

Nein zum Rückwirkungsverbot bei Volksinitiativen

Trotz der Juso-Initiative zur Erbschaftssteuer scheiterte im Ständerat ein Versuch zur Einschränkung der Freiheiten von Vorstößen



Bei Volksinitiativen sollen letztlich Volk und Stände zum Rechten sehen.

CHRISTIAN BEUTLER / KEYSTONE

HANSUEL SCHÖCHLI

Man stelle sich vor, der Bund beschließe heute die Tempolimite 80 auf Autobahnen – und dies gälte rückwirkend ab 2024. Damit könnte es nachträglich noch Bussen geben für Schnellfahrer, die sich zum fraglichen Zeitpunkt regelkonform verhielten. Solche Rückwirkungen sind deshalb verpönt, vor allem bei Schlechterstellung von Betroffenen.

Doch das Volk kann rückwirkende Regeln in die Bundesverfassung schreiben. Die jüngst an der Urne abgestürzte Volksinitiative für eine Erbschaftssteuer hatte nebst vielem anderem auch emotionale Rückwirkungsdiskussionen ausgelöst. Die neue Steuer hätte sofort nach Annahme der Initiative gegriffen. Und dies, obwohl die konkreten Ausführungsbestimmungen erst ungefähr ein bis drei Jahre später in Kraft getreten wären. Die sofortige direkte Anwend-

barkeit der Erbschaftssteuer wäre formal keine Rückwirkung, aber im Ergebnis konnte man rückwirkende Elemente hineininterpretieren.

Das hatte in der Parlamentsdebatte zur Volksinitiative die Frage aufgeworfen, ob dieser Teil der Initiative als ungültig erklärt werden solle. Das Parlament liess letztlich die volle Initiative zu, doch diese inspirierte eine Grundsatzdebatte zum Umgang mit Initiativen. Das Vehikel dazu war die am Mittwoch im Ständerat traktierte Motion des Genfer Ständerats Mauro Poggia (SVP-Fraktion) mit Titel «Schluss mit Rückwirkungsklauseln in Volksinitiativen».

Offene Bundesverfassung

Der Text des Vorstosses weicht vom Titel ab – mit der Forderung, dass Volksinitiativen nicht bereits ab Datum ihrer Annahme greifen dürfen, sondern erst ab

Inkraftsetzung der Ausführungsbestimmungen. Die vorberatende Ständeratskommission und der Bundesrat hatten sich in ihren ablehnenden schriftlichen Stellungnahmen indes vor allem mit den grundsätzlichen Erwägungen zu Rückwirkungsklauseln von Volksinitiativen befasst. Der Tenor: Solche Klauseln seien staatspolitisch sehr problematisch, aber eine überzeugende Regelung zu einem Verbot sei nicht in Sicht.

Zurzeit kann das Volk fast alles in die Bundesverfassung schreiben. Es kann zum Beispiel die Kantone, die AHV, die Armee oder die Berufslehre abschaffen, die Mehrwertsteuer verdoppeln, private Unternehmen verstaatlichen oder das Skifahren verbieten. Das Parlament kann nur in drei eng begrenzten Fällen Volksinitiativen für ungültig erklären: bei Verstößen gegen die Einheit der Materie (zum Beispiel einer Initiative für eine Erbschaftssteuer von 50 Prozent

und für eine Tempolimite 50 auf Autobahnen), bei Verstößen gegen das zwingende Völkerrecht (wie etwa gegen das Verbot von Sklaverei oder Folter) und wenn Initiativen durch die Schweiz nicht umsetzbar sind (wie etwa die Abschaffung der Schwerkraft oder der EU).

Déjà-vu

Ob auch rückwirkende Regeln von Volksinitiativen unzulässig sein sollen, hat die Bundespolitik immer wieder beschäftigt. «19 Initiativen, die seit 1970 zu stande gekommen sind, enthalten Rückwirkungsklauseln», erklärte zum Beispiel 1993 eine Nationalratskommission zu ihrem Vorschlag eines Rückwirkungsverbot bei Volksinitiativen.

