

**Gutachten betreffend Verknüpfung der Initiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ mit dem Bundesbeschluss über den Fonds de Roulement**

Erstellt durch

Prof. Dr. Andreas Glaser

Universität Zürich/Zentrum für Demokratie Aarau

7. September 2018

## **A. Rechtspolitische Ausgangslage**

Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung, die Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen und unterbreitet ihr zugleich den Erlassentwurf zu einem Rahmenkredit für die Aufstockung des Fonds de Roulement in Höhe von 250 Millionen Franken zwecks Förderung von preisgünstigem Wohnraum für einen Zeitraum von zehn Jahren in Form eines Bundesbeschlusses.<sup>1</sup> Art. 3 Abs. 2 des Beschlussentwurfes lautet: „Er [Der Beschluss] tritt in Kraft, sobald die Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen» zurückgezogen oder abgelehnt worden ist.“

Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die verfassungsrechtliche Frage, ob das vom Bundesrat vorgesehene Vorgehen, wonach die Bewilligung des Rahmenkredits nur wirksam wird, wenn die Initiative zurückgezogen oder abgelehnt wird, die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten verletzt (Frage 1). In diesem Zusammenhang ist zu untersuchen, ob und inwieweit das Erfordernis der Einheit der Materie mit Blick auf das Verhältnis von Volksinitiative und Kreditbeschluss gewahrt sein muss (Frage 2). Zudem ist zweifelhaft, ob die Umsetzung von Art. 108 BV betreffend die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung von der Ablehnung der Volksinitiative abhängig gemacht werden darf (Frage 3). Auf dieser Grundlage lässt sich überlegen, welche Argumente für die Entkoppelung der beiden Vorlagen sprechen (Frage 4). Schliesslich ist zu untersuchen, welche Vorgaben die Bundesversammlung zu beachten hätte, wenn sie der Volksinitiative ausserdem einen direkten Gegenentwurf gegenüberstellen würde (Frage 5).

## **B. Verfassungsrechtliche Beurteilung**

### **1. Ist die freie Meinungsbildung über die Volksinitiative für die Bevölkerung gewährleistet?**

Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV<sup>2</sup>). Diese Vorgaben könnten durch das vom Bundesrat vorgeschlagene Vorgehen verletzt werden, da die Stimmberechtigten anlässlich der Abstimmung über die Volksinitiative zugleich über das Schicksal des Rahmenkredits befinden. Der Rahmenkredit wird nur wirksam, wenn sie die Initiative ablehnen. Stimmen sie ihr zu, tritt der Kreditbeschluss nicht in Kraft. Dies könnte insbesondere deshalb die freie Willensbildung beeinträchtigen, weil der Rahmenkredit der Förderung von preisgünstigem Wohnraum dient und die Initiative ebenfalls die Förderung des Angebots an preisgünstigen Mietwohnungen bezweckt. Stimmberechtigte, welche die Förderung preisgünstigen Wohnraums befürworten, stehen somit vor dem Dilemma, mit der Zustimmung zur Volksinitiative das Inkrafttreten des Rahmenkredits zu verhindern beziehungsweise nur mittels Ablehnung der Initiative den Kreditbeschluss wirksam werden zu lassen.

---

<sup>1</sup> Botschaft zur Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ und zu einem Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Aufstockung des Fonds de Roulement zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus, BBl 2018 2213 2234 f.

<sup>2</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101).

Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Beurteilung des vom Bundesrat vorgesehenen Vorgehens ist die Feststellung, dass Bundesversammlung und Bundesrat im Rahmen ihrer Kompetenzen jederzeit zum Erlass von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsbeschlüssen befugt sind, unabhängig davon, in welcher materiell-rechtlichen oder politischen Beziehung der betreffende Erlass zu einer Volksinitiative steht.<sup>3</sup> So kann die Bundesversammlung wie vom Bundesrat beantragt Ausgaben des Bundes beschliessen (Art. 167 BV). Für den Beschluss von Krediten wählt die Bundesversammlung die Form des einfachen Bundesbeschlusses (Art. 25 Abs. 2 ParlG<sup>4</sup>, Art. 163 Abs. 2 BV).

