



Die Pandemie hat dem Pflegepersonal viel abverlangt. Es bleibt fraglich, wie schnell die Pflegeinitiative die Arbeitsbedingungen in Schweizer Spitälern verbessern wird.

Nach dem Jubel

Die Pflegeinitiative wurde mit grosser Mehrheit angenommen. So deutlich der Volkswille, so unsicher die Umsetzung: Welche Faktoren eine Verwässerung der Inhalte begünstigen – und was die Initianten dagegen tun können.

Die Lancierung einer Volksinitiative ist zeitaufwändig und teuer. Dieser Weg lohnt sich deshalb in der Regel nur, wenn sich die Initiantinnen und Initianten auf parlamentarischem Weg keine Chance einräumen. Die Politikwissenschaft spricht deshalb von der Volksinitiative als «Oppositionsrecht des Volks gegenüber den Behörden und der politischen Mehrheit». Das birgt aber die Gefahr, dass Legislative und Exekutive die Initiative nur halbherzig umsetzen. Zusätzlich erschwerend kommt hinzu, dass Initiativen erst noch in griffige Gesetze umgewandelt werden müssen, die möglichst nicht mit anderen Gesetzen im Widerspruch stehen. «Es liegt deshalb ein Stück weit in der Natur der Sache, dass Initiativen nur in Teilen umgesetzt werden», sagt die Politologin Flavia Caroni. Sie ist Doktorandin am Lehrstuhl für Demokratieforschung und Public Governance an der Universität Zürich und forscht schwerpunktmässig zu Volksinitiativen. Welche Faktoren begünstigen aber denn nun deren Verwässerung?

Komplexität und Kosten

Wie stark eine Initiative in der Umsetzung verwässert wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Ein Faktor sind Komplexität und Kosten der Umsetzung. «Je einfacher die Initiative umzusetzen ist, je weniger Akteure involviert sind und je weniger sie kostet, desto wahrscheinlicher ist eine sehr getreue Umsetzung», sagt Caroni. Diese Kriterien sind bei der Pflegeinitiative nicht erfüllt. Denn: Da Spitäler und Heime

beim Kanton angesiedelt sind, muss jeder Kanton selber für die Umsetzung sorgen. Es besteht also die Gefahr, dass die Implementierung an der Delegationskette scheitert.

Ein weiterer Faktor, der die getreue Umsetzung einer Initiative hemmen kann, ist, wenn Regierung und Parlament diese ablehnen – was oft in der Natur der Sache liegt. Bei 21 von 23 bisher angenommenen Initiativen war dies der Fall. Doch Ablehnung ist nicht gleich Ablehnung. Im Falle der Pflegeinitiative boten Bundesrat und Parlament einen Gegenvorschlag an. Zudem waren SP, GLP und Grüne im Parlament für die Initiative. Diese Parteien werden den Umsetzungsprozess im Parlament wohl begleiten. Dies ist wichtig für eine erfolgreiche Implementierung, denn wie bei jeder Initiative löst sich das Initiativkomitee nach der Abstimmung automatisch auf und verliert seine rechtliche Stellung. Das Komitee hat auch kein offizielles Recht, die Art der Interpretation des Initiativtexts mitzubestimmen.

Interpretationsspielraum ist entscheidend

Ebenfalls negativ auswirken kann sich für eine angenommenen Initiative, wenn die Formulierungen im Initiativtext vage sind. Auch die Pflegeinitiative enthält Textstellen, die Interpretationsspielraum lassen. Was ist zum Beispiel eine «genügende Anzahl diplomierter Pflegefachpersonen»?

Je eindeutiger die Initiative jedoch angenommen wird, desto eher dürfte sie getreu umgesetzt werden: «Wenn die Initiative mit guter Marge durchkommt, wird der öffentliche Druck relativ hoch sein.» Zwar werde der Grossteil der Umsetzung Sache des nächsten Parlaments sein, aber das aktuelle Parlament stelle die Weichen. Und da die meisten Parlamentarierinnen und Parlamentarier wiedergewählt werden wollen, sei es unwahrscheinlich, dass sie sich hier dezidiert gegen eine getreue Umsetzung positionieren, so Caroni. Dies auch, weil die Pflegenden in der Bevölkerung sehr beliebt sind.

Ein langer Atem ist gefragt

Was aber können die Initiantinnen und Initianten tun, um einer Verwässerung entgegenzuwirken? «Die Pflegenden müssen auch nach der Abstimmung für Sichtbarkeit des Themas sorgen und den Druck aufrechterhalten», sagt Caroni. Das braucht jedoch Ausdauer, denn der Umsetzungsprozess dauert Jahre. «Bis der Bundesrat einen Vorschlag erarbeitet hat, wird es wahrscheinlich übernächstes Jahr. Danach kommen die parlamentarischen Kommissionen zum Zug und dann das Parlament als Ganzes», sagt Caroni. Vier Jahre dauere das mindestens.

Der Initiativtext enthält zwar eine Übergangsbestimmung, die festlegt, dass die Bundesversammlung die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen innert vier Jahren seit der Annahme der Initiative verabschieden muss. Doch Caroni erklärt: «Wenn sich die Umsetzung verzögert, kann man sich auf die Übergangsbestimmung berufen und das an die Medien bringen – rechtlich hat man aber keine Handhabe».

Katrin Schregenberger, Markus Gubler
Fotos: Keystone, zVg



Die Politologin Flavia Caroni ist Assistentin und Doktorandin am Lehrstuhl für Demokratieforschung und Public Governance an der Universität Zürich. Im Rahmen ihres Dissertationsprojekts untersucht sie die Strategien und Aktivitäten der Urheberschaft von Volksinitiativen im Unterschriftensammelprozess.