



## Irreführende und sachwidrige Erläuterungen des Bundesrates zur Pflegeinitiative

**Andreas Kley**

Prof. Dr. rer. publ., Dr. iur. h. c., Lehrstuhl für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie, Universität Zürich

### I. Kampf um und mit «Erläuterungen» des Bundesrates

Die Bundesverfassung von 1874 implementierte die schweizerische Referendumsdemokratie, die 1891 noch um die Volksinitiative ergänzt wurde. Am 1. Juli 1875 nahm die Bundesversammlung ein Postulat an, das den Bundesrat aufforderte, Bericht zu erstatten, ob bei Volksabstimmungen nicht eine offizielle Kundgebung vonseiten des Bundes an das Schweizervolk gerichtet werden soll.<sup>1</sup> Der Bundesrat befürwortete den Vorschlag, dem Stimmbürger einen «leidenschaftslosen Kommentar» in die Hand zu geben. Dieser sei «in sehr objektivem Sinne zu redigieren [...] und [solle] im Wesentlichen die Gründe wiedergeben [...], die in der gesetzgebenden Behörde zur Annahme des Gesetzes beigetragen haben»<sup>2</sup>. Die Bundesversammlung lehnte den Beschlussentwurf ab.<sup>3</sup> Trotz unzähligen weiteren Versuchen, die in den Kantonen vorhandenen Erläuterungen auch auf Bundesebene einzuführen, blieben die Vorlagen des Bundes unerläutert. Das änderte sich am 1. Juli 1978 mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1). Der Bundesrat hatte schon vorher vereinzelt Abstimmungsvorlagen erläutert, aber Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BPR sah allgemein «eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates» vor, «die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt»<sup>4</sup>. Der Satz gilt bis heute unverändert, die Bundesversammlung hat den Absatz 2 zweimal um weitere Sätze erweitert.

Die Praxis des Bundesrates und der Verwaltung<sup>5</sup> zu Art. 11 Abs. 2 BPR gibt seit 1978 zu Diskussionen Anlass. Es gibt im Parlament und in der Öffentlichkeit zahlreiche Kritiken über einseitige und sogar fehlerhafte Erläuterungen. Das Bundesgericht hatte bei den Erläuterungen zur Unternehmenssteuerreform II und zur Initiative gegen die Heiratsstrafe falsche Zahlenangaben gerügt.<sup>6</sup> Im letzten Fall führten die Fehler zur Aufhebung der negativ ausgegangenen Volksabstimmung. Die Erläuterungen stehen wegen der gegensätzlichen Interessenlagen unter Beobachtung, und ein gewisses kritisches Grundrauschen ist deshalb kaum zu vermeiden. Der Bundesrat beachtet allerdings die Anforderung des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BPR zu wenig und fasst die Erläuterungen häufig unsachlich und fehlerhaft ab. Davon zeugen die nachträglichen Korrekturen zu den Erläuterungen, zuletzt etwa zur Abstimmung vom 28. November 2021<sup>7</sup> über die Pflegeinitiative und zur Abstimmung vom 13. Februar 2022 über die Initiative für ein Tabakwerbverbot.<sup>8</sup> Die Erläuterungen zur Pflegeinitiative verwenden ein erstmals eingesetztes Argument, das die Stimmenden irreführt (II.). Sie weisen zudem einen groben inhaltlichen Fehler auf (III.). Die Irreführung und der Sachfehler sind rechtlich zu würdigen (IV.). Der Vorgang lädt zu einer kurzen staatsphilosophischen Überlegung ein (V.).

1 Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Frage, ob Vorlagen an das Schweizervolk mit einer erläuternden Botschaft zu begleiten seien, vom 14. Februar 1877, BBl 1877 I 265 ff.

2 Botschaft (Anm. 1), S. 266 f.

3 Geschäftsbericht des Bundesrates 1877, S. 484.

4 AS 1978 688.

5 Die Erläuterungen werden von der Verwaltung und der Bundeskanzlei erarbeitet, aber sie gelten am Ende als Handlungen des Bundesrates, vgl. Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, 4. Aufl., Bern 2019, Nr. 289, S. 88.