Die Bundesversammlung kann der Volksinitiative in der Volksabstimmung einen direkten Gegenentwurf zur gleichen Verfassungsmaterie gegenüberstellen (Art. 139 Abs. 5 Satz 3 BV, Art. 101 Abs. 1 ParlG). Hiervon möchte der Bundesrat in Bezug auf die Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ absehen, verzichtet er doch darauf, der Bundesversammlung einen Entwurf für die Änderung der BV zu unterbreiten. Die deklaratorischen Erwähnungen in Art. 97 Abs. 2 und Art. 105 Abs. 1 ParlG bestätigen darüber hinaus die Befugnis der Bundesversammlung, der Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Es handelt sich dabei um „einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf“.

Die Charakterisierung als indirekter Gegenentwurf hat indes über die Möglichkeit der Fristerstreckung hinaus keine rechtliche Bedeutung und begründet grundsätzlich keinen rechtlichen Zusammenhang zur Volksinitiative.<sup>5</sup> Im Gegensatz zum direkten Gegenentwurf, der zur Volksinitiative in einem Verhältnis gegenseitiger Ausschliesslichkeit steht (vgl. Art. 139b Abs. 2 Satz 2 BV), existiert beim indirekten Gegenvorschlag gerade keine derartige Verknüpfung. Initiative und indirekter Gegenvorschlag können grundsätzlich kumulativ rechtswirksam werden.<sup>6</sup> Auch ist im Unterschied zum direkten Gegenentwurf nicht erforderlich, dass er gleichzeitig mit der Volksinitiative zur Abstimmung gelangt. Indirekte Gegenvorschläge können vielmehr vor, während oder nach der Behandlung der Initiative erlassen werden.<sup>7</sup>

Aus Art. 73a Abs. 2 BPR<sup>8</sup> geht ausserdem hervor, dass ein indirekter Gegenvorschlag in der Form des Bundesgesetzes ergehen kann. Er zeichnet sich somit dadurch aus, dass er auf einer tieferen Normstufe ergeht als das notwendigerweise auf eine Verfassungsänderung gerichtete Initiativbegehren.<sup>9</sup> Insbesondere wird die Kompetenz der Bundesversammlung zum Erlass eines einfachen Bundesbeschlusses durch das Initiativrecht nicht eingeschränkt, sodass ein indirekter Gegenvorschlag in dieser Form ergehen kann.<sup>10</sup> Der vom Bundesrat vorgeschlagene Beschluss könnte demnach begrifflich die Anforderungen an einen indirekten Gegenentwurf erfüllen. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung hinsichtlich der Abstimmungsfreiheit ist diese Einstufung jedoch ohne Bedeutung.

---

<sup>3</sup> HANGARTNER/KLEY, N 890.

<sup>4</sup> Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

<sup>5</sup> FÜZESSÉRY, in: Parlamentsrecht, Art. 105 N 11.

<sup>6</sup> ALBRECHT, S. 190.

<sup>7</sup> EHRENZELLER/NOBS, in: SG-Komm., Art. 139 N 85.

<sup>8</sup> Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1).

<sup>9</sup> EPINEY/DIEZIG, in: BSK-BV, Art. 139 N 55; HANGARTNER/KLEY, N 879.

<sup>10</sup> ALBRECHT, S. 107; FÜZESSÉRY, in: Parlamentsrecht, Art. 105 N 11.

