



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht

Andreas Kley
Prof. Dr. rer.publ.

Prinzipiell oppositioneller Charakter des Volksinitiativrechts

Parlament ←————→ Volk(-sinitiative)

**Ausgearb. Entwurf:
«Antrag aus dem
Volk an das Volk»
(BGE 25 I 77)**

Symptome des opposit. Charakters

- **Abstimmungsverfahren beim Gegenentwurf (bis 1987 Verbot des doppelten Ja);**
- **Schubladisierung und Verschleppung (1930-1950);**
- **Erhöhte Gültigkeitsanforderungen (ab 1952, Rheinau)**

Rückkehr zur direkten Demokratie (1946/49) Nr.

- 1) Art. 89^{bis}aBV und heute Art. 165 BV**
- 2) «Übergangsbestimmungen zum Art. 89^{bis}:
Alle vor Annahme des Artikels 89^{bis} als dringlich erklärten Bundesbeschlüsse sowie der Bundesbeschluss vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (Vollmachten-Beschluss) treten mit den gestützt darauf erlassenen oder sie abändernden gesetzlichen Bestimmungen spätestens am 20. August 1947 ausser Kraft.»**

1935: Antrag des Bundesrates betreffend eine Gesetzesvorlage

«Der Bürger, welcher das Begehren stellen oder unterstützen will, muss dasselbe eigenhändig auf der Gemeindeganzlei des Ortes unterzeichnen, wo er seine bürgerlichen Rechte ausübt.»

«Die Unterschriften sollen jede Woche während wenigstens zwei Stunden, wovon eine Stunde am Samstagnachmittag oder Sonntag, entgegengenommen werden.» (BBl 1935 II 489)

Die Schubladen des Bundeshauses als Grabkammern des Volksinitiativrechts

Zwischen 1930 und 1950 schubladisieren die Bundesbehörden 8 Volksinitiativen endgültig und sie verschleppen weitere Initiativen.

Das Volksinitiativrecht in der Eidgenossenschaft

In der Septembersession dieses Jahres hat der Nationalrat beschlossen, daß Volksinitiativen in Erstreckung der geltenden Jahresfrist inskünftig innert zwei Jahren mit zweijähriger Fristverlängerung in Ausnahmefällen von der Bundesversammlung behandelt werden müssen. Im Hinblick auf die Behandlung dieses Geschäftes in der am Montag beginnenden außerordentlichen Session durch den Ständerat begründet nachfolgend der Ordinarius für Bundesstaatsrecht an der Universität Zürich seine vom Nationalratsbeschuß abweichende Auffassung.

Red. der „N. Z. Z.“

Mit der Annahme der Volksinitiative für die „Rückkehr zur direkten Demokratie“ ist die Referendumsdemokratie in der Eidgenossenschaft noch nicht restlos in ihre Rechte eingesetzt worden. In der Sicherstellung der Volksrechte klafft vielmehr noch eine bedeutsame Lücke. Diese betrifft das Volksinitiativrecht. Gemäß Art. 7 und 8 des Bundesgesetzes von 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung hat die Bundesversammlung spätestens *innert Jahresfrist* die einzelne Volksinitiative in Beratung zu ziehen und darüber Beschluß zu fassen, ob sie ihr zustimmt oder nicht. Diese Frist ist zum Schutze des Volksinitiativrechts und der Initianten aufgestellt worden. Es gehört eben zum Wesen des Volksinitiativrechts, daß die Studien des Verfahrens der Volksinitiativen unmittelbar aufeinander folgen müssen, diese somit in angemessener Zeit behandelt und Volk und Ständen unterbreitet werden, sonst besteht die Gefahr, daß sich die Ausübung des Volksinitiativrechts nicht mehr auswirken kann und die einzelne Volksinitiative gegenstandslos wird.

Diese Fristbestimmung wird aber in der Praxis je länger je weniger befolgt. So erfolgte die Beschlußfassung der Bundesversammlung in den letzten fünfzehn Jahren nur in 5 von 26 Fällen von Volksinitiativen innerhalb der gesetzlichen Frist. Dieser Umstand ist in der Hauptsache daraus zu erklären, daß die eidgenössischen Räte vor ihrer Beschlußfassung den Bundesrat um materielle Berichterstattung und Antragstellung über die einzelne Volksinitiative auffordern, diese bundesrätliche Berichterstattung und Antragstellung jedoch nicht rechtzeitig erfolgt, in den meisten Fällen nicht einmal innerhalb der für die Erledigung der Volksinitiativen durch die Bundesversammlung gesetzlich vorgeschriebenen einjährigen Frist.

