umsetzen, weil sie hier nicht mit Völkerrecht oder EU-Verträgen argumentieren können. Die Zweitwohnungsinitiative wurde und wird weiter durchlöchert. Das Parlament hat letzte Woche beschlossen, das Gesetz gegen den Bau von Zweitwohnungen erheblich zu lockern.

*Sind Initianten mit der Umsetzung nicht einverstanden, könnten sie das Referendum dagegen ergreifen. Bisher hat das noch niemand getan. Warum nicht?*

**Glaser:** Weil es riskant ist. Ergreifen die Initianten das Referendum und es scheitert an der Urne, bleibt ihnen am Schluss nichts.

*Was erwarten Sie bei der 13. AHV-Rente?*

**Glaser:** Erfahrungsgemäss dürfte das Parlament die Schlupflöcher im Initiativtext suchen und fündig werden.

*Welche?*

**Glaser:** Damit die Rentnerinnen und Rentner in zwei Jahren die 13. AHV-Rente erhalten, wie es die Initiative verlangt, müsste das Parlament das AHV-Gesetz bis 2026 ändern. Die kantonalen Ausgleichskassen dürfen nur zwölf Renten im Jahr auszahlen; für eine 13. Rente fehlt die gesetzliche Grundlage. Will der Bundesrat die Auszahlung der 13. AHV-Rente über die Verordnung regeln, müsste das aus meiner Sicht aber explizit im Initiativtext stehen. Das ist hier nicht der Fall.

*Trotzdem will der Bundesrat die Umsetzung per Verordnung prüfen. Das sei möglich, sagen Bundesjuristen.*

**Glaser:** Ändert der Bundesrat jedoch seine Meinung, dürfte sich die Auszahlung der 13. Rente verzögern. Der politische Druck ist aber riesig, dass die Umsetzung gelingen muss.

*Was ist mit der Finanzierung der 13. AHV-Rente? Diese haben die Initianten offengelassen.*

**Glaser:** Schwierig zu sagen, was das Parlament hier machen wird. Sie könnten versuchen, mit der Einhaltung der Schuldenbremse dagegen zu argumentieren oder die Finanzierung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu lösen. Dann müsste das Stimmvolk entscheiden, was Gegner wiederum für sich nützen könnten, um die Vorlage zu versenken.

*Ist es fahrlässig, dass die Initianten bei der 13. AHV-Rente den Bundesrat nicht zum Handeln ermächtigt haben?*

**Glaser:** Ich wundere mich schon. Es ist Standard, den Bundesrat im Initiativtext über die Verordnung zu ermächtigen, eine Vorlage umzusetzen. Der Satz fehlt übrigens auch im Initiativtext des Tabakwerbeverbots. Ohne diese Ermächtigung riskieren Initianten, dass sich das Parlament Zeit lässt bei der Umsetzung. Es ist im Gegensatz zum Bundesrat an keine Fristen gebunden. Was ich sagen muss: Zwar verwässert das Parlament die Umsetzung regelmässig, aber zu grossen Teilen sind die Initianten selbst verantwortlich für die Nichtumsetzung.

*Inwiefern?*

**Glaser:** Etwa der Begriff der Zweitwohnung bot zu viel Raum für Interpretationen. Rechtlich schwammige Begriffe oder nicht präzierte Angaben wie die offene Finanzierung bei der 13. AHV-Rente findet man bei fast jeder Initiative. Die Komitees sollten es dem Parlament aber möglichst schwer machen, vom Text abzuweichen.

*Selbst dann ist nicht garantiert, dass die Umsetzung gelingt. Gibt es eine andere Lösung?*

**Glaser:** Ja, dass man eine Gesetzesinitiative einführt, wie es die Kantone kennen. Dort funktioniert die Umsetzung besser.

*Was wäre anders?*

**Glaser:** Eine Gesetzesinitiative würde das Parlament entlasten und die Umsetzungsprobleme gleichzeitig reduzieren. Es gäbe weniger Initiativen und vor allem weniger populistische Vorlagen wie das bedingungsloses Grundeinkommen hätten keine Chancen mehr. Auch stünden die Komitees mehr in der Verantwortung. Sie müssten das Gesetz bis ins Detail ausformulieren, etwa wie das Parlament das AHV-Gesetz bei einer 13. AHV-Rente ändern müsste. Auf dieser Basis könnte auch das Stimmvolk besser entscheiden. Eine Gesetzesinitiative würde die Volksrechte eindeutig stärken.

*Eine solche Reform dürfte es schwer haben im Parlament.*

**Glaser:** Absolut. Weil das Parlament gar keine Initiativen will oder lieber solche, die es besser verhindern kann.