6 BGE 138 I 61; BGE 145 I 207.

7 Erläuterungen zur Volksabstimmung vom 28. November 2021, S. 13, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20211128.html>> (zuletzt besucht am 3. März 2022), und die betreffende Medienmitteilung (Anm. 15).

8 Anm. 11 und 12.

## II. Irreführung: «Konkrete Umsetzung offen»

Die Erläuterungen (S. 13) wie auch die Homepage des BAG stellen die Pflegeinitiative und den indirekten Gegenvorschlag einander gegenüber:

### Vergleich Initiative und indirekter Gegenvorschlag

Bei Annahme der Initiative müssen Bundesrat und Parlament einen Gesetzestext ausarbeiten, der die Initiative umsetzt. Der Gegenvorschlag umfasst bereits konkrete Bestimmungen zur Umsetzung.

	Pflegeinitiative	Indirekter Gegenvorschlag
<b>Genügend diplomierte Pflegefachkräfte</b>	Konkrete Umsetzung offen	Bis zu 1 Mrd. Franken für Ausbildungsoffensive
<b>Arbeitsbedingungen</b>	Bund sorgt für anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen Konkrete Umsetzung offen	Keine neue Regelung: Arbeitsbedingungen und Löhne bleiben primär in Zuständigkeit der Kantone, Betriebe und Sozialpartner
<b>Abgeltung</b>	Bund sorgt für eine angemessene Abgeltung der Pflegeleistungen Konkrete Umsetzung offen	Keine neue Regelung: Bundesrat und Parlament halten Abgeltung der Pflegeleistungen für angemessen
<b>Berufliche Entwicklung</b>	Bund sorgt für Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung Konkrete Umsetzung offen	Keine neue Regelung: Bildungsakteure bleiben zuständig für Entwicklung der Berufsbilder
<b>Direkte Abrechnung zulasten Krankenkasse</b>	Konkrete Umsetzung offen	– Kontrollmechanismus, damit Kosten nicht steigen – Zulassungsbeschränkung: Steigen Kosten überdurchschnittlich, können Kantone Zahl der Pflegefachpersonen oder Pflegeorganisationen beschränken, die direkt abrechnen

Die Erläuterungen des Bundesrates verwenden eine Tabelle, um die Initiative mit dem indirekten Gegenvorschlag zu konfrontieren. Das mag je nach Gegenstand eine attraktive Darstellungsform sein. Sie vereinfacht indessen komplexe Zusammenhänge zu stark und setzt Basiswissen über die Funktionsweise der direkten bzw. indirekten Gegenvorschläge und der politischen Rechte voraus. So dürfte einer grossen Zahl von Stimmenden die Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Gegenentwurf nicht geläufig sein.

Bei der Pflegeinitiative erscheint bei allen fünf Forderungen das Gegenargument «konkrete Umsetzung offen». Dieses Argument kann gegen fast jede Initiative<sup>9</sup> vorgebracht werden, die als integraler Bestandteil der Verfassung konzipiert wurde. Die Verfassung enthält als oberster Erlass der Rechtsordnung abstrakte Vorschriften. Die Abstraktheit der politischen Vorschläge ist also kein Fehler, sondern eine Notwen-

