Karl-Marc Wyss

Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg

Phänomen – Grundsätze – Gefahren

DIKE

Karl-Marc Wyss

Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg

Karl-Marc Wyss
Dr. iur., Rechtsanwalt

Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg

Phänomen – Grundsätze – Gefahren

DIKE

BERNER DISSERTATION

Inauguraldissertation zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.

Die Fakultät hat diese Arbeit am 22. August 2019 auf Antrag der beiden Gutachter, Prof. Dr. Judith Wyttenbach (Erstgutachterin) und Prof. em. Dr. Pierre Tschannen (Zweitgutachter) als Dissertation angenommen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.dnb.de abrufbar.

Online-Version:

Open Access: Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz (cc by-nc-nd 4.0)
Weitere Informationen: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Print-Version: Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk ist weltweit urheberrechtlich geschützt. Insbesondere das Recht, das Werk mittels irgendeines Mediums (grafisch, technisch, elektronisch und/oder digital, einschliesslich Fotokopie und Downloading) teilweise oder ganz zu vervielfältigen, vorzutragen, zu verbreiten, zu bearbeiten, zu übersetzen, zu übertragen oder zu speichern, liegt ausschliesslich beim Verlag. Jede Verwertung in den genannten oder in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlags.

© 2020 Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen
ISBN 978-3-03891-173-9

www.dike.ch

Vorwort

Das Verfassen einer Dissertation lässt sich mit einer Skitour vergleichen: Es existieren mit Lehre und Rechtsprechung sozusagen Kartenmaterial und ein Lawinenbulletin. Doch erst die Höhenmeter im Gelände – Schritt für Schritt erarbeitet – machen die Sicht dafür frei, ob die gewählte Route bei den aktuellen Verhältnissen gangbar ist und bis auf den Gipfel führt. Teils entpuppen sich «Abkürzungen» als Irrwege. Sind die Grundlagen einmal zusammengetragen und analysiert und damit die Strapazen des Aufstiegs gemeistert, kommt die Abfahrt. Der Einstieg über die Wächte in ein unbefahrenes Nordcouloir braucht etwas Mut. Die weiten Pulverhänge unterhalb entschädigen dafür. Sie lassen zudem Platz für eigenständige Spuren – da stäubt der Schnee und mit zügigen Powerturns geht es sicher talwärts. Ausgepumpt und glücklich am Ziel erfolgt der Blick zurück zum Gipfel. Die Spuren werden bald verschwinden, doch die Erinnerungen bleiben; nicht zuletzt, da man eine anspruchsvolle Skitour selten alleine unternimmt. Auch das vorliegende Werk wäre ohne die Unterstützung von Weggefährtinnen und -gefährten kaum zustande gekommen – sei es bei den Stunden in Büro und Bibliothek oder im Schnee auf den Tourenskis.

Grosser Dank gebührt meiner Doktormutter Prof. Dr. Judith Wyttenbach, die mich und die vorliegende Dissertation stets wohlwollend betreute und in jeglicher Hinsicht unterstützte. Gedankt sei auch Prof. em. Dr. Pierre Tschannen für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Ein herzliches Dankeschön schulde ich sodann Peter Bieri, Dominik Elser, Jeremias Fellmann, Claudia Höchner, Nina Ochsenbein, Fabiane Thomann, Caroline von Graffenried, Thomas Wanner und Pascal Zysset. Sie alle haben Teile dieser Dissertation kritisch und mit Akribie gegengelesen. Ihre wertvollen Rückmeldungen und Hinweise haben klar zur Aufwertung der Arbeit beigetragen. Ebenfalls zu Dank verpflichtet bin ich Beatrice Mettler, die mir half die Informatik und Formatierung zu bändigen, sowie den Mitarbeitern des Dike Verlags. Dank auch an die Kolleginnen und Kollegen des Instituts für öffentliches Recht und insbesondere der Truppe aus dem D121 für die schöne gemeinsame Zeit. Zuletzt sei meinen Eltern gedankt, die mich während der gesamten Ausbildung in sämtlichen Belangen unterstützten und das Gelingen dieses Werks erst ermöglicht haben.

Bern, im Frühling 2020 Karl-Marc Wyss

Das Manuskript wurde im April 2019 fertiggestellt. Es berücksichtigt die Entwicklung von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Lehre bis März 2019. Stand sämtlicher Internetquellen ist der 20. März 2019.

Aus Praktikabilitätsgründen sowie der Leserfreundlichkeit halber wird in der vorliegenden Arbeit primär die männliche Form verwendet. Natürlich sollen damit auch sämtliche Personen weiblichen Geschlechts sowie trans- und intersexuelle Menschen mit eingeschlossen sein.

Eckige Klammern in wörtlichen Zitaten zeigen jeweils Einfügungen des Autors an. […] bedeutet, dass ein Teil des Originalzitats weggelassen wurde.

Übersicht

Vorwort V
Inhaltsverzeichnis IX
Literaturverzeichnis XIX
Materialien und weitere Dokumente (Verzeichnis) XLI
Abkürzungsverzeichnis XLVII
Abbildungsverzeichnis LVII

I. Einleitung 1
II. Begriffe und die Definition der vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative 4
III. Verfassungsgrundlage der vorläufigen Umsetzung: Vorkommen und Anwendungsfälle 16
IV. Entstehung und Initianten der Verfassungsgrundlage: Von der Volksinitiative zur Vorgabe 30
V. Vorgehen bei Fragen und Widersprüchen: Verfassungsauslegung und Kollisionsregeln 56
VI. Anwendbarkeit einer Verfassungsnorm ohne Umsetzung 118
VII. Ermittlung und Qualifikation des Auftrags zur vorläufigen Umsetzung und dessen Schranken 142
VIII. Gesetzesvorbehalte: Mögliche Schranken für die vorläufige Umsetzung? 168
IX. Verhältnis zu den politischen Rechten und der Vorwurf der Missachtung des Volkswillens 189
X. Erlassformen der Umsetzung (Ausführungsrecht) und der Streit um Art. 182 Abs. 2 BV 207
XI. Rechtsschutz gegen das Ausführungsrecht und die vorläufige Umsetzung im Besonderen 239
XII. Erlassverfahren zur Umsetzung: Theorie und Praxis zur vorläufigen Umsetzung plus Vergleich 253
XIII. Mögliche Beweggründe der Initianten eine vorläufige Umsetzung zu fordern 296
XIV. Wirkung und Gefahren der vorläufigen Umsetzung 302
XV. Schlusswort: Prognose und Appell 315

Sachregister / Index 317
Anhänge 327

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V
Übersicht VII
Literaturverzeichnis XIX
Kommentare XIX
Sonstige Werke XXI
Materialien und weitere Dokumente (Verzeichnis) XLI
Bundesblatt XLI
Sonstige Dokumente XLIV
Abkürzungsverzeichnis XLVII
Allgemeines XLVII
Rechtsquellen LIII
Abbildungsverzeichnis LVII

I. Einleitung 1
1. Untersuchungsgegenstand und Forschungsziel 1
2. Methodik, Herangehensweise und Aufbau 2

II. Begriffe und die Definition der vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative ... 4
1. Ausgangslage und Zielsetzung 4
2. Terminologie der Arbeit 4
3. Umsetzung von Volksinitiativen 6
3.1 Begriff der «Umsetzung» 6
3.1.1 Kein einheitlicher Gebrauch 7
3.1.2 Massgebende Definition (Umsetzung i.e.S.) 8
3.2 Begriff der «Volksinitiative» 8
3.2.1 Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung 9
3.2.2 Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung 10
3.3 Bedeutung von «Umsetzung von Volksinitiativen» 11
4. Vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen 12
4.1 Begriff der «vorläufigen Umsetzung» 13
4.2 Massgebende Definition 14

III. Verfassungsgrundlage der vorläufigen Umsetzung: Vorkommen und Anwendungsfälle 16
1. Ausgangslage und Zielsetzung 16

2. Vorgabe für eine vorläufige Umsetzung der Volksinitiative ... 16
2.1 Verfassungsnormkriterien ... 17
2.2 Vorkommen ... 18
2.2.1 Vom erstmaligen Auftreten bis in die Gegenwart ... 18
2.2.2 Viermal in der Verfassung ... 19
2.3 Systematik und Form ... 20
2.3.1 Übergangsbestimmungen und deren Funktion ... 21
2.3.2 Zwei Formen von Umsetzungsaufträgen ... 22
2.4 Über die gesamte politische Bandbreite ... 22
3. Fälle der vorläufigen Umsetzung ... 23
3.1 Realisierungspraxis: Von der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung zur effektiven vorläufigen Umsetzung ... 23
3.2 Drei Verordnungen (Anwendungsfälle) ... 25
4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen ... 27
5. Übersichtsgrafik: Alle vorläufigen Umsetzungen inkl. ihrer Verfassungsgrundlagen ... 29

IV. Entstehung und Initianten der Verfassungsgrundlage: Von der Volksinitiative zur Vorgabe ... 30
1. Ausgangslage und Zielsetzung ... 30
2. Vorformulierte Volksinitiative auf Teilrevision ... 30
2.1 Rechtsnatur und materieller Gehalt ... 31
2.2 Ausgearbeiterer Entwurf (Initiativtext) ... 31
2.2.1 Redaktion und Initiativkomitee ... 32
2.2.2 Verbindlicher Initiativtext ... 33
2.3 Verfahren: Lancierung bis Verfassungsrevision ... 34
2.3.1 Formelle Vorprüfungen der Bundeskanzlei ... 34
2.3.2 Botschaft des Bundesrats ... 36
2.3.3 Gültigkeitsprüfung der Bundesversammlung ... 36
a.) Strukturelle und formelle Revisionsschranken ... 37
aa.) Einheit der Form ... 37
bb.) Einheit der Materie ... 38
b.) Materielle Revisionsschranken ... 40
aa.) Zwingende Bestimmungen des Völkerrechts ... 41
bb.) Faktische Durchführbarkeit ... 42
cc.) Keine Wesentlichkeitsschranke ... 43
dd.) Diskussionsansätze ... 43
c.) Ungültigkeits- und Teilungültigkeitserklärung ... 44

d.) Fehlender Rechtsschutz ... 45
e.) Reformvorschläge nicht mehrheitsfähig ... 45
2.3.4 Behandlung gültiger Initiativen (Behandlungsfristen) ... 46
2.3.5 Abstimmung, Inkrafttreten und Publikation ... 47
2.4 Funktionen ... 49
2.4.1 Durchbrechung der staatlichen Rechtsetzungsordnung ... 49
2.4.2 Diskursfunktion ... 50
2.4.3 Sonstige Funktionen ... 50
3. Zusammenfassende Schlussfolgerungen ... 53

V. Vorgehen bei Fragen und Widersprüchen: Verfassungsauslegung und Kollisionsregeln ... 56
1. Ausgangslage und Zielsetzung ... 56
2. Verfassungsspezifische Normmerkmale ... 57
2.1 Offene Normstruktur ... 58
2.2 Punktualität (loser zwischennormlicher Bezug) ... 59
2.3 Mischformen ... 61
2.4 Absenz: Gesetzesähnliche Struktur ... 61
3. Allgemeine Auslegungselemente ... 62
3.1 Sprachverständnis ... 64
3.1.1 Differenzierung betreffend Sprachgebrauch ... 64
3.1.2 Verfassungsspezifische Einschränkungen ... 65
3.2 Entstehungsgeschichte ... 66
3.2.1 Generelle Materialiengewichtung ... 67
3.2.2 Verfassungsspezifische Eigenheiten ... 68
a.) Bei parlamentarischer Normgestaltung ... 68
b.) Bei volksrechtlicher Normgestaltung ... 70
3.3 Geltungszeitliche Auslegung ... 72
3.4 Systematik ... 73
3.4.1 Systematik innerhalb der Verfassung ... 73
3.4.2 Völkerrechtskonformität ... 75
3.5 Zweck ... 76
3.5.1 Methodischer Exkurs: Eigenständigkeit und Gewichtung ... 77
3.5.2 Verfassungsspezifische Anwendungsbereiche ... 78
3.6 Methodenpluralismus ... 79
4. Verfassungsspezifische Auslegungselemente ... 81
4.1 Strukturprinzipien ... 81
4.2 Einheit der BV (praktische Konkordanz) ... 83

4.2.1 Voraussetzung und Grenzen ... 84
a.) Grundsatz der Gleichwertigkeit ... 85
b.) Formallogische Auslegungsregeln ... 87
4.2.2 Gedanken zur Redaktion von Volksinitiativen ... 88
5. Kollisionsregeln (Auslegung i.w.S.) ... 90
5.1 Allgemeines zum Kollisionsrecht ... 91
5.2 Völkerrechtliches Kollisionsrecht ... 92
5.3 Kollisionsrecht auf Verfassungsstufe ... 92
5.3.1 Vorrang des zwingenden Völkerrechts ... 93
5.3.2 Verhältnis zum übrigen Völkerrecht ... 97
a.) Massgeblichkeitsgebot nach Art. 190 BV ... 98
b.) Drei Ansätze aus der Lehre ... 99
c.) Rechtsprechung ... 101
d.) Schlussfolgerungen ... 102
5.3.3 Sonstige Kollisionsregeln nach Art. 190 BV ... 104
5.3.4 Zeitliche Kollisionsregeln ... 106
5.4 Kollisionsgrundsätze ... 107
5.5 Übersichtsgrafik: Kollisionsregeln ... 111
6. Zusammenfassende Schlussfolgerungen ... 112
7. Übersichtstabelle zur Verfassungsauslegung ... 115

VI. Anwendbarkeit einer Verfassungsnorm ohne Umsetzung ... 118
1. Ausgangslage und Zielsetzung ... 118
2. Unmittelbare Anwendbarkeit ... 119
2.1 Definition und staatsrechtliche Dimension ... 119
2.2 Ermittlung durch Auslegung ... 121
2.2.1 Bundesgerichtliche Leitentscheide ... 122
a.) BGE 139 I 16 zu Art. 121 BV (Ausschaffungsinitiative) ... 122
b.) Entscheid Breils/Brigels zu Art. 75b BV (Zweitwohnungsinitiative) ... 123
c.) Anmerkungen zur Rechtsprechungspraxis ... 124
2.2.2 Erste Anhaltspunkte aufgrund der Normkategorie ... 125
2.2.3 Anforderungen aus dem Gesetzmässigkeitsprinzip ... 126
a.) Hinreichende Normdichte ... 127
b.) Hilfskriterium: konditionale oder finale Norm ... 129
c.) Normkonflikte mit verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben ... 130
2.3 Zuständige Organe und Behörden ... 132
2.3.1 Bundesrat ... 132

2.3.2 Bundesversammlung ... 133
2.3.3 Bundesgericht ... 135
2.4 Folgen für den Gesetzgeber ... 138
3. Zusammenfassende Schlussfolgerungen ... 139

VII. Ermittlung und Qualifikation des Auftrags zur vorläufigen Umsetzung und dessen Schranken ... 142
1. Ausgangslage und Zielsetzung ... 142
2. Sachspezifischer Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung ... 142
2.1 Arten ... 144
2.2 Bindungswirkung und Erfüllung ... 145
2.3 Untätigkeit des Gesetzgebers und Ersatzvornahme ... 148
3. Berücksichtigung vor der Umsetzung ... 150
4. Verfassungsauftrag zum Erlass von vorläufigem Ausführungsverordnungsrecht ... 151
4.1 Einfach bedingte Kompetenz ... 152
4.1.1 Hohe Umsetzungsquote ... 152
4.1.2 Problematik ... 153
4.2 Suspensiv bedingte Ermächtigung ... 154
4.2.1 Suspensivbedingung ... 155
a.) Bedingungseintritt ... 156
b.) Folgen der Subsidiarität ... 156
4.2.2 Gedanken zum Erlass der ZwVO ... 158
4.3 Vorläufigkeit: Zeitlich beschränkte Kompetenz und Verordnungsgeltung ... 159
4.3.1 Parallel laufende Rechtsetzungsaufträge ... 160
4.3.2 Effektive Geltungsdauer (Praxis) ... 161
4.4 Inhaltliche Umsetzungvorgaben und mögliche Schranken des Völkerrechts ... 163
5. Zusammenfassende Schlussfolgerungen ... 164

VIII. Gesetzesvorbehalte: Mögliche Schranken für die vorläufige Umsetzung? ... 168
1. Ausgangslage und Zielsetzung ... 168
2. Demokratische Legitimation (Funktion) ... 168
3. Materieller Gesetzesvorbehalt ... 170
4. Besondere Gesetzesvorbehalte ... 172
4.1 Weitergehende Gesetzesvorbehalte ... 173
4.2 Neutrale Gesetzesvorbehalte ... 174

5. Normkonflikt und Vorgehen bei der vorläufigen Umsetzung ... 175
5.1 Vergleiche zum Notverordnungsrecht ... 176
5.1.1 Tragweite von Art. 185 Abs. 3 BV ... 177
5.1.2 Tragweite von Art. 184 Abs. 3 BV ... 178
5.1.3 Tragweite von Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV ... 178
5.1.4 Anmerkungen und Schlussfolgerungen ... 179
5.2 Gewichtung der verschiedenen Gesetzesvorbehalte ... 181
5.2.1 Schwacher allgemeiner Vorbehalt ... 181
5.2.2 Besondere weitergehende Vorbehalte ... 182
5.2.3 Anwendungsbeispiel Minderinitiative ... 183
6. Zusammenfassende Schlussfolgerungen ... 186

IX. Verhältnis zu den politischen Rechten und der Vorwurf der Missachtung des Volkswillens ... 189
1. Ausgangslage und Zielsetzung ... 189
2. Garantie der politischen Rechte ... 189
2.1 Abgrenzung zum Umsetzungsverfahren (normative Folgehandlung) ... 191
2.2 Verbot der Irreführung ... 193
2.2.1 Fragestellung und Titel ... 194
2.2.2 Offensichtliche Unumsetzbarkeit (Betrachtung ex ante) ... 195
2.2.3 Informationspflicht des Staats ... 197
2.3 Rechtsschutz ... 199
3. Berücksichtigung des Volkswillens in der Umsetzung ... 201
4. Missachtung des Volkswillens als politische Aussage ohne rechtlichen Gehalt ... 203
5. Zusammenfassende Schlussfolgerung ... 205

X. Erlassformen der Umsetzung (Ausführungsrecht) und der Streit um Art. 182 Abs. 2 BV ... 207
1. Ausgangslage, Zielsetzung und Terminologie ... 207
2. Gesetzesform (Ausführungsgesetz) ... 208
3. Verordnungsform (Ausführungsbestimmungen) ... 209
3.1 Verordnungsarten ... 210
3.1.1 Unselbständige Verordnung ... 211
3.1.2 Selbständige Verordnung ... 212
a.) Notverordnungen ... 212
b.) Sachverordnungen und deren Kompetenzgrundlage ... 212
c.) Geltungsdauer als Indiz ... 213
3.1.3 Umstrittene gesetzesvollziehende Verordnung ... 213

3.1.4 Qualifikation der vorläufigen Umsetzung ... 214
a.) Exekutivverordnung (Bundesratsverordnung) ... 215
b.) Selbständige Sachverordnung ... 215
aa.) Resolutiv bedingt ... 217
bb.) Zweifach bedingt ... 217
c.) Rechtsverordnung ... 218
d.) Übersichtsgrafik ... 219
3.2 Streitpunkt Art. 182 Abs. 2 BV ... 220
3.2.1 Pro eigenständige Sachkompetenz ... 220
3.2.2 Contra eigenständige Sachkompetenz ... 222
3.2.3 Anwendungsfälle (Praxis) ... 223
3.2.4 Eigenständige Auslegung ... 224
a.) … nach dem Sprachverständnis ... 224
b.) … nach der Entstehungsgeschichte ... 225
c.) … nach der Systematik ... 226
d.) … nach dem Zweck ... 229
e.) … nach den verfassungsspezifischen Auslegungselementen ... 231
f.) Auslegungsergebnis ... 232
g.) Gedanken zur Variante Waldmann ... 232
3.2.5 Rechtsprechung ... 234
3.2.6 Konsequenzen ... 235
4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen ... 236
5. Übersichtsgrafik: Umsetzungsformen im Bund ... 238

XI. Rechtsschutz gegen das Ausführungsrecht und die vorläufige Umsetzung im Besonderen ... 239

1. Ausgangslage und Zielsetzung ... 239
2. Abstrakte Normenkontrolle ... 239
3. Konkrete Normenkontrolle ... 241
3.1 Ausführungsgesetz und Massgeblichkeitsgebot ... 242
3.2 An- und Nichtanwendung von Ausführungsverordnungen ... 242
4. Überprüfung der vorläufigen Umsetzung im Besonderen ... 243
4.1 Rechtsmittelwahl ... 245
4.2 Beschwerdegründe ... 247
4.2.1 Verletzung von Verfassungsrecht ... 248
4.2.2 Verletzung der Gewaltenteilung im Besonderen ... 249
5. Zusammenfassende Schlussfolgerungen ... 250
6. Übersichtsgrafik: Normenkontrolle bei Bundeserlassen ... 252

XII. Erlassverfahren zur Umsetzung: Theorie und Praxis zur vorläufigen Umsetzung plus Vergleich ... 253
1. Ausgangslage und Zielsetzung ... 253
2. Gesetzgebungsverfahren ... 254
2.1 Vorparlamentarische Phase (Vorverfahren) ... 255
2.1.1 Auslösungs-, Planungs- und Konzeptierungsphase ... 256
2.1.2 Vernehmlassung ... 257
a.) Funktion und Teilnehmerschaft ... 257
b.) Verfahren ... 258
2.1.3 Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren ... 258
2.1.4 Redaktion von Gesetzesentwurf und Botschaft ... 259
2.2 Parlamentarische Phase ... 260
2.2.1 Ablauf in den eidgenössischen Räten ... 261
2.2.2 Funktion ... 263
2.2.3 Verhältnis zum vorparlamentarischen Verfahren ... 264
2.3 Nachparlamentarische Phase ... 265
2.3.1 Fakultatives Gesetzesreferendum ... 265
a.) Durchführung ... 266
b.) Funktion und Bedeutung ... 266
2.3.2 Inkrafttreten und Publikation ... 267
2.3.3 Verfahrensdauer und Beschleunigungsmöglichkeiten ... 268
a.) Dringliche Gesetzgebung ... 269
b.) Ersatzweise selbständiges Verordnungsrecht ... 270
3. Verordnungsgebungsverfahren ... 270
3.1 Nach den Grundsätzen der Bundesratsgeschäfte ... 271
3.1.1 Verwaltungsinternes Redaktionsverfahren ... 271
3.1.2 Verabschiedung, Inkraftsetzung und Publikation ... 272
3.1.3 Kritik ... 273
3.1.4 Rückgriff auf gesetzgeberische Vorarbeiten ... 273
3.2 Besonderheiten der vorläufigen Umsetzung ... 274
3.2.1 Erstumsetzung durch den Bundesrat ... 275
a.) Regelungsumfang und Umsetzungsspielraum ... 275
b.) Allfällige gesetzgeberische Vorarbeiten ... 276
c.) Rechtsetzungstechnische Aspekte ... 277
d.) Zeitlicher Aspekt ... 279
e.) Schlussfolgerungen ... 279
3.2.2 Mitwirkungsmöglichkeiten von Parlament und Politik ... 280
a.) Nach Parlamentsgesetz (ParlG) ... 280

b.) Nach Vernehmlassungsgesetzgebung 282
aa.) Konsultationsverfahren nach aVLG 282
bb.) Konsultationsverfahren nach VlG 283
cc.) Schlussfolgerungen 284
3.2.3 Praxis 285
a.) Vernehmlassungs-/Konsultationspraxis 286
aa.) Vorbemerkung 287
bb.) Auswertung 288
cc.) Kritik 288
b.) Überarbeitung in der VIRK 289
c.) Verfahrensdauer 290
3.3 Vergleich zum Gesetzgebungsverfahren 291
4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen 293

XIII. Mögliche Beweggründe der Initianten eine vorläufige Umsetzung zu fordern 296
1. Ausgangslage und Zielsetzung 296
2. Fehlende Umsetzungssicherheit 296
3. Beschleunigungs- und Durchsetzungsfunktion (Druck) 297
4. Initiantenfreundlichere Endumsetzung? 299
5. Zusammenfassende Schlussfolgerungen 300

XIV. Wirkung und Gefahren der vorläufigen Umsetzung 302
1. Ausgangslage und Zielsetzung 302
2. Verlagerung der Rechtsetzungskompetenz 302
2.1 Bundesrat als Ersatzgesetzgeber 304
2.1.1 Schwächung von Volks- und Ständerechten (Legitimation) 304
2.1.2 Koordinationsschwierigkeiten mit dem Gesetzgebungsverfahren 306
2.2 Bundesgericht als Rechtspflegeinstanz 307
3. Gefahr der Präjudizierung 308
3.1 Bundesratsverordnung 308
3.1.1 Aspekt der Rechtssicherheit 309
3.1.2 Verwaltungsinterne Anreize 310
3.1.3 Bemerkung zur Praxis 311
3.2 Rechtsprechung 312
4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen 313

XV. Schlusswort: Prognose und Appell 315

Sachregister / Index..... 317

Anhänge 327

Anhang 1: Zustandegekommene Volksinitiativen 327

Anhang 2: Volksinitiativen mit einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung 343

Literaturverzeichnis

Das Verzeichnis enthält die im Text zitierten Werke. Verfassungs- und Gesetzeskommentare mit einer Vielzahl an Kommentatoren werden dabei bloss einmal erfasst, und vorab gesondert aufgeführt – alphabetisch nach Kurztiteln geordnet. Auf weiterführende, in diesem Verzeichnis nicht enthaltene Literatur, wird in den Fussnoten an den einschlägigen Stellen verwiesen. Zitiert wird mit Nachnamen und Kurztitel, bei Kommentaren in umgekehrter Reihenfolge. Fehlt die explizite Bezeichnung als Randziffer (Rz.) oder Nota (N) bezieht sich die Fundstelle auf die Seitenzahl.

Kommentare

aBV-Komm.-*Autor/in* *Aubert Jean-François / Eichenberger Kurt / Müller Jörg Paul / Rhinow René A. / Schindler Dietrich (Hrsg.),* Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel 1987–1996

aSGK-*Autor/in* *Ehrenzeller Bernhard / Mastronardi Philippe / Schweizer Rainer J. / Vallender Klaus A. (Hrsg.),* Die Schweizerische Bundesverfassung [St. Galler Kommentar], 2 Bände, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008

BK-ZGB-*Autor/in* *Hausheer Heinz / Walter Hans Peter (Hrsg.),* Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Band I: Einleitung und Personenrecht, 1. Abteilung; Einleitung, Artikel 1–9 ZGB, Bern 2012

BSK-BGG-*Autor/in* *Niggli Marcel Alexander / Uebersax Peter / Wiprächtiger Hans / Kneubühler Lorenz (Hrsg.),* Bundesgerichtsgesetz [Basler Kommentar], 3. Auflage, Basel 2018

BSK-BV-*Autor/in* *Waldmann Bernhard / Belser Eva Maria / Epiney Astrid (Hrsg.),* Schweizerische Bundesverfassung [Basler Kommentar], Basel 2015

BSK-VegüV-*Autor/in* *Watter Rolf / Vogt Hans-Ueli (Hrsg.)*, Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften [Basler Kommentar], Basel 2015

BSK-ZGB-*Autor/in* *Honsell Heinrich / Vogt Nedim Peter / Geiser Thomas (Hrsg.),* Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB [Basler Kommentar], 5. Auflage, Basel 2014

CHK-*Autor/in* *Roberto Vito / Trüeb Hans Rudolf (Hrsg.)*, Personengesellschaften und Aktiengesellschaft, Vergütungsverordnung (Art. 530–771 OR und VegüV), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Band 7, 3. Auflage, Zürich 2016

EMRK-Komm.-*Autor/in*	*Karpenstein Ulrich / Mayer Franz (Hrsg.)*, EMRK – Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Kommentar, 2. Auflage, München 2015
GesKR-Komm.-*Autor/in*	*Gerhard Frank / Maizar Karin / Spillmann Till / Wolf Matthias (Hrsg.)*, Vergütungsrecht der Schweizer Publikumsgesellschaften, GesKR-Kommentar zur Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschafen (VegüV), Zürich 2014
OFK-*Autor/in*	*Wibmer Jeanette K.(Hrsg.)*, Aktienrecht, Aktiengesellschaft, Rechnungslegungsrecht, VegüV, GeBüV, VASR [Orell Füssli Kommentar], Zürich 2016
ParlG-Komm.-*Autor/in*	*Graf Martin / Theler Cornelia / von Wyss Moritz (Hrsg.),* Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), Basel 2014
Petit Comm.-*Autor*	*Aubert Jean-François / Mahon Pascal (Hrsg.),* Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003
SGK-*Autor/in*	*Ehrenzeller Bernhard / Schindler Benjamin / Schweizer Rainer J. / Vallender Klaus A. (Hrsg.),* Die Schweizerische Bundesverfassung [St. Galler Kommentar], 2 Bände, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014
SHK-ArG-*Autor/in*	*Geiser Thomas / Bachmann Roland (Hrsg.)*, Arbeitsgesetz, Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel [Stämpflis Handkommentar], Bern 2005
SHK-BGG-*Autor/in*	*Seiler Hansjörg / von Werdt Nicolas / Güngerich Andreas / Oberholzer Niklaus (Hrsg.),* Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. Auflage, [Stämpflis Handkommentar], Bern 2015
SHK-ZWG/V-*Autor/in*	*Wolf Stephan / Pfammater Aron (Hrsg.),* Zweitwohnungsgesetz (ZWG) – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung (ZWV), [Stämpflis Handkommentar], Bern 2017
VegüV-Komm.-*Autor/in*	*Oser David / Müller Andreas (Hrsg.),* VegüV – Praxiskommentar zur Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften, Zürich 2014
VRG-Komm.-*Autor/in*	*Griffel Alain (Hrsg.)*, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Auflage, Zürich 2014

Sonstige Werke

A

ABEGG ANDREAS, Ein parteiischer Kommentar zum Bundesgerichtsurteil «Kulturlandinitiative», Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil vom 27. Mai 2015, 1C_312/2014, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2015 Heft 8, S. 1197–1203
(zit. ***ABEGG,*** AJP)

ALBRECHT CHRISTOPH, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren (Diss. St. Gallen), Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis Band 19, St. Gallen 2003 (zit. ***ALBRECHT,*** **IRP-HSG**)

ALTHERR HANS, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel des Parlaments, in: Uhlmann Felix / Höfler Stefan (Hrsg.), Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzungslehre, Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR) Band 8, Zürich/St. Gallen 2018, S. 101–111 (zit. ***ALTHERR,*** **ZfR**)

ATTINGER PATRIZIA, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen (Diss. Zürich), Zürcher Studien zum öffentlichen Recht (ZStöR) Band 246, Zürich/Basel/Genf 2016 (zit. ***ATTINGER,*** **ZStöR**)

AUER ANDREAS, Volksinitiativen: Der Titel soll's (nicht mehr) richten, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2011 Heft 11, S. 577–579
(zit. ***AUER,*** **ZBl**)

AUER ANDREAS, Dürfen eidgenössische Volksinitiativen Grundrechte verletzen?, Überlegungen zur Grundsatzfrage und zum Verfahren, in: Kreis Georg (Hrsg.), Reformbedürftige Volksinitiative, Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente, Zürich 2016, S. 55–71 (zit. ***AUER,*** **NZZ-LIBRO**)

AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016
(zit. ***AUER,*** **Staatsrecht**)

AUER ANDREAS / BEUSCH MICHAEL / BUCHER SILVIA / DIGGELMANN OLIVER / FOROWICZ MAGDALENA / GÄCHTER THOMAS / GRIFFEL ALAIN / HALLER WALTER / HÄNER ISABELLE / JAAG TOBIAS / KAUFMANN CHRISTINE / KELLER HELEN / KIENER REGINA / MÄCHLER AUGUST / MACLAREN MALCOLM / MAHLMANN MATTHIAS / MARTI ARNOLD / MOECKLI DANIEL / MÜLLER GEORG / OESCH MATTHIAS / POLEDNA THOMAS / RAUSCH HERIBERT / REICH JOHANNES / SAXER URS / SCHIESS RÜTIMANN PATRICIA M. / SCHOTT MARKUS / THÜRER DANIEL / TÖNDURY ANDREA / UHLMANN FELIX / VOGEL STEFAN / WEBER-DÜRLER BEATRICE, Stellungnahme zur Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)», Jusletter vom 20. Februar 2017 (zit. ***AUER ET AL.,*** **Jusletter**)

AUER ANDREAS / MALINVERNI GEORGES / HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, 3ème Edition, Berne 2013 (zit. ***AUER/MALINVERNI/HOTTELIER,*** **Droit**)

AUER CHRISTOPH, Die Umsetzung des Bundesgerichtsgesetzes in die bernische Verwaltungsrechtspflege, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins (ZBJV) 2009 Heft 4, S. 225–271 (zit. ***AUER,*** **ZBJV**)

B

BAUMANN ROBERT, Die Angabe der Rechtsgrundlage im Ingress der Bundeserlasse, Gesetzgebung und Evaluation, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (LeGes) 2014 Heft 3, S. 463–487 (zit. ***BAUMANN,* LeGes)**

BAUMANN ROBERT, Die Tragweite der Schubert-Praxis, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2010 Heft 8, S. 1009–1019 (zit. ***BAUMANN,* AJP**)

BAUMANN ROBERT, Die Umsetzung völkerrechtswidriger Volksinitiativen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2010 Heft 5, S. 241–274 (zit. ***BAUMANN,* ZBl**)

BELSER EVA MARIA / WALDMANN BERNHARD / WIEDERKEHR RENÉ, Staatsorganisationsrecht, Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. ***BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR,* Staatsorganisationsrecht**)

BESSON MICHEL, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen (Diss. Bern), Abhandlungen zum schweizerischen Recht (ASR) Band 671, Bern 2003 (zit. ***BESSON,* ASR**)

BIAGGINI GIOVANNI, Abstrakte und konkrete Normenkontrolle, ius.full 2006 Heft 4, S. 164–178 (zit. ***BIAGGINI,* ius.full**)

BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, 2017 Zürich (zit. ***BIAGGINI,* OFK**)

BIAGGINI GIOVANNI, Die schweizerische direkte Demokratie und das Völkerrecht – Gedanken aus Anlass der Volksabstimmung über die Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten», Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR) 2010 Heft 3, S. 325–343 (zit. ***BIAGGINI,* ZöR**)

BIAGGINI GIOVANNI, Eine verzwickte Angelegenheit: Die nachträgliche Überprüfung der Regularität einer eidgenössischen Volksabstimmung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2012 Heft 8, S. 429–441 (zit. ***BIAGGINI,* ZBl**)

BIAGGINI GIOVANNI, Methodik in der Rechtsanwendung, in: Peters Anne / Schefer Markus (Hrsg.), Grundprobleme der Auslegung aus Sicht des öffentlichen Rechts, Symposium zum 60. Geburtstag von René Rhinow, Bern 2004, S. 27–51 (zit. ***BIAGGINI,* Methodik**)

BIAGGINI GIOVANNI, Über die Auslegung der Bundesverfassung und ihr Verhältnis zur EMRK, Bemerkungen aus Anlass des denkwürdigen, aber nicht durchweg überzeugenden Urteils des Bundesgerichts 2C_828/2011 (=BGE 139 …) vom 12. Oktober 2012 i.S. X. betreffend die Tragweite der sog. Ausschaffungsinitiative (Art. 121 Abs. 3–6 BV), Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2013 Heft 6, S. 316–337 (zit. ***BIAGGINI,* ZBl^{I}**)

BIAGGINI GIOVANNI, § 7 Grundfragen der Verfassungsstaatlichkeit, in: Biaggini Giovanni / Gächter Thomas / Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich/ St. Gallen 2015, S. 79–95 (zit. ***BIAGGINI,* Staatsrecht**)

BIAGGINI GIOVANNI / UHLMANN FELIX, Rechtsschutzlücken, in: Uhlmann Felix (Hrsg.), Evaluation der Bundesrechtspflege, Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR) Band 4, Zürich/St. Gallen 2014, S. 35–102 (zit. ***BIAGGINI/UHLMANN,* ZfR**)

BIANCHI FRANÇOIS / GROS SARAH, Arrêt du Tribunal fédéral sur l'application directe de l'article 75b Cst. (Lex Weber), Not@lex – Revue de droit privé et fiscal du patrimoine 2014 Heft 1, S. 41–43 (zit. ***BIANCHI/GROS,* Not@lex**)

BISAZ CORSIN, Das Initiativkomitee, in: Good Andrea / Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, S. 135–148 (zit. ***BISAZ,* FS$^{\text{Auer}}$**)

BOILLET VÉRONIQUE, Initiative «Contre l'immigration de masse»: analyse du vote sous l'angle de la démocratie directe, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 2016 Heft 2, S. 105–133 (zit. ***BOILLET,* ZSR**)

BOILLET VÉRONIQUE / LAMMERS GUILLAUME, La mise en œuvre des initiatives populaires fédérales, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2016 Heft 10, S. 511–540 (zit. ***BOILLET/LAMMERS,* ZBl**)

BORER THOMAS G., Das Legalitätsprinzip und die auswärtigen Angelegenheiten (Diss. Basel), Basler Studien zur Rechtswissenschaft (BStR) Reihe B: Öffentliches Recht Band 18, Basel 1986 (zit. ***BORER,* BStR**)

BRAND PATRIC A., Konzernorganisationsrechtliche Grenzen von Upstream-Darlehen, Studie zur positiven Verrechtlichung des Leistungs- und Finanzverkehrs verbundener Unternehmen (Diss. Bern), Schweizer Schriften zum Handels- und Wirtschaftsrecht (SSHW) Band 326, Zürich/St. Gallen 2015 (zit. ***BRAND,* SSHW**)

BRAND PATRIC / WYSS KARL-MARC / ZYSSET PASCAL, Nulla Minder-poena sine lege, Ein Beitrag zur Umsetzung von aktienrechtsbezogenen Strafbestimmungen in der «Abzockerverordnung», Jusletter vom 27. Mai 2013 (zit. ***BRAND/WYSS/ZYSSET,* Jusletter**)

BRÜHL-MOSER DENISE, Die schweizerische Staatsleitung (Habil. Basel), Bern 2007 (zit. ***BRÜHL-MOSER,* Staatsleitung**)

BÜCHLER ALEXANDRA, Rechtsentwicklungen in der Schweiz, in: Achermann Alberto / Boillet Véronique / Caroni Martina / Epiney Astrid / Künzli Jörg / Uebersax Peter (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2017/2018, Bern 2018, S. 429–480 (zit. ***BÜCHLER,* Jahrbuch**)

BÜHLER CHRISTOPH B., Vergütungsrecht «ad interim»: Übergangsfristen und Sofortmassnahmen, Der Schweizer Treuhänder (ST) 2013 Heft 5, S. 332–337 (zit. ***BÜHLER,* ST**)

BÜRKI CHRISTOPH, Verwaltungsjustizbezogene Legalität und Prozessökonomie, Eine Untersuchung zum Verhältnis gerichtsorganisations- und verfahrensbezogener Gesetzmässigkeit und Prozesswirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Bund und im Kanton Bern (Diss. Bern), Abhandlung zum schweizerischen Recht (ASR) Band 775, Bern 2011 (zit. ***BÜRKI,* ASR**)

BUTTLIGER MARCEL, Die Verordnungstätigkeit der Regierung, Insbesondere deren Kontrolle durch das Parlament mittels Verordnungsvorbehalt (Diss. Zürich), Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft (EH) Band 1360, Bern 1993 (zit. ***BUTTLIGER,* EH**)

C

CAVIEZEL IVO, Die Volksinitiative, im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden (Diss. Freiburg), Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg Schweiz (PIFF) Etudes et Colloques Nr. 3, Freiburg 1990 (zit. ***CAVIEZEL,* PIFF**)

CHIARIELLO ELISABETH, Der Richter als Verfassungsgeber?, – Zur Fortbildung von Grundlagen des Rechtsstaats und der Demokratie durch höchste Gerichte (Habil. Bern), Zürich/St. Gallen 2009 (zit. ***CHIARIELLO,* Richter**)

CIRIGLIANO LUCA, Umsetzungsszenarien der Anti-Minarettinitiative, Jusletter vom 1. März 2010 (zit. ***CIRIGLIANO,* Jusletter**)

CORNU LAURENCE, Théorie de l'évasion fiscale et interprétation économique, Les limites imposées par les principes généraux du droit (Diss. Lausanne), Études, Genève/Zurich/Bâle 2014 (zit. ***CORNU,* Évasion**)

D

DALBERT ANINA / DE WECK FANNY / SCHLEGEL STEFAN, Volksinitiativen und Völkerrecht, Eine Lösung, um Vertragsbrüche zu vermeiden (foraus – Forum Aussenpolitik), Zürich 2014 (zit. ***DALBERT/DE WECK/SCHLEGEL,* foraus**)

DETTWILER EMANUEL, Die Zweitwohnungsverordnung, Eine Übersicht mit ausgewählten Schwerpunkten, Schweizerische Juristen Zeitung (SJZ) 2013 Heft 5, S. 89–99 (zit. ***DETTWILER,* SJZ**)

DUBEY JACQUES, La Suisse: son territoire, sa démocratie et son federalisme, Le point sur Résidences secondaires et la révision de la LAT, in: Zufferey Jean-Baptiste (Hrsg.), Journée suisses du droit de la construction 2013, pour tous ceux qui construisent, Fribourg 2013, S. 93–137 (zit. ***DUBEY,* BSB**)

DUBEY JACQUES, Quelle autorité pour la chose votée?, A propos du contrôle (dit «retrospectif») de la régularité d'une votation fédérale, après le delai de recours et la validation du résultat (1C_176/2011 du 20 décembre 2011, ATF 138 I 61), in: Belser, Waldmann (Hrsg.) Bern 2015 – Mehr oder weniger Staat?, Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Bern 2015, S. 3–27 (zit. ***DUBEY,* FS-Hänni**)

E

EGLI PATRICIA, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2006 Heft 8, S. 397–415 (zit. ***EGLI,* ZBl**)

EHRENZELLER BERNHARD, Gutachten zur Frage Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule», z.Hd. des Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartements des Kantons Graubünden, unter Mitarbeit von Walther Marina, St. Gallen im September 2014, abrufbar unter: <www.coscienzasvizzera.ch/Perizia-Uni-SGallo-sull-iniziativa-popolare-Nur-eine-Fremdsprache-in-der-Primarschule-34315500?i=1&MasterId=g1_4017> (zit. ***EHRENZELLER, Fremdsprache***)

ENGI LORENZ, Zum Prinzipienbegriff im öffentlichen Recht, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2017 Heft 2, S. 59–67 (zit. ***ENGI,* ZBl**)

EPINEY ASTRID, Auslegung und Verhältnis des Freizügigkeitsabkommens zum nationalen Recht, Zum Urteil des Bundesgerichts 2C_716/2014 vom 26. November 2015, Jusletter vom 14. März 2016 (zit. ***EPINEY,* Jusletter**)

EPINEY ASTRID, Zur rechtlichen Tragweite der Art. 121a, Art. 197 Ziff. 9 BV, Jusletter vom 2. Juni 2014 (zit. ***EPINEY,* Jusletter^{I}**)

EPINEY ASTRID, Zur Rolle des Bundesgerichts bei der Verfassungsauslegung, Gedanken zu BGE 139 I 16, Jusletter 6. Oktober 2014 (zit. ***EPINEY,* Jusletter^{II}**)

EPINEY ASTRID, Zur (teilweisen) «Unmöglichkeit» der Umsetzung von auf Volksinitiativen beruhenden Verfassungsbestimmungen am Beispiel der Art. 121a, 197 Ziff. 11 BV, Jusletter 10. August 2015 (zit. ***EPINEY,* Jusletter^{III}**)

ERRASS CHRISTOPH, Kooperative Rechtssetzung (Habil. St. Gallen), Zürich/St. Gallen 2010 (zit. ***ERRASS,* Kooperative**)

F

FELLER RETO, Bemerkungen – Urteil des Verwaltungsgerichts (Verwaltungsrechtliche Abteilung) vom 25. Januar 2016 i.S. X gegen Kanton Bern (VGE 100.2015.16), Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR) 2016 Heft 7/8, S. 311–317 (zit. ***FELLER,* BVR**)

FEUZ ROLAND, Materielle Gesetzesbegriff, Inhalt und Tragweite (Diss. Bern), Abhandlungen zum schweizerischen Recht (ASR) Band 662, Bern 2002 (zit. ***FEUZ,* ASR**)

FORSTMOSER PETER / VOGT HANS-UELI, Einführung in das Recht, 5. Auflage, Bern 2012 (zit. ***FORSTMOSER/VOGT,* Einführung**)

FUHRER CORINA, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen (Diss. Zürich), Zürich/St. Gallen 2019 (zit. ***FUHRER*, Umsetzung**)

G

GÄCHTER THOMAS, Selbständiges Verordnungsrecht des Bundesrates und Gesetzesvorbehalt für Freiheitsstrafen, Anmerkungen zu BGE 123 IV 29 ff., in: Ackermann Jürg-Beat (Hrsg.), Strafrecht als Herausforderung, Analyse und Perspektive von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich (APARIUZ) Band 1, Zürich 1999, S. 231–247 (zit. ***GÄCHTER,* APARIUZ**)

GÄCHTER THOMAS, § 26 Rechtsanwendung, in: Biaggini Giovanni / Gächter Thomas / Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015, S. 384–391
(zit. ***GÄCHTER,* Staatsrecht**)

GERTSCH GABRIEL, Die grundrechtlichen Kerngehalte als materielle Schranken der Verfassungsrevision?, de constitutione lata et ferenda, Jusletter 17. November 2014
(zit. ***GERTSCH,* Jusletter**)

GRAF DAMIAN K., «Minder»-Strafbestimmungen: Sturm im Wasserglas?, Expert Focus (EF) Schweizerische Zeitschrift für Wirtschaftsprüfung, Steuern, Rechnungswesen und Wirtschaftsberatung 2015 Heft 9, S. 690–693 (zit. ***GRAF,* EF**)

GRIFFEL ALAIN, Die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative – eine Zwischenbilanz, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2014 Heft 2, S. 59–82 (zit. ***GRIFFEL,* ZBl**)

GRIFFEL ALAIN, Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel des Verwaltungsrechts, in: Uhlmann Felix (Hrsg.), Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts, 13. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR) Band 3, Zürich 2014, S. 7–32 (zit. ***GRIFFEL*, ZfR**)

GRISEL ANDRÉ / MONNIER JEAN, A propos de la hiérarchie des normes juridiques, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 1987, S. 377–395 (zit. ***GRISEL/MONNIER*, ZBl**)

GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3ème Edition, Berne 2004 (zit. ***GRISEL*, Initiative**)

GROSSENBACHER JASMIN / RÜEGGER VANESSA / STÜNZI CHRISTA ISABELLE / WYSS KARL-MARC, Fracking – Technologie mit Gefährdungspotential, sui-generis (s-g) 2016, S. 9–54 (zit. ***GROSSENBACHER ET AL.*, s-g**)

H

HÄFELIN ULRICH, Verfassungsgebung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 1974 Heft II, S. 75–134 (zit. ***HÄFELIN*, ZSR**)

HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN / THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich/Basel/Genf 2016 (zit. ***HÄFELIN ET AL.*, Bundesstaatsrecht**)

HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016 (zit. ***HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN*, Verwaltungsrecht**)

HALLER WALTER / KÖLZ ALFRED / GÄCHTER THOMAS, Allgemeines Staatsrecht, Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 5. Auflage, Zürich 2013 (zit. ***HALLER/KÖLZ/GÄCHTER*, Staatsrecht**)

HANGARTNER YVO, Bundesgerichtlicher Positionsbezug zum Verhältnis von Bundesverfassung und Völkerrecht, Bemerkungen aus Anlass der Bundesgerichtsurteile vom 12. Oktober 2012, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2013 Heft 5, S. 698–707 (zit. ***HANGARTNER*, AJP**)

HANGARTNER YVO, Unklarheiten bei Volksinitiativen – Bemerkungen aus Anlass des neuen Art. 121 Abs. 3–6 BV, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2011 Heft 4, S. 471–478 (zit. ***HANGARTNER*, AJP^{I}**)

HANGARTNER YVO, Unmittelbare Anwendbarkeit völker- und verfassungsrechtlicher Normen, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 2007 Heft 1, S. 137–158 (zit. ***HANGARTNER*, ZSR**)

HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (zit. ***HANGARTNER/KLEY*, Rechte**)

HAUSHEER HEINZ / JAUN MANUEL, Die Einleitungsartikel des ZGB, Art. 1–10 ZGB, Stämpflis Handkommentar, Bern 2003 (zit. ***HAUSHEER/JAUN*, SHK-ZGB**)

HEINIGER MATTHIAS, Die Strafbestimmungen der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2015 Heft 2, S. 65–76 (zit. ***HEINIGER*, AJP**)

HOCHSTRASSER CHRISTIAN, Die Rolle des Vergütungsausschusses nach der Umsetzung der Minder-Initiative (Diss. Zürich), Schweizer Schriften zum Handels- und Wirtschaftsrecht (SSHW) Band 332, Zürich/St. Gallen 2016 (zit. ***HOCHSTRASSER,* SSHW**)

HÖFLER STEFAN, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Sprachwissenschaft, in: Uhlmann Felix / Höfler Stefan (Hrsg.), Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzungslehre, Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR) Band 8, Zürich/ St. Gallen 2018, S. 35–62 (zit. ***HÖFLER,* ZfR**)

HÖFLER STEFAN, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Verwaltung, in: Uhlmann Felix / Höfler Stefan (Hrsg.), Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzungslehre, Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR) Band 8, Zürich/ St. Gallen 2018, S. 65–100 (zit. ***HÖFLER,* ZfR[I]**)

HÖHN ERNST, Praktische Methodik der Gesetzesauslegung, Zürich 1993 (zit. ***HÖHN,* Methodik**)

HONSELL HEINRICH / MAYER-MALY THEO, Rechtswissenschaften, Die Grundlagen des Rechts, 7. Auflage, Bern 2017 (zit. ***HONSELL/MAYER-MALY,* Rechtswissenschaften**)

HOTZ KASPAR, Richterrecht zwischen methodischer Bindung und Beliebigkeit?, Zürich/ St. Gallen 2008 (zit. ***HOTZ,* Richterrecht**)

HUBER ADRIANO R., Vergütungsfestsetzung nach Art. 95 Abs. 3 BV (Diss. Zürich), Zürcher Studien zum Privatrecht (ZStP) Band 263, Zürich 2015 (zit. ***HUBER,* ZStP**)

HUGENSCHMIDT CRISPIN F.M., Einheit der Materie – überholtes Kriterium zum Schutze des Stimmrechts?, Ein Vergleich zwischen der Schweiz und Kalifornien/USA unter Berücksichtigung wahrnehmungspsychologischer und kommunkationswissenschaftlicher Aspekte (Diss. Basel), Basler Studien zur Rechtswissenschaft (BStR) Reihe B: Öffentliches Recht Band 62, Basel 2010 (zit. ***HUGENSCHMIDT,* BStR**)

HUGO EVA, Vernehmlassung, Anhörung, Konsultation, Die Beteiligung externer Interessen im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess (Diss. Berlin), Beiträge zum Parlamentsrecht (BPR) Band 75, Berlin 2017 (zit. ***HUGO,* BPR**)

HURST ROBERT, Der Grundsatz der Einheit der Materie (Diss. Zürich), Zürich 2002 (zit. ***HURST,* Einheit**)

I

IMARK LUKAS, Aufhebung von Rechtssätzen in der Schweiz (Diss. Basel), Basel/ Frankfurt a.M. 1992 (zit. ***IMARK,* Aufhebung**)

J

JAAG TOBIAS, Die Verordnung im schweizerischen Recht, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2011 Heft 12, S. 629–659 (zit. ***JAAG,* ZBl)**

JAAG TOBIAS, Gesetzgebungsaufträge, in: Haller Walter / Kölz Alfred / Müller Georg / Thürer Daniel (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin, zum 65. Geburtstag, Zürich 1990, S. 275–297 (zit. ***JAAG,* FS[-Häfelin]**)

JAAG TOBIAS, Unerfüllte Aufträge an den Gesetzgeber, in: Ehrenzeller Bernhard / Mastronardi Philippe / Schaffhauser René / Schweizer Rainer J. / Vallender Klaus A. (Hrsg.), Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 213–228 (zit. ***JAAG,* FS[-Hangartner]**)

JAAG TOBIAS / RÜSSLI MARKUS, Gesetzmässigkeit und Verhältnismässigkeit beachten, Neue Zürcher Zeitung (NZZ) 23. Juli 2013, S. 19 (zit. ***JAAG/RÜSSLI,* NZZ**)

JAUN MANUEL, Die teleologische Reduktion – ein trojanisches Pferd in der schweizerischen Methodenlehre, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins (ZBJV) 2001 Heft 1, S. 21–80 (zit. ***JAUN,* ZBJV**)

JOSITSCH DANIEL / BAICI LUCA, Die Umsetzung der Pädophilen-Initiative, Jusletter 30. Mai 2016 (zit. ***JOSITSCH/BAICI,* Jusletter**)

K

KÄLIN WALTER / EPINEY ASTRID / CARONI MARTINA / KÜNZLI JÖRG, Völkerrecht, Eine Einführung, 4. Auflage, Bern 2016 (zit. ***KÄLIN ET AL.,* Völkerrecht**)

KÄLIN WALTER / KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 4. Auflage, Basel 2019
(zit. ***KÄLIN/KÜNZLI,* Menschenrechtsschutz**)

KAUFMANN MATHIAS, Der öffentlichrechtliche Anspruch (Diss. Zürich), Zürcher Studien zum öffentlichen Recht (ZStöR) Band 230, Zürich/Basel/Genf 2015
(zit. ***KAUFMANN,* ZStöR**)

KAYSER MARTIN, Grundrechte als Schranken der schweizerischen Verfassung (Diss. Zürich), Zürcher Studien zum öffentlichen Recht (ZStöR) Band 140, Zürich 2001
(zit. ***KAYSER,* ZStöR**)

KELLER HELEN / BALAZS-HEGEDÜS NATALIE, Paradigmenwechsel im Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht?, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2016 Heft 6, S. 712–724
(zit. ***KELLER/BALAZS-HEGEDÜS,* AJP**)

KELLER HELEN / LANTER MARKUS / FISCHER ANDREAS, Volksinitiativen und Völkerrecht: die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2008 Heft 3, S. 121–154 (zit. ***KELLER/LANTER/FISCHER,* ZBl**)

KELLER LUCY, «Runde Tische» in der Gesetzgebung, Eine staatsrechtliche und rechtstheoretische Analyse informeller Verhandlungen im schweizerischen Gesetzgebungsverfahren, Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft (LBR) Band 29, Zürich/Basel/ Genf 2008
(zit. ***KELLER,* LBR**)

KESHELAVA TORNIKE, Der Methodenpluralismus und die ratio legis, Eine sprachkritische Untersuchung (Diss. Freiburg), Grundlegendes Recht (GR) Band 16, Basel 2012
(zit. ***KESHELAVA,* GR**)

KETTIGER DANIEL, Minarettverbot: Offene Fragen zur Umsetzung, Jusletter vom 1. März 2010 (zit. ***KETTIGER,* Jusletter**)

KIENER REGINA / KÄLIN WALTER / WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Auflage, Bern 2018 (zit. ***KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH,* Grundrechte**)

KIENER REGINA / KRÜSI MELANIE, Bedeutungswandel des Rechtsstaats und Folgen für die (direkte) Demokratie am Beispiel völkerrechtswidriger Volksinitiativen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2009 Heft 5, S. 237–257
(zit. ***KIENER/KRÜSI,* ZBl**)

KIENER REGINA / RÜTSCHE BERNHARD / KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015 (zit. ***KIENER/RÜTSCHE/KUHN,* Verfahrensrecht**)

KLEY ANDREAS, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, Zürich 2011 (zit. ***KLEY,* Geschichte**)

KLEY ANDREAS, Gutachten zur Einheit der Materie der Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen», Zürich 9. April 2013, abrufbar unter: *<https://biblio.parlament.ch/e-docs/374613.pdf>* (zit. ***KLEY,* Ecopop**)

KLEY ANDREAS, § 24 Demokratisches Instrumentarium, in: Biaggini Giovanni / Gächter Thomas / Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015, S. 341–368 (zit. ***KLEY,* Staatsrecht**)

KOCHER MARTIN, Die bundesgerichtliche Kontrolle von Steuernormen (Habil. Basel), Bern 2018 (zit. ***KOCHER,* Steuernormen**)

KÖLZ ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848 Band 1, Bern 1992 (zit. ***KÖLZ,* Verfassungsgeschichte**)

KÖLZ ALFRED, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (zit. ***KÖLZ,* Quellenbuch**)

KÖLZ ALFRED / HÄNER ISABELLE / BERTSCHI MARTIN, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Zürich 2013 (zit. ***KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI,* Verwaltungsverfahren**)

KRAMER ERNST A., Juristische Methodenlehre, 5. Auflage, Bern 2016 (zit. ***KRAMER,* Methodenlehre**)

KUNZ PETER V., Leitplanken zur Umsetzung der «Abzocker»-Initiative, Neue Zürcher Zeitung (NZZ) 5. März 2013, S. 19 (zit. ***KUNZ,* NZZ**)

KÜNZLI JÖRG / LIENHARD ANDREAS / MÜLLER MARKUS / TSCHANNEN PIERRE / TSCHENTSCHER AXEL / WYTTENBACH JUDITH, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2014 und 2015, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins (ZBJV) 2015 Heft 10, S. 717–784 (zit. ***KÜNZLI ET AL.,* ZBJV**)

L

LEHNER CAROLINE, Notverordnungsrecht, Die Kompetenzen des schweizerischen Bundesrats, des spanischen Ministerrats und des französischen Staatspräsidenten (Diss. Bern), Abhandlungen zum schweizerischen Recht (ASR) Band 819, Bern 2016 (zit. ***LEHNER,* ASR**)

LENDI MARTIN, Regieren – Strategiekompetenz, Politikmanagement, zur Bedeutung der Regierungen, des Regierens und der Regierungslehre – eine Studie, Küsnacht/Zürich 2015 (zit. ***LENDI,* Regieren**)

LIENHARD ANDREAS, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse (Habil. Bern), Bern 2005 (zit. ***LIENHARD,* NPM**)

LINDER WOLF / BOLLIGER CHRISTIAN / RIELLE YVAN, Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, 1. Auflage, Bern 2010 (zit. ***LINDER/BOLLIGER/ RIELLE,* Handbuch**)

LOOSER MARTIN E., Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen, Eine Bestandesaufnahme unter Berücksichtigung der amerikanischen und deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, der Geschichte der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit sowie der heutigen bundesgerichtlichen Praxis (Diss. St. Gallen), St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft (SGRW) Band 21, Zürich/St. Gallen 2011
(zit. ***LOOSER,* SGRW**)

LUDWIG PETER / STALDER BEAT, 8. Kapitel: Öffentliches Baurecht, in: Müller Markus / Feller Reto (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 473–536
(zit. ***LUDWIG/STALDER,* Baurecht**)

LUTZ GEORG, Geringer Reformbedarf trotz Funktionswandel der Volksinitiative, Gesetzgebung und Evaluation, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (LeGes) 2011 Heft 3, S. 371–380
(zit. ***LUTZ,* LeGes**)

M

MADER LUZIUS, Das Bundesamt für Justiz: eine Dienerin vieler Herren?, in: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes für Justiz (Hrsg.), Aus der Werkstatt des Rechts, Festschrift für Heinrich Koller, Basel 2006, S. 3–9 (zit. ***MADER,* FS$^{\text{Koller}}$**)

MADER LUZIUS, 13. Die Rechtsetzung, in: Ladner Andreas / Chappelet Jean-Loup / Emery Yves / Knoepfel Peter / Mader Luzius / Soguel Nils / Varone Frédéric (Hrsg.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich 2013, S. 249–268
(zit. ***MADER,* Handbuch**)

MAHLMANN MATTHIAS, Verfassungsauslegung und die Gestaltungsmacht des Gesetzgebers, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2017 Heft 1, S. 3–23 (zit. ***MAHLMANN,* ZBl**)

MAHON PASCAL, Droit constitutionel, Volume I, Institutions, juridiction constitutionelle et procédure, 3ème Edition, Bâle/Neuchâtel 2014 (zit. ***MAHON,* Droit**)

MAISSEN SANDRA / MADER LUZIUS / BAUMANN ROBERT, Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone: jüngste Entwicklungen, in: Uhlmann Felix (Hrsg.), Die Rolle von Bund und Kantonen beim Erlass und bei der Umsetzung von Bundesrecht, Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR) Band 2, Zürich/St. Gallen 2013, S. 63–82
(zit. ***MAISSEN/MADER/BAUMANN,* ZfR**)

MANNHART GOMES CLAUDIA, Das Verwaltungsreferendum in Bund und Kantonen (Diss. Bern), Abhandlung zum schweizerischen Recht (ASR) Band 732, Bern 2007
(zit. ***MANNHART GOMES,* ASR**)

MARTI ARNOLD, Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative – ungelöste Rätsel und des Pudels Kern, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2012 Heft 6, S. 281–282 (zit. ***MARTI,* ZBl**)

MEYER TOBIAS D., Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Recht und Politik (Diss. Luzern), Abhandlungen zum schweizerischen Recht (ASR) Band 779, Bern 2011
(zit. ***MEYER,* ASR**)

MEYER ULRICH / ARNOLD PETER, Intertemporales Recht, Eine Bestandaufnahme anhand der Rechtsprechung der beiden öffentlich-rechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 2005 (I) Heft 2, S. 115–141 (zit. ***MEYER/ARNOLD,* ZSR**)

MILIC THOMAS / ROUSSELOT BIANCA / VATTER ADRIAN, Handbuch der Abstimmungsforschung, Zürich 2014 (zit. ***MILIC/ROUSSELOT/VATTER,* Handbuch**)

MOECKLI DANIEL, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2014 Heft 11, S. 579–599 (zit. ***MOECKLI,* ZBl**)

MOOR PIERRE / FLÜCKIGER ALEXANDRE / MARTENET VINCENT, Droit administratif, Les fondements, Vol. 1, 3ème Edition, Berne 2012 (zit. ***MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET,* Droit**)

MÖSCHING FABIAN, Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen (Diss. Bern), Abhandlungen zum schweizerischen Recht (ASR) Band 803, Bern 2014
(zit. ***MÖSCHING,* ASR)**

MÖSCHING FABIAN, Öffentlichrechtliche Aspekte der schweizerischen Zweitwohnungsinitiative, in: Wolf Stephan / Lienhard Andreas (Hrsg.), Schweizerische Zweitwohnungsgesetzgebung – insbesondere praktische Umsetzungsfragen und Rechtsvergleich mit den Grundverkehrsbeschränkungen in Tirol, Institut für Notariatsrecht und Notarielle Praxis (INR) Band 15, Bern 2014, S. 103–120 (zit. ***MÖSCHING,* INR**)

MÜLLER ANDREAS, Rechtlicher Rahmen für die Geschäftslastbewirtschaftung in der schweizerischen Justiz, Stand – Vergleich – Folgerung, Justizforschung Band 8, Bern 2016 (zit. ***MÜLLER A.,* Justizforschung**)

MÜLLER GEORG, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung (Habil. Basel), Basler Studien zur Rechtswissenschaft (BStR) Heft 119, Basel/Stuttgart 1978 (zit. ***MÜLLER G.,* BStR**)

MÜLLER GEORG, Rechtssetzung und Staatsverträge, in: Thürer Daniel / Aubert Jean-François / Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 1101–1117 (zit. ***MÜLLER G.,* Rechtssetzung**)

MÜLLER GEORG, Zulässigkeit der begünstigenden Rückwirkung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2017 Heft 5, S. 268–276 (zit. ***MÜLLER G.,* ZBl**)

MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Auflage, Zürich 2013 (zit. ***MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung**)

MÜLLER JÖRG PAUL, Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV, Der Freiheit Chancen geben, Kleine Schriften zum Recht (KSR), Bern 2018 (zit. ***MÜLLER J.P.,* KSR**)

MÜLLER JÖRG PAUL, Wie wird sich das Bundesgericht mit dem Minarettverbot der BV auseinandersetzen?, Jusletter vom 1. März 2010 (zit. ***MÜLLER J.P.,* Jusletter**)

MÜLLER JÖRG PAUL / BIAGGINI GIOVANNI, Die Verfassungsidee angesichts der Gefahr eines Demokratieabsolutismus, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2015 Heft 5, S. 235–250 (zit. ***MÜLLER /BIAGGINI,* ZBl**)

MÜLLER JÖRG PAUL / SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Auflage, Bern 2008
(zit. ***MÜLLER/SCHEFER,* Grundrechte**)

MÜLLER KASPAR, «Promitto et spondeo», in: Olano Oscar (Hrsg.), Jurisprudenz und Musik, Liber amicorum für Felix H. Thomann zum 80. Geburtstag, Zürich 2016, S. 103–125 (zit. ***MÜLLER K.,* FS-Thomann**)

MÜLLER MARKUS, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 2011 (zit. ***MÜLLER M.,* Verwaltungsrechtspflege**)

MÜLLER MARKUS, Polizeiliche Generalklausel: klärende Worte des Bundesgerichts, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins (ZBJV) 2012 Heft 3, S. 220–228 (zit. ***MÜLLER M.,* ZBJV**)

MÜLLER-GRAF THOMAS, «Sinn und Zweck» – Anmerkung zur Problematik teleologisch gestützter Argumentation, Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR) 2014 Heft 7–8, S. 386–394 (zit. ***MÜLLER-GRAF,* BVR**)

N

NAY GUISEP, Das Volk hat nicht immer Recht, in: Good Andrea / Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, S. 163–176 (zit. ***NAY,* FS-Auer**)

NAY GUISEP, Der Wille der Stimmbürger, Neue Zürcher Zeitung (NZZ) 6. Dezember 2013, S. 20 (zit. ***NAY,* NZZ**)

NEIDHART LEONHARD, Die politische Schweiz, Fundamente und Institutionen, Zürich 2002 (zit. ***NEIDHART,* Politische**)

NOBS ROGER, Volksinitiative und Völkerrecht, Eine Studie zur Volksinitiative im Kontext der schweizerischen Aussenpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zum Völkerrecht (Diss. St. Gallen), St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft (SGRW) Band 13, Zürich/St. Gallen 2006 (zit. ***NOBS,* SGRW**)

NORER ROLAND, Zum Geltungsbereich der Zweitwohnungsverordnung, in: Norer Roland / Rütsche Bernhard (Hrsg.), Rechtliche Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative, Weiterbildung Recht (WB) – Tagungsband (Universität Luzern), Bern 2013, S. 11–40 (zit. ***NORER,* WBT**)

NUSSBAUM HANS GEORG, Rahmenbedingungen der Verordnungsgebung: Rechtliche Grundlagen und Funktionen von Verordnungen, Gesetzgebung und Evaluation, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaftgebung (LeGes) 2003 Heft 1, S. 9–52 (zit. ***NUSSBAUM,* LeGes**)

O

OETER STEFAN, Ius cogens und der Schutz der Menschenrechte, in: Breitenmoser Stephan / Ehrenzeller Bernhard / Sassôli Marco / Stoffel Walter / Wagner Pfeifer Beatrice (Hrsg.), Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat, Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich/St. Gallen 2007, S. 499–521 (zit. ***OETER,* FS-Wildhaber**)

OSER DAVID / MÜLLER ANDREAS, Entwurf einer Verordnung zur Umsetzung von Artikel 95 Absatz 3 BV (Minder-Initiative), GesKR-Online 2013 (zit. ***OSER/MÜLLER,* GesKR-Online**)

OTT EDWARD E., Juristische Methode in der Sackgasse?, 46 fragwürdige Theorien in der heutigen juristischen Methodenlehre, Zürich 2006 (zit. ***OTT,* Methode**)

P

PETERS ANNE, Völkerrecht, Allgemeiner Teil, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012 (zit. ***PETERS,* VR)**

PETERS ANNE / PAGOTTO ISABELLE, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der Schweiz, ius.full 2004 Heft 2, S. 54–65 (zit. ***PETERS/PAGOTTO,* ius.full**)

PFISTERER LUKAS, Verwaltungsverordnungen des Bundes, Vollzug und Umsetzung des öffentlichen Rechts des Bundes durch Verwaltungsverordnungen der Bundesverwaltung (Diss. Lausanne), Recherches juridiques lausannoises (RJL) Band 31, Genf/Zürich/Basel 2007 (zit. ***PFISTERER,* RJL**)

PHILIPINN EDGAR, La mise en oevre de l'initiative «contre les rémunérations abusives», La Semaine Judiciaire (SJ) 2014 Heft II, S. 261–336 (zit. ***PHILIPINN,* SJ**)

PIRAS CHIARA / BREITENMOSER STEPHAN, Das Verbot der Todesstrafe als regionales ius cogens, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2011 Heft 3, S. 331–338 (zit. ***PIRAS/BREITENMOSER,* AJP**)

R

RECHTSTEINER DAVID, Polizeiliche Generalklausel und Notverordnungsrecht des Bundesrates, Sicherheit & Recht 2016 Heft 3, S. 143–155 (zit. ***RECHTSTEINER,* S&R**)

RECHTSTEINER DAVID, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Unter Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen (Diss. St. Gallen), St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft (SGRW) Band 28, Zürich/St. Gallen 2016 (zit. ***RECHTSTEINER,* SGRW**)

RHINOW RENÉ, Das getriebene Parlament: Volksinitiativen als mehrfache Herausforderung, Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2015 Heft 1, S. 25–35 (zit. ***RHINOW,* Parlament**)

RHINOW RENÉ, Der Bundesrat als Ersatzgesetzgeber?, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2015 Heft 7, S. 345–346 (zit. ***RHINOW,* ZBl**)

RHINOW RENÉ, Fahrlässige Verfassungsgebung?, Verfassungsrechtliche Fragen zur Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre», in: Griffel Alain (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, 16 Essays, Bern 2014, S. 119–137 (zit. ***RHINOW,* Verfassungsgebung**)

RHINOW RENÉ, Rechtsetzung und Methodik, Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung (Habil. Basel), Basler Studien zur Rechtswissenschaft (BStR) Heft 122, Basel/Stuttgart 1979 (zit. ***RHINOW,* BStR**)

RHINOW RENÉ / KOLLER HEINRICH / KISS CHRISTINA / THURNHERR DANIELA / BRÜHL-MOSER DENISE, Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege, Basel 2014 (zit. ***RHINOW ET AL.,* Prozessrecht**)

RHINOW RENÉ / SCHEFER MARKUS / UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016 (zit. ***RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht**)

ROHNER GABRIELA, Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848–2010 (Diss. Zürich), Schriften zur Demokratieforschung (SD) Band 4, Zürich/Basel/Genf 2012 (zit. ***ROHNER,* SD**)

ROTH FLORIAN C., Die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative als Lehrstück der Verfassungsauslegung, Überlegungen zur Kompetenzverteilung zwischen Bundesgericht und

Bundesversammlung bei der Umsetzung von Volksinitiativen, dargestellt anhand der Zweitwohnungsinitiative, Jusletter vom 12. September 2016 (zit. ***ROTH,* Jusletter**)

ROTH MARIUS, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz (Diss. Bern), Zürich/St. Gallen 2011 (zit. ***ROTH,* Veröffentlichung**)

RÜTSCHE BERNHARD, Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, Mit Studien zur Normstruktur von Grundrechten, zu den funktionellen Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit und zum Verhältnis von materiellem Recht und Verfahrensrecht (Diss. Bern), Neue Literatur zum Recht (NLR), Basel/Genf/München 2002 (zit. ***RÜTSCHE,* NLR**)

RYTER SAUVANT MARIANNE, Allgemeine Rechtsgrundsätze – Analogien zum Privatrecht, Ein Beitrag zur richterlichen Rechtsfortbildung im Verwaltungsrecht (Diss. Bern), Abhandlungen zum schweizerischen Recht (ASR) Band 699, Bern 2005
(zit. ***RYTER SAUVANT,* ASR**)

S

SÄGESSER THOMAS, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2014 Heft 7, S. 924–940
(zit. ***SÄGESSER,* AJP**)

SÄGESSER THOMAS, Die Bundesbehörden, Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht; Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Teil der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000 (zit. ***SÄGESSER,* Bundesbehörden**)

SÄGESSER THOMAS, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, vom 21. März 1997, Stämpflis Handkommentar (SHK), Bern 2007
(zit. ***SÄGESSER,* SHK-RVOG**)

SÄGESSER THOMAS, Vernehmlassungsgesetz, Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Stämpflis Handkommentar (SHK), Bern 2006
(zit. ***SÄGESSER,* SHK-aVlG**)

SALADIN GERHARD M., Der verfassungsrechtliche Grundsatz des Milizprinzips der Schweizer Armee (Diss. Bern), Zürich/St. Gallen 2012 (zit. ***SALADIN,* Milizprinzip**)

SALADIN PETER, Die Kunst der Verfassungserneuerung, Schriften zur Verfassungsreform 1968–1996, Basel/Frankfurt a.M. 1998 (zit. ***SALADIN,* Verfassungserneuerung**)

SCHEFFLER JAN, Genese des Berufsbildungsgesetzes auf Bundesebene und Diskurs zur Mehrsprachigkeit während des Gesetzgebungsverfahrens, in: Schweizer Rainer J. / Borghi Marco (Hrsg.), Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz, Juristisch-linguistische Untersuchungen von mehrsprachigen Rechtstexten des Bundes und der Kantone, Zürich/St. Gallen 2011, S. 47–66 (zit. ***SCHEFFLER,* Genese**)

SCHEIDEGGER STEPHAN, Zur Umsetzung der schweizerischen Zweitwohnungsinitiative, in: Wolf Stephan / Lienhard Andreas (Hrsg.), Schweizerische Zweitwohnungsgesetzgebung – insbesondere praktische Umsetzungsfragen und Rechtsvergleich mit den Grundverkehrsbeschränkungen in Tirol, Institut für Notariatsrecht und Notarielle Praxis (INR) Band 15, Bern 2014, S. 85–102 (zit. ***SCHEIDEGGER,* INR**)

SCHERRER THOMAS, Geschichte und Auslegung des Massgeblichkeitsgebots von Art. 190 BV (Diss. St. Gallen), Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP-HSG) Band 5, St. Gallen 2001 (zit. ***SCHERRER,* IRP-HSG**)

SCHIESSER FRITZ, Abnehmende Qualität der Gesetzgebung – aus dem Nähkästchen eines Ehemaligen, in: Griffel Alain (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, 16 Essays, Bern 2014, S. 139–148 (zit. ***SCHIESSER,* Qualität**)

SCHLEGEL STEFAN / SUTER DAVID, Verwirklichung der Grundrechte, Der Bundesverfassung fehlt eine Vortrittsregel für die Freiheit des Einzelnen, Jusletter 9. Mai 2011 (zit. ***SCHLEGEL/SUTER,* Jusletter**)

SCHLUEP WALTER R., Einladung zur Rechtstheorie, Bern/Baden-Baden 2006 (zit. ***SCHLUEP,* Rechtstheorie**)

SCHMID STEFAN G., Parlament und Regierung im Clinch: Das Verordnungsveto in seinen Grundzügen und im Licht der Gewaltenteilung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2018 Heft 4, S. 163–183 (zit. ***SCHMID,* ZBl**)

SCHNEIDER ULRICH, Legalitätsprinzip und finales Recht (Diss. Bern), Abhandlungen zum schweizerischen Recht (ASR) Band 650, Bern 2001 (zit. ***SCHNEIDER,* ASR**)

SCHWEIZER RAINER J. / BAUMANN JÉRÔME / SCHEFFLER JAN, Grundlage und Verfahren der mehrsprachigen Rechtsetzung im Bund, in: Schweizer Rainer J. / Borghi Marco (Hrsg.), Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz, Juristisch-linguistische Untersuchungen von mehrsprachigen Rechtstexten des Bundes und der Kantone, Zürich/St. Gallen 2011, S. 13–45 (zit. ***SCHWEIZER/BAUMANN/SCHEFFLER,* Grundlagen**)

SCIARINI PASCAL, Les effets de la consultation sur les processus de décision au niveau fédéral, Gesetzgebung und Evaluation, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (LeGes) 2011 Heft 2, S. 191–204 (zit. ***SCIARINI,* LeGes**)

SCIARINI PASCAL, Processus législatif, in: Knoepfel Peter / Papadopoulos Yannis / Sciarini Pascal / Vatter Adrian / Häusermann Silja (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse, 5. Auflage, Zürich 2014, S. 527–561 (zit. ***SCIARINI,* Processus**)

SEFEROVIC GORAN, Die Umsetzung der Verwahrungsinitiative – In zwei Schritten zur eingeschränkten Anwendbarkeit der lebenslänglichen Verwahrung, Sicherheit & Recht 2014 Heft 2, S. 105–113 (zit. ***SEFEROVIC,* S&R**)

