



Dissertation: Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen

PATRIZIA ATTINGER, Dr. iur.*

Die Autorin stellt in diesem Beitrag ihre Dissertation vor, die sie im Rahmen ihrer Assistenz­tätigkeit bei Prof. Dr. rer. publ. Andreas Kley an der Universität Zürich erstellt hat. Das Werk ist im August diesen Jahres erschienen und enthält eine umfassende Darstellung und Analyse der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu kantonalen Volksinitiativen.

Inhalt

I. Inhalt.....	2
a) Gültigkeitsvoraussetzungen	2
aa) Einheit der Materie	2
bb) Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht.....	2
cc) Weitere Gültigkeitsvoraussetzungen	2
b) Das Zustandekommen einer Initiative	3
aa) Initiativtext	3
bb) Gültigkeitsprüfung.....	3
cc) Anhörung der Initianten	3
II. Fazit	3

I. Inhalt

Die vorliegende Dissertation enthält eine umfassende Darstellung und Analyse der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den Gültigkeitsvoraussetzungen kantonaler Volksinitiativen. Die Autorin untersucht dazu eine Vielzahl von Entscheidungen des höchsten Gerichts, sowohl publizierte als auch unveröffentlichte.

a) *Gültigkeitsvoraussetzungen*

aa) Einheit der Materie

Die Gültigkeitsvoraussetzung der Einheit der Materie weist eine reiche Kasuistik vor, welche die Konturen dieser Anforderung verfeinern. Die Analyse zahlreicher Bundesgerichtsentscheide zeigt jedoch, dass die Einheit der Materie ein vages Prinzip ist und dass die konkreten Umstände jedes einzelnen Falles entscheidend sind. Deshalb kommt die Autorin zusätzlich zum Schluss, dass die umstrittene, prinzipielle Unterscheidung des Bundesgerichts zwischen Behördenvorlagen und Initiativen in Bezug zur Strenge der Einheit der Materie anhand konkreter Anwendungsfälle kaum nachzuweisen ist.

bb) Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Die Autorin zeigt auf, dass die Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht keine zwingende Gültigkeitsvoraussetzung für kantonale Volksinitiativen ist, wenn das kantonale Recht sie nicht vorschreibt. Denn diese Anforderung lässt sich nicht aus den Bestimmungen der Bundesverfassung ableiten: Einerseits hat diese Gültigkeitsvoraussetzung keinen direkten Bezug zur Stimm- und Wahlfreiheit. Andererseits ist eine Initiative noch keine Rechtsnorm, weshalb der generelle Vorrang des Bundesrechts vor kantonalem Recht nicht für Initiativen gelten kann. Auch der Vorrang des interkantonalen Rechts kann nach Auffassung der Autorin nicht ohne weiteres für kantonale Initiativen gelten: Angefangen bei der verwirrenden Entstehungsgeschichte bleibt der genaue Gehalt der einschlägigen Verfassungsbestimmung bisher ungeklärt. Dies betrifft insbesondere das Kriterium der direkten Anwendbarkeit einer interkantonalen Norm.

Die Autorin betrachtet den umstrittenen Fremdsprachenunterricht unter diesem Licht und kommt zu folgenden Schlüssen: Das HarmoS-Konkordat verpflichtet die beigetretenen Kantone zur Unterrichtung zweier Fremdsprachen an der Primarschule, vermag aber nicht beigetretene Kantone nicht zu binden. Ebenso wenig verpflichtet der Harmonisierungsauftrag in der Bundesverfassung die Kantone zur Unterrichtung zweier Fremdsprachen an der Primarschule.

cc) Weitere Gültigkeitsvoraussetzungen

Die eingehende Befassung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat gezeigt, dass die Einheit des Ranges und die Einheit der Form nur selten für Verfahren vor dem höchsten Gericht sorgen. Derweil tauchen spezielle Fragestellungen bei der Durchführbarkeit einer Initiative auf, insbesondere in Bezug zur rechtlichen Grundlage dieser Anforderung.

* Zzt. Substitutin in einer Zürcher Steuerrechtskanzlei (patrizia.atinger@me.com).

b) *Das Zustandekommen einer Initiative*

aa) *Initiativtext*

Nebst dem Kernthema der Gültigkeitsvoraussetzungen geht die Autorin auf den Prozess des Zustandekommens einer Initiative ein. So sieht sich ein Initiativkomitee bereits bei der Formulierung des Initiativtextes den ersten Schwierigkeiten gegenübergestellt. Diese betreffen die Dichte und den Detailgehalt des Initiativtextes, abhängig von der Form der Initiative (allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf). Im Zusammenhang mit dieser Thematik behandelt die Autorin die Umsetzung einer allgemeinen Anregung sowie die Ausführungsgesetzgebung zu einem ausformulierten Entwurf.

bb) *Gültigkeitsprüfung*

Bei der Gültigkeitsprüfung wirft die Autorin die Frage auf, anhand welcher Kriterien eine Initiative auszulegen ist und inwiefern der Wille der Initianten dabei eine Rolle spielt. Das Bundesgericht orientiert sich bei der Auslegung einer Initiative primär an Sinn und Zweck, die sich aus ihrem Text ergeben. Dem Willen der Initianten kommt bisher nur eine sekundäre Rolle zu. Wenn aber eine Willensbekundung der Initianten das Verständnis der Stimmbürger massgebend beeinflusst, ist sie nach Auffassung der Autorin zwingend für die Auslegung zu berücksichtigen. Paradebeispiel hierzu sind Begründungen auf den Unterschriftenbogen einer Initiative oder in den Abstimmungsunterlagen. Denn entscheidend sollte sein, wie die Stimmbürger eine Initiative verstehen. Dahingegen sind mündliche Äusserungen der Initianten nicht zu berücksichtigen, weil sie nicht allen Stimmbürgern zur Verfügung stehen.

cc) *Anhörung der Initianten*

Eng verbunden mit der Auslegung eines Initiativtextes ist die Frage nach dem rechtlichen Gehör der Initianten anlässlich der Gültigkeitsprüfung ihrer Initiative: Die Autorin lehnt eine solche Gehörs-gewährung ab. Alle Aussagen, die ein Initiativkomitee anlässlich einer Anhörung macht, beeinflussen potentiell das Verständnis des Parlamentes der Initiative. In der Folge weicht dieses vom Verständnis der Stimmbürger ab, welchen die mündlichen Aussagen der Initianten nicht vorliegen. Das Verständnis Letzter muss aber massgebend sein, denn eine Initiative ist ein Antrag aus dem Volk an das Volk.

II. Fazit

In der Überzeugung, dass nur die Orientierung am Verständnis des Stimmbürgers und der Schutz seines berechtigten Vertrauens dem Institut der Volksinitiative gerecht wird, schliesst die Autorin, dass das Verständnis des Stimmbürgers für alle Aspekte des Initiativrechts massgebend sein muss. Dem Bundesgericht kommt dabei die wichtige Rolle zu, einen Ausgleich zwischen dem radikal-demokratischen Instrument der Volksinitiative und den parlamentarischen Interessen herzustellen, denn das Parlament entscheidet im Normalfall in erster Instanz über die Gültigkeit einer Initiative. Mit seiner langjährig stabilen Rechtsprechung fördert das Bundesgericht deshalb sowohl die Rechtssicherheit als auch die Durchsetzung der Gültigkeitsvoraussetzungen und wertet dadurch das Instrument der Volksinitiative auf.