digkeit der Verfassungsinitiative. Die Pflegeinitiative war die politische Antwort auf die Ablehnung der Pa.Iv. Rudolf Joder, Nr. 11.418<sup>10</sup>. Die Initiative schlägt einen neuen Verfassungstext vor, und sie hält sich an die Leitidee, dass die Verfassung keine Detailregelungen aufweist. Die Initiative ist deshalb abstrakt und knapp. Im Gegensatz dazu erfolgt der indirekte Gegenvorschlag begriffsnotwendig auf der Stufe Bundesgesetz oder Bundesratsverordnung und ist deshalb viel konkreter. Zuletzt folgt aus den Begriffen selbst, dass bei einer «abstrakten» Regelung die «konkrete» Umsetzung offen ist, da «abstrakt» und «konkret» Gegensatzpaare sind. Das Argument «konkrete Umsetzung offen» greift deshalb nicht nur eine notwendige Eigenschaft jeder Verfassungsnorm auf, sondern bedient sich dieser Leitidee, um sie als Gegenargument zur Initiative aufzuführen. Das Argument hat mit der betreffenden Initiative nichts zu tun und erweist sich für mit den politischen Rechten nicht vertraute Stimmberechtigte als Irreführung.

Hinzu kommt ein Widerspruch. Der Bundesrat nennt in seinen Erläuterungen konkrete und angeblich von der Initiative geforderte Umsetzungsmassnahmen (S. 10 f., z. B. Eingriff in die Kompetenzen der Kantone, Lohnvorschriften, Regelung der Arbeitsbedingungen und der Dienstpläne). In der Tabelle auf S. 13 der Erläuterungen schlägt die Argumentation der Erläuterungen ins Gegenteil um: Die konkrete Umsetzung der Initiative ist im Gegensatz zu S. 10 f. «offen». Die Argumentation der Erläuterungen ist in diesem wichtigen Punkt inkonsistent. Entweder schlägt die Initiative Umsetzungen vor, die aus der Sicht des Bundesrates abzulehnen sind, oder aber sie sieht keine Umsetzung vor («konkrete Umsetzung offen»). Dann kann die Bundesversammlung – wenn keine Richtlinien der Umsetzung vorhanden sind – sehr frei umsetzen und alle behaupteten Mängel der Initiative vermeiden.

Das irreführende Argument «konkrete Umsetzung offen» lässt sich bei jeder Initiative einsetzen, der ein indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt wird. Das war bereits am nächsten Termin, dem 13. Februar 2022, der Fall,<sup>11</sup> als u. a. über die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung» abzustimmen war. Dabei

<sup>9</sup> Ausser etwa Art. 72 Abs. 3 BV, Minarettverbot als baurechtliche Vorschrift, oder Art. 95 Abs. 3 BV, Abzockerinitiative mit detaillierten Vorschriften, die ebenfalls nicht in eine Verfassung «passen».

<sup>10</sup> Parlamentarische Initiative Gesetzliche Anerkennung der Verantwortung der Pflege, Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Januar 2016, BBl 2016 3385 und die Beratungen AB 2016 N 675 ff.

<sup>11</sup> Erläuterungen zur Volksabstimmung vom 13. Februar 2022, S. 28, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20220213.html> (zuletzt besucht am 3. März 2022).

diente das Tabakproduktegesetz als Gegenvorschlag. Die Erläuterungen wiesen erneut inhaltliche Fehler auf, die die Bundeskanzlei in einer Medienmitteilung einräumte und korrigierte.<sup>12</sup> Sie korrigierte allerdings das irreführende Argument «konkrete Umsetzung offen» nicht. Es ist zu hoffen, dass Bundesverwaltung und Bundesrat von dieser listigen «Neuerung» Abstand nehmen werden.

### III. Inhaltsfehler: Behauptete Lohnforderungen der Initiative

Die gedruckten Erläuterungen führten in den drei Amtssprachen ursprünglich Folgendes aus (S. 10):

«Er [der Bund] müsste zum Beispiel Vorgaben machen zur Höhe der Löhne oder für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sorgen, etwa durch Vorschriften in Bezug auf die Dienstpläne.»

«La Confédération devra notamment définir le montant des salaires et veiller à une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, en édictant des directives sur les plans de service.»

«La Confederazione dovrebbe cioè emanare disposizioni sull'importo degli stipendi o sulla conciliabilità tra famiglia e lavoro, disciplinando i piani di servizio.»