SEFEROVIC GORAN, Öffentliches Recht / EMRK-widrige Volksinitiativen als Gefahr für das Initiativrecht?, in: Fahrländer Lukas / Heizmann Reto A. (Hrsg.), Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung, Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich (APARIUZ) Band 15, Zürich 2013, S. 425–440 (zit. ***SEFEROVIC,* APARIUZ**)

SEFEROVIC GORAN, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland (Habil. Zürich), Bern 2018 (zit. ***SEFEROVIC,* Volksinitiative**)

SEILER HANSJÖRG, Gewaltenteilung, Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung (Habil. Bern), Bern 1994 (zit. ***SEILER,* Gewaltenteilung**)

SEILER HANSJÖRG, Praktische Rechtsanwendung, Was leistet die juristische Methodenlehre?, Kleine Schriften zum Recht (KSR), Bern 2009 (zit. ***SEILER,* KSR**)

STRATENWERTH GÜNTER, Weit übersteigerte Sicherheitsbedürfnisse, Neue Zürcher Zeitung (NZZ) 2. Februar 2005, S. 15 (zit. ***STRATENWERTH*, NZZ**)

SZEMERÉDY JULIA, Verfassungsauslegung als methodologisches Grundproblem im Lichte der revidierten Bundesverfassung, in: Gächter Thomas / Bertschi Martin (Hrsg.), Neue Akzente in der «nachgeführten» Bundesverfassung, Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich (APARIUZ) Band 2, Zürich 2000, S. 33–48 (zit. ***SZEMERÉDY,* APARIUZ**)

T

TANQUEREL THIERRY, Manuel de droit administratif, 2ème Edition, Genève/Zurich/ Bâle 2018 (zit. ***TANQUEREL,* Manuel**)

THOMANN FELIX H., Die Prüfung von Teilrevisionsinitiativen auf die Verfassungswürdigkeit ihres Inhalts, sui-generis 2015, S. 90–116 (zit. ***THOMANN,* s-g**)

THÜRER DANIEL, Zur Bedeutung des sprachenrechtlichen Territorialprinzips für die Sprachenlage im Kanton Graubünden, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 1984 Heft 6, S. 241–271 (zit. ***THÜRER,* ZBl**)

TORNAY BÉNÉDCITE, La démocratie directe saisie par le juge, L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Collection Genevoise (CG), Genève/Zurich/Bâle 2008 (zit. ***TORNAY,* CG**)

TRAUB ANDREAS, Subjekt und Werkzeug der Normkonstruktion, Versuch einer Konturierung des «pragmatischen Methodenpluralismus» in der Gesetzesauslegung, in: Caroni Martina / Heselhaus Sebastian / Mathis Klaus / Norer Roland (Hrsg.), Auf der Scholle und in lichten Höhen, Verwaltungsrecht – Staatsrecht – Rechtsetzungslehre; Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, Zürich/St. Gallen 2011, S. 811–835 (zit. ***TRAUB,* FS$^{\text{Richli}}$**)

TRÜMPLER RALPH, Notrecht, Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda (Diss. Zürich), Zürcher Studien zum öffentlichen Recht (ZStöR) Band 204, Zürich/Basel/Genf 2012 (zit. ***TRÜMPLER,* ZStöR**)

TSCHANNEN PIERRE, Die Auslegung der neuen Bundesverfassung, in: Zimmerli Ulrich (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft: Tagung vom 21./22. Oktober 1999 an der Universität Bern: Berner Tage für die juristische Praxis (BTJP) 1999, Bern 2000, S. 223–248 (zit. ***TSCHANNEN,* BTJP**)

TSCHANNEN PIERRE, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2002 Heft 1, S. 2–29 (zit. ***TSCHANNEN,* ZBl**)

TSCHANNEN PIERRE, Mehr Volk, weniger Staat: Direkt anwendbare Verfassungsinitiativen im Bund, in: Belser Eva Maria / Waldmann Bernhard (Hrsg.), Mehr oder weniger Staat?, Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Bern 2015, S. 131–142 (zit. ***TSCHANNEN,* FS$^{\text{Hänni}}$**)

TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie (Habil. Bern), Basel 1995 (zit. ***TSCHANNEN,* Stimmrecht**)

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Auflage, Bern 2016 (zit. ***TSCHANNEN,* Staatsrecht**)

TSCHANNEN PIERRE, Systeme des allgemeinen Verwaltungsrechts, Kleine Schriften zum Recht (KSR), Bern 2008 (zit. ***TSCHANNEN,* KSR**)

TSCHANNEN PIERRE, § 9 Verfassungsauslegung, in: Thürer Daniel / Aubert Jean-François / Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 149–160 (zit. ***TSCHANNEN,* Auslegung**)

TSCHANNEN PIERRE, § 220 Schutz der politischen Rechte, in: Merten Detlef / Papier Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VII/2, Zürich/St. Gallen 2007, S. 491–516 (zit. ***TSCHANNEN,* HdG**)

TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH / MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Stämpflis juristische Lehrbücher, Bern 2014 (zit. ***TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER,* Verwaltungsrecht**)

TSCHENTSCHER AXEL, Grundprinzipien des Rechts, Einführung in die Rechtswissenschaft mit Beispielen aus dem schweizerischen Recht, Bern 2003 (zit. ***TSCHENTSCHER,* Grundprinzipien**)

TSCHENTSCHER AXEL / LIENHARD ANDREAS / SPRECHER FRANZISKA, Öffentliches Recht. Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, öffentliches Verfahrensrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2019 (zit. ***TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER,* Recht**)

TSCHÜMPERLIN PAUL, Die Rolle des Bundesgerichts im Gesetzgebungsprozess, Gesetzgebung und Evaluation, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (LeGes) 2016 Heft 3, S. 441–456 (zit. ***TSCHÜMPERLIN,* LeGes**)

U

UEBERSAX PETER, Die verfassungsrechtliche Zuwanderungssteuerung – Zur Auslegung von Art. 121a BV, Jusletter 14. April 2014 (zit. ***UEBERSAX,* Jusletter**)

UEBERSAX PETER, Forum: Ist das vom Parlament beschlossene Ausführungsgesetz zu Art. 121a BV verfassungswidrig?, Jusletter 20. März 2017 (zit. ***UEBERSAX,* Jusletter^{I}**)

UEBERSAX PETER, Ist der Grundsatz «in dubio pro populo» noch zeitgemäss?, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2018 Heft 7, S. 325–326 (zit. ***UEBERSAX,* ZBl**)

UEBERSAX PETER, Zur Zulässigkeit der Durchsetzungsinitiative – eine Einladung zur Reflexion, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2014 Heft 11, S. 600–611 (zit. ***UEBERSAX,* ZBl^{I}**)

UHLMANN FELIX, Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung, Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2010 Heft 2, S. 4–7 (zit. ***UHLMANN,* Parlament**)

UHLMANN FELIX, Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtssetzungslehre, in: Uhlmann Felix (Hrsg.), Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts, 13. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR) Band 3, Zürich 2014, S. 33–52 (zit. ***UHLMANN,* ZfR**)

UHLMANN FELIX / BOXLER ADRIAN, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Rechtswissenschaft, in: Uhlmann Felix / Höfler Stefan (Hrsg.), Gute Gesetzessprache als

Herausforderung für die Rechtsetzungslehre, Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR) Band 8, Zürich/St. Gallen 2018, S. 9–34 (zit. ***Uhlmann/Boxler,* ZfR**)

Uhlmann Felix / Hofstetter David, Die Verordnung aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2012 Heft 9, S. 455–479 (zit. ***Uhlmann/Hofstetter,* ZBl**)

V

Vogt Hans-Ueli / Baschung Manuel, Wie weiter im Aktienrecht nach der Annahme der Volksinitiative «gegen die Abzockerei»?, Zeitschrift für Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht sowie Umstrukturierungen (GesKR) 2013 Heft 1, S. 5–48
(zit. ***Vogt/Baschung,* GesKR**)

von Arnauld Andreas, Rechtssicherheit (Habil. Berlin), Jus Publicum, Beiträge zum öffentlichen Recht (JusPubl) Band 148, Tübingen 2006 (zit. ***von Arnauld,* JusPubl**)

von Arx Nicolas, Ähnlich, aber anders, Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz (Diss. Genf), Collection Genevoise (CG), Genf/Basel/München 2002
(zit. ***von Arx,* CG)**

von Rütte Barbara, Rechtsentwicklung in der Schweiz, in: Achermann Alberto / Amarelle Cesla / Caroni Martina / Epiney Astrid / Künzli Jörg / Uebersax Peter (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2016/2017, Bern 2017, S. 475–523 (zit. ***von Rütte,* Jahrbuch**)

von Wyss Moritz, Gesetzesformulierung oder Gesetzesabsegnung durch das Parlament, Gesetzgebung und Evaluation, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (LeGes) 2002 Heft 3, S. 59–65 (zit. ***von Wyss,* LeGes**)

W

Waldmann Bernhard, Das Bundesgericht hat gesprochen – erste Leiturteile zur Zweitwohnungsinitiative, Zeitschrift für Baurecht und Vergabewesen (BR) 2013 Heft 5, S. 233–239 (zit. ***Waldmann,* BR**)

Waldmann Bernhard, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Inhalt, Tragweite und Umsetzung des «Rothenthurmartikels» (Art. 24^{sexies} Abs. 5 BV) (Diss. Freiburg), Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz (AISUF) Band 162, Freiburg 1997 (zit. ***Waldmann,* AISUF**)

Waldmann Bernhard, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, Gesetzgebung und Evaluation, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (LeGes) 2015 Heft 3, S. 521–5337 (zit. ***Waldmann,* LeGes)**

Waldmann Bernhard, Die Zweitwohnungsverordnung, Jusletter 10. Dezember 2012
(zit. ***Waldmann,* Jusletter**)

Waldmann Bernhard, Zweitwohnungen – vom Umgang mit einer sperrigen Verfassungsnorm, in: Stöckli Hubert (Hrsg.), Schweizerische Baurechtstagung 2013, für alle, die bauen, Freiburg 2012, S. 123–151 (zit. ***Waldmann, BSB***)

WEBER JONAS / FRANK FRIEDRICH, Länderbericht Schweiz: Aktuelles Wirtschaftsstrafrecht, Journal der Wirtschaftsstrafrechtlichen Vereinigung e.V. (WiJ) 2014 Heft 1, S. 21–27 (zit. ***WEBER/FRANK,* WiJ**)

WEBER-DÜRLER BEATRICE, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht (Habil. Zürich), Basel, Frankfurt a.M. 1983 (zit. ***WEBER-DÜRLER,* Vertrauensschutz**)

WIEDERKEHR RENÉ, § 4 Auslegung, in: Wiederkehr René / Richli Paul (Hrsg.), Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band 1, Bern 2012, S. 327–443 (zit. ***WIEDERKEHR,* Praxis**)

WIGET STEFANIE, Die Programmvereinbarung, Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen (Diss. Freiburg), Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg Schweiz (PIFF) Band 2, Bern 2012 (zit. ***WIGET,* PIFF**)

WÜGER DANIEL, Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien (Diss. Bern), Abhandlung zum schweizerischen Recht (ASR) Band 679, Bern 2005 (zit. ***WÜGER,* ASR**)

WULLSCHLEGER STEPHAN, Gesetzgebungsaufträge, Normativer Gehalt und Möglichkeiten richterlicher Intervention (Diss. Basel), Basler Studien zur Rechtswissenschaft (BStR) Reihe B: Öffentliches Recht Band 57, Basel/Genf/München 1999 (zit. ***WULLSCHLEGER,* BStR**)

WYSS KARL-MARC, Sicherheitskosten bei Fussball- und Eishockeyspielen, Eine Studie zu den Kostentragungspflichten am Beispiel der Stadt Bern, Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR) 2011 Heft 2, S. 49–96 (zit. ***WYSS,* BVR**)

WYSS MARTIN, Volksinitiativen – eine Herausforderung für den Gesetzgeber, Gesetzgebung und Evaluation, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (LeGes) 2011 Heft 2, S. 333–336 (zit. ***WYSS,* LeGes**)

WYTTENBACH JUDITH, Gerichtliche Normenkontrolle in der Schweiz, in: Wrase Michael / Boulanger Christian (Hrsg.), Die Politik des Verfassungsrechts, Interdisziplinäre und vergleichende Perspektiven auf die Rolle und Funktion von Verfassungsgerichten, Baden-Baden 2013, S. 259–282 (zit. ***WYTTENBACH,* Normenkontrolle**)

WYTTENBACH JUDITH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten (Habil. Bern), Zürich/St. Gallen 2017 (zit. ***WYTTENBACH,* Umsetzung**)

WYTTENBACH JUDITH / HOFER NICOLA, Die Bedeutung des Gesetzes für die Einschränkung und die Gewährleistung von EMRK-Garantien, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht (SZIER) 2017 Heft 3, 333–361 (zit. ***WYTTENBACH/HOFER,* SZIER**)

Z

ZELLER ERNST, Auslegung von Gesetz und Vertrag, Methodenlehre für die juristische Praxis, Zürich 1989 (zit. ***ZELLER,* Auslegung**)

ZIEGLER ANDREAS R., Einführung in das Völkerrecht, 3. Auflage, Bern 2015 (zit. ***ZIEGLER,* Einführung**)

ZIHLER FLORIAN, Verordnung gegen übermässige Vergütungen, Der Schweizer Treuhänder (ST) 2014 Heft 1–2, 46–50 (zit. ***ZIHLER,* ST**)

ZIMMERMANN NESA / BEURET TIFENN, 50. ATF 139 II 243–263 (22.5.2013/a; 1C_646/2012), Revue de droit administrativ et de droit fiscal (RDAF) 2014 Heft I, S. 351–354 (zit. ***ZIMMERMANN/BEURET,* RDAF**)

ZÜND ANDREAS / ERRASS CHRISTOPH, Die polizeiliche Generalklausel, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins (ZBJV) 2011 Heft 3, S. 261–293 (zit. ***ZÜND/ERRASS,* ZBJV**)

Materialien und weitere Dokumente (Verzeichnis)

Bundesblatt

Sofern die Materialien im Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BBl) praktisch abrufbar sind, werden diese unter *Angabe der Fundstelle im BBl* verwendet. Abweichende Quellenangaben sind fett mit (zit. Stichwort) vermerkt. Die Auflistung erfolgt chronologisch.

BBl 1880 III 595-609	Botschaft des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend den durch Volksbegehren vom 3. August 1880 gestellten Antrag auf Revision der Bundesverfassung. (Vom 18. August 1880)
BBl 1891 IV 1-10	Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 5. Juli 1891. (Vom 21. Juli 1891)
BBl 1891 I 16-21	Bericht der ständeräthlichen Kommissionsmehrheit, betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung. (Vom 17. Dezember 1890)
BBl 1910 I 477-509	Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Initiativbegehren um Einführung des Verhältniswahlsystems für den schweizerischen Nationalrat. (Vom 25. Februar 2010)
BBl 1910 V 425-428	Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 23. Oktober 1910 (Initiativbegehren betreffend Proportionalwahl des Nationalrates). (Vom 11. November 1910)
BBl 1948 III 909-929	Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreuend die Abänderung des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung. (Vom 16. November 1948)
BBl 1977 III 837-848	Bericht über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 25. September 1977 vom 28. November 1977
BBl 1985 III 1-223	Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Obrecht und Dürrenmatt) vom 6. November 1985. Enthält im Anschluss u.a.: – Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf 1977 (Anhang 5; S. 161–188; zit. ***VE[1997]***) – So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen, Modell-Studie vom 6. November 1985 des Eidgenössischen Justiz

	und Polizeidepartements (Anhang 6; S. 189–222; zit. ***VE-Modell-Studie[1985]***)
BBl 1993 IV 262-270	Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 26. September 1993 vom 25. November 1993
BBl 1994 V 821-866	Botschaft zum Bundesgesetz über den Bundesfeiertag vom 19. Oktober 1994
BBl 1997 I 1-642	Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996. Enthält im Anschluss u.a.: – Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung, A Entwurf (S. 589–634; zit. ***VE[1996]***) – Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte, B Entwurf (S. 635–39)
BBl 1999 I 162-213	Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998
BBl 2003 7711-742	Botschaft zum Bundesgesetz über die Sammlung des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG) vom 22.Oktober 2003
BBl 2003 3111-113	Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 vom 25. März 2003
BBl 2004 533-562	Botschaft zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 21. Januar 2004
BBl 2006 897-918	Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches in der Fassung vom 13. Dezember 2002 (Umsetzung von Artikel 123*a* der Bundesverfassung über die lebenslängliche Verwahrung extrem gefährlicher Straftäter) vom 23. November 2005
BBl 2008 7603-652	Botschaft zur Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» vom 27. August 2008
BBl 2008 8755-756	Verfügung der Bundeskanzlei betreffend die Vorprüfung der eidgenössischen Volksinitiative «gegen die Abzockerei» vom 17. Oktober 2006 (Bekanntmachung der Departemente und Ämter)
BBl 2008 8757-770	Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» vom 29. Oktober 2008
BBl 2009 299-340	Botschaft zur Volksinitiative «gegen die Abzockerei» und zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrechts) vom 5. Dezember 2008
BBl 2009 8719-722	Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 27. September 2009 vom 1. Dezember 2009
BBl 2010 2263-342	Bericht über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht des Bundesrats vom 5. März 2010

BBl 2011 3613-662	Zusatzbericht des Bundesrats zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 30. März 2011
BBl 2012 6623-630	Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 11. März 2012 vom 20. Juni 2012
BBl 2013 291-344	Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 7. Dezember 2012
BBl 2013 3129-134	Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 3. März 2013 vom 30. April 2013
BBl 2013 8693-746	Botschaft zur Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlage» vom 23. Oktober 2013
BBl 2013 8875-908	Botschaft zur Änderung des Vernehmlassungsgesetzes vom 6. November 2013
BBl 2013 9459-508	Botschaft zur Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» vom 20. November 2013
BBl 2014 125-150	Botschaft zur Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)» vom 13. Dezember 2013
BBl 2014 2287-324	Botschaft zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 19. Februar 2014
BBl 2014 4117-122	Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 vom 13. Mai 2014
BBl 2014 5073-074	Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlage» vom 20. Juni 2014
BBl 2015 2701-706	Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» vom 20. März 2015
BBl 2016 3715-720	Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016
BBl 2016 8917-924	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), Änderungen vom 16. Dezember 2016
BBl 2018 1477-480	Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» vom 16. März 2018

Sonstige Dokumente

AB[1998]-N	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1998 (108. Jahrgang), Reform der Bundesverfassung, Verhandlung des Nationalrats, Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung Parlamentsdienste (Hrsg.), Separatdruck
AB[1998]-S	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1998 (108. Jahrgang), Reform der Bundesverfassung, Verhandlung des Ständerats, Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung Parlamentsdienste (Hrsg.), Separatdruck
Ber.-ARE-ZwVO	Auswertungsbericht (mit Anhörungsentwurf im Anhang) des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) vom 19. Juni 2012 zur konferenziellen Anhörung vom 18. Juni 2012 zur Verordnung über den Bau von Zweitwohnungen
Ber.-VgdA	Erläuternder Bericht des Bundesamts für Justiz (BJ) zum Vorentwurf zur Verordnung gegen die Abzockerei (VgdA) vom 14. Juni 2014
BJ-MEI	Schreiben des Bundesamtes für Justiz (BJ) an die Mitglieder der Arbeitsgruppe «Auswirkungen der Masseneinwanderungsinitiative auf die völkerrechtlichen Verträge der Schweiz» – Angenommene Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»: Auslegung der Artikel 121*a* und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung, vom 8. April 2014, Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.120199/612/ 2014/00524
Blf	Botschaftsleitfaden, Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, Bundeskanzlei BK (Hrsg.), 4. überarbeitete und nachgeführte Ausgabe, Bern März 2019
BR-Erl.-MEI	Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 Erläuterungen des Bundesrates (Abstimmungsbüchlein), Bundeskanzlei BK (Hrsg.), Redaktionsschluss 6. November 2013
BR-Erl.-MiI	Volksabstimmung vom 3. März 2013 Erläuterungen des Bundesrates (Abstimmungsbüchlein), Bundeskanzlei BK (Hrsg.), Redaktionsschluss 14. November 2012
BR-Erl.-ZwI	Volksabstimmung vom 11. März 2012 Erläuterungen des Bundesrates (Abstimmungsbüchlein), Bundeskanzlei BK (Hrsg.), Redaktionsschluss 30. November 2011
BS-EJPD-AuG	Begleitschreiben an die Kantonsregierungen – Entwürfe zur Änderung des Ausländergesetzes: 1. Umsetzung von Art. 121*a* BV; 2. Anpassung der Gesetzesvorlage zur Anpassung des Ausländergesetzes (Integration), Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartements (EJPD), Simonetta Somaruga, vom 11. Februar 2015

BS-EJPD-OR	Begleitschreiben an die Kantonsregierungen – Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht): Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartements (EJPD), Simonetta Somaruga, vom 28. November 2014
BS-EJPD-OR-I	Begleitschreiben an die politischen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft und die interessierten Kreise – Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht): Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartements (EJPD), Simonetta Somaruga, vom 28. November 2014
BS-EJPD-VgdA	Begleitschreiben – Eröffnung des Anhörungsverfahrens Vorentwurf Verordnung gegen die Abzockerei, der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartements (EJPD), Simonetta Somaruga, vom 14. Juni 2013
Einladung-UVEK	Einladung zur konferenziellen Anhörung vom 18. Juni 2012 – Umsetzung Zweitwohnungsinitiative, der Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Doris Leuthard an die Kantonsregierungen, vom 29. Mai 2012
Erg.Ber.-ZWG	Ergebnisbericht, Vernehmlassung Entwürfe Zweitwohnungsgesetz und -verordnung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) vom 19. Februar 2014
Erg.-VE-VgdA	Zusammenfassung der Stellungnahmen zum Vorentwurf der Verordnung gegen die Abzockerei des Bundesamts für Justiz (BJ) vom 4. September 2013
Erl.-VE[1995]	Reform der Bundesverfassung, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995 (Separatdruck)
Erl.-ZWV	Zweitwohnungsverordnung Erläuterungen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) vom 18. November 2015
Evaluation-VlG	Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes – Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 9. Juni 2011
Evaluation-VlG-E	Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes – Erläuternder Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 9. Juni 2011
Glf	Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Bundesamt für Justiz BJ (Hrsg.), 3. nachgeführte Auflage, Bern 2007

Glf-Module	Gesetzgebungsleitfaden, Module Gesetz, Verordnung und parlamentarische Initiative, Bundesamt für Justiz BJ (Hrsg.), Bern 2013
SVR-Anhörung	*Hodel Peter / Garré Roy*, Anhörung zum Vorentwurf zur Verordnung gegen die Abzockerei der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) vom 23. Juli 2013[1]
VE[1995]	Reform der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf 1995 (Separatdruck)
VE-VgdA	Vorentwurf zur Verordnung gegen die Abzockerei vom 22. November 2013 [14. Juni 2013][2]
VIRK-Regl.	Reglement über die verwaltungsinterne Redaktionskommission vom 1. November 2007[3]
Z.Ber.-VegüV	Entwurf der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV) – Zusatzbericht des Bundesamts für Justiz (BJ) vom 8. Oktober 2013[4]

1 Abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/wirtschaft/gesetzgebung/aktienrechtsrevision14/voabzockerei/organisationen.pdf>.

2 Abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/wirtschaft/gesetzgebung/aktienrechtsrevision14/voabzockerei/vorentw-d.pdf> (gemäss Z.Ber.-VegüV S. 3 diente diese Version der Verordnung [vom 14. Juni 2013] als Vorentwurf. Das Dokument sei aber fälschlicherweise mit *«vom 22. November 2013»* datiert).

3 Abrufbar unter <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/sprachdienste/virk-reglement.pdf.download.pdf/virk-reglement.pdf>.

4 Abrufbar unter <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/wirtschaft/gesetzgebung/aktienrechtsrevision/voabzockerei/erl-vo-d.pdf>.

Abkürzungsverzeichnis

Allgemeines

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	an angeführtem Ort
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Abs.	Absatz/Absätze
AI	Appenzell Innerrhoden
AISUF	Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz (Schriftenreihe; Zürich)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (fr. PJA; Zeitschrift; Lachen)
al.	alinéa/s (dt. Absatz/Absätze)
allg.	allgemein
a.M.	am Main
APARIUZ	Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich (Schriftenreihe; Zürich)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
art.	article/s (dt. Artikel)
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (bis 1947: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen)
ASR	Abhandlungen zum schweizerischen Recht (Schriftenreihe; Bern)
Aufl.	Auflage
Aug.	August
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd./Bde.	Band/Bände
BE	Bern (franz. Berne)
Ber.	Bericht
betr.	betreffend
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz

BK	Berner Kommentar / Bundeskanzlei
Blf	Botschaftsleitfaden (siehe Materialienverzeichnis)
BPR	Beiträge zum Parlamentsrecht (Schriftenreihe; Berlin; siehe auch Rechtsquellen)
BR	Zeitschrift für Baurecht und Vergabewesen (fr. DC; Zürich)
BRB	Bundesratsbeschluss
BS	Begleitschreiben
BSB	Beiträge der Schweizerischen Baurechtstagung (Freiburg)
BSK	Basler Kommentar
Bsp.	Beispiel/e
Bst.	Buchstabe/n
BStR	Basler Studien zur Rechtswissenschaft, ab 1980/81 unterteilt in 3 separate nummerierte Reihen; Reihe A Privatrecht, Reihe B Öffentliches Recht, Reihe C Strafrecht (Basel)
BTJP	Berner Tage für die Juristische Praxis (Tagungsband; Bern)
BVGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesverwaltungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BVGer	Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung (bis 1976 MBVR; fr. JAB; Bern)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CG	Collection Genevoise (Schriftenreihe; Genf/Basel/Zürich)
CHK	Handkommentar zum Schweizer Privatrecht
Cst.	Constitution (dt. Verfassung)
Diss.	Dissertation
Dr.	Doktor
dt.	deutsch
E.	Erwägung
ebd.	ebenda
EF	Expert Focus – Schweizerische Zeitschrift für Wirtschaftsprüfung, Steuern, Rechnungswesen und Wirtschaftsberatung (bis Sommer 2015 ST; Zürich)
EG	Europäische Gemeinschaft (Vorgängerin der EU)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EH	Europäische Hochschulschriften, Reihe 2, Rechtswissenschaft (Bern)

eidg.	eidgenössisch/e
em.	emiritiert [emeritus]
Erg.Ber.	Ergebnisbericht
Erl.	Erläuterungen
et al.	et alii (dt. und andere)
EU	Europäische Union
f.	folgende
ff.	folgende/n
Fn.	Fussnote(n)
fr.	französisch/e/s/r
GE	Genf (fr. Genève)
GesKR	Zeitschrift für Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht sowie Umstrukturierungen (Zürich/St. Gallen)
Glf	Gesetzgebungsleitfaden (siehe Materialienverzeichnis)
(-Modul A)	Modul A des Gesetzgebungsleitfadens
(-Modul B)	Modul B des Gesetzgebungsleitfadens
gl.M.	gleicher Meinung
GR	Grundlegendes Recht (Schriftenreihe; Basel)
Habil.	Habilitation
HdG	Handbuch der Grundrechte (Schriftenreihe; Zürich/St. Gallen)
h.L.	herrschende Lehre
HSL	Historisches Lexikon der Schweiz
i.e.S.	im engeren Sinne
INR	Institut für Notariatsrecht und Notarielle Praxis (Schriftenreihe; Bern)
insb.	insbesondere
IRP-HSG	Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (Universität St. Gallen; St. Gallen)
i.S.	in Sache(n)
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JusPubl	Jus Publicum. Beiträge zum öffentlichen Recht (dt. Schriftenreihe; Tübingen)
kant.	kantonal/e
Komm.	Kommentar
KSR	Kleine Schriften zum Recht (Schriftenreihe; Bern)

KV	Kantonsverfassung
LBR	Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft (Schriftenreihe; Zürich/Basel/Genf)
LeGes	Gesetzgebung und Evaluation, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) (Bern)
LS	Loseblattsammlung der Zürcher Gesetzessammlung (ZH-Lex)
m.Bsp.	mit Beispiel(en)
m.E.	meines Erachtens
MEI	Volksinitiative «gegen die Masseneinwanderung» (Masseneinwanderungsinitiative)
m.Vw.	mit Verweis
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
m.w.Nw.	mit weiteren Nachweisen
m.w.Bsp.	mit weiteren Beispielen
N	Note(n)
NLR	Neue Literatur zum Recht (Schriftenreihe; Basel/Genf/München)
Nr.	Nummer/n
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OFK	Orell Füssli Kommentar
PIFF	Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg Schweiz (Bern)
pol.	politische/r/s
Pra	Die Praxis (Zeitschrift; Basel)
Prof.	Proffessor/in
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal et Revue genevoise de droit public (Zeitschrift ; Genf)
Rz.	Randziffer/n
S.	Seite(n)
s.E.	seines Erachtens
SEM	Staatssekretariat für Migration
SD	Schriften zur Demokratieforschung (Zürich/Basel/Genf)
sic	sic erat scriptum (dt. so stand es geschrieben)
SG	St. Gallen
SGK	St. Galler Kommentar

SGRW	St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft (Schriftenreihe; Zürich/St. Gallen)
SHK	Stämpflis Handkommentar
SJ	La Semaine Judiciaire (Zeitschrift; Genf)
SJZ	Schweizerische Juristen Zeitung (fr. RSJ; Zürich)
SO	Solothurn
sog.	sogenannte/r/s
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSHW	Schweizer Schriften zum Handels- und Wirtschaftsrecht (Zürich/St. Gallen)
ST	Der Schweizer Treuhänder (Zeitschrift; ab Sommer 2015 EF; Zürich)
St.	Sankt (dt. heilig)
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVR	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter
SZ	Schwyz
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht (engl. SRIEL; Zürich)
s-g	sui-generis (Open-Access-Zeitschrift; Bern)
S&R	Sicherheit & Recht (Zeitschrift; Zürich)
u.	und
u.a.	unter anderem
UeBest.	Übergangsbestimmung(en) der aBV
u.U.	unter Umständen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VE	Verfassungsentwurf, Vorentwurf
VGE	Verwaltungsgerichtsentscheid
VGE/BE	Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern
VGE/GR	Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden
VI	Volksinitiative
VIRK	Verwaltungsinterne Redaktionskommission
Vorb. Art.	Vorbemerkungen zu Artikel (zur Angabe der Fundstelle in Kommentaren)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Fortsetzung der Verwaltungsentscheide der Bundesbehörde ab Heft 32; fr. JAAC; Bern)

VR	Völkerrecht
VS	Wallis (fr. Valais)
vs.	versus (dt. gegen)
vUV	vorläufige Umsetzung einer Volksinitiative
VvUV	Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung einer/der/von Volksinitiative(n)
WBT	Weiterbildung Recht Tagungsband der Universität Luzern (Bern)
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins (fr. RJB ou RSJB; Bern)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (bis 1988: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung; Zürich)
ZfR	Zentrum für Rechtsetzungslehre (Schriftenreihe; Zürich/ St. Gallen)
ZH	Zürich
Ziff.	Ziffer/n
zit.	zitiert als
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht (Salzburg)
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (fr. rds; Basel)
ZStöR	Zürcher Studien zum öffentlichen Recht (Schriftenreihe; Zürich/Basel/Genf)
ZStP	Zürcher Studien zum Privatrecht (Schriftenreihe; Zürich/ Basel/Genf)

Rechtsquellen

Nicht offiziell gebräuchliche, sondern durch den Autor geschaffene Erlassabkürzungen sind mit* gekennzeichnet. Das Rechtsquellenverzeichnis enthält neben allen verwendeten Erlassen auch Erlassentwürfe. Es handelt sich bei Entwürfen zwar um Materialien. Da die Arbeit diese aber häufig mit Angabe von Artikeln verwendet, sind sie zur besseren Auffindbarkeit hier zusätzlich aufgeführt.

aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (in der bis zum 31. Dezember 1999 gültigen Fassung)[5]
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz; SR 142.20)
AlkG	Bundesgesetz über die gebrannten Wasser vom 21. Juni 1932 (Alkoholgesetz; SR 680)
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz; SR 822.11)
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (SR 830.1)
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz; SR 142.20) in der bis am 31. Dezember 2018 gültigen Fassung [nachher AIG]
aVlG	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (Vernehmlassungsgesetz; SR 172.061) in der bis zum 31. März 2016 gültigen Fassung
aVlV	Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005 (Vernehmlassungsverordnung; SR 172.061.1) in der bis zum 31. März 2016 gültigen Fassung
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

[5] Aufgehoben durch den Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1998 (BBl 1999 I 162).

BV[1848]	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848[6]*
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (SR 831.40)
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Finanzhaushaltsgesetz; SR 611.0)
FoK	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (Folterkonvention; SR 0.105)
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention; SR 0.142.30)
GPR-ZH	Gesetz [des Kantons Zürich] über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161)
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (SR 171.14)
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987 (SR 291)
KV-ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (SR 131.211)*
MWSTG	Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer vom 12. Juni 2009 (Mehrwertsteuergesetz; SR 641.20)
MWSTV	Mehrwertsteuerverordnung vom 27. November 2009 (SR 641.201)
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
OV-EJPD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999 (SR 172.213.1)
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverordnung (Parlamentsverwaltungsverordnung; SR 171.115).

6 Abgedruckt in *KÖLZ,* Quellenbuch, 447 ff.

PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlung des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz; SR 170.512)
PublV	Verordnung über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 7. Oktober 2015 (Publikationsverordnung; SR 170.512.1)
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (SR 784.40)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SpG	Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007 (Sprachengesetz; SR 441.1)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
VE[1977]	Verfassungsentwurf von 1977[7]*
VE[1995]	Verfassungsentwurf (Vorentwurf) vom 26. Juni 1995[8]*
VE[1996]	(Verfassungs)Entwurf zu einem Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung vom 20. November 1996[9]*
VE-Modell-Studie[1985]	Modell-Studie [Verfassungsentwurf] vom 6. November 1985 des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartements (EJPD)[10]*
VE-VgdA	Vorentwurf zur Verordnung gegen die Abzockerei vom 22. November 2013 [14. Juni 2013][11]
VegüV	Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften vom 20. November 2013 (SR 221.331)
VES	Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund vom 31. Oktober 2007 (SR 124)

7 Siehe Materialienverzeichnis (BBl 1985 III 161 ff.).

8 Siehe Materialienverzeichnis (Separatdruck).

9 Siehe Materialienverzeichnis (BBl 1997 I 589 ff.).

10 Siehe Materialienverzeichnis (BBl 1985 III 189 ff.).

11 Siehe Materialienverzeichnis (Internetquelle) mit weiteren Infos bzgl. des Datums.

VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz; SR 173.32)
VIRK-Regl.	Reglement über die verwaltungsinterne Redaktionskommission vom 1. November 2007[12]
VlG	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (Vernehmlassungsgesetz; SR 172.061)
VlV	Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005 (Vernehmlassungsverordnung; SR 172.061.1)
VPR	Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (SR 161.11)
VRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (SR 0.111)
VRPG-BE	Gesetz [des Kantons Bern] über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (BSG 155.21)*
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz; SR 172.021)
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsmassnahmengesetz; SR 364)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZWG	Bundesgesetz über die Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz, SR 702)
ZWV	Zweitwohnungsverordnung vom 4. Dezember 2015 (SR 702.1)
ZwVO	Verordnung über Zweitwohnung vom 22. August 2012 (SR 702)*

12 Siehe Materialienverzeichnis (Internetquelle).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Diagramm zum Verhältnis der zustandegekommenen Volksinitiativen ohne/mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung 19

Abbildung 2: Grafische Darstellung der Umsetzungsaufträge und -erlasse zur Masseneinwanderungsinitiative 25

Abbildung 3: Grafische Darstellung der Umsetzungsaufträge und -erlasse zur Zweitwohnungsinitiative 27

Abbildung 4: Übersichtsgrafik: Alle vorläufigen Umsetzungen inkl. ihrer Verfassungsgrundlagen. 29

Abbildung 5: Übersichtsgrafik: Kollisionsregeln 111

Abbildung 6: Übersichtstabelle zur Verfassungsauslegung 116

Abbildung 7: Abdruck (Kopie) des amtlichen Stimmzettels für die Eidgenössische Volksabstimmung vom 10. Februar 2019 194

Abbildung 8: Übersichtsgrafik: Selbständiges Bundesverordnungsrecht (Arten/Rechtsgrundlagen/Anwendungsfälle) 219

Abbildung 9: Übersichtsgrafik: Umsetzungsformen (Bundeserlasse) 238

Abbildung 10: Übersichtsgrafik: Normenkontrolle bei Bundeserlassen 252

I. Einleitung

In jüngster Zeit nahmen Volk und Stände öfters eidgenössische Volksinitiativen mit Übergangsbestimmungen an, welche den Bundesrat ermächtigen und verpflichten, innerhalb einer gewissen Frist nach Initiativannahme die notwendigen Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung des Initiativbegehrens zu erlassen (mit Geltung bis zum Inkrafttreten des ordentlichen Ausführungsgesetzes); so z.B. die *Zweitwohnungs-, Minder- oder Masseneinwanderungsinitiative* (Art. 197 Ziff. 9 ff. BV).[1] Diese Verfassungsnormen fordern für eine Übergangszeit (vorläufig) eine rechtssatzmässige Konkretisierung auf Verordnungsstufe. Damit einhergehend stellen sich Fragen bezüglich Art und Umfang derartiger Ermächtigungen, wie sogleich unter dem Aspekt des Untersuchungsgegenstands und des Forschungsziels aufgezeigt wird. 1

1. Untersuchungsgegenstand und Forschungsziel

Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung von eidgenössischen Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg. Die Arbeit untersucht dazu die oben (Rz. 1) geschilderten – und bis anhin rechtswissenschaftlich wenig erforschten – Konstellationen und die dadurch ausgelösten Verordnungsgebungsprozesse (Anwendungsfälle). *Forschungsziel* ist, diese nach gemeinsamen Kriterien rechtlich zu erfassen und im konstitutionellen Gefüge der Erlassformen und -stufen einzuordnen.[2] Als Leit- und Orientierungshilfe dient dabei die folgende Frage: Sind die Kompetenzen des Bundesrats als Verordnungsgeber bei der Umsetzung des Verfassungsauftrags gleich umfassend wie jene des Parlaments, wenn er mittels Übergangsbestimmungen zur vorläufigen Umsetzung ermächtigt wird? 2

Die Arbeit beschränkt sich dabei auf die *bundesrechtliche Umsetzung*. Allfällige Umsetzungshandlungen in den Kantonen bilden ebenso wenig Gegenstand der vorliegenden Untersuchung wie kantonale und kommunale Volksinitiativen und deren Umsetzung.[3] Auch die konkrete materiell-rechtliche vorläufige und 3

---

1 Vgl. die Auflistung aller je zustandegekommenen Volksinitiativen mit Vorgaben zu deren vorläufiger Umsetzung (Anhang 2 mit Abdruck der Vorgabe im Initiativtext). Soweit ersichtlich finden sich in den Kantonen keine ähnlichen Normen (*FUHRER,* Umsetzung, 131).

2 Mit wertvollen ersten Ansätzen z.B. *BOILLET/LAMMERS,* ZBl, 511 ff.

3 Siehe ausführlich zur Umsetzung kantonaler Volksinitiativen *FUHRER,* Umsetzung, 1 ff.

ordentliche Umsetzung der jeweiligen Volksinitiativen steht nicht im Fokus. Sie findet nur so weit Erwähnung, als sie hilft, Erkenntnisse zum Untersuchungsgegenstand zu gewinnen oder jene illustrativ darzustellen.

2. Methodik, Herangehensweise und Aufbau

4 Die vorliegende Schrift ist methodisch als *rechtsdogmatische Arbeit*[4] konzipiert und beruht entsprechend auf einer vertieften Rechtssatz-, Rechtsprechungs-, Fachliteratur- und Dokumentenanalyse (namentlich der Materialien). Das eigenständige V. Kapitel zur Verfassungsauslegung dient dabei dazu, die angewendete Auslegungsmethodik transparent zu machen.

5 Die *Herangehensweise (Forschungshergang)* bestand darin, sämtliche Verfassungsartikel aufzulisten, welche die oben (Rz. 1) umschriebene Konstellation zur Folge haben. Im Anschluss erfolgte die Analyse dieser Artikel und des gegebenenfalls darauf gestützt erlassenen Verordnungsrechts (Anwendungsfälle) hinsichtlich ihrer Entstehung (Erlassverfahren) sowie ihrer Rechtsnatur und -form. Weiter galt es zu klären, welche Möglichkeiten zur Umsetzung einer Volksinitiative bestehen (Umsetzung im Normalfall). Die dabei gewonnenen Kriterien ermöglichten dann die rechtliche Einordnung des Phänomens der vorläufigen Umsetzung (Sonderfall) und letztlich die in dieser Arbeit präsentierte Definition der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg.

6 Aus Gründen der Leserfreundlichkeit weicht die vorliegende Arbeit in ihrem *Aufbau* vom Forschungshergang ab. Sie ist nicht rein erkenntnischronologisch aufgebaut, sondern nimmt vorweg, was unter einer vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative zu verstehen ist *(II.),* und listet die Verfassungsgrundlagen und Anwendungsfälle auf *(III.).* Erst die folgenden Kapitel behandeln dann spezifisch einzelne Aspekte der vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative: Es beginnt mit dem *Kapitel* zur Volksinitiative und der Frage, wie die Verfassungsgrundlage für eine vorläufige Umsetzung entsteht *(IV.).* Es folgt das *(V.)* Kapitel zur Verfassungsauslegung, das die methodische Basis legt, um die neu in Kraft getretenen verfassungsrechtlichen Grundlagen zu interpretieren. Dies ist etwa von Bedeutung, um im Einzelfall die unmittelbare Anwendbarkeit einer Verfassungsnorm festzustellen *(VI.)* oder den verfassungsrechtlichen Umsetzungsauftrag zu ermitteln *(VII.),*

---

4 Vgl. *FORSTMOSER/VOGT,* Einführung, § 5 Rz. 7 ff.; ferner *MÜLLER A.,* Justizforschung, Rz. 12 f.

z.B. im Kontext mit den Gesetzesvorbehalten *(VIII.).* Anschliessend kommen Ausführungen zum Verhältnis zu den politischen Rechten *(IX.),* zur Erlassform *(X.)* sowie zum entsprechenden Rechtsschutz *(XI.)* und Erlassverfahren *(XII.)*. Die gewonnenen Erkenntnisse ermöglichen Rückschlüsse auf die Beweggründe der Initianten *(XIII.)* und auf die Wirkungen und Gefahren der vorläufigen Umsetzung *(XIV.).* Im *Schlusswort* wagt die Arbeit eine Prognose zur vorläufigen Umsetzung verbunden mit einem Appell an die Staatsrechtslehre.

II. Begriffe und die Definition der vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative

1. Ausgangslage und Zielsetzung

7 Die vorliegende Arbeit erörtert die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung von eidgenössischen Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg. Umsetzungsgegenstand bildet dabei prima vista die *eidgenössische Volksinitiative*. Mit deren Annahme durch Volk und Stände tritt der Initiativtext als entsprechende Normierung der Bundesverfassung in Kraft (Art. 195 BV), womit er zum geltenden schweizerischen Verfassungsrecht wird.[5] Das Schrifttum verwendet die in diesem kurzen Abschnitt genannten Begriffe, wie z.B. Volk, Volksinitiative, Umsetzung oder vorläufige Umsetzung, teils uneinheitlich. Ziel dieses Kapitels ist daher die Klarstellung der wesentlichen Begriffe und ihrer Verwendung in der Arbeit, um anschliessend begrifflich widerspruchsfrei umschreiben zu können, was als vorläufige Umsetzung einer Volksinitiative auf dem Verordnungsweg zu verstehen ist (Definition).[6]

2. Terminologie der Arbeit

8 Da Praxis und Lehre gewisse gebräuchliche Begriffe teilweise uneinheitlich verwenden,[7] erfolgt an dieser Stelle eine kurze Klarstellung der für die Arbeit bedeutsamen Begriffsverwendung:

– Als *Ausführungsrecht* bezeichnet die Arbeit sämtliche zur Konkretisierung von Verfassungsnormen dienenden Rechtssätze unterhalb der Verfassungsebene. Als *Ausführungsgesetzgebung* gilt dabei bloss der Erlass von Gesetzen im formellen Sinne. Ist auch die Verordnungsgebung zu erfassen, ist in dieser

5 Art. 15 Abs. 3 BPR. Das Inkrafttreten bzw. die volle Rechtsverbindlichkeit der neuen Verfassungsartikel erfolgt dabei unabhängig von deren Publikation in der AS, welche erst nach der Erwahrung des Abstimmungsergebnisses folgt (BBl 2003 7729; BGE 139 II 243 E. 8 S. 248 f.); zum Erwahrungsbeschluss (verbindliche Feststellung des Abstimmungsergebnisses) durch den Bundesrat siehe Art. 15 Abs. 1 u. Abs. 2 BPR, zur dringlichen Rechtsänderung vor Ablauf der Erwahrung Abs. 4. Siehe dazu hinten Rz. 97 ff.

6 Siehe zur allgemeinen Terminologie Rz. 8 f.; zu den spezifischen Definitionen Rz. 10 ff.

7 *NOBS,* SGRW, 15 m.Vw. auf AUER.

Arbeit von *Ausführungsrechtsetzung* die Rede, wenn es spezifisch um das Verordnungsrecht geht, von *Ausführungsbestimmungen und -verordnungen*.[8]

- In dieser Weise verwendet die Arbeit die Begriffe *Gesetzgeber*[9] und *Gesetzgebung*. Die Begriffe beziehen sich hinsichtlich des Organs und des Verfahrens stets nur auf das formelle Gesetz und nicht auf Verordnungen (materielles Gesetz).[10] Ausnahmen – wie z.B. bei der Auslegung von Art. 182 Abs. 2 BV[11] – werden entsprechend signalisiert.
- Die Arbeit verwendet den Begriff *Parlament* als Synonym für die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; andernfalls stellt sie klar einen präzisierenden Bezug zu Kanton oder Gemeinde her.
- Hinsichtlich des Begriffs *rechtsetzend* hält sich die Arbeit an die Legaldefinition von Art. 22 Abs. 4 Parlamentsgesetz (ParlG);[12] zudem sind unter den synonym verwendeten Begriffen *Norm* und *Bestimmung* stets rechtsetzende Normen und Bestimmungen (Rechtssätze) gemeint.
- Soweit die Arbeit nicht präzisierend einen Bezug zum kantonalen Verfassungsrecht herstellt, steht der Begriff *Verfassung* stets für die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV).
- Ohne präzisierende Zusätze stehen die Begriffe *Verordnung* und *Verordnungsgebung* in der Arbeit für bundesrätliche Rechtsverordnungen und deren Erlassverfahren.[13]
- Der Begriff *Volk* ist in der vorliegenden Arbeit eng im Sinne seiner spezifisch verfassungsrechtlichen Bedeutung zu verstehen. Er erfasst sämtliche Individuen, die Träger politischer Rechte im Sinne von Art. 136 Abs. 1 BV sind, mit anderen Worten das Stimmvolk.[14] Gemeint ist also jener Bevölkerungsteil, der von der Verfassung zur förmlichen Mitwirkung an der Willens-

8 Siehe zur Herleitung dieser Begriffsverwendung hinten Rz. 10 und Rz. 416 ff.

9 Siehe zum Gesetzgeber als Organ *WULLSCHLEGER,* BStR, 89 f.

10 Zu den Begriffen formelles/materielles Gesetz z.B. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 45 Rz. 3 ff.

11 Siehe zum Verständnis von Art. 182 Abs. 2 BV hinten Rz. 444 ff.

12 *«Als rechtsetzend gelten Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen.»* (Art. 22 Abs. 4 ParlG).

13 Siehe ausführlich zu den verschiedenen Verordnungsarten hinten Rz. 422 ff.

14 *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 306.

bildung des Staats berufen – und somit letztlich Staatsorgan[15] – ist.[16] Anknüpfende Begriffe wie *Volkswille, Volksrechte*[17] oder *Volksentscheide* basieren auf dem vorangehenden Volksverständnis.

– Für die vier arbeitsspezifisch zentralen Volksinitiativen verwendet die Arbeit meist nur die nachfolgenden Kurzformen: *1. Augustinitiative* für Eidgenössische Volksinitiative «für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag (‹1. August-Initiative›)»; *Zweitwohnungsinitiative* für die Eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen!»; *Minderinitiative* für die Eidgenössische Volksinitiative «gegen die Abzockerei»; *Masseneinwanderungsinitiative* (MEI) für die Eidgenössische Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung».

9 Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit den Schlüsselbegriffen wie *«Umsetzung»* und *«Volksinitiative»* sowie deren Kombination ist Gegenstand des nachfolgenden Titels. Die Verkürzung «vorläufige Umsetzung» steht jeweils für vorläufige Umsetzung der Volksinitiative.[18]

3. Umsetzung von Volksinitiativen

10 Zur Bestimmung der nachfolgenden, auch im Titel des vorliegenden Werks enthaltenen Schlüsselbegriffe orientiert sich die Arbeit am verfassungsrechtlichen Begriffsverständnis. Bestehen dabei Unklarheiten oder Verständnisspielräume, erfolgen für die Arbeit massgebende Definitionen.[19]

3.1 Begriff der «Umsetzung»

11 Die Verfassung verwendet den Begriff der *Umsetzung* mehrfach, einerseits mit Bezug aufs Bundesrecht, andererseits mit Bezug auf Volksentscheide und völkerrechtliche Verträge.[20] Dabei ist Umsetzung mehrheitlich als «Konkretisierung

15 *Hangartner/Kley,* Rechte, Rz. 327.

16 *Nobs,* SGRW, 19. Zum Begriff des Volkes in der BV *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 259 ff.

17 Siehe dazu *Hangartner/Kley,* Rechte, Rz. 306 ff.; *Mannhart Gomes,* ASR, 5 f.

18 Siehe zur massgebenden Definition der vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 28 ff.

19 Siehe z.B. die massgebende Definition der Umsetzung i.e.S. hinten in Rz. 13.

20 Art. 46, 156, 164 u. Art. 141*a* BV; vgl. ferner *Nussbaum,* LeGes, 20.

bestehenden Rechts durch zusätzliche generell-abstrakte Normen niedriger Stufe»[21] zu verstehen. Umsetzung besteht demnach z.B. in der Konkretisierung von Gesetzesnormen in einer Verordnung oder von völkerrechtlichen Verträgen in Bundesgesetz und Verordnung, wobei sie häufig mit Gestaltungsspielräumen verbunden ist.[22] Ein weitergehendes Verständnis des Begriffs findet sich im Rahmen von Art. 46 BV: Er erfasst hier sämtliche Handlungen staatlicher Organe, die dazu beitragen, dass Erlassbestimmungen tatsächlich angewendet werden. Umsetzung umfasst daher neben dem Erlass konkretisierender Rechtsnormen auch den eigentlichen Vollzug im Sinne der gesetzesverwirklichenden Staatstätigkeit von der Rechtsanwendung bis zu deren Vollstreckung.[23] Nach diesem Verständnis fungiert Umsetzung als eine Art Oberbegriff, der sowohl die Umsetzung im engeren Sinne als auch den Vollzug beinhaltet.[24]

3.1.1 Kein einheitlicher Gebrauch

Eine einheitliche Begriffsdefinition lässt sich der Verfassung nicht entnehmen, denn was im Rahmen von Art. 46 BV Sinn ergibt, geht für andere Artikel zu weit. Erschwerend kommt hinzu, dass die Verfassung die Begriffe der Umsetzung und des Vollzugs nicht eindeutig auseinanderhält und sie teilweise als Synonyme verwendet. So sprechen Art. 74 Abs. 3 und Art. 80 Abs. 3 BV bloss von Vollzug und nicht von Umsetzung oder von beidem, obwohl nach obiger Terminologie klarerweise die Umsetzung im engeren Sinne gemeint wäre.[25] Überdies bestehen Unterschiede zwischen den verschiedenen sprachlichen Fassungen, z.B. in Art. 182 Abs. 2 BV zwischen Vollzug und der französischen Version «mise en œuvre», was für Umsetzung steht. 12

---

21 Glf-Module, A Rz. 268; so z.B. in Art. 141*a* Abs. 1 Ziff. 3 od. Art. 164 Abs. 1 Bst. f BV.

22 Glf-Module, A Rz. 268; vgl. auch *Waldmann,* LeGes, 526.

23 Vgl. SGK-*Egli,* Art. 46 N 11; *Biaggini,* OFK, Art. 46 N 2; *Wiget,* PIFF, 92; *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 962; *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 818 f.

24 Glf, Rz. 355; Glf-Module, A Rz. 268 f.; von einem Oberbegriff «Umsetzung» sprach auch die KdK (Kernvernehmlassung KDK, 108, 116); vgl. *Nussbaum,* LeGes, 20; eine Definition findet sich z.B. auch bei *Waldmann,* LeGes, 526, wonach der Umsetzungsvorgang *«alle staatlichen Massnahmen zur rechtlichen und tatsächlichen Verwirklichung der in der Verfassungsnorm enthaltenen Anordnungen, Aufträge oder Ziel- und Wertvorgaben»* umfasst, also z.B. auch die Rechtsanwendung im Einzelfall; vgl. ferner die begriffliche Differenzierung zwischen Vollzug und Umsetzung im Kontext der Gewährleistung von Grund- und Menschenrechten bei *Wyttenbach,* Umsetzung, 298 f.

25 Glf, Rz. 355; vgl. SGK-*Errass,* Art. 80 N 37; ferner *Fuhrer,* Umsetzung, 11 f.

3.1.2 Massgebende Definition (Umsetzung i.e.S.)

13 Die vorliegende Arbeit verwendet den Begriff Umsetzung im Sinne der *engeren Begriffsdefinition*. Sie bezeichnet nachfolgend demnach nur die Konkretisierung bestehenden Rechts durch den Erlass zusätzlicher Rechtssätze (meist) niedriger Stufe[26] als Umsetzung. Dabei gilt folgende Hierarchieabstufung unter den Rechtssätzen: Zuoberst steht die Bundesverfassung, gefolgt vom Bundesgesetz, der Verordnung der Bundesversammlung und der Bundesverordnung.[27] Nachgeordnet ist das kantonale Recht, wiederum mit denselben Hierarchiestufen.[28]

3.2 Begriff der «Volksinitiative»

14 Der *Begriff der Volksinitiative* kommt in der Bundesverfassung mehrfach[29] vor und steht für das Institut, mit dem eine Teilmenge der Stimmberechtigten (Volk) auf Bundesebene den Prozess auf Änderung, Ergänzung oder Aufhebung der Verfassung einleiten kann.[30] Die Bundesverfassung sieht dabei drei Typen von Volksinitiativen vor:[31] Anhand des Regelungsgegenstands (Begehren) ist vorab zwischen der Volksinitiative auf Totalrevision (Art. 138 BV) und der Volksinitiative auf Teilrevision (Art. 139 BV) zu unterscheiden.[32]

---

26 Eine Umsetzung von Verfassungsrecht auf Verfassungsstufe, wie dies z.B. die Durchsetzungsinitiative anstrebte (siehe dazu hinten Rz. 290), wäre nicht erfasst. Dagegen wäre die Umsetzung eines Gesetzes (Gesetzesauftrag) mittels konkretisierenden Gesetzesrechts – was kaum den Normalfall bilden wird – möglich.

27 Vgl. *Tschannen,* Staatsrecht, § 8 Rz. 1 ff.; BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 163 N 11 ff.

28 Vgl. Art. 49 Abs. 1 BV; BSK-BV-*Waldmann,* Art. 49 N 4 ff.

29 Art. 136, Art. 138, Art. 139, Art. 140 Abs. 2 Bst. a und b, Art. 156 Abs. 3 Bst. a und b, Art. 173 Abs. 1 Bst. f sowie Art. 196 Ziff. 1 BV.

30 Siehe Art. 138 f. BV. Der Begriff Initiative stammt ursprünglich vom lateinischen Verb initiare mit der Bedeutung «den Anfang machen, einleiten» ab (vgl. *Hangartner/Kley,* Rechte, Rz. 364; *Caviezel,* PIFF, 27). Er taucht in der Schweiz das erste Mal um 1845 auf (*Kölz,* Verfassungsgeschichte, 472) und ist in Kombination mit dem Wort Volk insofern schlüssig, als damit eine Handlung (Befugnis) umschrieben wird, mit der das Volk einen Prozess einleitet, nämlich auf Bundesebene die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung der Verfassung; Gesetzgebung und Literatur verwenden die Begriffe Volksinitiative, Initiative, Initiativ- und Volksbegehren meist als Synonym (*Hangartner/Kley,* Rechte, Rz. 364; *Kley,* Staatsrecht, § 24 Rz. 55).

31 Siehe z.B. *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 2158.

32 Art. 138 bzw. Art. 139 Abs. 2 BV; *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1772.

3.2.1 Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung

Gemäss *Art. 138 BV* können 100'000 Stimmberechtigte mittels Volksinitiative die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen (Abs. 1).[33] Dabei beschränkt sich das Begehren, welches dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden soll (Abs. 2), auf die Grundsatzfrage, ob ein Verfahren auf Totalrevision einzuleiten sei oder nicht.[34] Die Annahme dieser sog. Grundsatz- oder Vorabstimmung[35] durchs Volk erfordert die Neuwahl von Bundesversammlung und Bundesrat.[36] Die neu gewählte Bundesversammlung verabschiedet mittels Bundesbeschluss einen Verfassungsentwurf, der Volk und Ständen zur obligatorischen Abstimmung vorgelegt wird und bei deren Zustimmung als neue Verfassung in Kraft tritt.[37] 15

---

33 Ausführlich zur Initiative auf Totalrevision, *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 771 ff. Seit 1874 kam es zu einer bzw. zwei Totalrevisionsinitiative/n: 1880 die Notenbankmonopolinitiative, die eigentlich eine Teilrevisionsinitiative darstellte, und 1934 die sog. Frontisteninitiative. Volk und Stände lehnten beide ab (*TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 3, 45).

34 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 45; *GRISEL,* Initiative, Rz. 455 f.; Art. 96 ParlG statuiert dies auf Gesetzesstufe. Ansonsten ist das parlamentarische Verfahren zur Abstimmung – auch mangels Praxis – kaum geregelt; eine Analogie zur Handhabung des Verfahrens zur Initiative auf Teilrevision ist naheliegend (ParlG-Komm.-*HÄUSLER,* Art. 96 N 5 f.). Art. 138 BV äussert sich nicht zur Form der Initiative der Totalrevision. Während h.L. u. Bundesrat die Volksinitiative auf Totalrevision der Form der allgemeinen Anregung zuordnen, empfehlen andere Lehrmeinungen m.E. zu Recht die in Art. 139 BV gebräuchliche Terminologie nicht auf Totalrevisionsinitiative anzuwenden, da sie nicht für diese, sondern bloss für Initiativen auf Teilrevision geschaffen wurde (letztgenannter Ansicht SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Art. 138 N 13 f. m.w.H.; *BIAGGINI,* OFK, Art. 138 N 7). Neben dem reinen Begehren auf Totalrevision – ähnlich der allgemeinen Anregung – dürfen die Initianten zwar Direktiven im Hinblick auf die angestrebte neue Verfassungsordnung abgeben (SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Art. 138 N 16; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 45; ablehnend *BIAGGINI,* OFK, Art. 138 N 7; *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 777) nicht dagegen einen ausgearbeiteten Entwurf (*TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 45 f.; a.A. SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Art. 138 N 16). Beinhaltet ein Begehren auf Totalrevision jedoch sachliche Forderungen, ist dieses als Begehren auf Teilrevision zu erfassen, mit den dazu gehörigen Verfahrensfolgen (*VON ARX,* CG, 45 f.; a.A. *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 777). Das Institut der Totalrevisionsinitiative richtet sich von seiner Entwicklung bis in die Gegenwart (2019) stark nach dem System der repräsentativen Demokratie, da es das Parlament zwar zum Handeln zwingt, ihm aber nicht vorschreibt, wie es dies zu erledigen hat (vgl. *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 778 f).

35 Diese befasst sich erst mit der Grundsatzfrage der Vornahme einer Totalrevision und erfordert, im Unterschied zu einer allenfalls anschliessenden Abstimmung über den neuen Verfassungsentwurf, kein Ständemehr (Art. 193 Abs. 2 BV); vgl. *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1773; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 2162.

36 Vgl. Art. 193 Abs. 3 u. Art. 175 Abs. 2 BV.

37 Vgl. Art. 192 Abs. 2, Art. 140 Abs. 1 Bst. a, Art. 142 u. Art. 195 BV; zum Verfahrensablauf siehe *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 45 ff.; *GRISEL,* Initiative, Rz. 461 ff.

3.2.2 Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

16 Die Volksinitiative auf Teilrevision, auch Partialrevision genannt, ist die Befugnis von 100'000 Stimmberechtigten (Art. 139 Abs. 1 BV), den Prozess auf Änderung, Aufhebung oder Erlass einzelner Verfassungsbestimmungen – Revision eines Teils der BV – in Gang zu setzen.[38] *Gegenstand* des Begehrens auf Teilrevision ist mit anderen Worten die Änderung des Wortlauts (formelle Revision) eines Teils der Bundesverfassung.[39]

17 Die Verfassung sieht für die Volksinitiative auf Teilrevision *zwei Erscheinungsformen* vor (Art. 139 Abs. 2 BV):

18 – In *Form der allgemeinen Anregung* stellt das Begehren einen Auftrag an das Parlament dar, eine Verfassungsänderung im Sinne der Initianten auszuarbeiten.[40] Zur Bestimmung der Stossrichtung der Revision ist die Initiative mit entsprechenden Richtlinien zu versehen.[41] Ist die Bundesversammlung mit der Stossrichtung der allgemeinen Anregung einverstanden, so arbeitet sie die Teilrevision im Sinne der Initiative aus und legt diese dem Volk zur Abstimmung vor; andernfalls kommt ihr Ablehnungsentscheid vors Volk; heisst das Volk die Initiative gut, so hat die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten (Art. 139 Abs. 4 BV).[42]

19 – In der zweiten Form umfasst das Begehren auf Änderung des Wortlauts eines Verfassungsteils bereits einen abschliessend vor- und ausformulierten Entwurf, was die Bezeichnung *Volksinitiative auf Teilrevision in Form des ausgearbeiteten Entwurfs* oder *vorformulierte Volksinitiative auf Teilrevision* erklärt.[43]

---

38 *ROHNER,* SD, 14; ausführlich *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 802 ff.

39 *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 813.

40 Art. 139 Abs. 4 BV; *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 830 f. sowie zur Abgrenzung zur Totalrevision, Rz. 814 ff.

41 Idealerweise bezeichnen Richtlinien die zu revidierenden Artikel. Im Minimum sollten sie die allg. Leitideen des Begehrens ersichtlich machen. Andernfalls ist das Parlament nicht in der Lage eine entsprechende Vorlage (3. Satz von Art. 139 Abs. 4 BV) zu erarbeiten; *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 832.

42 Siehe auch Art. 103 f. ParlG; zum Verfahren SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Art. 139 N 62 ff.

43 Vgl. *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 813; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 58.

Letztgenannter Typus ist in der Praxis im Vergleich zu den übrigen Initiativformen von zentraler Bedeutung.[44] Er betrifft zudem den Untersuchungsgegenstand, weshalb ihn das nachfolgende Kapitel zur Verfassungsgrundlage der vorläufigen Umsetzung eingehend behandelt.[45] Soweit die Arbeit in nachfolgenden Kapiteln – z.B. im Kontext der Umsetzung – den Begriff «Volksinitiative» verwendet, ist stets die *eidgenössische Volksinitiative auf Teilrevision in Form des ausgearbeiteten Entwurfs* oder, kürzer umschrieben, die vorformulierte Volksinitiative gemeint. 20

3.3 Bedeutung von «Umsetzung von Volksinitiativen»

Umsetzung steht, wie erwähnt, für die Konkretisierung bestehenden Rechts durch den Erlass zusätzlicher Rechtssätze (meist) niedriger Stufe. Eidgenössische Volksinitiativen können daher nur umgesetzt – d.h. durch untergeordnetes Recht konkretisiert – werden, wenn sie selbst erfolgreich ins schweizerische Verfassungsrecht überführt wurden. Dies geschieht umgehend mit Annahme der Volksinitiative durch Volk und Stände.[46] Die Umsetzung von Volksinitiativen ist daher stets eine *rechtssatzmässige Konkretisierung von Verfassungsrecht*. Mit anderen Worten, die mit Annahme durch Volk und Stände in Kraft getretenen neuen Verfassungsbestimmungen sind mittels Rechtssätzen niedriger Normstufe zu konkretisieren. Auf Bundesebene ist dies gleichbedeutend mit einer Konkretisierung in Bundesgesetzen und/oder in Verordnungen, wie das Kapitel zur Umsetzungsform aufzeigt.[47] Beim Verordnungsrecht handelt es sich dabei um Regierungsverordnungen. Verordnungen der Bundesversammlung (Parlamentsverordnungen) sind zwar theoretisch möglich, in der Praxis aber nicht von nennenswerter Bedeutung.[48] 21

Das Produkt der Umsetzung, d.h. die zur rechtssatzmässigen Realisierung geschaffenen Erlasse, bezeichnet das Bundesgericht zutreffend als *Ausführungsrecht*. Der Terminus passt als Überbegriff zu den von der Verfassung für die Umsetzung 22

44 Vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 3; ferner die Auflistung der zustandegekommenen Volksinitiativen (Anhang 1).

45 Siehe ausführlich zur vorformulierten Volksinitiative auf Teilrevision hinten Rz. 64 ff.

46 Art. 195 BV u. Art. 15 Abs. 3 BPR; siehe dazu vorne Fn. 5 sowie hinten Rz. 98 f.

47 Siehe ausführlich zum Ausführungsrecht (Umsetzungsnormierung) hinten Rz. 416 ff.

48 Siehe ausführlich zu den verschiedenen Verordnungsarten hinten Rz. 424 ff.

verwendeten Begriffen «Ausführungsgesetzgebung» und «Ausführungsbestimmungen».[49]

4. Vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen

23 Basierend auf den Ausführungen und der Definition zur Umsetzung von Volksinitiativen (Grundform) erfassen die nachfolgenden Abschnitte den Untersuchungsgegenstand (Spezialform) begrifflich und definieren, was unter der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen zu verstehen ist.[50]

24 Wie die Ausführungen hinten aufzeigen, handelt es sich bei der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen um eine bis anhin rechtsdogmatisch weder terminologisch noch anderweitig als eigenständige Rechtsfigur erfasste Spezialform der Umsetzung von Volksinitiativen. Zur Benennung dieses *verfassungsrechtlichen Phänomens* orientiert sich die Arbeit wie zuvor am Verfassungstext, namentlich an Wörtern und Textstellen, welche die neue Rechtsfigur im Verfassungsrecht verankern und wesentlich kennzeichnen, und ergänzt damit die bestehende Terminologie um einen neuen Terminus. Dass sich darin das zentrale Kennzeichen der Rechtsfigur widerspiegelt, ist naheliegend, bezweckt und m.E. sinnvoll.[51] Die massgebende Definition samt den dazugehörigen Kennzeichen erschliesst sich aber letztlich nicht aus der Terminologie. Sie bildet vielmehr das Resultat der vorliegenden Arbeit.[52]

---

49 BGE 139 II 243 E. 10 S. 252; siehe dazu vorne Rz. 8 sowie hinten Rz. 416 ff.

50 Siehe zum Begriff der Umsetzung vorne Rz. 10 ff., zur vorläufigen Umsetzung Rz. 25 ff.

51 Juristische Begriffe sollten m.E. soweit möglich selbsterklärend sein und sich möglichst widerspruchsfrei in die bestehende Terminologie einfügen (siehe *WYSS,* BVR, 53).

52 Siehe hinten zu Verfassungsgrundlage und Anwendungsfälle Rz. 32 ff., zur Entstehung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung Rz. 63 ff., zur Interpretationsmethodik Rz. 113 ff., zur Frage der direkten Anwendbarkeit Rz. 238 ff., zum Umsetzungsauftrag Rz. 278 ff., zur Erlassform der Umsetzung Rz. 416 ff., zum Erlassverfahren Rz. 507 ff., zu den Beweggründen der Initianten Rz. 603 und zu den Gefahren der vorläufigen Umsetzung Rz. 617 ff.

4.1 Begriff der «vorläufigen Umsetzung»

Die Begriffe «vorläufig» und «vorläufige Umsetzung» existieren als solche nicht in der Verfassung. Die Verfassung verwendet das Adjektiv «vorübergehend» in Art. 100 Abs. 5 und Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2,[53] jedoch nicht in Kombination mit den Worten «umsetzen» oder «Umsetzung». In beiden Fällen zeigt das Adjektiv die begrenzte Dauer der jeweiligen staatlichen Handlung an. In Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV besteht zudem ein direkter Zusammenhang zur Umsetzung, da der Begriff dort die begrenzte Geltungsdauer der auf dem Verordnungsweg zu erlassenden Ausführungsbestimmungen signalisiert: 25

> *«Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Art. 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.»* (Hervorhebung durch Autor hinzugefügt)

Die Konkretisierung des bestehenden Rechts – im vorliegenden Beispiel Art. 121*a* BV – erfolgt diesfalls bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes vorerst einmal auf Verordnungsstufe. Die Verfassung signalisiert den *vorläufigen Charakter* derartiger Ausführungsbestimmungen auch mit folgender Umschreibung, wie sie sich z.B. in Art. 197 Ziff. 10 findet: 26

> *«Bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen erlässt der Bundesrat innerhalb eines Jahres nach Annahme von Artikel 95 Absatz 3 durch Volk und Stände die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.»*

Ähnliche zeitliche Vorgaben macht die Verfassung in Art. 197 Ziff. 9 sowie in Art. 196 Ziff. 9 BV. Aus den Formulierungen geht klar hervor, dass dem jeweiligen bundesrätlichen Verordnungsrecht nur *für eine begrenzte Dauer* – sprich vorübergehend und vorläufig – Geltung zukommt, nämlich bis die ordentliche Ausführungsgesetzgebung dieses ablöst.[54] Es kann deshalb von einer *vorläufigen,*[55] *vorübergehenden, temporären, zwischenzeitlichen, provisorischen oder zeitweiligen Umsetzung oder Umsetzung ad interim* gesprochen werden. 27

---

53 Die französische und italienische Fassung verwenden in Art. 100 Abs. 5 («temporairement, bzw. «a titolo transitorio») und Art. 197 Ziff. 11 BV («provisoirement» bzw. «provisoriamente») jeweils unterschiedliche Adverbien und Umschreibungen.

54 Siehe spezifisch zur Vorläufigkeit des Umsetzungsauftrags hinten Rz. 148 ff.

55 Von vorläufiger Umsetzung von Volksinitiativen sprechend BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 44; vgl. auch *Boillet/Lammers,* ZBl, 517 f. und *Waldmann,* LeGes, 531.

4.2 Massgebende Definition

28 Als *«vorläufige Umsetzung einer Volksinitiative»* bezeichnet die vorliegende Arbeit aufgrund der bisherigen und nachfolgenden Ausführungen zu Begriffen und Theorie …

> *… die Konkretisierung der nach Annahme durch Volk und Stände in Kraft getretenen neuen Verfassungsbestimmungen durch den Erlass von selbständigem, nicht notrechtlichem Verordnungsrecht, dessen Geltungsdauer in der Regel durch das Inkrafttreten der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung begrenzt ist;*

29 … oder mit anderen Worten …

> *… die Konkretisierung der mit Annahme der vorformulierten Volksinitiative durch Volk und Stände zum Verfassungsbestandteil gewordenen neuen Verfassungsbestimmungen mittels selbständigen Verordnungsrechts, welches der Bundesrat für die Zeit bis zum Inkrafttreten der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung erlassen muss und allein gestützt auf die Ermächtigung in den neu in Kraft getretenen und zu konkretisierenden Verfassungsbestimmungen erlassen kann. Das Verordnungsrecht ist dabei in der Regel bis zum Inkrafttreten des entsprechenden Ausführungsgesetzes von Bedeutung.*

30 Eine vorläufige Umsetzung auf Bundesebene bestimmt sich demnach anhand der folgenden *vier Erkennungsmerkmale* (kumulativ): Es handelt sich um Verordnungsrecht des Bundesrats, …

- das unmittelbar auf die Verfassung gestützt ergeht *(selbständiges Verordnungsrecht);*[56]
- *sach- und nicht notrechtlicher Natur* (d.h. weder auf Art. 184 Abs. 3 oder Art. 185 Abs. 3 BV gestützt erlassenes Verordnungsrecht);[57]
- welches die mit Annahme einer vorformulierten Volksinitiative[58] von Volk und Stände *neu in Kraft getretene Verfassungsbestimmung konkretisiert*[59] und

---

56 Siehe zur Qualifikation der Verordnung bei der vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 434 ff.

57 Siehe zur Qualifikation der Verordnungsart bei der vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 434 ff. sowie spezifisch zum Notverordnungsrecht Rz. 354 ff. und Rz. 429.

58 Siehe zur Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung in Form des ausgearbeiteten Entwurfs vorne Rz. 16 f. sowie ausführlich hinten Rz. 64 ff.

59 Siehe zum Inkrafttreten der Verfassungsnormen vorne Fn. 5 sowie hinten Rz. 97 ff.; zum Umsetzungsauftrag Rz. 278 ff. und spezifisch zur Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung Rz. 295 ff. Es ist möglich, dass dabei die Übergangsbestimmung das Inkrafttreten der Hauptnorm regelt, wie dies bei Art. 20 Abs. 1 Uebest. zu Art. 116bis aBV der Fall war (siehe dazu Fn. 209).

– dessen *Bedeutung* mit dem Inkrafttreten des ordentlichen Ausführungsgesetzes (Bundesgesetz i.S.v. Art. 163 Abs. 1 BV) – zumindest in dessen Umfang – *erlischt*.[60]

Wie aus Definition und Erkennungsmerkmalen ersichtlich, hängt eine vorläufige Umsetzung von der zu konkretisierenden Verfassungsbestimmung ab. Ob eine vorläufige Umsetzung demnach erforderlich ist, bestimmt die Ausgestaltung der Verfassungsnorm respektive die darin enthaltenen Vorgaben (Verfassungsauftrag zur Rechtsetzung).[61] Diese Vorgaben bilden die Grundlage für die vorläufige Umsetzung, die definitionsgemäss nur auf dem Verordnungsweg erfolgen kann. 31

60 Siehe ausführlich zur resolutiv bedingten Ausgestaltung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 297 ff. und zum Spezialfall der Bundesfeiertagsverordnung Rz. 322.

61 Siehe zum Umsetzungsauftrag hinten Rz. 278 ff. und spezifisch betreffend die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung Rz. 295 ff.

III. Verfassungsgrundlage der vorläufigen Umsetzung: Vorkommen und Anwendungsfälle

1. Ausgangslage und Zielsetzung

32 Wie das vorherige Kapitel aufzeigte, bedarf die vorläufige Umsetzung der Volksinitiative einer Grundlage in der Verfassung.[62] Das vorliegende Kapitel zeigt auf, wann ein Verfassungsartikel eine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung enthält. Sind die Normkriterien dafür definiert, lässt sich feststellen, wie viele Artikel mit Vorgaben für eine vorläufige Umsetzung existieren (Vorkommen). Die Analyse dieser Verfassungsartikel mit solchen Vorgaben erlaubt dann wiederum Rückschlüsse auf unterschiedliche Erscheinungsformen sowie auf bereits bestehende oder zukünftige vorläufige Umsetzungen.[63] Es geht auch darum, den Umfang des Phänomens der vorläufigen Umsetzung und deren Entstehungsgeschichte sowie eine mögliche Entwicklung ersichtlich zu machen und abzuschätzen.

2. Vorgabe für eine vorläufige Umsetzung der Volksinitiative

33 In Anbetracht der massgebenden Definition der vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative[64] – sowie gestützt auf die bereits dazu erfolgten und die noch kommenden Ausführungen – bedürfen Verfassungsnormen nachfolgender *Erkenntnismerkmale,* um eine vorläufige Umsetzung zu ermöglichen.

62 Siehe vorne Rz. 28 ff. sowie hinten ausführlich zum Verfassungsauftrag zur Rechtsetzung Rz. 278 ff. bzw. spezifisch zur vorläufigen Umsetzung Rz. 295 ff.

63 Siehe zu den Verfassungsnormkriterien der vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 33 ff., zu den Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung Rz. 37 ff. und den Anwendungsfällen Rz. 48 ff.