Unabhängig von der Charakterisierung als indirekter Gegenentwurf muss die Bundesversammlung beim Erlass von Beschlüssen die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) hinsichtlich hängiger Volksinitiativen beachten.<sup>11</sup> Das von der Bundesversammlung zu wählende Verfahren muss die unverfälschte Stimmabgabe seitens der Stimmberechtigten ermöglichen. Dessen Ausgestaltung darf weder die Initiative noch den Gegenentwurf, noch den rechtlichen Status Quo bevorzugen.<sup>12</sup> Grundsätzlich nimmt das Bundesgericht die durch die Unterbreitung eines Gegenvorschlages stets bewirkte (politische) Verminderung der Aussichten eines Volksbegehrens, in der Volksabstimmung angenommen zu werden, im Hinblick auf die den Stimmberechtigten gebotene grössere Entscheidungsfreiheit in Kauf.<sup>13</sup> Den Stimmberechtigten wird neben der von der Initiative vorgeschlagenen Lösung und dem Status Quo gleichsam eine dritte Option eröffnet.<sup>14</sup> Insofern wäre der von der Bundesversammlung zu beschliessende Rahmenkredit unproblematisch, wenn er nicht mit dem Schicksal der Initiative verknüpft wäre, selbst wenn er politisch bereits auf diese Weise die Chancen der Initiative in der Volksabstimmung mindern würde.

Rechtsprechung und Lehre anerkennen die Befugnis des Parlaments, das Inkrafttreten eines Gesetzes oder Beschlusses (als indirekter Gegenvorschlag) mittels einer Resolutiv- oder Hin-fälligkeitklausel mit der Ablehnung oder dem Rückzug der Volksinitiative zu verbinden.<sup>15</sup> Das Parlament kann demnach anordnen, dass der betreffende Beschluss erst in Kraft tritt, wenn die Initiative zurückgezogen oder in der Volksabstimmung verworfen worden ist.<sup>16</sup> Zwar wird die Verknüpfung von Initiative und indirektem Gegenvorschlag teilweise als problematisch angesehen, dass die Zustimmung zur Initiative die unmittelbare Änderung der geltenden Rechtslage durch den indirekten Gegenvorschlag verhindert.<sup>17</sup> Die Zulässigkeit der Verknüpfung durch Resolutivklauseln wird jedoch damit begründet, da hierdurch Klarheit bezüglich der Auswirkungen der Stimmabgabe herbeigeführt wird, weil das kumulative Inkrafttreten beider Vorlagen ausgeschlossen ist.<sup>18</sup>

Im vorliegenden Fall ist es mit Blick auf die Abstimmungsfreiheit grundsätzlich als zulässig anzusehen, dass sich die Stimmberechtigten zwischen den noch durch Gesetz umsetzungsbedürftigen Zielsetzungen der Initiative und der bereits ausgearbeiteten Massnahme zur Förderung preisgünstigen Wohnungsbaus entscheiden müssen.

**Antwort:** Die freie Willensbildung der Stimmberechtigten im Sinne der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) bezüglich der Volksinitiative „mehr bezahlbarer Wohnraum“ wird durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Verknüpfung des Kreditbeschlusses mit der Ablehnung beziehungsweise dem Rückzug der Volksinitiative nicht verletzt.

---

<sup>11</sup> EPINEY/DIEZIG, in: BSK-BV, Art. 139 N 55.

<sup>12</sup> AUER, ZBJV 1986, S. 209, 233.

<sup>13</sup> Vgl. BGE 113 Ia 46 E. 5 a) S. 54.

<sup>14</sup> GRISEL, N 720.

<sup>15</sup> BGE 112 Ia 391 E. 5 S. 397; BIAGGINI, Art. 139 N 26; GRISEL, N 720.

<sup>16</sup> HANGARTNER/KLEY, N 889.

<sup>17</sup> AUER, ZBJV 1986, S. 209, 243.

<sup>18</sup> ALBRECHT, S. 194 Fn. 677.

## 2. Ist die Einheit der Materie in der Volksabstimmung beim gewählten Vorgehen (indirekter Gegenvorschlag?) gewährleistet, bzw. was ist die Einschätzung dazu?