Diese Aussage findet keine Grundlage in den im Initiativtext formulierten Anliegen. Die in den Übergangsbestimmungen von Art. 197 Ziff. 13 erwähnte «angemessene Abgeltung der Pflegeleistungen» bezieht sich auf die von den Sozialversicherungen bezahlte Vergütung für die von den Leistungserbringern erbrachten Pflegeleistungen. Diese Abgeltungen kommen den Arbeitgebern (Spitälern, Heimen, anderen Einrichtungen der Gesundheitsversorgung) zu. Soweit auch die Pflegefachpersonen selbst abrechnen können – was den Ausnahmefall darstellt, da nur sehr wenige selbständige Pflegefachpersonen tätig sind –, kommt auch ihnen persönlich diese angemessene Abgeltung zu. Die Formulierung nimmt die Forderung der Pa.Iv. Joder, Gesetzliche Anerkennung der Verantwortung der Pflege, Nr. 11.418<sup>13</sup>, auf. Das Anliegen dieser Pa.Iv. einer KVG-Revision ist 2016 gescheitert, weshalb der Schweizerische Berufsverband der Pflegefachfrauen und -männer (SBK) eine Volksinitiative lancierte. Es ging weder bei der Pa. Iv. Joder noch bei der Pflegeinitiative um eine bessere Entlohnung der Pflegefachpersonen. Es ging viel-

mehr um die von den Sozialversicherungen bezahlten Entgelte für die Pflegeleistungen, die von den Spitälern und andern Leistungserbringern ausgerichtet werden. Diese Entgelte sollen es den Leistungserbringern ermöglichen, die Arbeitsbedingungen der Pflegefachpersonen so zu gestalten, dass die Patientensicherheit gewährleistet ist. Der Sekundäreffekt davon besteht darin, dass mit zureichenden Arbeitsbedingungen die Verweildauer im Beruf und damit die Versorgung mit Fachpersonen sichergestellt bleibt. Kurz: Die Bestimmung der Löhne war kein Ziel der Initiative,<sup>14</sup> und die Aussage in den Erläuterungen ist in allen drei Sprachfassungen klar falsch. Die Bundeskanzlei hatte auf Beschwerde des SBK hin die französische und die italienische Fassung marginal abgeändert.<sup>15</sup> Sie fügte das in der deutschen Fassung verwendete «zum Beispiel» auch in den anderen beiden Fassungen («par exemple», «per esempio») ein.<sup>16</sup> Die Korrektur war ungenügend: Angebliche Lohnforderungen, die klarerweise kein Bestandteil der Initiative sind, setzte der Bundesrat weiterhin als Gegenargument ein.

Weiter führte der Bundesrat in den Erläuterungen (S. 11 f.) aus, mit der Regelung der Arbeitsbedingungen durch den Bund würde er «in die Zuständigkeiten der Kantone, Betriebe und Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) eingreifen. Diese regeln heute die Arbeitsbedingungen und die Löhne gemeinsam.» Der Bundesrat übernimmt damit fast wörtlich die Wortwahl des Spitex-Verbandes,<sup>17</sup> der die Initiative bekämpfte. Diese Aussage trifft ebenfalls nicht zu. Da die Lohnhöhe von der Initiative gar nicht betroffen ist, greift sie diesbezüglich auch nicht in die Zuständigkeiten der Kantone, Betriebe und Sozialpartner ein. Dasselbe gilt für die Aussage betreffend die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hier wären etwa Förderungen für Kinderkrippen, die schon existieren, eine Art der Umsetzung, denn die Kompetenzen der Kantone dürfen gemäss ausdrücklichem Text der Initiative nicht beschnitten werden: «Der Bund erlässt im Rahmen seiner Zuständigkei-

12 Siehe die Einwände bei z. B. Mischa Aebi, Gegner drohen mit Beschwerde, Sonntagszeitung vom 16. Januar 2022, S. 4.; Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 22. Dezember 2021 zur Korrektur der S. 32 und 33 der Erläuterungen des Bundesrates vom 13. Februar 2022 (Anm. 11).