Die Volksinitiativen auf Partialrevision der

Volksinitiative angesichts der Tatsache, daß sie infolge ihrer langjährigen Schubladsierung gegenstandslos geworden waren, zurückgezogen. Diese Praxis der dilatorischen Behandlung von Volksinitiativen greift somit in die Substanz des Volksinitiativrechtes selber ein und *degradiert* dieses praktisch zu einem *Petitionsrecht*. Die Schubladen des Bundeshauses werden auf diese Weise allmählich zu Grabeskammern des Volksinitiativrechtes. Allerdings kann die einzelne Volksinitiative die Kreise der Bundesverwaltung stören und deren Gesetzgebungspläne irgendwie kreuzen. Dies gehört jedoch zur Eigengesetzlichkeit des Volksinitiativrechtes und vermag daher eine dilatorische Behandlung von Volksinitiativen in keiner Weise zu rechtfertigen. Denn die Verfassungsinitiative des Volkes steht auf derselben Rangstufe wie diejenige der Bundesversammlung; sie ist rechtlich der Verfassungsinitiative des Bundesrates, die nur ein Initiativbegehren an die eidgenössischen Räte bildet, übergeordnet. Der Möglichkeit, daß eine Volksinitiative die Pläne der Bundesbehörden irgendwie kreuzt, hat die Bundesverfassung dadurch in abschließender Weise Rechnung getragen, daß die Bundesversammlung der Volksinitiative einen eigenen Entwurf gegenüberstellen kann.

Die Praxis der Verschleppung in der Behandlung von Volksinitiativen hat naturgemäß in der Öffentlichkeit allmählich *Aufsehen* erregt. Sie hat auch zu einem Postulat im Nationalrat geführt, das den Bundesrat einläd, zu prüfen, ob nicht die gesetzliche Jahresfrist für die Stellungnahme der Bundesversammlung zu Volksinitiativbegehren verlängert werden soll. Daraufhin hat der Bundesrat mit Botschaft vom 16. November 1948 der Bundesversammlung eine Vorlage betreffend die Abänderung des oben erwähnten Bundesgesetzes von 1892 unterbreitet. Wer aber erwartet hatte, daß der Bundesrat zum Zwecke der Abstellung der Miß-

dieser Beschlüsse wohl darauf hinaus, daß der Ausnahmefall der Verlängerung der zweijährigen Frist um weitere zwei Jahre die Regel würde, so daß die Frist in Wirklichkeit vier Jahre betrüge. Eine solche Frist erscheint aber wohl zu lang, ganz abgesehen davon, daß die Fristen der nationalrätlichen Beschlüsse sich offensichtlich auf die Behandlung der Volksinitiativen durch den Bundesrat beziehen, so daß die Frist bis zur Beschlußfassung durch die Bundesversammlung noch länger wäre. Eine Frist von drei Jahren sollte ein Maximum sein. Uebrigens vermag meines Erachtens eine Fristbestimmung allein angesichts der bisherigen Erfahrungen Verschleppungen in der Behandlung von Volksinitiativen in Zukunft kaum zu verhindern. Wie sollte auch in allen Fällen von Volksinitiativen eine drei- bis vierjährige Frist allein genügen zum Schutze des Volksinitiativrechtes, wenn erfahrungsgemäß einzelne Volksinitiativen 14, 12, 11, 10, 9 Jahre verschleppt wurden?

Eine rechtzeitige Erledigung der Volksinitiativen kann vielmehr nach meinem Dafürhalten nur dadurch gewährleistet werden, daß man die Befolgung der gesetzlichen Fristbestimmung in gewissem Sinne sicherstellt, an deren Verletzung also eine *Sanktion* knüpft, analog wie dies im neuen Art. 89 bis der Bundesverfassung geschehen ist. „*Leges imperfectae*“ genügen nicht mehr. Und zwar sollte das Bundesgesetz von 1892, nachdem die dilatorische Behandlung von Volksinitiativen in der Hauptsache auf den Bundesrat zurückgeht, diese Sicherung in der Weise vorsehen, daß bei Mißachtung der dem Bundesrat für die materielle Berichterstattung eingeräumten gesetzlichen Frist die *Bundesversammlung* über die Volksinitiative Beschluß zu fassen hätte, ohne die bundesrätliche Stellungnahme abzuwarten. Die Bundesverfassung schreibt ja eine solche bundesrätliche Berichterstattung nicht vor. Der Bundesrat würde sich dann angesichts dieser automatischen Wirkung, die die Mißachtung der Frist nach sich zieht, sicherlich immer rechtzeitig in das Verfahren einschalten, um nicht seinen Einfluß auf die Bundesversammlung bei der Behandlung der Volksinitiativen zu verlieren. Als ultima ratio bestünde noch die Möglichkeit, die diesbezügliche Sicherung des Volksinitiativrechtes auf dem Wege einer Volksinitiative zu versuchen.