Wenn der indirekte Gegenvorschlag dazu dienen soll, die ordentlichen Behandlungsfristen für die Initiative zu verlängern, muss ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen indirektem Gegenvorschlag und Initiative gegeben sein.<sup>19</sup> Um die Fristerstreckung geht es in der vorliegenden Konstellation nicht. Aus der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) folgt jedoch allgemein das Erfordernis der Einheit der Materie im Verhältnis von Gegenvorschlag und Volksinitiative.<sup>20</sup>

Die spezifisch für das Verhältnis von Volksinitiative und (indirektem) Gegenentwurf geltenden Vorgaben mit Blick auf die Einheit der Materie sind von der jüngst wieder verstärkt diskutierten Frage zu trennen, ob für die Ausgestaltung von Gesetzesvorlagen der Grundsatz der Einheit der Materie gelten soll.<sup>21</sup> In der Staatspraxis sind Tendenzen zur Aufweichung feststellbar.<sup>22</sup> Insbesondere bei so genannten Mantelgesetzen erweist sich die Einhaltung der Einheit der Materie als problematisch.<sup>23</sup> Diese auf Umfang und Reichweite einer vom Parlament initiierten Vorlage bezogene Konstellation ist indes nicht mit jener der Reaktion des Parlaments auf eine Volksinitiative vergleichbar.

Massgeblich für die Anwendung des Erfordernisses der Einheit der Materie im Verhältnis zwischen Volksinitiative und Gegenentwurf ist dementsprechend nicht die begriffliche Einordnung eines Beschlusses als indirekter Gegenvorschlag, sondern der Umstand der rechtlichen Verknüpfung. Das Erfordernis der Einheit der Materie greift auch dann, wenn es sich um zwei im Ausgangspunkt voneinander unabhängige Vorlagen handelt, die aber derart durch Klauseln miteinander verknüpft sind, wonach die eine Vorlage nur mit oder ohne die andere in Kraft tritt.<sup>24</sup> Bei entsprechender Verknüpfung muss demnach auch der indirekte Gegenvorschlag den an einen direkten Gegenentwurf zu stellenden Anforderungen genügen.<sup>25</sup> Der Gegenentwurf muss also auch mit Blick auf die Volksinitiative die Einheit der Materie wahren.<sup>26</sup>

Die beiden aneinander gekoppelten Vorlagen müssen danach einen engen Zusammenhang aufweisen und den gleichen Regelungsgegenstand betreffen.<sup>27</sup> Mit dem Gegenvorschlag darf eine Initiative demnach zwar sowohl formell als auch materiell verbessert werden; doch darf mit ihm keine andere Frage als mit der Initiative gestellt, sondern lediglich andere Antworten vorgeschlagen werden.<sup>28</sup> Der indirekte Gegenentwurf muss einen „*lien objectif suffisant*“ mit der Initiative aufweisen und der Gesetzgeber muss darlegen können, dass die Annahme der Initiative die Verwirklichung des Beschlusses gefährden würde, die Hinfälligkeitsklausel sich

---

<sup>19</sup> BIAGGINI, Art. 139 N 26.

<sup>20</sup> BGE 137 I 200 E. 2.1 S. 203.

<sup>21</sup> KLEY, NZZ vom 18. August 2018, S. 16.

<sup>22</sup> Vgl. Gutachten des Bundesamts für Justiz zuhanden der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 31. Mai 2018 zum Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (gemäss Beschluss der WAK-S vom 24. Mai 2018); Einheit der Materie.

<sup>23</sup> MÜLLER, LeGes 2013, S. 507 ff.

<sup>24</sup> BGE 137 I 200 E. 3.1 S. 204.

<sup>25</sup> ALBRECHT, S. 194 Fn. 677; ATTINGER, S. 170.

<sup>26</sup> EPINEY/DIEZIG, in: BSK-BV, Art. 139 N 57; STEINMANN, in: SG-Komm., Art. 34 N 15; TSCHANNEN, § 52 N 53.