13 Anm. 10.

14 Das Argumentarium des Initiativkomitees vom 4. Januar 2017 erwähnt mit keinem Wort die Frage des Lohnes, sondern behandelt drei Punkte, nämlich die Bedeutung der Pflegeleistungen in der Zukunft, die Patientensicherheit und die Autonomie der Pflegefachpersonen.

15 Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 10. November 2021.

16 Siehe den Hinweis auf der Homepage des Bundes (Anm. 7).

17 «Hier greift die Initiative viel zu stark in die Sozialpartnerschaft ein. Es darf nicht sein, dass der Bund neue Auflagen für die Anstellungsbedingungen diktiert, welche die Gestaltungsfreiheit der Spitex-Organisationen als Arbeitgebende beschränken.» (Spitex Magazin 2/2017, April/Mai, S. 15).

ten Ausführungsbestimmungen über [...]» (Art. 197 Ziff. 13 Abs. 1 BV). Der Bund besitzt mit seinen Kompetenzen über die Sozialversicherungen (Art. 111 ff., insb. Art. 117 BV) wie auch das Privatrecht (Art. 122 BV) bedeutende Rechtsetzungszuständigkeiten und benützte diese früher auch für das Pflegepersonal. So besteht noch immer ein Normalarbeitsvertrag für das Pflegepersonal vom 23. Dezember 1971.<sup>18</sup> Dieser enthält dispositives Recht und wollte das Fehlen von gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen im Pflegebereich kompensieren. Er ist völlig überholt. Er könnte ein Mittel sein, um die Pflegeinitiative umzusetzen.

Diese Argumente gegen die Pflegeinitiative hatte der Bundesrat nicht nur in seinen Erläuterungen, sondern auch auf der Homepage des Bundesamtes für Gesundheit, in Erklärvideos und ebenso in der Ansprache von Bundesrat Maurer gegen die Pflegeinitiative am 7. November 2021 eingesetzt. Der Bundesrat verteilte sie auf allen seinen Kommunikationskanälen. Die Öffentlichkeit nahm sie so auf, und verschiedene politische Akteure wandten sich gegen die Mindestlöhne der Pflegeinitiative, obwohl diese keine derartigen Forderungen aufstellte.

#### IV. Rechtliche Würdigung der Erläuterungen

Es fragt sich, ob Erläuterungen des Bundesrates «sachlich» sind und «den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung tragen» (Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BPR). Wesentlich sind Minderheiten, wenn sie sich im parlamentarischen Verfahren geäußert haben.<sup>19</sup> MARTENET/VON BÜREN betonen, dass die Standpunkte der Befürworter nicht in allen Details, aber grundsätzlich zum Ausdruck kommen müssen. Ihre Argumente dürften in der Öffentlichkeitsarbeit der Behörde (offizielle Erklärungen, Medienkonferenzen und -mitteilungen usw.) nicht vollständig verschwiegen werden, da sonst der Grundsatz der Objektivität nicht gewahrt werde.<sup>20</sup> Das Bundesgericht hatte im Urteil Unternehmenssteuerreform II festgehalten: «Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu

verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben.»<sup>21</sup>

Die Erläuterungen zur Pflegeinitiative genügen diesen Anforderungen nicht. Sie geben ein zentrales und sprachlich ausgewiesenes Element der Initiative, nämlich die «Abgeltung der Pflegeleistungen» in der Sozialversicherung als «Vorgaben [...] zur Höhe der Löhne» («définir le montant des salaires», «cioè emanare disposizioni sull'importo degli stipendi»), sachwidrig wieder. Die Erläuterungen hätten erklären müssen, dass die «Abgeltung» ein Begriff im System der Krankenversicherung ist<sup>22</sup> und nicht die individuelle Lohnhöhe der Pflegefachpersonen betrifft. Die Erläuterungen verdrehen ein wichtiges Anliegen der Initiative in der Absicht, ihre Erfolgsaussichten zu schmälern.