64 Siehe vorne die Definition der vorläufigen Umsetzung in Rz. 29 f.

2.1 Verfassungsnormkriterien

Um eine vorläufige Umsetzung zu ermöglichen, muss die Verfassungsnorm (kumulativ) die folgenden Kriterien aufweisen: 34

- durch Annahme einer vorformulierten Volksinitiative durch Volk und Stände zum Verfassungsbestandteil geworden sein;[65]
- eine – zumindest subsidiäre – Ermächtigung und Verpflichtung des Bundesrats zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (Kompetenzgrundlage für selbständiges, d.h. direkt auf die Verfassung gestützt erlassenes Verordnungsrecht) enthalten;[66]
- sowie zumindest eine zeitliche Vorgabe zu Beginn und/oder Ende der Dauer aufweisen, für welche der Bundesrat gegebenenfalls derartige Bestimmungen erlassen soll. Eine explizite Nennung der zeitlichen Begrenzung durch das Inkrafttreten der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung ist dabei nicht zwingend erforderlich;[67] und
- es darf sich nicht um eine notrechtliche Kompetenzgrundlage im Sinne von Art. 184 Abs. 3 oder Art. 185 Abs. 3 BV handeln.[68]

Erfüllt eine Verfassungsnorm die genannten Kriterien, enthält sie die *Vorgabe für eine vorläufige Umsetzung,* wie z.B. Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV (Übergangsbestimmung zu Art. 121*a* – Steuerung der Zuwanderung) oder die sogleich abgedruckte Ziffer 10 von Art. 197 BV (Minderinitiative): 35

> *«Bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen erlässt der Bundesrat innerhalb eines Jahres nach Annahme von Artikel 95 Absatz 3 durch Volk und Stände die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.»*

Wie viele Bestimmungen mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung in der Verfassung verankert oder zumindest für diese geplant waren, ist Gegenstand der nächsten Abschnitte. Eine vertiefte Analyse und Qualifikation des rechtlichen Inhalts solcher Vorgaben erfolgt im Kapitel zum Umsetzungsauftrag.[69] 36

---

65 Siehe zur Entstehung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung bzw. der Volksinitiative als Ursprung hinten Rz. 63 ff.

66 Siehe zum Verfassungsauftrag zur vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 295 ff., allg. zu den Verordnungsarten Rz. 424 ff. und spezifisch zum vorläufigen Verordnungsrecht Rz. 434.

67 Siehe zur Vorläufigkeit des Verordnungsrechts hinten Rz. 317 ff.

68 Siehe zum Notverordnungsrecht hinten Rz. 354 ff. u. 429.

69 Siehe zum Umsetzungsauftrag hinten Rz. 278 ff., insb. Rz. 295 ff. (vorläufige Umsetzung).

2.2 Vorkommen

37 Basierend auf den Normkriterien der Verfassungsgrundlage zur vorläufigen Umsetzung klärt die vorliegende Arbeit, ob neben den bereits genannten Beispielen noch weitere Verfassungsartikel mit solchen Vorgaben zustande kamen oder zumindest zur Debatte standen. Dazu untersuchte sie neben den Verfassungsnormen, die auf Volksinitiativen zurückgehen, alle je zustandegekommenen[70] Volksinitiativen beider Formen – d.h. auch diejenigen, die infolge eines Rückzugs oder eines Neins an der Urne nicht zu einer Verfassungsänderung geführt haben – materiellrechtlich daraufhin, ob sie Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung enthalten.[71]

2.2.1 Vom erstmaligen Auftreten bis in die Gegenwart

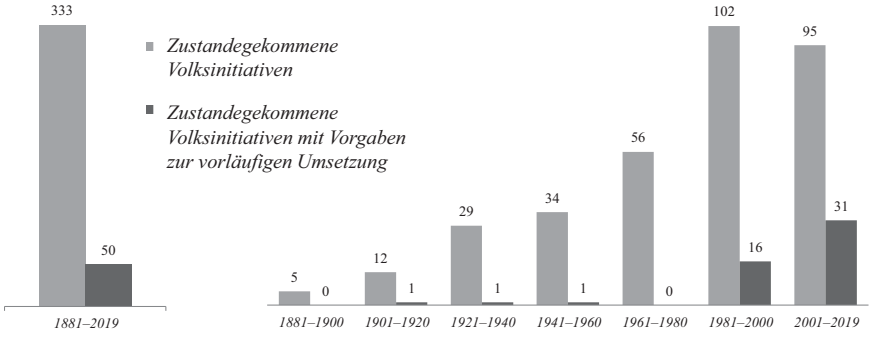
38 Erstmals mit einer Volksinitiative mit Vorgabe zu deren vorläufiger Umsetzung konfrontiert sahen sich die Stimmberechtigten im Jahre 1910 anlässlich der Abstimmung zur Volksinitiative «Proporzwahl des Nationalrates».[72] Seither kamen 50 Volksinitiativen zustande, welche die Möglichkeit einer vorläufigen Umsetzung vorsahen. Davon gelangten 34 zur Abstimmung. Damit beinhaltet unter den zwischenzeitlich (bis März 2019) insgesamt 333 zustandegekommenen Volksinitiativen (beide Formen) durchschnittlich ungefähr jede siebte die Idee einer vorläufigen Umsetzung:[73]

70 Als zustandegekommen gilt die Volksinitiative, wenn die Kriterien nach Art. 139 Abs. 1 BV erfüllt sind, also die 100'000 gültigen Unterschriften der Stimmberechtigten innert der 18-monatigen Frist vorliegen (siehe zur Feststellung bzw. dem Verfahren hinten Rz. 72 f.).

71 Siehe dazu hinten in Anhang 1 und 2 die Auflistung sämtlicher je zustandegekommener Volksinitiativen und deren Auswertung auf das Vorliegen einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung.

72 BBl 1910 V 427; *«Art. 73 […] Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen. Bis zum Erlass eines Bundesgesetzes wird die Ausführung durch eine Verordnung des Bundesrates geregelt»* (BBl 1910 I 477).

73 Vgl. Auflistung aller bis anhin zustandegekommener Eidg. Volksinitiativen (beide Formen) hinten in Anhang 1. Die Grafik zeigt das Verhältnis der Volksinitiativen mit/ohne Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung (links in absoluten Zahlen [März 2019], rechts auf der Basis von 20-Jahresschritten).



39

In der Tendenz bauen Initiativkomitees die *Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung deutlich häufiger* ein als noch vor zehn oder erst recht vor vierzig Jahren. Unter den zwanzig *jüngst* zustandegekommenen Volksinitiativen enthält bereits *jede zweite* in ihrem Initiativtext solch eine Vorgabe.[74] Von den total 22 vorformulierten Volksinitiativen, die Volk und Stände an der Urne gutgeheissen haben, enthalten vier eine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung. Unter den Revisionen der aktuellen Verfassung sind es dabei bis anhin drei von zehn und damit fast jede dritte Verfassungsänderung.[75] 40

2.2.2 Viermal in der Verfassung

Volk und Stände nahmen insgesamt erst *vier* Initiativtexte mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative an: die *1. August-,* die *Minder-,* die *Zweitwohnungs-* sowie zuletzt die *Masseneinwanderungsinitiative*.[76] Obwohl die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung bereits seit über hundert Jahren existiert, ist ihre Verankerung in der Verfassung demnach ein *relativ junges Phänomen*: So fand die Vorgabe erstmals 1993 sowie dreimal in den letzten sieben Jahren seit 2012 Eingang in die Verfassung. 41

74 Siehe ebd. die Auflistung aller bis anhin zustandegekommener Eidg. Volksinitiativen.

75 Siehe dazu die Auflistungen hinten in Anhang 1 und Anhang 2.

76 Am 26. September 1993 die Eidgenössische Volksinitiative «für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag (‹1. August-Initiative›)»; am 11.März 2012 die Eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»; am 3. März 2013 die Eidgenössische Volksinitiative «gegen die Abzockerei» und zuletzt am 9. Februar 2014 die Eidgenössische Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»; vgl. ferner *Boillet/Lammers,* ZBl, 517 f.

42 Mit Annahme der genannten vier Volksinitiativen auf Teilrevision der Verfassung durch Volk und Stände wurden chronologisch folgende Artikel zu neuem Verfassungsrecht: Art. 116bis und Art. 20 UeBest. aBV (entspricht Art. 110 Abs. 3 und *Art. 196 Ziff. 9 BV* – 1. Augustinitiative); Art. 75*b* und *Art. 197 Ziff. 9 BV* (Zweitwohnungsinitiative); Art. 95 Abs. 3 und *Art. 197 Ziff. 10 BV* (Minderinitiative) sowie Art. 121*a* und *Art. 197 Ziff. 11 BV* (Masseneinwanderungsinitiative). Dabei fällt auf, dass die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung jeweils nicht in der Hauptnorm, sondern in den zugehörigen Übergangsbestimmungen angesiedelt sind; so z.B. in Art. 196 Ziff. 9 Abs. 1 zu Art. 110 Abs. 3 BV:[77]

> *«Bis zum Inkrafttreten der geänderten Bundesgesetzgebung regelt der Bundesrat die Einzelheiten.»*

43 Im Wortlaut ähnlich aufgebaut ist die Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 8 zu Art. 121 BV *(Ausschaffungsinitiative)*. Diese spricht aber mit dem Begriff «Gesetzgeber» gemäss Lehre klar die Bundesversammlung als ordentliches Gesetzgebungsorgan[78] und nicht den Bundesrat an. Sie entspricht folglich nicht den Verfassungsnormkriterien für eine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung.

2.3 Systematik und Form

44 Die ersten beiden Volksinitiativen, die eine vorläufige Umsetzung vorsahen (die Volksinitiativen «Proporzwahl des Nationalrates» und «Wählbarkeit der Bundesbeamten in den Nationalrat»), nahmen die Vorgabe der vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative im selben Artikel wie das sachliche Hauptanliegen auf. Alle nachfolgenden Volksinitiativen mit einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung verankerten diese dagegen in einer Übergangsbestimmung. Die Vorgaben scheinen heutzutage stets im Nachgang zur materiell-rechtlichen Hauptnorm in einer Übergangsbestimmung normiert zu sein.[79] Dementsprechend stellt die *Platzierung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung in der Übergangsbestimmung* zwar kein konstituierendes, aber ein in der Praxis zur aktuellen Verfassung bis anhin

77 Siehe die übrigen erwähnten Übergangsbestimmungen abgedruckt in Rz. 35, 303 u. 305.

78 Vgl. BSK-BV-*ACHERMANN,* Art. 197 Ziff. 9 N 1 f.

79 Siehe Angabe zur Fundstelle der Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung bei allen zustandegekommenen Eidg. Volksinitiativen mit solchen Vorgaben in Anhang 2.

bestehendes *Erkennungsmerkmal* dar. Die Platzierung der Vorgabe in einer Übergangsbestimmung ist nachvollziehbar, birgt aber auch gewisse Gefahren.[80]

2.3.1 Übergangsbestimmungen und deren Funktion

Die Übergangsbestimmungen der Verfassung (Art. 196 f. BV) haben folgende Aufgabe: Sie regeln das Inkrafttreten neuer Verfassungsnormen in Abweichung von Art. 195 BV (sofortiges Inkrafttreten nach Annahme durch Volk und Stände)[81], normieren vorläufige Regeln oder setzen Fristen für den Erlass von Ausführungsvorschriften.[82] Die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative enthalten teils Fristen[83] – häufiger aber Bedingungen[84] – betreffend den Erlasszeitpunkt des Ausführungsrechts. Insofern *passen die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung verfassungssystematisch in die Übergangsbestimmungen*.[85] Die Verordnungskompetenz des Bundesrats, die als solche zwar eher in die Hauptnorm gehörte, steht auf diese Weise nur in den Übergangsbestimmungen. Von Interesse (empirisch unerforscht) ist in dem Kontext, welche Rolle die Übergangsbestimmungen im Verhältnis zur Hauptnorm (Initiativtext) für das Stimmverhalten der Stimmbürgerschaft spielt. So besteht die Gefahr, dass die Stimmbürgerschaft die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung kaum beachtet, da sie nicht in der Hauptnorm steht, sondern nur in der Übergangsbestimmung.[86] Die verfassungssystematische Platzierung der Verordnungskompetenz ist m.E. nichts- 45

---

80 Siehe Rz. 45. Der Auftrag zur vorläufigen Umsetzung besteht unabhängig von seiner verfassungssystematischen Platzierung. Diese kann daher kein massgebendes Kriterium sein.

81 Siehe zum Inkrafttreten von Verfassungsnormen hinten Rz. 97 ff.

82 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 5 Rz. 14; vgl. SGK-*MÜLLER R.P.,* Vorb. Art. 196–197 N 1 ff. und betreffend Übergangsordnungen generell *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 344 ff.

83 So z.B. die Jahresfrist in Art. 197 Ziff. 10 BV (Minderinitiative); vgl. ferner die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung in den zustandegekommenen Volksinitiativen (Anhang 2).

84 So z.B. die Bedingung des fehlenden Ausführungsgesetzes in Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 (Zweitwohnungsinitiative) und Ziff. 11 Abs. 2 BV (Masseneinwanderungsinitiative); zu den Bedingungen in den Vorgaben sogleich Rz. 46 sowie ausführlich hinten Rz. 295 ff.

85 Vgl. zur verfassungssystematischen Einordnung der Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung auch hinten Rz. 318.

86 Vgl. dazu hinten Rz. 603. Sollte sich der Verdacht erhärten, dass die bundesrätliche Ermächtigung zur vorläufigen Umsetzung und die damit einhergehenden Gefahren und Risiken (Rz. 617 ff.) nur aufgrund ihrer Platzierung in den Übergangsbestimmungen bei der Stimmbürgerschaft keinerlei Beachtung findet – wovon m.E. in dieser Absolutheit nicht auszugehen ist –, so wäre diesfalls aus staatsrechtlicher und verfassungssystematischer Sicht, die Verankerung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung in der Hauptnorm zu fordern.

destoweniger vertretbar, da den Ausführungsverordnungen nur eine vorläufige Geltung[87] zukommt.

2.3.2 Zwei Formen von Umsetzungsaufträgen

46 Die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative enthalten einen Verfassungsauftrag an den Bundesrat zum Erlass von ausführendem Verordnungsrecht.[88] Im Vergleich der bisherigen vier Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung in der Verfassung lassen sich zwei Formen unterscheiden: Entweder ist der Umsetzungsauftrag einfach bedingt oder doppelt bedingt ausgestaltet. Nur resolutiv und damit *einfach bedingt* ausgestaltet sind Art. 196 Ziff. 9 BV (1. Augustinitiative) und Art. 197 Ziff. 10 BV (Minderinitiative).[89] Die anderen zwei Vorgaben, also Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 (Zweitwohnungsinitiative) und Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV (Masseneinwanderungsinitiative), verknüpfen den Umsetzungsauftrag dagegen zusätzlich mit einer Suspensivbedingung und sind damit *doppelt bedingt*. Die bundesrätliche Verordnungskompetenz besteht diesfalls erst ab Bedingungseintritt. In den genannten zwei Fällen hing die bundesrätliche Kompetenz davon ab, dass am vorgegebenen Stichdatum des Fristablaufs kein Ausführungsgesetz in Kraft stand.[90]

2.4 Über die gesamte politische Bandbreite

47 Die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung im Initiativtext ist kein Indiz für eine politische Stossrichtung des Initiativanliegens. So finden sich Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung in Volksinitiativen aus dem linken politischen Umfeld, aus der politischen Mitte sowie in solchen aus dem rechten politischen Lager.[91] Während z.B. die Zweitwohnungsinitiative, ihr Anliegen und die dahinterstehende

87 Siehe zur Vorläufigkeit des Verordnungsrechts hinten Rz. 317 ff.

88 Siehe zur Qualifikation der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung als Verfassungsaufträge zum Erlass von vorläufigem Ausführungsverordnungsrecht und den verschiedenen Bedingungen hinten Rz. 295 ff.

89 Siehe zur einfach bedingt ausgestalteten Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 297 ff.

90 Siehe zur zweifach bedingt ausgestalteten Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 302 ff.

91 Vgl. z.B. die Volksinitiativen mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung (siehe hinten in Anhang 2) mit den zugehörigen Informationen bei *ROHNER,* SD, 304 ff. und *LINDER/BOLLIGER/RIELLE,* Handbuch, 19 ff.

Stiftung «Helvetia Nostra» politisch eher links einzuordnen sind, stammen die Masseneinwanderungsinitiative und das damit verfolgte Anliegen aus politisch rechtskonservativen Kreisen (SVP).[92]

3. Fälle der vorläufigen Umsetzung

Wie aufgezeigt, existieren zurzeit in der Verfassung *vier Artikel inklusive zugehöriger Übergangsbestimmungen,* die den Bundesrat zum Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht ermächtigen und verpflichten. Da diese Verfassungsaufträge zur Rechtsetzung zum Teil suspensiv bedingt ausgestaltet sind, müssen sie nicht zwingend zu vorläufigem Verordnungsrecht führen. Bei suspensiv bedingter Ausgestaltung beauftragen und verpflichten sie den Bundesrat nur bei Bedingungseintritt zum Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht.[93] Im vorliegenden Kapitel zeigt die Arbeit kurz auf, in welchen Fällen die verfassungsrechtliche Möglichkeit in der Praxis tatsächlich zu vorläufigem Verordnungsrecht führte und wann nicht. 48

3.1 Realisierungspraxis: Von der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung zur effektiven vorläufigen Umsetzung

Ausgehend von den vier Übergangsbestimmungen, die Vorgaben für eine vorläufige Umsetzung der Volksinitiative enthalten,[94] zeigt die vorliegende Arbeit auf, ob der Bundesrat im Zusammenhang mit den einschlägigen Verfassungsnormen vor Inkrafttreten eines entsprechenden Ausführungsgesetzes Verordnungsrecht schuf. Anschliessend folgt dessen Einstufung anhand der Kriterien der massgebenden Definition als vorläufige Umsetzung. 49

92 Siehe zur Masseneinwanderungsinitiative BSK-BV-*Uebersax,* Art. 121*a* N 1; ferner zur Zweitwohnungsinitiative BSK-BV-*Alig/Griffel,* Art. 75*b* N 1 ff.

93 Siehe zur Qualifikation der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative als Verfassungsaufträge zum Erlass von vorläufigem Ausführungsverordnungsrecht und den verschiedenen Bedingungen hinten Rz. 295 ff.

94 Siehe zur Auflistung der Verfassungsartikel mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 41 ff.

50 Bei *drei von vier* Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung erliess der Bundesrat ausführendes Verordnungsrecht (Erstumsetzung)[95]:

- Innert ca. acht Monaten seit Annahme der *1. Augustinitiative* erliess der Bundesrat gestützt auf Art. 20 Abs. 2 Übest. aBV die Verordnung vom 30. Mai 1994 über den Bundesfeiertag (SR 116), welche am 1. Juni 1994 zusammen mit Art. 116[bis] aBV in Kraft trat.[96]
- Der Bundesrat erliess zur Umsetzung der *Zweitwohnungsinitiative* innert 164 Tagen[97] seit deren Annahme durch Volks und Stände am 11. März 2012 die Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 *(ZwVO)* und setzte diese auf den 1. Januar 2013 in Kraft.[98]

51 – In Anwendung von Art. 95 Abs. 3 und Art. 197 Ziff. 10 BV erliess der Bundesrat zur Umsetzung der *Minderinitiative* die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften vom 20. November 2013 *(VegüV),* welche auf den 1. Januar 2014 und damit innerhalb der vorgegebenen Jahresfrist in Kraft trat.[99]

52 – Die Umsetzung der *Masseneinwanderungsinitiative* erfolgte vorerst in der Anpassung des Ausländergesetzes (AuG). Auf Geheiss des Bundesrats eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) dazu am 11. Februar 2015 zum Vorentwurf der AuG-Änderungen ein Vernehmlassungsverfahren mit Frist bis am 28. Mai 2015.[100] In Anschluss an das parlamentarische Verfahren erliess die Bundesversammlung mit Beschluss vom 16. Dezember 2016 die Anpassungen des AuG an Art. 121*a* BV. Die Inkraftsetzung der AuG-Änderung erfolgte letztlich auf den 1. Januar 2018.[101] Der Bundesrat hatte im Vorfeld dazu *kein vorläufiges Verordnungsrecht* gestützt auf die Ermächtigungsklausel in Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 i.V.m. Art. 121*a* BV erlassen, obwohl er für kurze Zeit über die Kompetenz verfügt hätte – oder grafisch verdeutlicht:

---

95 Siehe zur bundesrätlichen Erstumsetzung hinten Rz. 560 ff. und den Gefahren Rz. 618 ff.

96 Vgl. SGK-*GÄCHTER,* Art. 110 N 40.

97 Die 164 Tage ergeben sich aus den Tagen zwischen der Annahme der Volksinitiative durch Volk und Stände am 11. März 2012 und dem Verordnungsdatum vom 22. August 2012 (Gutheissung durch den Bundesrat; *SCHEIDEGGER,* INR, 88).

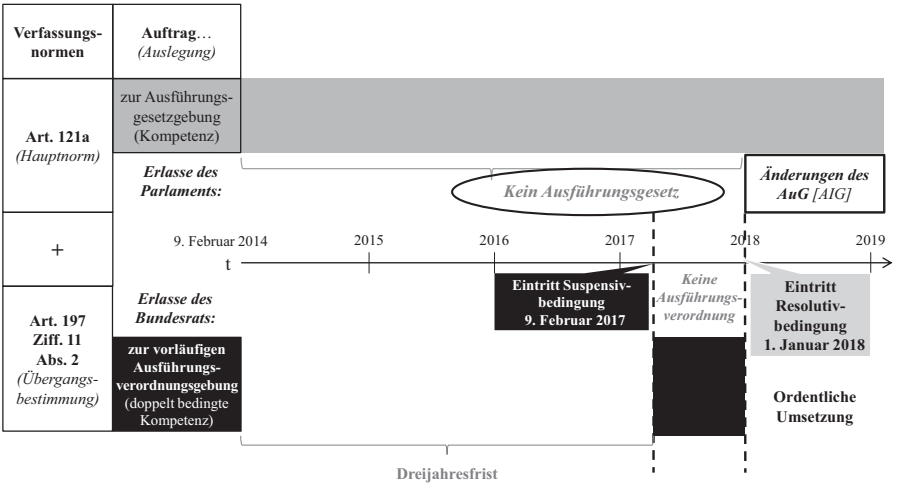
98 Siehe zu Inkrafttreten Art. 9 Abs. 1 ZwVO; vgl. SHK-ZWG-*WOLF/NUSPLIGER,* Einleitung N 1; *NORER,* WBT, 27 f.; siehe hinten zum Erlass der ZwVO Rz. 314 ff., Rz. 439 u. 587.

99 Siehe dazu *HOCHSTRASSER,* SSHW, Rz. 25 ff.; *ZIHLER,* ST, 46; *HUBER,* ZStP, Rz. 26 ff.

100 BS-EJPD-AuG, 1.

101 Siehe BBl 2016 8917 ff.; *BÜCHLER,* Jahrbuch, 430 f.; *VON RÜTTE,* Jahrbuch, 476 ff.

53



3.2 Drei Verordnungen (Anwendungsfälle)

Wie die Praxis zur Realisierung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung aufzeigt, existieren bis anhin drei Fälle, in denen der Bundesrat der Ausführungsgesetzgebung vorangehendes Verordnungsrecht erliess: *die Verordnung zum Bundesfeiertag, die VegüV und die ZwVO*. Aber nur die ersten beiden Verordnungen stellen vollumfänglich vorläufiges Verordnungsrecht im Sinne des Untersuchungsgegenstands und der massgebenden Definition dar. Nur sie stützen sich vollumfänglich auf die Ermächtigungsklausel in der Übergangsbestimmung. Bei ihnen erliess der Bundesrat zur Konkretisierung der nach Annahme durch Volk und Stände neu in Kraft getretenen Verfassungsartikel selbständiges, nicht notrechtliches Verordnungsrecht, dessen Bedeutung in der Regel mit dem Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung erlischt: 54

– Am 26. September 1993 nahmen Volk und Stände die 1. Augustinitiative an. Zur Konkretisierung des neuen Art. 116bis aBV erliess der Bundesrat daraufhin gestützt auf Art. 20 Abs. 2 Uebest. aBV die *Verordnung vom 30. Mai 1994 über den Bundesfeiertag (SR 116),* die am 1. Juni 1994 zusammen mit

Art. 116[bis] aBV in Kraft trat und im Umfang der späteren Ausführungsgesetzgebung im ArG an Bedeutung verlor.[102]

– Am 3. März 2013 nahmen Volk und Stände die Minderinitiative an. Der Bundesrat erliess anschliessend gestützt auf Art. 95 Abs. 3 i.V.m. Art. 197 Ziff. 10 BV die *Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften vom 20. November 2013 (VegüV),*[103] die zurzeit noch in Kraft ist und in näherer Zukunft durch die Aktienrechtsrevision im OR (Ausführungsgesetz) abgelöst werden soll.

55 Leicht anders verhält es sich bei der *Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 (ZwVO):* Der Bundesrat erliess diese zur Konkretisierung der am 11. März 2012 von Volk und Ständen angenommene Zweitwohnungsinitiative (innert 164 Tagen seit deren Annahme) und setzte sie auf den 1. Januar 2013 in Kraft. Die infolge der Abstimmung zum Verfassungsbestandteil gewordenen Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 (Übergangsbestimmung) i.V.m. Art. 75*b* BV ermächtigen und verpflichten den Bundesrat jedoch nur zum Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht unter der Suspensivbedingung, dass nicht innerhalb von zwei Jahren eine Ausführungsgesetzgebung in Kraft steht. Ob die Bedingung eingetreten gewesen war oder nicht, hätte sich folglich erst am 11. März 2014 definitiv beurteilen lassen. Wohl angesichts dessen stützte der Bundesrat die ZwVO – so die Angabe in deren Ingress – auf die allgemeine Vollzugskompetenz in Art. 182 Abs. 2 BV. Letztgenannte Variante ist m.E. unzulässig[104], aber zumindest insoweit für die Zeitspanne vom 1. Januar 2013 bis am 11. März 2014 nachvollziehbar, als der Bundesrat sich nicht auf die suspensiv bedingte und mangels Bedingungseintritt zu diesem Zeitpunkt noch nicht wirksame Ermächtigungsklausel in Art. 197 Ziff. 9 BV[105] stützen konnte. Da am 11. März 2014 keine Ausführungsgesetzgebung in Kraft stand (Bedingungseintritt), gilt die ZwVO erst für ihre Geltungsdauer *ab dem 11. März 2014* ohne Zweifel als *vorläufige Umsetzung der Volksinitiative* im Sinne der vorliegenden Arbeit.[106]

---

102 Vgl. SGK-*Gächter,* Art. 110 N 40; SHK-ArG-*Portmann/Petrovic,* Art. 20*a* N 4 f. Siehe zur Geltungsdauer und zum Umstand, dass die Bundesfeiertagsverordnung noch immer in Kraft ist hinten Rz. 322.

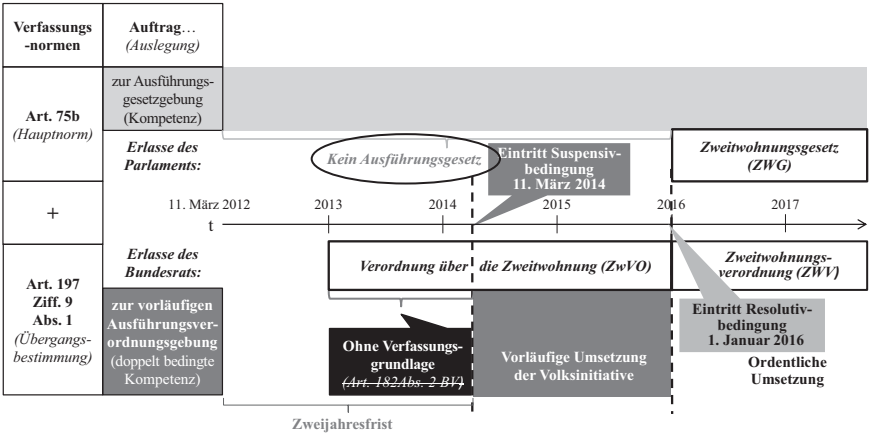
103 Siehe dazu *Hochstrasser,* SSHW, Rz. 25 ff.; *Zihler,* ST, 46.

104 Siehe ausführlich zum Verhältnis der vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative zu Art. 182 Abs. 2 BV hinten Rz. 444 ff.

105 Art. 197 Ziff. 9 BV ermächtigt und verpflichtet den Bundesrat erst, soweit erforderlich Erstellung, Verkauf und Grundbuchregistrierung auf Verordnungsstufe zu regeln, falls am 11. März 2014 kein zugehöriges Ausführungsgesetz vorliegt; vgl. hinten Rz. 303 f. u. Rz. 438 f.

106 Siehe zur Einstufung der ZwVO hinten Rz. 314 ff.

Grafisch verdeutlicht dies die Anordnung der unterschiedlichen *Umsetzungsaufträge und -erlasse zur Zweitwohnungsinitiative* auf einer *Zeitachse:* 56



Bis anhin existieren daher *zwei klare Fälle* der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen und *ein Sonderfall (ZwVO).* Bei Letzterem gilt die Verordnung nicht für die gesamte Zeit ab deren Inkraftsetzung, sondern erst ab Bedingungseintritt als vorläufige Umsetzung im Sinne der vorliegenden Arbeit. 57

4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Das Konzept, eine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative im Initiativtext zu verankern, tauchte erstmals im Jahre 1910 in einer eidgenössischen Abstimmung auf. Eingang in die Verfassung fand die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung jedoch erst mit Annahme der 1. Augustinitiative im September 1993. Mit Annahme der Zweitwohnungs-, Minder- und Masseneinwanderungsinitiative enthält die *Verfassung insgesamt vier solcher Vorgaben* (Rz. 38 ff. und Übersichtsgrafik in Rz. 62). Das Konzept findet in der Tendenz immer häufiger Berücksichtigung bei der Redaktion der Initiativtexte: Während auf die insgesamt 333 je zustandegekommenen vorformulierten Volksinitiativen im Schnitt nur jede siebte eine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung aufweist, enthält unter den jüngsten zwanzig zustandegekommenen vorformulierten Volksinitiativen jede zweite eine solche (Rz. 38 ff.). 58

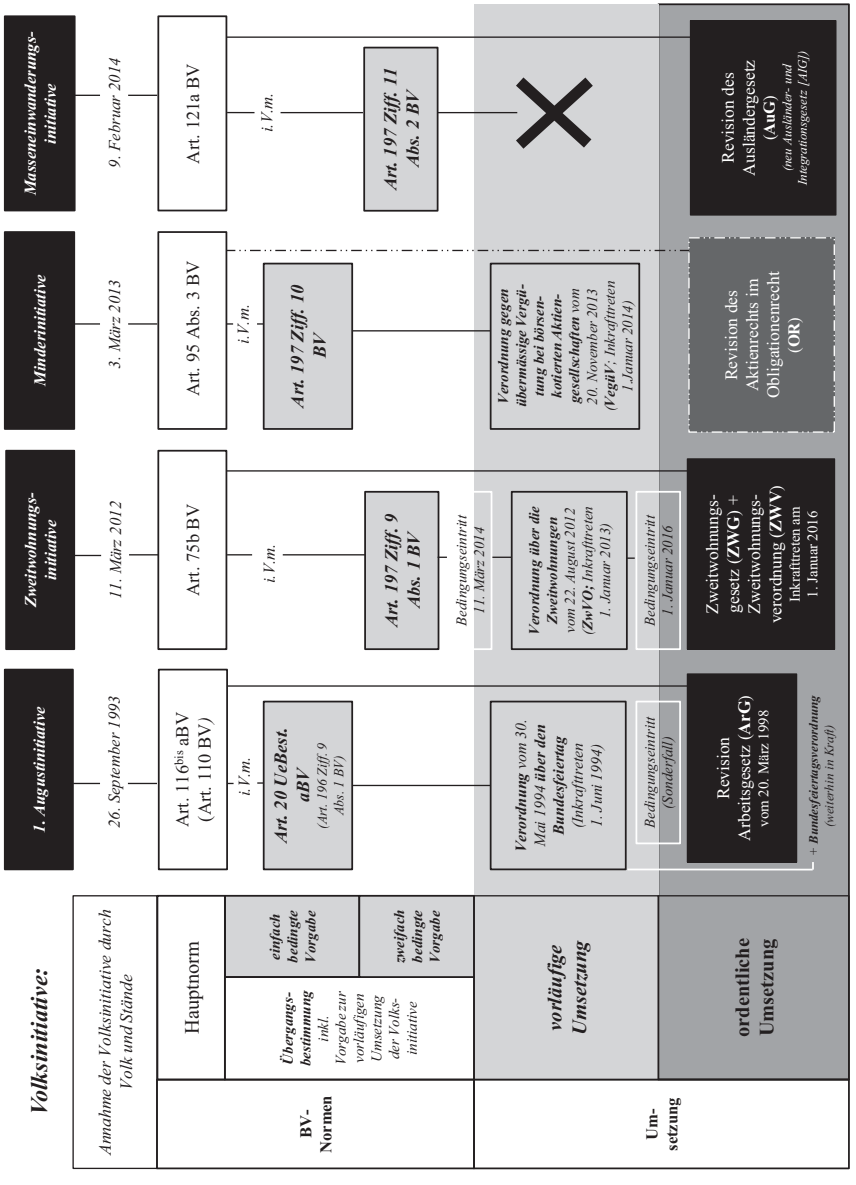
59 Eine Verfassungsnorm enthält die *Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung,* wenn sie *(i.)* durch Annahme einer vorformulierten Volksinitiative durch Volk und Stände zum Verfassungsbestandteil wurde, *(ii.)* den Bundesrat – zumindest subsidiär – zum Erlass von Ausführungsbestimmungen ermächtigt und verpflichtet (Kompetenzgrundlage für selbständiges Verordnungsrecht) und *(iii.)* dabei zumindest eine zeitliche Vorgabe zu Beginn und/oder Ende der Dauer macht, für welche der Bundesrat gegebenenfalls derartige Bestimmungen erlassen soll. Es darf sich *(iv.)* aber nicht um eine notrechtliche Kompetenzgrundlage im Sinne von Art. 184 Abs. 3 oder Art. 185 Abs. 3 BV handeln (kumulativ; Rz. 33). Die verfassungssystematische Platzierung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung in den *Übergangsbestimmungen* trifft zwar bis anhin auf sämtliche Fälle in der Verfassung zu, stellt jedoch kein konstituierendes Merkmal der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung dar (Rz. 44 f.).

60 Die *vier Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung* in der Verfassung (Rz. 41 ff.) finden sich in Art. 196 Ziff. 9 Abs. 1 (1. Augustinitiative), Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 (Zweitwohnungsinitiative), Art. 197 Ziff. 10 (Minderinitiative) und Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV (Masseneinwanderungsinitiative). Die Vorgaben lassen sich in *zwei Formen* unterteilen: Je nachdem, ob sie nur resolutiv bedingt ausgestaltet sind oder den Umsetzungsauftrag zusätzlich von einer Suspensivbedingung abhängig machen, handelt es sich um *einfach oder zweifach bedingte Umsetzungsaufträge*. Während Art. 196 Ziff. 9 Abs. 1 und Art. 197 Ziff. 10 BV einfach bedingt ausgestaltet sind, zählen Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 und Ziff. 11 Abs. 2 BV zu den zweifach bedingten Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung (Rz. 46).

61 Bis anhin erliess der Bundesrat gestützt auf die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung *dreimal vorläufiges Verordnungsrecht,* nämlich die Verordnung gegen die übermässige Vergütung bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV) sowie die Bundesfeiertags- und die Zweitwohnungsverordnung (ZwVO). Letztere gilt dabei nicht für die gesamte Zeit ab deren Inkrafttreten, sondern erst ab dem Zeitpunkt des Bedingungseintritts als vorläufige Umsetzung im Sinne der vorliegenden Arbeit und stellt in dieser Hinsicht einen *Sonderfall* dar (Rz. 54 ff. sowie ausführlich hinten in Rz. 311 ff.).

5. Übersichtsgrafik: Alle vorläufigen Umsetzungen inkl. ihrer Verfassungsgrundlagen

62



IV. Entstehung und Initianten der Verfassungsgrundlage: Von der Volksinitiative zur Vorgabe

1. Ausgangslage und Zielsetzung

63 Als Umsetzung einer Volksinitiative – unabhängig ob ordentlich oder vorläufig – gilt, wie gesehen, die rechtssatzmässige Konkretisierung des mit Annahme durch Volk und Stände neu in Kraft getretenen Verfassungsrechts. Das vorliegende Kapitel widmet sich der *eidgenössischen Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung in Form des ausgearbeiteten Entwurfs* (vorformulierte Volksinitiative). Es geht darum, zu klären, wie die Vorgabe (Auftrag) zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative in die Verfassung gelangt, wer daran beteiligt ist und wer deren Ausgestaltung beeinflusst. Dazu erfolgen kurze Erläuterungen zu Rechtsgrundlagen, Rechtsnatur und Ausgestaltung des Instituts (ausgearbeiteter Entwurf und dessen Redaktion). Anschliessend liegt der Fokus auf dem Verfahren von der Lancierung der Volksinitiative bis hin zur Verfassungsrevision. Von Interesse ist dabei u.a., ob Gültigkeitskriterien und -prüfungen allenfalls als vorgelagerte Schranke einer vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen fungieren können. Es folgen einige Ausführungen zur Funktion der Volksinitiative im Allgemeinen, die in gewissem Umfang auch im Kontext der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen gelten. Sie helfen zudem die politischen Beweggründe zur Forderung nach einer vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative – sowie die Wirkung und Gefahren der vorläufigen Umsetzung – besser zu verstehen.[107]

2. Vorformulierte Volksinitiative auf Teilrevision

64 Die sog. vorformulierte Volksinitiative auf Teilrevision ist die Befugnis von 100’000 Stimmberechtigten (Art. 139 Abs. 1 BV), den Prozess auf Änderung, Aufhebung oder Erlass einzelner Verfassungsbestimmungen – mittels ausgearbeitetem Entwurf (Form) – in Gang zu setzen.[108] *Gegenstand* des Begehrens auf

---

107 Siehe hinten zur Rechtsnatur Rz. 65 f.; zum ausgearbeiteten Entwurf Rz. 67 ff.; zum Initiativverfahren Rz. 71 ff. – insb. zur Gültigkeit Rz. 76 ff. – zur Funktion der vorformulierten Volksinitiative und zu möglichen Beweggründen zur vorläufigen Umsetzung Rz. 100 ff.

108 *ROHNER,* SD, 14; ausführlich *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 802 ff.

Teilrevision ist dabei die Änderung des Wortlauts (formelle Revision) eines Teils der Bundesverfassung nach Vorgabe eines bereits abschliessend vor- und ausformulierten Entwurfs.[109]

2.1 Rechtsnatur und materieller Gehalt

Das Initiativrecht, welches die vorformulierte Volksinitiative auf Teilrevision einschliesst, ist ein *Vorschlagsrecht:* Es gibt einem Bruchteil der Stimmberechtigten das Recht, das Verfahren auf Verfassungsänderung einzuleiten.[110] Das Rechtsinstitut der Volksinitiative weist dabei – ähnlich dem Stimmrecht – einen dualen Rechtscharakter auf: Es ist entsprechend zugleich Individualrecht als auch organschaftliches Recht (Dualität der Volksinitiative). Einerseits verleiht das Institut als Aktualisierung des Stimmrechts für ein spezifisches Verfahren in der Verfassungsgebung jedem einzelnen Stimmberechtigten ein subjektives verfassungsmässiges Recht; andererseits gewährleistet die Volksinitiative, aus institutioneller Sicht, das Recht der Stimmberechtigten in ihrer Gesamtheit (bzw. bereits einer Teilmenge davon), über eine unmittelbare Einflussmöglichkeit auf den Prozess der Verfassungsgebung (objektives, organschaftliches Recht) zu verfügen.[111] 65

Das Initiativrecht umfasst als *Konkretisierung des Stimmrechts* für ein spezifisches Verfahren in der Verfassungsgebung folgende Aspekte: zunächst das Recht auf Lancierung einer Volksinitiative sowie das Recht auf deren Unterzeichnung (Art. 136 Abs. 2 BV) – so besteht z.B. der Anspruch auf behördlich ungehindertes Sammeln von Unterschriften. Zudem besteht der Anspruch, dass zulässig zustandegekommene Initiativen zuzulassen und von den Behörden an die Hand zu nehmen sind; sodann geniesst der Wortlaut der vorformulierten Volksinitiative verfassungsrechtlichen Schutz.[112] 66

2.2 Ausgearbeiterer Entwurf (Initiativtext)

Der ausgearbeitete Entwurf ist das Begehren, eine oder mehrere Verfassungsnormen wie vorgegeben zu erlassen, abzuändern oder aufzuheben. Er enthält dementsprechend als Vorgabe den *fertig redigierten Wortlaut der Neuerung* in 67

109 Vgl. *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 813; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 58.

110 Siehe *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 370 f.; vgl. *BISAZ,* FS-Auer, 137.

111 Ausführlich *NOBS,* SGRW, 26 ff. m.w.H.; vgl. *GRISEL,* Initiative, Rz. 447 ff.

112 Vgl. SGK-*KLEY,* Art. 136 N 13 f.; zum Wortlaut Art. 99 ParlG sowie sogleich Rz. 68 f.

sprachlicher Übereinstimmung in Deutsch, Französisch und Italienisch.[113] Es gelten die allgemeinen Gültigkeitsschranken – Einheit von Form und Materie, das zwingende Völkerrecht und die faktische Durchführbarkeit. Abgesehen davon enthält die Verfassung keine redaktionellen Vorgaben. Solange der ausgearbeitete Entwurf besagte Schranken respektiert, darf er daher alles gültig zum Gegenstand machen. Er kann Delegationsnormen, Verfassungsaufträge zur Rechtsetzung oder Zielbestimmungen enthalten und entsprechend auch die *Vorgabe für eine vorläufige Umsetzung*.[114] Ob das Begehren auf Verfassungsteilrevision einen Passus (Auftrag) zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative aufweist, liegt folglich alleine im redaktionellen Ermessen des Initiativkomitees.

2.2.1 Redaktion und Initiativkomitee

68 Die Ausarbeitung von vorformulierten Volksinitiativen (Initiativtext) übernehmen *Parteien, Interessengruppen oder einzelne Stimmbürger*. Sie alleine bestimmen den Wortlaut. Aus wessen Feder ein Initiativtext im konkreten Einzelfall stammt, ist dabei nicht immer klar. Auf der Unterschriftenliste zur Unterzeichnung einer Volksinitiative sind als Urheber mindestens sieben und höchstens 27 Stimmberechtige mit Adresse und Namen zu nennen. Diese übernehmen damit als *Initiativkomitee* die formelle Verantwortung für den Initiativtext, haben diesen aber häufig nicht selbst entworfen.[115]

Die Organisationsform des *Initiativkomitees* ist gesetzlich nicht geregelt. Mit Abschluss der Vorprüfung und Genehmigung der Unterschriftenliste durch die Bundeskanzlei[116] konstituiert sich das Initiativkomitee gemäss BISAZ als *öffentlichrechtliche Personenverbindung*. Die zuvor geltenden privatrechtlichen Regelungen – meist diejenigen der einfachen Gesellschaft nach Art. 530 ff. OR – können daher, wenn überhaupt, als subsidiäres öffentliches Recht zur Anwendung gelangen. Die öffentlichrechtliche Existenz des Initiativkomitees endet zugleich mit dessen rechtlicher Funktion – vorbehältlich eines früheren Initiativrückzugs – mit Festsetzung der Volksabstimmung. Für Ansprüche von

113 Siehe *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 827 ff.

114 Vgl. Art. 139 Abs. 1, 3 u. 5, Art. 193 Abs. 4, Art. 194 Abs. 2 f. BV; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 11 ff. (zu den Verfassungsrevisionsschranken) u. § 52 Rz. 35 f. (zum ausgearbeiteten Entwurf), wonach die notwendige Ausarbeitung (rechtsetzungstechnischer Perfektionierungsrad) vorliegt, wenn sich der Initiativtext ohne ergänzende oder korrigierende Eingriffe des Parlaments in die Verfassung bzw. Rechtsordnung einfügen und in Kraft setzen lässt; vgl. BSK-BV-*EPINEY/DIEZIG,* Art. 139 N 15 f.; *GRISEL,* Initiative, Rz. 571 ff.

115 Siehe dazu *BISAZ,* FS[-Auer], 135 ff.; zur Unterschriftenliste Art. 68 Abs. 1 Bst. e BPR.

116 Siehe zur Vorprüfung der Bundeskanzlei hinten Rz. 72 ff.

Mitgliedern eines ehemaligen Initiativkomitees, auf Einbindung oder besondere Berücksichtigung bei der Umsetzung der Volksinitiative, bestehen keine rechtlichen Grundlagen.[117]

Weder Gegner aus der Zivilgesellschaft noch Behörden können und dürfen sich in die Redaktion einmischen. Dies ist zentral für die Funktion des Instituts der vorformulierten Volksinitiative, hat aber aus rechtsetzungstechnischer Sicht zwei *Nachteile:* Zum einen ist die Berücksichtigung der Standpunkte andersdenkender Bevölkerungsgruppen nicht gewährleistet; zum anderen fehlt den Initianten häufig die technische und juristische Erfahrung, komplexe Rechtstexte zu verfassen.[118] Unwissentlich oder aus politischen Überlegungen bewusst rechtsetzungstechnisch unsorgfältig oder unklar ausgestaltete Initiativtexte – namentlich bei Widersprüchen zu bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen – führen nach Inkrafttreten als Verfassungsrecht nicht selten zu erheblichen Auslegungs- und Umsetzungsschwierigkeiten.[119] 69

2.2.2 Verbindlicher Initiativtext

Der Text ist für die Bundesversammlung verbindlich: Sie darf ihn – eine teilweise Ungültigkeitserklärung und formale Bereinigungen vorbehalten[120] – keinesfalls ändern.[121] Die Einordnung des Texts (systematische Stellung) in die Verfassung ist beizubehalten.[122] Es handelt sich aus rechtsetzungstechnischer Sicht um die *radikalste Form der Volksinitiativen* (Volksrecht), da sie dem Volk eine Verfas- 70

117 *BISAZ,* FS-Auer, 141 ff. m.w.H.

118 Siehe *VON ARX,* CG, 181 ff.; zur mangelnden Sorgfalt *RHINOW,* Verfassungsgebung, 120.

119 Vgl. SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Vorb. Art. 136–142 N 29 f.; *RHINOW,* Verfassungsgebung, 120 f.; *ALTHERR,* ZfR, 104 f.; bzgl. Auslegungsschwierigkeiten hinten Rz. 165 ff. u. 405.

120 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 52 Rz. 36. Als formale Bereinigung gilt z.B. die Zuweisung der im Initiativtext nicht vorhandenen Artikelnummer oder Sachüberschrift (SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Art. 139 N 74) zur infolge zwischenzeitlicher Verfassungsrevision erforderlichen Anpassung der Artikelnummerierung durch die Redaktionskommission ParlG-Komm.-*FÜZESSÉRY,* Art. 99 N 5; zur einzigen redaktionellen Ausnahme der letzten Jahre – einem Übersetzungsfehler bei der Erbschaftssteuerreform – *ALTHERR,* ZfR, 105.

121 *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 827 ff. Die Unabänderbarkeit aller gültigen Teile der Volksinitiative unabhängig ihrer Erscheinungsform, wurde so in Art. 99 ParlG verankert (ParlG-Komm.-*FÜZESSÉRY,* Art. 99 N 2 ff.). Aufgrund der Unabänderbarkeit (mangels Mitwirkungsbedarfs) und formalen Gründen erübrigt sich – entgegen dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 Bst. a aVlG – die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens. Anders ist die Situation, wenn der Vorlage ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden soll (BBl 2004 547 f.; *SÄGESSER,* SHK-aVlG, Art. 3 N 26).

122 SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Art. 139 N 74; BSK-BV-*EPINEY/DIEZIG,* Art. 139 N 53.

sungsgebung ohne Zutun und gegen den Willen der Bundesversammlung ermöglicht[123] – sozusagen ein *«Antrag aus dem Volke an das Volk»*.[124] Trotz dieser Radikalität verfügen Bundesrat und Bundesversammlung zwischen Einreichung der Initiative und der Abstimmung weiterhin noch über einen prägenden Einfluss auf den politischen Prozess; sei es im Rahmen der Information der Öffentlichkeit – so dient z.B. die Botschaft als Informationsquelle – oder im eigentlichen Abstimmungskampf.[125] Der nachfolgende Titel widmet sich daher den Fragen, wie das Verfahren von der Lancierung der Volksinitiative bis hin zur Verfassungsrevision abläuft, wann und inwiefern dem Staat dabei eine institutionalisierte Einflussnahme zusteht und ob dagegen Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen.

2.3 Verfahren: Lancierung bis Verfassungsrevision

71 Die Verfassung enthält – abgesehen von Art. 139*b* betreffend die Abstimmung bei einem Gegenentwurf[126] – keine *Verfahrensvorschriften* zu den Volksinitiativen. Die massgeblichen Normen dazu finden sich teils im Bundesgesetz über die politischen Rechte *(BPR)*, teils im Parlamentsgesetz *(ParlG)*.[127] Das BPR normiert die Lancierung und das Zustandekommen einer Volksinitiative (Art. 68 ff.)[128], wogegen das ParlG (Art. 96 ff.) die nachfolgende Behandlung durch das Parlament regelt.[129] Erster Behördenkontakt mit einer Initiative besteht bei der Bundeskanzlei (Verfahrensbeginn).

2.3.1 Formelle Vorprüfungen der Bundeskanzlei

72 Gemäss Art. 69 BPR prüft die Bundeskanzlei vor Veröffentlichung der Initiativangaben[130] im Bundesblatt und vor Beginn der Unterschriftensammlung in der sog. formellen Vorprüfung die *Unterschriftenliste auf ihre gesetzliche Form*[131]

123 *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 828; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 52 Rz. 36.

124 So bereits BGE 25 I 64 E. 5 S. 77.

125 *NOBS,* SGRW, 36 sowie 290 ff.

126 Siehe zum Gegenentwurf hinten Rz. 95 f.; ausführlich *ALBRECHT,* IRP-HSG, 1 ff.

127 Diese Aufspaltung kann zu Unübersichtlichkeiten führen, worauf z.B. *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 857 hinweisen.

128 Die BPR-Normen gelten zugleich für Volksinitiativen auf Total- wie auf Teilrevision, sind aber klar auf letztere zugeschnitten; SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Art. 138 N 10.

129 SGK-*EHRENZELLER/NOBS/GERTSCH,* Art. 139 N 20.

130 Titel, Text, Namen der Urheber; Art. 69 Abs. 4 BPR; *SEFEROVIC,* Volksinitiative, Rz. 197.

131 Kriterien in Art. 68 BPR; *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1781.

(Abs. 1); den Initiativtitel auf Werbung sowie die Gefahr vor Irreführung und Verwechslung (Abs. 2); und den verschiedensprachigen Initiativtext auf inhaltliche Übereinstimmung (Abs. 3).[132] Falls erforderlich nimmt sie Änderungen am Titel sowie allfällige Übersetzungen vor.[133] Die Vorprüfung ist dabei rein formell. Der Inhalt der Initiative untersteht folglich *keiner materiellen Überprüfung*.[134] Das Ergebnis, d.h. die publizierte sog. Vorprüfungsverfügung[135] der Bundeskanzlei – z.B. die Verfügung vom 17. Oktober 2006 betreffend die Minderinitiative (BBl 2008 8755) – steht der Beschwerde ans Bundesgericht offen.[136] Ab Veröffentlichung der Initiativangaben im Bundesblatt (Abs. 4) läuft die *18-monatige Sammelfrist,* innert welcher die erforderlichen 100'000 handschriftlichen und von der zuständigen kantonalen Amtsstelle bescheinigten Unterschriften[137] auf einer Liste gesamthaft auf der Bundeskanzlei einzureichen sind (Art. 71 Abs. 1 BPR).

Nach Fristablauf stellt die Bundeskanzlei fest, ob die vorgeschriebene Zahl an gültigen Unterschriften vorliegt, und erklärt die Initiative je nach Ergebnis für zustandegekommen oder nicht (Art. 72 BPR).[138] Die Prüfung der Bundeskanzlei betreffend das *Zustandekommen der Volksinitiative* ist wiederum *rein formeller Natur.* Zur Gültigkeit des Initiativbegehrens als solches äussert sich die Bundeskanzlei nicht.[139] Gegen die Verfügung der Bundeskanzlei steht die Beschwerde ans Bundesgericht offen.[140] Zustandegekommene Volksinitiativen werden dem *Bundesrat* vorgelegt.[141] 73

132 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 49 Rz. 22; SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Art. 139 N 21.

133 Art. 69 Abs. 2 u. 3 BPR i.V.m. Art. 23 Abs. 1 u. 2 VPR; *NOBS,* SGRW, 288.

134 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 49 Rz. 22. Die Bundeskanzlei nimmt zudem eine eng begrenzte informelle Beratungstätigkeit aufgrund einer prima facie-Prüfung wahr, um Initianten auf gröbste ungewollte Widersprüche aufmerksam zu machen; *NOBS,* SGRW, 288 f.

135 Art. 23 Abs. 4 VPR i.V.m. Art. 69 Abs. 1 BPR.

136 Art. 80 Abs. 3 BPR i.V.m. Art. 82 Bst. c und Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 49 Rz. 22; *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1783.

137 Die Regeln bzgl. des Unterschriftensammelns zum Referendum (Art. 61, 62, u. 63 BPR; vgl. auch Art. 19 i.V.m. Art. 26 VPR) gelten nach Art. 70 BPR sinngemäss auch für Volksinitiativen; dazu *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 49 Rz. 23 f. m.w.H.

138 Verfehlt die Anzahl der gültigen Unterschriften (i.S.v. Art. 71 Abs. 2 BPR e contrario) das verfassungsmässige Quorum um mehr als die Hälfte, so wird im Bundesblatt lediglich ein Hinweis auf den unbenutzten Ablauf der Sammelfrist veröffentlicht (Art. 71 Abs. 1 BPR).

139 Die Kompetenz zur Überprüfung der Gültigkeit von Initiativform und -inhalt steht nur der Bundesversammlung zu (Art. 139 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 75 BPR; siehe hinten Rz. 76 ff.).

140 Art. 80 Abs. 2 BPR i.V.m. Art. 82 Bst. c u. Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG; vgl. Fn. 136.

141 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 59.

2.3.2 Botschaft des Bundesrats

74 Der Bundesrat hat gemäss Art. 97 ParlG innerhalb eines Jahres – vorbehältlich der sechsmonatigen Verlängerungsmöglichkeit (Abs. 2)[142] – seit der Einreichung der zustandegekommenen Volksinitiative eine *Botschaft* sowie den *Entwurf eines Bundesbeschlusses* zu erarbeiten und der Bundesversammlung zur Stellungnahme zu unterbreiten (Abs. 1 Bst. a). Er befasst sich dabei mit der Frage der Gültigkeit der Initiative, mit deren Inhalt sowie möglichen Folgen einer allfälligen Annahme und stellt gestützt darauf Anträge zur Gültigkeit, zur Abstimmungsempfehlung an Volk und Stände sowie zur Frage eines Gegenentwurfs.[143] Auf Grundlage der Botschaft äussert sich das Parlament anschliessend zu den genannten Anträgen des Bundesrats, wie von der Verfassung vorgesehen.[144]

75 Der Botschaft kommt eine *grosse rechtliche und politische Bedeutung* zu: Sie ist die erste – oft medienwirksame – inhaltliche Auseinandersetzung einer politischen Behörde mit der Initiative. Sie dient dem Parlament als unerlässliche Entscheidungsgrundlage, der Öffentlichkeit als Informationsmittel und dem Bundesrat als Mittel zur förmlichen Willensäusserung in eigener Sache, und überdies kommt ihr als Auslegungshilfe auch ein normativer Wert zu.[145]

2.3.3 Gültigkeitsprüfung der Bundesversammlung

76 Die Bundesversammlung erklärt die Volksinitiative unter Berücksichtigung der Kriterien von Art. 139 Abs. 3 BV für gültig, wenn diese *(i.)* die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt, *(ii.)* nicht offensichtlich undurchführbar ist und *(iii.)* nicht gegen Normen des zwingenden Völkerrechts verstösst.[146] Die Gebote der Einheit von Form und Materie bilden *strukturelle* und ferner *formelle* Revi-

142 Bei gleichzeitiger Unterbreitung eines Entwurfs eines Bundesbeschlusses über einen Gegenentwurf oder den Entwurf eines damit zusammenhängenden Erlassentwurfs verlängert sich die Frist auf eineinhalb Jahre (ParlG-Komm.-*Füzesséry,* Art. 97 N 16 ff. m.w.H.).

143 Vgl. Art. 141 ParlG; *Rohner,* SD, 17; *Tschannen,* Staatsrecht, § 44 Rz. 59; zum Vorgehen des Bundesrats *Nobs,* SGRW, 290 ff.; zur Gültigkeit Art. 139 Abs. 3 BV und Rz. 76 ff.

144 Vgl. Art. 173 Abs. 1 Bst. f, Art. 139 Abs. 3 BV; *Nobs,* SGRW, 326.

145 Ausführlich *Nobs,* SGRW, 290 ff.; vgl. dazu auch hinten Rz. 136 ff.

146 Siehe auch Art. 75 BPR u. Art. 98 ParlG, ferner Art. 173 Abs. 1 Bst. f u. Art. 194 Abs. 2 BV. Das Kriterium der faktischen Umsetzbarkeit ergibt sich von selbst, auch wenn die Verfassung es nicht explizit aufführt; BBl 1997 I 433 u. 445; *Tschannen,* Staatsrecht, § 44 Rz. 21 f. u. § 51 Rz. 27; vgl. auch *Keller/Lanter/Fischer,* ZBl, 137 f.

sionsschranken.[147] Die zwei übrigen Gültigkeitsprüfkriterien stellen dagegen *materielle Revisionsschranken* dar, bestimmen also, welche Inhalte nicht Verfassungsbestandteil werden können.[148]

a.) Strukturelle und formelle Revisionsschranken

Die *strukturellen* (redaktionstechnischen) Schranken der Einheit von Form und Materie gewährleisten primär die unverfälschte und freie Willensbildung und -kundgebung der Stimmbürger. Die *formellen* (verfahrensbedingten) Schranken, wonach die Verfassung nur unter Beachtung der geltenden Revisionsvorschriften (Art. 192–195 BV) geändert werden darf, stützen dies.[149] 77

aa.) Einheit der Form

Neben der Form des ausgearbeiteten Entwurfs kann eine Volksinitiative auf Verfassungsteilrevision in Form der allgemeinen Anregung ergehen.[150] Infolge der unterschiedlichen Verfahren sind *Mischformen unzulässig;* eine Initiative kann nicht Gegenstand zweier sich ausschliessender Verfahren sein.[151] Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich in einer der beiden Formen gestellt ist (Art. 75 Abs. 3 BPR). Die Initianten dürfen daher in einem ausgearbeiteten Entwurf keine Elemente der allgemeinen Anregung einbauen, also die redigierte Vorgabe nicht zusätzlich mit einem rechtspolitischen Postulat versehen (sog. formelle Formenvermischung).[152] 78

---

147 Zu den Begriffen *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 11; differenziert zur Abgrenzung von formeller und struktureller Schranke auch *GERTSCH,* Jusletter, Rz. 5, wonach der Begriff im Kontext der Gültigkeitskriterien ein Konstrukt von Lehre und Praxis ist. Die Verfassung verwendet Schranke nur in anderem Kontext – vgl. Art. 5, Art. 76 BV (Rz. 10 ff.).

148 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 11, wobei die Lehre zwischen geschriebenen und ungeschriebenen Schranken sowie zwischen autonomen und heteronomen Schranken unterscheidet (§ 44 Rz. 12; *GERTSCH,* Jusletter, Rz. 6 f.; siehe dazu hinten Rz. 84 f.).

149 Vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 11, 15 ff.; *VON ARX,* CG, 288.

150 Art. 139 Abs. 2 BV; *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1785 f.; siehe vorne Rz. 17 f.

151 *ROHNER,* SD, 26; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 16 f. sowie *TSCHANNEN,* ZBl, 4.

152 Vgl. *TSCHANNEN,* ZBl, 21 f.; *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 836 ff.; mit Blick auf Rechtssicherheit und Vertrauensschutz (u.a. aus Sicht der späteren Unterzeichner) fordern EHRENZELLER/NOBS, SGK Art. 139 N 31, m.E. zu Recht im BPR die Normierung einer Deklarationspflicht für die Initianten bzgl. der Form für die Vorprüfung. Entspricht bloss der Ingress nicht dem für sich betrachtet einheitlichen Initiativtext, handelt es sich um eine sog. Fehlbezeichnung. Diese Abweichung zwischen objektiver und erklärter Form, ist, falls nötig, durch Umbenennung des Ingresses zu beheben (sog. Formenumwandlung) – zumindest in den Fällen einer Ingressanpassung an die objektive Form des ausgearbeiteten Entwurfs

79 Mischformen sind selten[153] und die *Praxis* dazu grosszügig; bis anhin erklärte die Bundesversammlung noch keine Initiative infolge fehlender Einheit der Form für ungültig.[154] Es bestehen m.E. keine Anhaltspunkte dafür, dass vorformulierte Volksinitiativen, die eine Vorgabe für deren vorläufige Umsetzung beinhalten, eher gegen die Einheit der Form verstossen sollten als vorformulierte Volksinitiativen ohne solche. Die politischen Beweggründe, Vorgaben für eine vorläufige Umsetzung in den Initiativtext aufzunehmen – wie eine möglichst rasche und wortgetreue Umsetzung zu gewährleisten,[155] laufen der Form der allgemeinen Anregung entgegen, die das Parlament viel weniger konkret in der Sache zur Umsetzung ermächtigt als die vorformulierte Form. Umso kleiner ist die Gefahr, dass es bei Volksinitiativen, die eine vorläufige Umsetzung vorsehen, zu Mischformen kommt.

bb.) Einheit der Materie

80 Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn ein sachlicher Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR). Sie gewährleistet die freie und unverfälschte Willensbildung und -kundgabe des Stimmbürgers zur Initiative, indem sie verhindert, dass sich die Stimmbürger mit nur einem auf Ja oder Nein beschränkten Votum zu verschiedenen politischen Fragen gleichzeitig äussern müssen (sog. Koppelungsverbot).[156]

81 Beim massgebenden *Kriterium des inneren sachlichen Zusammenhangs* handelt es sich um einen offenen Rechtsbegriff, der den Behörden einen erheblichen Ermessensspielraum belässt.[157] Wann ein solcher Zusammenhang im konkreten Einzelfall vorliegt, beantwortet die *Lehre uneinheitlich*.[158] Mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu kantonalen Volksinitiativen besteht dieser, wenn die Elemente zueinander in einer Mittel-Zweck-Relation stehen, das gleiche Ziel

---

(*Tschannen,* ZBl, 24 ff. m.w.H.; *Hangartner/Kley,* Rechte, Rz. 839; vgl. aber BGE 112 Ia 208 E. 4 S. 221; die Formumwandlung in beide Richtungen für überflüssig erachten SGK-*Ehrenzeller/Gertsch,* Art. 139 N 38 f.).

153 Zu den Gründen *Tschannen,* ZBl, 21 f.

154 BSK-BV-*Epiney/Diezig,* Art. 139 N 24; *Rohner,* SD, 26; *Ehrenzeller,* Fremdsprache, 9.

155 Siehe zu den Beweggründen hinten Rz. 603 ff.

156 *Tschannen,* Staatsrecht, § 44 Rz. 18, § 52 Rz. 41, 44; vgl. *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 473. Für Änderungswünsche zu verschiedenen Materien müssen Initianten mehrere Initiativen einreichen (*Hangartner/Kley,* Rechte, Rz. 824).

157 BBl 2013 8701; BBl 2014 130; siehe dazu auch BSK-BV-*Epiney/Diezig,* Art. 139 N 27 ff.

158 *Kley,* Ecopop, 4 ff.; vgl. zu einzelnen Beurteilungskriterien u. Lehrmeinungen auch *Hangartner/Kley,* Rechte, Rz. 2490 ff. und *Hurst,* Einheit, 85 ff.

verfolgen oder eine einheitliche Thematik betreffen.[159] Die *Praxis der Bundesversammlung* ist im Vergleich dazu grosszügiger.[160] Sie folgt dem Grundsatz «in dubio pro Gültigkeit einer Initiative» (in dubio pro populo),[161] ohne dabei klare Kriterien aufzustellen. Bis anhin stellte die Bundesversammlung erst bei drei Initiativen einen Verstoss gegen das Gebot der Einheit der Materie fest, wobei sie 1920 die sog. Ausländerinitiative aufspaltete – was heute rechtlich unzulässig wäre[162] – und zwei Initiativen für ungültig erklärte: 1977 die Volksinitiative gegen Teuerung und Inflation und 1992 die Armee-Halbierungsinitiative.[163]

---

159 BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 371; BGE 113 Ia 46 E. 4a S. 53; ähnlich *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 52 Rz. 45 f.; das Bundesgericht tendierte in der Vergangenheit teilweise dazu, Volksinitiativen mit Blick auf die Gefahr der missbräuchlichen Vereinfachung der Unterschriftensammlung strenger zu beurteilen als *Behördenvorlagen* (Differenzierungen nach Urheber) – so z.B. BGE 129 I 366 E. 2.2 S. 371 u. BGE 123 I 63 E. 4b S. 72, zuletzt offen gelassen in BGE 130 I 185 E. 3 S. 195 (m.E. zu Recht kritisch *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 52 Rz. 47 f.; *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1389; vgl. auch *EGLI,* ZBl, 402 f.).

160 *KLEY,* Ecopop, 3 u. 6 f. zu den vielen Umschreibungen des Bundesrats (Indiz für die grosszügige Behördenpraxis, die den sachlichen Zusammenhang – abgesehen von ganz krassen Fällen – bis anhin stets vermutete). Die Bundesversammlung nutzte weiten Ermessensspielraum bei der Beurteilung des unbestimmten Rechtsbegriffs des sachlichen Zusammenhangs der einzelnen Anliegen in volksrechtsfreundlicher Art und Weise (*EHRENZELLER,* Fremdsprache, 11). *KLEY,* Ecopop, 5 f., verweist dabei auf den Vorteil einer leichteren Handhabung des ansonsten komplexen Erfordernisses der Einheit der Materie, welche eine grosszügige Praxis mit sich bringt. Möchte die Bundesversammlung diese verschärfen, so ist dies wohl am ehesten anhand von Fallgruppenbildung möglich (mit Fallgruppen SGK-*EHRENZELLER/GERTSCH,* Art. 139 N 41 ff.; BSK-BV-*EPINEY/DIEZIG,* Art. 139 N 28 f.). Neben dem Verhältnis zwischen den einzelnen Vorlageelementen gilt ein *sog. zweiter Grundsatz der Einheit der Materie* im Verhältnis zwischen Vorlage und Gegenentwurf (vgl. Art. 194 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 101 Abs. 1 ParlG), wonach sich beide Initiativvorlagen mit der gleichen Verfassungsmaterie zu befassen haben (ParlG-Komm.-*HÄUSLER,* Art. 101 N 9 ff. m.w.H.; dazu auch BGE 137 I 200 E. 2.2 S. 204).

161 BBl 2013 8701; BBl 2014 131 f.; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 474; kritisch zum Grundsatz in dubio pro populo *UEBERSAX,* ZBl, 325 f.

162 Eine *Aufspaltung* der Initiative in zwei separate Vorlagen, wie z.T. im kantonalen Verfassungsrecht (Kantone GE, VS, ZH u. AI) vorgesehen, wurde auf Bundesebene zwar diskutiert, kommt namentlich mangels Rechtsgrundlage nicht in Frage; ausführlich *MOECKLI,* ZBl, 580 ff.; gl.M. *HURST,* Einheit, 125; a.A. *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 853; SGK-*EHRENZELLER/NOBS/GERTSCH,* Art. 139 N 61.

163 Vgl. *KLEY,* Ecopop, 7 ff.; bei der *Eidg. Volksinitiative «gegen Teuerung und Inflation»* fehlte der innere Zusammenhang zwischen Zielen und Massnahmen: sie verknüpfte unterschiedliche soziale Grundrechte (u.a. Recht auf Arbeit und Wohnung sowie die Garantien für die Landwirtschaft) mit erheblichen wirtschaftspolitischen Befugnissen des Bundes (z.B. progressive Besteuerung) sowie einschneidenden Massnahmen (z.B. gegen Trusts und Kartelle). Bei der *Eidg. Volksinitiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik»* verneinte die Bundesversammlung – entgegen der Ansicht in der bundesrätlichen Botschaft – den inneren Zusammenhang, da sie eine Reduktion der Militärausgaben um

82 Die *Vorgabe für eine vorläufige Umsetzung* steht definitionsgemäss in einem klaren sachlichen Zusammenhang mit den Regelungselementen der Hauptnorm, da sie deren vorzeitige Umsetzung auf Verordnungsstufe fordert. Die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung an sich ist daher unter dem Aspekt der Einheit der Materie unproblematisch.

b.) Materielle Revisionsschranken

83 Die Frage nach dem Bestand von materiellen Revisionsschranken, sprich, ob und in welchem Umfang materielle Schranken für Volksinitiativen bestehen, gehört seit den 1920er Jahren zu den *verfassungsrechtlich heikelsten und umstrittensten Fragen*.[164]

84 Die *Lehre unterteilt* die materiellen Revisionsschranken nach folgenden kategorialen Begriffspaaren: *geschriebenen* und *ungeschriebenen* Schranken zum einen; autonomen und heteronomen Schranken zum anderen. Die Qualifikation einer Schranke als autonom oder heteronom, hängt davon ab, ob diese von der Verfassung selbst (*autonom* also eigengesetzlich) oder durch übergeordnetes Recht (*heteronom* also fremdgesetzlich) errichtet wurde.[165] Geschriebene Schranken sind dem Verfassungstext zu entnehmen. Ihre Einführung bedarf also einer Verfassungsteilrevision. Ungeschriebene materielle Schranken – wie ungeschriebenes Verfassungsrecht allgemein – können dagegen ohne formelle Revision durch qualifiziertes Schweigen des Verfassungsgebers oder schöpferische Auslegung entstehen (Verfassungsfortbildung).[166]

---

50 Prozent mit dem Einsatz der eingesparten Mittel in die Friedenspolitik sowie die soziale Sicherheit verband. Letztlich ist dem Beschluss jedoch nur mässige Aussagekraft beizumessen, weil das Parlament in sämtlichen vergleichbaren Situationen zuvor und danach einen sachlichen Zusammenhang im Sinne einer einheitlichen Thematik (Ziel) bereits als hinreichend erachtete (BBl 2013 131 f.; vgl. BSK-BV-*Epiney/Diezig,* Art. 139 N 30). So erkärte sie z.B. erst kürzlich die Eidg. Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlage» für gültig, obschon diese zur Erreichung ihres Ziels (vgl. Titel) zwei grundverschiedene und ebenso kontroverse Massnahmen vorsah: zum einen eine Zuwanderungsbeschränkung in der Schweiz und zum anderen Massnahmen zur Förderung der freiwilligen Familienplanung (Entwicklungshilfe) in Emigrationsländern (BBl 2014 5074). Laut bundesrätlicher Botschaft war das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie gleichwohl erfüllt, da die einzelnen Massnahmen auf die *«Verwirklichung des gleichen Ziels ausgerichtet sind und somit einen hinreichenden sachlichen Zusammenhang begründen»* (BBl 2013 8702; vgl. BSK-BV-*Epiney/Diezig,* Art. 139 N 31 f.).

164 *Rohner,* SD, 29 m.w.H.; vgl. auch *Gertsch,* Jusletter, Rz. 1 ff.

165 Siehe dazu z.B. *Tschannen,* Staatsrecht, § 44 Rz. 12; *Gertsch,* Jusletter, Rz. 6 f.

166 *Gertsch,* Jusletter, Rz. 6; vgl. ferner *Biaggini,* OFK, Art. 139 N 17.

Als einzige geschriebene materielle Revisionsschranke in der Verfassung verankert ist das *zwingende Völkerrecht* (Art. 194 Abs. 2; Art. 139 Abs. 3 BV). In Lehre und Praxis weitgehend unbestritten ist zudem die ungeschriebene *Schranke der faktischen Durchführbarkeit*. Daneben bestehen gemäss Praxis der Bundesbehörden keine weiteren materiellen Revisionsschranken.[167] 85

aa.) Zwingende Bestimmungen des Völkerrechts

Volksinitiativen dürfen nicht gegen die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts verstossen (Art. 139 Abs. 3 BV): Aufgrund des *normenhierarchischen Vorrangs* des zwingenden Völkerrechts sind Verfassungsartikel, die gegen dieses verstossen, ungültig.[168] Die Bundesversammlung erklärt deshalb Volksinitiativen oder Teile von diesen, die dazu führen, für ungültig. Was jedoch genau unter dem Terminus «zwingende Bestimmungen des Völkerrechts» oder Jus cogens zu verstehen ist, folgt im Rahmen der Verfassungsauslegung.[169] An dieser Stelle sei so viel vorweggenommen: Sofern die Hauptregelungselemente des Initiativbegehrens und dessen Umsetzung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, ist nicht ersichtlich, inwiefern die zusätzliche *Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung* zum Konflikt führen sollte. Art. 5 und 7 EMRK – soweit der Grundsatz «keine Strafe ohne Gesetz» als notstandsfeste Garantie der EMRK zum regionalen jus cogens zählt – betreffen zwar die Umsetzungsnormierung. Sie verlangen jedoch bloss eine rechtssatzmässige Grundlage und nicht zwingend ein Gesetz im formellen Sinne gemäss schweizerischer Rechtsordnung. Eine vorläufige Umsetzung auf Verordnungsstufe ist daher aus konventionsrechtlicher Sicht selbst im Bereich der Strafnormierung unproblematisch.[170] 86

167 *ROHNER,* SD, 34; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 27.

168 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 23. In der Lehre umstritten ist die Frage, ob der Begriff der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts als *heteronome oder autonome Schranke* auszulegen sei: Nach einer Ansicht erfasst die Formulierung den völkerrechtlichen Begriff des jus cogens (vgl. Art. 53 VRK zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts) und sei daher als heteronome Schranke zu verstehen, wogegen es sich nach dem anderen Teil der Lehre um eine landesrechtliche – sprich autonome – Schranke handle (*GERTSCH,* Jusletter, Rz. 34 mit Auflistung der Meinungen in Fn. 131 [heteronome] und Fn. 132 [autonome]).

169 Siehe hinten Rz. 192 ff.

170 Vgl. *WYTTENBACH/HOFER,* SZIER, 333 ff.; *RÜTSCHE,* NLR, 277 ff.; siehe hinten Rz. 196 f.

bb.) Faktische Durchführbarkeit

87 Das Kriterium der faktischen Durchführbarkeit gilt als *allgemeiner Rechtsgrundsatz:* Initiativbegehren, die einen offensichtlich nicht realisierbaren Norminhalt aufweisen, also physisch Unmögliches verlangen, sind infolge Gegenstandslosigkeit durch die Bundesversammlung für ungültig zu erklären.[171] Der Bundesrat hielt diese Revisionsschranke bei der Verfassungsreform für derart selbstverständlich, dass ihm eine ausdrückliche Verankerung überflüssig erschien.[172] Die Lehre bejaht die ungeschriebene materielle Schranke der faktischen Unmöglichkeit denn auch weitgehend.[173]

88 Die Schranke erfasst *tatsächliche, sachliche Undurchführbarkeit,* wie z.B. ein Begehren, welches aufgrund des im Initiativtext vorgegebenen, festen zeitlichen Rahmens nicht mehr realisierbar ist.[174] Blosse praktische oder rechtliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Volksinitiative, z.B. infolge eines Konflikts mit dem Völkerrecht oder mit Verfassungsnormen, reichen dazu nicht aus, selbst wenn die Schwierigkeiten erheblich sind. *Rechtliche Konfliktha*ftigkeit bedeutet *nicht Undurchführbarkeit* im Sinne der faktischen Unmöglichkeit.[175] Solange sich der Inhalt so auslegen lässt, dass eine Umsetzung im Sinne der Zielsetzung möglich scheint, haben Unklarheiten oder Inkohärenzen des Initiativtexts ebenfalls keine faktische Undurchführbarkeit zur Folge. Ebenso wenig führt eine zeitliche Unmöglichkeit zur Ungültigkeit, wenn die angesetzte Frist aus sachlich-technischen Gründen zwar klar zu kurz ist – das Initiativbegehren also etwas zeitlich Unmögliches anstrebt –, das *Grundanliegen aber weiterhin realisierbar* bleibt.[176] Solange Letzteres zutrifft, ist daher selbst bei unrealistisch kurzen zeitlichen Fristen nicht ersichtlich, inwiefern Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung (Verfassungsauftrag

171 Siehe *Tschannen,* Staatsrecht, § 51 Rz. 27; vgl. *Biaggini,* OFK, Art. 139 N 14.

172 BBl 1997 I 433 u. 445.

173 *Tschannen,* Staatsrecht, § 44 Rz. 21 f. und § 51 Rz. 27 f. m.Vw. auf die Rechtsprechung zu den kant. Volksinitiativen; SGK-*Ehrenzeller/Gertsch,* Art. 139 N 54.