Prof. Dr. Z. Giacometti

Verschleppungspraxis 1930-1950

Abwarten der Botschaft des Bundesrates: 16 Fälle

- **7 Initiativen über 3 Jahre**
- **6 Initiativen über ein Jahr**
- **3 Initiativen, gar keine Botschaft des Bundesrates**

Beschluss des Parlaments dauert zu lange: 13 Fälle

- **3 Initiativen über 1 Jahr**
- **10 Initiativen, kein Beschluss des Parlaments**

Beispiel einer 43 Jahre währenden Schubladisierung

Art. 88 Abs. 2 BPR (per 1.7.1978): «Die am 31. Mai 1935 von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz eingereichte Volksinitiative betreffend die Gewährleistung der Pressefreiheit wird im Einverständnis mit den Urhebern abgeschrieben.»

AS 1978 688 und BBl 1935 I 931 und II 313

Rheinau-Initiativen 1954 und 1956

- 1) Konzession widerrufen (Einzelakt)**
- 2) Referendum über Konzessionserteilungen
(generell-abstrakt)**

Rheinau Nr. 1 (1954)

«Art. 24^{bis} Abs. 2 (neu)

Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.*

Übergangsbestimmung: Zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau wird die im Widerspruch zu Art. 22 des Wasserrechtsgesetzes am 22. Dezember 1944 erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben. Eine solche Konzession darf nicht wieder erteilt werden.»

*Identisch mit Art. 22 Abs. 1 WRG.

Frage der Gültigkeit

- **Einzelakt als Gegenstand**
- **Verletzung eines völkerrechtlichen Vertrages**
- **Enttäuschung von Vertrauen durch eine Rückwirkung**

Rheinau Nr. 2 (1956)

«Art. 89 Abs. 3 (neu)

Die vom Bunde zu erteilenden Wasserrechts-Konzessionen (Art. 24^{bis} Abs. 4) bedürfen der Zustimmung beider Räte und sollen dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30'000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder acht Kantonen verlangt wird.»

Übergangsbestimmung: Art. 89 Abs. 3 findet Anwendung auf alle vom Bund zu erteilenden Wasserrechts-Konzessionen, welche am 1. September 1952 noch nicht erteilt sind.

Überfremdung Nr. 1 (1968)

«Art. 69^{quater} (neu)

Der Bestand an ausländischen Niedergelassenen und Aufenthaltarn darf insgesamt einen Zehntel der Wohnbevölkerung nicht übersteigen.

Um die Überfremdungsfahr abzuwehren, ist der Bestand an ausländischen Aufenthaltarn vom Inkrafttreten dieser Bestimmung an bis zur Erreichung der höchstzulässigen Zahl an Ausländern, unter Wahrung des Gebotes der Menschlichkeit, jährlich um mindestens fünf Prozent zu vermindern. Die Bedürfnisse der Wirtschaft sind dabei angemessen zu berücksichtigen.

Der Bundesrat bestimmt jährlich die auf die Kantone entfallende Verminderung an ausländischen Aufenthaltarn. Die von ihm bezeichnete Bundesbehörde hebt nötigenfalls bestehende Aufenthaltsbewilligungen auf.»

Überfremdung Nr. 2 (Schwarzenbach, 1970)

Art. 69^{quater} (neu)

- a. Der Bund trifft Massnahmen gegen die bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Überfremdung der Schweiz.
- b. Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Zahl der Ausländer in jedem Kanton, mit Ausnahme von Genf, 10 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen, gemäss der letzten Volkszählung, nicht übersteigt. Für den Kanton Genf beträgt der Anteil 25 Prozent.
- c. Bei der Zahl der Ausländer unter b nicht mitgezählt und von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausgenommen sind: Saisonarbeiter (...), Grenzgänger, Hochschulstudenten, Touristen, usw. (...).
- d. Der Bundesrat sorgt dafür, dass keine Schweizerbürger wegen Rationalisierungs- oder Einschränkungsmassnahmen entlassen werden dürfen, solange im gleichen Betrieb und in der gleichen Berufskategorie Ausländer arbeiten.
- e. Als einzige Massnahme zur Bekämpfung der Überfremdung durch die erleichterte Einbürgerung (...).