Hinzu kommt die Irreführung der Stimmberechtigten, indem der Bundesrat die Eigenschaft der Abstraktheit von Verfassungsnormen (und damit auch der Volksinitiative) als Nachteil der Pflegeinitiative darstellt. Umgekehrt stellt er die Eigenschaft der Konkretheit von Normen in Bundesgesetzen und Verordnungen als Vorteil des indirekten Gegenvorschlags dar. Es handelt sich um eine Irreführung der mit dem Mechanismus der politischen Rechte nicht vertrauten Stimmenden. Das beschädigt deren von Art. 34 Abs. 2 BV geschützte «freie Willensbildung».

Bundesverwaltung und Bundesrat übernehmen mit diesen Aussagen eine Rolle als ausgesprochen parteiische Akteure im Abstimmungskampf und vernachlässigen die Unterstützung von 74 National- und 16 Ständeräten für die Initiative. Das ist nicht im Sinn des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BPR und verletzt die gesetzlich geforderte Sachlichkeit. Der Bundesrat kann deshalb so weit gehen und die öffentliche Debatte bestimmen, weil die Erläuterungen nicht angefochten werden können. Das Bundesgericht behandelt die Erläuterungen als Akte des Bundesrates, die gemäss Art. 189 Abs. 4 BV unanfechtbar sind, und tritt regelmässig nicht auf Beschwerden ein.<sup>23</sup> Die Unanfechtbarkeit der Erläuterungen führt dazu, dass sie zwar selten krass falsch,<sup>24</sup> aber oft tendenziös

18 AS 1971 1832, SR 221.215.328.4.

19 YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 1271.

20 VINCENT MARTENET/THÉOPHILE VON BÜREN, Kommentierung zu Art. 34 BV, in: Vincent Martenet/Jacques Dubey (Hrsg.), Commentaire Romand, Constitution fédérale, Basel 2021, Art. 34 BV N. 97.

21 BGE 138 I 61, 83 E. 6.2.

22 Art. 25a und 49a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994, SR 832.10.

23 BGer vom 2.8.2021, 1C\_332/2021, 1C\_333/2021, 1C\_340/2021, 1C\_341/2021, 1C\_353/2021, 1C\_356/2021, E. 4.2 m. w. H.

24 BGE 138 I 61, 94 E. 8.6: «unvollständig», «unsachlich»; BGer vom 10.4.2019, 1C\_315/2018, «Heiratsstrafe», E. 5.4: «den Stimmberechtigten [fehlten] wichtige Elemente für die Meinungsbildung», ebenso französischsprachiger BGE 145 I 207.

sind.<sup>25</sup> Selbst wenn man die tendenziöse Praxis des Bundesrates zu den Erläuterungen der letzten 20 Jahre als Massstab nimmt, so überschreitet er in den Erläuterungen zur Pflegeinitiative jedes Mass. Die Erläuterungen verletzen Art. 11 Abs. 2 BPR und Art. 34 Abs. 2 BV. Diese rechtliche Feststellung hat keine Folge, da Volk und Stände die Initiative am 28. November 2021 trotzdem und erwartungsgemäss angenommen haben (61% Ja-Stimmen). Die fragwürdige Praxis von Bundesverwaltung und Bundesrat zu den Erläuterungen diskreditiert die Demokratie. Die Einhaltung der Verfahrensvorschriften ist das Herzstück jeder Demokratie, wie abschliessend zu zeigen ist.

## V. Einhaltung der Verfahrensvorschriften in der Demokratie

Die repräsentative und die direkte Demokratie sind Entscheidungsverfahren für kollektive Anliegen des Gemeinwesens. Die Demokratie ist die Staatsform der öffentlichen Debatten und des Streits über die Politikinhalte. Die demokratische Gesellschaft kennt ein grosses Meinungsspektrum und diametral entgegengesetzte politische Positionen. In der funktionierenden Demokratie sind die Verfahren der demokratischen Willensbildung und die sie voraussetzenden Grundrechte nicht angefochten: In diesem Punkt sind sich Demokraten einig, dass Entscheidungen mit diesen Verfahren zu beschliessen und anschliessend zu akzeptieren sind. Die Demokratie verbindet den Streit über die Sache mit der Einigkeit über das Verfahren zur Entscheidungsfindung.