174 So etwa das kantonale Begehren, das die Erstellung einer Baute mit bestimmten Dimensionen verhindern bzw. reduzieren will, wobei klar ist, dass das Gebäude im Zeitpunkt einer Volksabstimmung bereits kurz vor der Vollendung steht (BGE 128 I 190 E. 5 S. 202).

175 BSK-BV-*Epiney/Diezig,* Art. 139 N 46; SGK-*Ehrenzeller/Gertsch,* Art. 139 N 54; vgl. ferner zu einer kantonalen Volksinitiative BGE 139 I 292 E. 7.4 S. 300 f.

176 *Hangartner/Kley,* Rechte, Rz. 501 und Rz. 2116, bieten folgenden Lösungsvorschlag an: Die vorgesehene Frist sei in dem Kontext gestützt auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz lediglich als nicht einhaltbare Ordnungsfrist zu verstehen. So habe auch das Bundesgericht ein kantonales Initiativbegehren nicht aufgehoben, das einem Ausführungsgesetz eine allzu enge Frist vorgegeben hatte (Urteil vom 19. Februar 1975, ZBl 1975 390 f.).

zum Erlass vorläufigem Verordnungsrecht auf ein festgesetztes Datum hin) etwas faktisch Undurchführbares fordern sollten.

cc.) Keine Wesentlichkeitsschranke

Die Verfassung kennt keine Wesentlichkeitsschranke (keinen materiellen Verfassungsbegriff), sodass *auch Unwichtiges* oder eine konkrete Einzelfallregelung Gegenstand einer Verfassungsvorlage sein kann. Letzten Endes entscheidet die Politik und nicht etwa die Verfassungslehre, welche Normen als verfassungswürdig anzusehen sind.[177] *Untersagt bleibt* alleine die Aufhebung rechtskräftiger Regierungs- und Verwaltungsverfügungen oder Wahlakten mithilfe rein personenbezogener Verfassungsänderungen.[178] Die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung bietet dazu m.E. keine spezifischen Probleme. 89

dd.) Diskussionsansätze

Teils unter der Prämisse, dass die Aufzählung der Ungültigkeitsgründe in Art. 139 Abs. 3 BV nicht abschliessend sei[179] und folglich weitere ungeschriebene Ungültigkeitsgründe denkbar sind, finden sich in der Lehre immer wieder Ansätze für zusätzliche Gültigkeitsschranken.[180] Allfällige *materielle Revisionsschranken* wären im Hinblick auf eine spätere Umsetzung der Initiative insofern von Bedeutung, als sie, vereinfacht gesagt, nicht umsetzbare Initiativforderungen – infolge rechtlicher Unmöglichkeit, ähnlich der Fälle der faktischen Unmöglichkeit – bereits im Vorfeld aus dem Spiel nehmen würden und sich somit die Umsetzung insgesamt erübrigte. Da sich bis anhin aber keiner der Ansätze durchsetzen konnte[181] und nicht ersichtlich ist, inwiefern solche die Volksinitiativen mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung besonders betreffen sollten, verzichtet die vorliegende Arbeit auf weiterführende Ausführungen dazu. 90

177 Statt vieler *TSCHANNEN,* Staatsrecht, 44. Rz. 30; SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Art. 139 N 19.

178 Siehe *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 466; *TSCHANNEN,* Staatsrecht § 44 Rz. 30.

179 Vgl. z.B. *BIAGGINI,* OFK, Art. 139 N 17; a.A. z.B. BSK-BV-*EPINEY/DIEZIG,* Art. 139 N 49.

180 Siehe Überblick bei *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 26 ff. sowie bei *BIAGGINI,* OFK, Art. 139 N 17; Vorschläge zur Vermeidung/Auflösung von Widersprüchen zwischen Volksinitiativen und Völkerrecht finden sich z.B. bei *KELLER/LANTER/FISCHER,* ZBl, 121 ff.; *BAUMANN,* ZBl, 241 ff.; *DALBERT/DE WECK/SCHLEGEL,* foraus, 1 ff.; *SCHLEGEL/SUTER,* Jusletter, Rz. 1 ff.; zum Kerngehalt der Grundrechte als Schranke z.B. *GERTSCH,* Jusletter, Rz. 1 ff.; vgl. ferner *NAY,* FS-Auer, 163 ff.; SGK-*EHRENZELLER/GERTSCH,* Art. 139 N 53 ff.

181 BSK-BV-*EPINEY/DIEZIG,* Art. 139 N 48; *ROHNER,* SD, 34.

c.) Ungültigkeits- und Teilungültigkeitserklärung

91 Stellt die Bundesversammlung – d.h. mit Übereinstimmung beider Räte[182] – fest, dass die Kriterien von Art. 139 Abs. 3 BV nicht erfüllt sind, erklärt sie die Volksinitiative für ganz oder teilweise ungültig (Art. 98 Abs. 1 ParlG).[183]

> Der *Teilungültigkeitserklärung* liegen Überlegungen zum *Verhältnismässigkeitsprinzip* zugrunde: Die Ungültigkeitserklärung des gesamten Begehrens könnte eine übermässige Sanktion darstellen. Dementsprechend soll die Behörde zumindest die gültigen Teile eines Initiativbegehrens zur Abstimmung bringen können.[184] Der für ungültig erklärte Teil darf dabei nicht ein zentrales Anliegen der Initianten betreffen und der andere Teil hat für sich alleine stehend dem Willen der Initianten zu entsprechen und umsetzbar zu sein (Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe).[185] Ob diese Kriterien erfüllt sind und ob die Unterzeichner die Volksinitiative ohne die problematischen Teile unterzeichnet hätten, ist schwer zu eruieren.[186]

92 Die Bundesversammlung hat *bisher* erst *viermal* eine Volksinitiative für gesamthaft ungültig erklärt.[187] Die Ungültigkeits- und die Teilungültigkeitserklärung ergehen in *Form eines einfachen, nicht-referendumspflichtigen Bundesbeschlusses*.[188] Erfasst die Ungültigkeitserklärung den gesamten Initiativtext, ist das Begehren abzuschreiben; es kommt nicht zur Volksabstimmung.[189] Betreffend die Wahrscheinlichkeit einer Ungültigkeitserklärung im Parlament sind wie gesehen

---

182 Art. 156 Abs. 2 BV u. (bei Differenzen) Art. 156 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 98 Abs. 2 ParlG.

183 Art. 139 Abs. 3 BV geht auf die für die kant. Volksinitiativen gängige Praxis des Bundesgerichts zurück, deren Anwendung auf Bundesebene zuvor umstritten war; siehe Fn. 173.

184 ParlG-Komm.-*Füzessédy,* Art. 98 N 15; vgl. *Moeckli,* ZBl, 589; *Hurst,* Einheit, 123.

185 *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 2182; SGK-*Ehrenzeller/Nobs,* Art. 139 N 60. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zu kant. Volksinitiativen ist die Teilungültigkeit dann zu bevorzugen, wenn *«vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird.»* (BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 299; vgl. auch BGE 134 I 172 E. 2.1 S. 177; BGE 125 I 21 E. 7.b S. 44). Unzulässig ist die Teilungültigkeit infolge Verstosses gegen die Einheit der Materie (*Hurst,* Einheit, 124 f.); zur Aufspaltungsfrage vorne Fn. 162.

186 Mit möglichem Reformvorschlag dazu ParlG-Komm.-*Füzessédy,* Art. 98 N 16 f.

187 *Biaggini,* OFK, Art. 139 N 16; *Rohner,* SD, 26 mit Auflistung der Initiativen in Fn. 106.

188 Art. 163 Abs. 2 BV u. Art. 29 Abs. 1 ParlG; mit Angaben zum Verfahren und zu weiteren Folgen ParlG-Komm.-*Füzessédy,* Art. 98 N 12 ff.

189 SGK-*Ehrenzeller/Gertsch,* Art. 139 N 59.

keine Unterschiede auszumachen zwischen Volksinitiativen mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung und solchen ohne.[190]

d.) Fehlender Rechtsschutz

Als Akte der Bundesversammlung (Bundesbeschluss[191]) sind Gültigkeits- und Ungültigkeitserklärungen nicht beim Bundesgericht anfechtbar (Art. 189 Abs. 4 Satz 1 BV) und dementsprechend endgültig.[192] Die abschliessende Zuständigkeit des Parlaments ist aus rechtsstaatlicher Perspektive problematisch: Die Gültigkeit einer Volksinitiative bestimmt sich nach rein rechtlichen Kriterien, nämlich den Vorgaben von Art. 139 Abs. 3 BV. Es handelt sich folglich um eine *Rechtsfrage, und nicht um einen politischen Entscheid*. Es ist daher fraglich, ob das Parlament – als eine nach politischen Gesichtspunkten funktionierende Behörde – abschliessend entscheiden sollte.[193] 93

e.) Reformvorschläge nicht mehrheitsfähig

Neben der bereits erwähnten Diskussion zu zusätzlichen materiellen Schranken,[194] die der Bundesversammlung letztlich mehr Raum zur Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen verschaffen sollen, gibt es stets wieder Reformvorschläge betreffend die formellen Schranken (z.B. die Erhöhung der Unterschriftenzahl), die Einführung einer materiellen Vorprüfung durch die Bundeskanzlei oder den Einbezug des Bundesgerichts in die Gültigkeitsprüfung.[195] AUER plädiert z.B. dafür, die Bezeichnung einer Initiative nicht mehr den Initianten zu überlassen, sondern per Gesetzesreform – ähnlich der Handhabung in Kalifornien – dem Staat (Bundeskanzlei) zuzuweisen.[196] Bis anhin erwiesen sich die Vorschläge aber allesamt als 94

---

190 Siehe dazu vorne zur Einheit von Form (Rz. 79) und Materie (Rz. 82), den Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts (Rz. 84) sowie zur faktischen Undurchführbarkeit (Rz. 88).

191 Siehe zur Qualifikation Rz. 92 sowie Fn. 188.

192 Art. 189 Abs. 4 Satz 2 BV sieht zwar die Möglichkeit der Schaffung von Ausnahmen der Nichtanfechtbarkeit auf Gesetzesstufe vor. Der Gesetzgeber hat aber im Bereich der politischen Rechte bis zum heutigen Zeitpunkt davon abgesehen; *MOECKLI,* ZBl, 582. So ist die Bundesgerichtsbeschwerde laut Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG bloss gegen Verfügungen der Bundeskanzlei und der Kantonsregierungen erlaubt (SHK-BGG-*SEILER,* Art. 88 N 7 f.).

193 *MOECKLI,* ZBl, 582; *BIAGGINI,* OFK, Art. 139 N 10, wonach ein Einbezug des Bundesgerichts in die Gültigkeitsprüfung zwar oft diskutiert, aber bisher nicht mehrheitsfähig ist.

194 Siehe zur Schrankendiskussion vorne Rz. 90; *BIAGGINI,* OFK, Art. 139 N 17 m.w.H.

195 Vgl. dazu *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1800a ff.; ferner *NAY,* FS-Auer, 163 ff. sowie *SCHLEGEL/SUTER,* Jusletter, Rz. 1 ff.

196 Während der Abstimmungskampf primär Aufgabe der Zivilgesellschaft sei, gehöre die Bezeichnung und Zusammenfassung einer Volksinitiative für Publikation in Bundesblatt und

politisch nicht mehrheitsfähig, weshalb an dieser Stelle auf weitere Ausführungen dazu verzichtet wird.

2.3.4 Behandlung gültiger Initiativen (Behandlungsfristen)

95 Vorformulierte Volksinitiativen sind bei Gültigkeit zwingend Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen.[197] Die *Bundesversammlung* beschliesst innert 30 Monaten seit Initiativeinreichung – Fristverlängerung nach Art. 105 ParlG vorbehalten – über die *Abstimmungsempfehlung* (Art. 100 ParlG), in der sie den Stimmberechtigten die Initiative zur Annahme oder Ablehnung (Regelfall) empfiehlt oder auf eine Stellungnahme verzichtet.[198] Vorher entscheidet sie ebenfalls mittels Bundesbeschluss, ob sie der Volksinitiative einen *Gegenentwurf* gegenüberstellen will,[199] wozu sie gemäss Art. 139 Abs. 5 BV ermächtigt ist. Entsprechend kann sie diesfalls die Abstimmungsempfehlung hinsichtlich des Gegenentwurfs[200] modifizieren (Art. 102 ParlG). Die Ausarbeitung von Abstimmungsempfehlung und allfälligem Gegenentwurf beansprucht Zeit und so können gut bis fünf Jahre verstreichen zwischen dem Zustandekommen einer Initiative und der Volksabstimmung; die seit 1. März 2015 geltende *Abstimmungsfrist* inklusive sämtlicher Verlängerungsmöglichkeiten liegt bei max. 58 Monaten.[201] Bei den vier von Volk und Ständen angenommenen Volksinitiativen mit Vorgaben zu

---

Abstimmungsvorlagen (Materialien) zu den Aufgaben des Staats. Der Titel wäre somit nicht Teil der Abstimmungskampagne, was zu einer Versachlichung und Entemotionalisierung der Abstimmungsvorlage führen, sowie reisserische und an niedere Gefühle appellierende Titel verhindern würde (*AUER,* ZBl, 1 ff.; vgl. ferner *VON ARX,* CG, 183).

197 SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Art. 139 N 73; vgl. zur Behandlungsfrist von Volksinitiativen – Geschichte und Anwendungsfälle *SEFEROVIC,* Volksinitiative, Rz. 125 ff.

198 Art. 139 Abs. 5 BV; vgl. bzgl. Form Art. 97 Abs. 1 Bst. a ParlG. Fällt die Bundesversammlung innerhalb der besagten Verwirkungsfrist keinen Entscheid, ordnet der Bundesrat laut Art. 106 ParlG die Volksabstimmung an, ohne dass eine Abstimmungsempfehlung (Bundesbeschluss) vorliegt. Das Parlament verzichtet damit faktisch bzw. indirekt auf eine Stellungnahme (zur Abstimmungsempfehlung SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Art. 139 N 76 ff.).

199 Art. 101 Abs. 2 u. 3 ParlG. Der Entscheid über das Eintreten auf den Bundesbeschluss über den Gegenentwurf findet in der Praxis jeweils kurz nach der Gültigkeitsprüfung statt, wofür die Beratung über den Bundesbeschluss über die Volksinitiative unterbrochen wird (ParlG-Komm.-*FÜZESSÉRY/HÄUSLER,* Art. 101 N 16 m.w.H.).

200 Ausführlich zum sog. Gegenentwurf oder -vorschlag *ALBRECHT,* IRP-HSG, 1 ff.

201 Ab Initiativeinreichung bei der Bundeskanzlei (Art. 71 BPR) hat die Abstimmung spätestens innert 58 Monaten zu erfolgen (Art. 75*a* Abs. 1 [10 Monate] und 3bis [6 Monate; gilt seit März 2015] BPR, Art. 100 [30 Monate], Art. 105 Abs. 1 [12 Monate], Art. 106 ParlG; ParlG-Komm.-*FÜZESSÉRY/HÄUSLER,* Art. 100 N 11 f.; altrechtlich *VON ARX,* CG, 192 ff.).

deren vorläufiger Umsetzung dauerte es z.B. 26, 35, 52 und 61 Monate bis zur Abstimmung.[202]

Die Bundeskanzlei erarbeitet zusammen mit dem zuständigen Departement die *Erläuterungen zur Abstimmung* und unterbreitet diese dem Bundesrat zur Beschlussfassung (Art. 3 Abs. 2 VPR). Die bundesrätlichen Erläuterungen werden der Abstimmungsvorlage beigegeben und haben den Anforderungen von Art. 11 Abs. 2 BPR zu genügen, namentlich sind die Argumente des Urheberkomitees mitzuberücksichtigen.[203] 96

2.3.5 Abstimmung, Inkrafttreten und Publikation

Volk und Stände müssen laut Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV *obligatorisch* darüber abstimmen, ob sie die Teilrevision in Form des ausgearbeiteten Entwurfs annehmen oder nicht. Die Abstimmung verläuft dabei nach den allgemeinen Vorschriften über die eidgenössische Volksabstimmung (u.a. Art. 10–15 BPR) und findet an einem der zuvor dafür reservierten vier Sonntage im Jahr statt.[204] Jedes Stimmbüro fertigt ein Abstimmungsprotokoll mit dem Ergebnis an und leitet dieses an die Kantonsregierung weiter, die damit das kantonale Gesamtergebnis zusammenstellt und die Bundeskanzlei darüber in Kenntnis setzt (Art. 14 BPR). 97

202 *1. Augustinitiative* – Einreichung 25.10.1990, Abstimmung 29.09.1993 (BBl 1993 IV 262), Dauer 35 Monate; *Zweitwohnungsinitiative* – Einreichung 18.12.2007, Abstimmung 11.03.2012 (BBl 2012 6623), Dauer knapp 52 Monate; *Minderinitiative* – Einreichung 26.02.2008, Abstimmung 3.03.2013 (BBl 2013 3129), Dauer 61 Monate; *Masseneinwanderungsinitiative* – Einreichung 14.02.2012, Abstimmung 9.04.2014 (BBl 2014 4117), Dauer knapp 26 Monate.

203 Hinsichtlich des Inhalts der Erläuterungen ist die Behörde zur Objektivität verpflichtet; vgl. dazu BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 82 f.; BGE 130 I 290 E. 3.2 S. 294 f.; BGE 121 I 252 E. 2 S. 256; BGE 119 Ia 271 E. 3a S. 273. Laut Rechtsprechung folgt daraus aber nicht, *«dass sich die Behörde in der Abstimmungserläuterung mit jeder Einzelheit der Vorlage zu befassen habe und dass sie insbesondere sämtliche Einwendungen erwähnen müsse, die gegen die Vorlage erhoben werden könnte, weil der behördliche Bericht keineswegs die einzige Informationsquelle darstellt und die Stimmbürger von den für und gegen die Abstimmungsvorlage sprechenden Argumenten auch noch durch andere Publikationsmittel Kenntnis erhalten»* (BGE 105 Ia 151 E. 3a S. 153; ähnlich BGE 130 I 290 E. 3.2 S. 294 f.; vgl. BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 83). Ausführlich zur behördlichen Information vor Volksabstimmungen, *Besson,* ASR, 246 ff.; vgl. *von Arx,* CG, 147 ff. u. *Sägesser,* AJP, 927 ff.

204 Siehe Art. 3–6 VPR, zum Termin Art. 10 BPR; *Milic/Rousselot/Vatter,* Handbuch, 61.

98 Das *Inkrafttreten* bezeichnet den Zeitpunkt, ab dem ein Erlass seine rechtliche Wirkung entfaltet.[205] Gemäss Art. 195 BV tritt die teilweise oder ganz revidierte Bundesverfassung *umgehend mit Annahme* von Volk und Ständen – und damit laut Rechtsprechung und der wohl herrschenden Lehre noch am jeweiligen Abstimmungstag – in Kraft.[206] Im Erwahrungsbeschluss stellt der Bundesrat das Abstimmungsergebnis erst fest, sobald die Frist zur Bundesgerichtsbeschwerde ungenutzt verstrichen ist oder ein Entscheid zu allfälligen Beschwerden vorliegt.[207] Das Inkrafttreten der Verfassungsrevision erfolgt *losgelöst vom bundesrätlichen Erwahrungsbeschluss und der Publikation*.[208] Entsprechend traten die Übergangsbestimmungen der aktuellen Verfassung mit den Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative zusammen mit ihren Hauptnormen jeweils noch am Abstimmungstag in Kraft, was in der Verfassung bei den jeweiligen Artikeln so in der Fussnote vermerkt ist.[209] Das Bundesgericht bestätigte zudem das sofortige Inkrafttreten von Art. 75*b* (Zweitwohnungsinitiative) und Art. 121*a* BV (Masseneinwanderungsinitiative).[210]

99 Erwahrungsbeschluss und die revidierte(-n) Verfassungsnorm(-en) sind gleichzeitig zu veröffentlichen, Ersterer im Bundesblatt und Zweitere in der Amtlichen Sammlung des Bundesrecht (AS).[211] Die Publikation bleibt dabei – entgegen Art. 8 PublG – ohne Einfluss auf das Inkrafttreten und die Rechtsverbindlich-

---

205 Siehe *Roth,* Veröffentlichung, 220, der zwischen Inkrafttreten und Verbindlichkeit differenziert; *Häfelin/Müller/Uhlmann,* Verwaltungsrecht, Rz. 258; vgl. BSK-BV-*Schiess Rütimann,* Art. 195 N 8; begrifflich leicht anders bei SGK-*Müller R.P.,* Art. 195 N 12 ff.

206 Siehe Art. 15 Abs. 3 BPR; BGE 139 II 243 E. 8. S. 248 f.; SGK-*Müller R.P.,* Art. 195 N 8; insb. auch BSK-BV-*Schiess Rütimann,* Art. 195 N 5 u. 8, wonach sich Art. 195 BV nicht äussert, ob die Annahme vorliegt, sobald das Ergebnis nicht mehr kippen kann, oder erst mit Übermittlung der Ergebnisse aller Kantone, wobei sie Letzteres befürwortet.

207 Siehe Art. 15 Abs. 1 BPR; zur Beschwerdefrist 77 Abs. 2, 79 Abs. 1 BPR sowie Art. 100 Abs. 3 Bst. b BGG; als Beispiel Urteil des Bundesgerichts 1C_106/2014 vom 8. April 2014.

208 Siehe BGE 139 II 243 E. 8. S. 248 f.; BSK-BV-*Schiess Rütimann,* Art. 195 N 6; SGK-*Müller R.P.,* Art. 195 N 9; *Biaggini,* OFK, Art. 195 N 3; *Roth,* Veröffentlichung, 230.

209 In Kraft trat Art. 197 Ziff. 9 i.V.m. Art. 75*b* (Zweitwohnungsinitiative) am 11. März 2012, Art. 197 Ziff. 10 i.V.m. 95 Abs. 3 (Minderinitiative) am 3. März 2013 und Art. 197 Ziff. 11 i.V.m. Art. 121*a* BV (Masseneinwanderungsinitiative) am 9. Februar 2014. Speziell verhielt es sich mit Art. 116bis aBV (Bundesfeiertag; aktuell Art. 110 Abs. 3 BV), der laut zugehörigem Art. 20 Abs. 1 Uebest. aBV binnen drei Jahren nach Annahme durch Volk und Stände durch den Bundesrat in Kraft zu setzen war (vgl. *Biaggini,* OFK, Art. 195 N 6; zu abweichenden Übergangsbestimmungen BSK-BV-*Schiess Rütimann,* Art. 195 N 8 f.).

210 Siehe BGE 142 II 35 E. 3.1 S. 37 zu Art. 121*a* BV; BGE 139 II 243 E. 8. S. 248 f. u. BGE 144 II 326 E. 2.1.1 S. 328 zu Art. 75*b* BV.

211 Siehe bzgl. Erwahrungsbeschlusses Art. 15 Abs. 2 BPR; bzgl. BV Art. 2 Bst. a PublG u. Art. 42 Abs. 1 PublV; zur Form Art. 14 ff. PublG (*Roth,* Veröffentlichung, 285 f.).

keit.[212] Sie sollte ungeachtet dessen möglichst rasch erfolgen,[213] auch wenn die Abstimmung (namentlich die Publikation der Abstimmungsvorlage im Bundesblatt) das Erfordernis der Publizität bereits erfüllt.[214]

2.4 Funktionen

Als Vorschlagrecht des Volkes zur Rechtsetzung kommen der Volksinitiative innerhalb des politischen Systems der Schweiz – neben der Rechtsetzung im Erfolgsfall und der systemimmanenten Diskursfunktion – je nach Initiativbegehren verschiedene weitere Funktionen zu, die sich teilweise überschneiden, ohne sich gegenseitig auszuschliessen.[215] Nachfolgend stellt die Arbeit die wichtigsten Funktionen von Volksinitiativen kurz vor und zeigt mögliche Einflüsse der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative auf die Funktionen auf, womit erste Bezüge zu den Beweggründen für den Einbau solcher Vorgaben in den Initiativtext sichtbar werden. 100

2.4.1 Durchbrechung der staatlichen Rechtsetzungsordnung

Heissen Volk und Stände eine vorformulierte Volksinitiative bzw. die Verfassungsänderung in der Abstimmung gut (Entscheidfunktion), so entsteht wie aufgezeigt neues Verfassungsrecht entsprechend dem Initiativtext. Die vorformulierte Volksinitiative durchbricht damit das Rechtsetzungsmonopol der staatlichen Organe, namentlich unter dem Aspekt der Normgestaltung. Die Volksinitiative nimmt insofern eine *Rechtsetzungsfunktion* wahr.[216] Volksinitiativen mit Vorgaben für deren vorläufige Umsetzung verstärken die damit einhergehende *Schwächung des Rechtsetzungsprimats des Parlaments* noch zusätzlich, da sie anstelle des Parlaments den Bundesrat – je nach Ausgestaltung suspensiv bedingt oder von vornherein – zur Erstumsetzung vorsehen. Insofern weichen sie – wenn auch zeitlich nachgelagert – ein zweites Mal von der sonst geltenden staatlichen Rechtsetzungsordnung ab. Das Kapitel zum Umsetzungsverfahren sowie dasjenige zu den 101

---

212 Siehe BSK-BV-*Schiess Rütimann,* Art. 195 N 6 sowie die Quellenangaben vorne in Fn. 208; zumindest bzgl. Rechtsverbindlichkeit a.A. wohl *Roth,* Veröffentlichung, 262.

213 *Biaggini,* OFK, Art. 195 N 3.

214 Vgl. BSK-BV-*Schiess Rütimann,* Art. 195 N 6; SGK-*Müller R.P.,* Art. 195 N 9.

215 *Nobs,* SGRW, 43. Funktion und Wirkung von Volksrechten sind nicht trennscharf unterscheidbar (vgl. *Neidhart,* Politische, 397 ff.); siehe zur Rechtsnatur vorne Rz. 65 ff.

216 Vgl. *Rohner,* SD, 41 f.; *Caviezel,* PIFF, 27; SGK-*Ehrenzeller/Nobs,* Vorb. Art. 136–142 N 17 ff. namentlich zur Entscheidfunktion.

Beweggründen und Gefahren setzen sich später vertieft mit der Erstumsetzung durch den Bundesrat, der Schwächung des Rechtsetzungsprimats und den damit einhergehenden Gefahren auseinander,[217] weshalb hier darauf verzichtet wird.

2.4.2 Diskursfunktion

102 Volksinitiativen führen stets zu einer Auseinandersetzung (Diskurs) mit der Materie des Initiativbegehrens, sei es im Parlament, in der Regierung oder beim Stimmvolk. Insbesondere die Volksabstimmungen sind bloss über die öffentliche Meinungsbildung (öffentlicher Diskurs) zu gewinnen. Die dazu geführten Abstimmungskampagnen von Gegnern und Befürwortern leisten dabei bedeutende Informations- und Aufklärungsarbeit innerhalb des politischen Systems.[218] NEIDHART spricht in diesem Kontext auch vom *«kollektiven staatsbürgerlichen Erwachsenenunterricht»*.[219] Darüber hinaus führt die häufige Infragestellung angeblich gefestigter Positionen zu einem ständigen Reflexionsprozess und damit zu einer Dynamisierung des politischen Wettbewerbs der Ideen. Die *Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung* steht dabei im Vergleich zum materiellen Gehalt der Hauptnorm kaum im Fokus des Diskurses. Auf die Diskursfunktion als solche hat dies m.E. aber keinen Einfluss.

103 Die thematische Breite möglicher Abstimmungsvorlagen (Initiativbegehren) und die Häufung der Abstimmungen führt zu einem *fortwährenden diskursiven Prozess,* welcher zu immer neuen politischen Koalitionen und zu jeweils wechselnden Siegern und Verlierern führt, was die Akzeptanz der Volksentscheide in der Bevölkerung erhöht und der einzelnen Abstimmung einiges von ihrer Schicksalshaftigkeit nimmt.[220]

2.4.3 Sonstige Funktionen

104 Das Institut der Volksinitiative ist funktional prinzipiell neutral (abstrakt), steht also einer Vielzahl von Inhalten und Konstellationen offen. Erst in der konkreten politischen Konstellation erhält die einzelne Volksinitiative ihre jeweilige aktuelle

---

217 An der Stelle bloss *RHINOW,* Parlament, 26 ff., ansonsten hinten Rz. 618 ff. m.w.H.

218 *NOBS,* SGRW, 47; vgl. SGK-*EHRENZELLER/NOBS,* Vorb. Art. 136–142 N 20.

219 *NEIDHART,* Politische, 394.

220 Vgl. *NOBS,* SGRW, 46 ff. m.w.H.

Funktion.[221] An dieser Stelle folgt daher nur ein kurzer, allgemeiner Überblick zu den bekanntesten der möglichen Funktionen:

- die *Integrationsfunktion:* Die Volksinitiative erlaubt dem Bürger, Protest, Unzufriedenheit, politische Empörung und Ängste entscheidwirksam ins politische System einzubringen (Transformator).[222] Diese direkte Mitsprachemöglichkeit – sozusagen als Korrektiv zur Konkordanz (vgl. hiernach Korrektur- und Entscheidfunktion) – vermindert die Gefahr einer Radikalisierung der oppositionellen Kräfte und übt damit eine wichtige Befriedungs- und Stabilisierungsfunktion aus (Protest-/Oppositionsfunktion).[223]
- die *Innovationsfunktion:* Volksinitiativen können aus sachlicher Sicht neue Themen sowie neue und alternative Lösungsansätze in die politische Diskussion einbringen.[224]
- die *Druckfunktion:* Eine Volksinitiative kann als Drohkulisse (Verhandlungspfand) dazu dienen, dem Parlament im politischen Prozess Konzessionen, z.B. im Rahmen eines direkten oder indirekten Gegenvorschlags, abzuringen (taktische Funktion).[225] Abgesehen davon erlaubt das Instrument der Volksinitiativen massgebenden Einfluss auf die politische Agenda zu nehmen (Agenda setting).[226]
- die *Entscheid- und Korrekturfunktion:* Volksinitiativen, die sich gegen bestimmte Entwicklungen oder Projekte richten (referendärer Charakter), erlauben dem Stimmvolk, Entscheidungen seiner Repräsentanten im Parlament insofern zu korrigieren, als das Stimmvolk diese mittels eigenständigem Entscheid an der Urne allenfalls rückgängig machen kann. Es gibt dem Stimmvolk über die Wahlen hinaus die Möglichkeit, kontrollierend auf das Handeln des Parlaments einzuwirken.[227]

---

221 *TSCHANNEN,* Stimmrecht, Rz. 307; *NOBS,* SGRW, 43; ferner *VON ARX,* CG, 62.

222 *NEIDHART,* Politische, 384; *ROHNER,* SD, 43 ff.

223 *NOBS,* SGRW, 44; vgl. *TSCHANNEN,* Stimmrecht, Rz. 308 f.; Themen, die im Parlament nicht oder kaum behandelt werden, stehen plötzlich im Zentrum des politischen Interessens. Die Bevölkerung kann für neue Fragestellungen sensibilisiert und politisch heikle Themen können enttabuisiert werden, so geschehen bzgl. des Themas der Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs; *ROHNER,* SD, 43 ff. u. 258 ff. zur Initiative als Protestmittel mit empirischen Belegen.

224 *NOBS,* SGRW, 44; *CAVIEZEL,* PIFF, 27; *ALBRECHT,* IRP-HSG, 26 f.

225 *NOBS,* SGRW, 49 f.; *ROHNER,* SD, 42 f. und 249 ff. mit empirischen Belegen.

226 *HUGENSCHMIDT,* BStR, 24; siehe insbesondere auch *ALBRECHT,* IRP-HSG, 22 ff.

227 Vgl. *NOBS,* SGRW, 46, 48 f.; *HUGENSCHMIDT,* BStR, 25; *TSCHANNEN,* Stimmrecht, Rz. 309.

– die *Mobilisierungs- und Inszenierungsfunktion:* Volksinitiativen können gruppenpolitischen Zielen dienen, d.h. die Vernetzung und Organisation von Betroffenen oder die Wiederbelebung bereits bestehender Organisationen anstreben (Mobilisierung). Ausserdem bieten Volksinitiativen die Möglichkeit, sich mittels Thema zu profilieren und zu inszenieren, namentlich im Vorfeld zu Wahlen (Werbe- und Wahlkampfmittel).[228] Insbesondere RHINOW kritisiert die Tendenz zur *Marketisierung* des Initiativrechts, wenn diese zulasten einer sorgfältigen Redaktion des Initiativtexts ausfällt und die Umsetzungsschwierigkeiten bewusst ausblendet.[229]

105 Ob der historische Verfassungsgeber sämtliche dieser Funktionen bedacht hatte, ist fraglich. Viele von ihnen kamen erst mit der Praxis zum Vorschein. Ihre *systemgestaltende Bedeutung* wurde aber bald erkannt.[230]

106 Die *Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative* ist, ähnlich dem gesamten Institut, weitgehend funktional neutral (abstrakt): Sie umschreibt nicht den eigentlichen Umsetzungsgegenstand, sondern regelt nur die Form der Umsetzung für eine gewisse Zeitphase und ist dadurch mit fast jedem materiellen Begehren der Hauptnorm kombinierbar. Die jeweilige aktuelle Funktion der vorformulierten Volksinitiative mit Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung hängt folglich primär vom materiellen Umsetzungsgegenstand – meist in der Hauptnorm – in der konkreten politischen Konstellation ab. Unabhängig davon sind in der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung jedoch gewisse Aspekte einzelner Funktionen zu erkennen.

107 Die *klaren Zeitvorgaben* an die staatlichen Organe betreffend die Umsetzung und das damit möglich werdende «Agenda setting» sowie die Überprüfbarkeit der Vornahme entsprechen am ehesten der *Druck-, Kontroll-* und der *taktischen Funktion*.[231] Die Beweggründe für die Aufnahme von Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung in den Initiativtext ergeben sich m.E. dabei primär aus den Vorteilen, die sich die Initianten durch das Abweichen von der ordentlichen Umsetzung mittels Ausführungsgesetz versprechen. Im Verfahrensvergleich von ordentlicher und vorläufiger Umsetzung – wie später das Kapitel zum Umsetzungsverfahren auf-

228 Siehe *ALBRECHT,* IRP-HSG, 27; *THOMANN,* s-g, Rz. 25 ff.; *LUTZ,* LeGes, 375 ff.; *ROHNER,* SD, 44 ff., 267 ff. zur Wirksamkeit der Initiative als Wahl-/Werbemittel empirisch belegt.

229 Siehe *RHINOW,* Parlament, 25 f.; *RHINOW,* Verfassungsgebung, 120 sowie vorne Rz. 69.

230 *NOBS,* SGRW, 43.

231 So spricht *BIAGGINI,* OFK, Vorb. Art. 196/197 N 4 vom Vorzug die Bundesversammlung *«unter einen gewissen Handlungsdruck zu setzen»;* weitere Literaturangaben in Fn. 1197.

zeigt[232] – können solche einerseits in der *Beschleunigung der Umsetzung* und andererseits in deren *Gewährleistung bzw. Durchsetzung* liegen.[233] Ob der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen letztlich wirklich eine Beschleunigungs-, Gewährleistungs- und Durchsetzungsfunktion zukommt, ist empirisch noch kaum erforscht. Ausschliessen lässt sich dagegen aber wohl, dass die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung – losgelöst vom Hauptbegehren – primär der Mobilisierung und Inszenierung oder der Innovation dient.

3. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die vorformulierte Volksinitiative erlaubt 100'000 Stimmberechtigten, den Prozess auf Änderung des Wortlauts eines Teils der Bundesverfassung (Teilrevision) einzuleiten und zwar nach Vorgabe eines abschliessend vor- und ausformulierten Entwurfs (Rz. 64 ff.). Dieser Entwurf kann dabei ohne Weiteres auch Vorgaben für eine vorläufige Umsetzung der Volksinitiative enthalten. Ob das Begehren in Form des ausgearbeiteten Entwurfs (Initiativtext) solche Vorgaben vorsieht, liegt allein im redaktionellen Ermessen der Initianten: Über die allgemeinen Gültigkeitsvoraussetzungen hinaus geben weder die Verfassung noch die einschlägigen Bundesgesetze redaktionelle Schranken vor. Rechtskonform für ungültig erklärt werden kann eine Initiative infolgedessen nur dann, wenn sie gegen die Einheit der Form oder der Materie, die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts oder das Gebot der faktischen Durchführbarkeit verstösst (Rz. 76 ff.). 108

Es bestehen m.E. keine Anhaltspunkte dafür, dass vorformulierte Volksinitiativen mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung eher gegen die Einheit der Form oder der Materie verstossen als solche ohne Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung. Als Initiativtextbaustein für sich alleine betrachtet, ist die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung m.E. zudem kaum als allgemeine Anregung erfassbar, geschweige denn wird ihr klarer sachlicher und auf die Umsetzung beschränkter Zusammenhang zum Regelungselement der Hauptnorm gegen die Einheit der Materie verstossen (Rz. 78 ff.). Ebenso wenig ist ersichtlich, inwiefern Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung zum Konflikt mit Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts führen sollten: Soweit der Grundsatz «keine Strafe ohne Gesetz» als notstandsfeste Garantie der EMRK zum regionalen jus cogens zählt, verlangt dieser bloss eine rechtssatzmässige Grundlage. Eine vorläufige Umsetzung auf Verord- 109

232 Siehe hinten Rz. 507 ff., insb. zum Verfahrensvergleich Rz. 596 ff.

233 Siehe zu den Beweggründen hinten Rz. 603 ff. mit weiteren Literaturangaben.

nungsstufe ist daher aus konventionsrechtlicher Sicht selbst im besagten Regelungsbereich unproblematisch (Rz. 86). Desgleichen gilt für das letzte Gültigkeitskriterium: Auch unrealistisch kurze zeitliche Fristen im Rahmen der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung führen nicht zur faktischen Undurchführbarkeit im Sinne der Praxis der Bundesversammlung (Rz. 87 f.). Es existieren folglich *keine Schranken, die spezifisch der Volksinitiative mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung* bzw. *der Aufnahme von solchen Vorgaben in den Initiativtext im Verfahren auf Verfassungsteilrevision entgegenstehen* und damit die vorläufige Umsetzung sozusagen vorgelagert – im Prozess der Entstehung ihrer Verfassungsgrundlage – ausschliessen oder erschweren können.

110 Der ausgearbeitete Entwurf muss nicht zwingend aus der Feder von einem oder mehreren der mindestens sieben bis maximal 27 Stimmbürger stammen, die das Initiativkomitee bilden und damit die formelle Verantwortung für die Initiative übernehmen (Rz. 68 f.). Der *Text ist für die staatlichen Organe verbindlich*. Sie dürfen ihn demnach – abgesehen von der teilweisen Ungültigkeitserklärung durch die Bundesversammlung und formalen Bereinigungen durch die Bundeskanzlei – keinesfalls ändern (Rz. 70).

111 Ob der ausgearbeitete Entwurf eine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung enthält oder nicht, wirkt sich institutionell nicht auf das Verfahren auf Verfassungsteilrevision aus: Von der Initiativlancierung und der formellen Vorprüfung der Bundeskanzlei (Rz. 72 f.) über die Erarbeitung der bundesrätlichen Botschaft (Rz. 74 f.) und die Gültigkeitsprüfung der Bundesversammlung (Rz. 76 ff.) bis hin zur Abstimmung – was max. 58 Monate dauern darf und den bisherigen Initiativen mit solchen Vorgaben 26, 35, 52 und 61 Monate dauerte (Rz. 95) – und gegebenenfalls dem Inkrafttreten des Verfassungsentwurfs verlaufen die Verfahrensschritte demnach gleich, wie wenn das Initiativbegehren keine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung enthält. Die Verfassungsteilrevision tritt *umgehend* – d.h. unabhängig von bundesrätlichem Erwahrungsbeschluss und Publikation – *mit Annahme* von Volk und Ständen und damit noch am jeweiligen Abstimmungstag in Kraft (Rz. 97 ff.).

112 Volksinitiativen mit einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung verstärken dagegen die mit dem Institut der vorformulierten Volksinitiative einhergehende *Schwächung des Rechtsetzungsprimats des Parlaments* zusätzlich, indem sie den Bundesrat – je nach Ausgestaltung suspensiv bedingt oder von vornherein – zur Erstumsetzung anstelle der Bundesversammlung vorsehen. Insofern weichen sie – wenn auch zeitlich nachgelagert – ein zweites Mal von der sonst geltenden staatlichen Rechtsetzungsordnung ab (Rz. 101 sowie ausführlich hinten Rz. 618 ff.). Die dabei gemachten klaren Zeitvorgaben an die staatlichen Organe betreffend die

Umsetzung und das damit möglich werdende «Agenda setting» sowie die Überprüfbarkeit der Vornahme sprechen für die *Druck-, Kontroll- und taktische Funktion* der Initiative. Dahinter steht wohl die Absicht, die Umsetzung der Volksinitiative sicherzustellen und zu beschleunigen (*Beweggründe;* Rz. 107 sowie ausführlich hinten in Rz. 603 ff.). Ansonsten ist die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung – ähnlich dem Institut der vorformulierten Volksinitiative insgesamt – weitgehend funktional neutral (abstrakt). Die jeweilige aktuelle Funktion der vorformulierten Volksinitiative mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung hängt demnach primär vom materiellen und (meist) in der Hauptnorm verankerten Umsetzungsgegenstand in der konkreten politischen Konstellation und nicht von der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung ab (Rz. 106).

V. Vorgehen bei Fragen und Widersprüchen: Verfassungsauslegung und Kollisionsregeln

1. Ausgangslage und Zielsetzung

113 Die Auslegung oder Interpretation von Rechtsnormen steht für das Vorhaben, den wahren Sinngehalt der jeweiligen Vorschrift zu eruieren.[234] Wie sämtliche Rechtsvorschriften ist auch der Verfassungstext interpretationsbedürftig.[235] Die verfassungsrechtliche Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative bildet dazu keine Ausnahme. Wie die Arbeit aufzeigen wird, sind die wesentlichen Fragen, die im Kontext der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen entstehen, auf dem Weg der Verfassungsauslegung zu lösen. Die Verfassung selbst enthält aber keine spezifischen Vorgaben hinsichtlich der anzuwendenden Interpretationsmethode.[236] Ebenso wenig existieren auf Gesetzesstufe öffentlichrechtliche Normen, die sich zum methodischen Vorgehen bei der Gesetzes- oder Verfassungsauslegung äussern. Auf die Frage, inwiefern Art. 1 ZGB als mögliche Bezugsnorm aus dem Privatrecht eine Rolle spielen könnte, ist zurückzukommen.[237]

114 Gemäss Lehre und Rechtsprechung sind Verfassungsbestimmungen grundsätzlich nach den gleichen methodischen Regeln auszulegen wie Normen des einfachen Gesetzesrechts, wobei es allerdings verfassungsspezifische Eigenheiten zu berücksichtigen gilt.[238] So sind die klassischen Auslegungselemente gemäss Bundesgericht je nach Art der Verfassungsnorm im Vergleich mit der Gesetzesauslegung teilweise abweichend zu gewichten.[239] Nachfolgend ist auf diese verfassungsspezifischen Normmerkmale einzugehen, um verstehen zu können, in

---

234 *Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 1; vgl. *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 480; *Biaggini,* OFK, Einleitung N 18 ff.; es handelt sich dabei um einen schöpferischen und wertenden Vorgang (*Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 85 ff.).

235 *Biaggini,* Staatsrecht, § 7 Rz. 44; *Saladin,* Milizprinzip, 81 ff. m.w.H.

236 Siehe sogleich Rz. 115 zu den wesentlichen Fragen der vorläufigen Umsetzung; weder in der aBV noch der BV lässt sich ein die Auslegung betreffender Artikel finden (*Szemerédy,* APARIUZ, 36).

237 Siehe zur Bedeutung von Art. 1 ZGB für die Verfassungsauslegung hinten Rz. 128.

238 BGE 139 II 243 E. 8 S. 249; BGE 131 I 74 E. 4.1 S. 80; *Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 5 f.; *Auer/Malinverni/Hottelier,* Droit, Rz. 1481; *Mahon,* Droit, 67; mit Auflistung der Lehrmeinungen *Saladin,* Milizprinzip, 86 f., insb. Fn. 402 sowie *Chiariello,* Richter, Fn. 1777 insb. zur dt. Literatur; *Seiler,* KSR, 121 ff. mit kritischen Anregungen.

239 BGE 112 Ia 208 E. 2a S. 212 sowie dazu *Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 5 f.; BK-ZGB-*Emmenegger/Tschentscher,* Art. 1 N 338.

welchen Fällen sich eine von der Gesetzesauslegung abweichende Auslegung rechtfertigt und wann nicht. Ergänzend folgen die verfassungsspezifischen Auslegungselemente sowie – abschliessend und getrennt von der eigentlichen Verfassungsauslegung – die Kollisionsregeln.[240]

Ziel des vorliegenden Kapitels ist es letztlich, die Auslegungsmethodik, welche die Arbeit anwendet, transparent zu machen, um die jeweilig bestehenden Unklarheiten und Verständnisfragen zu Verfassungsnormen im Allgemeinen (siehe Übersichtsgrafik; Rz. 225) respektive zum Umsetzungs- und Untersuchungsgegenstand im Besonderen klären zu können. So lassen sich wesentliche Punkte wie Umsetzungsbedarf und -umfang einer Verfassungsnorm ohne sorgfältige Auslegung nicht ermitteln. Im Kontext der vorläufigen Umsetzung sind z.B. die Beurteilung der direkten Anwendbarkeit der Verordnungskompetenz (Art. 182 Abs. 2 BV) oder die Justiziabilität mittels Verfassungsauslegung zu beantworten. Die vorläufige Umsetzung führt zudem – was das VIII. Kapitel vertieft behandeln wird – stets zu einem Normkonflikt mit dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt (Art. 164 BV).[241] Unüberbrückbare Normkonflikte und innere Verfassungsbrüche wie dieser bieten besondere Schwierigkeiten. Die Aufarbeitung der diesfalls anzuwendenden Kollisionsregeln hilft letztlich, mögliche Umsetzungsschranken zu erkennen. Die Verfassungsauslegung ist daher für die Erkenntnisgewinnung der vorliegenden Arbeit von zentraler Bedeutung; nicht zuletzt deswegen, weil bei neu in Kraft getretenen Verfassungsnormen ein Rückgriff auf durch die Rechtsprechung präjudizierte Normsinninterpretationen noch nicht möglich ist. 115

2. Verfassungsspezifische Normmerkmale

In der Mehrzahl der Fälle handelt es sich bei Verfassungsnormen um offene, punktuelle und untereinander gleichwertige Bestimmungen, wie z.B. die Grundrechtsartikel. Zudem sind die Normen häufig in einer allgemein verständlichen Sprache niedergeschrieben, was auf Kosten der Präzision gehen kann.[242] Die verfassungsspezifischen Eigenheiten gehen u.a. darauf zurück, dass die Normen über das Instrument der Teilrevision mittels eines ausgearbeiteten Entwurfs Eingang in die 116

240 Siehe hinten zu den versfassungspezifischen Normmerkmalen Rz. 116 ff.; zu den verfassungsspezifischen Auslegungselementen Rz. 164 ff.; zu den Kollisionsregeln Rz. 184 ff.

241 Siehe zu den Gesetzesvorbehalten hinten Rz. 336 ff. sowie insb. zum Normkonflikt mit dem allgemeinen und den besonderen Gesetzesvorbehalten in der Verfassung Rz. 351 ff.

242 *Baumann,* ZBl, 250; vgl. *Mahon,* Droit, 67; ferner *Biaggini,* Staatsrecht, § 7 Rz. 17 f.

Verfassung gefunden haben. Diese Besonderheiten in Struktur und Stil haben – wie in Kürze ersichtlich – Auswirkungen auf die Auslegung, weshalb kurz auf diese einzugehen ist. Dies ermöglicht im Anschluss zu klären, inwiefern die Auslegung der Verfassung von der Gesetzesauslegung abzuweichen hat. An dieser Stelle wird auf eine Analyse des bestehenden verfassungsspezifischen Grundsatzes der Gleichrangigkeit von Verfassungsnormen verzichtet, da eine solche hinten im Kontext mit den Kollisionsregeln vertieft erfolgt. Auf die verfassungsspezifische Sprache wird im Rahmen des grammatikalischen Auslegungselements eingegangen.[243]

2.1 Offene Normstruktur

117 Offene Verfassungsbestimmungen sind Normen, die einen relativ unbestimmten Aussagegehalt aufweisen und so dem Gesetzgeber einen erheblichen Spielraum lassen, da sie bloss Ziele und Grundzüge vorgeben.[244] Offene Verfassungsnormen finden sich *vorwiegend bei Grundrechts- oder Aufgabennormen:* So nennt z.B. der Verfassungstext bei Grundrechten nur die Hauptelemente (Stichworte) und nicht sämtliche vom Grundrechtsanspruch umfassten Teilbereiche des Schutzbereichs.[245] Auch Aufgabennormen beschränken sich auf wesensnotwendige Grundlagen: Sie enthalten oft nicht mehr als eine erste Einigung zu Erforderlichkeit, Sachbereich und Zweck einer staatlichen Aufgabe.[246]

118 Der Umgang mit offenen Verfassungsbestimmungen und den darin enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffen erfordert vorab *eher eine Konkretisierung* als eine Auslegung:

> Eine solche *Auslegung im weiteren Sinne* überschneidet sich infolgedessen teilweise mit der Umsetzungsthematik. Während es bei der Auslegung vorwiegend um die Ermittlung und Freilegung eines vorbestehenden, allgemeingültigen Normwillens geht, steht bei der Konkretisierung von offenen Verfassungsnormen die (Neu-)Erschaffung oder Gestaltung eines aktuellen und

243 Siehe hinten zum Grundsatz der Gleichrangigkeit Rz. 174 ff. und zur Sprache Rz. 130 ff.

244 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 9; vgl. zur Abgrenzung von offenen und geschlossenen Verfassungsnormen *SALADIN,* Milizprinzip, 71 f. m.w.H.

245 *KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH,* Grundrechte, § 6 Rz. 4; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 7 Rz. 83; vgl. ferner BK-ZGB-*EMMENEGGER/TSCHENTSCHER,* Art. 1 N 341; *CHIARIELLO,* Richter, 409 ff.; ausführlich zur Normstruktur von Grundrechten *RÜTSCHE,* NLR, 39 ff.

246 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 10.

problembezogenen Normsinns im Vordergrund.[247] In dem Kontext werden die mit offenen Verfassungsbestimmungen – respektive mit den darin enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffen – verbundenen Unklarheiten teilweise als sog. Delegationslücken, Lücken intra verba legis oder intra legem eingestuft und die Auslegung im weiteren Sinne entsprechend als Lückenfüllung qualifiziert.[248]

Dabei ist zu beachten, an wen sich die konkretisierungsbedürftige Verfassungsvorschrift richtet (Adressat) respektive wer den Normtext zuerst auszulegen und zu konkretisieren hat. Dies hängt davon ab, in welchem Rahmen die Norm bereits justiziabel oder andernfalls umsetzungsbedürftig ist, was selbst wieder anhand von Auslegung zu ermitteln ist.[249] Als Faustregel gilt: 119

- *Grundrechtsnormen* sind als justiziable Verfassungsnormen konzipiert. Ihre Konkretisierung obliegt in der Praxis daher in erster Linie den rechtsanwendenden Behörden und letztlich den höchstrichterlichen Justizorganen im Einzelfall.[250]
- *Aufgabennormen* fehlt es dagegen in der Regel an der für den Vollzug notwendigen Bestimmtheit, womit sie nicht justiziabel, sondern umsetzungsbedürftig sind und sich daher primär an den Gesetzgeber richten.

2.2 Punktualität (loser zwischennormlicher Bezug)

Abgesehen von Ausnahmen im organisatorischen Teil erscheint die Verfassung als Häufung punktueller, untereinander lose, aber nicht bewusst verbundener Garantien, Prinzipien und Aufträge. Am offensichtlichsten zum Vorschein gelangt dies bei Grundrechts- und Aufgabennormen. So schützt z.B. eine Grundrechtsnorm allein und losgelöst von anderen Bestimmungen den darin als elementar erachteten Schutzbereich vor staatlichen Eingriffen. Die Punktualität – also der fehlende oder schwache zwischennormliche Bezug – derartiger Verfassungs- 120

247 Vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 9 m.V.a. HESSE; BK-ZGB-*EMMENEGGER/TSCHENTSCHER,* Art. 1 N 341; deutlich *CHIARIELLO,* Richter, 410 ff.

248 Differenziert BK-ZGB-*EMMENEGGER/TSCHENTSCHER,* Art. 1 N 341, 367 ff. u. 445 m.w.H.

249 Siehe zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit hinten Rz. 236 ff. m.w.H.

250 *KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH,* Grundrechte, § 6 Rz. 4. Wird grundrechtskonkretisierendes Richterrecht als sog. ungeschriebenes Verfassungsrecht später im Rahmen einer Totalrevision in der Verfassung allgemeingültig implementiert, kann es wieder umfassender unter dem grammatikalischen Element (juristisch-technischen Sprachgebrauch) erfasst werden.

bestimmungen hat *Auswirkungen hinsichtlich des systematischen Auslegungselements*.[251]

121 Die Punktualität als verfassungsspezifische Normstruktur gründet in der Art und Weise, wie die aktuelle Verfassung entstand. Diese erfasst die im Laufe der Zeit erworbenen Bausteine der Rechtsbildung. Namentlich Artikel, die komplett – d.h. als vollständiger Artikel und nicht als Ergänzung einer bestehenden Norm – auf *vorformulierte Volksinitiativen auf Teilrevision* zurückgehen, sind *in der Regel lose Einzelnormen:* Sie und das zugrunde liegende Institut der vorformulierten Volksinitiative richten sich in der Praxis vorrangig auf die Lösung eines sachlich eng begrenzten Problems und müssen daher kaum mit dem bereits existierenden Verfassungsrecht verbunden werden.[252] Für die Initianten steht die systematische Einordnung eines zukünftigen potenziellen Verfassungsartikels ins Gefüge der bestehenden Verfassung bei Redaktion des ausgearbeiteten Entwurfs folglich kaum je im Fokus. Zudem mangelt es wohl teilweise am verfassungsrechtlichen Bewusstsein dafür.[253]

122 Die Ausführungen zur vorformulierten Volksinitiative generell lassen sich – mit Blick auf die *Hauptnorm* – ebenso auf *Volksinitiativen mit Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung* übertragen: Die neu implementierten Hauptnormen – siehe bis anhin Art. 75*b* betreffend Zweitwohnungen und Art. 121*a* betreffend Masseneinwanderung – stehen materiell-rechtlich nicht oder nur in schwachem zwischennormlichem Bezug zu anderen Verfassungsbestimmungen. Immerhin ist bei Art. 75*b* und Art. 121*a* BV die systematische Einordnung in den Verfassungstext einigermassen stimmig.[254] Auch bei der Minderinitiative, die nicht zu einem neuen eigenständigen Verfassungsartikel, sondern zu einem zusätzlichen dritten Absatz des bereits existierenden und aus zwei Absätzen bestehenden Art. 95 BV führte, wirkt die Platzierung in der Verfassung eher zufällig.[255] Zumindest die *Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative* – sofern in einer Übergangsbestimmung verankert – stellen mittels Wortlaut explizit einen *klaren Bezug zur Hauptnorm* her und sind aus verfassungsgeberischer Sicht ihrem Inhalt entsprechend sinnvoll und begründbar in die Systematik der bestehenden Ver-

---

251 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 11 f.; siehe zur Systematik hinten Rz. 148 ff.

252 Vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 11 f.; ferner *SEFEROVIC,* Volksinitiative, Rz. 167.

253 So ähnlich auch *ROTH,* Jusletter, Rz. 9.

254 Vgl. zu Art. 75*b* BSK-BV-*ALIG/GRIFFEL,* Art. 75*b* N 10 f.

255 Siehe BSK-BV-*UHLMANN,* Art. 95 N 20.

fassung eingegliedert: nämlich chronologisch anschliessend an die letzte bestehende Ziffer von Art. 197 (Übergangsbestimmung).[256]

2.3 Mischformen

Die verfassungsspezifische Offenheit und Punktualität der Normstruktur könne, müssen aber nicht miteinander korrelieren. Eine punktuelle Verfassungsnorm muss nicht zugleich eine offene Normstruktur aufweisen. Namentlich punktuelle Bestimmungen, die auf eine Volksinitiative auf Teilrevision zurückgehen, haben regelmässig keine offene Normstruktur (dazu sogleich). Offene und geschlossene Normteile (Absätze) können sich selbst innerhalb der gleichen Norm ablösen. 123

Vorformulierte Volksinitiativen auf Teilrevision führen in der Tendenz eher zu geschlossenen Verfassungsbestimmungen, da Initianten über eine möglichst geschlossene Vorgabe – im Sinne von möglichst bestimmt (hohe Normdichte) – versuchen, den Spielraum des Gesetzgebers einzuschränken zu einer für sie günstigen Umsetzung.[257] Eventuell versprechen sich die Initianten durch eine möglichst geschlossene, strikte Vorgabe zudem den Vorteil, dass sich eine anderslautende Umsetzung zumindest noch unter dem Schlagwort «Missachtung des Volkswillens» politisch nutzen liesse. Ob dieser Vorwurf juristisch haltbar ist, behandelt die Arbeit später ausführlich.[258] 124

Fehlen die verfassungsspezifischen Besonderheiten der Offenheit und Punktualität, so ähnelt die Struktur der Verfassungsnorm derjenigen des Gesetzes. 125

2.4 Absenz: Gesetzesähnliche Struktur

Von einer Gesetzesähnlichkeit ist mit Blick auf und in Abgrenzung zu den beiden oben aufgeführten verfassungsspezifischen Eigenheiten – d.h. immer dann, wenn die Normstruktur weder offen noch punktuell ist – bei folgenden zwei Normkategorien auszugehen: 126

– Zum einen bei *in sich geschlossenen Teilen* der Verfassung *mit technisch-organisatorischem Inhalt,* wie sie in den Artikeln über die politischen Rechte (Art. 136 und Art. 138–142 BV), den Titeln zu den Bundesbehörden

256 Siehe Art. 197 Ziff. 9–11 BV sowie älter Art. 196 Ziff. 9 BV.

257 *SALADIN,* Milizprinzip, 72.

258 Siehe zum Vorwurf der Missachtung des Volkswillens hinten Rz. 378 ff.

(Art. 143–191*c* BV) sowie den Revisionsbestimmungen (Art. 192–195 BV) gesehen werden kann.

– Zum anderen bei *Einzelvorschriften von hoher Normdichte* wie die seltenen Aufgabennormen, die dem Gesetzgeber detaillierte Vorgaben machen (z.B. Art. 86, 104 und Art. 119 BV) oder Übergangsbestimmungen (Art. 196 f. BV), soweit sie aufgrund ihrer Normdichte Teile der Ausführungsgesetzgebung vorwegnehmen. Ähnliches gilt m.E. hinsichtlich der Vorgaben des Zeitpunkts in den Übergangsbestimmungen, bis wann die vorläufige Umsetzung der Volksinitiative zu ergehen hat.

127 In besagten Fällen erfolgt eine Auslegung weitgehend in gleicher Weise (Methodik) wie die Gesetzesauslegung.[259] Diese Einordnung ist als *Richtlinie* zu verstehen und nicht als allgemeingültige Regel. Es ist z.B. gut möglich, dass mittels Verfassungsteilrevision auch einmal eine offen strukturierte, punktuelle Bestimmung Eingang in den organisatorischen Teil findet.

3. Allgemeine Auslegungselemente

128 Als *sog. allgemeine oder anerkannte Auslegungselemente,* wie sie bei der Gesetzesauslegung Anwendung finden, gelten das Sprachverständnis, die Entstehungsgeschichte, die Systematik sowie Sinn und Zweck einer Norm. Das Schrifttum zu Gesetzesauslegung und Methodik ist ausufernd, weshalb der Fokus in dieser Arbeit zwecks Eingrenzung primär auf den einschlägigen öffentlichrechtlichen Werken liegt. Nur ergänzend greift die Arbeit auf das reichhaltige Schrifttum und die Rechtsprechung zu *Art. 1 ZGB* zurück.

Der *Kernanwendungsbereich von Art. 1 ZGB* liegt in den Gebieten des Bundesprivatrechts. Der Artikel entfaltet jedoch unbestrittenermassen über das Bundesprivatrecht hinaus auch Wirkung in anderen Teilrechtsgebieten, u.a. auch im öffentlichen Recht.[260] Nicht abschliessend geklärt ist dabei im Zusammenhang mit der Wirkung von Art. 1 ZGB ausserhalb des Bundesprivatrechts dessen Anwendungsart: unmittelbar oder per Analogie? Während gewisse

259 Siehe *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 6 f.; vgl. *CHIARIELLO,* Richter, 406 f.; zur Konkretisierung offener Verfassungsnormen BK-ZGB-*EMMENEGGER/TSCHENTSCHER,* Art. 1 N 341.

260 BK-ZGB-*EMMENEGGER/TSCHENTSCHER,* Art. 1 N 88 ff., die dazu hervorheben, dass zwischen 1980–2010 mehr öffentlichrechtliche als privatrechtliche amtlich publizierte Entscheide des Bundesgerichts ergingen, die sich entweder explizit auf Art. 1 ZGB beriefen oder sich im Rahmen der Lückenthematik explizit mit dem Begriff Lücke beschäftigten (N 92); *HAUSHEER/JAUN,* SHK-ZGB, [Vorb.]Art. 1 N 18; BSK-ZGB-*HONSELL,* Art. 1 N 8.

Lehrmeinungen vertreten, dass Art. 1 ZGB bloss analog, als ergänzende Regel des betreffenden Rechtsgebiets, herangezogen werden könne,[261] will zumindest die wohl vorherrschende verwaltungsrechtliche Lehre, die Vorgaben von Art. 1 ZGB als sog. allgemeinen Rechtsgrundsatz, der in allen Rechtsgebieten als geschriebenes oder ungeschriebenes Recht Geltung habe, im öffentlichen Recht unmittelbar anwenden, sodass es eines Analogieschlusses nicht mehr bedürfe[262].[263] Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Anwendungsart von Art. 1 ZGB und dem Verständnis der allgemeinen Rechtsgrundsätze ist für vorliegende Arbeit nicht von zentraler Bedeutung und würde ihren Rahmen sprengen. Die Unterscheidung ist vorwiegend dogmatischer Natur, da beide Varianten – m.E. generell und insbesondere hinsichtlich der vorliegenden Fragestellung – in der Sache nicht zu wesentlich unterschiedlichen Auslegungsergebnissen führen.[264] Zudem gelten die Forderungen von Art. 1 ZGB heutzutage auch ohne dessen Bestand bereits von Verfassung wegen; die Verfassung ist dabei aufgrund ihrer Funktion und ihrer Stellung im Verfassungsstaat der passende Ort, um das methodische Vorgehen im staatlichen Regelungs- und Entscheidungsprozess zu normieren.[265]

Der *Sinn einer Verfassungsbestimmung* ist grundsätzlich ausgehend vom Wortlaut (grammatikalisch) unter Berücksichtigung ihrer Entstehungsgeschichte (historisch), ihrer Beziehung zu anderen Bestimmungen (systematisch) sowie ihres Zwecks (teleologisch) zu ermitteln. Nachfolgend werden die einzelnen Auslegungselemente kurz vorgestellt und es wird aufgezeigt, inwiefern sich die Besonderheiten in Struktur und Stil der Verfassung auf das jeweilige Element auswirken. Der Fokus liegt dabei auf den Besonderheiten der Auslegung von neuerem, mittels Volksinitiative auf Teilrevision implementiertem Verfassungsrecht, da die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung in dieser Verfassungsrechtsform auftreten. 129

261 So *Hausheer/Jaun,* SHK-ZGB, Vorb. Art. 1 N 18; ähnlich *Ryter Sauvant,* ASR, 1 ff.

262 Vgl. *Tschannen/Zimmerli/Müller,* Verwaltungsrecht, § 16 Rz. 9 ff.; *Häfelin/Müller/Uhlmann,* Verwaltungsrecht, Rz. 146.

263 Differenzierend BK-ZGB-*Emmenegger/Tschentscher,* Art. 1 N 93 ff.; für eine Übersicht der vielfältigen Ansätze *Ryter Sauvant,* ASR, 62 ff., die sich ausführlich mit den allgemeinen Rechtsgrundlagen auseinandersetzt (passim) und insb. in ihrer abschliessenden Würdigung (212 ff.) Kritik am verwaltungsrechtlichen Lehransatz äussert.

264 Vgl. z.B. *Hausheer/Jaun,* SHK-ZGB, Vorb. Art. 1 N 18 f.

265 Siehe *Biaggini,* Methodik, 37 f.; *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 488 f.; *Chiariello,* Richter, 415; so halten z.B. selbst *Hausheer/Jaun,* SHK-ZGB, Art. 1 N 12 fest, dass die Entwicklung des Verfassungsrechts die einst bahnbrechende Bedeutung von Art. 1 ZGB relativierte. Die Bindung der Gerichte ans Gesetz ergibt sich explizit aus Art. 5 Abs. 1 BV und findet seine Grundlage zusätzlich im Prinzip der Gewaltenteilung, dem Willkürverbot (Art. 9 BV) sowie im Rechtsverweigerungsverbot (Art. 29 Abs. 1 BV).

Anschliessend ist das Verhältnis der genannten Elemente zueinander zu erörtern (Methodenpluralismus).[266]

3.1 Sprachverständnis

130 Die grammatikalische Auslegung ermittelt den Sinn einer Norm auf Basis ihres Wortlauts. Sie orientiert sich dazu an der Bedeutung der sprachlichen Aussage des Normtexts (Wörter und Zeichen unter Einbezug von Syntax und Grammatik), Titel und Sachüberschrift miteingeschlossen. Neben dem allgemeinen Sprachgebrauch ist dabei das juristisch-fachtechnische Sprachverständnis zu berücksichtigen.[267] Der Verfassungstext ist überdies in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch gleichwertig.[268] Auf der Suche nach dem gemeinsamen Normsinn ist – wie bei der Gesetzesauslegung – diejenige Sprachfassung des Normtexts oder der -texte massgeblich zu berücksichtigen, welche den wirklichen Normsinn am präzisesten wiedergibt,[269] was für sich alleine aber wiederum eine Wertung (Auslegung) darstellt.

3.1.1 Differenzierung betreffend Sprachgebrauch

131 Ob dem Verfassungswortlaut ein fachspezifisch juristischer oder ein allgemeiner Sprachgebrauch zugrunde liegt, ist im konkreten Einzelfall zu prüfen. Schematisch lässt sich allenfalls Folgendes festhalten: In den Kernbereichen des

---

266 Siehe zum grammatikalischen Element Rz. 130 ff.; zum historischen Element hinten Rz. 134 ff.; zur Systematik Rz. 148 ff.; zum teleologischen Element Rz. 156 ff.; zum Methodenpluralismus Rz. 161 ff.; zu den verfassungsspezifischen Elementen Rz. 164 ff.

267 Vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 17; *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 91 ff.; *MÜLLER J.P.,* KSR, 113; ausführlich m.Bsp. und Theorie zu den Elementen der grammatikalischen Auslegung (Literalinterpretation) *KRAMER,* Methodenlehre, 61 ff. und *HÖHN,* Methodik, 186 ff.; ferner *SALADIN,* Milizprinzip, 89 ff. und *SEILER,* KSR, 38 ff.; zur Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Sprachwissenschaft *HÖFLER,* ZfR, 35 ff.

268 *BIAGGINI,* OFK, Einleitung N 20; vgl. Art. 4 u. Art. 70 Abs. 1 BV sowie Art. 10 SpG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 u. Art. 2 Abs. 1 Bst. a PublG; *ROTH,* Veröffentlichung, 67 f.; vgl. ferner im Kontext mit der Gesetzesauslegung BK-ZGB-*EMMENEGGER/TSCHENTSCHER,* Art. 1 N 208 ff. m.w.H.; zur mehrsprachigen Gesetzgebung in der Schweiz BGE 129 I 402 E. 305 S. 408 sowie ferner *CORNU,* Évasion, 36. Die *Übersetzung ins Romanische* hat dagegen gemäss Art. 11 SpG i.V.m. Art. 14 Abs. 1 e contrario und Art. 8 PublG keine Rechtskraft. Sie kann aber bei der Auslegung mitberücksichtigt werden (*HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 95 m.Vw. auf BGE 141 I 172 E. 4.4.1 S. 180).

269 Vgl. BK-ZGB-*EMMENEGGER/TSCHENTSCHER,* Art. 1 N 209 f.; *BAUMANN,* ZBl, 250; *AUER/MALINVERNI/HOTTELIER,* Droit, Rz. 1491 m.V. auf BGE 129 I 402.

Verfassungsrechts oder Bereichen mit vielen Legaldefinitionen kommt dem allgemeinen Sprachgebrauch aufgrund der starken dogmatischen Durchdringung der Materie wohl eine verringerte Bedeutung zu.[270] Wenn jedoch nicht klar juristische Fachausdrücke (termini technici) Verwendung finden, ist mit Blick auf das in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV verankerte Vertrauensschutzprinzip primär auf den allgemeinen Sprachgebrauch abzustellen.[271] Stärker zu gewichten ist der allgemeine Sprachgebrauch zudem bei Verfassungsnormen, die ihren Ursprung in Volksinitiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs haben,[272] wobei bei älteren Bestimmungen Schnittstellen mit dem historischen Auslegungselement bestehen.

Während sich der juristisch-fachtechnische Sprachgebrauch aus Lehre und Rechtsprechung ergibt, sind zur Feststellung des allgemeinen Sprachgebrauchs der Duden sowie allenfalls einschlägige Wörterbücher heranzuziehen.[273] 132

3.1.2 Verfassungsspezifische Einschränkungen

Obschon das grammatikalische Element aufgrund der mit der Nachführung der Verfassung erfolgten Bereinigung im Vergleich zur aBV an Bedeutung gewonnen hat, bleibt diese beschränkt: Einerseits erfolgte die Vereinheitlichung und Bereinigung von Begrifflichkeiten und Sprache nicht konsequent, andererseits sorgen die zahlreichen Entwicklungen seit der Nachführung für eine Erhöhung der sprachlichen Heterogenität.[274] Die grammatikalische Auslegung ist gemäss Lehre zudem bei offen strukturierten Verfassungsnormen nur bis zu einem gewissen Grad zielführend. So umschreibt der Verfassungstext bei Grundrechten bloss die Hauptelemente und nicht sämtliche vom Grundrechtsanspruch umfassten Teilbereiche des Schutzbereichs. Entsprechend ist die Ermittlung des vollständigen Normsinns allein nach der sprachlichen Bedeutung des Wortlauts bei Grund- 133

270 BK-ZGB-*Emmenegger/Tschentscher,* Art. 1 N 212; vgl. *Müller J.P.,* KSR, Fn. 278.

271 *Jositsch/Baici,* Jusletter, Rz. 31; *Keshelava,* GR, 27 f.; *Kramer,* Methodenlehre, 90 ff.; ferner *Looser,* SGRW, § 8 Rz. 45 f.; *Höhn,* Methodik, S. 198 f.

272 *Baumann,* ZBl, 251; *Jositsch/Baici,* Jusletter, Rz. 31; *Roth,* Jusletter, Rz. 8, 23 weist darauf hin, dass Initianten ein Interesse daran haben, Begriffe möglichst volksnah zu gestalten, um möglichst viele Stimmbürger anzusprechen; solche Normtexte sind gemäss *Waldmann,* LeGes, 524 nicht selten sprachlich unausgegoren und mangelhaft.

273 Siehe z.B. BGE 82 II 445 E. 3 S. 453 f. oder BGE 131 IV 138 E. 2.3 S. 140 f.

274 BSK-BV-*Belser,* Einleitung N 60 m.w.H.

rechtsnormen nur bedingt möglich und erscheint unter Berücksichtigung von deren Funktion nicht wirklich zweckmässig.[275]

3.2 Entstehungsgeschichte

134 Die *historische Auslegung* versucht Sinn und Zweck einer Norm anhand von deren Entstehungsgeschichte zu ermitteln. Sie untersucht dabei die Regelungsabsichten des historischen Normgebers, wie sie sich aus dem Werdegang der Norm – anhand der dabei entstandenen Materialien[276] – herleiten lassen (sog. subjektiv-historische Auslegung), aber sich auch ergänzend aus den gesellschaftlichen Anschauungen und Zeitumständen im Umfeld des Normerlasses ergeben (sog. objektiv-historische Auslegung).[277] Gilt es jüngere Normen auszulegen, so ist laut Bundesgericht den entstehungsgeschichtlichen Argumenten erhöhtes Gewicht beizumessen.[278] Materialien sind dabei zumindest dann zu beachten, wenn diese *«auf die streitige Frage eine klare Antwort geben* […]»[279].

135 Die *Legitimation* des entstehungszeitlichen Auslegungselements ergibt sich aus dem schweizerischen Verständnis eines demokratisch, gewaltenteiligen Verfassungsstaats: Hat der ordentliche Gesetzgeber gestern eine Norm erlassen, die heute in Kraft tritt, so muss dessen Entscheid Ausgangspunkt für das Normverständnis der rechtsanwendenden Behörden am Folgetag sein. Die Schwierigkeit liegt dabei darin, dass der konkrete historische Wille des Gesetzgebers in der Praxis häufig nicht, nur schwer oder bloss lückenhaft zu ermitteln ist; so sind Materialien nicht selten widersprüchlich. Hinzu kommt, dass es bei neuen, erst nach der Entstehungsphase aufkommenden Fragen zum Normverständnis – angesichts zwischenzeitlich allenfalls veränderter Werthaltungen und Sozialwirklichkeiten – äusserst schwierig ist, den konkreten entstehungszeitlichen Willen des historischen

---

275 Vgl. vorne Rz. 117 f.; *Tschannen,* Auslegung, Rz. 7; *Chiariello,* Richter, 412 f.; *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 503 f.; *Kramer,* Methodenlehre, Fn. 406.

276 Als *Materialien* gelten Dokumente jeglicher Art, die über die Entstehungsgeschichte rechtsetzender Erlasse Auskunft geben (*Forstmoser/Vogt,* Einführung, § 2 Rz. 85), wie amtliche Berichte, Erläuterungen, Entwürfe und Botschaften der Exekutive an die Legislative, oder Protokolle der parlamentarischen Beratung, d.h. von Kommissionen und Plenum (*Saladin,* Verfassungserneuerung, 317; *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 103 ff.).

277 *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 101 ff.; ausführlich *Schluep,* Rechtstheorie, 442 ff.

278 BGE 131 I 74 E. 4.2 S. 81; BGE 139 III 368 E. 3.2 S. 373; vgl. auch BGE 128 I 288 E. 2.4 S. 291 f.; BGE 124 II 372 E. 6 S. 376 f.

279 BGE 142 II 399 E. 3.3 S. 403 und BGE 141 V 25 E. 8.2 S. 28; vgl. auch BGE 140 V 8 E. 2.2.1 S. 11 m.w.H. sowie *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 515.

Normgebers dazu festzustellen. Materialien sind in den wenigsten Fällen im Hinblick auf künftige Auslegungssituationen geschaffen worden.[280] Ob und inwiefern im Verlauf der Zeit dann allenfalls ein Verständniswandel stattfinden kann, der es rechtfertigen würde, von einem festgestellten entstehungszeitlichen Normverständnis abzuweichen, ist dagegen eine andere Frage, die unter dem Stichwort des geltungszeitlichen Normverständnisses separat behandelt wird.[281]

3.2.1 Generelle Materialiengewichtung

Bei der Auslegung von Bundesgesetzen sucht die historische Auslegung primär[282] nach dem konkreten historischen Willen der Bundesversammlung (Legislative), d.h. nach dem konkreten historischen Willen der Mehrheiten in National- und Ständerat. Unter anderem daraus ergeben sich bei den Materialien unterschiedlich zu gewichtende Kategorien: So stehen bei Gesetzen die Botschaft des Bundesrats – soweit die Räte dieser folgen – und die Voten der Berichterstatter der vorberatenden Kommissionen im Stände- und Nationalrat im Vordergrund.[283] Einzelnen Voten von Ratsmitgliedern oder selbst des Bundesrats kommt ohne Übernahme durch die Kommissions- bzw. Ratsmehrheit dagegen nur geringeres Gewicht zu; eine entsprechende Übernahme lässt sich mit gewissen Vorbehalten durch die widerspruchslose Entgegennahme, oder klarer durch die ausdrückliche Aufnahme des entsprechenden Texts in die Gesetzesvorlage ableiten.[284] Aussagen anderer an den Vorarbeiten Beteiligter, wie Amtsstellen, Experten etc., sind nach 136

---

280 Vgl. dazu *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 515; *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 103 ff.; BK-ZGB-*EMMENEGGER/TSCHENTSCHER,* Art. 1 N 310 f.; *KRAMER,* Methodenlehre, 148 ff.; lesenswert und kritisch *HOTZ,* Richterrecht, 69 ff.