<sup>27</sup> BGE 137 I 200 E. 2.1 S. 204.

<sup>28</sup> BGE 113 Ia 46 E. 5 a) S. 54.

also auf ernsthafte Gründe stützen kann.<sup>29</sup> Eine Grenze findet das Vorschlagsrecht des Parlaments jedenfalls dort, wo ein Gegenvorschlag aus sachwidrigen Motiven ausgearbeitet wird und damit als rechtsmissbräuchlich erscheint.<sup>30</sup>

Der für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum zu bewilligende Rahmenkredit von 250 Millionen Franken für einen Zeitraum von zehn Jahren müsste danach zunächst einen engen Sachzusammenhang zur Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ aufweisen. Dies wird in Anbetracht der gemeinsamen Zielsetzung und des ähnlichen Regelungsbereiches von Initiative und Kreditbeschluss anzunehmen zu sein. So soll der Bund gemäss Art. 108 Abs. 1 Satz 1 BV (neu) in Zusammenarbeit mit den Kantonen das Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen fördern. Der zu beschliessende Rahmenkredit soll ebenfalls der Förderung von preisgünstigem Wohnraum dienen. Während der Initiativtext in Art. 108 Abs. 8 BV (neu) die Massnahmen zur Erreichung sämtlicher angestrebter Ziele offen lässt, enthält der geplante Bundesbeschluss bereits eine konkrete Massnahme in Form eines Rahmenkredits in Höhe von 250 Millionen Franken für einen Zeitraum von zehn Jahren.

Problematisch ist jedoch, dass die allfällige Annahme der Volksinitiative die Verwirklichung des Kreditbeschlusses gefährden müsste. Der Bundesrat führt dazu aus: „Durch die Verknüpfung des Inkrafttretens des Bundesbeschlusses mit dem Schicksal der Volksinitiative wird sichergestellt, dass der Gesetzgeber bei einer allfälligen Annahme der Volksinitiative in der Wahl des Umsetzungsweges frei bleiben würde.“<sup>31</sup> Zwar werden die Zielsetzungen der Förderung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie der Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus gemäss Art. 108 Abs. 1 Satz 2 BV (neu) durch den Kreditbeschluss nicht erfüllt. Mit Blick auf die Förderung des Angebots an preisgünstigen Mietwohnungen gemäss Art. 108 Abs. 1 Satz 1 BV (neu) ist jedoch kaum eine andere geeignete Massnahme als die Aufstockung des Fonds de roulement denkbar.

So legt der Bundesrat selbst dar, dass die Darlehen aus dem Fonds de roulement die wirksamste Massnahme zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus darstellen.<sup>32</sup> Die Bundesmittel sollen gerade dazu dienen, um gemeinnützigen Bauträgern, die preisgünstigen Wohnraum erstellen, erneuern oder erwerben, zinsgünstige Darlehen auszurichten (Art. 1 Abs. 3 Beschlusssentwurf). Einzig die Höhe der zur Verfügung zu stellenden jährlichen Mittel könnte noch fraglich sein. So könnte die Bundesversammlung nach Annahme der Initiative geneigt sein, einen Teil der Mittel vom ursprünglich geplanten Zweck abzuziehen und für die Erfüllung der übrigen Zielsetzungen zu verwenden.

Vor diesem Hintergrund ist es schwierig zu begründen, dass die Annahme der Initiative die Verwirklichung des Kreditbeschlusses gefährden könnte. Initiative und Kreditbeschluss stehen vielmehr im Einklang. Art. 108 Abs. 1 Satz 1 BV (neu) würde die Rechtmässigkeit des Kreditbeschlusses gleichsam bekräftigen. Es spricht demnach einiges dafür, das Vorliegen der Einheit der Materie von indirektem Gegenvorschlag und Initiative zu verneinen. Allerdings

---

<sup>29</sup> BGE 112 Ia 391 E. 5 S. 397. Ebenso HANGARTNER/KLEY, N 890.