Anders als die autoritären Regierungsformen bedarf die Demokratie der normativen Ausgestaltung dieser Verfahren. Deren Grundsätze werden in der

Verfassung und deren Details in den Gesetzen und Verordnungen ausformuliert. Die Verfahren müssen die Präferenzen der Stimmenden aufnehmen und der Fairness sowie dem Mehrheitsprinzip genügen. Die Einhaltung dieser Verfahrensvorschriften der Demokratie, etwa von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BPR über die Erläuterungen, ist von grösster Bedeutung. Die demokratischen Verfahren sind auf das Vertrauen der Stimmberechtigten angewiesen, und dieses Vertrauen ist am besten gesichert, wenn das geltende Verfahrensrecht der Wahlen und Abstimmungen eingehalten wird. Aus diesem Grund wäre eine unabhängige Rechtspflege darüber von grossem Wert. In der Schweiz ist diese Rechtspflege auf Bundesebene unvollkommen. In den letzten Jahren haben sich Bundesrat und Bundesversammlung erlaubt, die das faire Abstimmungsverfahren (Art. 34 Abs. 2 BV) sichernden Rechtsnormen, namentlich über die korrekten Erläuterungen, immer wieder zu missachten. Sie beschädigen damit die Demokratie, die auf dieses Vertrauen in die Verfahren angewiesen ist.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE hat die Einhaltung der demokratischen Verfahrensvorschriften wie folgt bewertet: Die normativ festgelegten Formen der Demokratie machen diese «für die Freiheit so nützlich, denn ihr Hauptverdienst besteht darin, dass sie als Schranke zwischen dem Starken und dem Schwachen, dem Regierenden und dem Regierten wirken, den einen aufhalten und dem andern Zeit zur Besinnung lassen. Die Formen sind umso notwendiger, je tätiger und mächtiger die Staatsgewalt ist und je lässiger und kraftloser die Privatleute werden. Somit benötigen die demokratischen Völker die Formen naturgemäss mehr als die anderen Völker, und naturgemäss achten sie sie weniger. Das verdient sehr ernstlich bedacht zu werden.»<sup>26</sup>

25 HANGARTNER/KLEY (Anm. 19), Rz. 1271 Anm. 45; ebenfalls kritisch zur Erläuterungspraxis PIERRE TSCHANEN, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel 1995, Rz. 167, S. 102.

26 ALEXIS DE TOCQUEVILLE, Über die Demokratie in Amerika, Band I, Zürich 1987, Zweiter Teil, Teil IV, 7. Kapitel: Fortsetzung der vorangehenden Kapitel, S. 469 ff., hier S. 474 f.

# Pflegerecht

Pflege in Politik, Wissenschaft und Ökonomie

- 59 Die Krankenversicherung in unentwegter  
Bewegung – ein Blick auf die neuesten  
Revisionen der Gesetzgebung  
Ueli Kieser
- 67 Entwicklung der Rechtsprechung im Bereich  
der ambulanten Psychiatriepflege  
Hardy Landolt
- 74 Pflegefinanzierung – Leistungsangebote im Überblick  
Patricia Ruprecht
- 79 Von der Theorie in die Praxis – Umsetzung  
der COVID-19-Richtlinien in einem Alters-  
und Pflegeheim im Kanton Basel-Landschaft  
Florian Rutz/Sandra Staudacher
- 85 Trinkgelder, Gratifikationen, Erbschaften ...  
oder nichts als Applaus?  
Peter Breitschmid
- 97 Forum  
Pflegeinitiative



Stämpfli Verlag

2|22