281 Siehe zur geltungszeitlichen Auslegung hinten Rz. 145 ff.

282 Siehe zur Vielfalt der Gesetzgebungssubjekte BK-ZGB-*EMMENEGGER/TSCHENTSCHER,* Art. 1 N 310, wobei m.E. zumindest aus der Sicht der Gewaltenteilung der konkrete historische Wille der Bundesversammlung als ordentliches Gesetzgebungsorgan – im Referendumsfall ergänzt durch die Stimmbevölkerung – im Vordergrund stehen muss. Inwiefern der konkrete historische Wille der Stimmbevölkerung im Referendumsfall dann feststellbar und zu berücksichtigen bzw. zu gewichten ist, ist weitgehend unklar (vgl. Rz. 142 ff.).

283 *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 105. Die Formulierung der bundesrätliche Botschaft gibt zunächst nur den Willen der verfassenden Amtsstelle wieder. Ob besagter Wille der Ansicht des Bundesrats oder Bundesversammlung entspricht, ist in der Praxis kaum Satz für Satz überprüfbar (vgl. dazu *SEILER,* KSR, 44; *HOTZ,* Richterrecht, 77 f.). Entsprechend ist m.E. Vorsicht geboten, bei der Eruierung des historischen Willens des Gesetzgebers alleine aufgrund einer unwidersprochenen Entgegennahme der Botschaft.

284 Vgl. *KRAMER,* Methodenlehre, 149 f.; *SALADIN,* Milizprinzip, 100; betreffend Einzelvotum des Bundesrats BGE 117 II 170 E. 4e S. 178; siehe auch Fn. 283.

denselben Massstäben zu beurteilen, wobei nicht öffentliche Dokumente aus Transparenz- und Nachvollziehbarkeitsgründen nur mit Zurückhaltung zur Feststellung der Entstehungsgeschichte zu nutzen sind.[285]

3.2.2 Verfassungsspezifische Eigenheiten

137 Im Vergleich zur Bundesgesetzgebung ist bei der Verfassungsgebung die Rolle des Parlaments je nach Entstehungsart der Verfassungsbestimmung kaum oder zumindest nicht von gleich zentraler Bedeutung, da die Bundesversammlung die Konzeption und das Inkrafttreten einer Bestimmung nicht oder nicht alleine bestimmen kann: Bei der Bundesgesetzgebung bestimmt das Parlament massgeblich über die Ausgestaltung einer Gesetzesvorlage und vorbehältlich des fakultativen Gesetzesreferendums auch über deren Einführung in die Rechtsordnung. Bei der Verfassungsgebung dagegen ist die Konzeptionierung einer Norm dem Parlament teilweise – nämlich bei Volksinitiativen auf Teilrevision in Form des ausgearbeiteten Entwurfs – komplett entzogen und der Entscheid über die Annahme und damit das Inkrafttreten einer Verfassungsrevision obliegt nicht dem Parlament, sondern zwingend Volk und Ständen. Die Stimmbevölkerung, die als Volk und Stände eine Verfassungsrevision in der Volksabstimmung annehmen muss, gilt deshalb mit Blick auf die verfahrensabschliessende Legitimation als Verfassungsgeberin.[286] Genanntes gilt es bei der Auswahl und Gewichtung der Materialien und der Ermittlung des konkreten historischen Willens des Normgebers – soweit überhaupt möglich – zu berücksichtigen.

138 Hinsichtlich der Materialien ist anhand der verschiedenen Entstehungs- und Konzeptionierungsarten zwischen zwei Formen von Verfassungsbestimmungen zu unterscheiden: Entweder entsteht eine Verfassungsnorm im parlamentarischen Rechtsetzungsverfahren oder sie hat ihren Ursprung in einer Volksinitiative auf Teilrevision in Form des ausgearbeiteten Entwurfs.

a.) Bei parlamentarischer Normgestaltung

139 Eine parlamentarische Normgestaltung erfahren Verfassungsbestimmungen, wenn sie im Rahmen einer Totalrevision oder aufgrund einer Teilrevision in Form der allgemeinen Anregung entstehen, wobei letztere Variante von ihrer Bedeutung

---

285 Zu letzterem *HÖHN,* Methodik, 212 sowie *LOOSER,* SGRW, § 8 Rz. 132.

286 Siehe zur Ausarbeitung des Initiativtexts vorne Rz. 68 ff. Bis anhin nicht erforscht ist nach *SEFEROVIC,* Volksinitiative, Rz. 221, ob die Justiz Normen, die auf Initiativen zurückgehen, anders auslegt als solche, die im parlamentarischen Verfahren erlassen wurden.

her von rein theoretischer Natur ist. Im parlamentarischen Verfahren entstandene Bestimmungen beschränken sich zurzeit auf die im Rahmen der Verfassungsrevision im Jahre 1999 entstandenen Normen, da keine der seitdem in Kraft getretenen Partialrevisionen auf die Form der allgemeinen Anregung, sondern allesamt auf vorformulierte Volksinitiativen zurückgehen.[287] Der historische Wille des Normgebers ergibt sich für die mit Totalrevision von 1999 geschaffenen Verfassungsnormen namentlich aus der Botschaft und der parlamentarischen Diskussion, so das Bundesgericht exemplarisch zumindest betreffend Art. 30 BV.[288]

Das Verfassungsgebungsverfahren, das eine parlamentarische Normgestaltung beinhaltet, erfolgt – abgesehen von der Initiierung – weitgehend deckungsgleich mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.[289] Entsprechend entstehen darin gleiche und ähnliche Materialien wie die bundesrätliche Botschaft oder die Protokolle der Ratsverhandlungen und von Expertenkommissionen sowie zusätzlich der beleuchtende Bericht zur Volksabstimmung. Aufgrund der Konzeption der Bundesverfassung von 1999 als «Nachführung» des bisherigen Verfassungsrechts, sind neben den im Vordergrund stehenden Materialien der Totalrevision von 1999 die Materialien der vorangegangenen Verfassungsrevisionen noch immer beizuziehen, da sie teils von Bedeutung sind.[290] Hinsichtlich der *Materialiengewichtung* ist auf die vorne aufgeführten generellen Anmerkungen zu verweisen. Zusätzliche Fragen stellen sich m.E. bezüglich des konkreten historischen Willens der Stimmbürgerschaft.[291] 140

Da bei der Auslegung jüngerer Normen den entstehungsgeschichtlichen Argumenten grundsätzlich ein erhöhtes Gewicht zukommt, ist dem historischen Element bei der in dem Kontext noch als relativ jung geltenden Verfassung aus dem Jahre 1999 eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung zuzumessen.[292] Von erheblicher 141

287 Vgl. im Umkehrschluss zum geringen Vorkommen der allgemeinen Anregung SGK-*Ehrenzeller/Nobs,* Art. 139 N 16; ferner *Tschannen,* Staatsrecht, § 52 Rz. 37.

288 BGE 128 I 288 E. 2.4 S. 292; ferner BGE 124 II 372 E. 6a S. 377.

289 Vgl. Art. 192 Abs. 2 BV sowie *Tschannen,* Staatsrecht, § 44 Rz. 31, 54.

290 Dazu *Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 27; vgl. *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 104; ausführlich zur Bedeutung der Nachführung *Saladin,* Milizprinzip, 142 ff.

291 In Lehre und Praxis methodisch nicht explizit behandelt oder berücksichtigt bleibt m.E. das Verhältnis zwischen dem konkreten historischen Willen des Parlaments und dem historischen Willen der Stimmbürgerschaft. Geht man davon aus, dass sich die Stimmbevölkerung mit Annahme der jeweiligen parlamentarischen Verfassungsvorlage den entstehungsgeschichtlichen Willen des Normgestalters konkludent aneignet bzw. diesen deckungsgleich übernimmt – was zumindest im Zusammenhang mit einer Totalrevision wohl ein pragmatischer Erklärungsansatz wäre – so erübrigt sich eine weitergehende Diskussion.

292 Vgl. *Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 27.

Bedeutung ist das historische Element dabei namentlich bei staatsorganisationsrechtlichen Verfassungsnormen (Organisation und Zuständigkeit, wie z.B. Art. 182 BV);[293] ähnlichen äussert sich dazu auch das Bundesgericht.[294]

b.) Bei volksrechtlicher Normgestaltung

142 Bei der vorformulierten Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung fällt die parlamentarische Normgestaltung weg, da die Änderung des Wortlauts (formelle Revision) eines Teils der Verfassung nach Vorgabe eines bereits abschliessend vor- und ausformulierten Entwurfs erfolgt.[295] Bei auf Volksinitiativen zurückgehenden Normen ist deshalb zu ermitteln, welche Ziele der historische Verfassungsgeber – d.h. Stimmbürger und Stimmbürgerinnen als Volk und Stände bei Annahme der Volksinitiative auf Teilrevision des jeweiligen Verfassungsartikels – verfolgte. Ob und inwiefern sich ein solcher anlässlich einer Abstimmung überhaupt ermitteln lässt, bei der sich Volk und Stände zur Sache bloss mit Ja oder Nein äussern können, ist umstritten.[296]

143 Eine systematische und repräsentative schriftliche Dokumentation der Beweggründe des einzelnen Stimmbürgers für seinen Entscheid an der Urne fehlt. Ob allenfalls repräsentative – was immer das in dem Kontext auch heisst – Umfragen und politologische Studien zu den Beweggründen des einzelnen Stimmbürgers dies zu kompensieren vermögen, ist nicht geklärt. Eine *Ermittlung des konkreten historischen Willens des Verfassungsgebers* bleibt auf jeden Fall zumindest schwierig und mit Unsicherheiten belastet.

144 Neben den *klassischen Materialien,* wie dem Bericht zur Volksabstimmung, der Botschaft des Bundesrats und *insbesondere dem Abstimmungsbüchlein*[297]*,* können

---

293 *BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR,* Staatsorganisationsrecht, 3. Kpt. Rz. 34; vgl. *BIAGGINI,* Staatsrecht, § 7 Rz. 46; *SEFEROVIC,* Volksinitiative, Rz. 221.

294 Vgl. – wenn auch zu kantonalem Verfassungsrecht – BGE 128 I 327 E. 2.1 S. 330 m.w.H. sowie hinsichtlich organisationrechtlichem Gesetzesrecht BGE 128 I 34 E. 3b S. 41.

295 Vgl. *HANGARTNER/KLEY,* Rechte, Rz. 827 ff.; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 58.

296 Siehe *SEFEROVIC,* Volksinitiative, Rz. 221 m.w.H.; kritisch Werner Jacques (nach *SALADIN,* Milizprinzip, 103 Fn. 492), der die Ansicht vertritt, der Wille von Volk und Ständen sei kaum zu ermitteln, da sich jene zur Sache bloss mit Ja oder Nein äussern können; vgl. *MÖSCHING,* ASR, 64; *WALDMANN,* LeGes, 524; *ROTH,* Jusletter, Rz. 6 hält die Feststellung des Volkswillens für unmöglich angesichts der immensen Zahl der Stimmberechtigten und deren Begründungsfreiheit hinsichtlich des Entscheids; vgl. kritisch *KIENER/KRÜSI,* ZBl, 251.

297 Siehe hinten Rz. 398 f. Wie in empirischen Forschungsergebnissen belegt, kommt den *Abstimmungserläuterungen* eine zentrale Bedeutung für die Willensbildung der Stimmbürger zu; so wird diese zusammen mit den anderen Abstimmungsunterlagen versendet und

auch Artikel zur Volksabstimmung in Presse und Fachzeitschriften, Podiumsdiskussionen, Plakate, Leserbriefe u.Ä. Anhaltspunkte liefern.[298] Ein allfälliger Gegenentwurf der Bundesversammlung sowie die damit einhergehende Stichfrage, die gemeinsam mit der vorformulierten Volksinitiative zur Abstimmung gelangen, sind miteinzubeziehen.[299] Eine allgemeingültige Regel zur *Materialiengewichtung* lässt sich indes nicht klar ausmachen.[300] Die Gewichtung ist entsprechend den Umständen des konkreten Einzelfalls vorzunehmen. Allenfalls von Bedeutung, aber nicht ausschlaggebend oder überzubewerten, ist dabei laut herrschender Lehre und Rechtsprechung[301] die subjektive Interpretation des Initiativkomitees[302].[303] Aufgrund dessen und der fehlenden parlamentarischen Redaktionsphase lassen sich Verfassungsnormen, die auf vorformulierte Volksinitiativen zurückgehen, erfolgreicher objektiv-historisch als subjektiv-historisch auslegen.[304] Besagtes lässt sich m.E. auch auf vorformulierte Volksinitiativen mit Vorgaben zu deren vorläufiger Umsetzung übertragen, auch wenn die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung kaum je im Zentrum der öffentlichen Debatte steht. Falls sich – trotz genannter Schwierigkeiten – mittels des objektiv-historischen Auslegungselements ein konkreter Wille erkennen liesse, entspräche dessen Berücksichtigung der

immerhin drei Viertel der Stimmenden gaben bei Nachbefragungen an, die Erläuterungen als Informationsquelle für ihre Meinungsbildung verwendet zu haben. Sie enthalten in der Regel behördliche Ausführungen zu Sinn, Zweck und Konsequenzen einer Vorlage, eine Zusammenfassung der parlamentarischen Beratung – zentrale Pro- und Contraargumente samt Stimmverhältnis im Rat – sowie zumeist die Argumente des Initiativkomitees, eine Stellungnahme und Stimmempfehlung der Behörde. Die Abstimmungserläuterungen können im Rahmen der historischen Auslegung als gewichtiges Indiz dafür dienen, welchen Inhalt die Stimmbürgerschaft einer Vorlage zumass (*Besson,* ASR, 241 ff.; Anwendungsbeispiel der Abstimmungserläuterungen als Indiz bei *Biaggini,* ZBl[I], 320).

298 Siehe *Saladin,* Milizprinzip, 100; *Baumann,* ZBl, 253.

299 Dazu *Biaggini,* ZBl[I], 319 f. im Kontext zu BGE 139 I 16 (Auslegung von Art. 121 BV).

300 Zum pluralistischen Gebrauch der Auslegungsmittel *Seferovic,* Volksinitiative, Rz. 222.

301 Siehe BGE 139 I 16 E. 4.2.1 f. S. 24 f.; zur Problematik der Auslegung einer kantonalen Initiative nach der Intention der Initianten BGE 139 I 292 E. 7 S. 297 ff.; BGE 129 I 392 E. 2.2 S. 395; Urteil des Bundesgerichts 1P.292/2003 vom 5. April 2004 E. 1.4.

302 Siehe zum Initiativkomitee und dessen Funktion Rz. 68 f. sowie *Bisaz,* FS[-Auer], 135 ff.

303 Vgl. *Baumann,* ZBl, 254; *Waldmann,* LeGes, 524; gegen eine starke Gewichtung m.E. zurecht *Müller/Biaggini,* ZBl, 249; ebenso aber im Verhältnis zu den übrigen Auslegungselementen *Epiney,* Jusletter[I], Rz. 46; *Uebersax,* Jusletter, Rz. 2; *Hangartner,* AJP, 700; *Nobs,* SGRW, 346; *Möschings,* ASR, 63 f.; ferner *Jositsch/Baici,* Jusletter, Rz. 23 ff.; ausführlich zur dazugehörigen Rechtsprechung *Seferovic,* Volksinitiative, Rz. 219 ff.

304 Im Ergebnis ähnlich bzw. die subjektiv-historische Auslegung von vornherein ausschliessend *Waldmann,* LeGes, 524 f., der dem objektiv-historische Element aber nur dann Aussagekraft zugesteht, sofern das Initiativtextverständnis bis zum Abstimmungszeitpunkt nicht umstritten geblieben war.

Funktion der vorformulierten Volksinitiative, die Verfassung gemäss Vorgabe der Stimmbürgerschaft zu ändern: Dies verhindert, dass die Bundesorgane bei der Rechtsanwendung zu weit vom Volksentscheid abweichen.[305]

3.3 Geltungszeitliche Auslegung

145 Die *sog. geltungszeitliche oder zeitgemässe Auslegung* – ein nach wohl herrschender Lehre eigenständiges und umstrittenes Auslegungselement – ermittelt das Normverständnis zum Zeitpunkt der Normanwendung. Sie impliziert damit die Möglichkeit eines sog. Normsinn- oder Verfassungswandels bei gleichbleibendem Normtext und steht dadurch in einem Spannungsverhältnis zur historischen Auslegung und den dahinterstehenden Überlegungen zur Gewaltenteilung.[306]

146 TSCHANNEN folgend ist zumindest bei offen strukturierten Verfassungssätzen aufgrund der damit einhergehenden vom Verfassungsgeber geschaffenen Handlungs- und Konkretisierungsspielräume nichts gegen die zeitgemässe Auslegung einzuwenden. *Vorsicht* geboten ist dagegen bei Verfassungsteilen oder -normen von verhältnismässig hoher Normdichte wie z.B. die organisationsrechtlichen Bestimmungen. Soweit diese einem klaren politischen Entscheid des historischen Verfassungsgebers Ausdruck geben, fällt eine geltungszeitliche Umdeutung des Normtexts ausser Betracht.[307] Änderungen und wandelnden Auffassungen zu derartigen Normen darf deshalb nur auf dem Weg der formellen Verfassungsrevision Rechnung getragen werden.[308] Ähnlich zur differenzierten Auslegung von Grundrechten und von organisatorischen Verfassungsbestimmungen – wenn auch noch zur aBV – äusserte sich das Bundesgericht.[309]

147 Die Verfassung von 1999 gilt aktuell (2019) insgesamt noch immer als vergleichsweise jung. Entsprechend klein sind zurzeit die für das Verfassungsrecht massgebenden und seit dem Erlass eingetretenen, sozialen und technischen Entwicklungen oder gewandelten Rechtsverständnisse, die für die Berücksichtigung eines

---

305 Siehe dazu *BAUMANN,* ZBl, 254.

306 Vgl. *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 114 ff.; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 28 f.; mit Kurzüberblick zur öffentlichrechtlichen Lehre/Kritik *SALADIN,* Milizprinzip, 111 ff.; zum umstrittenen Verhältnis zur historischen Auslegung *KRAMER,* Methodenlehre, 125 ff.

307 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 29 ff.; vgl. *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 115.

308 Explizit BGE 112 Ia 208 E. 2a S. 213; so auch *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 32; vgl. auch die restriktive Auffassung von *SALADIN,* Milizprinzip, 115 ff.

309 Siehe BGE 112 Ia 208 E. 2a S. 212 f.; BGE 116 Ia 359 E. 5c S. 368 bzgl. Grundrechtsbestimmungen; vgl. ferner *SALADIN,* Milizprinzip, 111.

geltungszeitlichen Verständniswandels sprechen. Die entstehungszeitliche Auslegung dürfte damit erst in weiterer Zukunft von grösserer Bedeutung werden.[310] Für die meist auf einige Jahre nach Inkrafttreten der Verfassungsbestimmung beschränkten Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative erscheint eine geltungszeitliche Auslegung daher kaum anwendbar.

3.4 Systematik

Die systematische Auslegung zieht zur Ermittlung des Normsinns das Verhältnis der auszulegenden Norm zu anderen Bestimmungen und deren Einordnung in den betreffenden Erlass und in die weitere Rechtsordnung herbei.[311] Mit Blick auf die Einheit der Rechtsordnung wird nachfolgend zwischen der Systematik innerhalb des auszulegenden Erlasses und der Einordnung der auszulegenden Norm in die Rechtsordnung allgemein unterschieden.[312] 148

3.4.1 Systematik innerhalb der Verfassung

Weil mit der Verfassungsreform von 1999 u.a. eine systematischere Darstellung des Verfassungsstoffs sowie die einheitliche und kohärente Begriffsverwendung angestrebt wurde, ist der systematischen Auslegung grundsätzlich ein höherer Stellenwert beizumessen als noch unter der aBV, bei welcher Texte häufig allein infolge ihres Entstehungszeitpunkts zum Teil in unterschiedlichen Stilen aneinandergereiht wurden.[313] Aufgrund der Art und Struktur der Verfassung bestehen auch weiterhin Besonderheiten hinsichtlich der systematischen Auslegung der Verfassung. Nicht alle Teile und Artikel der Verfassung sind gleich geeignet für eine systematische Auslegung; insbesondere TSCHANNEN wies in diesem Kontext früh auf gewisse *Einschränkungen* der systematischen Verfassungsauslegung hin: Eine Ermittlung des Normsinns, gestützt auf das Verhältnis der auszulegenden 149

310 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 29.

311 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 21; *SALADIN,* Milizprinzip, 105 ff.; ausführlich und mit Blick auf die Systematik im schweizerischen Privatrecht *KRAMER,* Methodenlehre, 92 ff.; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 523, plädieren für den Begriff «integrierende Auslegung», da es sich im Regelfall nicht um eine Systematik handle, sondern vorwiegend um das Aufspüren und Harmonisieren von Text- und Wertungswidersprüchen zwischen dem verschiedenen Rechtsnormen gehe.

312 Vgl. in dem Kontext *LOOSER,* SGRW, § 8 Rz. 65 ff.

313 Vgl. *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 531; *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 99; *TSCHANNEN,* BTJP, 239 f.; *SALADIN,* Milizprinzip, 156 f.

Norm zu anderen Bestimmungen und deren Einordnung in den betreffenden Erlass, ist bei punktuellen Normen nur bedingt sinnvoll, da bei solchen – einmal abgesehen von allfällig zur Hauptnorm gehörigen Übergangsbestimmungen[314] – kein bewusster systematischer Bezug zu anderen Normen besteht und ihre Platzierung innerhalb von Gliederungstitel und Artikelreihenfolge eher auf Orientierungserleichterung und Leserfreundlichkeit gründet.[315]

150 Bei *Verfassungsnormen, die auf Volksinitiativen zurückgehen,* bleibt zu berücksichtigen, dass sich die Initianten bei Redaktion des ausgearbeiteten Entwurfs in der Praxis vorrangig auf die Verankerung ihres Anliegens – Lösung eines begrenzten Problems – auf Verfassungsstufe und die Erfolgsaussichten in der Volksabstimmung fokussieren. Die systematische Einordnung des zukünftigen potenziellen Artikels ins Gefüge der bestehenden Verfassung spielt in der Regel kaum oder nur eine untergeordnete Rolle.[316] Die systematische Auslegung, wie in der Gesetzesauslegung angewendet – namentlich die Berücksichtigung der Systematik von Titeln, Sachüberschriften und Sachtiteln –, lässt sich daher nur bei in sich geschlossenen Verfassungsteilen, etwa innerhalb des Behördenkapitels, bedenkenlos einsetzen; nur bedingt sinnvoll ist sie dagegen, wie gesagt, bei punktuellen Verfassungsbestimmungen.[317] Das Verhältnis Letzterer zur Verfassung in ihrer Gesamtheit erfasst die systematische Auslegung primär über ihre verfassungsspezifischen Sonderformen[318]. Es existieren m.E. keine Anhaltspunkte dafür, dass die Ausführungen zu den punktuellen Verfassungsnormen hinsichtlich Verfassungsartikel mit Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung nicht gelten sollten. Entsprechend erfolgt die systematische Auslegung – ausserhalb des Verhältnisses von der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung in der Übergangsbestimmung zur jeweiligen Hauptnorm – vorab über ihre verfassungsspezifischen Sonderformen.

151 Bei der *Auslegung* von Verfassungsnormen *im Gesamtgefüge der Verfassung* gilt es zudem den Auslegungsgrundsatz der Einheit der Verfassung (Prinzip der Konkordanz) sowie die Strukturprinzipien als verfassungsspezifische Ausprägung der

---

314 Eine gemeinsame systematische und allenfalls teleologische Auslegung von Haupt- und Übergangsnorm ist m.E. in der Regel geboten (vgl. SGK-*MÜLLER R.P.,* Vorb. Art. 196–197 N 20; so zur Gesetzesauslegung *MEYER/ARNOLD,* ZSR, 119 f.; BGE 107 Ib 89 E. 3b S. 92 f.).

315 *TSCHANNEN,* Auslegung, Rz. 8 ff.

316 Siehe vorne Rz.121; ähnlich auch *ROTH,* Jusletter, Rz. 9.

317 *TSCHANNEN,* Auslegung, Rz. 8 ff.; zur Vorsicht mahnend *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 532; weniger kritisch *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 99.

318 Siehe zu den verfassungsspezifischen Auslegungselementen hinten Rz. 164 ff.

systematischen Auslegung zu berücksichtigen. Mit Blick auf die *Einheit der Rechtsordnung* ist überdies der Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung zu beachten.[319]

3.4.2 Völkerrechtskonformität

Die völkerrechtskonforme Auslegung folgt bei mehreren vertretbaren Lesarten des Landesrechts – so auch beim Verfassungsrecht – jenem Normverständnis, welches dem Sinn der völkerrechtlichen Norm am nächsten kommt. Die Pflicht dazu ergibt sich landesrechtlich aus Art. 5 Abs. 4 BV respektive völkerrechtlich aus Art. 26 f. Wiener Vertragsrechtskonvention (VRK). Die völkerrechtliche Bestimmung, die bei der Auslegung einer bestimmten Verfassungsnorm als Richtpunkt dienen soll, ist unter Umständen ihrerseits auslegungsbedürftig.[320] Dabei haben die schweizerischen Behörden gemäss Bundesgericht die Auslegungspraxis internationaler Organe zu übernehmen, soweit diese sich mit der Handhabung der betroffenen und für die Schweiz massgebenden Völkerrechtsbestimmung befassen; so namentlich im Kontext der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).[321] 152

Mit Blick auf die thematischen Überschneidungen von Verfassungs- und dem für die Schweiz massgeblichen Völkerrecht kommt der völkerrechtskonformen Auslegung m.E. bei folgenden Verfassungsnormen besondere Bedeutung zu: 153

– bei offen strukturierten und infolgedessen *konkretisierungsbedürftigen, entwicklungsoffenen Grundrechtsnormen*. So haben die schweizerischen Behörden z.B. bei einem entsprechenden EMRK-Gegenstück zur auszulegenden Grundrechtsnorm in der Verfassung – auch in Anbetracht der dynamischen Natur der Konvention – die Auslegungspraxis des EGMR zu beachten (EMRK-Konformität).[322]

---

319 *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 562 f.; *BAUMANN,* ZBl, 252; vgl. ferner *LOOSER,* SGRW, § 8 Rz. 39, 230 ff.; siehe dazu hinten Rz. 166 ff. und Rz. 169 ff.

320 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 9 Rz. 36 ff.; vgl. BGE 125 II 417 E. 4c f. S. 424 f.; BGE 128 IV E. 1.3 S. 205 f.; SGK-*TSCHUMI/SCHINDLER,* Art. 5 N 84 ff.; BK-ZGB-*EMMENEGGER/TSCHENTSCHER,* Art. 1 N 282 ff.; Völkerrechtliche Normen sind nach völkerrechtlichen Prinzipien auszulegen, wobei die für die Vertragsauslegung kodifizierten Regeln in Art. 31–33 VRK massgebend sind (dazu *PETERS,* VR, Kpt. 5 Rz. 16 ff.; *ZIEGLER,* Einführung, Rz. 247 ff.; *WÜGER,* ASR, 66 ff.; BGE 142 II 35 E. 3.2 S. 38 ff.); vgl. betreffend EMRK BGE 137 I 284 E. 2.1 S. 288 f.; BGE 139 I 16 E. 5.2 f. S. 29 ff.

321 BGE 122 II 464 E. 3b S. 466 f.; vgl. BGE 136 II 5 E. 3. S. 11 ff.; BGE 142 II 35 E. 3.2 S. 38 ff.

322 Vgl. *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 563 f.; zur Auslegung von Menschenrechtsverträgen *KÄLIN/KÜNZLI,* Menschenrechtsschutz, Rz. 2.19 f.

– bei *punktuellen Normen, die auf Teilrevisionen der Verfassung in Form der vorformulierten Volksinitiative zurückgehen*. Anders als im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren müssen sich die Verfasser des Initiativtexts bei dessen Redaktion nicht zwingend mit Völkerrechtskonformität auseinandersetzen.[323] Im Vergleich zu einer Verfassungsrevision aus der Feder des Parlaments (Vorarbeit der Verwaltung inklusive) ist die Wahrscheinlichkeit deshalb auch grösser, dass allenfalls Widersprüche zum Völkerrecht bestehen. Mit Hilfe der völkerrechtskonformen Auslegung sollten allfällige Widersprüche zwischen beiden Rechtsordnungen, soweit möglich, entschärft werden.

154 Für die *staatsorganisationsrechtlichen Verfassungsnormen* ist die völkerrechtskonforme Auslegung dagegen mangels einschlägiger massgebender völkerrechtlicher Bestimmungen, von marginaler Bedeutung.

155 *Unabhängig von der Normart bedingt* eine völkerrechtskonforme Auslegung, dass die auszulegende Landesnorm *mehrere Lesarten zulässt* – d.h., es besteht Auslegungsspielraum – und dass mit einer hinreichenden Sicherheit von einer *völkerrechtsgetreuen Praxis der Behörden* ausgegangen werden darf.[324] Ist dagegen keine der möglichen Normlesarten in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht auslegbar, so berechtigt die Figur der völkerrechtskonformen Auslegung nicht dazu, von Wortlaut und Sinn einer Norm abzuweichen.[325] Derartige echte Normkonflikte zwischen Verfassungs- und Völkerrecht sind mit den für dieses Verhältnis geltenden Kollisionsregeln zu lösen.[326]

3.5 Zweck

156 Die sog. *teleologische oder sinngemässe Auslegung* versucht den Normsinn durch Berücksichtigung des angestrebten Ziels und Zwecks einer Vorschrift zu ermitteln. Sie kann entstehungszeitlich wie auch geltungszeitlich erfolgen.[327] Nennt oder umschreibt nicht bereits der Normtext ausdrücklich, wozu die Norm

---

323 Siehe zum Initiativverfahren vorne Rz. 71 ff.; vgl. ferner *Boillet/Lammers,* ZBl, 514 ff.

324 Nach *Tschannen,* Staatsrecht, § 9 Rz. 39 in Analogie zur verfassungskonformen Auslegung; vgl. *Gächter,* Staatsrecht, § 26 Rz. 19; *Nobs,* SGRW, 348 m.Bsp.

325 Vgl. BGE 125 II 417 4c S. 424; *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 565.

326 *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 565; siehe ausführlich zu den Kollisionsregeln hinten Rz. 184 ff.

327 *Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 33; *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 120 ff.; *Kramer,* Methodenlehre, 159 ff.; ausführlich zur Auslegungslehre zum rechtstheoretischen Aspekt des teleologischen Arguments *Schluep,* Rechtstheorie, Rz. 1329–1619 m.w.H.

geschaffen wurde, so kann diese ratio legis gemäss TSCHANNEN oft bloss unter Beizug des grammatikalischen und systematischen Auslegungselements eruiert werden.[328] Dieser Umstand ist – generell und losgelöst von der Verfassungsauslegung – kritisch zu betrachten, weshalb hier kurz auf dieses methodische Problem eingegangen und eine allgemeine Gewichtung vorgenommen wird. Erst danach folgt die Erörterung des Anwendungsbereichs der teleologischen Auslegung bei der Verfassungsauslegung.

3.5.1 Methodischer Exkurs: Eigenständigkeit und Gewichtung

Hinsichtlich des Beizugs der systematischen Auslegung bleibt zu bedenken, dass dieses Auslegungselement bereits selbst dem Vorhaben dient, den wahren Rechtssinn der jeweiligen Vorschrift zu finden. Es besteht somit die Gefahr, dass plötzlich von einem Auslegungsergebnis auf den Normzweck (Interpretationsansatz) geschlossen wird, obwohl es andersrum erfolgen sollte.[329] Mit anderen Worten wird vom methodisch erhärtenden Normsinn, d.h. von den Auslegungsergebnissen zweier eigenständiger Interpretationsansätze (Sprachverständnis und Systematik), auf den konkreten Normzweck geschlossen, welcher dann wiederum als gleichwertiges Auslegungselement zur teleologischen Ermittlung des Normsinns der gleichen Norm dienen soll. Es stellt sich demnach zumindest *methodisch* die Frage, inwiefern der Zweck in dieser Konstellation *überhaupt ein eigenständiges Auslegungselement* darstellt.[330] Die Ermittlung des Normzwecks mit Hilfe von Materialien (Willen des Verfassungsgebers) stellt dagegen definitionsgemäss eine subjektiv-historische und nicht eine teleologische Auslegung dar.[331] Stützte sich

157

328 Vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 33; *SEILER,* KSR, 46; ferner *AUER/MALINVERNI/HOTTELIER,* Droit, Rz. 1504; *NOBS,* SGRW, 272. Gemäss BSK-BV-*BELSER,* Einleitung N 66, ist das teleologische nicht Auslegungselement neben den andern, *«sondern umschreibt das **Ziel des Auslegungsprozesses**: Es geht darum, mit Blick auf die Umstände der Normschaffung, die seither eingetretenen Entwicklungen und den Kontext der Norm einen Sinn und Zweck zu ermitteln, der zu einem plausiblen und widerspruchsfreien Entscheid führt.»*

329 Vgl. ähnlich, wenn auch zur Gesetzesauslegung nach ZGB *JAUN,* ZBJV, 36 f. m.w.H.; noch kritischer gegenüber der teleologischen Auslegung *MÜLLER-GRAF,* BVR, 390 f., der die Zweckermittlung stets als (Zwischen)ergebnis der Auslegung und nicht als eigenständiges Auslegungselement bzw. -methode betrachtet.

330 Vgl. *SEILER,* KSR, 46; so halten *ZELLER,* Auslegung, § 11 Rz. 190 ff., *SALADIN,* Verfassungserneuerung, 316 und *SALADIN,* Milizprinzip, 122, die teleologische Auslegung für keine eigenständige Auslegungsmethode; vgl. auch *TRAUB,* FS-Richli, 819.

331 Vgl. dazu vorne Rz. 134 ff.; *MÜLLER-GRAF,* BVR, 392; *SEILER,* KSR, 46.

die Zweckermittlung bloss auf das Resultat der historischen Auslegung, so stellten sich wiederum methodische Bedenken.

158 Abgesehen davon ist die Berufung auf den Normzweck, sofern sich ein solcher im Einzelfall mit ausreichender Sicherheit ausweisen lässt, auch aus folgendem Aspekt bei der Verfassungsauslegung nicht zu stark zu gewichten: Eine offene Zwecksetzung mit weitgefasstem Anwendungsbereich (verfassungstypisch) kann regelmässig auf mehrere Arten umgesetzt werden, was einem eindeutigen Rückschluss vom Zweck auf den Inhalt der auszulegenden Bestimmung entgegensteht.[332] Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird die teleologische Auslegung infolgedessen zwar verwendet, jedoch ihre *Bedeutung als eigenständiges Auslegungselement relativiert gewertet*.[333] Insofern folgt die hier vertretene Ansicht dem neuen Praxisansatz des Berner Verwaltungsgerichts,[334] wonach davon auszugehen ist, dass in Fällen, in welchen bereits Uneinigkeit darüber besteht, was mit einer spezifischen Bestimmung erreicht und wer damit belastet oder entlastet werden soll, die teleologische Auslegung nicht zielführend ist.

3.5.2 Verfassungsspezifische Anwendungsbereiche

159 Bei der Gesetzesauslegung existiert häufig im Gesetz selbst – z.B. in Form sog. Programm- oder Zweckartikel – eine klar auf eine beschränkte Sachmaterie ausgerichtete Zweckvorgabe (Gesamtzweck des Erlasses), welche zur Ermittlung des konkreten Normzwecks beigezogen werden kann. Aufgrund der sachlichen Breite der Verfassung können Präambel, Art. 2 (Zweckartikel) und Art. 7 BV (Menschenwürde) eine derartige Funktion hinsichtlich des Grossteils der Verfassungsbestimmungen nicht wahrnehmen. Immerhin besteht die Möglichkeit zur Ermittlung des Normzwecks, wie namentlich im Rahmen der systematischen Verfassungsauslegung, auf die sog. Struktur- oder verfassungsgestaltenden Prinzipien zurückzugreifen.[335] In Anbetracht der gemachten Ausführungen zu den

---

332 Vgl. ähnlich, wenn auch zur Gesetzesauslegung nach ZGB *JAUN,* ZBJV, 37 f.; *HÖHN,* Methodik, 220 ff. warnt denn auch vor einer Überbewertung des Zwecks in der Auslegung; mit zusätzlichen Kritikpunkten *OTT,* Methode, 60 ff. u. 97 ff.

333 In diese Richtung auch *MÜLLER-GRAF,* BVR, 393 m.Vw. auf die Praxis des Berner Verwaltungsgerichts; für eine erstrangige Bedeutung der Normzweckermittlung dagegen *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 508 sowie in Bezug zur Verfassung *BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR,* Staatsorganisationsrecht, 3. Kpt. Rz. 35.

334 VGE/BE 2013/255 vom 15.05.2014 E. 4.2 und BVR 2010 S. 462 E. 5.4.2.

335 Vgl. dazu hinten Rz. 166 ff.; vgl. *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 510; *SCHLUEP,* Rechtstheorie, Rz. 1490 f.; ferner *NOBS,* SGRW, 2727.

Anforderungen an die systematische Verfassungsauslegung lassen sich Zweck und Ziel einer Vorschrift bei in sich geschlossenen Verfassungsteilen sinnvoller aus dem systematischen Zusammenhang erhellen als bei punktuellen Verfassungsnormen. Bei Letztgenannten ist der Zweck dagegen weiterhin aus diesen – inklusive allenfalls dazugehöriger Übergangsbestimmung – selbst zu gewinnen.[336]

Hinsichtlich der Auslegung von Verfassungsartikeln, die auf eine Volksinitiative zurückgehen, wäre zu fragen, welche Ziele der Verfassungsgeber, also die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen als Volk und Stände, verfolgte, womit die Frage nach dem Zweck weitgehend mit einer objektiv-historischen Auslegung zusammenfällt.[337] 160

3.6 Methodenpluralismus

Neben der Handhabung der einzelnen Auslegungsmethoden (Auslegungselemente) als solche, stellt sich weiter die Frage nach deren Zusammenspiel, Rangfolge und Gewichtung. Nachfolgend ist deshalb kurz auf Rechtsprechung und Lehre zu dieser Problematik einzugehen. 161

Die *Rechtsprechung* hat sich bei der Auslegung von Rechtssätzen stets von einem *pragmatischen Methodenpluralismus*[338] leiten lassen. Die bundesgerichtliche Praxis enthält dazu die folgenden zwei – wenn auch nicht ganz einheitlichen – Aussagen (Textbausteine)[339]: Einerseits betont das Bundesgericht wiederholt, dass keine Hierarchie unter den oben vorgestellten Auslegungselementen existiert.[340] 162

336 Vgl. *TSCHANNEN,* Auslegung, Rz. 17 f.; siehe auch vorne Fn. 314.

337 Vgl. *BAUMANN,* ZBl, 255; ferner *MÜLLER/BIAGGINI,* ZBl, 249 sowie *SEFEROVIC,* Volksinitiative, Rz. 222.

338 Der Begriff «Methodenpluralismus» ist offenbar auf RHINOW zurückzuführen und fand 1984 im BGE 110 Ib 1 S. 8 Eingang in die Rechtsprechung, als «pragmatischer Methodenpluralismus» erstmals in BGE 121 III 219 E. 1d S. 225. Das entsprechende Methodenverständnis in der Praxis geht jedoch weiter zurück (*KESHELAVA,* GR, 62 f. u. Fn. 248).

339 *SEILER,* KSR, 4 f., der hinsichtlich der nicht kompletten Einheitlichkeit auf die Mehrzahl von bundesgerichtlichen Spruchkörpern und deren Vielzahl an beteiligten und im Laufe der Zeit wechselnden Richter verweist (84 f.); vgl. ferner *TRAUB,* FS$^{\text{-Richli}}$, 812 ff.

340 BGE 141 V 25 E. 8.2 S. 28: *«Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden.[…] Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen.»;* siehe auch BGE 140 V 8 E. 2.2.1 S. 11; BGE 140 II 495 E. 2.3 S. 499 f.; BGE 140 III 206 E. 3.5.4

Andererseits hielt es regelmässig fest, dass allein auf die grammatikalische Auslegung abgestellt werden kann, wenn sich daraus die sachlich richtige Lösung zweifelsfrei ergab. Dabei wird ein Abweichen vom klaren Wortlaut nicht kategorisch ausgeschlossen, sondern für zulässig und geboten erachtet, falls triftige Gründe dafür vorliegen, dass das grammatikalische Auslegungsergebnis nicht dem wahren Rechtssinn der Vorschrift entspricht. Solche Gründe können sich aus Entstehungsgeschichte, der Systematik oder der teleologischen Auslegung ergeben.[341] Ausgangspunkt der Auslegung bildet in der Regel das Sprachverständnis des Normwortlauts.[342]

163 Der Methodenpluralismus des Bundesgerichts stösst im Schrifttum seit Anbeginn und bis heute auf Kritik:[343] Die wohl herrschende Lehre[344] heisst den vom Bundesgericht praktizierten Methodenpluralismus jedoch gut. Die vorliegende Arbeit folgt besagter Auffassung bei der Auslegung von Normen. Entsprechend bildet sie im Auslegungsfall *für jedes Auslegungselement eine Normhypothese, die am Schluss im Rahmen einer Gesamtbetrachtung sämtlicher Elemente zu bewerten und zu gewichten ist*.[345] Die verfassungsspezifischen Auslegungselemente, wie nachfolgende Ausführungen zeigen, sind dabei im Rahmen des systematischen

S. 214; BGE 134 II 308 E. 5.2 S. 311; BGE 131 III 33 E. 2 S. 35; BGE 123 III 464 E. 3a 468; vgl. u.a. *Hotz,* Richterrecht, 33 ff.

341 BGE 134 V 208 E. 2.2 S. 211: *«Danach ist das Gesetz in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich […]. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, u.a. dann nämlich, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben»;* siehe auch BGE 139 V 148 E. 5.1 S. 153; BGE 124 III 266 E. 4 S. 268; BGE 131 II 217 E. 2.3 S. 221 f.; ferner BGE 140 II 485 E. 4.1 S. 489 f. sowie BGE 140 II 289 E. 3.2 S. 291 f.

342 BGE 131 II 697 E. 4.1 S. 702 f.; BGE 124 II 372 E. 5 S. 376; BGE 140 III 616 E. 3.3 S. 621; vgl. auch *Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 2 f.; *Saladin,* Milizprinzip, 91 ff. u. 123 ff.

343 Siehe dazu *Keshelava,* GR, 73; *Saladin,* Milizprinzip, 126 ff.; ausführlich *Schluep,* Rechtstheorie, Rz. 2338 ff. m.w.H.

344 *Schluep,* Rechtstheorie, Rz. 2238 ff.; von h.L. sprechend *Saladin,* Milizprinzip, 126; so für das Verwaltungsrecht *Häfelin/Müller/Uhlmann,* Verwaltungsrecht, Rz. 178; gutheissend u.a. *Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 2 f.; *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 498; *Tschentscher/Lienhard/Sprecher,* Recht, Rz. 25; *Mahon,* Droit, 66 f.; *Cornu,* Évasion, 52 f.; wohl auch *Tanquerel,* Manuel, Rz. 429 ff.

345 So ähnlich z.B. *Nobs,* SGRW, 230.

Elements sowie vereinzelt des teleologischen Elements vorzunehmen und zu berücksichtigen.

4. Verfassungsspezifische Auslegungselemente

Neben dem beim Gesetzesrecht anzuwendenden Methodenpluralismus sind Verfassungsbestimmungen gemäss Bundesgericht und Lehre *«mit Blick auf die Strukturprinzipien, die Völkerrechtskonformität und eine minimale Einheit zu interpretieren»*.[346] Es handelt sich hierbei – wie bei der völkerrechtskonformen Auslegung bereits gesehen – um spezifische Ausprägungen der systematischen Auslegung.[347] 164

Zu *besonderen Auslegungsschwierigkeiten* führen Verfassungsartikel dann, wenn sie nicht in sich stimmig sind bzw. Wertungswidersprüche aufweisen und/oder mit anderen Normen in der Verfassung in einem Spannungsverhältnis stehen oder sich unter Umständen sogar gegenseitig ausschliessen.[348] Teils lassen sich Normkonflikte mit Hilfe der nachfolgenden verfassungsspezifischen Auslegungselemente entschärfen; manchmal sind Normen im Rahmen der Auslegung jedoch nicht ohne Verlust der jeweils zentralen Normaussagen miteinander zu vereinbaren (unüberbrückbarer Normkonflikt). Diesfalls ist der Vorrang einer Norm mittels Kollisionsregeln zu ermitteln. Die Arbeit prüft diese getrennt und im Anschluss zur übrigen Verfassungsauslegung.[349] 165

4.1 Strukturprinzipien

Sog. Struktur- oder verfassungsgestaltende Prinzipien[350] verkörpern Normideen und Leitwerte, die grösseren Gruppierungen von Verfassungsbestimmungen mit vergleichbarer Orientierung sozusagen als programmatischer Nenner zugrunde liegen und damit die Hauptelemente der verfassungsrechtlichen Staatlichkeit sichtbarer machen. Als tragende Strukturprinzipien der Verfassung gelten gewöhnlich das Demokratie-, das Rechtsstaat-, das Bundesstaats- und das Sozial- 166

346 So explizit BGE 139 I 16 E. 4.2.1 S. 24; vgl. dazu *TSCHANNEN,* Auslegung, 158 f.; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 529; *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 100; *BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR,* Staatsorganisationsrecht, 3. Kpt. Rz. 36 f.

347 Siehe zur Völkerrechtskonformität vorne Rz. 152 ff.; vgl. auch *EPINEY,* Jusletter[I], Rz. 46.

348 *EPINEY,* Jusletter[I], Rz. 45; siehe auch hinten Rz. 171 ff.

349 Siehe hinten zu den Normkonflikten Rz. 171 ff.; zu den Kollisionsregeln Rz. 184 ff.

350 Zur uneinheitlichen Begrifflichkeit sowie mit weiteren Formulierungen *ENGI,* ZBl, 60 f.

staatsprinzip.[351] Von einer expliziten Aufzählung in der Verfassung hatte der Verfassungsgeber abgesehen.[352]

167 Lässt sich eine Verfassungsbestimmung einem Strukturprinzip zuordnen, so kann dieses gemäss Lehre unter Umständen auf ein präziseres Verständnis des Normsinns hindeuten und zur Konkretisierung und Weiterentwicklung beitragen: Sie helfen mit ihrer ordnenden Funktion Systembezüge herzustellen (Orientierungshilfe). Zu beachten ist allerdings, dass diese Prinzipien naturgemäss selbst aus der Verfassung abgeleitet sind bzw. von dieser abhängen. Sie haben nur insofern Bestand bzw. Wirkung, als die Verfassung Einzelbestimmungen mit dementsprechendem Innengehalt wirklich kennt.[353] Unter den werthaltigen, zielorientierten Grundsätzen der Verfassung sind Strukturprinzipien deshalb irgendwo zwischen der Menschwürde als oberstes Konstitutionsprinzip zum einen und den Programm-, Ziel- und Zweckbestimmungen der einzelnen Verfassungsnormen, wie etwa Art. 4 (Landessprachen) oder Art. 41 BV (Sozialziele), zum anderen einzuordnen.[354]

168 Wo sich Strukturprinzipien bzw. einzelne Teilelemente in in sich geschlossenen Verfassungsteilen niederschlagen, z.B. die Geltung des Grundsatzes der Gewaltenteilung als Teilelement des Rechtsstaatsprinzips im fünften Titel zu den Bundesbehörden,[355] werden sie m.E. bereits im Rahmen der systematischen Auslegung miterfasst. Ansonsten ist ihre Wirkung am ehesten noch im Rahmen der teleologischen Auslegung zu berücksichtigen. Zu beachten ist dabei, dass – neben methodischen Vorbehalten[356] – verfassungsgestaltende Prinzipien oft verschiedenen Umsetzungsansätzen zugänglich sind, was den Erkenntnisgewinn in einer Zweckermittlung erheblich schmälern kann. Die verschiedenen Strukturprinzipien sind grundsätzlich gleichwertig und allfällige Spannungsverhältnisse und Zielkonflikte im konkreten Einzelfall unter Abwägung der widerstrebenden Ge-

---

351 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 6 Rz. 1 ff. mit Ausführungen zu den einzelnen Strukturprinzipien und weiteren Hinweisen; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 185 ff.; vgl. auch *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 168 ff., die von tragenden Grundwerten der BV sprechen; SGK-*SCHINDLER,* Art. 5 N 11 ff.; BBl 1997 I 14 ff.

352 BBl 1997 I 17; vgl. *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 169.

353 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 6 Rz. 3; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 186; *NOBS,* SGRW, 237.

354 *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 188; differenzierend *ENGI,* ZBl, 59 ff.

355 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 6 Rz. 30.

356 Siehe vorne Rz. 157 f.; *MÜLLER-GRAF,* BVR, 390 f.; *ZELLER,* Auslegung; § 11 Rz. 190 ff.

sichtspunkte vermittelnd zu ermitteln.[357] Im Kontext der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative auf Verordnungsstufe kommen neben dem Grundsatz der Gewaltenteilung weitere Teilelemente des Rechtsstaatsprinzips in Betracht, wie das Rechtsetzungsprimat des Parlaments (Legalitätsprinzip in seiner demokratischen Funktion) oder – soweit dazu zählend – die Rechtssicherheit. Ebenfalls eine Rolle spielen kann das Demokratieprinzip.

4.2 Einheit der BV (praktische Konkordanz)

Als besondere Ausgestaltung der systematischen Verfassungsauslegung zu beachten ist das Kriterium der Einheit der Verfassung. Danach sind verschiedene Verfassungsnormen so auszulegen, dass jede von ihnen ihre grösstmögliche Wirksamkeit erlangt, da die Verfassungsauslegung gemäss Bundesgericht *«einem möglichst schonenden Ausgleich der verschiedenen Verfassungs- und Grundrechtsinteressen verpflichtet ist»* und praktische Konkordanz schaffen soll.[358] Die Verfassung bildet jedoch kein in sich geschlossenes Wertesystem, weshalb sich die gesuchte Sinneinheit nicht aus der Verfassung selbst ableiten lässt. Es obliegt vielmehr den mit der Anwendung betrauten Organen – Parlament, Bundesrat und Bundesgericht – dieses Verständnis mit Blick auf konkrete Sachfragen und aktuelle Lagen stets aufs Neue zu konkretisieren. Besagte Organe sollten demnach ihr Verhalten nicht allein nach der jeweils einschlägigen Verfassungsbestimmung richten, sondern sämtliche von der Sache betroffenen Verfassungsanliegen mitberücksichtigen; d.h. den Anliegen auf dem Weg der Interessenabwägung zu breitest möglicher Wirksamkeit verhelfen.[359] 169

357 BBl 1997 I 16 f.; ausführlich dazu *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 6 Rz. 47 ff.; zum Widerspruch zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (SGK-*SCHINDLER,* Art. 5 N 12 f.); zu letzterem (*NOBS,* SGRW, 237).

358 BGE 139 I 16 E. 4.2.2 S. 25 f.; siehe *EPINEY,* Jusletter^{I}, Rz. 46; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 524 ff. *JOSITSCH/BAICI,* Jusletter, Rz. 25 f. Trotz ihrer oftmals punktuellen Natur und der fehlenden Rangordnung (Gleichwertigkeitsgrundsatz; siehe dazu Rz. 174 ff.), bilden die verschiedenen Bestimmungen der BV in ihrer Gesamtheit eine Einheit, die für sich beansprucht, die Rechtsordnung der schweiz. Eidgenossenschaft anzuleiten. Wie jede taugliche Rechtsordnung bedarf auch die BV für ihr Funktionieren eines Mindestmasses an Widerspruchsfreiheit. Verfassungsnormen sind daher nicht nur für sich alleine zu betrachten, sondern jeweils auch hinsichtlich eines ganzheitlichen Verfassungsverständnisses hin auszulegen – einem Verständnis, «das die Verfassung als Sinneinheit begreift und mit allen ihren Gehalten zur Geltung bringen will» (*TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 40; vgl. BGE 139 I 16 E. 4.2.1 f. S. 24 ff.).

359 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 40; vgl. *NOBS,* SGRW, 234; *EPINEY,* Jusletter^{II}, Rz. 8.

170 In dem Sinne sind auch Verfassungsnormen, die auf eine vorformulierte Volksinitiative auf Verfassungsteilrevision zurückgehen, trotz ihrer punktuellen Natur im Gesamtkontext der Verfassung zu interpretieren.

4.2.1 Voraussetzung und Grenzen

171 Eine Auslegung nach den Anliegen der praktischen Konkordanz kann nur gelingen, wenn die in Konflikt stehenden Verfassungsnormen einer harmonisierenden Auslegung und Umsetzung offenstehen. Ein kompromisslos formulierter Verfassungssatz bei einer der beteiligten Normen reicht dagegen aus, um eine einheitliche Auslegung im Sinne der praktischen Konkordanz scheitern zu lassen.[360] Derartige Konfliktkonstellationen ergeben sich vorab bei verfassungsunmittelbaren Schmälerungen von grundrechtlichen Geltungsbereichen, wie dies z.B. bei der Normierung der Militärdienstpflicht für Männer (Art. 59 Abs. 1 f. BV) im Verhältnis zum geschlechterspezifischen Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 3 BV) zutrifft; zudem beanspruchen einzelne, ursprünglich nicht parlamentarisch konzipierte Verfassungsnormen, wie z.B. Art. 24^{sexies} Abs. 5 aBV bzw. aktuell Art. 78 Abs. 5 BV (Moorschutzartikel), absolute Geltung und schliessen damit jede Abwägung mit anderen Verfassungsinteressen aus. Verfassungssätze dieser Art lassen sich nicht mehr in Übereinstimmung mit konkurrierenden Verfassungssätzen auslegen. Entsprechend liegt ein *unüberbrückbarer Normkonflikt* vor, der eine Auslegung der sich widersprechenden Verfassungsbestimmungen im Sinne der Einheit der Verfassung ausschliesst.[361]

172 Die *Feststellung des unüberbrückbaren Normkonflikts* erfolgt in Literatur und Rechtsprechung meist in einem Atemzug mit der Feststellung einer Vorrangstellung.[362] So umschreibt z.B. TSCHANNEN besagte Normen im Kontext von unüberbrückbaren Normkonflikten als Lex specialis, mit der die Verfassung autoritativ eine Grenze hinsichtlich der Reichweite des konkurrierenden Verfassungssatzes zieht und damit gegenüber den betroffenen Verfassungssätzen eine Art Kollisions-

360 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 40 f.; vgl. *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 524 ff.; beide Werke m.Vw. auf den Begriff der «praktischen Konkordanz» von *KONRAD HESSE*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995 (Neudruck 1999), Rz. 70 ff.; zum Ursprung *KLEY,* Geschichte, 214 f.

361 Siehe *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 41 f.; vgl. *BIAGGINI,* ZBl^{I}, 322 f. und zu Art. 78 Abs. 5 BV BGE 138 II 281 E. 6.2 S. 295 m.w.H.

362 Vgl. BGE 139 I 16 E. 4.2.1 f. S. 24 f.; BGE 138 II 281 E. 6.2 S. 295; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 40 Rz. 41 f.; *BIAGGINI,* ZBl^{I}, 322 f.

regel vorgibt.[363] Dies ist z.B. im Kontext zu Art. 78 Abs. 5 BV (Moorschutz) insofern konsequent, als die Feststellung der absoluten Normgeltung beide Punkte vereinigt: Einerseits schliesst diese eine Abwägung mit anderen Verfassungssätzen aus, was den unüberbrückbaren Normkonflikt begründet, und andererseits gibt eine absolute Geltung auch klar eine Vorrangstellung gegenüber anderen Verfassungssätzen vor. *Innere Verfassungsbrüche* dieser Art dürfen jedoch nicht leichthin angenommen werden.[364]

Für ein besseres methodisches Verständnis werden in dieser Arbeit die Ermittlung des unüberbrückbaren Normkonflikts (Ausschluss der Auslegung im Sinne der praktischen Konkordanz) und die Anwendung der Kollisionsregeln in zwei getrennten Schritten vorgenommen. Nachfolgend wird daher nur insoweit auf die Kollisionsregeln eingegangen, als diese unmittelbar mit der Auslegung im Sinne der praktischen Konkordanz verbunden sind. Im Fokus stehen der Gleichwertigkeitsgrundsatz und dessen Verhältnis zu den formallogischen Auslegungsregeln (z.B. die Lex-specialis-Vorrangregelung). Soweit möglich wird auch dabei versucht, die Ermittlung des unüberbrückbaren Normkonflikts (Auslegung i.e.S.) und eine anschliessende Anwendung der Kollisionsregel (Auslegung i.w.S.) auseinanderzuhalten. 173

a.) Grundsatz der Gleichwertigkeit

Die verschiedenen Verfassungsbestimmungen sind laut Rechtsprechung[365], bundesrätlicher Praxis[366] und Lehre grundsätzlich gleichrangig, weil der Verfassung eine interne Normabstufung fremd ist.[367] In dem Sinne gibt es keine höher- oder tieferrangigen Verfassungsnormen, sondern nur einerlei Verfassungsrecht. Jede Verfassungsnorm hat grundsätzlich dieselbe Rechtskraft und denselben Anspruch 174

363 Siehe *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 41.

364 Siehe *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 41 f.; BGE 139 I 16 E. 4.2.2 S. 25.

365 Gemäss *bundesgerichtlicher Praxis* ist auslegungsmässig grundsätzlich von einer Gleichwertigkeit der Normen auszugehen, solange der Verfassungsgeber nicht selbst einzelnen Normen ausdrücklich Vorrang einräumt; so BGE 139 I 16 E. 4.2.1 S. 24 (wenn auch nur in einem obiter dictum); vgl. die diesbezüglich ständige Rechtsprechung: BGE 135 II 384 E. 4.3 S. 398 (Tierschutz vs. Forschungsfreiheit); BGE 128 II 1 E. 3d S. 10 f. (Landesverteidigung vs. Naturschutz); BGE 105 Ia 330 E. 3.c S. 336 (Eigentumsgarantie vs. Raumplanung u. Umweltschutz).

366 VPB 1990 Nr. 55 E. 7; VPB 1992 Nr. 13 E. 5; VPB 1996 Nr. 88 E. 3.3; BBl 2013 9479.

367 BK-ZGB-*EMMENEGGER/TSCHENTSCHER,* Art. 1 N 342; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 13; *AUER/MALINVERNI/HOTTELIER,* Droit, Rz. 1487; so bereits zur aBV *HÄFELIN,* ZSR, 88 f.; kritisch *MÜLLER/BIAGGINI,* ZBl, 248.

auf Anwendung im Einzelfall.[368] Der Grundsatz der Gleichwertigkeit steht damit der Annahme einer vorgegebenen fixen Werthierarchie innerhalb der Verfassung entgegen.[369] Die Verfassung kennt nur eine generelle Einschränkung dazu: Soweit Verfassungssätze materiell-rechtlich zwingendes Völkerrecht wiedergeben, können sie in diesem Umfang im Anwendungsfall nicht durch andere Verfassungsnormen derogiert werden.[370]

175 Der Grundsatz der Gleichwertigkeit gilt nicht absolut bzw. kann insofern durchbrochen werden, als der Verfassungsgeber – so zumindest gemäss Ansicht des Bundesgerichts – einer Norm ausdrücklich Vorrang einräumen kann.[371] So kann ein Verfassungssatz einem anderen ihm widersprechenden Verfassungssatz (Normenkonflikt) vorgehen, womit die Gleichwertigkeit der betroffenen Bestimmungen zumindest für besagten Konflikt aufgehoben ist. Ein derartiger Vorrang ist aber stets bloss nach einer wertenden und problembezogenen Abwägung aller berührten Verfassungsbelange vertretbar.[372] Aufgrund der Gewaltenteilung ist die Auflösung solcher innerer Widersprüche soweit möglich dem Gesetzgeber zu überlassen.[373]

176 Der *Grundsatz der Gleichwertigkeit und die Auslegung im Sinne der praktischen Konkordanz* bedingen sich m.E. wie folgt: Kommt die Auslegung eines Verfassungssatzes zum Ergebnis, dass sich ein Widerspruch zu anderen Verfassungssätzen nicht mehr im Sinne der praktischen Konkordanz überbrücken lässt, so hat eine anschliessende Kollisionsregel automatisch eine Aufhebung des Gleichwertigkeitsgrundsatzes im konkreten Normkonflikt zur Folge. Ein durch den Verfassungsgeber mit einem Vorrangsrecht ausgestalteter Verfassungssatz muss dagegen – zumindest theoretisch – nicht zwingend eine einheitliche Auslegung im

368 BSK-BV-*Belser,* Einleitung N 69.

369 Die Normen der Bundesverfassung stammen je nach Regelungsgegenstand aus verschiedenen Epochen und stellen damit Gedankengut verschiedener Zeitperioden unvermittelt nebeneinander. Es fehlt daher ein fixes Werte- und Hierarchiesystem, aus welchem alleine sich ein genereller Vorrang ableiten liesse (*Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 13).

370 Der Vorrang des zwingenden Völkerrechts gegenüber dem Verfassungsrecht ergibt sich aus Art. 193 Abs. 4, Art. 194 Abs. 2 sowie Art. 139 Abs. 3 BV (dazu *Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 16 m.Bsp); siehe zum Vorrang des jus cogens hinten Rz. 192 ff.

371 Vgl. zur Rechtsprechung hinten Rz. 180 ff.; ähnlich *Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 16; laut BSK-BV-*Belser,* Einleitung N 70 ist aber nicht abschliessend geklärt, ob der Verfassungsgeber mittels einer Kollisionsregel selbst eine Hierarchie in die Verfassung einführen kann, da die Auflösung solcher Widersprüche Aufgabe der Legislative (Umsetzung) wäre.

372 BJ-MEI 5; *Tschannen,* Auslegung, Rz. 5.

373 Vgl. BSK-BV-*Belser,* Einleitung N 70.

Sinne der praktischen Konkordanz ausschliessen; sind verschiedene Auslegungsergebnisse des vorrangigen Verfassungssatzes möglich, so ist dasjenige zu bevorzugen, welches sich noch in Übereinstimmung mit den konkurrierenden Verfassungssätzen auslegen lässt.

Der Grundsatz der Gleichwertigkeit des gesamten Verfassungsrechts und die damit einhergehende *Zurückweisung fixer Wertehierarchien und Vorrangregeln* wirken sich wie folgt auf die Verfassungsauslegung aus: Sie verdeutlichen und stärken die Rolle der einheitlichen Auslegung im Sinne der praktischen Konkordanz über das allgemeine Interesse an einer einheitlichen Rechtsordnung hinaus und mindern die Bedeutung formallogischer Auslegungselemente, wie der Lex specialis und der Lex posterior, soweit diese als Kollisionsregel in Betracht kommen.[374] 177

b.) Formallogische Auslegungsregeln

Die sog. formalen, formal- oder rechtslogischen Auslegungsregeln stellen auf formale und rechtslogische Argumente ab, wie z.B. die Neuheit oder die Spezialität einer Norm im Vergleich zu konfligierenden Bestimmungen oder den Umkehr- oder Analogieschluss.[375] Als formallogisches Argument gilt so auch der sog. Grössenschluss («erst recht»-Argument; argumentum a fortiori) in seiner Ausgestaltung «in maiore minus» und «in minore maius».[376] Durch die vergleichende Einordnung der Verfassungssätze können formallogische Argumente der systematischen Auslegung zugerechnet werden. Soweit sie *Kollisionsregeln* darstellen, was namentlich für die Vorrangregel der spezielleren, jüngeren und übergeordneten Norm zutrifft, kommen sie aber erst zur Anwendung, falls im Einzelfall ein unüberbrückbarer Normkonflikt vorliegt.[377] 178

Formallogische Argumente können sowohl bei der Auslegung von einzelnen Normen als auch zur Lösung von Normkonflikten *eine Hilfestellung bieten*. Eine wertende Abwägung der verschiedenen Auslegungsmethoden können sie aber nicht 179

374 Vgl. BSK-BV-*Belser,* Einleitung N 69.

375 Vgl. *Häfelin/Müller/Uhlmann,* Verwaltungsrecht, Rz. 182 ff.; *Wiederkehr,* Praxis, Rz. 1123 f.; *Looser,* SGRW, § 8 Rz. 69; *Kramer,* Methodenlehre, 219 ff.

376 Vgl. *Looser,* SGRW, § 8 Rz. 69; zu den einzelnen Argumenten *Kramer,* Methodenlehre, 219 ff.; *Höhn,* Methodik, 273 f.; *Schluep,* Rechtstheorie, Rz. 1257 ff.

377 Vgl. *Kramer,* Methodenlehre, 116 ff.; *Looser,* SGRW, § 8 Rz. 69; siehe hinten allgemein zu den Kollisionsregeln Rz. 184 ff. und spezifisch zu den Kollisionsgrundsätzen Rz. 220 ff.

ersetzen, da sie nie ohne sachliche Begründung allein ausschlaggebend sein dürfen bzw. selbst eine Wertung erfordern.[378]

4.2.2 Gedanken zur Redaktion von Volksinitiativen

180 Falls mittels Volksinitiative eingebrachter Verfassungssätze eine extreme bzw. im Widerspruch zu anderen Verfassungssätzen stehende Lösung verwirklicht werden soll – was der Funktion der Bundesverfassung als Grundlage der schweizerischen Rechtsordnung an sich entgegenläuft und daher keine Förderung verdient –, so müssten dies die Initianten deutlich zum Ausdruck zu bringen. Wollen die Initianten folglich verhindern, dass der neu geschaffene Verfassungssatz nach den Anliegen der praktischen Konkordanz ausgelegt und damit einer weniger extremen Interpretation zugeführt werden kann, so haben sie den Verfassungstext entsprechend unzweideutig – im Sinne einer Kollisionsregel (dazu vertieft hinten) – zu formulieren.[379] Zur Begründung wird regelmässig auf folgende Sätze des BGE 139 I 16 verwiesen:

> *«Solange der Verfassungsgeber einer einzelnen Norm nicht ausdrücklich Vorrang einräumt, ist auslegungsmässig grundsätzlich von einer Gleichwertigkeit der Regelungen auszugehen.»*[380] (E. 4.2.1 S. 24; Hervorhebung durch den Autor)

> *«Eine Auslegung von Art. 121 Abs. 3–6, die dem verfassungsrechtlichen Gesamtkontext keine Rechnung trägt und ausschliesslich den Willen der Initianten in den Vordergrund stellt, ist unzulässig, falls die entsprechende Bestimmung sich nicht selber im Sinne einer verfassungsrechtlichen Kollisionsregel eindeutig den Vorrang zu den anderen betroffenen Verfassungsvorgaben zuweist, wobei der Umstand, dass die neue Verfassungsbestimmung jüngeres Recht ist, hierfür allein nicht genügt […].»* (E. 4.2.2 S. 25; Hervorhebung durch den Autor)

181 Die abgedruckten Erwägungen zeigen auf, dass nur bei Ausmachung eines eindeutigen Vorrangs vom Grundsatz der Gleichwertigkeit der Verfassungsnormen abgewichen werden darf. Dies ist insofern logisch, als ein Vorrang bereits vom Begriffsverständnis her einer Gleichwertigkeit entgegensteht. Die Erwägungen

---

378 Vgl. *SCHLUEP,* Rechtstheorie, Rz. 1257; *HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,* Verwaltungsrecht, Rz. 182; *LOOSER,* SGRW, § 8 Rz. 69; *KRAMER,* Methodenlehre, 116 ff. zur Spezialnorm.

379 So *HANGARTNER,* AJP[I], 474 f. betreffend die Ausschaffungsinitiative; *AUER,* NZZ-LIBRO, 58; zur damit einhergehenden Umsetzungsproblematik im Strafrecht *JOSITSCH/BAICI,* Jusletter, Rz. 122 f.; vgl. *BIAGGINI,* ZBl[I], 321 ff.; siehe zur Kollisionsregel hinten Rz. 184 ff.

380 Vgl. auch BGE 128 II 1 E. 3d sowie *AUER,* NZZ-LIBRO, 58.

verknüpfen damit illustrativ den Grundsatz der Gleichwertigkeit und die Auslegung im Sinne der praktischen Konkordanz (Auslegung i.e.S.) mit den Kollisionsregeln (Auslegung i.w.S.).

Wie ausgeprägt der *Vorrang (kollisionsrechtliche Regelung)* dazu aus dem Verfassungssatz hervorgehen muss, bleibt m.E. unklar. Müsste z.B. explizit festgehalten werden, gegenüber welchen anderen Verfassungssätzen ein Vorrang besteht? Die Verfassung liefert keine Anhaltspunkte dazu. Ausformulierte Kollisionsregeln sind ihr zwar nicht fremd, so z.B. in Art. 49 Abs. 1 BV zum Verhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht. Sie enthält aber keine Norm, die solch eine Regel betreffend das Verhältnis unter den einzelnen Verfassungsbestimmungen ausformuliert.[381] Obwohl die oben abgedruckten Erwägungen prima vista den gegenteiligen Anschein erwecken könnten, lässt sich eine derartige Pflicht zur expliziten Deklaration m.E. ebenso wenig – oder zumindest nicht sicher – aus der jüngeren *bundesgerichtlichen Rechtsprechung* herleiten:[382] Die genannten Erwägungen verweisen auf den bundesgerichtlichen Entscheid zur Moorlandschaft Wetzikon-Hinwil; und dort schloss das Bundesgericht beim absoluten Veränderungsverbot in Moorlandschaften nach Art. 78 Abs. 5 BV eine abweichende Auslegung im Sinne der praktischen Konkordanz aus,[383] obschon besagter Verfassungssatz nur implizit eine Vorrangstellung gegenüber anderen Verfassungsnormen statuiert und insbesondere keine ausformulierte Kollisionsregel enthält.[384] Eine *ausdrückliche Nennung des Vorrangs einer Norm gegenüber anderen allenfalls entgegenstehenden Verfassungssätzen und deren expliziter Aufführung* ist daher nach Verfassung und Rechtsprechung *nicht zwingend erforderlich*.[385] 182

> Zumindest im Hinblick auf die *politischen Rechte* (Gewährleistung der unverfälschten Meinungsbildung der Stimmbürgerschaft) wäre die explizite Ausformulierung des Vorrangs – im Sinne von: Norm A geht den Normen C, B und F vor – zu begrüssen.[386] Die Chancen der Vorlage bei der Volksabstimmung

381 Eine klare – wenn auch nicht ausformulierte – Kollisionsregel zum Verhältnis innerhalb des Verfassungsrechts ergibt sich aus der einzigen materiellen Verfassungsschranke, dem zwingenden Völkerrecht (vgl. Art. 139 Abs. 3 BV; siehe dazu hinten Rz. 192 ff.). So können Verfassungsnormen, die materiell-rechtlich jus cogens statuieren, nicht durch andere Verfassungsnormen derogiert werden.

382 Ähnlich *Biaggini,* ZBl[I], 321 ff.; *Waldmann,* LeGes, 528; die Notwendigkeit eines expliziten Vorbehalts befürwortend BSK-BV-*Epiney,* Art. 5 N 57.

383 BGE 138 II 281 E. 6.2 S. 295 m.w.H.

384 Dazu *Biaggini,* ZBl[I], 321 ff.

385 Mit gleichem Ergebnis *Waldmann,* LeGes, 528.

386 Vgl. dazu – wenn auch in anderem Kontext – *Dalbert/de Weck/Schlegel,* foraus, 5 f.

eine Mehrheit zu gewinnen, verringert sich in der Regel durch eine Verdeutlichung der Extremforderung. Entsprechend klein ist m.E. daher die Wahrscheinlichkeit, dass Initiativkomitees Initiativtexte mit Extremforderungen freiwillig in dieser Klarheit ausgestalten, sodass der damit verursachte innere Verfassungsbruch klar zutage tritt.

183 *Mangels expliziter Ausformulierung* muss sich ein entsprechend mindestens *implizit vorhandener Vorrang* zwischen den in einem unüberbrückbaren Normkonflikt stehenden Verfassungsbestimmungen anderweitig eindeutig festmachen lassen. Dies geschieht im Rahmen der *Auslegung i.w.S. mit Hilfe von Kollisionsregeln,* auf welche nachfolgend vertieft einzugehen ist.

5. Kollisionsregeln (Auslegung i.w.S.)

184 Bei unüberbrückbaren Normkonflikten in der Verfassung treffen zwei auf den konkret zu entscheidenden Sachverhalt anwendbare Verfassungssätze aufeinander, wobei die Anwendung eines Verfassungssatzes nicht erfolgen kann, ohne die korrekte Anwendung des anderen zu verunmöglichen (Rechtsfolgewiderspruch[387]). Es gilt folglich zu ermitteln, welcher der kollidierenden Verfassungssätze zur Anwendung gelangt. Dies ist für den Umgang mit der vorläufigen Umsetzung insofern zentral, als diese – was das VIII. Kapitel vertieft behandeln wird – stets zu einem unüberbrückbaren Normkonflikt mit dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt in Art. 164 BV führt.[388] Die *sog. Kollisionsregeln* helfen dabei, indem sie zwischen mehreren Rechtssätzen, die allesamt einen konkreten zu entscheidenden Sachverhalt betreffen, jenen bestimmen, der zur Anwendung gelangt. Das Verfassungsrecht enthält zwar vereinzelte Rechtssätze, die spezifische Vorrangregeln in Bezug zu über- und untergeordnetem Recht abgeben (Kollisionsrecht), wie z.B. Art. 49 Abs. 1. Die Begriffe «Normkonflikt», «Kollisionsregel» und «-grundsätze» finden sich dagegen nicht im Verfassungstext. Die Terminologie im Schrifttum ist uneinheitlich.[389] Die Arbeit verwendet den Begriff *«Kollisionsregel» als Überbegriff* für das Kollisionsrecht einerseits und die Kollisionsgrundsätze andererseits.

---

387 Zur uneinheitlichen Terminologie *TSCHENTSCHER,* Grundprinzipien, 121.

388 Siehe zu den Gesetzesvorbehalten hinten Rz. 336 ff. sowie insb. zum Normkonflikt mit dem allgemeinen und den besonderen Gesetzesvorbehalten in der Verfassung Rz. 351 ff.

389 Siehe zur uneinheitlichen Terminologie *TSCHENTSCHER,* Grundprinzipien, 121 sowie die Literaturangaben in Fn. 476; vgl. zu den Kollisionsgrundsätzen hinten Rz. 220.

Kollisionsregeln können in zwei Formen aufgeteilt werden: Sind sie in Rechtssätzen erfasst, liegt *sog. Kollisionsrecht* vor; fehlt ihnen eine rechtsetzende Verankerung, so können sie als dogmatische Prinzipien *(Kollisionsgrundsätze)* zur Ermittlung des anzuwendenden Rechtssatzes beitragen.[390] Nachfolgend ist kurz allgemein auf die beiden Formen einzugehen, um anschliessend deren Bestand und Bedeutung für die Auflösung unüberbrückbarer Normkonflikte zwischen Verfassungssätzen zu erläutern. 185

5.1 Allgemeines zum Kollisionsrecht

Unter Kollisionsrecht sind Rechtssätze zu verstehen, die Regeln zur Beilegung von örtlichen, zeitlichen oder sachlichen Normkollisionen enthalten. Kollisionsnormen dienen folglich dazu, zwischen mehreren Rechtssätzen, die allesamt einen konkreten zu entscheidenden Sachverhalt betreffen, jene zu bestimmen, welche zur Anwendung gelangen. Sie gelten als unvollständig, da sie – wie sämtliche Verweisnormen und anders als Sachnormen – die Rechtsstreitigkeit nicht unmittelbar selbst entscheiden, sondern erst das anwendbare Recht für die unmittelbare Streiterledigung (sog. Sachrecht) nennen.[391] Kollisionsnormen werden nicht stets konsequent in eigenständigen Kollisionsgesetzen, wie z.B. das Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG), verankert, sondern finden sich teils auch in Sachgesetzen und in der Verfassung. Dabei sind sie unter Umständen zusätzlich in einzelnen Sachnormen integriert bzw. versteckt erlassen worden (Mischform).[392] 186

Landesrechtliche Kollisionsrechtssätze erfassen primär räumliche und zeitliche Normkonflikte, insbesondere solche mit Auslandsbezug (internationale Sachverhalte).[393] Zu sachlichen Konkurrenzen unter Rechtssätzen innerhalb der staatlichen Rechtsordnung existiert dagegen kaum Kollisionsrecht; am ehesten finden sich noch Kollisionsrechtssätze betreffend Stufenbau der Rechtsordnung (Rangkollisionsrecht). Innerstaatliche sachliche Normkonflikte werden aber abgesehen davon meist mit Hilfe dogmatischer Prinzipien (Kollisionsgrundsätze) bewältigt.[394] 187

390 Vgl. dazu *SCHLUEP,* Rechtstheorie, Rz. 556 ff. m.w.H.

391 Dazu *SCHLUEP,* Rechtstheorie, Rz. 556 ff.; siehe auch *MEYER/ARNOLD,* ZSR, 116 f. m.w.H.

392 Vgl. *SCHLUEP,* Rechtstheorie, Rz. 561 ff. m.Bsp.

393 Kollisionsnormen finden sich z.B. oft im Bereich des internationalen Zivilprozess-, Privat-, Straf-/Strafprozess-, oder internationalen Steuerrechts (*SCHLUEP,* Rechtstheorie, Rz. 559).