<sup>30</sup> BGE 113 Ia 46 E. 5. b) S. 56.

<sup>31</sup> BBl 2018 2213 2237.

<sup>32</sup> BBl 2018 2213 2233.

wäre die Verknüpfung gerichtlich nicht anfechtbar, da es sich hierbei um einen Akt der Bundesversammlung gemäss Art. 189 Abs. 4 BV handelt.

**Antwort:** Ob der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates mit Blick auf die Initiative die Einheit der Materie wahrt, ist zweifelhaft. Die Annahme der Initiative würde nämlich die Umsetzung des Kreditbeschlusses zugunsten preisgünstigen Wohnraums nicht gefährden, sondern diesen zusätzlich legitimieren.

### **3. Ist es rechtlich zulässig die Umsetzung eines bestehenden Verfassungsauftrages (Artikel 167 BV, Wohnraumförderungsgesetz vom 21. März 2003, Artikel 43 Buchstabe a) mit dem Schicksal einer Volksinitiative zu verknüpfen, bzw. von deren Ablehnung oder Rückzug abhängig zu machen?**

Gemäss Art. 43 Bst. a WFG<sup>33</sup> beschliesst die Bundesversammlung mit einfachem Bundesbeschluss zeitlich befristete Verpflichtungskredite für zinslose und zinsgünstige Darlehen zur Förderung preisgünstiger Mietwohnungen,<sup>34</sup> des Baus, der Erneuerung und des Erwerbs preisgünstigen Wohneigentums<sup>35</sup> und der Tätigkeit von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus<sup>36</sup> sowie Kapitalbeteiligungen hieran<sup>37</sup>. Die Gesetzesbestimmung beruht wiederum auf Art. 108 BV. Danach fördert der Bund unter anderem die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Art. 108 Abs. 1 BV) und die Verbiligung der Wohnkosten (Art. 108 Abs. 2 BV).

Der vom Bundesrat vorgeschlagene Beschlussentwurf erfüllt ohne Weiteres die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Anforderungen zur Förderung preisgünstiger Wohnungen. So besteht das Instrumentarium zur Förderung der in Art. 108 Abs. 2 BV genannten Ziele regelmässig in Finanzhilfen.<sup>38</sup> Es ist indes fraglich, ob die Bundesversammlung verpflichtet ist, den Kreditbeschluss zu erlassen. In diesem Fall wäre die Verknüpfung mit der Ablehnung beziehungsweise dem Rückzug der Volksinitiative rechtswidrig, da das Parlament einer Handlungspflicht unterläge.

Die Vorschrift belässt dem Bundesgesetzgeber letztlich einen weiten Gestaltungsspielraum.<sup>39</sup> So stehen verschiedenartige Förderungskonzepte zur Verfügung, etwa die an ein bestimmtes Vorhaben anknüpfende Objektförderung oder die auf die persönlichen wirtschaftlichen Verhältnisse abstellende Subjektförderung.<sup>40</sup> Ausserdem können die Eidgenössischen Räte nicht gezwungen werden, einen Beschluss in einer bestimmten Form zu fassen. Diese entscheiden vielmehr mit politischer Mehrheit auf der Grundlage von Art. 159 Abs. 2 oder, bei Eingreifen der Ausgabenbremse, Abs. 3 lit. c BV. Das Parlament ist somit zwar grundsätzlich verpflich-

---

<sup>33</sup> Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG; SR 842).

<sup>34</sup> Art. 11 Bst. a WFG.

<sup>35</sup> Art. 23 Bst. a WFG.

<sup>36</sup> Art. 34 Bst. c WFG.

<sup>37</sup> Art. 34 Bst. d WFG.

<sup>38</sup> BIAGGINI, Art. 108 N 5; CARDINAUX, in: BSK-BV, Art. 108 N 25.