Initiative zur Begrenzung der Aufnahme von Asylanten (1987)

«Art. 69^{quater} (neu)

¹Die Schweiz kann Ausländern, die in ihrem europäischen Heimatstaat wegen ihrer politischen Gesinnung, Rasse oder Religion an Leib und Leben persönlich gefährdet sind, vorübergehend Asyl gewähren.

²Asyl wird in der Regel gewährt bis zum Zeitpunkt, da die Gefährdung hinfällig wird.

³Die zulässige Zahl von jährlich aufzunehmenden Asylanten ist unter Berücksichtigung der Aufnahmekapazität unseres Landes und der internationalen politischen Lage im Gesetz zu regeln.

⁴Das Gesetz regelt die Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise Asylsuchenden aussereuropäischer Herkunft Asyl gewährt werden kann. Solche Asylsuchende müssen ihr Gesuch bei einer schweizerischen Vertretung in der Region ihres Wohnsitzstaates stellen.

Übst. BV Art. 19 (neu)

¹Staatsverträge und Gesetze, welche den neuen Bestimmungen von Artikel 69^{quater} widersprechen, müssen auf den nächstmöglichen Termin gekündigt beziehungsweise revidiert werden.

²(...)».

Preisüberwachung Nr. 1 und 2 (1982/1991)

- 1) **Art. 31sexies (neu):** Zur Verhinderung von Missbräuchen in der Preisbildung erlässt der Bund Vorschriften für eine Überwachung der Preise und Preisempfehlung für Waren und Leistungen marktmächtiger Unternehmungen und Organisationen, insbesondere von Kartellen und kartellähnlichen Gebilden, des öffentlichen und des privaten Rechts. Soweit es der Zweck erfordert, können solche Preise herabgesetzt werden.
- 2) **«²Die Preisüberwachung erstreckt sich auf die Preise von Waren, Leistungen und Krediten, mit Ausnahme der Löhne und sonstigen Arbeitsentgelte.
³Wo Preise aufgrund anderer Rechtsvorschriften des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden festgesetzt, genehmigt oder überwacht werden, kann die Preisüberwachung auf Empfehlungen beschränkt werden.
⁴Die Preisüberwachungsbehörde entscheidet über die Veröffentlichung ihrer Entscheide und Empfehlungen.»**

Alpeninitiative (1994)

Am 20. Februar 1994 nahmen Volk und Stände die Initiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» an. Sie lautete wie folgt (Art. 84 BV):

«Art. 36^{quater} (neu)

¹Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume nicht schädlich ist.

²Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Bundesrat regelt die notwendigen Massnahmen auf dem Verordnungsweg. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie unumgänglich sind. Diese müssen durch ein Gesetz näher bestimmt werden.

³Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Ausgenommen sind Umfahrungsstrassen zur Entlastung von Ortschaften vom Durchgangsverkehr.»

Frist gem. Art. 19 Übst. 10 Jahre.