394 Vgl. *SCHLUEP,* Rechtstheorie, Rz. 559.

188 Die allgemeinen Ausführungen lassen sich so grösstenteils auf die *Kollisionsregeln betreffend Normkonflikte in der Verfassung* übertragen, wie nachfolgende Aufzählung der wenigen in der Verfassung enthaltenen Kollisionsrechtssätze aufzeigen wird. Eine öffentlichrechtliche Bestimmung, die ein generelles methodisches Vorgehen bei sich widersprechenden Verfassungssätzen statuiert, existiert dagegen weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe. Soweit die vereinzelten Kollisionsrechtssätze auf Verfassungsstufe Normkonflikte zwischen Verfassungssätzen nicht erfassen bzw. aufzulösen vermögen, ist daher auf sog. Kollisionsgrundsätze zurückzugreifen, um im konkreten Einzelfall einen Vorrang zu ermitteln (Auslegung i.w.S.). Vorab kurz zu prüfen bleibt, ob allenfalls übergeordnetes Völkerrecht dazu verbindliche Vorgaben macht.

5.2 Völkerrechtliches Kollisionsrecht

189 Das Völkerrecht *regelt allein das zwischenstaatliche Verhältnis*. Gemäss Art. 26 Wiener Vertragsrechtskonvention (VRK) sind völkerrechtliche Verträge für die Vertragsparteien verbindlich und entsprechend nach Treu und Glauben zu erfüllen (pacta sunt servanda). Laut Art. 27 VRK kann sich eine Vertragspartei dabei «nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen». Entsprechend irrelevant ist ein allfälliger landesrechtlicher Vorrang im internationalen Verhältnis.[395] Wie aber die völkerrechtlichen Verpflichtungen innerstaatlich umzusetzen sind bzw. welche Stellung und Bindungswirkung den völkerrechtlichen Normen im innerstaatlichen Recht zukommen, gibt das Völkerrecht nicht vor.[396]

5.3 Kollisionsrecht auf Verfassungsstufe

190 Die Verfassung als sachrechtliche Kodifikation führt nur vereinzelte kollisionsrechtliche Verfassungssätze. Diese enthalten dabei vorwiegend zeitliches und/oder vereinzelt sachliches Kollisionsrecht. Besagte Verfassungssätze sind dabei meist Kombinationen aus Sach- und Kollisionsrecht (Mischformen) und bestehen bloss in Ausnahmefällen aus reinem Kollisionsrecht:

> Ein reiner Rangkollisionsrechtssatz findet sich z.B. in Art. 49 Abs. 1 BV, der den Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht statuiert. Bei

395 *KÄLIN ET AL.,* Völkerrecht, 127; vgl. BGE 142 II 35 E. 3.2 S. 38 f.

396 SGK-*TSCHUMI/SCHINDLER,* Art. 5 N 59 und N 72.

Art. 51 Abs. 2 BV, der die Kollisionsregel in Art. 49 Abs. 1 BV spezifisch für die Kantonsverfassung (Anwendungsfall) verdeutlicht, handelt es sich jedoch bereits um eine mehrheitlich sachrechtliche Bestimmung, da eine Gewährleistungspflicht der Kantone statuiert wird. Auch Initiativtexte von Volksinitiativen mit Vorgabe zu deren vorläufiger Umsetzung, die zusätzlich eine eindeutige Vorrangregelung enthalten, würden zu Mischnormen aus Sach- und Kollisionsrecht führen. Ein entsprechender Anwendungsfall fehlt bis anhin.

Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand liegt der Fokus dieser Arbeit auf Kollisionsrechtssätzen, deren Regelungsinhalte möglichst einen generellen Anwendungsbereich aufweisen; es geht um Kollisionsregeln, deren Beachtung die Ausführungsbestimmungen erlassenden Bundesbehörden hinsichtlich der Rechtmässigkeit ihrer Umsetzungsnormierung in ihrem Handlungsspielraum einschränken könnten. Als solche in Betracht kommen allgemeingültige *Rangkollisionsregeln* zum Verhältnis von übergeordnetem Recht zum Bundesrecht, wie der Vorrang des jus cogens, und – soweit vorhanden – *Kollisionsregeln zum Verhältnis zwischen einzelnen Verfassungsnormen*. Von geringerem Interesse sind dagegen Kollisionsregeln im Verhältnis zum kantonalen Recht (Art. 49 Abs. 1 BV) oder interkantonale Kollisionsaspekte[397]. 191

5.3.1 Vorrang des zwingenden Völkerrechts

Der Vorrang des zwingenden Völkerrechts gegenüber dem Verfassungsrecht ergibt sich landesrechtlich auf Verfassungsstufe und zwar – implizit, aber nicht weniger klar – aus der einzigen materiellen Verfassungsschranke nach Art. 139 Abs. 3 und Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV: 192

> [3] *«Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.»* (Art. 139 Abs. 3 BV)
>
> [4] *«Die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts dürfen nicht verletzt werden.»* (Art. 193 Abs. 4 BV)
>
> [2] *«Die Teilrevision muss die Einheit der Materie wahren und darf die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzen.»* (Art. 194 Abs. 2 BV)

Der Rechtssatz in Art. 193 Abs. 4 BV und etwas weniger derjenige in Art. 194 Abs. 2 BV könnten für sich alleine betrachtet allenfalls noch als reines Kolli- 193

397 Siehe z.B. Art. 39 Abs. 3 BV (Einheit des politischen Wohnsitzes) oder Art. 115 BV (Zuständigkeit des Wohnsitzkantons für die Unterstützung von Bedürftigen).

sionsrecht qualifiziert werden. Dagegen ist der Vorrang des zwingenden Völkerrechts in Art. 139 Abs. 3 BV als Gültigkeitskriterium für Volksinitiativen in einen sachrechtlichen Verfassungssatz integriert (Mischform), wonach die Bundesversammlung bei einer Verletzung von zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts einen Entscheid auf Ungültigkeit der Volksinitiative zu fällen hat. Die besagten kollisionsrechtlichen Verfassungssätze regeln zum einen das Verhältnis des Verfassungsrechts zum übergeordneten zwingenden Völkerrecht *(Rangkollisionsrecht)* und bilden damit zum anderen *gleichzeitig* eine *Kollisionsregel für das Verhältnis innerhalb des Verfassungsrechts*: So können Verfassungsnormen, die materiell-rechtlich jus cogens wiedergeben, nicht durch andere Verfassungssätze derogiert werden.[398]

194 Der Terminus *«zwingende Bestimmungen des Völkerrechts»* zielt gemäss Bundesrat auf den völkerrechtlichen Begriff des jus cogens.[399] Als solches gilt jede Vorschrift, die von der internationalen Gemeinschaft der Staaten in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird, als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm derselben Rechtsnatur geändert werden kann (Art. 53 VRK). Dazu zählen insbesondere der Grundsatz der Gleichheit der Staaten, das in der UNO-Charta verankerte Gewaltverbot, das Verbot des Genozids, der Sklaverei und der Folter, die Grundzüge des humanitären Völkerrechts sowie das völkerrechtliche Rückschiebungsverbot (Non-Refoulement-Gebot). Die *schweizerische Behördenpraxis* erfasst darunter weiter auch regionales, mit anderen Worten europäisches jus cogens, namentlich die notstandsfesten Garantien der EMRK, soweit diese über das universelle zwingende Völkerrecht hinausgehen. Als Beispiele zu nennen wären hier der Grundsatz «keine Strafe ohne Gesetz» und «ne bis in idem» oder das Verbot der Todesstrafe in Friedenszeiten.[400] In der *Lehre* ist umstritten, ob der Begriff «zwingende Bestimmungen des Völkerrechts» autonom, im Sinne von landesrechtlich, zu verstehen ist oder ob es sich um einen völkerrechtlich (heteronom) definierten Begriff handelt, bei dem für die Begriffsbestimmung einzig der jeweilige Stand des Völkerrechts massgebend ist.[401] In vorliegender Arbeit wird von einem heteronomen Ansatz ausgegangen, wobei

398 Siehe *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 16; vgl. BSK-BV-*BELSER/MOLINARI,* Art. 7 N 72.

399 BBl 1997 I 433 f.

400 BBl 2013 9459, 9468; BGE 133 II 450 E. 7.1 ff. S. 461 f.; vgl. *RHNOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 3597 ff.; BSK-BV-*EPINEY/DIEZIG,* Art. 139 N 35.

401 Dazu BSK-BV-*EPINEY/DIEZIG,* Art. 139 N 36 ff.; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 44 Rz. 24 ff.

anzumerken ist, dass sich die Unterscheidung in der Praxis bis anhin kaum auswirkte und weitgehend akademischer Natur ist.[402]

Folgende *Verfassungsartikel* geben *materiell-rechtlich zwingendes Völkerrecht (jus cogens)* wieder und können folglich in diesem materiell-rechtlichen Umfang nicht durch andere Verfassungssätze derogiert werden: 195

- Die *Menschenwürde* (Art. 7) ist nicht alleine ein nationaler Verfassungssatz, sondern auch völkerrechtlich verankert. Der enge Bezug der Menschenwürde zum zwingenden Völkerrecht ergibt sich dabei daraus, dass sie sozusagen einen gemeinsamen Nenner für sämtliche Rechtssätze des jus cogens darstellt.[403] Im nationalen Recht ist der justiziable Anspruch auf Schutz der Menschenwürde erst ansatzweise konkretisiert, und auch der justiziable Gehalt verwirklicht sich in erster Linie über besondere Grundrechtsnormen, namentlich die Grundrechte des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes und deren Kerngehalte.[404] Die als jus cogens anerkannten Völkerrechtssätze widerspiegeln sich entsprechend präziser in den einzelnen Grundrechten, so z.B. das Folterverbot in Art. 10 Abs. 3 BV, als in der Auffangnorm von Art. 7 BV, wie auch nachfolgende Auflistung aufzeigen wird. Es besteht m.E. kein jus cogens, welches sich bloss in Art. 7 BV widerspiegelt. Ungeachtet dessen verletzt ein Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht aufgrund des engen Bezugs der Spezialnorm auch stets die Menschenwürde mit. Eine Derogation fällt folglich soweit ausser Betracht, als das jus cogens auch die Derogation des primär betroffenen besonderen Grundrechts ausschliesst.
- *Recht auf Leben und persönliche Freiheit (Art. 10):* Der Teilgehalt des Rechts auf Leben (Abs. 1) ist soweit nicht derogierbar, als er das Verbot der Todesstrafe gemäss 2. Fakultativprotokoll[405] zu UNO-Pakt II und das 13. Zusatzprotokoll zur EMRK[406] als regionales jus cogens widerspiegelt.[407] Ebenso nicht derogierbar ist der Gehalt (Abs. 3), der wie Art. 3 EMRK und Art. 7 UNO-Pakt II Folter und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Be-

402 Siehe dazu vorne Rz. 83 f.

403 Siehe SGK-*Mastronardi,* Art. 7 N 4 ff.

404 *Kiener/Kälin/Wyttenbach,* Grundrechte, § 10 Rz. 13; vgl. ausführlich SGK-*Mastronardi,* Art. 7 N 13 ff. sowie BSK-BV-*Belser/Molinari,* Art. 7 N 38 ff.

405 Zweites Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe vom 15. Dezember 1989 (SR 0.103.22).

406 Protokoll Nr. 13 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die vollständige Abschaffung der Todesstrafe vom 3. Mai 2002 (SR 0.101.093).

407 Siehe *Kiener/Kälin/Wyttenbach,* Grundrechte, § 11 Rz. 13; *Piras/Breitenmoser,* AJP, 335 ff.; vorsichtig offen lassend BSK-BV-*Tschentscher,* Art. 10 N 30.

handlung oder Bestrafung verbietet.[408] Bezüglich des materiell-rechtlichen Umfangs der besagten Verbote (jus cogens) sei auf die einschlägige Literatur verwiesen.[409] Sofern über das völkerrechtlich zwingende Folterverbot zusätzlich Teilgehalte der selbstbestimmten Entfaltung der Persönlichkeit (Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BV) miterfasst werden,[410] ist eine Derogation durch andere Verfassungssätze im besagten Umfang ebenfalls ausgeschlossen.

- *Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung (Art. 25):* Das Verbot der Ausschaffung oder Auslieferung von Flüchtlingen in den Verfolgerstaat (Abs. 2) spiegelt den flüchtlingsrechtlichen Mindeststandard des Ab- bzw. Rückschiebungsverbots wider, wie ihn das sog. Non-Refoulement-Prinzip samt Ausnahmen in Art. 33 GFK und auch das Völkergewohnheitsrecht vorgibt.[411] Als jus cogens gilt zudem das Auslieferungs- und Ausschaffungsverbot bei drohender Folter oder grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung (Abs. 3), wie es sich aus Art. 3 EMRK und weiteren völkerrechtlichen Verträgen[412] ergibt.[413] Im besagten Umfang ist Art. 25 Abs. 2 f. BV daher nicht derogierbar.
- Die *Wirtschaftsfreiheit (Art. 27)* ist nicht derogierbar, soweit sie das in Art. 4 EMRK und Art. 8 Uno-Pakt II verankerte Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit (jus cogens) widerspiegelt.[414]
- *Freiheitsentzug (Art. 31):* Teilweise werden auch das Verbot der willkürlichen Inhaftierung bzw. die dazu erforderlichen minimalen prozessualen Garantien dem jus cogens zugerechnet.[415] Dem folgend wäre eine Derogation in besagtem Umfang durch andere Verfassungssätze ausgeschlossen. Im Kontext

---

408 Siehe zu den genannten Verboten *KÄLIN/KÜNZLI,* Menschenrechtsschutz, Rz. 10.4 ff. (zur absoluten Geltung Rz. 10.27); vgl. auch Art. 1 f. FoK.

409 Vgl. z.B. *KÄLIN/KÜNZLI,* Menschenrechtsschutz, Rz. 10.4 ff. m.w.H.

410 So stellt z.B. die Vergewaltigung von Frauen in Gefängnissen eine Form der Folter dar, deren Verbot sich im Kerngehalt der selbstbestimmten sexuellen Entfaltung nach Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BV widerspiegelt (*MÜLLER/SCHEFER,* Grundrechte, 145).

411 SGK-*BREITENMOSER,* Art. 25 N 14; BSK-BV-*ACHERMANN,* Art. 25 N 18 f.

412 Z.B. Art. 7 UNO-Pakt II oder Art. 3 FoK; dazu SGK-*BREITENMOSER,* Art. 25 N 21 ff.

413 *MÜLLER/SCHEFER,* Grundrechte, 329 ff.; *KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH,* Grundrechte, § 16 Rz. 9 ff.; SGK-*BREITENMOSER,* Art. 25 N 27 ff.

414 Vgl. *KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH,* Grundrechte, § 30 Rz. 47; siehe ferner EMRK-Komm.-*BEHNSEN,* Art. 4 N 1 ff. sowie *KAYSER,* ZStöR, Rz. 5.26 f.

415 BGE 133 II 450 E. 7.3. S. 461 f.; *MÜLLER/SCHEFER,* Grundrechte, 89 f.; *OETER,* FS-Wildhaber, 510 f. m.w.H.

des Freiheitsentzugs sind zudem die zum europäischen jus cogens zählenden Grundsätze «keine Strafe ohne Gesetz» und «ne bis in idem»[416] zu beachten.

Art. 5 und 7 EMRK – soweit der *Grundsatz «keine Strafe ohne Gesetz»* als notstandsfeste Garantie der EMRK zum regionalen jus cogens zählt – betreffen zwar die Umsetzungsnormierung, verlangen aber bloss eine rechtssatzmässige Grundlage und nicht zwingend ein Gesetz im formellen Sinne gemäss schweizerischer Rechtsordnung. Eine vorläufige Umsetzung auf Verordnungsstufe ist daher aus konventionsrechtlicher Sicht selbst im besagten Regelungsbereich unproblematisch.[417] Anderweitige Berührungs-, geschweige denn Konfliktpunkte der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg zum jus cogens sind im Vergleich zur ordentlichen Ausführungsgesetzgebung nicht ersichtlich. 196

Während sich der Vorrang des zwingenden Völkerrechts, wie gezeigt, klar aus der Verfassung ableiten lässt und sich im dargestellten Umfang auf die Derogationsfähigkeit von Art. 7, 10, 25, 27 und 31 BV auswirkt, ist die Situation betreffend Vorrang des übrigen Völkerrechts unklar. Es fehlt eine entsprechende unmissverständliche, absolute und unbestrittene Legaldefinition auf Verfassungsstufe.[418] Nachfolgend ist deshalb kurz auf das Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht anhand der Regelungen von Art. 5 Abs. 4 BV und Art. 190 BV einzugehen. 197

5.3.2 Verhältnis zum übrigen Völkerrecht

Die Verfassung nennt keine klare, allgemeingültige Kollisionsregel zum Verhältnis zwischen dem nicht zum jus cogens zählenden Völkerrecht und dem Landesrecht. Selbst Art. 5 Abs. 4 BV, wonach Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben, stellt laut Bundesgericht und der herrschenden Lehre keine derartige Regel dar;[419] ähnlich zu Art. 5 Abs. 4 äusserte sich bereits die bundesrätliche Botschaft.[420] Ein Verfassungssatz, der kollisionsrechtlich einen absoluten Vorrang im Sinne von «Völkerrecht bricht Landesrecht» statuiert, existiert nicht. Mit Blick auf Art. 5 Abs. 4, Art. 89, Art. 190 sowie das Rechtsstaatsprinzip leiten die 198

416 Siehe Art. 4 Protokoll Nr. 7 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 22. November 1984 (SR 0.101.07).

417 Vgl. dazu *WYTTENBACH/HOFER,* SZIER, 333 ff. m.w.H.; siehe auch vorne Rz. 86.

418 Siehe BSK-BV-*EPINEY,* Art. 5 N 76 und 84 f.

419 SGK-*TSCHUMI/SCHINDLER,* Art. 5 N 74; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 9 Rz. 15; *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1919; BSK-BV-*EPINEY,* Art. 5 N 76 und 84 f. (mit Literaturübersicht in Fn. 144); siehe auch BGE 136 II 241 E. 16.1 S. 255.

420 BBl 1997 I 1, 134; siehe dazu BSK-BV-*EPINEY,* Art. 5 N 76 und Fn. 115.

herrschende Lehre und Rechtsprechung jedoch einen *prinzipiellen Vorrang des Völkerrechts vor dem nationalen Recht (Verfassungsgrundsatz)* aus der Verfassung ab.[421] Weniger einheitlich äussern sich Lehre und Rechtsprechung dagegen zur Frage, unter welchen Kriterien ein Abweichen vom besagten Verfassungsgrundsatz zulässig ist.[422]

199 Wann *Landesrecht* – entgegen dem Verfassungsgrundsatz – gegenüber dem für die Schweiz verbindlichen und nicht zum jus cogens zählenden Völkerrecht bei einer unüberbrückbaren Normkollision *vorrangig zur Anwendung* gelangen soll, hängt u.a. von der Art bzw. Erlassstufe der betroffenen nationalen Norm sowie teilweise vom Wesentlichkeitsgehalt der betroffenen Völkerrechtsnorm[423] ab; in dem Kontext ordnen Rechtsprechung und Lehre das Völkerrecht daher in die nationale Normenhierarchie ein und differenzieren zwischen folgenden *Kollisionskonstellationen:* Völkerrecht vs. Bundesverfassung; Völkerrecht vs. Bundesgesetz; Völkerrecht vs. Verordnung des Bundes sowie Völkerrecht vs. kantonales Recht.[424] Zum Verhältnis zwischen Bundesgesetz und Völkerrecht – abgesehen vom absoluten Vorrang des jus cogens und dem Verfassungsgrundsatz des prinzipiellen Vorrangs des Völkerrechts – findet sich in der Bundesverfassung keine Kollisionsregel; zu den übrigen aufgeführten Kollisionskonstellationen lassen sich aus der Verfassung mehr oder weniger klare Kollisionsregelungsansätze ableiten. Im Vordergrund steht dabei Art. 190 BV.[425]

a.) Massgeblichkeitsgebot nach Art. 190 BV

200 Das Massgeblichkeitsgebot bezieht sich allein auf das Bundesgesetz und das Völkerrecht, wobei Art. 190 BV keine Differenzierung zwischen den beiden Formen

---

421 Den prinzipiellen Vorrang des Völkerrechts betonend z.B. BSK-BV-*Epiney,* Art. 5 N 84 ff.; *Tschannen,* Staatsrecht, § 9 Rz. 12 ff.; SGK-*Tschumi/Schindler,* Art. 5 N 74; *Auer/Malinverni/Hottelier,* Droit, Rz. 1345; ferner *Auer et al.,* Jusletter, Rz. 12.

422 SGK-*Tschumi/Schindler,* Art. 5 N 74.

423 Völkerrechtliche Normen sind im Aussenverhältnis zwar alle stets verpflichtend (siehe vorne Rz. 189). Ungeachtet dessen lassen sie sich aufgrund der Wichtigkeit ihres Inhalts und im Vergleich zur nationalen Normenhierarchie einer gestuften Rechtsordnung zuordnen: Über allem thront das jus cogens, gefolgt von anderen Fundamentalnormen, z.B. in der EMRK (materiell Verfassungsqualität) bis hin zu technisch-administrativen Bestimmungen (materiell Verordnungsrecht; vgl. dazu *Tschannen,* Staatsrecht, § 9 Rz. 16 ff.).

424 So z.B. SGK-*Tschumi/Schindler,* Art. 5 N 77 ff.; *Tschannen,* Staatsrecht, § 9 Rz. 16 ff.; ferner BSK-BV-*Epiney,* Art. 5 N 93 ff.; siehe zur Rechtsprechung auch hinten Rz. 208 f.

425 Art. 5 Abs. 4 BV stellt für sich keine eigentliche Kollisionsregel dar (siehe vorne Rz. 198).

vornimmt. Art. 190 BV enthält somit keine Kollisionsregel zur Konstellation Bundesgesetz vs. Völkerrecht:[426]

> *«Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.»* (Art. 190 BV)

Gemäss Wortlaut (e contrario) nicht massgebend sind das Bundesverfassungs- und das Bundesverordnungsrecht sowie kantonale Erlasse. Aus besagter Massgeblichkeit von Völkerrecht und Bundesgesetz gegenüber dem nicht massgeblichen übrigen Landesrecht leitet sich eine *Kollisionsregel* für den Vorrang des Völkerrechts ab: Der *Vorrang des Völkerrechts gegenüber Bundesverordnungen und dem kantonalen Recht als Kollisionsregel* ist dabei – im Unterschied zum Verhältnis gegenüber dem Verfassungsrecht – unumstritten und kann sich betreffend das kantonale Recht zusätzlich auf den Vorrang des Bundesrechts nach Art. 49 Abs. 1 BV[427] berufen.[428] Soweit Bundesverordnungen oder das kantonale Recht dabei lediglich eine bereits in einem Bundesgesetz angelegte Völkerrechtswidrigkeit wiederholen oder perpetuieren, findet besagte Kollisionsregel (vorerst) keine Anwendung. Vorab ist zuerst das Vorrangsverhältnis zwischen Völkerrecht und dem betroffenen Bundesgesetz zu klären, zu welchem sich Art. 190 BV nicht äussert. 201

b.) Drei Ansätze aus der Lehre

Mit Blick auf Art. 190 BV ist *in der Lehre das Verhältnis von Völker- zum Verfassungsrecht umstritten*. Im Kontext der vorliegenden Arbeit interessiert dabei, ob unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht im Kollisionsfall mit älterem, nicht zwingendem Völkerrecht zur Anwendung gelangen kann oder nicht. In der Lehre finden sich dazu *drei Hauptargumentationslinien:* 202

1. Einige Autoren sowie der *Bundesrat* vertreten den Standpunkt, dass unmittelbar anwendbare Verfassungsnormen trotz ihrer Völkerrechtswidrigkeit anwendbar bleiben, soweit sie jünger sind als Art. 190 BV und die ent- 203

426 Siehe BGE 117 Ib 367 E. 2e S. 372 (noch zur Vorgängernorm Art. 113 Abs. 3 aBV); BGE 124 II 480 E. 3a S. 487; weitgehend übereinstimmend die Lehre, siehe z.B. BSK-BV-*Epiney,* Art. 5 N 93 u. Art. 190 N 21 ff.; *Tschannen,* Staatsrecht, § 9 Rz. 27; SGK-*Hangartner/Looser,* Art. 190 N 33 ff.; SGK-*Tschumi/Schindler,* Art. 5 N 77.

427 Mit Ausnahme der Staatsverträge der Kantone nach Art. 56 Abs. 1 BV wird Völkerrecht mit Inkrafttreten zum Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung auf Bundesebene und geniesst deshalb als Bundesrecht gemäss Art. 49 Abs. 1 BV Vorrang gegenüber kantonalem Recht (*Tschannen,* Staatsrecht, § 9 Rz. 26).

428 Siehe *Tschannen,* Staatsrecht, § 9 Rz. 25 f.; *Auer et al.,* Jusletter, Rz. 13; *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 3636.

gegenstehende völkerrechtliche Norm.[429] Sie berufen sich damit sinngemäss auf die Vorrangregel der jüngeren und/oder spezielleren Norm.[430]

204 2. Andere Autoren lehnen die Anwendbarkeit von völkerrechtswidrigem Verfassungsrecht unabhängig von dessen Erlassalter ab, da laut Art. 190 BV Völkerrecht massgeblich sei, nicht aber das Verfassungsrecht.[431] Die Begründung des Vorrangs des Völkerrechts gegenüber dem Verfassungsrecht ist insofern deckungsgleich mit derjenigen gegenüber dem übrigen, nicht massgebenden Landesrecht.

205 3. Nach dritter Ansicht sollen direkt anwendbare Verfassungsnormen nur in Ausnahmefällen – *analog zur Schubert-Praxis* betreffend die Bundesgesetze samt Gegenausnahmen[432] – den Vorrang des Völkerrechts durchbrechen können: Eine später erlassene Verfassungsnorm geht dem entgegenstehenden Völkerrecht nur dann vor, wenn politische Ansichten vorliegen, die ein Abweichen von staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz erfordern, und diese Derogation vom Verfassungsgeber klar gewollt ist.[433]

206 Dogmatisch überzeugt m.E. die zweite Argumentationslinie zumindest in ihrer Einfachheit und Absolutheit. Art. 190 BV wäre dann eine klare kollisionsrechtliche Regel, wonach das Völkerrecht gegenüber der Verfassung stets Vorrang genösse. Dies würde zwar mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen übereinstimmen, entspräche dagegen kaum dem politischen Verständnis des Verfassungsrechts, und selbst Vertreter dieser Auffassung wollen sich daher – z.B. unter dem Begriff «Political-Question-Doktrin» – ein Hintertürchen offen lassen.[434] Der dritte Lösungsansatz entspräche dem gutschweizerischen Kompromiss und Pragmatismus wohl besser, ist aber mit praktischen Schwierigkeiten verbunden. Denn

---

429 So namentlich *Baumann,* ZBl, 260 ff. m.w.H.; *Cirigliano,* Jusletter, Rz. 34 f.; ähnlich der Bundesrat im BBl 2010 2323 u. BBl 2011 3658.

430 Vgl. dazu SGK-*Tschumi/Schindler,* Art. 5 N 85.

431 *Tschannen,* Staatsrecht, § 9 Rz. 22; *Kiener/Krüsi,* ZBl, 251; BSK-BV-*Epiney,* Art. 5 N 99 u. Art. 190 N 22; bezüglich Menschenrechtsverträgen *Kiener/Kälin/Wyttenbach,* Grundrechte, § 2 Rz. 41 f.; vgl. ferner *Biaggini,* OFK, Art. 190 N 6 u. 11.

432 Zur Schubert-Praxis samt Ausnahmen (z.B. EMRK) *Baumann,* AJP, 1009 ff. m.w.H.

433 *Keller/Balazs-Hegedüs,* AJP, 717 f.; *Belser/Waldmann/Wiederkehr,* Staatsorganisationsrecht, 4. Kpt. Rz. 30; SGK-*Hangartner/Looser,* Art. 190 N 42 halten einen Anwendungsvorrang von späterem Verfassungsrecht im Einzelfall für möglich, sofern diesem gewichtige nationale Interessen zugrunde liegen oder es selbst explizit einen Vorrang vor dem Völkerrecht statuiert.

434 Siehe BSK-BV-*Epiney,* Art. 5 Fn. 147; vgl. zur «Political-Question-Doktrin» SGK-*Tschumi/Schindler,* Art. 5 N 80 u. *Honsell/Mayer-Maly,* Rechtswissenschaften, 157 f.

der Wille des Verfassungsgebers lässt sich, wie gesehen, nur schwer klar eruieren.[435]

All dies spricht m.E. letztlich dafür, *Art. 190 BV* für die vorliegende Frage *nicht als allgemeingültige Kollisionsrechtsregel zu handhaben*. Normkonflikte zwischen einer völkerrechtlichen Bestimmung – nicht jus cogens – und einem jüngeren Verfassungsartikel sind daher *stets einzelfallweise mittels Auslegung i.w.S.* zu lösen, wobei dann z.B. der Vorrangaspekt der jüngeren Norm als Kollisionsgrundsatz miteinbezogen werden kann. Dies gilt m.E. ebenso für Normkonflikte zwischen verfassungsmässigem Übergangsrecht (Übergangsbestimmungen) und dem Völkerrecht.[436] 207

c.) Rechtsprechung

Das Bundesgericht äusserte sich bis anhin nur begrenzt zur direkten Konfrontation von Völker- und Verfassungsrecht. Dies hängt damit zusammen, dass derartige Konstellationen selten vorkommen, da sich mit der obligaten völkerrechtskonformen Auslegung des Bundesrechts bereits die meisten allfälligen Konflikte zum Völkerrecht entschärfen lassen.[437] Zur vorliegenden Problematik äusserte sich die öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts erst in drei Entscheiden massgebend. So erklärte diese 2007 im Kontext zur Umsetzung eines Sanktionsbeschlusses des UNO-Sicherheitsrats in der Schweiz (BGE 133 II 450), dass innerstaatlich *«der Konflikt zwischen Völkerrecht und Verfassungsrecht, einschliesslich den Grundrechten* [sic]*, in Art. 190 BV ausdrücklich geregelt»* ist.[438] In einem späteren Entscheid bezeichnete sie – wenn auch in einem obiter dictum – das Vorgehen im Rechtsanwendungsfall bei Verfassungsänderungen, die von nicht zwingendem Völkerrecht abweichen, als *«wenig geklärt»,* hielt dabei aber zumindest betreffend die EMRK klar am Vorrang des Völkerrechts fest.[439] Im BGE 142 II 35 sprach sie dann auch den staatsvertraglichen Verpflichtungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) gegenüber dem Landesrecht den Vorrang zu.[440] 208

---

435 Siehe dazu vorne zum historischen Auslegungselement Rz. 134 ff.

436 Zur Beurteilung des verfassungsmässigen Übergangsrechts ebenso SGK-*MÜLLER R.P.,* Vorb. Art. 196–197 N 2 f.; a.A. *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1922.

437 Vgl. *AUER ET AL.,* Jusletter, Rz. 13.

438 BGE 133 II 450 E. 6 S. 460; vgl. BGE 133 V 233 E. 3.5 S. 237 (Sozialversicherungsrecht).

439 BGE 139 I 16 E. 5.2.1 S. 29 (Zitat), E. 5.3 S. 31 (Anwendungsvorrang der EMRK).

440 BGE 142 II 35 E. 3.2 f. S. 38 ff.; dazu *EPINEY,* Jusletter, Rz. 1 ff.; ähnlich bereits die sozialversicherungsrechtliche Abteilung – wenn auch hinsichtlich eines Bundesgesetzes – im BGE 133 V 367 E. 11.4 ff. S. 389 f.

209 Aus besagter Rechtsprechung ergibt sich, dass betreffend das nicht zwingende Völkerrecht zumindest stets die EMRK und allenfalls das FZA Anwendungsvorrang gegenüber späterem, unmittelbar anwendbarem Verfassungsrecht zukommt. Ob im Konfliktfall aber sämtlichem nicht zwingenden Völkerrecht ein Anwendungsvorrang gegenüber dem Verfassungsrecht zuzugestehen ist, lässt sich der Rechtsprechung m.E. dagegen nicht mehr zweifelsfrei entnehmen: Die Begründung im BGE 133 II 450 betreffend Art. 190 BV stützte zwar die Argumentationslinie eines steten Vorrangs des Völkerrechts. Die jüngeren Erwägungen von BGE 139 I 16 und BGE 142 II 35 lassen sich hingegen – mangels klar differenzierender Begründung – sowohl mit der zweiten Argumentationslinie (steter Völkerrechtsvorrang) als auch mit der dritten Argumentationslinie (Anwendung der Schubert-Praxis auf das Bundesverfassungsrecht) in Übereinstimmung bringen; sie schliessen mit Blick auf das Entscheidergebnis keine der beiden Argumentationslinien aus. Entsprechend ist nicht ersichtlich, wie eine Praxisänderung zu BGE 133 II 450 konkret ausgestaltet wäre; stets unter dem Vorbehalt, dass im Kontext von BGE 133 II 450 überhaupt von einer Praxis gesprochen werden darf und die neueren Entscheide eine Änderung einer solchen vornehmen. Abgesehen vom Vorrang der EMRK ist die Lehre unschlüssig, wie die Rechtsprechung zum Verhältnis von Völkerrecht und Verfassungsrecht exakt zu werten ist.[441]

d.) Schlussfolgerungen

210 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Bundesverfassung zwar ein prinzipieller Vorrang des Völkerrechts zu entnehmen ist, sie aber, abgesehen vom Vorrang des zwingenden Völkerrechts, keine allgemeingültige Kollisionsregel im Sinne von «Völkerrecht bricht Landesrecht» aufweist. Die Verfassung enthält aber zumindest insofern eine Kollisionsregel, als Art. 190 dem Völkerrecht in folgenden Verhältnissen klar einen Anwendungsvorrang zuspricht: Das Völkerrecht geniesst im Konfliktfall Anwendungsvorrang gegenüber dem Bundesverordnungsrecht und dem kantonalen Recht, soweit diese nicht bloss eine bereits in einem im Sinne der Schubert-Praxis geschützten Bundesgesetz angelegte Völkerrechtswidrigkeit wiederholen bzw. perpetuieren (Kollisionsregel sui generis)[442]. Darüber hinaus geht zumindest die EMRK entgegenstehendem Verfassungsrecht vor.[443]

---

441 Vgl. *Auer et al.,* Jusletter, Rz. 13; so warnen z.B. *Keller/Balazs-Hegedüs,* AJP, 718 davor BGE 139 I 16 und BGE 142 II 35 als starre Vorrangsklausel für das Völkerrecht im Konfliktfall zu verstehen; vgl. auch *Epiney,* Jusletter, Rz. 1 ff.

442 Siehe *Baumann,* AJP, 1009 f. mit Verweis auf Art. 188 Abs. 1 BV; siehe hinten Rz. 222.

443 Siehe zur einschlägigen Rechtsprechung Rz. 208 f.

Ob sich aus Art. 190 BV die weitergehende Kollisionsrechtsregel entnehmen lässt, wonach das Völkerrecht im Konfliktfall sämtlichem Verfassungsrecht stets vorgeht, ist umstritten. Nach hier vertretener Ansicht ist dies nicht der Fall und Normkonflikte zwischen einer Völkerrechtsnorm (exklusive jus cogens und der EMRK) und einer jüngeren verfassungsrechtlichen Norm (inklusive Übergangsbestimmungen) sind *stets einzelfallweise mittels Auslegung i.w.S.* zu lösen. 211

Soweit sich bei dieser Auslegung i.w.S. eine Vorrangstellung der Verfassungsnorm gegenüber dem Völkerrecht herauskristallisieren sollte (Ausnahmefall), stellt sich im Anschluss die Frage, ob und gegebenenfalls inwiefern sich dieses Resultat auf allfälliges *ausführendes, selbständiges* – d.h. unmittelbar auf die Verfassung gestützt erlassenes – *Verordnungsrecht*[444] auswirken kann. Prima vista mag es naheliegend scheinen, die Handhabung der Schubert-Praxis zum unselbständigen Verordnungsrecht analog anzuwenden. Bei näherer Betrachtung ist eine analoge Anwendung aus nachfolgenden Gründen abzulehnen: Das Massgeblichkeitsgebot in Art. 190 BV erfasst, wie gesehen, Völkerrecht und Bundesgesetz, nicht dagegen das Verfassungs- und Verordnungsrecht. Die Verfassung ist daher – anders als das Bundesgesetz – nicht massgebend.[445] Damit taxiert Art. 190 BV die jeweilige Kompetenzgrundlage für unselbständiges und selbständiges Verordnungsrecht zueinander und im Verhältnis zum Völkerrecht unterschiedlich. Art. 190 BV unterscheidet ranghierarchisch in Bezug auf die Massgeblichkeit nicht zwischen Völkerrecht und Bundesgesetz.[446] Letzteres bleibt zudem bei Widersprüchen gegenüber der Verfassung – umstrittene Ausnahmen vorbehalten – klar massgebend.[447] Entsprechend ist die Massgeblichkeit eines völkerrechtswidrigen Bundesgesetzes eher zu akzeptieren als diejenige einer Verfassungsnorm, die im Widerspruch zum Völkerrecht steht. Stellt bereits die Massgeblichkeit einer völkerrechtswidrigen Verfassungsnorm eine von Art. 190 BV nicht klar erfasste (wohl höchstens als Ausnahme mögliche) Konstellation dar, darf m.E. das gestützt darauf ergangene Verordnungsrecht – aufgrund des dagegen klar in Art. 190 BV verankerten Vorrangs des Völkerrechts gegenüber dem Verordnungsrecht[448] – 212

444 Siehe zum selbständigen und unselbständigen Verordnungsrecht hinten Rz. 424 ff.

445 Siehe vorne Rz. 201 f.; vgl. auch *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 9 Rz. 25.

446 Zur Ranghierarchie BSK-BV-*EPINEY,* Art. 190 N 21; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 9 Rz. 27.

447 Vgl. zum Verhältnis des Bundesgesetzes zur Verfassung *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 8 Rz. 5 ff.; SGK-*HANGARTNER/LOOSER,* Art. 190 N 15 ff.; *BIAGGINI,* OFK, Art. 190 N 6 ff.; umfangreich *LOOSER,* SGRW, § 8 Rz. 1 ff., insb. Rz. 391 ff.; siehe zu den umstrittenen Ausnahmekonstellationen hinten Rz. 215.

448 Zum Verhältnis von Völker- und Bundesverordnungsrecht *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 9 Rz. 25; vgl. auch *LOOSER,* SGRW, § 8 Rz. 437 ff.

a fortiori nicht mehr massgebend sein. Mit Blick auf die Gewaltenteilung sollte, wenn überhaupt, letztlich nur die Bundesversammlung als repräsentative Vertretung von Volk und Ständen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren[449], unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, für die rechtsanwendenden Behörden massgebendes Recht im Widerspruch zum Völkerrecht (exklusive jus cogens und EMRK) erlassen dürfen.[450] Die allgemeine rangkollisionsrechtliche Regel aus Art. 190 BV, wonach Völkerrecht dem Bundesverordnungsrecht vorangeht,[451] behält damit in Bezug auf die seltenen Fälle der selbständigen Ausführungsverordnungen des Bundes ihre Gültigkeit.[452]

213 Für die *vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen,* die wie gesehen in Form von selbständigen Verordnungen ergeht,[453] führt diese Erkenntnis dazu, dass sich das Völkerrecht einer Schranke gleich auswirkt:[454] Vorläufiges selbständiges Verordnungsrecht muss für dessen Anwendbarkeit durch die Behörden völkerrechtskonform sein. Denn anders als die Bundesversammlung kann der Bundesrat alleine keine völkerrechtswidrigen Rechtssätze erlassen, die für die rechtsanwendenden Behörden massgeblich sind.[455]

5.3.3 Sonstige Kollisionsregeln nach Art. 190 BV

214 Nach dem Verhältnis Verfassung vs. Völkerrecht folgt nun eine kurze Untersuchung des Art. 190 BV auf Kollisionsrecht zum Verhältnis *Verfassung vs. Bundesgesetz und Bundesverordnungsrecht*. Massgebend ist, wie gesehen, neben dem Völkerrecht das Bundesgesetz, nicht dagegen das Verfassungs- und Verordnungsrecht. Entsprechend sind rechtsanwendende Behörden grundsätzlich verpflichtet, Bundesgesetze anzuwenden, selbst wenn diese der höherrangigen Bundesverfassung[456] widersprechen.[457] Hier interessieren primär Verfassungswidrigkeiten, die

---

449 Siehe zum Gesetzgebungsverfahren und dessen Funktion und Bedeutung hinten Rz. 509 ff.

450 Vgl. zur damit verbundenen Problematik BSK-BV-*Epiney,* Art. 190 N 43 f.

451 Siehe z.B. *Auer et al.,* Jusletter, Rz. 13; *Tschannen,* Staatsrecht, § 9 Rz. 25.

452 Vgl. dazu wenn auch im Verhältnis von Verordnungs- und Verfassungsrecht BSK-BV-*Epiney,* Art. 190 N 31; *Looser,* SGRW, § 8 Rz. 437 u. 444 f.

453 Siehe vorne Rz. 28 ff. sowie ausführlich hinten Rz. 434 ff.

454 Vgl. dazu am Beispiel der Masseneinwanderungsinitiative *Boillet,* ZSR, 114 f.

455 Vgl. dazu die Ausführungen von soeben in Rz. 212.

456 Siehe *Tschannen,* Staatsrecht, § 8 Rz. 1 ff.

457 *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 24 f. u. 161; *Belser/Waldmann/Wiederkehr,* Staatsorganisationsrecht, 4. Kpt. Rz. 35 f.; vertieft BSK-BV-*Epiney,* Art. 190 N 35 ff.; siehe weitere Literaturhinweise vorne in Fn. 447.

nicht zugleich eine Völkerrechtsverletzung darstellen, da ansonsten die oben genannten Kriterien zum Völkerrecht greifen.[458]

Kollisionsrechtlich unklar scheint die Konstellation, wenn eine direkt anwendbare Verfassungsnorm[459] einem *früher erlassenen Bundesgesetz* widerspricht. Ein erheblicher Teil der Lehre und der Bundesrat vertreten dazu die Ansicht, der Verfassungsgeber habe in derartigen Fällen unmittelbar auf die ältere Gesetzesordnung durchgegriffen, weshalb die jüngere Verfassungsnorm anzuwenden sei, sofern die Funktionsfähigkeit der Rechtsordnung dadurch nicht schwer beeinträchtigt würde.[460] Andere Lehrmeinungen hinterfragen m.E. zu Recht, ob das temporale Element die Kollisions- bzw. Massgeblichkeitsregel nach Art. 190 BV im Verhältnis Verfassung zum Bundesgesetz allgemeingültig auszuhebeln vermag.[461] Infolgedessen und weil sich das Bundesgericht bis anhin nicht klar zu dieser Konstellation geäussert hat,[462] kann der Vorrang der jüngeren Verfassungsnorm keine allgemeingültige kollisionsrechtliche Regelung darstellen. So ergibt sich solch ein Vorrang – sofern überhaupt – nur als Resultat einer Auslegung i.w.S. im konkreten Einzelfall unter Einbezug des Lex-posterior-Grundsatzes (Kollisionsgrundsatz).[463] 215

Kollisionsrechtlich klaren Vorrang geniesst die Verfassung dagegen gegenüber dem *selbständigen Verordnungsrecht*.[464] Dies ergibt sich aus dem Geltungsvorrang der Verfassung, der ohne das Dazwischentreten des nach Art. 190 BV massgebenden Bundesgesetzes uneingeschränkt zur Anwendung gelangen kann.[465] Ähnlich dem Verhältnis zwischen dem Völker- und dem selbständigen Verordnungsrecht gilt m.E. auch hier, dass mit Blick auf die Gewaltenteilung letztlich nur das Parlament als repräsentative Vertretung von Volk und Ständen im ordent- 216

458 Siehe zum Verhältnis Völkerrecht – Landesrecht vorne Rz. 192 ff.

459 Siehe zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Verfassungsnormen hinten Rz. 238 ff.

460 Siehe Formulierung des Bundesrats BBl 1997 I 429; *Biaggini,* OFK, Art. 190 N 14; SGK-*Hangartner/Looser,* Art. 190 N 16; *Auer/Malinverni/Hottelier,* Droit, Rz. 1951; ausführlich *Looser,* SGRW, § 8 Rz. 399 ff. m.w.H.; vgl. weiter *Scherrer,* IRP-HSG, 269 ff.; auf den Bundesrat verweisend ohne eigene Stellungnahme *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 2858.

461 Zu Recht kritisch BSK-BV-*Epiney,* Art. 190 N 34; *Tschannen,* Staatsrecht, § 8 Rz. 10.

462 Siehe vorne Rz. 208; BSK-BV-*Epiney,* Art. 190 N 34 weist daraufhin, dass sich das Bundesgericht in dem Kontext zudem bis anhin nie auf das temporale Element bezogen hat.

463 Siehe zu den Kollisionsgrundsätzen und dem Lex-posterior-Grundsatz hinten Rz. 220 ff.

464 BSK-BV-*Epiney,* Art. 190 N 31 m.Vw. auf BGE 125 II 326; *Scherrer,* IRP-HSG, 113.

465 *Tschannen,* Staatsrecht, § 8 Rz. 12 f.; ausführlich *Looser,* SGRW, § 8 Rz. 274 u. 444.

lichen Gesetzgebungsverfahren[466], unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, für die rechtsanwendenden Behörden massgebendes Recht im Widerspruch zur Verfassung erlassen können sollte.[467] Selbständige Verordnungen sind aber nur dann verfassungswidrig, wenn deren Verfassungsgrundlage (Verfassungsauftrag zur Verordnungsgebung)[468] das inhaltliche Abweichen von anderen Verfassungsnormen – Resultat einer Verfassungsauslegung – nicht zu rechtfertigen vermag.[469]

217 Die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen erfolgt, wie erläutert, in Form von selbständigen Verordnungen.[470] Entsprechend ist das Verhältnis zwischen der Verfassung und dem *unselbständigen* – also gestützt auf ein Bundesgesetz erlassenen – *Verordnungsrecht* für die vorliegende Arbeit von untergeordneter Bedeutung. Auf längere Ausführungen dazu, inwiefern das Massgeblichkeitsgebot gemäss Art. 190 BV verfassungswidrige Bundesverordnungen schützt, soweit der Verstoss gegen die Verfassung eine bereits im Bundesgesetz angelegte Wiederholung ist, wird daher verzichtet.[471]

5.3.4 Zeitliche Kollisionsregeln

218 Gemäss Art. 195 BV treten Verfassungsrevisionen – und damit auch diejenigen, die auf die Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung in Form des ausgearbeiteten Entwurfs zurückgehen – durch Annahme von Volk und Ständen in Kraft. Art. 195 BV klärt nicht, auf welche Sachverhalte die alten und auf welche die neuen Normen anzuwenden sind, wie dies zeitliche bzw. sog. intertemporale (i.e.S.) Kollisionsregeln tun, sondern erst, welches Recht zu einem bestimmten Zeitpunkt gilt. Art. 195 BV gilt deshalb nicht als sog. zeitliches bzw. intertemporales, sondern als *sog. normatives Kollisionsrecht*.[472]

---

466 Siehe zum Gesetzgebungsverfahren und dessen Funktion und Bedeutung hinten Rz. 509 ff.

467 Vgl. dazu vorne zum Verhältnis der selbständigen Verordnung zum Völkerrecht Rz. 212 f.

468 Siehe zum Verfassungsauftrag zur Verordnungsgebung hinten Rz. 295 ff.

469 Vgl. dazu *LOOSER,* SGRW, § 8 Rz. 444 m.w.H.

470 Siehe zur Qualifikation der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 28 ff. sowie ausführlich hinten Rz. 434 ff.

471 Siehe weiterführend dazu *BIAGGINI,* OFK, Art. 190 N 12 f.; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 8 Rz. 13 ff.; BSK-BV-*EPINEY,* Art. 190 N 31 ff.; ausführlich *LOOSER,* SGRW, § 8 Rz. 437 ff.

472 BSK-BV-*SCHIESS RÜTIMANN,* Art. 195 N 11 m.Vw. auf KÖLZ; zu den Begriffen *MEYER/ARNOLD,* ZSR, 116 f.

Soweit *Übergangsbestimmungen* (Art. 196 f. BV) bloss darüber entscheiden, in- 219
wiefern ein bestimmter Sachverhalt während einer Übergangsphase dem alten oder neuen Verfassungsrecht untersteht, sind sie von ihrer Funktion als intertemporale Verfassungssätze her als zeitliche Kollisionsnormen zu qualifizieren.[473] Enthalten diese jedoch für eine Übergangszeit geschaffenes materielles Zwischen- oder Sonderrecht (Sachrecht) oder Umsetzungsbestimmungen, so liegt eine Mischform vor bzw. fehlt unter Umständen der kollisionsrechtliche Charakter komplett; insofern gleichen sie dann einer Hauptnorm.[474] Die mit Hilfe von Auslegung zu ermittelnde Unterscheidung ist im Einzelfall mitunter nicht einfach. So sprach das Bundesgericht z.B. der Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 zu Art. 75*b* BV (Zweitwohnungen) den intertemporalen Charakter ab und qualifizierte sie als Verschärfung der Rechtsfolge.[475]

5.4 Kollisionsgrundsätze

Fehlt eine kollisionsrechtliche Regelung, so kann sich ein Vorrang im Normkon- 220
flikt aus sog. Kollisions- oder Vorrangsgrundsätzen[476] ergeben. Es handelt dabei um dogmatische Prinzipien bzw. etablierte Grundsätze, die im weiteren Sinne den formalen Auslegungselementen zuzuordnen sind.[477] Im Vordergrund stehen folgende Kollisionsgrundsätze:[478]

– Der Vorrang der höherrangigen Norm (sog. *Ranghierarchie- oder Lex-superior-Grundsatz*) besagt, dass die übergeordnete Norm der niederrangigen Norm im Konfliktfall vorgeht (lex superior derogat legi inferiori);

---

473 Vgl. allgemein zur zeitlichen Kollisionsnorm *SCHLUEP,* Rechtstheorie, Rz. 554 sowie ausführlich *MEYER/ARNOLD,* ZSR, 115 ff. m.w.H.

474 Vgl. SGK-*MÜLLER R.P.,* Vorb. Art. 196–197 N 12 ff.; *MEYER/ARNOLD,* ZSR, 117.

475 BGE 139 II 243 E. 11.6 S. 262; dazu BSK-BV-*ALIG/GRIFFEL,* Art. 75*b* N 27 ff.

476 Die in der Lehre gebräuchliche Terminologie ist nicht einheitlich, so z.B.: dogmatische Prinzipien (*SCHLUEP,* Rechtstheorie, Rz. 559), etablierte Vorrangregeln (*KIENER/KRÜSI,* ZBl, 248), Grundsatz und Maxime (*KRAMER,* Methodenlehre, 116 zum Spezialitätsgrundsatz), Kollisionsregeln und Prinzip (*HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,* Verwaltungsrecht, Rz. 183), Kollisionsregeln (*WIEDERKEHR,* Praxis, Rz. 1124 u. 1191).

477 Siehe zu den formalen Auslegungsregeln Rz. 178 f.; vgl. *SCHLUEP,* Rechtstheorie, Rz. 559; *WIEDERKEHR,* Praxis, Rz. 1123 f.

478 Es existieren weitere, wenn auch spezifischere Kollisionsgrundsätze (vgl. *MEYER/ARNOLD,* ZSR, 130 ff.), wie z.B. der subsidiäre intertemporale Grundsatz, wonach bei Rechtsänderungen im Verwaltungsverfahren auf die Rechtslage im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids – also bei Abschluss des Verfahrens – abzustellen sei.

- Gemäss Vorrang der jüngeren Norm (*sog. Aktualitäts- oder Lex-posterior-Grundsatz*) geht die später erlassene Norm der früher erlassenen Norm im Konfliktfall vor (lex posterior derogat legi priori);
- Gemäss Vorrang der Spezialnorm *(sog. Spezialitäts- oder Lex-specialis-Grundsatz)* geht die speziellere der allgemeineren Norm im Konfliktfall vor (lex specialis derogat legi generali).

221 Der *Erlasszeitpunkt* und der *Rang* als Anknüpfungspunkte des Aktualitäts- bzw. des Ranghierarchiegrundsatzes (formaljuristische Auslegungselemente) sind *formale Kriterien*. Sie sind also unabhängig von den materiellen Inhalten der konfligierenden Normen bestimmbar. Die Spezialität betrifft dagegen eine materielle (inhaltliche) Frage, die stets über die Auslegung der in Konflikt stehenden Bestimmung zu ermitteln ist.[479] Mangels schematischer Anwendbarkeit besagter Kollisionsgrundsätze[480] ist nachfolgend kurz auf deren Geltung für sich alleine und im Verhältnis zueinander einzugehen.

222 Der *Ranghierarchiegrundsatz* (Lex-superior-Grundsatz) ist von Bedeutung, wenn die Rechtsordnung eine klare Hierarchisierung[481] betreffend die konfligierenden Normen vorgibt (Kollisionsrecht), wie dies z.B. im Verhältnis zwischen dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht der Fall ist.[482] Besagter Grundsatz spiegelt sich zudem kollisionsrechtlich im Vorrang des zwingenden Völkerrechts wider. Lässt die Rechtsordnung dagegen keine allgemeingültige – im Sinne einer strukturellen (Bund; Kanton; Gemeinde) oder funktionalen (je nach Erlassorgan innerhalb des Gemeinwesens)[483] – Hierarchisierung der konfligierenden Normen zu, so z.B. bei Normkonflikten innerhalb der Verfassung (Gleichwertigkeitsgrundsatz), oder widerspricht eine Hierarchisierung dem Massgeblichkeitsgebot (Art. 190 BV), so z.B. im Verhältnis von Verfassung zum Bundesgesetz, fehlen die für den Ranghierarchiegrundsatz erforderlichen formellen Anknüpfungspunkte. Gibt die Rechtsordnung eine allgemeingültige und nicht im Widerspruch zu Art. 190 BV stehende Hierarchie – ohne explizite kollisionsrechtliche Verankerung der

---

479 Siehe *Tschentscher,* Grundprinzipien, 153; *Häfelin/Müller/Uhlmann,* Verwaltungsrecht, Rz. 182 f.; *Wiederkehr,* Praxis, Rz. 1131; ferner *Kramer,* Methodenlehre, 116 ff.

480 *Schluep,* Rechtstheorie, Rz. 1257; vgl. auch *Wiederkehr,* Praxis, Rz. 1192 sowie *Häfelin/Müller/Uhlmann,* Verwaltungsrecht, Rz. 183.

481 Siehe zur Ranghierarchie der schweizerischen Rechtsordnung im Kontext des Lex-superior-Grundsatzes *Imark,* Aufhebung, 25 ff.; vgl. ferner *Kramer,* Methodenlehre, 124 f.

482 Der Vorrang des Bundesrechts (Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 49 Abs. 1 BV) gilt als verfassungsrechtliche Grundlage des Hierarchiegrundsatzes; vgl. *Looser,* SGRW, § 8 Rz. 69.

483 Siehe *Imark,* Aufhebung, 25; *Grisel/Monnier,* ZBl, 377 f.

Ranghierarchie – vor, so müsste im Normkonflikt die Hierarchie m.E. ausschlaggebend sein; insofern geht der Ranghierarchiegrundsatz den anderen beiden Kollisionsgrundsätzen vor. Das Bundesgericht äusserte sich bis anhin nicht explizit zu einem derartigen Vorrang des Lex-superior-Grundsatzes, sondern bestätigte den Vorrang erst in einzelnen Konstellationen,[484] weshalb nur von einem grundsätzlichen Vorrang der Ranghierarchie auszugehen ist.[485] Zumindest im Verhältnis zwischen Völkerrecht und Bundesgesetz bildet jedoch die vom Bundesgericht entwickelte *Schubert-Praxis* eine für die rechtsanwendenden Behörden verbindliche, den Rang betreffende *Kollisionsregel sui generis*.[486]

Dem *Aktualitäts-* und dem *Spezialitätsgrundsatz* kommt aufgrund des oben umschriebenen Vorrangs des Ranghierarchiegrundsatzes nur zwischen gleichrangigen Bestimmungen Bedeutung zu.[487] Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist insofern deckungsgleich, als sie die Anwendbarkeit des Lex-posterior-Grundsatzes bei Widersprüchen auf Gesetzesstufe oder zwischen staatsvertraglichen Bestimmungen bejaht[488] und sie dagegen zumindest im Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht explizit ausschliesst.[489] Im Verhältnis zueinander vermag der Aktualitätsgrundsatz laut gewissen älteren Lehrmeinungen den Spezialitätsgrundsatz nicht aufzuheben (lex posterior generalis non derogat legi priori speciali).[490] Obschon zu einem grossen Teil auch vom Auslegungsverständnis der Spezialität abhängig, geht diese Vorrangregel in ihrer Absolutheit zu weit. Es gibt Konstellationen, z.B. im Falle zweier sich widersprechender Spezialgesetze, bei welchen der Spezialitätsgrundsatz zu keinem eindeutigen Ergebnis führen kann, sodass in Abwägung des Aktualitäts- und des Spezialitätsgrundsatzes (Auslegung) 223

484 Vgl. im Verhältnis zwischen Gesetz und Richtlinie BGE 138 II 331 E. 4.1 S. 338. Sofern die anderen beiden Grundsätze zum gleichen Ergebnis führen – können sie ohne Weiteres zur zusätzlichen Stützung der Auslegung i.w.S. beigezogen werden, so ähnlich bspw. BGE 142 V 547 E. 3.3 S. 551.

485 Gemäss der Rechtsprechungsanalyse von *Wiederkehr,* Praxis, Rz. 1124 ff., vermag die Spezialvorschrift üblicherweise höherrangiges Recht nicht zu durchbrechen (Rz. 1132).

486 Siehe *Baumann,* AJP, 1009 f. m.Vw. auf Art. 188 Abs. 1 BV; vgl. *Tschannen,* Staatsrecht, § 9 Rz. 27 ff.; siehe bzgl. Literaturangaben in Fn. 471.

487 Siehe *Looser,* SGRW, § 8 Rz. 69; *Grisel/Monnier,* ZBl, 379; ferner *Peters/Pagotto,* ius.full, 56 m.Vw. auf BGE 122 II 485 E. 3.a S. 487; BVGE 2014/42 E. 4.3 S. 732.

488 Z.B. BGE 135 V 353 E. 5.3.1 f. S. 357 ff. (Verhältnis von Art. 112 Abs. 2 BGG zu Art. 61 ATSG) oder BGE 136 IV 88 E. 3 S. 89 ff. (Staatsvertragsverhältnis).

489 BGE 139 I 16 E. 5.1 S. 29 m.Vw. auf BGE 122 II 485; BGE 138 II 524 E. 5.1 S. 533.

490 *Imark,* Aufhebung, 38; *Grisel/Monnier,* ZBl, 379; a.A. *Wiederkehr,* Praxis, Rz. 1192.

ein Vorrang zu eruieren ist.[491] Im Übrigen verneinte das Bundesgericht eine strikte Hierarchie zwischen beiden Grundsätzen.[492] Eine sorgfältige und kritische Auslegung ist geboten, da z.B. im Kontext von Querschnittsmaterien, wie dem Datenschutz, ein alleiniges Abstellen auf den Aktualitäts- und Spezialitätsgrundsatz zu unsachgerechten Ergebnissen führen kann.[493] Zudem sollte ein absoluter Vorrang einer sektorspezifischen Regelung gegenüber Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen – trotz gegebenenfalls bestehender Spezialitäts- und Aktualitätsaspekte – m.E. nicht leichthin zuerkannt werden, insbesondere wenn die Norm auf eine Volksinitiative zurückgeht.[494]

224 Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten: Zwischen den Kollisionsgrundsätzen – anders bei gleichzeitiger Ausgestaltung als Kollisionsrecht[495] – herrscht keine strikte Hierarchie, obschon dem Lex-superior-Grundsatz eine gewisse Vorrangstellung einzuräumen ist. Sie gelten nicht absolut, sondern sind blosse – wenn auch häufig auschlaggebende – Auslegungselemente neben anderen (Methodenpluralismus) bei der Bestimmung des Vorrangs einer Norm im echten Normkonflikt (Auslegung i.w.S.). Infolgedessen darf, z.B. bei konfligierenden Normen gleichen Rangs, ein Vorrang nicht leichthin über das formelle Kriterium der Aktualität auf den Lex-posterior-Grundsatz abgestützt werden, sondern es bedarf dazu stets einer kritischen und wertenden Abwägung unter Einbezug der verschiedenen Auslegungselemente.

---

491 Siehe *Wiederkehr,* Praxis, Rz. 1132; *Tanquerel,* Manuel, Rz. 434 f.; zur Abwägung BVGE 2014/42 E. 4.3 S. 732 u. BVGE 2009/37 E. 7.2 S. 531 ff. Die Beziehung zwischen einem älteren und einem jüngeren Erlass kann sich mit der Zeit ändern, z.B. wenn der ältere Erlass durch besondere Normen ergänzt wird, welche dem grundsätzlich jüngeren Erlass vorgehen (BGE 134 II 329 E. 5.2 S. 333 f.); dazu *Wiederkehr,* Praxis, Rz. 1144.

492 BGE 134 II 329 E. 5.2 S. 334: *«[…] tels que ‹lex specialis derogat generali› et ‹lex posterior derogat priori›, entre lesquels il n'existe du reste pas une hiérarchie stricte»;* bestätigt im BGE 141 IV 262 E. 3.1 S. 266 mit dem gleichen Textbaustein.

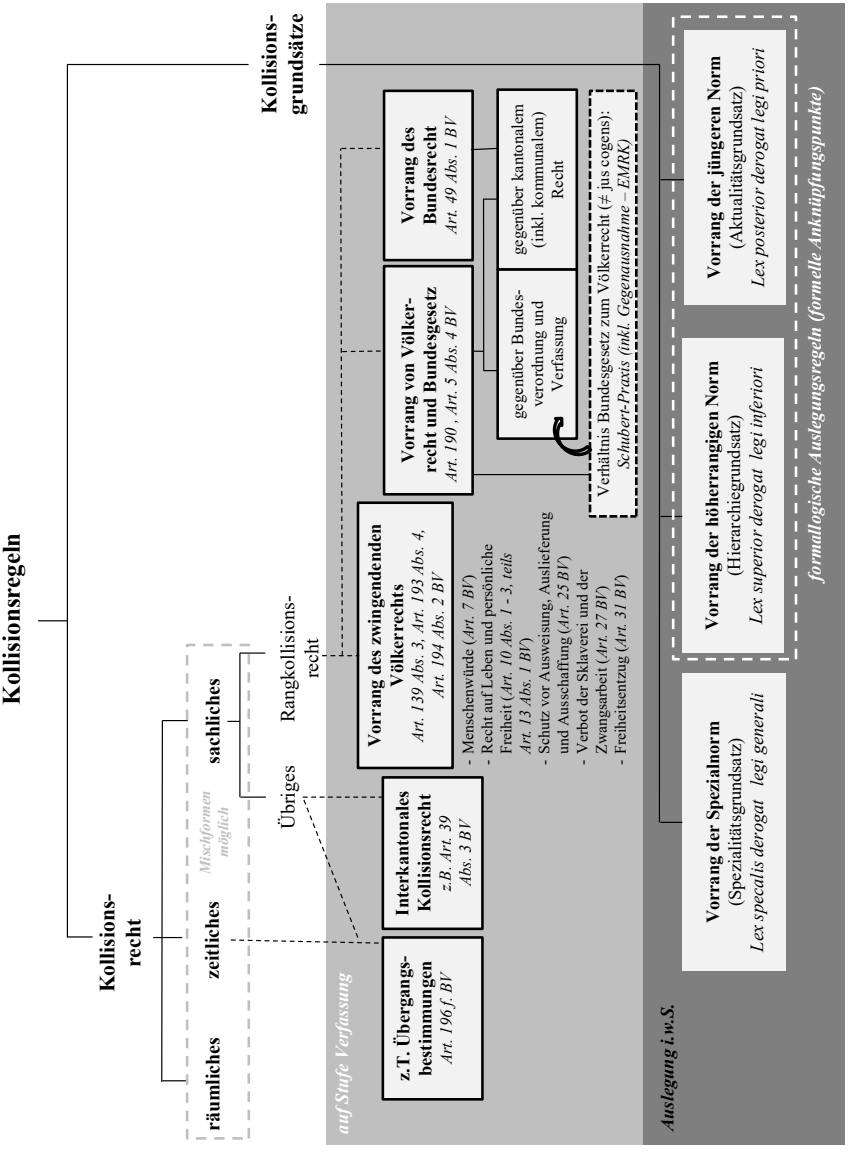
493 Siehe BGE 126 II 126 E. 5a/bb S. 132; ferner BGE 142 I 201 E. 4.5.1 S. 207. Betreffend Grundrechtskollisionen *Kiener/Kälin/Wyttenbach,* Grundrechte, § 7 Rz. 1 ff.; zum Gesetzesrecht BGVE 2009/37 E. 7.2: «Eine solche Normenkollision setzt jedoch in der Regel voraus, dass die betrachteten Normen die gleiche Regelungsstruktur haben; daran fehlt es, wenn eine blosse Finalnorm mit einer unmittelbar anwendbaren Rechtsregel in Widerspruch steht; geht doch diesfalls letztere vor» (dazu *Wiederkehr,* Praxis, Rz. 1132).

494 Vgl. mit ähnlicher Stossrichtung *Waldmann,* LeGes, 528.

495 So z.B. die derogatorische Kraft des Bundesrechts nach Art. 49 Abs. 1 BV.

5.5 Übersichtsgrafik: Kollisionsregeln

225



6. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

226 Gemäss Lehre und Rechtsprechung sind Verfassungsbestimmungen grundsätzlich nach den gleichen methodischen Regeln auszulegen wie Normen des einfachen Gesetzesrechts (Rz. 128 ff.), wobei es allerdings – aufgrund verfassungsspezifischer Normmerkmale (Rz. 116 ff.) – verfassungsspezifische Eigenheiten zu berücksichtigen gilt (Rz. 164 ff.): In erster Linie als besondere Ausgestaltung der systematischen Verfassungsauslegung zu beachten sind die Strukturprinzipien und die Einheit der Verfassung. Eine *zusammenfassende Gesamtübersicht und Anwendungshilfe zur Verfassungsauslegung* bzw. zu den wichtigen Auswirkungen der verfassungsspezifischen Normmerkmale auf die klassischen Auslegungselemente (Sprachverständnis, Entstehungsgeschichte, Systematik und Zweck) bietet die Tabelle in Rz. 225.

227 Im Kontext des Untersuchungsgegenstands hervorzuheben sind die *auslegungsmethodischen Besonderheiten* zur Interpretation von Verfassungsnormen, die ihren Ursprung in der vorformulierten Volksinitiative nach der Verfassungsnachführung im Jahre 1999 haben (volksrechtliche Normgestaltung):

- Da es sich dabei um junge oder relativ junge Normen handelt, ist bei deren Auslegung dem *historischen Element (Entstehungsgeschichte;* Rz. 134 ff.) ein erhöhtes Gewicht beizumessen. Das umstrittene geltungszeitliche Element (Rz. 145 ff.) ist dagegen nicht zu berücksichtigen, insbesondere für die meist bloss auf einige Jahre nach Inkrafttreten beschränkte Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung. Die Ermittlung des konkreten historischen Willens der Stimmbevölkerung als Volk und Stände ist mit Schwierigkeiten und Unsicherheiten behaftet (Rz. 135, 142). Die Wahl und die Gewichtung der Materialien (z.B. Bericht zur Volksabstimmung, Abstimmungsbüchlein oder auch Presseartikel, Plakate u.Ä. zur Volksabstimmung [zur Materialiengewichtung generell und verfassungsspezifisch Rz. 136 ff.]) lassen sich nicht allgemeingültig festmachen, sondern haben entsprechend den Umständen des konkreten Einzelfalls zu erfolgen. Nicht ausschlaggebend bzw. nicht überzubewerten ist dabei die subjektive Interpretation des Initiativkomitees. Immerhin lässt sich konstatieren, dass sich volksrechtlich gestaltete Normen wohl erfolgreicher objektiv-historisch als subjektiv-historisch auslegen lassen (Rz. 144).
- Es handelt sich – einmal abgesehen von einem verfassungstechnisch sinnvollen Verhältnis zwischen Hauptnorm und Übergangsbestimmung (wie z.B. bei der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative) – oft um punktuelle Einzelnormen ohne systematischen Bezug zu anderen Normen. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass die systematische Einordnung des zustän-

digen potenziellen Artikels ins Gefüge der Verfassung für die Initianten bei der Redaktion des ausgearbeiteten Entwurfs wohl in der Regel kaum oder nur eine untergeordnete Rolle spielte. Das *systematische Auslegungselement,* wie es in der Gesetzesauslegung Anwendung findet, ist für die Auslegung punktueller Einzelnormen der Verfassung daher nur bedingt sinnvoll (Rz. 149 f.). Deren Verhältnis zur Verfassung in ihrer Gesamtheit erfasst die systematische Auslegung daher in erster Linie über ihre *verfassungsspezifischen Sonderformen* (Rz. 164 ff.): die Strukturprinzipien sowie die Auslegung im Sinne der praktischen Konkordanz (Einheit der Verfassung). Die Bedeutung Letzterer manifestiert und verstärkt sich durch den Grundsatz der Gleichwertigkeit des Verfassungsrechts (Rz. 174 ff.). Anders als beim parlamentarischen Verfahren muss sich die volksrechtliche Normgestaltung nicht zwingend mit der Völkerrechtskonformität der Norm auseinandersetzen, was die Gefahr von Widersprüchen erhöht. Entsprechend kommt der *völkerrechtskonformen Auslegung* ebenfalls eine besondere Bedeutung zu (Rz. 153). Besagte Ausführungen lassen sich – mit Blick auf die *Hauptnorm* – ebenso auf *Volksinitiativen mit Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung* übertragen. Die implementierten Hauptnormen – siehe bis anhin Art. 75*b* (Zweitwohnungen) und Art. 121*a* (Masseneinwanderung) – stehen inhaltlich kaum in zwischennormlichem Bezug zu anderen Verfassungsbestimmungen. Immerhin ist bei Art. 75*b* und Art. 121*a* BV die systematische Einordnung in den Verfassungstext einigermassen stimmig (Rz. 122).

- Die *teleologische Auslegung* von punktuellen Normen ist – soweit methodisch überhaupt ein eigenständiges Element darstellend (Rz. 157 f.) – primär unter Beizug des historischen und des systematischen Elements vorzunehmen, wobei die bereits aufgeführten Besonderheiten gelten (Rz. 159 f.). Die Strukturprinzipien – soweit nicht im Rahmen der systematischen Auslegung berücksichtigt – können weitere Hinweise zur Ermittlung des Normzwecks liefern (Rz. 168).

Hinsichtlich der *Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg* in der Übergangsbestimmung gilt es zusätzlich folgende Besonderheiten zu beachten: Die Vorgaben stellen mittels Wortlaut explizit einen klaren Bezug zur Hauptnorm her und sind aus verfassungsgeberischer Sicht ihrem Inhalt entsprechend sinnvoll und begründbar in die Systematik der bestehenden Verfassung eingegliedert: nämlich chronologisch anschliessend an die letzte bestehende Ziffer der Übergangsbestimmung Art. 197 (Rz. 122). Sie sind inhaltlich stets zusammen mit der Hauptnorm auszulegen. Im Rahmen der systematischen Auslegung können zudem folgende Strukturprinzipien eine Rolle spielen: das Demokratieprinzip sowie der Grundsatz der Gewaltenteilung und weitere Teilelemente des 228

Rechtsstaatsprinzips – wie das Rechtsetzungsprimat des Parlaments (Legalitätsprinzip) oder allenfalls die Rechtssicherheit (Rz. 168).

229 Verschliessen sich konkurrierende Verfassungssätze einer Auslegung nach den Anliegen der praktischen Konkordanz und dem Grundsatz der Gleichwertigkeit, liegt ein *unüberbrückbarer Normkonflikt* vor. Dies ist aber nicht leichthin anzunehmen. Dessen Feststellung erfolgt in Literatur und Rechtsprechung meist in einem Atemzug mit derjenigen der Vorrangstellung. Methodisch empfiehlt es sich m.E., die beiden Feststellungen sicherheitshalber in getrennten Schritten vorzunehmen (Rz. 171 ff.). Falls über das Institut der vorformulierten Volksinitiative *Verfassungssätze mit Extrempositionen* verwirklicht werden sollen – was der Funktion der Verfassung an sich entgegenläuft – müssen die Initianten dies deutlich zum Ausdruck bringen (Rz. 180). Eine ausdrückliche Nennung des Vorrangs einer Norm gegenüber anderen allenfalls entgegenstehenden Verfassungssätzen, unter deren expliziter Aufführung, wäre zwar wünschenswert, ist gemäss Verfassung und Rechtsprechung jedoch nicht zwingend erforderlich. Eine derartige Normgestaltung erweist sich aus Sicht der Initianten politisch wenig erfolgsversprechend und dürfte daher weiterhin nicht zur Regel werden. Ein implizit verankerter Vorrang muss sich daher im Rahmen der Auslegung im weiteren Sinne – unter Einbezug von *Kollisionsregeln* (Rz. 181 ff.) – deutlich festmachen lassen. Sind Kollisionsregeln nicht rechtssatzmässig als Kollisionsrecht verankert, können sie als dogmatische Prinzipien (Kollisionsgrundsätze) zur Ermittlung des Vorrangs im Rechtsanwendungsfall beitragen (Rz. 184 ff.). Unbeachtlich ist im vorliegenden Kontext das völkerrechtliche Kollisionsrecht gemäss Art. 26 f. VRK (Rz. 189).

230 Bezüglich des Untersuchungsgegenstands von Bedeutung ist auf Verfassungsstufe der kollisionsrechtlich in Art. 139 Abs. 3, 193 Abs. 4 und 194 Abs. 2 BV verankerte *Vorrang des zwingenden Völkerrechts* (Rz. 192 ff.): So können Verfassungsnormen, die materiell-rechtlich jus cogens wiedergeben, nicht durch andere Verfassungssätze derogiert werden. In diesem Umfang – unter Einbezug des regionalen jus cogens – nicht derogierbar sind infolgedessen Art. 10 Abs. 1 bis 3 und Art. 13 Abs. 1 (Recht auf Leben; Verbot der Todesstrafe, Folterverbot etc.), Art. 25 (Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung), Art. 27 (Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit) sowie Art. 31 BV (Verbot der willkürlichen Inhaftierung). Soweit der *Grundsatz «keine Strafe ohne Gesetz»* als notstandsfeste Garantie der EMRK zum regionalen jus cogens zählt, betrifft er zwar die Umsetzungsnormierung, verlangt aber bloss eine rechtssatzmässige Grundlage und nicht zwingend ein formelles Gesetz im Sinne der schweizerischen Rechtsordnung. Eine vorläufige Umsetzung auf Verordnungsstufe ist daher aus konventionsrechtlicher Sicht selbst im besagten Regelungsbereich unproblematisch. Andere Berührungs-,

geschweige denn Konfliktpunkte der vorläufigen Umsetzung zum jus cogens sind im Vergleich zur ordentlichen Ausführungsgesetzgebung nicht ersichtlich (Rz. 196).