<sup>39</sup> BIAGGINI, Art. 108 N 5.

<sup>40</sup> Siehe dazu ALVAREZ, in: SG-Komm., Art. 108 N 21.

tet, Förderungsmassnahmen zu ergreifen. Die konkrete Ausgestaltung obliegt indes der politischen Entscheidung der Mehrheit. So ist insbesondere die Höhe der zu sprechenden Kredite in das freie politische Ermessen des Parlaments gestellt. Würde der vorgeschlagene Entwurf nicht wirksam, bliebe das Parlament allerdings nach wie vor verpflichtet, seinem Förderungsauftrag auf andere Weise nachzukommen.

**Antwort:** Der bestehende verfassungsrechtliche und gesetzliche Förderungsauftrag zugunsten preisgünstigen Wohnraums belässt dem Parlament einen Spielraum, sodass keine Pflicht zum Erlass eines Kreditbeschlusses in bestimmter Höhe besteht. Die Wirksamkeit des Beschlusses kann daher vom Schicksal einer Volksinitiative abhängig gemacht werden. Der fortbestehende Förderungsauftrag bliebe davon allerdings unberührt. Das Parlament müsste den Förderungsauftrag auf andere Weise erfüllen.

#### **4. Mit welchen Argumenten kann die „Entkoppelung“ der zwei Vorlagen begründet werden?**

Das Hauptargument für die Entkoppelung der beiden Vorlagen besteht darin, dass die freie Willensbildung der Stimmberechtigten im konkreten Fall ohne Notwendigkeit eingeschränkt wird. Zwar ist es grundsätzlich zulässig, dass die Bundesversammlung die Wirksamkeit eines indirekten Gegenvorschlags an den Rückzug oder die Ablehnung einer Volksinitiative knüpft. Diese Einschränkung der Abstimmungsfreiheit ist indes nur dann gerechtfertigt, wenn der indirekte Gegenvorschlag hinsichtlich der Initiative die Einheit der Materie wahrt. Dies ist unter anderem dann nicht der Fall, wenn die Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags durch eine Annahme der Initiative nicht beeinträchtigt würde. Dies ist im Verhältnis der Initiative „mehr bezahlbare Wohnungen“ und des vorgeschlagenen Kreditbeschlusses der Fall. Der Rahmenkredit würde eine wesentliche Zielbestimmung der Initiative erfüllen. Für die Entkoppelung spricht somit letztlich, dass der Kreditbeschluss keine Alternative zur Initiative enthält, sondern gerade eine geeignete Massnahme zu deren Umsetzung darstellen würde.

**Antwort:** Das rechtliche Hauptargument gegen die Verknüpfung besteht darin, dass der Rahmenkredit keine politische Handlungsalternative zu den mit der Initiative verlangten Zielen enthält, sondern im Einklang mit diesen steht.

#### **5. Wie verhält sich der vorliegende indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates mit einem (möglichen) direkten Gegenvorschlag des Parlaments?**

Der Bundesrat zog in Erwägung, der Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen. Im Ergebnis lehnt er es jedoch ab, einen Verfassungsartikel vorzuschlagen, wonach ein Marktanteil der gemeinnützigen Wohnbauträger von 10 Prozent anzustreben wäre, da dies nach seiner Ansicht erhebliche Finanzmittel erfordern und zu einem grossen Vollzugsauf-



wand führen würde.<sup>41</sup> Es ist denkbar, dass die Idee eines direkten Gegenentwurfes im Parlament erneut aufgegriffen wird.