Art. 84 Abs. 2 BV

Alpenschutzartikel

Verfassung	Kompetenz, Grundsätze
Gesetz	Ausnahmen
<i>Selbst. VO</i>	Sachregelung

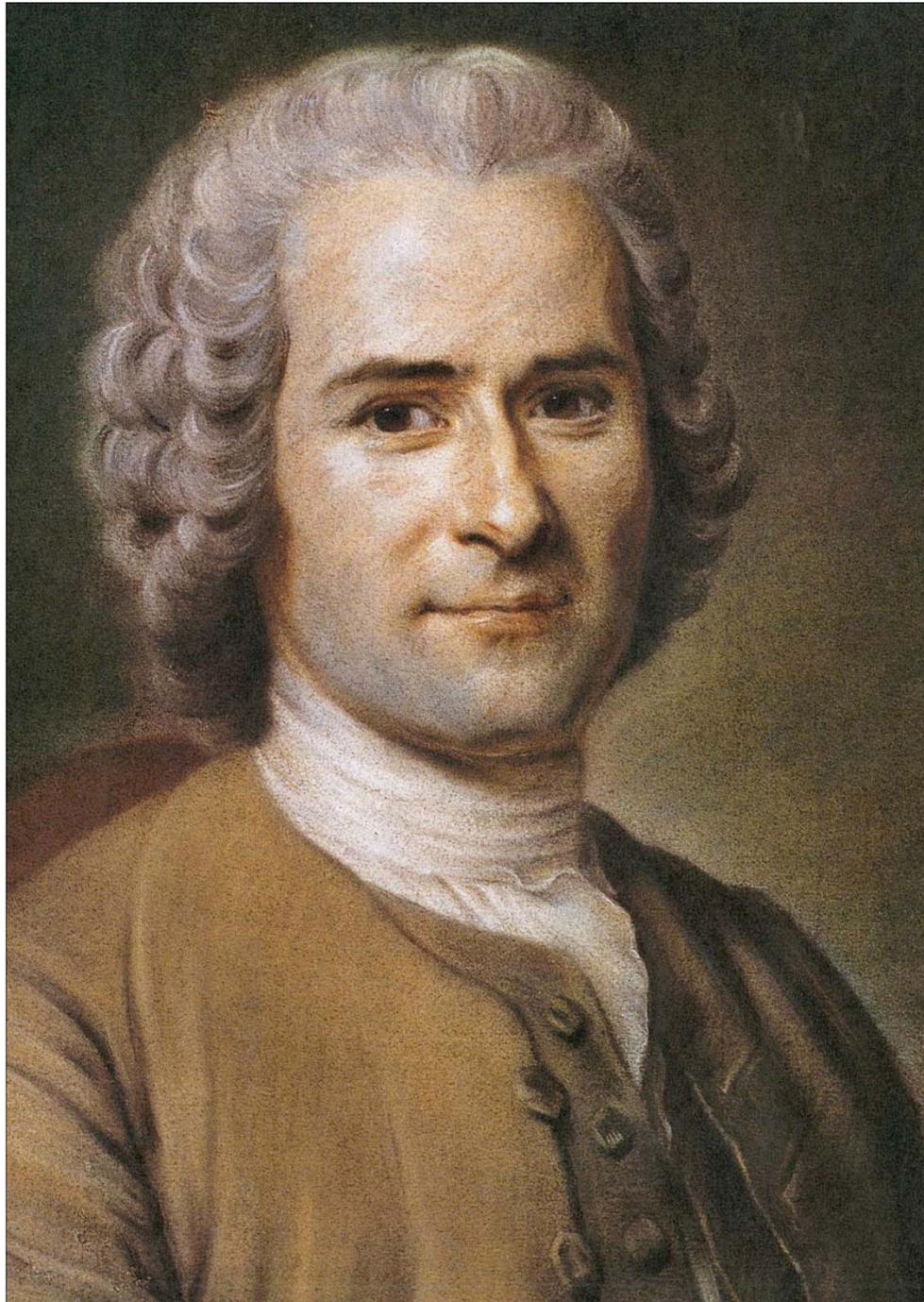
The diagram illustrates the hierarchy of laws in the Alps protection article. It is structured as a 3x2 grid. The top row contains 'Verfassung' (Constitution) and 'Kompetenz, Grundsätze' (Competence, Principles). The middle row contains 'Gesetz' (Law) and 'Ausnahmen' (Exceptions). The bottom row contains '*Selbst. VO*' (Self-Executive Administrative Act) and 'Sachregelung' (Substantive Regulation). A vertical arrow points from 'Kompetenz, Grundsätze' down to 'Ausnahmen' and then to 'Sachregelung'. A diagonal arrow points from 'Sachregelung' up and to the left to 'Gesetz'.

Umsetzungsnormen in rechtsetzenden Volksinitiativen: eine Typologie

- (1) Die Initiative gibt dem Bund eine Kompetenz, erteilt einen verbindlichen Gesetzgebungsauftrag an die BVers und überlässt den Vollzug dem BR.
[Verf.g.b.keit zur Durchsetzung]**
- (2) Teilw. unmittelbar anwendbares Recht und mittelbar anw. Recht mittels selbst. VO durch BR umsetzen.**
- (3) Präzise und damit unmittelbar anw. Normen, die untere Behörden und Gerichte sofort anwenden:
Keine Umsetzung nötig.**
- (4) Einzelakte (positiv und negative)**

Ausblick

H. Kelsen: «Eine Demokratie, die sich gegen den Willen der Mehrheit zu behaupten (...) versucht, hat aufgehört, Demokratie zu sein. Eine Volksherrschaft kann nicht gegen das Volk bestehen bleiben. (...) Wer für die Demokratie ist, darf sich nicht in den verhängnisvollen Widerspruch verstricken lassen und zur Diktatur greifen, um die Demokratie zu retten.»



**J.-J. Rousseau,
(1712-1778):
«Ich ziehe eine
gefährdete
Freiheit einer
ruhigen
Knechtschaft
vor».**