Das Verhältnis der Verfassung zum übrigen Völkerrecht ist umstritten (Rz. 198). Gemäss hier vertretener Ansicht und der Rechtsprechung enthält *Art. 190 BV keine allgemeingültige Kollisionsregel* im Sinne von Völkerrecht – vorbehalten bleibt die EMRK – bricht stets Verfassungsrecht. Es gilt vielmehr zu prüfen, ob der *prinzipielle Vorrang des Völkerrechts* im konkreten Konfliktfall den Anwendungsvorzug erhält (Rz. 210 ff.). 231

Kollisionsrechtlich klar hervor geht dagegen der *Vorrang des Völker- und Verfassungsrechts gegenüber dem selbständigen* – d.h. alleine auf die Verfassung gestützt erlassenen – *Verordnungsrecht des Bundesrats* (Art. 190 BV; Rz. 216). Anders als die Bundesversammlung kann der Bundesrat alleine keine völkerrechts- und/oder verfassungswidrigen Rechtssätze erlassen, die für die rechtsanwendenden Behörden massgeblich sind. Dies bedeutet für die *vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen,* die definitionsgemäss in Form von selbständigen Verordnungen erfolgt, dass sich das Völker- und das Verfassungsrecht einer Schranke gleich auswirken: Die Anwendung einer völker- und/oder verfassungswidrigen selbständigen Verordnungsnorm ist untersagt (Rz. 213 ff.). Derartige Verordnungsnormen sind daher faktisch toter Buchstabe. Schliesslich dürfen die rechtsanwendenden Behörden aufgrund von Art. 190 BV ihre Rechtsakte nur auf völkerrechts- und verfassungskonformes vorläufiges selbständiges Verordnungsrecht stützen. 232

Zwischen den *Kollisionsgrundsätzen* (Rz. 220 ff.) herrscht keine strikte Hierarchie, obschon dem Lex-superior-Grundsatz eine gewisse Vorrangstellung einzuräumen ist. Sie sind Auslegungselemente neben anderen (Methodenpluralismus) bei der Bestimmung des Vorrangs einer Norm im echten Normkonflikt. Infolgedessen darf – z.B. bei konfligierenden Normen gleichen Rangs – ein Vorrang nicht leichthin über das formelle Kriterium der Aktualität auf den Lex-posterior-Grundsatz abgestützt werden, sondern es bedarf dazu stets einer kritischen und wertenden Abwägung unter Einbezug der verschiedenen Auslegungselemente (Rz. 224). 233

7. Übersichtstabelle zur Verfassungsauslegung

Abschluss dieses Kapitels bildet die nachfolgende Tabelle, die eine *Übersicht über die allgemeinen und spezifischen Elemente der Verfassungsauslegung* bietet, wobei sie die Auswirkungen der verfassungsspezifischen Besonderheiten auf die einzelnen allgemeinen Auslegungselemente anzeigt: 234

<table>
<tr><th rowspan="2">Allgemeine Auslegungs-elemente</th><th colspan="3">Verfassungsspezifische Besonderheiten
(Auswirkungen auf die allgemeinen Auslegungselemente)</th><th rowspan="2">Zusätzliche verfassungsspezifische Auslegungselemente
(Rz. 164 ff.)</th></tr>
<tr><th>Bestimmungen mit offener Normstruktur</th><th>Punktuelle Normen/lose Einzelnorm</th><th>Sonstige Besonderheiten</th></tr>
<tr><td></td><td>Finden sich in Grund-rechts- und Aufgaben-normen (Rz. 117 ff.)</td><td>Häufig Normen, die direkt auf eine vorformulierte Volksinitiative auf Teilrevision der BV zurückgehen (Rz. 120 ff.)</td><td>Beispiele:
– Vergleich mit der aBV
– Gleichwertigkeit der Norm (Rz. 147 ff.)</td><td></td></tr>
<tr><td>Sprach-verständnis
(Rz. 130 ff.)</td><td>Nur begrenzt zielführend, insb. bei Grundrechten, da diese bewusst entwicklungsoffen angelegt sind (Rz. 133).</td><td>Bei Verfassungsnormen, die ihren Ursprung in Volksinitiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs haben, kommt dem allgemeinem Sprachgebrauch höhere Bedeutung zu (Rz. 131; Berücksichtigung auch beim historischen Element)</td><td>Abgrenzung zwischen allgemeinem und juristisch-fachtechnischem Sprachgebrauch (Rz. 131 f.):
– In dogmatisch durchdrungenen Kernbereichen/ Legaldefinitionen kommt dem allgemeinen Sprachgebrauch eine verringerte Bedeutung zu;
– Werden nicht klar juristische Fachausdrücken (sog. termini technici) verwendet, ist primär auf den allgemeinen Sprachgebrauch abzustellen.
Das Sprachverständnis hat im Vergleich zur aBV an Bedeutung gewonnen.</td><td></td></tr>
<tr><td>Historisches Element
(Rz. 134 ff.)</td><td rowspan="3">Schwächere Gewichtung bei Grundrechten, soweit diese der bewusst entwicklungsoffenen Normstruktur entgegenstehen (z.B. Schutz vor neuen Gefahrenlagen; siehe geltungszeitliches Element und Völkerrechts-konformität).</td><td>Soweit es sich um jüngere Normen handelt, ist der historischen Auslegung ein erhöhtes Gewicht beizumessen (gilt im Allgemeinen).</td><td>Die BV von 1999 gilt noch als relativ jung, entsprechend ist das historische Element von nicht zu vernachlässigender Bedeutung (Rz. 141), höher zu gewichten ist das historische Element insb. bei staatsorganisationsrechtlichen Verfassungsteilen und -normen (z.B. Art. 182 BV).</td><td rowspan="3"></td></tr>
<tr><td colspan="2">Unterscheidung u.a. betreffend Materialien (Auswahl & Gewichtung):</td></tr>
<tr><td><u>Volksrechtliche Normkonzeption</u> (bis anhin sämtliche Teilrevisionen nach 1999): Die Ermittlung des konkreten historischen Willens des Verfassungsgebers ist schwierig (Rz. 142 ff.). Anhaltspunkte dazu liefern:
– Bericht zur Volksabstimmung, Botschaft des BR und das Abstimmungsbüchlein (klassische Materialien); einzubeziehen sind auch ein allfälliger Gegenentwurf der Bundesversammlung und die damit einhergehende Stichfrage, die gemeinsam mit der Vorlage zur Abstimmung gelangen.
– Artikel zur Volksabstimmung in Presse und Fachzeitschriften, Podiumsdiskussion, Plakate, Leserbriefe u.Ä.
Die Materialienwahl und -gewichtung erfolgt entsprechend den Umständen des konkreten Einzelfalls. Nicht ausschlaggebend bzw. zu überbewerten ist die subjektive Interpretation des Initiativkomitees (Rz. 144).</td><td><u>Parlamentarische Normkonzeption</u> (BV 1999):
Ähnliche Materialien und Materialiengewichtung wie im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, namentlich:
– Die bundesrätliche Botschaft, Protokolle der Rats-verhandlungen und der Expertenkommissionen, beleuchtender Bericht zur Volksabstimmung.
– auch Materialien der vorangegangenen Verfassungsrevisionen beiziehen (Konzeption BV 1999 als Nachführung).

Achtung: Frage hinsichtlich des konkreten historischen Willens der Stimmbürgerschaft in der Abstimmung bleibt (Rz. 139 ff.).</td></tr>
<tr><td>Geltungs-zeitliches Element
(Rz. 145 ff.)</td><td>Sinnvoll bei offen strukturierten Verfassungssätzen und darin geschaffenen Handlungs- bzw. Konkretisierungsspiel räumen.</td><td>Bei jüngeren Normen: Kaum massgebend gewandelte Rechtsverständnisse vorhanden, die für die Berücksichtigung eines geltungszeitlichen Verständnisses sprechen. Namentlich für die meist bloss auf einige Jahre nach Inkrafttreten beschränkte Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung (Übergangsbestimmungen) kommt dem geltungszeitlichen Element keine Bedeutung zu (Rz. 147).</td><td>Die BV 1999 gilt als vergleichsweise jung: Kaum massgebend gewandelte Rechtsverständnisse vorhanden, die für die Berücksichtigung eines geltungszeitlichen Verständnisses sprechen; Bedeutung wird mit der Zeit zunehmen (Rz. 147).
Vorsicht bei Verfassungsteilen oder -normen von verhältnis-mässig hoher Normdichte (z.B. organisationsrechtliche Normen): Soweit solche klaren, politischen Entscheiden des historischen Verfassungsgebers Ausdruck geben, fällt eine geltungszeitliche Umdeutung des Normtexts ausser Betracht (Rz. 147).</td><td></td></tr>
</table>

<table>
<tr><td rowspan="2">Systematik
(Rz. 148 ff.)

Innerhalb des auszulegenden Erlasses (BV):</td><td></td><td>Für punktuelle Normen – abgesehen vom Bezug zu allfälligen Übergangsbestimmungen – nur bedingt sinnvoll (Rz. 149 f.);
z.T. Kompensation durch die verfassungsspezifische Form der systematischen Auslegung (siehe verfassungsspezifische Auslegungselemente). So können sich volksrechtlich konzipierte BV-Normen, trotz punktueller Natur, dem Gesamtkontext der BV nicht komplett verschliessen (siehe rechts zur Einheit der Verfassung [praktische Konkordanz]).</td><td>Höheren Stellenwert unter der BV 1999 als noch unter der aBV (Rz. 149).
Lässt sich bedenkenlos bei in sich geschlossenen Verfassungsteilen, wie z.B. innerhalb der Artikel des Behördenkapitels einsetzen (Rz. 150).</td><td><u>Strukturprinzipien</u> (Rz. 166 ff.) verkörpern Normideen und Leitwerte, die grösseren Gruppierungen von BV-Normen mit vergleichbarer Orientierung sozusagen als programmatischer Nenner zugrunde liegen, und damit die Hauptelemente der verfassungsrechtlichen Staatlichkeit sichtbarer machen, z.B.: Demokratie-, Rechtsstaat-, Bundesstaats- und Sozialstaatsprinzip. Sie helfen Systembezüge herzustellen und werden, namentlich dort, wo sich Strukturprinzipien oder Teilelemente davon in sich geschlossenen Verfassungsteilen niederschlagen, durch die Systematik erfasst. Ansonsten ist ihre Wirkung bei der Zweckbestimmung zu berücksichtigen.</td></tr>
<tr><td><u>Grundsatz der Gleichwertigkeit</u>
Jede BV-Norm hat grundsätzlich die gleiche Rechtskraft und denselben Anspruch auf Anwendung im Einzelfall (vom jus cogens abgesehen keine fixe Werthierarchie innerhalb der BV). Der Grundsatz gilt nicht absolut, verdeutlicht und stärkt aber die Rolle der einheitlichen Auslegung im Sinne der praktischen Konkordanz und mindert die Bedeutung formallogischer Auslegungselement, wie der Lex specialis oder der Lex posterior soweit diese als Kollisionsregeln in Betracht kommen.</td><td><u>Einheit der Verfassung (praktische Konkordanz)</u>
Rz. 169 ff.): Danach sind verschiedene BV-Normen so auszulegen, dass jede von ihnen ihre grösstmögliche Wirksamkeit erlangt. Dies ist nur möglich, soweit die sich widersprechenden BV-Normen einer harmonisierenden Auslegung und Umsetzung offenstehen. Ein kompromisslos formulierter Verfassungssatz bei einer der beteiligten Normen reicht zum Verunmöglichen aus, was zu einem unüberbrückbaren Normkonflikt führt.</td></tr>
<tr><td>Einheit der Rechtsordnung insgesamt (insb. Völkerrechts-konformität):</td><td>Von zentraler Bedeutung bei Grundrechten mit völkerrechtlichem Gegenstück (insb. EMRK) – Berücksichtigung der dynamischen Entwicklung der EMRK / Rechtsprechung / Auslegungspraxis des EGMR (EMRK-Konformität).</td><td>Bei volksrechtlicher Normkonzeption (Volksinitiativen) müssen sich die Redakteure – anders als beim parlamentarischen Erlassverfahren – nicht zwingend mit der VR-Konformität der Vorlage auseinandersetzen, folglich ist die Wahrscheinlichkeit grösser, dass allenfalls Widersprüche zum Völkerrecht (VR) bestehen (Rz. 153). Mit Hilfe der völkerrechtskonformen Auslegung sind entsprechende Wiedersprüche zwischen beiden Rechtsordnungen soweit (zu den Grenzen Rz. 155) möglich zu entschärfen.</td><td colspan="2"><u>Völkerrechtskonformität</u> (Rz. 152 ff.)
Die völkerrechtskonforme Auslegung folgt bei mehreren vertretbaren Lesarten des Verfassungsrechts jenem Normverständnis, das dem Sinn der völkerrechtlichen Norm am nächsten kommt (vgl. zur Pflicht Art. 5 Abs. 4 BV bzw. Art. 26 f. VRK); die VR-Norm die als Richtpunkt dient, ist u.U. ihrerseits auslegungsbedürftig. Dabei ist die Auslegungspraxis internationaler Organe zu übernehmen, soweit diese sich mit der Handhabung der betroffenen und für die Schweiz massgebenden VR-Normen befassen.
Kaum von Bedeutung ist die Völkerrechtskonformität
bei staatsorganisationsrechtlichen Normen. (Rz. 154)</td></tr>
<tr><td>Sinn und Zweck
(Rz. 156 ff.)
Eigenständiges Element mit gewissen Vorbehalten</td><td>Abgrenzung zwischen Auslegung und Konkretisierung und die Frage nach dem Adressaten beachten (Rz. 117 ff.).</td><td>Allfällige Übergangsbestimmungen sind miteinzubeziehen bzw. gemeinsam mit dieser auszulegen!
Wird bei der volksrechtlichen Normkonzeption nach den Zielen des Verfassungsgebers (Stimmbürgerschaft als Volk und Stände) geforscht, so fällt die teleologische Auslegung weitgehend mit der objektiv-historischen Auslegung zusammen (Rz. 160).</td><td>Ein Normzweck – sofern im Einzelfall mit hinreichender Sicherheit feststellbar – darf nicht überbewertet werden: Die offene Zwecksetzung mit weitgefasstem Anwendungsbereich (verfassungstypisch) kann häufig auf mehrere Arten umgesetzt werden, was einem eindeutigen Rückschluss vom Zweck auf den Inhalt der auszulegenden Norm entgegensteht (siehe Strukturprinzipien).
Aufgrund der methodischen Verknüpfung (Rz. 159) sind die Punkte betreffend die systematische und historische Auslegung mitzubeachten.</td><td><u>Strukturprinzipien</u> berücksichtigen, soweit dies nicht im Rahmen der systematischen Auslegung bereits erfolgte. Zu beachten bleibt, dass die Strukturprinzipien oft verschiedenen Umsetzungsansätzen zugänglich sind, was die Erkenntnis in einer Zweckermittlung erheblich schmälern kann.</td></tr>
</table>

VI. Anwendbarkeit einer Verfassungsnorm ohne Umsetzung

1. Ausgangslage und Zielsetzung

236 Gemäss Lehre und Rechtsprechung können Verfassungsnormen hinreichend bestimmt sein, um mit ihrem Inkrafttreten ohne weitere Ausführungsnormierungen mit Wirkung auf Rechtsbetroffene (primär Private) unmittelbar Anwendung zu finden.[496] Die Verfassung kann dabei als sog. qualifiziertes Gesetz in gleicher Weise wie ein formelles Gesetz die unmittelbare Grundlage eines Entscheids eines rechtsanwendenden Organs bilden, wenn sie die sonstigen Anforderungen des Legalitätsprinzips erfüllt.[497] So hält zumindest ein Teil der Lehre z.B. den Wortlaut von Art. 72 Abs. 3 BV – «Der Bau von Minaretten ist verboten.» – für derart klar formuliert, dass die Norm im kommunalen und kantonalen Baubewilligungsverfahren von den rechtsanwendenden Behörden direkt angewendet werden kann.[498] Mit anderen Worten, nicht jede Verfassungsbestimmung bedarf zwingend einer Konkretisierung durch weitere Rechtssätze, um für die Behörden anwendbar zu sein.

237 Ob und in welcher Form Verfassungsnormen einer Konkretisierung durch Gesetz oder Verordnung (Umsetzung) bedürfen, hinge demnach davon ab, wie die Norm ausgestaltet ist: Entsprechend ihrer normativen Dichte ist eine Norm vollumfänglich oder teilweise direkt anwendbar oder eben nicht. Sie bedarf entsprechend nicht zwingend, teilweise oder vollumfänglich einer Konkretisierung durch weitere Rechtssätze für ihre Anwendung.[499] Nachfolgend ist deshalb das *Kriterium der sog. direkten oder unmittelbaren Anwendbarkeit* näher zu erörtern. Im Kontext des Untersuchungsgegenstands stehen dabei, wie zu sehen sein wird, weniger die eigentlichen Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen in den

496 BGE 139 I 16 E. 4.2.3 S. 25; vgl. auch SGK-*Kley,* Art. 72 N 31; *Waldmann,* LeGes, 527.

497 Vgl. *Hangartner,* ZSR, 154; zur Rolle der Verfassung im Verwaltungsrecht *Tschannen,* KSR, Rz. 100, der darauf hinweist, dass diese gemäss ihrer Konzeption grundsätzlich keine verwaltungsrechtlichen Normen enthalten sollte, die als Verfügungsgrundlage taugen. Eine Abweichung davon bildet z.B. Art. 121 Abs. 2 BV über die Wegweisung von Ausländern.

498 SGK-*Kley,* Art. 72 N 31; siehe zur Minarettinitiative hinten Rz. 270 f.

499 So erklärte das Bundesgericht z.B. den harten Kern von Art. 75*b* Abs. 1 BV auch ohne weiteres Ausführungsrecht für justiziabel – im Gegensatz zu den restlichen Regelungsinhalten des Artikels (BGE 139 II 243 E. 10.5 S. 256 f.; vgl. hinten Rz. 246 f.). Vgl. insb. *Fuhrer,* Umsetzung, 122 ff. sowie ferner in dem Kontext *Wyss,* LeGes, 333 ff.

Übergangsbestimmungen im Vordergrund, die diesbezüglich kaum Probleme bieten, sondern primär die dazugehörigen Hauptnormen. Die Auseinandersetzung mit Letzteren ist trotzdem sinnvoll: Einerseits hilft sie allgemein zu verstehen, welche staatlichen Organe sich zuerst mit der Konkretisierung einer angenommenen Volksinitiative bzw. der neu in Kraft getretenen Verfassungsnorm befassen müssen, namentlich wie und wann welche Behörde den Erstentscheid zur Einleitung des Ausführungsrechtsetzungsverfahrens auslöst; andererseits betrifft die zentrale Rechtsprechung dazu zumindest eine Verfassungsnorm, die laut zugehöriger Übergangsbestimmung mittels Verordnung vorläufig umzusetzen ist.

2. Unmittelbare Anwendbarkeit

Begriffspaar und Idee der unmittelbaren und nicht unmittelbaren Anwendbarkeit von Normen entstammen der Thematik der innerstaatlichen Anwendung des Völkerrechts.[500] Dort wird zwischen self-executing und non-self-executing Normen unterschieden, je nachdem, ob eine völkerrechtliche Norm zu ihrer Anwendung weiterer Konkretisierung durch rechtsetzende Erlasse bedarf oder nicht.[501] Wie HANGARTNER zu Recht festhielt, drängt sich eine derartige Unterscheidung – aufgrund gleichartiger Ausgangslagen – auch in anderen Rechtsgebieten auf, so namentlich im Verfassungsrecht. Gleich dem Völkerrecht richtet sich dieses nicht nur an den Gesetzgeber, sondern teilweise auch direkt an Private und rechtsanwendende Behörden.[502] 238

2.1 Definition und staatsrechtliche Dimension

Von sog. *direkter oder unmittelbarer Anwendbarkeit*[503] einer Norm ist auszugehen, wenn die Norm derart bestimmt ausgestaltet ist, dass sie nicht bzw. nicht 239

500 *HANGARTNER,* ZSR, 137.

501 Ausführlich zur Thematik *WÜGER,* ASR, 1 ff. zum Begriff 42 ff. m.w.H.

502 *HANGARTNER,* ZSR, 138 f. m.w.Bsp. und Grundsätzen.

503 Das Bundesgericht verwendet beide Begriffe als Synonyme, so z.B. im BGE 139 I 16 (z.B. E. 4.2.3 S. 25 und E. 4.3.1 S. 27); in der Lehre wird überdies teilweise auch von direkter (z.B. *UHLMANN,* ZfR, 38) und mittelbarer Anwendung (*WÜGER,* ASR, 24 passim; *HANGARTNER,* AJP[I], 472) gesprochen. Die deutschen Begriffspaare sind insofern unpräzise, als sich der Gesetzgeber bei der Ausführungsgesetzgebung ebenfalls direkt oder unmittelbar auf die Norm abstützt. In Anbetracht der Begriffe «Ausführungsrecht, -gesetz und Ausführungsbestimmungen» (vgl. Rz. 417 f.), die BV, Lehre und Bundesgericht hinsichtlich der Umsetzungserlasse zu Volksinitiativen verwenden, spräche zumindest die Einordnung in

alleine dem Gesetzgeber, sondern Privaten oder anderen betroffenen Rechtssubjekten ohne weitere gesetzgeberische Konkretisierung – sprich direkt und unmittelbar – Rechte und/oder Pflichten vermittelt (Bindungswirkung). Die rechtsanwendenden Behörden können gegebenenfalls ihre Massnahmen und Anordnungen alleine auf die betreffende Norm abstützen.[504]

> Als *Aufgabennormen* in der Verfassung mit direkt anwendbaren Normgehalten gelten etwa Art. 78 Abs. 5 (Verbot von Bodenveränderungen in Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung)[505] und 161 Abs. 1 (Instruktionsverbot für Parlamentarier)[506].[507]

240 Die Wahl eines gewissen Dichte- und Detaillierungsgrades bestimmt folglich die *Grenze zwischen Rechtsetzung und -anwendung* mit. Ob dies z.B. den Initianten im Rahmen der Normformulierung stets bewusst war, ist zumindest fraglich. Es geht darum, ob die Norm sich primär an die rechtsanwendenden oder die rechtsetzenden Organe richtet. Diese Abgrenzung betrifft die Kernfrage, die dem Legalitätsprinzip zugrunde liegt,[508] nämlich die Frage nach der Verteilung der Regelungslast im demokratischen Rechtsstaat.[509] Die Beurteilung der direkten

---

die bestehende Begriffssystematik für die Verwendung des *Begriffspaars «ausführungsbedürftig und selbstausführend»*. Da die Justiziabiliät dabei bloss ein Kriterium, wenn auch ein gewichtiges, zur Feststellung der sog. unmittelbaren Anwendbarkeit darstellt (vgl. *HANGARTNER,* ZSR, 154 ff.), fällt zudem das ansonsten naheliegende Begriffspaar «justiziabel und nicht justiziabel» ausser Betracht.

504 Vgl. *HANGARTNER,* ZSR, 137 ff.; *KETTIGER,* Jusletter, Rz. 15 ff.; ferner *DUBEY,* BSB, 106 ff.

505 BGE 118 Ib 11 E. 2e S. 15 f. (zur Vorgängernorm in der aBV); BGE 127 II 184 E. 2.b S. 192; BSK-BV-*WALDMANN,* Art. 78 N 38; ausführlich dazu *WALDMANN,* AISUF, 70 ff.

506 SGK-*VON WYSS,* Art. 161 N 3; BSK-BV-*THURNHERR,* Art. 161 N 10.

507 Als Verfassungsartikel mit direkt anwendbaren Normgehalten ausserhalb des Grundrechtskatalogs gelten zudem u.a. – wenn auch nicht stets unumstritten: Art. 72 Abs. 3 (Minarettverbot; siehe dazu hinten Rz. 260 und Rz. 271), Art. 70 Abs. 1 (Amtssprache; BSK-BV-*BELSER/WALDMANN,* Art. 70 N 16) Art. 75*b* Abs. 1 («harter Kern» der Zweitwohnungsinitiative; siehe Fn. 499), Art. 88 Abs. 3 (Rücksichtnahmepflicht des Bundes im Zusammenhang mit Fuss- und Wanderwegen; SGK-*RUCH,* Art. 88 N 19), Art. 110 Abs. 3 Satz 2 (arbeitsrechtliche Behandlung des 1. Augusts; BJ-MEI, Fn. 5), Art. 119*a* Abs. 3 (Verbot der entgeltlichen Organspende und des Organhandels; SGK-*SCHWEIZER/SCHOTT,* Art. 119*a* N 33), Art. 123*b* (Unverjährbarkeit sexueller oder pornographischer Straftaten an Kindern; SGK-*VEST,* Art. 123*b* N 2).

508 Zum Legalitätsprinzip *TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER,* Verwaltungsrecht, § 19 Rz. 1 ff.

509 Vgl. *BÜRKI,* ASR, 35 f., wonach die verfassungsrechtlich vorgesehene Verteilung der Rechtsetzungsbefugnissen auf die Staatsorgane zudem selbstredend nicht allein auf dem Gedanken des Legalitätsprinzips basiert, sondern weitere Faktoren wie Grundrechte oder besondere Regelungsvorbehalte spielen ebenso eine Rolle (Fn. 194); *RHINOW,* BStR, 267 f.

Anwendbarkeit einer Verfassungsnorm erfolgt dabei auf dem Wege der Auslegung.[510]

2.2 Ermittlung durch Auslegung

241 Die Beurteilung, ob eine Verfassungsnorm unmittelbar anwendbar ist, namentlich bei solchen, die auf eine Volksinitiative zurückgehen, fällt in der Praxis nicht immer leicht.[511] Wie bei anderen Fragen zum Normverständnis ist laut Lehre und Rechtsprechung auch die direkte Anwendbarkeit eines Verfassungsartikels auf dem Wege der Auslegung zu ermitteln, wobei den bei der Verfassungsauslegung bestehenden Besonderheiten Rechnung zu tragen ist.[512] Die Verfassungsauslegung und ihre Besonderheiten fanden bereits ausführliche Erwähnung, weshalb die Arbeit in den folgenden Randziffern bloss auf Vorgaben eingeht, die spezifisch zur Ermittlung der direkten Anwendbarkeit einer Verfassungsnorm eine wesentliche Rolle spielen, und die dazugehörige Rechtsprechung. Gesucht werden dabei allgemeingültige Kriterien, die für eine Annahme oder Verneinung der direkten Anwendbarkeit sprechen, unter Berücksichtigung von Bundesgerichtspraxis und Lehre.

242 Vorangehend anzumerken ist, dass die Rechtsprechung zur Frage der direkten Anwendbarkeit, namentlich bei völkerrechtlichen Verträgen, die Anforderungen aus dem Legalitätsprinzip an die Bestimmtheit der Norm begrifflich unter dem Kriterium der Justiziabilität als Ausfluss von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltentrennung erfasst.[513] Die Rechtsprechung zur direkten Anwendbarkeit von Verfassungsnormen ist dabei deutlich weniger umfangreich als diejenige hinsichtlich der völkerrechtlichen Verträge. Das Bundesgericht hatte bei der Überprüfung von Verfassungsartikeln auf ihre unmittelbare Anwendbarkeit hin sowohl Normen zu beurteilen, die im Rahmen der Totalrevision zu Verfassungsbestandteilen wurden,[514] als auch solche, die über das Institut der Volksinitiativen auf Teilrevisionen

---

510 Siehe sogleich Rz. 241 f. sowie allg. zur Verfassungsauslegung vorne Rz. 113 ff.

511 Vgl. kritisch zur direkten Anwendbarkeit solcher Normen *MÜLLER/BIAGGINI,* ZBl, 246.

512 BGE 139 I 16 E. 4.2.3 S. 25 f. m.w.H. u. BGE 139 II 243 E. 8 S. 249; vgl. *HANGARTNER,* ZSR, 154 ff.; *VOGT/BASCHUNG,* GesKR, 31; siehe vorne Übersichtstabelle Rz. 225 m.w.H.

513 BGE 118 Ia 112 E. 2b S. 116 f.; vgl. *HANGARTNER,* ZSR, 147 f.; eingehend zum Kriterium der Justiziabilität in dem Kontext *WÜGER,* ASR, 223 ff.; *KAUFMANN,* ZStöR, 95 ff.

514 So erklärte das Bundesgericht z.B. das Recht des Bundesrats, gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV Verfügungen zur Wahrung der Landesinteressen gegenüber dem Ausland bzw. gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV Notverfügungen zu erlassen, für direkt anwendbar (implizit BGE 137 II 431 E. 3.2.1 S. 442; BGE 132 I 229 E. 4.2 S. 235 und E. 10.1 S. 242 f.).

in der Verfassung verankert wurden. Letztgenannte Kategorie steht für die vorliegende Arbeit im Fokus, da sie einerseits den Untersuchungsgegenstand betrifft und anderseits in der Praxis häufig Probleme verursacht, was wie gesehen mit dem Institut der Volksinitiative auf Teilrevision zusammenhängt. Es geht darum, die zentralen Auslegungskriterien und allfällige hilfreiche Anhaltspunkte zu benennen. Die Arbeit greift dazu vorab die Kriterien auf, die das Bundesgericht bei der Auslegung von Verfassungsartikeln anwendet, die ihren Ursprung in einer vorformulierten Volksinitiative (Form des ausgearbeiteten Entwurfs) haben. Ergänzt werden diese Kriterien – soweit hilfreich und vertretbar – sodann durch Anhaltspunkte aus Schrifttum und Rechtsprechung zur Gesetzesauslegung.

2.2.1 Bundesgerichtliche Leitentscheide

243 Ausführlich zur direkten Anwendbarkeit von Bundesverfassungsartikeln, die ihren Ursprung in einer Volksinitiative auf Teilrevision in Form des ausgearbeiteten Entwurfs haben, äusserte sich das Bundesgericht zuletzt in zwei Fällen – einerseits im Entscheid Breils/Brigels zu Art. 75*b* BV (Zweitwohnungsinitiative) und andererseits zu Art. 121 BV (Ausschaffungsinitiative).[515]

a.) BGE 139 I 16 zu Art. 121 BV (Ausschaffungsinitiative)

244 In besagtem Entscheid vom 12. Oktober 2012 kam das Bundesgericht zum Schluss, dass ein auf Art. 62 AuG gestützter Widerruf einer Niederlassungsbewilligung eines Ausländers unter Berücksichtigung von Art. 8 EMRK unverhältnismässig sei. Nichts anderes ergebe sich aus den mit Annahme der Ausschaffungsinitiative in Kraft getretenen Absätzen 3–6 von Art. 121 BV. Das Bundesgericht verneinte dabei deren direkte Anwendbarkeit mangels hinreichender Bestimmtheit. Es hält dazu fest, dass zwar einzelne Begriffe, wie Vergewaltigung oder Raub und damit Tatbestand und Rechtsfolge (Verlust des Aufenthaltsrechts, Ausweisung und Einreisverbot), ausreichend klar bestimmt sind, dass Einzelne ihr Verhalten danach richten können. Diese Einzeltatbestände können jedoch nicht rechtsprechungsmässig für sich alleine behandelt werden, da zur Ausschaffungsinitiative wertungsmässig vorab ein erst noch zu konkretisierendes Gesamtkonzept erstellt werden müsse, um Widersprüche zwischen altem (Art. 62 ff. AuG) und

515 So verweist BGE 141 II 262 zu Art. 106 BV – ohne weitere Kriterien zu schaffen – hinsichtlich der Theorie zur direkten Anwendbarkeit von Verfassungsbestimmungen klar auf die beiden vorne aufgeführten Fälle (E. 2.2 S. 267).

neuem System der ausländerrechtlichen Folgen strafbaren Verhaltens zu vermeiden (E. 4.3.2 S. 26).

Das Bundesgericht weist dabei auf Widersprüche einer direkten Anwendbarkeit zu anderen verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben, namentlich des Grundsatzes des rechtsstaatlichen Handelns (Gesetzmässigkeit, Verhältnismässigkeit, Beachtung des Völkerrechts sowie Treu und Glauben) und des Respekts der verfassungsmässigen Rechte, hin (E. 4.3.2 f. S. 26 f.). Es handle sich – namentlich beim dritten Absatz – denn auch um eine im Hinblick auf das übrige Verfassungs- und Völkerrecht «wertmässig offene Norm, die dem Gesetzgeber einen Konkretisierungsspielraum belässt» (E. 4.3.4 S. 27). Eine Klärung des Verhältnisses von Art. 121 zu den übrigen Verfassungsnormen und -prinzipien sei erforderlich, aber aus Gründen der Gewaltenteilung eine Aufgabe des Gesetzgebers und nicht des Bundesgerichts, was sich auch aus dem vierten Absatz der Norm ergebe (E. 4.3.4 S. 27 f.).[516] 245

b.) Entscheid Breils/Brigels zu Art. 75b BV (Zweitwohnungsinitiative)

Im BGE 139 II 243 erklärte das Bundesgericht den «harten Kern» von Art. 75*b* Abs. 1 BV – das je nach Wohnungsart vorsorgliche oder nicht vorsorgliche Baubewilligungsverbot für Zweitwohnungen in den betroffenen Gemeinden – entgegen der vorherrschenden Lehre[517] für justiziabel und direkt anwendbar. So hielt das Bundesgericht zusammenfassend in E. 10.5 fest: 246

> *«Soweit Art. 75b Abs. 1 BV eine absolute Grenze von 20 % am Gesamtwohnungsbestand und an der Wohnnutzfläche jeder Gemeinde festschreibt, besteht Klarheit und Bestimmtheit des Tatbestands und der Rechtsfolge hinsichtlich derjenigen neuen Wohnnutzungen, die unzweifelhaft unter den Zweitwohnungsbegriff fallen und in einer Gemeinde mit eindeutig überschiessendem Zweitwohnungsanteil beabsichtigt sind. Die so erfassten Sachverhalte (‹kalte Betten›) sind relativ einfach abzugrenzen und nicht komplex. Die mögliche Rechtsänderung wurde schon lange im Voraus publik und das sich daraus ergebende Verbot wurde breit diskutiert; die insoweit betroffenen Normadressaten waren bekannt. Der sofortigen Anwendbarkeit dieses ‹harten Kerns› der neuen, speziellen Verfassungsnorm steht daher nichts entgegen, auch wenn sie eine nicht unerhebliche Beschränkung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) bedeutet.»* (BGE 139 II 243 E. 10.5 S. 256)

---

516 Ausführlich zum Urteil *Biaggini,* ZBl[I], 316 ff.; *Hangartner,* AJP, 698 ff.; *Epiney,* Jusletter[II], Rz. 1 ff.; ferner SGK-*Thurnherr,* Art. 121 N 5; *Griffel,* ZfR, 29.

517 Mit Übersicht *Bianchi/Gros,* Not@lex, 42 u. Fn. 2.

247 Die restlichen Regelungsinhalte von Art. 75*b* BV seien dagegen nicht direkt anwendbar ohne weiteres Ausführungsrecht. Hinsichtlich des vorsorglichen Baubewilligungsverbots, das laut Bundesgericht vom Ergebnis her der Situation einer Planungszone entspricht, weist das Gericht auf zwei Aspekte hin: Einerseits sei dieses weit auszulegen, um den gesetzgeberischen Entscheiden nicht vorzugreifen und deren Präjudizierung zu vermeiden; andererseits seien die Anforderungen an die Bestimmtheit der Norm bei derartigen vorsorglichen und zeitlich beschränkten Massnahmen nicht hoch anzusetzen.[518]

c.) Anmerkungen zur Rechtsprechungspraxis

248 Der Entscheid Breils/Brigels klärt folgendes Missverständnis auf: Obwohl Art. 75*b* – oder eine andere Verfassungsnorm – zusammen mit einer entsprechenden Übergangsbestimmung in Kraft tritt, die explizit den Erlass von ordentlichen oder ersatzweise vorläufigen Ausführungsbestimmungen vorsieht (Art. 197 Ziff. 9 BV), können Teile der besagten Norm – wie in casu Art. 75*b* BV – direkt anwendbar sein und Rechtswirkung haben; der explizite Auftrag zum Erlass von Ausführungsbestimmungen schliesst die direkte Anwendbarkeit zumindest gewisser Normteile folglich nicht kategorisch aus.[519] Im Vergleich mit der älteren Rechtsprechungspraxis zur direkten Anwendbarkeit von Verfassungsnormen, die ihren Ursprung in einer Volksinitiative auf Teilrevision in Form des ausgearbeiteten Entwurfs haben, fällt auf, dass bis dato fast nur *Bestimmungen* – bzw. Teile davon – *mit Verbotscharakter* als direkt anwendbar taxiert wurden.[520] Daraus zu schliessen, dass nur Normen oder Normteile mit Verbotscharakter direkt anwendbar sein können oder es in jedem Fall auch sein müssen, wäre falsch. Letzteres illustriert z.B. BGE 139 I 16, nach welchem das Einreiseverbot nach Art. 121 Abs. 5–6 BV nicht direkt anwendbar ist.[521] Wie gesagt ist die Justiziabilität einer Bestimmung stets mit Hilfe der Auslegung zu ermitteln.

---

518 BGE 139 II 243 E. 10.5 S. 256 f.; zum Urteil *MÖSCHING,* ASR, 77 ff.; *WALDMANN,* BR, 233 ff.; *ZIMMERMANN/BEURET,* RDAF, 351 ff.; *BIANCHI/GROS,* Not@lex, 41 ff.

519 Siehe *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 344.

520 Vgl. dazu vorne Rz. 239 ff. und hinten die Auflistung zur Rechtsprechung in Rz. 269.

521 Siehe dazu vorne Rz. 245. Im Rahmen einer Überprüfung der Initiative «Passivrauchen und Gesundheit» zur Teilrevision der Verfassung des Kantons Genf taxierte das Bundesgericht ein Rauchverbot in allen öffentlichen geschlossenen Räumen ebenfalls für nicht direkt anwendbar (BGE 133 I 110 E. 6.2 S. 122; vgl. auch BGE 136 I 241 E. 2.3 S. 248 f.). Verfassungsnormen, die auf Volksinitiativen zurückgehen, wie z.B. Art. 121 Abs. 3–6 BV, enthalten häufig unzweideutige Normelemente – meist auf der Rechtsfolgeseite, ohne dass jedoch die Norm oder zumindest Teile davon die Kriterien einer direkt anwendbaren Regel

Normen oder Normteile mit Verbotscharakter illustrieren jedoch ein zentrales Kriterium zur Bestimmung der direkten Anwendbarkeit, nämlich die *hinreichende Normdichte* – zumindest auf der Rechtsfolgeseite: Die Vornahme eines Tatbestands ist untersagt und unrechtmässig, so z.B. gemäss dem Entscheid Breils/Brigels das Erteilen von Baubewilligung für den Bau einer Zweitwohnung in den betroffenen Gemeinden. Ein Vergleich der beiden Leitentscheide hinsichtlich der Umschreibung der Tatbestandselemente ergibt Folgendes: Art. 75*b* Abs. 1 BV ist hinsichtlich der Tatbestandsseite nicht dichter ausgestaltet als Art. 121 Abs. 3–6 BV, und beide Artikel sehen Rechtsfolgen – Baubewilligungsverbot respektive Ausweisung und Einreiseverbot – vor, die in Grundrechte eingreifen. In ersterem Fall bejahte das Bundesgericht die direkte Anwendbarkeit eines harten Kerns von Art. 75*b* Abs. 1 BV, wogegen es in Art. 121 Abs. 3–6 BV keine unmittelbar anwendbaren Normgehalte sah.[522] Entsprechend gilt es im Rahmen der Auslegung – hier vorliegend bei der Bestimmung der hinreichenden Normdichte – weitere Kriterien und Anhaltspunkte zu berücksichtigen. 249

2.2.2 Erste Anhaltspunkte aufgrund der Normkategorie

In grober Vereinfachung vermag die *schematische Zuordnung* der auszulegenden Norm in eine der Verfassung innewohnenden Normkategorien erste Anhaltspunkte zu bieten: So gelten Grundrechtsgarantien in ihrer klassischen, rechtsstaatlich-liberalen Deutung (als subjektive Rechte) und die meisten Artikel über die obersten Staatsorgane und deren Zuständigkeiten (z.B. zum Abschluss internationaler Verträge) als *direkt anwendbar*.[523] Das Gleiche gilt für Detailregelungen, bei denen oft bereits der Normtext darauf hindeutet. Grundsätzlich nur mittelbar anwendbar und *ausführungsbedürftig* sind dagegen Verfassungsnormen, die Staatsziele umschreiben und Gesetzgebungsaufträge erteilen.[524] Erkennbar (Faustregel) 250

erfüllen. *TSCHANNEN* spricht in dem Kontext von «quasi-direkter Anwendbarkeit», wenn ein Verfassungsnormtext derart kategorisch ausgestaltet ist, dass er dem Ausführungsgesetzgeber keinen nennenswerten Gestaltungsspielraum mehr lässt, ohne jedoch unmittelbar anwendbar zu sein (*TSCHANNEN,* FS-Hänni, 137). Solche zwingenden Vorgaben engen die Umsetzungsmöglichkeiten des Ausführungsgesetzgebers massiv ein.

522 Siehe zu Art. 75*b* BV BGE 139 II 243 E. 10.5 S. 256 f. (vgl. vorne Rz. 246 f.); zu Art. 121 BV BGE 139 I 16 E. 4.3 S. 26 ff. (vgl. vorne Rz. 244 f.); vgl. *WALDMANN,* LeGes, 527.

523 *HANGARTNER,* ZSR, 154; vgl. *UEBERSAX,* ZBl[I], 605; *KETTIGER,* Jusletter, Rz. 17 ff.

524 *HANGARTNER,* ZSR, 154; differenziert zu den detaillierten Aufgabennormen *UEBERSAX,* ZBl[I], 605 f.; vgl. auch *KETTIGER,* Jusletter, Rz. 17 ff., der postuliert, dass eine Verfassungsnorm ausserhalb des Grundrechtskatalogs grundsätzlich nicht direkt anwendbar ist, sondern einer Umsetzung durch das gesetzgebende Organ des Bundes oder des Kantons bedarf. Er begründet dies mit Blick *(i.)* auf die in der Verfassungslehre verankerten Rechtsauffassung,

sind derartige Verfassungsartikel daran, dass sie sich ihm Normtext – mit Formulierungen wie *«[…]ist Sache des Bundes» «[…] wird durch Gesetz geordnet»* oder *«Der Bund erlässt Vorschriften über […]»* – an die Legislative wenden.[525] Verfassungsartikel, die auf eine Volksinitiative auf Teilrevision in Form des ausgearbeiteten Entwurfs zurückgehen, lassen sich jedoch kaum je einwandfrei schematisch einer Normkategorie zuordnen. Vielmehr bilden derartige Normen häufig eine Mischung verschiedener Normkategorien, weshalb der Anhaltspunkt in diesen Konstellationen keine Auslegungshilfe, sondern selbst wiederum eine Auslegungsfrage darstellt.

251 Die Frage, ob sich die Norm an die rechtsanwendenden oder die rechtsetzenden Organe richtet, betrifft wie gesehen letztlich die Frage nach der Verteilung der Regelungslast im demokratischen Rechtsstaat. Von Bedeutung ist deshalb das Legalitäts- oder Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV), welches nachfolgend vertieft zu behandeln ist.[526]

2.2.3 Anforderungen aus dem Gesetzmässigkeitsprinzip

252 Das sog. Gesetzmässigkeits- oder Legalitätsprinzip besagt im Grundsatz, dass jedes staatliche Handeln eine gültige gesetzliche Grundlage erfordert (Art. 5 Abs. 1 BV). Ob das Gesetzmässigkeitsprinzip im Rahmen des verfassungsspezifischen Auslegungselements der Einheit der Verfassung, der Strukturprinzipien oder im Rahmen der systematischen oder teleologischen Auslegung aufzugreifen ist, ist unklar,[527] aber unerheblich, soweit es in der Auslegung ausreichend berücksichtigt wird. *Zentrale Postulate* des Gesetzmässigkeitsprinzips an die gesetzliche Grundlage sind die folgenden drei: *(i.)* das *Erfordernis des Rechtssatzes*, *(ii.)* der *genügenden Normstufe* und *(iii.)* der *hinreichenden Normdichte*.[528] Diese Anforderungen gelten auch für die Verfassung, sofern deren Bestimmungen im Sinne eines qualifizierten Gesetzes unmittelbare Grundlage einer Verwaltungshandlung

---

wonach der Erlass direkt anwendbarer rechtsetzender Normen grundsätzlich dem Parlament vorbehalten ist, *(ii.)* der Rechtsprechung zu den Grundrechten, sowie *(iii.)* dem Prinzip des Verfassungsvorbehalts für Bundeskompetenzen gemäss Art. 3 BV.

525 *KAUFMANN,* ZStöR, 112.

526 Siehe zum Gesetzmässigkeitsprinzip vorne Rz. 240 sowie sogleich Rz. 252.

527 Siehe zur Berücksichtigung des Gesetzmässigkeitsprinzips in der Auslegung vorne Rz. 168 und Rz. 228.

528 Vgl. *TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER,* Verwaltungsrecht, § 19 Rz. 1 ff.; SGK-*SCHINDLER,* Art. 5 N 32 ff.; ferner *BIAGGINI,* OFK, Art. 5 N 7 ff.

bilden sollen.[529] Die ersten beiden Erfordernisse bieten für Verfassungsbestimmungen aufgrund deren Entstehungsart und Hierarchiestufe kaum Probleme.[530] Genauer zu betrachten ist hingegen das Kriterium der hinreichenden Normdichte.

a.) Hinreichende Normdichte

Nach Rechtsprechung und Lehre verlangt das Legalitätsprinzip unter Berücksichtigung des Gesetzesvorbehalts und im Interesse der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung eine ausreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze.[531] Gemäss Bundesgericht ist eine Verfassungsnorm daher nur direkt anwendbar, wenn Tatbestand und Rechtsfolge hinreichend exakt formuliert sind.[532] Als allgemeine Richtlinie dafür gilt: Eine Norm hat derart präzise formuliert zu sein, dass Betroffene ihr Verhalten danach richten und die Konsequenzen eines spezifischen Verhaltens mit einem der Situation entsprechenden Grad an Gewissheit abschätzen können.[533] Was dabei hinreichend bestimmt im Einzelfall bedeutet, lässt sich nicht abstrakt definieren, sondern hängt laut bundesgerichtlicher Praxis namentlich von folgenden Faktoren ab: 253

> *«[…] unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung».*[534]

---

529 *WALDMANN,* AISUF, 70 f.; *MÖSCHING,* ASR, 68.

530 Das Rechtssatzkriterium ist unproblematisch, da für den Verfassungsgeber zumindest mit Blick auf die Gültigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsteilrevision keine solche Schranke besteht (vgl. dazu Rz. 76 ff., insb. Rz. 86). Die Verfassung steht unter den innerstaatlichen Erlassen an der Spitze der Normenhierarchie (*GÄCHTER,* Staatsrecht, § 22 Rz. 16; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 8 Rz. 1) und genügt aufgrund ihres Erlassverfahrens (vgl. insb. Art. 195 BV) zweifellos dem Normstufenerfordernis und der dahinter stehenden demokratischen Funktion des Gesetzmässigkeitsprinzips (*MÖSCHING,* ASR, 67).

531 Vgl. *TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER,* Verwaltungsrecht, § 19 Rz. 13; *HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,* Verwaltungsrecht, Rz. 343 ff.; ferner *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, 252 ff.

532 BGE 139 II 243 E. 10 S. 252 u. BGE 139 I 16 E. 4.3.2 S. 26 so explizit zur Beurteilung der direkten Anwendbarkeit von Verfassungsnormen; ferner BGE 135 I 169 E. 5.4.1 S. 173.

533 BGE 125 I 361 E. 4a S. 364; BGE 109 Ia 273 E. 4.d S. 283; vgl. BGE 141 II 169 E. 3.1 S. 171; *BÜRKI,* ASR, 29 f.; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 2624.

534 BGE 139 II 243 E. 10 S. 252; mit gleichem Textbaustein zum Gesetzesrecht z.B. BGE 141 I 201 E. 4.1 S. 204; BGE 136 I 87 E. 3.1 S. 90; BGE 135 I 169 E. 5.4.1 S. 173; zum kantonalem Verfassungsrecht BGE 128 I 327 E. 4.2 S. 340; vgl. ferner BGE 109 Ia 273 E. 4d

254 Ob eine Verfassungsnorm in dieser Hinsicht als ausreichend bestimmt und damit justiziabel gilt, ist gemäss Bundesgericht wiederum auf dem Wege der Auslegung zu ermitteln, wobei den bei der Verfassungsauslegung bestehenden Besonderheiten Rechnung zu tragen ist.[535] Dabei dürften die folgenden *Leitlinien aus der Rechtsprechung* zur Bestimmtheit von Gesetzesnormen auch für Verfassungsbestimmungen gelten: Während bei Rechtssätzen zur Beschneidung von Freiheitsrechten sehr hohe Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad für eine unmittelbare Anwendbarkeit gestellt werden,[536] sind die Anforderungen im Umweltrecht oder bei stark technischen Materien vergleichsweise weniger streng.[537] Überdies dürften die Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad für Normen, die sich an Behörden richten – so zumindest gemäss Stimmen in der Lehre – weniger hoch sein, als wenn sie sich an Private richten.[538] Alleine der Umstand, dass eine weitere Konkretisierung einer Bestimmung in Aussicht steht oder wünschbar erscheint, schliesst eine Annahme der direkten Anwendbarkeit nicht aus.[539]

255 Untrennbar mit der Frage der hinreichenden Normdichte (Bestimmtheit) verwoben ist die Art und Weise, wie eine Norm aufgebaut ist. Die rechtsetzungstechnische Unterscheidung in konditionale und finale Normen bildet zwar bloss einen Anhaltspunkt (Hilfsmittel) neben anderen bei der Bestimmung der hinreichenden Normdichte. Sie lässt sich jedoch vom Endergebnis losgelöst als Zwischenschritt feststellen, weshalb sie hier separat aufgeführt wird.

S. 284; BGE 117 Ia 472 E. 3e S. 479; BGE 125 I 369 E. 6 S. 379; *Waldmann,* LeGes, 527; BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 15 ff. m.w. H.

535 BGE 139 I 16 E. 4.2.3 S. 25 f.; BGE 139 II 243 E. 8 S. 249; siehe ausführlich zur Verfassungsauslegung vorne Rz. 113 ff.

536 So weist u.a. BGE 139 I 16 im Kontext zu Art. 121 Abs. 3–6 BV (Ausschaffung von kriminellen Ausländern) darauf hin, dass an die direkte Anwendbarkeit von Verfassungsnormen, die im konkreten Einzelfall einschneidende Auswirkungen für die Grundrechte Einzelner habe, hohe Anforderungen zu stellen sind; namentlich Tatbestand und Rechtsfolgen müssen hinreichend präzis formuliert sein (E. 4.3.2 S. 26). *Keller/Balazs-Hegedüs,* AJP, 717 halten überdies fest, dass bei schweren Eingriffen in grundrechtlich geschützte Positionen zusätzlich der Rechtsschutz ausreichend normiert sein müsse, was sich sowohl aus Art. 13 EMRK als auch aus der Rechtsweggarantie nach Art. 29*a* BV ergäbe. Mit einem im Vergleich zu BGE 139 I 16 etwas milderen Massstab das Ergebnis der Qualifikation der direkten Anwendbarkeit des harten Kerns von Art. 75*b* Abs. 1 BV im BGE 139 II 243, obwohl es sich beim Regelungsinhalt ebenfalls um einen Eingriff in ein Grundrecht – die Eigentumsgarantie – handelt (E. 10 S. 256; kritisch dazu *Möschings,* ASR, 79 ff.).

537 Vgl. *Müller/Uhlmann,* Rechtssetzung, Rz. 252; zu den Anforderungen im Umweltrecht *Waldmann,* AISUF, 72 m.w.H.; ferner BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 20.

538 *Möschings,* ASR, 68; *Rhinow,* BStR, 264.

539 *Waldmann,* AISUF, 71 m.Vw. auf BGE 112 Ib 43 f u. BGE 113 Ib 63.

b.) Hilfskriterium: konditionale oder finale Norm

In der Rechtsetzungstechnik wird zwischen finalen und konditionalen (und relationalen[540]) Normen unterschieden.[541] Als Verfügungsgrundlage eignen sich bloss *konditionale Normen:* Diese sind nach dem «Wenn-dann-Schema» aufgebaut und verbinden so unmissverständliche Rechte und Pflichten (Rechtsfolge) mit einem bestimmten Verhalten (Tatbestand). Nur sie können das Verhalten steuern und strittige Rechtsfragen entscheiden.[542] *Finale Normen* können dagegen bloss Ziele und Grundlagen statuieren und auf einen Gesetzgebungsauftrag hindeuten.[543] Finale Normen taugen nicht zur Streitentscheidung. Sie tragen jedoch insofern zur Entscheidungsfindung bei, als sie bei der Auslegung nach dem Zweck als Bezugspunkt oder bei der Interessenabwägung als Argumentationshilfe dienen.[544] Eine direkt anwendbare Regelung wird entsprechend nicht final, sondern stets konditional aufgebaut sein,[545] da sie andernfalls keine Entscheidungsgrundlage für die rechtsanwendenden Behörden bilden kann und damit nicht justiziabel ist. Allein aufgrund des konditionalen Charakters einer Norm darf jedoch nicht bereits auf eine hinreichende Normdichte und auf eine direkte Anwendbarkeit geschlossen werden.[546] Ein konditionaler Charakter ist vielmehr als ein *Anhaltspunkt* im Sinne einer Bedingung (conditio sine qua non) für eine hinreichende Normdichte zu sehen und als ein *Ausschlusskriterium* bei dessen Nichtvorliegen (finaler Charakter). Bei der Auslegung ist der rechtsetzungstechnische Charakter der Norm wohl am ehesten beim grammatikalischen Element zu berücksichtigen – oder allenfalls in Verbindung mit oder als Grundlage des teleologischen Elements. 256

---

540 Relationalprogramme setzen den Rahmen für eine Selbstregulierung (*MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 258).

541 Siehe Hinweise in *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 257 ff.; *SCHNEIDER,* ASR, 33 ff.

542 *TSCHANNEN,* KSR, Rz. 103 f.; *MÖSCHING,* ASR, 68; vgl. ferner *HÖFLER,* ZfR, 51 ff.

543 Vgl. *WULLSCHLEGER,* BStR, 132. Finale Normen zeichnen sich dadurch aus, dass sie ein Ziel vorgeben, ohne vollständig zu bestimmen, wie der Normadressat bzw. Gesetzgeber dieses Ziel zu erreichen hat. Derartig Verfassungsnormen eröffnen bewusst einen politischen Freiraum, um dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber die Wahl der aus seiner Sicht besten geeigneten Mittel zur Zielerreichung zu überlassen (*MAHLMANN,* ZBl, 13); ferner *SCHNEIDER,* ASR, 37 ff.; siehe zum Gesetzgebungsauftrag hinten Rz. 279 ff.

544 *TSCHANNEN,* KSR, Rz. 105 f.; *MÖSCHING,* ASR, 68; vgl. *UHLMANN/BOXLER,* ZfR, 12 ff.; zu finalen Normen im Speziellen *LIENHARD,* NPM, 259 ff.

545 Im BGE 139 I 16 verneint das Bundesgericht die direkte Anwendbarkeit von Art. 121 Abs. 4 BV auch unter der Formulierung *«trotz seines konditionalen Charakters»* (E. 4.3.4 S. 28) und macht damit klar, dass die Qualifikation des Aufbaus bzw. der konditionale Charakter einer Norm ein Indiz für die direkte Anwendbarkeit bilden kann.

546 Siehe dazu soeben Fn. 545.

257 Neben dem Kriterium des Normaufbaus können mögliche Normkonflikte bei der Beurteilung der Normdichte von Verfassungsbestimmungen ein zusätzliches allgemeines Hilfskriterium (Anhaltspunkt) bei der Auslegung bilden, worauf nachfolgend vertieft einzugehen ist.

c.) Normkonflikte mit verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben

258 Wie gezeigt hat eine Norm derart präzise formuliert zu sein, dass Betroffene ihr Verhalten danach richten und die Konsequenzen eines spezifischen Verhaltens mit einem der Situation entsprechenden Grad an Gewissheit abschätzen können. Eine sich in der Norm abzeichnende *Regel,* die offensichtlich anderem *Verfassungs- oder Völkerrecht widerspricht,* kann dem gemäss Bundesgericht entgegenstehen: Gehen mit Annahme der direkten Anwendbarkeit eines Verfassungsartikels Normkonflikte mit verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben einher, ohne dass der umstrittene Artikel deren Lösung, z.B. mittels Vorrangregel, selbst vorgibt, spricht diese Situation – so das Bundesgericht zumindest anlässlich der Beurteilung von Art. 121 Abs. 3–6 BV (Ausschaffungsinitiative) – für eine unzureichende Bestimmtheit der Norm.[547]

259 Von Bedeutung ist dieser *Anhaltspunkt des Normkonflikts* m.E. primär für Konstellationen, in denen eine Verfassungsbestimmung für sich allein stehend – d.h. ohne Einbezug von deren Stellung im Gesamtkontext von Verfassung und Völkerrecht – eine wohl hinreichend bestimmte Regel bezüglich Tatbestand und Rechtsfolge ergäbe, und somit die Unklarheit bezüglich der Rechtsfolge bloss aufgrund des nicht gelösten Widerspruchs der Regel mit verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben besteht. Anhand des dem Gesetzgeber zur Verfügung

---

547 So hielt das Bundesgericht im BGE 139 I 16 bzgl. der Frage, ob Tatbestand und Rechtsfolge in Art. 121 Abs. 3 BV genügend bestimmt formuliert sind, damit der Einzelne sein Verhalten danach richten kann, Folgendes fest: «Dies mag zwar für einzelne der in Art. 121 Abs. 3 BV genannten Verhaltensweisen der Fall sein, doch bildet die Abstimmung der gestützt auf Art. 121 Abs. 3–6 BV zu einer Aufenthaltsbeendigung führenden Straffälligkeit wertungsmässig ein erst noch zu konkretisierendes Gesamtsystem, aus dem nicht rechtsprechungsmässig einzelne Delikte herausgelöst werden können, soll es nicht zu Widersprüchen zwischen dem alten (Art. 62 ff. AuG) und dem neuen System (Art. 121 Abs. 3–6 BV) der ausländerrechtlichen Konsequenzen strafbaren Verhaltens kommen. Die Art. 121 Abs. 3–6 BV sind *nicht hinreichend klar formuliert, um ihre direkte Anwendbarkeit zu begründen zu können, zumal eine solche in Widerspruch zu andern verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben – insbesondere den die schweizerische Verfassungsordnung prägenden Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns* (Art. 5 BV: Bindung an das Recht, Verhältnismässigkeit, Treu und Glauben, Beachtung des Völkerrechts) *und des Respekts der verfassungsmässigen Rechte – stehen würde*.» (E. 4.3.2 S. 26; Hervorhebung durch Autor).

stehenden gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums sind zwei Konstellationen zu unterscheiden:

– Bedarf das Verhältnis einer Verfassungsnorm – infolge Unbestimmtheit im Sinne einer fehlenden Vorrangregelung – zu den anderen Verfassungsartikeln der Klärung, ist diese laut BGE 139 I 16 aus Gründen der Gewaltenteilung primär eine Aufgabe des Gesetzgebers, den erforderlichen Ausgleich zwischen den in Konflikt stehenden verfassungsrechtlichen Werten auf Gesetzesstufe zu regeln.[548] Für derartige Konflikte überzeugt m.E. das Kriterium des Normkonflikts als Anhaltspunkt gegen die Annahme einer direkten Anwendbarkeit und damit für Bestand eines reinen Verfassungsauftrags an die Bundesversammlung zur Ausführungsgesetzgebung.[549] Dafür muss ein gewisser durch den Gesetzgeber wahrnehmbarer *gesetzgeberischer Entscheidungsspielraum bestehen*.

– Fehlt dem Gesetzgeber dagegen die Möglichkeit, die Verfassungsnorm auf Gesetzesstufe umzusetzen, ohne entweder die erforderlichen Vorgaben des Verfassungsauftrags zur Gesetzgebung oder die diesen entgegenstehenden – von der Rechtsprechung als vorrangig deklarierten – Bestimmungen der EMRK oder des zwingenden Völkerrechts zu verletzen, ist die Situation unklar: Gemäss Rechtsprechung besteht eine Vorrangregel für solche Normkonflikte.[550] Selbst ein gegenteilig formuliertes Bundesgesetz i.V.m. dem Massgeblichkeitsgebot von Art. 190 BV vermag die fehlende Durchsetzbarkeit des Normgehalts im Einzelfall nicht zu ändern. Sprechen nun der *fehlende gesetzgeberische Spielraum* und die damit fehlende gesetzgeberische Aufgabe für die direkte Anwendbarkeit der Norm (Umkehrschluss) oder indiziert die Rechtswidrigkeit einer direkten Normanwendung in der Praxis das Gegenteil?

Letztgenannte dogmatische Unklarheit zur Deutung solcher Normkonflikte bei der Beurteilung der direkten Anwendbarkeit ist m.E. verzeihlich, da beide Varianten für potenzielle Rechtsbetroffene in der Praxis letztlich zu demselben Ergebnis führen sollten, wie nachfolgendes Beispiel aufzeigt: 260

> Der Wortlaut von Art. 72 Abs. 3 BV besagt:*«Der Bau von Minaretten ist verboten»*. Selbst wenn der Begriff «Minarett» noch ausführungsbedürftig sein sollte, ist die in Form des Bauverbots vorgesehene Rechtsfolge bereits derart verbindlich im Verfassungstext vorgegeben, dass eine Umsetzung des Parlaments, wenn es sich an die Vorgabe des Verbots hält – zumindest in Fällen, in

548 BGE 139 I 16 E. 4.3.4 S. 27 f.

549 Ausführlich zum Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung Rz. 279 ff.

550 Siehe zum Vorrang des zwingenden Völkerrechts vorne Rz. 192 ff.

denen die Baubewilligung nicht bereits aus raumplanungs- oder baurechtlichen Gründen verweigert werden könnte –, wohl zu einer Verletzung von Art. 9 (Religionsfreiheit) und Art. 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) respektive von Art. 2 und Art. 18 UNO-Pakt II[551] führt. Eine derartige Verletzung verunmöglicht aber laut Rechtsprechung – notfalls mit Umweg über den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – eine Durchsetzung eines absoluten Minarettverbots, zumindest solange die Schweiz die EMRK nicht aufgekündet hat. Die Unterscheidung und die allfällig damit verbundene Qualifikation von Art. 72 Abs. 3 BV ist insofern eher akademischer als praktischer Natur, als die Verweigerung einer Baubewilligung für ein Minarett allein gestützt auf Art. 72 Abs. 3 BV in beiden Varianten nicht erfolgen dürfte: Entweder gilt Art. 72 Abs. 3 BV als nicht direkt anwendbar und kann bereits daher nicht Grundlage eines Entscheids sein oder der Artikel ist – bei Annahme der direkten Anwendbarkeit – gegenüber den vorrangigen internationalen Garantien des Menschenrechtsschutzes rechtlich nicht durchsetzbar.

261 Ob der Anhaltspunkt des Normkonflikts im Rahmen der systematischen Auslegung – z.B. unter dem verfassungsspezifischen Auslegungselement der Strukturprinzipien – zu erfolgen hat, ist unklar, aber unerheblich, soweit eine ausreichende Berücksichtigung in der Auslegung erfolgt.

2.3 Zuständige Organe und Behörden

262 Der vorliegende Titel untersucht, welche staatlichen Organe sich bis zum Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes mit der unmittelbaren Anwendbarkeit von Verfassungsnormen beschäftigen und wie verbindlich deren Qualifikation für andere Staatsorgane und die rechtsanwendenden Behörden gilt.

2.3.1 Bundesrat

263 Eine erste inhaltliche Auseinandersetzung mit der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit des Initiativ- und möglichen zukünftigen Verfassungstexts seitens der Behörden findet im Vorfeld zur Volksabstimmung statt. Soweit unklar oder umstritten, äussert sich der *Bundesrat* mit Blick auf die Anforderungen von Art. 141 ParlG dazu im Rahmen der Botschaft. Diese Schlussfolgerungen dienen dem

551 Gemäss SGK-*KLEY,* Art. 72 N 33 m.Vw. auf die Ansicht der Parlamentsmehrheit, des Bundesrats und des gesamten rechtswissenschaftlichen Schrifttums (m.w.H.) verletzt das Minarettverbot die im Haupttext genannte internationalen Garantien des Menschenrechtsschutzes; vgl. auch BSK-BV-*WINZELER,* Art. 72 N 58 ff.

Parlament später als Hilfsmittel für dessen Entscheid.[552] Der Bundesrat neigt dabei dazu, die direkte Anwendbarkeit, wann immer möglich, zu verneinen.[553] Dass sich der Bundesrat im Vorfeld der Abstimmung in seiner Botschaft zur Volksinitiative mit der Frage der direkten Anwendbarkeit des möglichen zukünftigen Verfassungstexts auseinandersetzen muss und sollte, ergibt sich zudem aus der staatlichen Informationspflicht.[554]

2.3.2 Bundesversammlung

Im *Normalfall* ist die *Bundesversammlung* als ordentlicher Gesetzgeber das erste zuständige Staatsorgan, welches in der Interpretationsfrage zur unmittelbaren Anwendbarkeit der neuen Verfassungsnorm nach deren Inkrafttreten einen Entscheid fällen muss.[555] Es ist jedoch möglich, dass Verwaltungsbehörden und Gerichte anlässlich eines konkreten Verfahrens vorher zum Zuge kommen.[556] Wie ausgeführt müsste sich der Bundesrat zwar im Abstimmungsvorfeld bereits einmal mit der Frage befasst haben, sein Antrag ist jedoch nicht verbindlich. Die Bundesversammlung fällt – die erwähnten Ausnahmen vorbehalten – den ersten Entscheid in unklaren Fällen; zumindest indirekt spätestens im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung. In der Praxis lässt sich aus dem *Initiierungsbeschluss des Parlaments zur Gesetzgebung* aber kaum etwas zu den Kriterien der direkten Anwendbarkeit der Verfassungsnorm ableiten: Einerseits werden derartige Beschlüsse nicht schriftlich begründet, andererseits kann der Beschluss (Auftrag zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs) ebenso erteilt werden, wenn die Norm teilweise oder vollumfänglich direkt anwendbar ist. Was mitunter zum besseren Verständnis des parlamentarischen Initiierungsbeschlusses bleibt, ist – zumindest bei Bestätigung des bundesrätlichen Antrags – die bundesrätliche Botschaft. 264

Die Bundesversammlung *tendiert* bei Verfassungsnormen, die auf Volksinitiativen zurückgehen, dazu, die *unmittelbare Anwendbarkeit zu verneinen,* sofern 265

552 Siehe zur Bedeutung der Botschaft im Initiativverfahren vorne Rz. 74 f.

553 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 16b m.Vw. auf die Botschaften zur Minarettinitiative (BBl 2008 7603, 7626), zur Zweitwohnungsinitiative (BBl 2008 8757, 8764), zur Verwahrungsinitiative (BBl 2001 3433, 3442 ff.) zur Unverjährbarkeitsinitiative (BBl 2007 5369, 5381 f.) zur Pädophileninitiative (BBl 2012 8819, 8839 ff.).

554 Vgl. zur staatlichen Informationspflicht hinten Rz. 398 ff.

555 Siehe *MÖSCHING,* ASR, 66 am Beispiel der Zweitwohnungsinitiative.

556 Sofern Gerichte und Verwaltungsbehörde vorab Stellung beziehen sollten, tun sie dies möglichst zurückhaltend und unter Beachtung der Signale aus dem politischen Prozess zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit (*HANGARTNER,* AJP[I], 476).

diese nicht von vornherein ausgesprochen klar aus der Formulierung der Norm hervorgeht.[557] Dies wird dadurch begünstigt, dass die Verneinung der direkten Anwendbarkeit im Interesse des Parlaments liegt: Sie erlaubt diesem als erster Akteur Unklarheiten hinsichtlich des Normverständnisses durch eigene Interpretationen und Konkretisierungen auszuräumen und z.B. Fragen der Einordnung der neuen Bestimmung in den Gesamtkontext der Verfassung und die Völkerrechtsordnung aufgrund der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 190 BV) verbindlich zu beantworten.[558] Dahinter steht wohl auch der Umstand, dass nachträgliche Praxiskorrekturen zwar selbstverständlich möglich (siehe sogleich), aber schwerer zu bewerkstelligen sind als die Ersteinführung eines Normverständnisses unmittelbar nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassungsnorm.[559]

266 Bundesrat und Parlament tendieren – aus eben genannten Gründen – in ihrer Praxis dazu, im Zweifelsfall die direkte Anwendbarkeit einer Aufgabennorm in der Verfassung zu verneinen, was mit Blick auf die Gewaltenteilung m.E. durchaus legitim und sinnvoll ist. Unbesehen davon steht es der Legislative natürlich frei, unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht auf Gesetzesstufe zu wiederholen, gegebenenfalls näher auszuführen und damit eine allenfalls bestehende kontroverse Diskussion abschliessend (autoritativ) zu entscheiden. Mit Blick auf das Gesetzmässigkeitsprinzip und die dahinterstehenden Überlegungen zur demokratischen Legitimation ist dies wohl sogar eine von deren primären Aufgaben.[560] Beauftragt das Parlament den Bundesrat zur Ausarbeitung eines Entwurfs, kann daraus daher nicht zwingend abgeleitet werden, dass es die neue Verfassungsnorm – oder zumindest gewisse Normteile – für nicht direkt anwendbar und nur deswegen für umsetzungsbedürftig hält.

267 Selbst wenn dem Parlamentsbeschluss ein klarer Entscheid über die direkte Anwendbarkeit zu entnehmen wäre, würde damit die Frage für die rechtsanwen-

---

557 *HANGARTNER,* AJP[I], 477; *VOGT/BASCHUNG,* GesKR, Fn. 209; vgl. bzgl. eines zukünftigen Urteils zur direkten Anwendbarkeit von Art. 72 Abs. 3 BV *SEFEROVIC,* APARIUZ, 430 f.

558 So *HANGARTNER,* AJP[I], 477, der darauf hinweist, dass dies oft auch im Interessen des Bundesrats liegt, der das Parlament berät. Dieser schlug z.B. im Kontext zur Umsetzung der Verwahrungsinitiative eine ausführungsrechtliche Regelung im StGB vor (BBl 2006, S. 897), obwohl Art. 123*a* BV wohl unmittelbar anwendbar gewesen wäre (*SEFEROVIC,* S&R, 110; ferner STRATENWERTH, NZZ, 15).

559 *HANGARTNER,* AJP[I], 477; vgl. dazu auch hinten Rz. 630 f.

560 *HANGARTNER,* ZSR, 140. Das Bundesgericht richtete sich in BGE 140 IV 1 E. 2.3 S. 4 f. nach dem Wortlaut des Ausführungsgesetzes (Art. 64 Abs. 1[bis] u. Abs. 1[bis] Bst. c StGB) und nicht nach den unmittelbar anwendbaren Normtext von Art. 123*a* BV. Die vom Ausführungsgesetz verdrängten bzw. ersetzten Verfassungsnormen spielen jedoch für die verfassungskonforme Auslegung der Bundesgesetzgebung eine Rolle (*SEFEROVIC,* S&R, 110).

denden Behörden nicht verbindlich und abschliessend beantwortet; erst die gesetzgeberische Umsetzung der Verfassungsnorm im Bundesgesetz ist kraft Art. 190 BV für die rechtsanwendenden Behörden massgeblich.[561] Der vorgängige Entscheid zum Start des Ausführungsgesetzgebungsprozesses (oft der Antrag des Bundesrats; Botschaft) bilden bloss Anhaltspunkte im Rahmen der Verfassungsauslegung.[562] Mit anderen Worten: Stellt sich anlässlich eines konkreten Einzelfalls die Frage nach der direkten Anwendbarkeit einer mittels Annahme einer vorformulierten Volksinitiative neu in Kraft getretenen Verfassungsnorm, entscheiden die zuständigen rechtsanwendenden Behörden und – in der Regel – letztlich das Bundesgericht mittels Auslegung, ob besagte Norm direkt anwendbar ist oder nicht. Bis ein derartiger Entscheid vorliegt, besteht für allfällige Rechtsbetroffene bezüglich der Rechtslage eine erhebliche Unsicherheit! Nachfolgend ist deshalb zu klären, wann sich das Bundesgericht zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Verfassungsnormen äussern kann, und zu welchen Verfassungsartikeln es sich bereits geäussert hat.

2.3.3 Bundesgericht

Gemäss Art. 95 Bst. b des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) kann vor Bundesgericht 268
mittels Beschwerde die Verletzung von «Bundesrecht» geltend gemacht werden. Dazu zählt auch das Verfassungsrecht, soweit dieses direkt anwendbar ist.[563] Entsprechend hat sich das Bundesgericht zur direkten Anwendbarkeit einer Verfassungsbestimmung zu äussern, soweit dies im konkreten Einzelfall erforderlich ist, um einen Rechtsanwendungsakt – im Rahmen der konkreten Normenkontrolle (allfälliges, dem Akt zugrunde liegendes, ausführendes selbständiges Verordnungsrecht inklusive) – auf dessen Verfassungskonformität hin beurteilen zu können. Abgesehen von wenigen Ausnahmen[564] entscheidet das Bundesgericht dabei letztinstanzlich und für die übrigen rechtsanwenden Behörden verbindlich. Dies ergibt sich aus seiner Stellung als höchste rechtsprechende Instanz der Eid-

561 Siehe zum Massgeblichkeitsgebot vorne Rz. 200 ff. Für die Beurteilung der vorliegenden Dissertation massgebend ist jedoch nicht eine Exekutivbehörde, sondern in erster Linie die Judithkative (eine fakultätsinterne, unteilbare vierte Gewalt).

562 Zum historischen Auslegungselement vorne Rz. 134 ff.

563 *HANGARTNER,* ZSR, 156; *ROTH,* Jusletter, Rz. 30; vgl. BSK-BGG-*SCHOTT,* Art. 95 N 47; vgl. ferner Art. 189 Abs. 1 Bst. a BV sowie dazu SGK-*HALLER,* Art. 189 N 11.

564 In gewissen Fällen hat der Gesetzgeber den Zugang zum Bundesgericht als oberste rechtsprechende Behörde (Art. 188 Abs. 1 BV) eingeschränkt, sei es aufgrund von Streitwertgrenzen (Art. 74 bzw. Art. 85 BGG) oder für Sachgebiet nach Art. 191 Abs. 3 BV. Überdies unterliegen bundesgerichtliche Urteile u.U. der Individualbeschwerde an den EGMR.

genossenschaft[565] und der damit einhergehenden Aufgabe, mittels autoritativer Leiturteile für eine einheitliche Anwendung des Bundesrechts zu sorgen.[566]

269 Das Bundesgericht erklärte z.B. folgende *Verfassungsnormen mit Aufgabencharakter* oder zumindest Teile davon – in Abgrenzung zu den in der Regel stets direkt anwendbaren Grundrechten[567] – für *direkt anwendbar:*

> Als direkt anwendbar anerkannte das Bundesgericht noch unter Geltung der Bundesverfassung von 1974 u.a. Art. 24^{sexies} Abs. 5 aBV (Überbauungs- und Bodenveränderungsverbot in der Moorlandschaft Rothenthurm; aktuell Art. 78 Abs. 5 BV)[568] sowie Art. 32^{quater} Abs. 6 aBV (Verbot des Hausierens mit geistigen Getränken)[569]. Während der Regelungsinhalt Art. 24^{sexies} Abs. 5 aBV in der aktuellen Verfassung in Art. 78 Abs. 5 BV überging und vom Bundesgericht weiterhin als direkt anwendbar qualifiziert wird,[570] findet sich das Verbot des Hausierens mit geistigen Getränken nicht mehr auf Verfassungsstufe, sondern wurde auf Gesetzesstufe verankert.[571] Mit Blick auf die Botschaft zum AuG für direkt anwendbar erklärte das Bundesgericht das in Art. 121 Abs. 2 BV statuierte Recht, ausländische Personen aus der Schweiz auszuweisen, falls diese die Sicherheit des Landes gefährden (politische Ausweisung)[572] – aktuell komme besagter Norm infolge der gesetzlichen Regelung in Art. 68 Abs. 1 AuG kaum mehr Bedeutung zu[573]. Ebenfalls als unmittelbar anwendbar taxierte das Bundesgericht das Recht des Bundesrats, gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV Verfügungen zur Wahrung der Landesinteressen gegenüber dem Ausland oder gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV Notverfügungen zu erlassen.[574] Aus der *neueren Rechtsprechung* hervorzuheben ist zum einen der *Entscheid Breils/Brigels* zu Art. 75*b* BV, wonach dessen harter Normkern – entgegen der zumindest bis dahin vorherrschenden Lehre[575] –

565 Siehe Art. 188 Abs. 1 BV und Art. 1 Abs. 1 BGG; BSK-BV-*Seferovic,* Art. 188 N 26.

566 Siehe dazu *Tschannen,* Staatsrecht, § 40 Rz. 6 f.; BSK-BV-*Seferovic,* Art. 188 N 29 f.

567 Vgl. zur Unterscheidung *Tschannen,* Staatsrecht, § 4 Rz. 10.

568 Vgl. zu Art. 24^{sexies} Abs. 5 aBV (implizit) BGE 117 Ib 243 E. 2b f. S. 246 f. (explizit dann) BGE 118 Ib 11 E. 2e S. 15; BGE 123 II 248 E. 3a/aa S. 251; BGE 124 II 19 E. 3b S. 24.