Zu den genannten Beispielen zählten etwa die Moorschutz-Initiative (Rothenthurm-Initiative), die 1987 angenommen wurde und für ab Juni 1983 erstellte Bauten und Anlagen galt. Oder die 1990 angenommene Initiative «Stopp dem Atomkraftwerkbau», die alle Werke betraf, die nach September 1986 bewilligt wurden. Ein jüngeres Beispiel lieferte die 2015 vom Volk abgelehnte SP-Initiative für eine Erbschaftssteuer von 20 Prozent auf Vermögensteile über 2 Millionen Franken – mit der Bestimmung, dass Schenkungen ab 2012 rückwirkend dem Nachlass zugerechnet werden.

Der besagte Vorschlag der Nationalratskommission von 1993 verlief im Sande. Das gilt auch für Diskussionen um ein Rückwirkungsverbot in den späteren 1990er Jahren bei der Totalrevision der Bundesverfassung. Eine Interpellation aus dem Parlament von 2011 zum Umgang mit rückwirkenden Volksinitiativen brachte ebenfalls keine Änderung. Auch ein Postulat und eine parlamentarische Initiative von 2014 führten nicht zu einem Rückwirkungsverbot.

Die Gegner brachten vier Kernargumente vor. Erstens: Die Abgrenzung zwischen «echter Rückwirkung» und anderen Fällen mit faktischen Rückwirkungselementen sei schwierig. (Die Juso-Initiative liefert ein aktuelles Anschauungsbeispiel.) Zweitens: Initiativen könnten in manchen Fällen ein allfälliges Rückwirkungsverbot durch Umformulierung ihres Anliegens umgehen. Drittens: Rückwirkungen kön-

nen unter Umständen wünschbar sein. (Wäre es zum Beispiel nicht wünschbar, das Verbot einer Weiterleitung verkaufter Schweizer Rüstungsgüter durch die Käuferstaaten an die Ukraine rückwirkend aufzuheben?) Und viertens: Problematische Rückwirkungsklauseln könne man politisch im Abstimmungskampf ins Visier nehmen.

Diese Argumente sind auch in der aktuellen Debatte zu hören. Mitglieder der staatspolitischen Kommission des Ständerats betonten am Mittwoch im Plenum, dass die Kommission das Thema gründlich angesehen habe und dass nach wie vor keine überzeugende Lösung absehbar sei. Es brauche manchmal mehrere Anläufe, sagte dagegen der St. Galler Mitte-Ständerat Benedikt Würth, der die Motion unterstützte. «Rückwirkungsklauseln verletzen elementare rechtsstaatliche Prinzipien», betonte Würth. Die Motion Poggia sei zwar unklar formuliert, aber der Zweitrat könne den Text bereinigen und eine Grundsatzprüfung ermöglichen.

Breites Unbehagen

Würth verwies auch auf die kantonale Praxis. So habe Graubünden ein Rückwirkungsverbot für Volksinitiativen verankert. In der Tat heisst es in der Bündner Kantonsverfassung: «Eine Initiative ist ganz oder teilweise ungültig, wenn sie (...) eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist.» Doch welche Rückwirkungen sind nicht mit solchen Grundsätzen vereinbar? Zuständig für Antworten sind das Kantonsparlament und letztlich die Gerichte.

Am Ende scheiterte die Motion Poggia wie frühere Versuche eines nationalen Rückwirkungsverbots bei Volksinitiativen. Das breite Unbehagen gegenüber Rückwirkungsklauseln zeigte sich indes im knappen Resultat zum Vorstoss im Ständerat – mit 18 Ja zu 20 Nein bei 2 Enthaltungen. Doch damit gilt nach wie vor, was der Bundesrat schon 1948 zu einer Revision im Umgang mit Volksbegehren sagte: Die Volksinitiative erfülle ihren Zweck, wenn den Initiativen beim Inhalt volle Freiheit gelassen werde – «im Vertrauen darauf, dass Volk und Stände bei der Abstimmung zum Rechten sehen werden».