Direkter und indirekter Gegenentwurf schliessen einander nicht aus, sondern die Bundesversammlung kann ein und derselben Volksinitiative zugleich einen direkten und einen indirekten Gegenentwurf gegenüberstellen.<sup>42</sup> Es ist kein rechtlicher Gesichtspunkt erkennbar, der die Bundesversammlung zu einer Festlegung auf die eine oder andere Variante verpflichten würde.<sup>43</sup> Das uneingeschränkte Initiativrecht der Bundesversammlung spricht im Gegenteil für die freie Kombinationsmöglichkeit. Politisch werden die Chancen der Volksinitiative durch ein solches Vorgehen freilich zusätzlich gemindert, da die Bundesversammlung der Initiative auf diese Weise auf Verfassungsebene abweichende Vorgaben gegenüberstellen und zugleich bereits auf deren Umsetzung verweisen kann.

Eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit ist dabei anzunehmen, wenn das Inkrafttreten des indirekten Gegenentwurfes rechtlich von der Ablehnung der Initiative einerseits und der Annahme des direkten Gegenentwurfes andererseits abhängig gemacht wird.<sup>44</sup> In dieser Konstellation liegt nicht nur eine politische, sondern eine verfahrensrechtliche Begünstigung des direkten Gegenentwurfes vor und damit zugleich eine Benachteiligung der Initiative. Die Befürwortung der Initiative würde bei dieser Ausgangslage nämlich zunächst einmal die Erhaltung des rechtlichen Status Quo bewirken, jedenfalls bis zum Erlass der bis dahin noch unbekanntes Ausführungsgesetzgebung. Der direkte Gegenentwurf erscheint demgegenüber als einzige Alternative zum Status Quo. Die Volksinitiative bleibt im Zeitpunkt der Volksabstimmung im Vergleich zum direkten Gegenentwurf aus Sicht der Stimmberechtigten auf einem viel höheren Abstraktionsniveau.

Jedenfalls wenn der indirekte Gegenentwurf nicht dem Referendum untersteht, ist eine Verknüpfung mit dem direkten Gegenentwurf nicht zulässig, da die Stimmberechtigten sonst zugleich mit einer einzigen Abstimmungsfrage über eine Verfassungsänderung und die sie umsetzende Vorlage entscheiden müssten.<sup>45</sup>

**Antwort:** Die Bundesversammlung dürfte der Volksinitiative zugleich einen direkten und einen indirekten Gegenentwurf gegenüberstellen. Sie dürfte allerdings die Vorlagen nicht derart miteinander verknüpfen, dass der indirekte Gegenentwurf nur bei Ablehnung der Initiative und Annahme des direkten Gegenentwurfes wirksam würde. Dadurch würde der direkte Gegenentwurf in einer die Abstimmungsfreiheit verletzenden Weise begünstigt.

---

<sup>41</sup> BBl 2018 2213 2235.

<sup>42</sup> EHRENZELLER/NOBS, in: SG-Komm., Art. 139 N 85; GRISEL, N 720; HANGARTNER/KLEY, N 894.

<sup>43</sup> Dazu und zum Folgenden AUER, ZBJV 1986, S. 209, 235 f.

<sup>44</sup> Ausführlich zu diesen Überlegungen AUER, ZBJV 1986, S. 209, 239 f.

<sup>45</sup> ALBRECHT, S. 261.

## **Literaturverzeichnis**

ALBRECHT CHRISTOPH, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 2003.

ATTINGER PATRIZIA, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 2016.

AUER ANDREAS, Contre-projet indirect, procédure à une phase et clause référendaire conditionnelle, ZBJV 1986, S. 209 ff.

BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl. 2017.

Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Band I und Band II, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. BEARBEITER, in: SG-Komm.).

GRISEL ETIENNE, Initiative et referendum populaires, 3. Aufl. 2004.

HANGARTNER IVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000.

KLEY ANDREAS, Politische Alchemie im Bundeshaus, NZZ vom 18. August 2018, S. 16.

MÜLLER GEORG, Mantelgesetze und Einheit der Materie, LeGes 2013, S. 507 ff.

Theler Cornelia/Graf Martin/von Wyss Moritz (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, 2014 (zitiert: BEARBEITER, in: Parlamentsrecht).

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016.

Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, 2015 (zitiert: BEARBEITER, in: BSK-BV).