569 BGE 120 Ib 390 E. 3a S. 392 f.; vgl. auch aBV-Komm.-*Aubert,* Art. 32^{quater} N 47.

570 BGE 138 II 281 E. 6.2 S. 295; BGE 127 II 184 E. 5b/aa S. 192.

571 Vgl. Art. 41 Abs. 1 Bst. c AlkG und Art. 105 BV; BSK-BV-*Uhlmann,* Art. 105 N 1.

572 BGE 129 II 193 E. 4.2.2 S. 205.

573 Dazu BSK-BV-*Achermann,* Art. 121 N 30 m.w.H.; für funktionslos hält die Bestimmung *Biaggini,* OFK, Art. 121 N 14; a.A. SGK-*Thurnherr,* Art. 121 N 4.

574 Implizit BGE 137 II 431 E. 3.2.1 S. 442; BGE 132 I 229 E. 4.2 S. 235 und E. 10.1 S. 242 f.

575 Mit Übersicht *Bianchi/Gros,* Not@lex, 41 ff., insb. Fn. 2; siehe vorne Rz. 246 ff.

justiziabel (direkt anwendbar) ist;[576] zum anderen der ebenfalls amtlich publizierte Entscheid zu Art. 121 BV (Ausschaffung straffälliger Ausländer), der das Bundesgericht als nicht direkt anwendbare Norm qualifizierte.[577]

Das Bundesgericht sowie die rechtsanwendenden Justizbehörden generell können sich grundsätzlich[578] bloss zur direkten Anwendbarkeit einer Verfassungsbestimmung äussern, *wenn* diese Frage *Gegenstand eines* bei ihnen hängigen, *konkret zu beurteilenden Einzelfalls* ist. Längst nicht zu jeder mittels Annahme einer Volksinitiative auf Teilrevision in Kraft getretenen Verfassungsbestimmung existieren derartige Rechtsfälle. 270

Nicht oder gegebenenfalls erst nach Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung geäussert hat sich das Bundesgericht hinsichtlich der direkten Anwendbarkeit z.B. zu Art. 72 Abs. 3 BV (Minarettinitiative), Art. 123*a* BV (Verwahrungsinitiative), Art. 123*b* BV (Unverjährbarkeitsinitiative) und Art. 123*c* BV (Pädophileninitiative).

Fehlt eine gerichtliche Qualifikation, bleibt einem potenziellen Rechtsbetroffenen als schriftlich hinterlegter Anhaltspunkt oft nur die Vorbefassung des Bundesrats (Botschaft). Diese stellt wie gesagt bloss einen in der Auslegung zu berücksichtigenden Anhaltspunkt dar. Daneben bleiben Einschätzungen aus dem wissenschaftlichen Schrifttum, die aber selten einheitlich sind. Entsprechend *schwierig* ist es für Rechtsbetroffene, die *Rechtslage abzuschätzen,* wenn selbst unter den Juristen die Meinungen oft auseinandergehen. 271

Illustrativ für die bestehenden Unklarheiten aus der Sicht des Rechtsbetroffenen ist z.B. Art. 72 Abs. 3 BV: Während ein Teil der Lehre mit Blick auf den knapp und klar formulierten Wortlaut *«Der Bau von Minaretten ist verboten»* die direkten Anwendbarkeit der Norm bejahten,[579] verneinten andere Stimmen in der Lehre die direkte Anwendbarkeit oder erachteten zumindest eine Umsetzung durch den Gesetzgeber für sinnvoll;[580] eher sibyllinisch als klar die

576 BGE 139 II 243 E. 10.5 S. 256 f. (Auszug abgedruckt vorne in Rz. 246); zum Urteil *MÖSCHING,* ASR, 77 ff.; *WALDMANN,* BR, 233 ff.; *ZIMMERMANN/BEURET,* RDAF, 351 ff.

577 BGE 139 I 16 E. 4.3.2 S. 26; siehe zum Urteil hinten Rz. 121.

578 Zur Rolle des Bundesgerichts im Gesetzgebungsprozess *TSCHÜMPERLIN,* LeGes, 441 ff.

579 *CIRIGLIANO,* Jusletter, Rz. 2 f.; *BIAGGINI,* ZöR, 335; SGK-*KLEY,* Art. 72 N 31 ff., wenn auch mit Vorbehalt bzgl. Geltung eines absoluten Verbots. Zusätzlich hat sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anlässlich zweier abstrakter Beschwerden gegen die Annahme des Minarettverbots (EGMR Quardiri g. Schweiz, Nr. 65840/09, vom 28. Juni 2011; Ligue des Musulmans de Suisse et autres. g. Schweiz, Nr. 66274/09, vom 11. Mai 2010) für die direkte Anwendbarkeit von Art. 72 Abs. 3 BV ausgesprochen.

580 Verneinend *KETTIGER,* Jusletter, Rz. 29; kritisch *MÜLLER J.P.,* Jusletter, Rz. 6 ff.

bundesrätliche Botschaft dazu[581]. Einigkeit besteht im rechtswissenschaftlichen Schrifttum allein darin, dass das Minarettverbot, wie in Art. 72 Abs. 3 BV vorgesehen, die internationalen Garantien des Menschenrechtsschutzes verletzt.[582]

272 In Anbetracht dessen und da das Bundesgericht – wie etwa im Falle Breils/Brigels – die direkte Anwendbarkeit einer Verfassungsbestimmung teilweise abweichend von der vorherrschenden Ansicht in Lehre und bundesrätlicher Botschaft taxiert, ist *ein bundesgerichtlicher Leitentscheid* für die Rechtssicherheit potenzieller Rechtsbetroffener von *zentraler Bedeutung:* Es stellt die erste rechtlich verbindliche Klarstellung der Rechtslage dar. Mit anderen Worten, vor Inkrafttreten des ausführenden Bundesgesetzes entscheidet erst das Bundesgericht, soweit die Frage Gegenstand eines konkreten Verfahrens wird, über die unmittelbare Anwendbarkeit einer mittels Annahme einer Volksinitiative auf Teilrevision in Kraft getretenen Verfassungsbestimmung und damit für die anderen rechtsanwendenden Behörden verbindlich über die Rechtslage unter der besagten Verfassungsnorm.

2.4 Folgen für den Gesetzgeber

273 Direkt anwendbare Verfassungsnormen, die ihren Ursprung in einer vorformulierten Volksinitiative haben, halten die *gesetzgeberischen Verpflichtungen der Bundesversammlung* nur prima vista klein: Die Formulierung eines Initiativ- und potenziellen zukünftigen Verfassungstexts in einem Detaillierungsgrad, der eine erschöpfende Regelung gewährleistet, ist selbst in gut überblickbaren Sachbereichen äusserst schwierig zu bewerkstelligen und wohl zudem kaum je sinnvoll. Bleiben Rechtsfragen unbeantwortet, bleibt der ordentliche Gesetzgeber gefordert:[583]

> Die unmittelbare Anwendbarkeit, wie sie die Rechtsprechung aufgrund eines ausreichenden Detaillierungsgrades annimmt, ist in der Regel auf eine Teilregelung beschränkt, so z.B. bei Art. 78 Abs. 5 oder Art. 75*b* i.V.m. Art. 197

---

581 Die *bundesrätliche Botschaft* (BBl 2008 7603 ff.) verneint nirgend explizit die direkte Anwendbarkeit der Norm und spricht auch nicht von einer zwingend erforderlichen Umsetzung, sondern bleibt wage: «Die Initiative sieht ein generelles Bauverbot für Minarette vor. Sie räumt keinerlei Ausnahmen ein und beinhaltet keine genaue Definition des Begriffs ‹Minarett›» (7626); «Auf den ersten Blick scheint der Umfang dieses Verbots klar zu sein, doch zeigt sich bei genauerem Hinsehen, dass dem nicht so ist» (7629); «Die Initiative wirft somit eine Reihe von Auslegungsproblemen auf. Daher *wäre es möglicherweise sinnvoll, den Gegenstand des Verbots in der Gesetzgebung zu präzisieren*» (7627; Hervorhebung durch den Autor).

582 SGK-*KLEY,* Art. 72 N 33 m.w.H.; siehe zum Minarettverbot auch vorne Rz. 260.

583 Siehe *FELLER,* BVR, 315, kritisch zum gesetzesförmigen Verfassungsrecht (311 ff.).

Ziff. 9 BV. Nur in diesem Umfang greifen die rechtsanwendenden Behörden auf die Verfassung zurück.[584] Eine vollständige Erfassung des Initiativanliegens bedarf daher weiterhin der rechtsetzenden Tätigkeit der Legislative.[585]

Die *Anerkennung* der direkten Anwendbarkeit von Verfassungsinitiativen beschränkt sich bis anhin jeweils nur auf *einzelne Normelemente* und nicht auf das Volksbegehren insgesamt.[586] Erschöpfend ausformulierte Initiativbegehren sind wohl auch in Zukunft nicht zu erwarten. Entsprechend erfordert bis anhin jeder mittels Volksinitiativen zum Verfassungsbestandteil gewordene Verfassungsartikel gesetzgeberisches Tätigwerden. 274

3. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Längst nicht jede Verfassungsnorm – am offensichtlichsten gilt dies für Grundrechtsartikel – bedarf zwingend einer Konkretisierung durch weitere Rechtssätze, um einer behördlichen Anwendung im Einzelfall offenzustehen. Ausschlaggebend ist ihre *Ausgestaltung*. Je nach *Bestimmtheit (Normdichte)* sind Normen oder Teile davon direkt oder unmittelbar anwendbar (Rz. 236 ff.). Die Rechtsprechung dazu zeigt auf, dass die explizite Vorgabe, ordentliches oder ersatzweise vorläufiges Ausführungsrecht zu erlassen, die direkte Anwendbarkeit gewisser Teile derselben Norm nicht ausschliessen muss. Es spielt dabei keine Rolle, ob die Vorgabe in der Hauptnorm oder der Übergangsbestimmung (z.B. Art. 75*b* i.V.m. Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV [Zweitwohnungsinitiative]) verankert ist. Dieser Rückschluss bezüglich der direkten Anwendbarkeit gilt vielmehr allgemein für den Umstand, dass eine weitere Konkretisierung in Aussicht steht oder wünschbar erscheint (Rz. 248 f.). 275

Die *Beurteilung der direkten Anwendbarkeit* ist – wie andere Fragen des Normverständnisses – auf dem Weg der *Auslegung* zu ermitteln, wobei die zur Verfassungsauslegung bestehenden Besonderheiten zu beachten sind (Rz. 241 ff.). Kaum Anhaltspunkte vermag dabei die Normkategorie zu vermitteln (Rz. 250 f.). 276

---

584 Entsprechend dürfen rechtsanwendende Behörden auch ausführendes Verordnungsrecht bzgl. Verfassungskonformität und ausführendes Gesetzesrecht unter dem Aspekt der verfassungskonformen Gesetzesauslegung nur in diesem beschränkten Umfang der direkt anwendbaren Teilregelung – neben sämtlichen anderen direkt anwendbaren Verfassungsbestimmungen, namentlich den Grundrechten – überprüfen (*UEBERSAX,* ZBl[I], 606; so zur Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative auch *ROTH,* Jusletter, Rz. 30).

585 *UEBERSAX,* ZBl[I], 606.

586 *TSCHANNEN,* FS-Hänni, 137; vgl. auch *FELLER,* BVR, 314.

Dagegen sind nach vorliegender Rechtsprechungs- und Literaturanalyse *folgende allgemeingültige Kriterien* für die Annahme oder Verneinung der direkten Anwendbarkeit einer Verfassungsnorm und der dafür laut Gesetzmässigkeitsprinzip notwendigen Normdichte zu beachten:

- Die Norm hat derart präzise formuliert zu sein, dass Betroffene ihr Verhalten danach richten und die Folgen eines spezifischen Verhaltens mit einem der Situation entsprechenden Grad an Gewissheit abschätzen können. Sehr hohe Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad gelten dabei für Rechtssätze zur Beschneidung von Freiheitsrechten, wogegen die Anforderungen im Umweltrecht oder bei stark technischen Materien vergleichsweise weniger streng ausfallen dürften (Rz. 252 ff.).
- Eine direkt anwendbare Regelung ist stets konditional – d.h. nach dem «Wenn-Tatbestand-dann-Rechtsfolge-Schema» – aufgebaut und nicht final. Ein *konditionaler Normcharakter* ist nicht mit der direkten Anwendbarkeit gleichzusetzen. Er stellt vielmehr eine Bedingung (conditio sine qua non) für eine hinreichende Normdichte dar und ein Ausschlusskriterium bei dessen Nichtvorliegen. Bei der Auslegung erfolgt die Berücksichtigung des rechtsetzungstechnischen Normcharakters unter dem grammatikalischen Element; allenfalls in Verbindung mit dem teleologischen Element oder als dessen Grundlage (Rz. 256 f.).
- Liegt die Unklarheit der Rechtsfolge nicht in der fehlenden Normdichte, sondern allein im Widerspruch zu anderweitigen verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben *(Normkonflikt),* spricht dies gegen die direkte Anwendbarkeit: Soweit das Verhältnis eines Artikels zu anderen Verfassungsnormen – mangels Vorrangregelung – der Klärung bedarf, ist der dafür erforderliche Ausgleich zwischen den verfassungsrechtlichen Werten aus Gründen der Gewaltenteilung primär dem Parlament vorbehalten (Rz. 259). Besteht dagegen kein gesetzgeberischer Entscheidungsspielraum, weil die Realisierung der Rechtsfolge z.B. mit einer Verletzung der EMRK oder des zwingenden Völkerrechts einhergeht, ist die Norm infolge der klaren und gefestigten Vorrangregelung der Rechtsprechung für die Behörden rechtlich nicht durchsetzbar. In der Auslegung zu berücksichtigen sind besagte Überlegungen unter dem verfassungsspezifischen Element der Strukturprinzipien oder generell im Rahmen des systematischen Auslegungselements (Rz. 259 ff.).

277 Eine *erste inhaltliche Auseinandersetzung* mit der Frage der direkten Anwendbarkeit des potenziellen zukünftigen Verfassungstexts obliegt dem *Bundesrat* im Abstimmungsvorfeld (Rz. 263). Im Ansatz einen ersten Entscheid fällen muss

anschliessend meist die *Bundesversammlung*. Sie tendiert wie der Bundesrat dazu – aus der Gewaltenteilungsperspektive mit durchaus legitimen Gründen – eine direkte Anwendbarkeit zu verneinen, sofern diese nicht ausgesprochen klar aus dem Verfassungstext hervorgeht (Rz. 264 ff.). Anlässlich eines konkreten Verfahrens können Verwaltungsbehörden und Gerichte vorher zum Zuge kommen. Da die bundesrätliche Botschaft unverbindlich ist und der Initiierungsbeschluss des Parlaments zur Gesetzgebung diesbezüglich zudem kaum aussagekräftig, entscheidet letzten Endes das Bundesgericht erstmals rechtlich verbindlich über die direkte Anwendbarkeit von Verfassungsnormen. Bis ein derartiger Entscheid vorliegt, ist die Rechtslage für sämtliche potenziellen Rechtsbetroffenen mit erheblicher Unsicherheit belastet. Das Bundesgericht äusserte sich bis anhin erst zu wenigen und längst nicht zu allen umstrittenen Verfassungsartikeln (Rz. 268 ff.). Eine Entschärfung der unsicheren Rechtslage – zumindest hinsichtlich der Rechtsfolgen eines spezifischen Verhaltens – erfolgt spätestens durch das Inkrafttreten der gemäss Art. 190 BV massgebenden bundesgesetzlichen Normkonkretisierung. Bei offenen Rechtsfragen bleibt der ordentliche Gesetzgeber gefordert, was grundsätzlich bei jeder mittels Volksinitiative neu in die Verfassung gelangten Norm der Fall sein wird (Rz. 273 ff.).

VII. Ermittlung und Qualifikation des Auftrags zur vorläufigen Umsetzung und dessen Schranken

1. Ausgangslage und Zielsetzung

278 Die mit Annahme der Volksinitiative durch Volk und Stände neu in Kraft getretenen Verfassungsartikel sind – abgesehen von einzelnen Normteilen (so zumindest bis anhin) und anders als z.B. viele Grundrechtsartikel – wie im vorherigen Kapitel dargelegt nicht direkt anwendbar.[587] Sie erfordern für ihre Anwendung durch die Verwaltungs- und Justizbehörden den Erlass von Ausführungsnormen auf Gesetzes- und/oder Verordnungsstufe; insofern beauftragen sie die Rechtsetzungsorgane und enthalten damit stets einen Umsetzungsauftrag an diese. Das vorliegende Kapitel zeigt auf, wie ein solcher Umsetzungsauftrag festzustellen und zu qualifizieren ist und wem seine Erfüllung obliegt (Zuständigkeit). Die Arbeit fokussiert dazu vorab auf die ordentliche Umsetzung, bevor sie sich anschliessend dem Spezialfall der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen zuwendet. Bezüglich Letzterer interessiert namentlich, ob die Verfassung zusätzliche Schranken enthält, die eine vorläufige Umsetzung auf Verordnungsstufe verunmöglichen. Die Bestimmung des Umsetzungsauftrags ermöglicht zudem im Einzelfall die Überprüfung, ob der Rechtssatzgeber dem Auftrag nachgekommen ist oder nicht.[588]

2. Sachspezifischer Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung

279 Verfassungsnormen, denen die Bestimmtheit für eine direkte Anwendbarkeit fehlt,[589] sind als sog. *Gesetzgebungs- oder Verfassungsauftrag* an die Bundesversammlung zu verstehen, die Ausführungsgesetzgebung an die Hand zu nehmen.[590]

---

587 Siehe zur direkten Anwendbarkeit von Verfassungsnormen vorne Rz. 236 ff.

588 Siehe zum Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung Rz. 279 ff., zum Verfassungsauftrag zur vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 295 ff. und allfälligen inhaltlichen Vorgaben Rz. 327 ff.

589 Siehe zum Kriterium der hinreichenden Normdichte in dem Kontext vorne Rz. 252 ff.

590 Vgl. *Baumann,* ZBl, 257; *Hangartner,* AJP[I], 476; *Möschling,* ASR, 66; *Uebersax,* ZBl[I], 605 f.; *Roth,* Jusletter, Rz. 27; *Waldmann,* LeGes, 529; ob über die blosse Kompetenznorm hinaus eine parlamentarische Pflicht auf Erlass von Ausführungsvorschriften besteht, ergibt sich durch Auslegung der jeweiligen Verfassungsnorm (*Waldmann,* AISUF, 66).

Um Missverständnissen vorzubeugen, ist im Folgenden die Rede von *Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung* oder *Gesetzgebungsauftrag in der Verfassung*. Solche Aufträge verpflichten das Parlament in einem bestimmten Sachgebiet und/oder auf ein spezifisches Ziel hin rechtsetzend tätig zu werden (materielle Initiierung eines Gesetzgebungsvorhabens).[591] Sie bilden damit eine bundeskompetenzbegründende Einzelermächtigung im Sinne von Art. 3 BV.[592] Je nach Art und Ausmass der Vorgabe (normative Dichte) im Verfassungsartikel – handelt es sich um einen mehr oder weniger detaillierten Auftrag – sind der Umsetzungsspielraum und die gesetzgeberische Freiheit grösser oder kleiner.[593] Wieweit der Auftrag im konkreten Einzelfall reicht, ist mittels Auslegung zu eruieren.[594] Dabei stecken die existierenden allgemeingültigen Schranken, namentlich das zwingende Völkerrecht, den weitmöglichsten Rahmen der Umsetzung für den Rechtssatzgeber ab.[595]

Verfassungsaufträge zur Gesetzgebung verpflichten nicht allein das Parlament, sondern auch *andere an der Gesetzgebung beteiligte Organe*.[596] So richten sich die Aufträge in der Praxis oft zuerst einmal an die Exekutive. Denn einzelne Parlamentarier und daher wohl auch die Bundesversammlung als Organ lassen sich nicht zur Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens verpflichten.[597] Gesetzgebungsaufträge in der Verfassung sind entsprechend vorab als Aufforderung an die Regierung zu verstehen, das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten, also den Entwurf der Ausführungsgesetzgebung und die Botschaft auszuarbeiten und dem 280

591 Siehe *WULLSCHLEGER,* BStR, 89 ff., zur Initiierung des Gesetzgebungsvorhabens 91 ff.

592 Vgl. SGK-*SCHWEIZER,* Art. 3 N 10 ff. sowie *BIAGGINI,* OFK, Art. 3 N 4 ff.

593 Vgl. *WULLSCHLEGER,* BStR, 96. Gesetzgebungsaufträge aus der BV können sich explizit oder implizit aus dieser ergeben. Die BV enthält eine breite Spannbreite an Ausgestaltungsformen vom zwingend ausformulierten und inhaltlich bestimmten Auftrag von geringer Komplexität mit grundlegender Bedeutung bis hin zum impliziten, inhaltlich offen formulierten Auftrag von hoher Komplexität aber kaum grundlegender Bedeutung. Die Übergänge sind fliessend (vgl. *JAAG,* FS-Häfelin, 280 u. 284 ff.; ferner *WALDMANN,* LeGes, 526 ff.).

594 Vgl. SGK-*SCHWEIZER,* Art. 3 N 10 ff., dabei sind Ergebnisse möglich, die weiter gehen als der Normwortlaut suggeriert. So ermächtigen z.B. finale Verfassungsnormen den Bund, sämtliche zur Zielerreichung geeigneten und erforderlichen Mittel zu ergreifen (N 12 m.w.H.); siehe dazu hinten Rz. 285 u. allg. zur Verfassungsauslegung vorne Rz. 113 ff.

595 Siehe zu den inhaltlichen Umsetzungsvorgaben und -schranken hinten Rz. 327 ff., und vgl. unter dem Aspekt der Schranke vorne zu den Kollisionsregeln Rz. 184 ff., insb. zum Vorrang des zwingenden Völkerrechts Rz. 192 ff.

596 *WULLSCHLEGER,* BStR, 89 f. m.w.H. zu den verschiedenen Definitionen des Gesetzgeberbegriffs im Kontext mit Gesetzgebungsaufträgen; vgl. dazu auch hinten Rz. 295 u. Rz. 513.

597 *JAAG,* FS-Häfelin, 288; *WULLSCHLEGER,* BStR, 95 f. m.w.H. bejaht dagegen den Bestand einer derartigen Verpflichtung für die Bundesversammlung.

Parlament vorzulegen.[598] Nimmt die Bundesversammlung die notwendigen Schritte zur Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens mit der Beauftragung einer Kommission zur Ausarbeitung einer Vorlage selbst vor, entfällt die entsprechende Pflicht der Regierung.

2.1 Arten

281 Die Verfassungsaufträge zur Gesetzgebung lassen sich gemäss Schrifttum nach ihrer Bindungswirkung in *zwei Hauptkategorien* unterteilen:

- *echte Gesetzgebungsaufträge* mit rechtlich verpflichtender Bindungswirkung für den Gesetzgeber, auch Gesetzgebungs- oder Verfassungsbefehl genannt[599]; um Missverständnisse mit der hier verwendeten Terminologie zu vermeiden, bezeichnet die Arbeit diese Gesetzgebungsaufträge als *echte Verfassungsaufträge zur Gesetzgebung* oder *Verfassungsbefehle zur Gesetzgebung*. Als solche gelten Aufträge mit klaren materiellen Vorgaben betreffend die Ausgestaltung der künftigen Gesetzesregelung z.B. Art. 119 Abs. 2 BV (Fortpflanzungsmedizin) oder mit klaren verfahrensrechtlichen und organisatorischen Vorgaben, wie in Art. 139 Abs. 4 BV (Vorgehen bei Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung).[600]
- *unechte Gesetzgebungsaufträge* – oder nach hiesiger Terminologie *unechte Verfassungsaufträge zur Gesetzgebung* – deren Bindungswirkung vorwiegend politischer Natur ist. Solche ähneln in ihrer Normstruktur den verfassungsrechtlichen Leitgrundsätzen und Staatszielbestimmungen oder ergeben sich teilweise implizit aus diesen.[601] Als derartige Zielnorm gilt z.B. Art. 41 BV (Sozialziele). Ein Auftragscharakter tritt z.B. in Art. 118*a* BV (Komplementärmedizin) hervor.[602]

598 *JAAG,* FS-Häfelin, 288; vgl. Art. 181 BV u. Art. 7 RVOG; ferner *WULLSCHLEGER,* BStR, 92 f. (zu den Aufgaben des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren 104 ff.); *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 465 f.

599 *JAAG,* FS-Häfelin, 286 f., bzgl. der Begriffe mit Anlehnung an die dt. Lehre, die in dem Kontext von Verfassungsbefehlen spricht. Die Begriffe sind auch in der Schweiz in Gebrauch z.B. *WYSS,* LeGes, 335 oder *THÜRER,* ZBl, 256, der beim Verfassungsauftrag das Begriffspaar bestimmter Verfassungsbefehl und allgemeine Verfassungsanweisung verwendet.

600 Vgl. *JAAG,* FS-Häfelin, 286; von Umsetzungsnormen sprechend *KAUFMANN,* ZStöR, 119 f.

601 Siehe *JAAG,* FS-Häfelin, 287; vgl. ferner *WULLSCHLEGER,* BStR, 33 ff.

602 Siehe *KAUFMANN,* ZStöR, 119 f. (Zielnormen); vgl. *BIAGGINI,* OFK, Art. 118*a* N 2.

Die *Grenze* zwischen beiden Formen verläuft fliessend und lässt sich über die Bindungswirkung hinaus nur schwer abstrakt festlegen, sondern ist jeweils *im Einzelfall* zu beurteilen.[603] Im Kontext der Umsetzung von Volksinitiativen enthält die Verfassung in der Regel inhaltlich klar und bestimmt formulierte Aufträge (Verfassungsbefehle). Namentlich die *Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen* haben nicht viel gemein mit einer Staatszielbestimmung. Sie fordern unmissverständlich und rechtlich verpflichtend vom Bundesrat den Erlass von ausführendem Verordnungsrecht. Entsprechend enthalten sie laut obiger Terminologie sog. *Verfassungsbefehle oder echte Verfassungsaufträge zur Verordnungsgebung*. 282

2.2 Bindungswirkung und Erfüllung

Bei der Gesetzgebung handelt es sich um ein komplexes und mehrphasiges Verfahren[604], wobei sich die Verfassungs- und Gesetzgebungsaufträge an die daran beteiligten Organe richten. Dementsprechend ist die Bindungswirkung für die jeweiligen Verfahrensstufen und Organe separat zu prüfen. Wie erwähnt verpflichten die Gesetzgebungsaufträge in der Verfassung im Zusammenhang mit der Umsetzung von Volksinitiativen vorab den Bundesrat zur *Initiierung des Verfahrens* auf Erlass des Ausführungsgesetzes. Namentlich hat er den Entwurfsvorschlag und die Botschaft zu erarbeiten, was Vorarbeiten und Vernehmlassungsverfahren bedingt. Liegt der Entwurf vor, besteht für die Bundesversammlung eine parlamentarische Pflicht, auf Vorlagen, die auf einen Verfassungsbefehl zurückgehen, einzutreten und diese materiell zu beraten.[605] 283

---

603 Vgl. *JAAG,* FS-Häfelin, 287; *KAUFMANN,* ZStöR, 119 f. unterscheidet Aufträge bzgl. ihrer Justiziabilität anhand der zugrunde liegenden Auftragsnormen, wobei er diese in Kompetenz-, Ziel- und Umsetzungsnormen aufteilt (vgl. auch *WULLSCHLEGER,* BStR, 31 ff.).

604 Vgl. *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 100 ff.; siehe zum Gesetzgebungsverfahren hinten Rz. 509 ff. m.w.H.

605 So *HÄFELIN,* ZSR, 122; *WULLSCHLEGER,* BStR, 96; *JAAG,* FS-Häfelin, 289 m.w.Nw., zählt Vorlagen infolge von Verfassungsaufträgen zu den Geschäften, für die ein Eintreten obligatorisch ist, wie z.B. damals das Budget und heute der Voranschlag (vgl. Art. 74 Abs. 3 ParlG u. Art. 167 BV i.V.m. Art. 29 FHG). Auf Verfassungsbefehle basierende Vorlagen werden in Art. 74 Abs. 3 ParlG zum obligatorischen Eintreten nicht explizit aufgeführt. Ob diesen die gleiche Dringlichkeit wie den Geschäften in Art. 74 Abs. 3 ParlG zukommt, womit sich eine analoge Anwendung aufdrängen könnte, ist m.E. diskutabel. Für eine ähnliche Handhabung spricht allenfalls, dass die Räte auf einen Entwurf eintreten, falls sie grundsätzlich einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sehen und nur nicht darauf eintreten, falls kein solcher vorliegt. Ein Handlungsbedarf ergäbe sich vorliegend aus dem Respekt des direktdemokratischen Entscheids des Souveräns in der Volksabstimmung zur Initiative. Kein

284 In welchem Mass das Parlament in *Detailberatung und Beschlussfassung* durch den Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung in seiner Gestaltungsfreiheit gebunden ist, hängt hauptsächlich von der Bestimmtheit der Auftragsnorm ab: Die Parlamentarier[606] sind wie sämtliche staatlichen Akteure und Organe an die Verfassung gebunden. Eine verfassungswidrige Stimmabgabe wäre ihnen folglich untersagt. Dementsprechend nimmt die verfassungsrechtliche Bindung mit der Bestimmtheit der Norm zu; je klarer die inhaltlichen Vorgaben der Verfassungsauftragsnorm, desto weniger Gestaltungsfreiheit bleibt dem Parlament für eine verfassungskonforme Umsetzung.[607] Es ist dabei zwischen «Dürfen» und «Können» zu unterscheiden. Die Bundesversammlung ist zwar verpflichtet, sich an die verfassungsauftragsrechtlichen Vorgaben zu halten, kann aber im Widerspruch zu diesen handeln. Ob das Parlament verpflichtet ist, eine bestimmte Gesetzesvorlage anzunehmen, ist umstritten: Während WULLSCHLEGER eine solche *Annahmepflicht* unter gewissen Umständen für die Parlamentarier vorsieht, verneint JAAG aufgrund der politischen Natur des Parlaments m.E. eine solche zu Recht.[608]

285 Wie die *materiell-rechtlichen Vorgaben eines Verfassungsauftrags zur Gesetzgebung* zu verstehen und zu erfüllen sind, ist *mittels Auslegung* zu *bestimmen*. Es gilt dabei zunächst einen Umsetzungsrahmen zu definieren. Anhand dieses Rahmens lässt sich nach Erlass der Ausführungsgesetzgebung überprüfen, ob diese den Vorgaben des Verfassungsauftrags (Zielsetzung innerhalb des Umsetzungsrahmens) nachkommt.[609] In diesem Kontext ist wiederum auf den Unterschied zwischen rechtlichem «Dürfen» und «Können» zu verweisen: Das Parlament ist zwar verpflichtet, sich an die verfassungsauftragsrechtlichen Vorgaben zu halten, kann aber in verfassungswidriger Weise diesem [Verfassungsauftrag] widersprechende Gesetze erlassen, die für die rechtsanwendenden Behörden verbindlich sind (vgl.

Verstoss gegen die Eintretenspflicht stellt die Rückweisung der Vorlage an die Regierung oder die vorberatende Kommission dar, solange damit keine Änderungen beantragt werden, die mit dem Gesetzgebungsauftrag nicht zu vereinbaren sind (*JAAG,* FS-Häfelin, 289).

606 *MÜLLER K.,* FS-Thomann, 110 erinnert in dem Kontext an den Eid nach Art. 3 Abs. 4 f. ParlG, den alle Parlamentarier leisten müssen, z.B. in Gelübdeform: *«Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen»* (Abs. 5; siehe ParlG-Komm.-*HÄTTENSCHWILER,* Art. 3 N 8 ff.). Für Verletzung des parlamentarischen Eids bestehen keine Sanktionen (*MÜLLER K.,* FS-Thomann, 110).

607 *WULLSCHLEGER,* BStR, 96 ff., dieser überprüft die Bindungswirkung auf die Teilorgane der Legislative wie der Koordinationskonferenz (99), den Ratsbüros (99 f.), den Kommissionen (100 ff. namentlich der Geschäftsprüfungskommission); *JAAG,* FS-Häfelin, 289 f.

608 *WULLSCHLEGER,* BStR, 97 f.; *JAAG,* FS-Häfelin, 290 f. u. ähnlich bereits *HÄFELIN,* ZSR, 122.

609 Vgl. *WULLSCHLEGER,* BStR, 122 ff., der vertieft auf den Begriff der Erfüllung sowie die Auslegung von Gesetzgebungsaufträgen (124 ff.) eingeht.

Art. 190 BV).[610] Nicht bindend sind solche Ausführungsgesetze bloss, wenn sie zugleich gegen zwingendes Völkerrecht und zentrale Menschenrechtsverträge verstossen.[611]

286 Es besteht kein wirksames Mittel, um zu gewährleisten, dass das Parlament einem Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung nachkommt und die materiellen Vorgaben nicht verwässert.[612] Als Sanktion bleibt allein die Abwahl der Parlamentarier in den nächsten Wahlen.[613] Die *rechtliche Tragweite und Bindungswirkung* von Verfassungsaufträgen zur Gesetzgebung ist in der Praxis daher bescheiden. Das Gesetzgebungsverfahren lässt sich zwar initiieren, aber nicht zum Abschluss bringen. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass selbst der Erlass eines auftragskonformen Bundesgesetzes unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die Stimmberechtigten im Rahmen einer allfälligen Referendumsabstimmung steht.

287 Verfassungsaufträge zur Gesetzgebung, die auf einer Volksinitiative beruhen, stellen *Handlungsaufträge des direkt demokratischen Organs* (Stimmberechtigte als Volk und Stände) an das politische Organ (Parlament) dar. Aufgrund der Oppositionsfunktion des Initiativrechts stimmen die Auftragsinhalte oft nicht mit den Mehrheitsverhältnissen im Parlament überein. Mit der Annahme einer Initiative scheint eine Mehrheit der Stimmberechtigten den Gesetzgebungsprozess verbindlich in Gang setzen und resultatmässig vorbestimmen zu wollen, ohne ihn aber abschliessen zu können.[614] So finden sich in der Geschichte des schweizerischen Verfassungsrechts verschiedene Beispiele für *unerfüllte Verfassungsaufträge zur Gesetzgebung,* bei denen es bisweilen Jahrzehnte dauerte, bis die Legislative dem Auftrag nachkam. Dazu zählen die Mutterschaftsversicherung oder die Beseitigung der interkantonalen Doppelbesteuerung.[615] Damit drängt sich die Frage auf, ab wann eine pflichtwidrige Untätigkeit des Gesetzgebers vorliegt.

---

610 Vgl. *Waldmann,* AISUF, 66 ff.; *Roth,* Jusletter, Rz. 28; ferner zu Tragweite und Praxisfällen SGK-*Hangartner/Looser,* Art. 190 N 4 ff.; siehe dazu auch vorne Rz. 200 ff.

611 Siehe zum Vorrang des zwingenden Völkerrechts vorne Rz. 192 ff.

612 *Epiney,* Jusletter^{III}, Rz. 8; vgl. auch *Jaag,* FS$^{\text{-Häfelin}}$, 290 f.

613 Siehe *Jaag,* FS$^{\text{-Häfelin}}$, 296.

614 Vgl. *Wullschleger,* BStR, 110; vgl. Rz. 285. Spannungsverhältnis liegt dabei auch darin, dass das Gesetzgebungsorgan als politisches Organ nicht immer dazu bereit und in der Lage ist, sämtliche Aufträge zu erfüllen (*Jaag,* FS$^{\text{-Hangartner}}$, 213); siehe zur Oppositions- und anderen Funktionen des Initiativrechts vorne Rz. 100 ff.

615 *Uebersax,* ZBl^{I}, 604; vgl. ferner hinten Rz. 291; *Rhinow,* ZBl, 345.

2.3 Untätigkeit des Gesetzgebers und Ersatzvornahme

288 Von einer *pflichtwidrigen Untätigkeit des Gesetzgebers* ist in Anlehnung an WULLSCHLEGER nur unter folgenden Voraussetzungen zu sprechen: Zunächst muss ein Regelungsdefizit zwischen dem Auftragsgehalt und der bestehenden Normierung im betroffenen Sachgebiet bestehen. Die zu regelnde Sache hat zudem entscheidungsreif zu sein, d.h., die notwendigen Entscheidgrundlagen (Kenntnisse) liegen vor. Sodann muss seit Annahme des Verfassungsauftrags zur Gesetzgebung eine bei pflichtgemässer Wahrnehmung der gesetzgeberischen Tätigkeit zur Erfüllung des Auftrags ausreichende oder explizit vorgegebene längere Frist verstrichen sein, ohne dass eine gesetzliche Regelung erging, die innerhalb des konkreten Auftragsrahmens liegt.[616] Allerdings besteht wie oben erwähnt keine Möglichkeit, die Bundesversammlung unmittelbar zur Vornahme einer rechtsetzenden Tätigkeit zu zwingen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob allenfalls Massnahmen existieren, die ausserhalb des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens ansetzen.

289 Bundesversammlung und Stimmberechtigte üben als Gesetzgebungsorgan gemäss Art. 148 Abs. 1 BV die oberste Gewalt im Bund aus. Es besteht kein übergeordnetes Organ oder Gemeinwesen, das aufsichtsrechtlich einschreiten oder eine Ersatzvornahme vornehmen könnte. Abgesehen von den Fällen ausdrücklicher Ermächtigung durch die Verfassung, wie namentlich im Rahmen des bundesrätlichen Notverordnungsrechts, besteht keine Möglichkeit, bei Untätigkeit der Bundesversammlung ersatzweise eine Regelung durch ein anderes staatliches Organ zu erlassen.[617] Dies dürfte mitunter einer der Beweggründe sein, die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative in den Initiativtext aufzunehmen, was vorliegende Arbeit hinten noch vertieft behandelt.[618]

---

616 Vgl. *WULLSCHLEGER,* BStR, 134 m.w.H., der seine Kriterien unter Berücksichtigung der zeitlichen Dimension des Gesetzgebungsverfahrens (112 ff.), der Voraussetzung der Kenntnis des zu regelnden Sachbereichs (119 ff.) und der Erfüllung des ermittelten Auftragsgehalts (122 ff.) ableitet. Nach *WALDMANN,* AISUF, 68 f. enthalten Gesetzgebungsaufträge der BV – abweichende Auslegungsresultate vorbehalten – grundsätzlich keine zeitlichen Vorgaben, weshalb der Zeitpunkt des gesetzgeberischen Handelns eher eine politische als eine rechtliche Frage darstellt.

617 *JAAG,* FS-Hangartner, 215, der auch darauf hinweist, dass die Kantone zumindest bei Bundeskompetenzen mit nachträglich derogatorischer Wirkung über die Möglichkeit verfügen, da sie Materie normieren dürfen, bis der Bund seine Kompetenz ausschöpft.

618 Siehe hinten zu den Beweggründen der vorläufigen Umsetzung Rz. 603 ff.

Ob allenfalls mittels Volksinitiative die Umsetzung eines Gesetzgebungsauftrags erzwungen werden kann, indem sie die (direkt anwendbare) Regelung gleich selbst in der Verfassung verankert, ist umstritten und zumindest aus verfassungstheoretischer Sicht wohl systemwidrig.[619] Als Beispielfall dafür gilt – auch wenn die Ablehnung von Volk und Ständen[620] in der Abstimmung vom 28. Februar 2016 die Frage etwas entschärfte – die Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer *(Durchsetzungsinitiative)*». Diese strebte die Umsetzung der Art. 121 Abs. 3–6 BV an, die mit der Annahme der Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» in die Verfassung eingefügt worden waren. Die Initiative sah vor, detaillierte, direkt anwendbare Regelungen in der Verfassung zu verankern. Die Zulässigkeit der Initiative gab einerseits wegen des Konflikts mit dem zwingenden Völkerrecht und andererseits wegen der Infragestellung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsordnung Anlass zu Diskussionen.[621] 290

Über den gerichtlichen Rechtsschutz bestehen nur sehr begrenzte Möglichkeiten, ersatzweise eine Regelung zu erreichen, deren Erlass durch den Gesetzgeber versäumt wurde. Eine *Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Bundesgericht* nach Art. 94 BGG gegen die Untätigkeit des Gesetzgebers trotz hinreichend präzisem und konkretem Gesetzgebungsauftrag ist gegenüber dem kantonalen Gesetzgeber gemäss neuerer Praxis unter gewissen Voraussetzungen zwar möglich,[622] fällt aber *auf Bundesebene ausser Betracht.*[623] Denkbar ist dagegen, dass Gerichte im Rahmen eines Einzelfalls bei Fehlen einer bundesgesetzgeberischen Regelung eine verfassungswidrige Rechtslage in den Kantonen korrigieren:[624] So trat z.B. die 291

619 *Jaag,* FS-Häfelin, 294; ablehnend zur Durchsetzungsinitiative *Uebersax,* ZBl[I], 600 ff.

620 BBl 2016 3716.

621 Der Bundesrat beantragte dem Parlament, die Initiative soweit für teilungültig zu erklären, als diese eine inhaltlich zu enge Definition des jus cogens beinhalte. Im Übrigen empfahl er die Initiative abzulehnen (BBl 2013 9459 u. 9472 ff.), ohne sich aber zur Problematik des gesetzesförmigen Verfassungsrechts zu äussern. Das Parlament folgte der bundesrätlichen Empfehlung (BBl 2015 2701 ff.); siehe BSK-BV-*Epiney/Diezig,* Art. 139 N 49; BSK-BV-*Achermann,* Art. 197 Ziff. 8 N 1; *Seferovic,* Volksinitiative, Rz. 168; *Müller K.,* FS-Thomann, 108 ff.; *Hangartner,* AJP, 703 ff.; ausführlich und gegen die Zulässigkeit argumentierend *Uebersax,* ZBl[I], 600 ff.

622 BGE 137 I 305 E. 2.1 ff. S. 310 ff. m.w.H. zur bisherigen Praxis, Literatur und Rechtsvergleich mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht; vgl. *Kölz/Häner/Bertschi,* Verwaltungsverfahren, Rz. 1681; vgl. ferner *Wyttenbach,* Umsetzung, 332 ff.

623 Laut BSK-BV-*Epiney,* Art. 190 N 45 wäre dafür eine Art *Verpflichtungsklage* vor Bundesgericht einzuführen.

624 *Jaag,* FS-Hangartner, 219 f.; ausführlich zur Möglichkeit richterlicher Intervention bei unerfüllten Gesetzgebungsaufträgen *Wullschleger,* BStR, 135 ff.; *Kaufmann,* ZStöR, 119 ff.

Praxis des Bundesgerichts während langer Zeit an die Stelle einer Regelung zum interkantonalen Doppelbesteuerungsverbot, deren Erlass der Bund trotz entsprechendem Verfassungsauftrag (Art. 46 Abs. 2 aBV bzw. Art. 127 Abs. 3 BV) versäumte.[625] Eine Schadenersatzpflicht für durch pflichtwidrige Untätigkeit des Gesetzgebers entstandene Schäden ist der schweizerischen Rechtsordnung dagegen bislang fremd.[626]

292 Von der pflichtwidrigen Untätigkeit (Nichterfüllung) abzugrenzen ist die *auftragswidrige Erfüllung* des Verfassungsauftrags zur Gesetzgebung (Schlechterfüllung). Wie letztere im Verhältnis zu den politischen Rechten zu beurteilen ist und inwiefern Rechtsschutzmöglichkeiten dagegen zur Verfügung stehen, behandelt die Arbeit an anderer Stelle.[627] Bei gänzlich fehlender Umsetzung, stellt sich die Frage, inwiefern neue, nicht direkt anwendbare Verfassungsartikel auf andere Weise Wirkung entfalten können.

3. Berücksichtigung vor der Umsetzung

293 Aufgrund unzureichender Bestimmtheit verpflichten nicht direkt anwendbare Verfassungsnormen als Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung das Parlament – im Falle einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung zusätzlich vorab den Bundesrat –, in einem bestimmten Sachgebiet oder auf ein spezifisches Ziel hin rechtsetzend tätig zu werden. Da der Erlass von Ausführungsbestimmungen stets eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt und die rechtsetzenden Organe zudem nicht zur Vornahme einer Umsetzung gezwungen werden können, stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Form derartigen Verfassungsartikeln vor ihrer (vorläufigen) Umsetzung eine Wirkung zukommt.

294 Mit ihrem Inkrafttreten werden die neuen Verfassungsnormen Teil der Rechtsordnung und erlangen Geltungskraft. Als Teil des geltenden Verfassungsrechts sind sie *im Rahmen der verfassungskonformen Auslegung* anderer Normen auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe *zu berücksichtigen*.[628] So haben die

625 SGK-*Vallender/Wiederkehr,* Art. 127 N 58 ff.; *Wullschleger,* BStR, 423 ff. m.Bsp.

626 *Jaag,* FS-Hangartner, 224, der rechtsvergleichend auf eine derartige Schadenersatzpflicht in der EG (der heutigen EU) hinweist.

627 Siehe hinten zum Rechtsschutz Rz. 480 ff. sowie zu den politischen Rechten Rz. 378 ff.

628 Siehe vorne zum Inkrafttreten Rz. 97 ff., allgemein zur Verfassungsauslegung Rz. 113 ff. u. zur Völkerrechtskonformität im Speziellen Rz. 152 ff.; vgl. BSK-BV-*Epiney,* Art. 5 N 37.

rechtsanwendenden Behörden und Gerichte nicht direkt anwendbare Verfassungsartikel immerhin als Auslegungshilfe miteinzubeziehen.[629] In Bezug auf spätere Umsetzungen sollten Gerichte – u.a. bei der Beurteilung der direkten Anwendbarkeit – den Präjudizierungsaspekt nicht ausser Acht lassen.[630]

4. Verfassungsauftrag zum Erlass von vorläufigem Ausführungsverordnungsrecht

In Abgrenzung zu anderen echten Verfassungsaufträgen zur Ausführungsgesetzgebung richten sich die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen in erster Linie[631] an den Bundesrat als Verordnungsgeber. Sie ermächtigen diesen auf Verfassungsstufe, in einem bestimmten Sachgebiet Verordnungsrecht zu erlassen. Zusammen mit der Hauptnorm geben die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung explizit oder implizit den *Umsetzungsrahmen* vor. Die Vorgaben stellen damit eine *Kompetenzgrundlage* zum Erlass von *selbständigen oder verfassungsunmittelbaren bundesrätlichen Sachverordnungen* dar.[632] Es handelt sich begrifflich um sog. *Verfassungsbefehle oder echte Verfassungsaufträge zur Verordnungsgebung*.[633] 295

Die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung sind hinsichtlich ihrer Ausgestaltung danach zu unterteilen, ob die dem Bundesrat erteilte Kompetenz nur resolutiv oder zusätzlich auch suspensiv bedingt ist, wobei der Eintritt der Bedingung[634] die Rechtswirksamkeit der Vorgabe eintreten (Suspensivbedingung) oder entfallen 296

629 Siehe BGE 131 V 9 E. 3.5.1.2 S. 16 f.; BGE 132 II 305 E. 4.3 S. 319 ff.; *Biaggini,* ZBl[I], 127; *Kaufmann,* ZStöR, 116 f. u. differenzierend 133 ff.; *Fuhrer,* Umsetzung, 132; SGK-*Müller R.P.,* Art. 195 N 13, der von einer sofortigen indirekten Wirkung spricht, welche die nicht direkt anwendbare Normen auf die Rechtsordnung entfalten.

630 Vgl. BGE 139 II 243 E. 10.5 S. 257; *Griffel,* ZBl, 66 ff.; siehe auch hinten Rz. 633 f.

631 Gegenüber der Bundesversammlung hat die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung eine gewisse Druckfunktion (vgl. *Biaggini,* OFK, [Vorb.]Art. 196/197 N 4; siehe vorne Rz. 106 f.).

632 Siehe hinten zum selbständigen Verordnungsrecht Rz. 428 ff. und zur vorläufigen Umsetzun Rz. 434 ff.; SGK-*Müller R.P.,* [Vorb.]Art. 196–197 N 19 f., spricht in dem Konnex von Delegationsnormen.

633 Siehe zur Qualifikation der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 282.

634 Unter Bedingung ist in Anlehnung an die verwaltungsrechtliche Terminologe das Abhängigmachen der Rechtswirksamkeit des Rechtsakts – vorliegend die Ermächtigung und Verpflichtung des Bundesrats zum Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht – von einem künftigen, ungewissen Ereignis zu verstehen (siehe zur Bedingung *Tschannen/Zimmerli/Müller,* Verwaltungsrecht, § 28 Rz. 92 f.).

(Resolutivbedingung) lässt. Während Art. 196 Ziff. 9 BV (1. Augustinitiative) und Art. 197 Ziff. 10 BV (Minderinitiative) die Ermächtigung und Verpflichtung des Bundesrats zum Erlass von Ausführungsbestimmungen an keine Suspensivbedingung knüpfen, statuieren die übrigen Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung in der Verfassung eine *suspensiv bedingte Verordnungskompetenz*.[635] Resolutiv bedingt sind dagegen sämtliche Vorgaben, da sie ihrer Natur nach vorläufigen Charakter aufweisen.[636] Entsprechend lassen sich die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung in zwei Formen, nämlich in einfach und doppelt bedingte Vorgaben, unterteilen.

4.1 Einfach bedingte Kompetenz

297 Ist der Auftrag in der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative nur hinsichtlich seines Erlöschens an eine Bedingung geknüpft, vermittelt er dem Bundesrat die dazu erforderliche *Verordnungskompetenz ab dem Inkrafttreten* der jeweiligen Verfassungsnorm. Derart resolutiv bedingt ausgestaltete Vorgaben finden sich *zweimal in der Verfassung,* nämlich in Art. 196 Ziff. 9 (1. Augustinitiative) und Art. 197 Ziff. 10 (Minderinitiative):

> *«Bis zum Inkrafttreten der geänderten Bundesgesetzgebung regelt der Bundesrat die Einzelheiten.»* (Art. 196 Ziff. 9 BV)
>
> *«Bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen erlässt der Bundesrat innerhalb eines Jahres nach Annahme von Artikel 95 Absatz 3 durch Volk und Stände die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.»* (Art. 197 Ziff. 10 BV)

298 Damit zählt die Hälfte aller bis anhin ergangener Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung zur einfach bedingt ausgestalteten Form.[637]

4.1.1 Hohe Umsetzungsquote

299 Der Bundesrat setzte die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung im Zusammenhang mit den zwei erwähnten Volksinitiativen um und zwar mit nachfolgenden Verordnungen:

---

635 BSK-BV-*Uebersax,* Art. 197 Ziff. 11 N 8 f.; SGK-*Ehrenzeller,* Art. 121*a* N 66 spricht im Kontext von Art. 197 Ziff. 11 (zur Masseneinwanderungsinitiative) von einem subsidiären Handlungsauftrag an den Bundesrat, das Bundesamt für Justiz von einer subsidiären Pflicht des Bundesrats zum Erlass von vorübergehendem Verordnungsrecht (BJ-MEI, 25).

636 Siehe zum Kriterium der Vorläufigkeit hinten Rz. 317 ff.

637 Siehe zu den Praxisfällen vorne Rz. 48 ff. und zur Resolutivbedingung hinten Rz. 317 f.

- Mit der *Verordnung vom 30. Mai 1994 über den Bundesfeiertag (SR 116)* setzte er die mit Annahme der 1. Augustinitiative am 26. September 1993 durch Volk und Ständen zu neuem Verfassungsbestandteil gewordenen Art. 116bis und Art. 20 Abs. 2 Uebest. aBV um. Sie trat am 1. Juni 1994 zusammen mit Art. 116bis aBV in Kraft.[638]
- *Mit der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften vom 20. November 2013 (VegüV)* setzte er die am 3. März 2013 von Volk und Ständen angenommene Minderinitiative (Art. 95 Abs. 3 und Art. 197 Ziff. 10 BV) um. Die VegüV trat am 1. Januar 2014 in Kraft.[639]

Der Bundesrat leistete damit bis anhin sämtlichen einfach bedingten Verfassungsaufträgen zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg Folge. Der derart ausgestaltete Verfassungsbefehl scheint – auch wenn die Aussagekraft wegen der geringen Fallzahl zu relativieren ist – eine Umsetzung auf Verordnungsstufe in der Praxis zu gewährleisten. 300

4.1.2 Problematik

Aus *rechtsstaatlich-gewaltenteiliger Sicht* ist die einfach bedingte Form der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung insofern problematisch, als der Bundesrat, in Abweichung von der üblichen Kompetenzordnung zur Gesetzgebung, die Erstumsetzung der Volksinitiative vornimmt. Derart ausgestaltete Verfassungsaufträge zur Rechtsetzung rücken den Bundesrat – anders als bei der nachfolgend umschriebenen suspensiv bedingten Form – im Vornherein an die Stelle des Parlaments. Eine unangemessen kurze einjährige Frist, wie in Art. 197 Ziff. 10 BV vorgegeben, raubt dem Parlament zusätzlich auch faktisch die Möglichkeit, dem bundesrätlichen Verordnungsrecht zuvorzukommen; eine Jahresfrist ist für den Erlass eines Bundesgesetzes schlicht unrealistisch und fördert im Verordnungsgebungsprozess die Fehleranfälligkeit.[640] 301

638 Vgl. SGK-*Gächter,* Art. 110 N 40; SHK-ArG-*Portmann/Petrovic,* Art. 20*a* N 4 f.

639 Siehe *Hochstrasser,* SSHW, Rz. 25 ff.; *Zihler,* ST, 46; zum Inkrafttreten Art. 33 VegüV.

640 Siehe zur rechtsstaatlich-gewaltenteiligen Problematik *Biaggini,* OFK, Art. 95 N 19; zur Dauer des Gesetzgebungsverfahrens hinten Rz. 541 f. sowie ausführlich zu den Wirkungen und Gefahren der vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 617 ff.

4.2 Suspensiv bedingte Ermächtigung

302 Sind die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen suspensiv bedingt ausgestaltet, verfügt der Bundesrat erst über eine Kompetenzgrundlage zum Erlass von verfassungsunmittelbarem Verordnungsrecht, wenn die *statuierte Suspensivbedingung* eingetreten ist. Dies trifft zu, wenn die Bundesversammlung innert der vorgegebenen Frist kein Ausführungsgesetz erlassen hat. Eine suspensiv bedingt ausgestaltete Vorgabe findet sich in der Verfassung in Art. 197 einerseits in Ziff. 9 (Zweitwohnungsinitiative) und andererseits in Ziff. 11 Abs. 2 (Masseneinwanderungsinitiative).

303 So lautet Art. 197 Ziff. 9 BV als Übergangsbestimmung zu Art. 75*b* BV (Inkrafttreten am 11. März 2012) wie folgt:

> «Tritt die entsprechende Gesetzgebung nach Annahme von Artikel 75*b* nicht innerhalb von zwei Jahren in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen über die Erstellung, Verkauf und Registrierung im Grundbuch durch Verordnung.» (Abs. 1)

304 Gestützt auf diese Sachverordnungskompetenz war der Bundesrat daher erst ermächtigt und verpflichtet, soweit erforderlich, Erstellung, Verkauf und Grundbuchregistrierung auf Verordnungsstufe zu regeln, falls am 11. März 2014 kein entsprechendes Ausführungsgesetz in Kraft stand. Das ausführende Zweitwohnungsgesetz (ZWG) trat erst am 1. Januar 2016 in Kraft,[641] weshalb der Bundesrat die *Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 (ZwVO)* erlassen und diese auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt hatte. Insofern erfüllte er den Verfassungsbefehl zur Verordnungsgebung.

305 Art. 197 Ziff. 11, die Übergangsbestimmung zu Art. 121*a* BV (Masseneinwanderungsinitiative), trat am 9. Februar 2014 in Kraft und lautet wie folgt:

> «Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121*a* drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.» (Abs. 2)

306 Die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative erfolgt vorerst in der Anpassung des Ausländergesetzes (AuG). Auf Geheiss des Bundesrats eröffnete das EJPD dazu am 11. Februar 2015 zum Vorentwurf der AuG-Änderungen ein

641 Art. 28 ZWG (BRB vom 4. Dezember 2015 [AS 2015 5668]) u. Art. 13 ZWV.

Vernehmlassungsverfahren mit Frist bis am 28. Mai 2015.[642] Im Anschluss an das parlamentarische Verfahren erliess die Bundesversammlung mit Beschluss vom 16. Dezember 2016 die AuG-Anpassungen an Art. 121*a* BV.[643] Die Dreijahresfrist war am 9. Februar 2017 abgelaufen, wogegen die Referendumsfrist noch bis am 7. April 2017 weiterlief. Die Inkraftsetzung der AuG-Änderung erfolgte dann auf den 1. Januar 2018.[644] Der Bundesrat erliess gestützt auf die Ermächtigungsklausel in Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 i.V.m. Art. 121*a* BV *kein vorläufiges Verordnungsrecht*. Ob der Bundesrat solches Verordnungsrecht in Abbildung der bereits ausgearbeiteten Gesetzesänderung für die Phase bis Ende 2017 allenfalls vorsorglich auf den 9. Februar 2017 hätte in Kraft setzen sollen und müssen, ist unklar und hängt u.a. davon ab, wie der Umsetzungsauftrag (insbesondere Suspensivbedingung und deren Erfüllung) zu interpretieren ist.[645] Im konkreten Anwendungsfall spielten beim Entscheid, vor Inkrafttreten der AuG-Anpassungen kein Verordnungsrecht mehr zu erlassen, wohl auch Praktikabilitätsüberlegungen eine gewichtige Rolle.

4.2.1 Suspensivbedingung

Die Suspensivbedingung (ausbleibende Inkraftsetzung eines entsprechenden Ausführungsgesetzes innerhalb der vorgegebenen Frist) in den jeweiligen Übergangsbestimmungen ist gemäss Wortlaut zwingender Natur und hat folgende Wirkungen, aus welchen *die Subsidiarität* klar hervorgeht: 307

- Setzt die Bundesversammlung als ordentliche Gesetzgeberin innert vorgegebener Frist ein Ausführungsgesetz in Kraft, fällt die Ermächtigung des Bundesrats zum Erlass von selbständigem Verordnungsrecht dahin.
- Erst wenn bis zum Fristablauf kein Ausführungsgesetz in Kraft getreten ist, hat der Bundesrat gestützt auf die Sachverordnungskompetenz in der Übergangsbestimmung[646] Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe zu erlassen. Denn erst der Bedingungseintritt aktiviert die entsprechende Kompetenz des Bundesrats. Die Gründe für den Bedingungseintritt sind dabei unerheblich.[647]

642 BS-EJPD-AuG, 1.

643 BBl 2016 8917 ff.; vgl. dazu *Uebersax,* Jusletter[I], Rz. 1 ff.

644 *Büchler,* Jahrbuch, 430 f.; *von Rütte,* Jahrbuch, 476 ff.

645 Vgl. *Uebersax,* Jusletter[I], Rz. 24; ferner *Büchler,* Jahrbuch, 430 f.

646 Siehe Art. 197 Ziff. 9 und Ziff. 11 BV und vgl. vorne Rz. 46 und Rz. 302 ff.

647 Vgl. BJ-MEI, 25.

a.) Bedingungseintritt

308 Der Wortlaut von Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 und Ziff. 11 Abs. 2 BV – den bisher einzigen zwei Anwendungsfällen – macht deutlich, wann die Bedingung erfüllt ist und wann nicht: Ausschlaggebend ist das *Inkraftstehen der Ausführungsgesetzgebung am Stichtag des Fristablaufs*. Die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs durch das Parlament in der Schlussabstimmung reicht folglich nicht aus, um die Aktivierung der bundesrätlichen Rechtsetzungspflicht entfallen zu lassen. Denn es gilt vor einer Inkraftsetzung – eine Dringlicherklärung vorbehalten – die hunderttägige Referendumsfrist und ein allfällig ergriffenes Referendum nach Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV abzuwarten.[648] Sofern nicht in der Gesetzesvorlage geregelt, bestimmt der Bundesrat – unter Beachtung weiterer Aspekte – den Zeitpunkt des Inkrafttretens.[649]

309 Die *Wahrscheinlichkeit des Bedingungseintritts* ist bei den bis anhin statuierten kurzen Fristen von zwei bis drei Jahren[650] zur Ausführungsgesetzgebung als relativ hoch einzustufen. So bezeichnete z.B. die Botschaft zur Zweitwohnungsinitiative die Zweijahresfrist für Erlass eines Ausführungsgesetzes für derart kurz, dass eine erste Umsetzung bloss auf Verordnungsweg möglich scheint.[651] Ein Blick auf die durchschnittliche Verfahrensdauer, die der Erlass einer grösseren Gesetzesvorlage benötigt,[652] und die bisherigen zwei Anwendungsfälle bestätigen diese Annahme: Das Zweitwohnungsgesetz (ZWG) trat am 1. Januar 2016 und damit rund dreiundzwanzigeinhalb Monate nach Fristablauf in Kraft;[653] die AuG-Änderungen traten am 1. Januar 2018 in Kraft und damit rund zehn Monate nach Fristablauf.[654]

b.) Folgen der Subsidiarität

310 Die Subsidiarität der Ermächtigung hat *Konsequenzen* für die Rechtsetzungszuständigkeit von Parlament und Regierung. Aktiviert erst der Bedingungseintritt die Kompetenz und die Verpflichtung zum Erlass von selbständigem Verordnungsrecht, so darf der Bundesrat im Umkehrschluss innerhalb der vorangehenden Frist

---

648 Siehe zur nachparlamentarischen Phase der Gesetzgebung hinten Rz. 534 ff.

649 Siehe zum Gesetzgebungsverfahren hinten Rz. 509 ff., zur Inkraftsetzung Rz. 539 f.

650 So sieht Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV (Zweitwohnungsinitiative) eine Zweijahresfrist und Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV (MEI) eine dreijährige Frist vor (vgl. *BOILLET,* ZSR, 112 f.).

651 BBl 2008 8765.

652 Die Verfahrensdauer beträgt zwischen *sechs und acht Jahren* (siehe dazu hinten Rz. 541).

653 Siehe Art. 28 ZWG (Fn. 641); zum Inkrafttreten SHK-ZWG-*JÄGER/HAUSER,* Art. 28 N 3.

654 Siehe zu den erforderlichen Daten vorne Rz. 305.

bis zum Bedingungseintritt mangels Kompetenz keine selbständigen Ausführungsverordnungen in Kraft setzen,[655] zumal auch Art. 182 BV dafür keine Grundlage bietet.[656] Bis zum Eintritt der Suspensivbedingung ist und bleibt die Rechtsetzungskompetenz allein dem Parlament vorbehalten. Insbesondere bei kurzen Fristen bis zum Bedingungseintritt kann das Parlament aber dazu neigen, das Gesetzgebungsverfahren nicht umgehend an die Hand zu nehmen, sondern zuerst die Ergebnisse des Verordnungsgebungsverfahrens abzuwarten, was mit der Inkaufnahme des Bedingungseintritts einhergeht und gewisse Gefahren mit sich bringen kann.[657]

311 Nur weil die Erlasskompetenz erst mit Ablauf der Erfüllungsfrist eintritt, bedeutet dies nicht, dass der Verfassungsauftrag den Verordnungsgeber nicht zu anderem Tätigwerden verpflichtet. Auch wenn die Kompetenz noch nicht aktiviert ist, beinhaltet der suspensiv bedingt ausgestaltete Verfassungsbefehl eine *Vorwirkung auf die Verordnungsgebung*. Während die Formulierung in Art. 197 Ziff. 9 BV (Zweitwohnungsinitiative) primär den Zeitpunkt des Bedingungseintritts signalisiert, nennt die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative zugleich bereits den Erfüllungszeitpunkt:

> «Ist die Ausführungsgesetzgebung […] nicht in Kraft getreten, so erlässt er auf diesen Zeitpunkt hin Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV; Hervorhebung und [] durch den Autor)

312 Entsprechend sind – zumindest bei wortgetreuer Auslegung von Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV – sämtliche für die Verordnungsgebung erforderlichen Massnahmen auf Bundesebene in einer Weise einzuleiten, dass sie im Falle des Bedingungseintritts auf den nachfolgenden Tag in Kraft treten können.[658] Wann der Bundesrat in solchen Fällen mit seiner Planung beginnen muss, hängt auch davon ab, ob und gegebenenfalls wie weit das Verfahren auf Erlass des Ausführungsgesetzes bereits fortgeschritten ist.[659] Theoretisch kann der Bundesrat eine vorläufige Ausführungsverordnung vor Bedingungseintritt erlassen und bloss deren Inkrafttreten auf den Bedingungseintritt terminieren. Liegen Eintritt der Suspensivbedingung und Ablauf der Referendumsfrist und damit das mögliche Inkrafttreten des Aus-

655 Siehe bzgl. Art. 197 Ziff. 11 BV (Masseneinwanderungsinitiative) BJ-MEI, 25.

656 Siehe ausführlich zu Art. 182 Abs. 2 BV Rz. 444 ff.

657 So setzte z.B. das Verfahren auf Erlass des ZWG erst nach Fertigstellung der ZwVO ein (siehe dazu hinten Rz. 564); siehe zur Parallelität der Rechtsetzungsaufträge hinten Rz. 319 f. sowie zur Gefahr der Präjudizierung durch die vorläufige Umsetzung Rz. 626 ff.

658 Vgl. SGK-*Ehrenzeller,* Art. 121*a* N 66; zu Art. 121*a* BV auch BJ-MEI, 25.

659 Vgl. dazu hinten Rz. 320 und 622 ff.

führungsgesetzes zeitlich nahe beieinander, verzichtete die Praxis zumindest im Falle von Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV auf den Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht.[660]

313 Setzt der Bundesrat vorläufiges Verordnungsrecht dagegen bereits vor Bedingungseintritt in Kraft, ist fraglich, ob diesem überhaupt Geltung zukommen kann, was nachfolgend kurz am Beispiel der Zweitwohnungsinitiative zu behandeln ist.

4.2.2 Gedanken zum Erlass der ZwVO

314 Die mit Abstimmung vom 11. März 2012 zum Verfassungsbestandteil gewordenen Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 und Art. 75*b* BV ermächtigen und verpflichten den Bundesrat zum Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht, wenn nach zwei Jahren keine Ausführungsgesetzgebung vorliegt. Der Wortlaut von Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV gibt klar vor, wann der Bundesrat ermächtigt und verpflichtetet ist Ausführungsbestimmungen zu erlassen, nämlich zwei Jahre nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative durch Volk und Stände und damit ab dem 11. März 2014. Der Bundesrat hatte jedoch zur Konkretisierung der Zweitwohnungsinitiative bereits nach 164 Tagen nach ihrer Annahme die Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 (ZwVO) erlassen und diese auf den 1. Januar 2013 – und damit vierzehn Monate und elf Tage vor Bedingungseintritt – in Kraft gesetzt (Art. 9 Abs. 1 ZwVO). Am 11. März 2014 existierte keine Ausführungsgesetzgebung (Bedingungseintritt). Für ihre Geltungsdauer *ab dem 11. März 2014* gilt die ZwVO daher ohne Zweifel als *vorläufige Umsetzung der Volksinitiative* im Sinne der vorliegenden Arbeit.

315 Für die vorangehende Phase vom 1. Januar 2013 bis zum 11. März 2014 *mangelt es* der Verordnung an der erforderlichen *Verfassungsgrundlage:* Eine abweichende – den vorzeitigen Verordnungserlass deckende – Auslegung von Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV scheint m.E. angesichts des klaren Wortlauts und der massiven Fristabweichung (Verkürzung) um mehr als die Hälfte als nicht vertretbar.[661]

---

660 Vgl. *UEBERSAX,* Jusletter[I], Rz. 24, wonach im Kontext von Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV – die wohl überformalistischen – Forderungen nach vorläufigem Verordnungsrecht ausblieben.

661 Weder das historische noch das systematische – und infolgedessen wohl auch nicht das teleologische – Auslegungselement sprechen in diesem Punkt für eine Abweichung vom Wortlaut. Namentlich mit Blick auf die Strukturprinzipien lässt sich festhalten, dass bereits das wortgetreue Verständnis sämtlicher Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung in einem Spannungsverhältnis zum Rechtsetzungsprimat des Parlaments steht. Eine darüberhinausgehende Beschneidung des parlamentarischen Einflusses im vorliegenden Fall – was die

Art. 182 Abs. 2 BV fällt, was die Arbeit hinten vertieft aufgreift, als Surrogat ebenfalls ausser Betracht.[662] Die Anwendung der ZwVO für die Phase vom 1. Januar 2013 bis zum 11. März 2014 wäre – nach der hier vertretenen Ansicht – daher nicht rechtmässig und darauf gestützt erlassene Verfügungen wären nicht juristisch durchsetzbar gewesen.[663]

316 Im Unterschied zu den anderen drei genannten Übergangsbestimmungen in der Verfassung enthält Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV (Zweitwohnungsinitiative) keine explizite zeitliche Beschränkung für die Geltung des Verordnungsrechts. Trotzdem sollte derart erlassenes Verordnungsrecht m.E. bloss bis zum Inkrafttreten der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung in Kraft bleiben dürfen. Nichtsdestoweniger hält Art. 9 Abs. 2 ZwVO explizit fest, dass sie bis *«zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 75b der Bundesverfassung»* gilt. Die zeitlich beschränkte Geltung (Vorläufigkeit) ist daher nachfolgend genauer zu betrachten.

4.3 Vorläufigkeit: Zeitlich beschränkte Kompetenz und Verordnungsgeltung

317 Zwei der vier bisherigen Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen zeigen die Vorläufigkeit (zeitlich beschränkte Geltung) der zu erlassenden Ausführungsbestimmungen explizit an, zum Teil samt Definition des Endzeitpunkts – «bis zum Inkrafttreten der Gesetzgebung».[664] Die letzte Wendung statuiert explizit den allgemein geltenden Grundsatz des Vorrangs von neu in Kraft getretenen Gesetzen im formellen Sinne gegenüber dem Verordnungsrecht.[665] Indem die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung die Geltungsdauer des selbständigen vorläufigen Verordnungsrechts auf diese Weise terminieren,[666] statuieren sie eine *Resolutivbedingung,* deren Eintritt die verfassungsrechtliche Ermächtigung und Verpflichtung des Bundesrats zum Erlass von vorläufigem Verordnungs-

---

Verkürzung bzw. Nichtbeachtung der Zweijahresfrist zweifellos darstellt – widerspricht dem Konzept der Einheit der Verfassung umso mehr. Vgl. ferner *GRIFFEL,* ZBl, 69 ff.

662 Siehe zu Art. 182 Abs. 2 BV hinten Rz. 444 ff.; vgl. z.B. *BOILLET/LAMMERS,* ZBl, 518 f. Die Einschätzung ist aber umstritten (SHK-ZWG-*WOLF/NUSPLIGER,* Einleitung, N 17).

663 Siehe zu den Rechtsfolgen hinten Rz. 475 ff.

664 Siehe Art. 196 Ziff. 9 und Art. 197 Ziff. 10 BV; vgl. ferner *BOILLET/LAMMERS,* ZBl, 517 f.

665 Vgl. z.B. *TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER,* Verwaltungsrecht, § 14 Rz. 1.

666 So spricht *NORER,* WBT, 28 bei der ZwVO – wenn auch im Bezug zu deren Art. 9 Abs. 2 – von auflösend bedingtem Verordnungsrecht und ferner *BIAGGINI,* OFK, Vorb. Art. 196/197 N 2 von *«Voraussetzungen und Bedingungen»*.

recht – unabhängig davon, ob er dieser zuvor nachgekommen ist oder nicht – entfallen lässt.[667]

318 Das Partizip «vorübergehend» vermittelt dieselben Grundsätze implizit, da es anzeigt, dass eine Ablösung des Verordnungsrechts durch ein späteres, den Verfassungsauftrag definitiv umsetzendes Bundesgesetz vorgesehen ist. Dies ergibt sich im Sinne einer systematischen Auslegung zudem auch aus der Platzierung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung in den Übergangsbestimmungen der Verfassung, die namentlich dem Erlass vorläufiger Regeln und der Ansetzung von Fristen für den Erlass von Ausführungsvorschriften dienen.[668] Bereits die Verankerung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative in den Übergangsbestimmungen indiziert m.E. infolgedessen, dass – selbst wenn die Norm keinen Endzeitpunkt enthält wie z.B. Art. 197 Ziff. 9 BV – dem ausführenden Verordnungsrecht nur eine vorläufige und nicht eine permanente Geltung zugedacht ist. Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass *alle Verfassungsaufträge zur vorläufigen Umsetzung resolutiv bedingt* sind.

4.3.1 Parallel laufende Rechtsetzungsaufträge

319 Der Vorrang des Ausführungsgesetzes gegenüber dem Verordnungsrecht – d.h. der Umstand, dass ein später erlassenes Bundesgesetz das Verordnungsrecht im Konfliktfall stets verdrängt – ergibt sich bereits aus der Normenhierarchie und dem Massgeblichkeitsgebot gemäss Art. 190 BV.[669] Die *wörtliche Aufführung* der vorläufigen Geltungsdauer im Normtext geht jedoch über die blosse Wiederholung des allgemeinen Grundsatzes der normenhierarchischen Vorrangregelung hinaus. Sie zeigt m.E. eine – allenfalls suspensiv bedingte – *Anordnung zur bundesrätlichen Erstumsetzung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des verfassungsrechtlichen Gesetzgebungsauftrags an die Bundesversammlung* an. Diese Schlussfolgerung ergibt sich in der Auslegung wie erläutert wohl aus der Platzierung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung in den Übergangsbestimmungen (Systematik), selbst wenn die explizite Nennung der Geltungsdauer in der Norm fehlen

667 Vgl. zu Recht kritisch zu Art. 196 Ziff. 10 BV *BIAGGINI,* OFK, Vorb. Art. 196/197 N 2, der in dem Kontext aus Rechtssicherheitsgründen eine förmliche Bereinigung für angezeigt hält.

668 Vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 5 Rz. 14; SGK-*MÜLLER R.P.,* Vorb. Art. 196–197 N 1 ff.; bzgl. Übergangsordnungen generell *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 344 ff.; siehe vorne zur systematischen Auslegung Rz. 148 ff. und zu den Übergangsbestimmungen Rz. 45.

669 Siehe vorne zur Normenhierarchie Rz. 13 und Rz. 450 sowie zum Massgeblichkeitsgebot Rz. 200 ff.

sollte.[670] Dieser Befund stünde zudem im Einklang mit den politischen Beweg- und Hintergründen der Initianten für die Verankerung einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung im Initiativtext.[671]

Die *Parallelität der beiden Rechtsetzungsaufträge* führt dazu, dass die Ausarbeitung von Ausführungsgesetz und vorläufigem Verordnungsrecht gleichzeitig erfolgen kann und sich gegenseitig beeinflusst. Ein bereits angelaufenes, aber voraussichtlich nicht fristgerecht abzuschliessendes Gesetzgebungsverfahren ist für das – zwecks Einhaltung der Umsetzungsfrist – erforderliche Verordnungsverfahren inhaltlich massgebend (Rechtsetzungsprimat des Parlaments) und entsprechend durch den Bundesrat zu berücksichtigen. Namentlich, wenn die Bundesversammlung die Ausführungsgesetzgebung bereits beschlossen hat und die Referendumsfrist abzuwarten ist, kann der Bundesrat eine gleichlautende oder zumindest ähnliche Regelung vorsorglich auf den Bedingungseintritt in Kraft setzen.[672] Dies kann, wie hinten noch zu zeigen sein wird, zu demokratietheoretischen Problemen und Mängeln führen, weshalb der Bundesrat wohl teilweise darauf verzichtete.[673] 320

4.3.2 Effektive Geltungsdauer (Praxis)

Nach der Herleitung der Vorläufigkeit und ihres Verständnisses im Rahmen des Verfassungsauftrags ist der Frage nachzugehen, was «vorläufig» in der Praxis in Zeit gemessen bedeutet. Dazu ermittelt die Arbeit für die bestehenden drei vorläufig erlassenen Verordnungen die effektive Geltungsdauer: 321

– Die gestützt auf Art. 20 Abs. 2 Uebest. aBV[674] erlassene *Verordnung über den Bundesfeiertag* vom 30. Mai 1994 (SR 116) trat am 1. Juni 1994 zusammen mit Art. 116bis aBV in Kraft und regelte den Bundesfeiertag vorübergehend alleine bis zum Inkrafttreten von Art. 20*a* Abs. 1 ArG (Revision vom 20. März 1998) am 1. August 2000, welcher den Bundesfeiertag den 322

670 Enthält ein Verfassungsartikel einen suspensiv bedingten Auftrag zum Erlass von Ausführungsverordnungen *ohne explizite Anzeige der Vorläufigkeit im Wortlaut,* ist per Auslegung der Norm (inkl. Hauptnorm) zu prüfen, ob darauf gestützt erlassenes Verordnungsrecht nur vorübergehend oder als definitive Rechtsgrundlage vorgesehen ist. Namentlich die systematische Einordnung der Norm – Fundstelle in der Verfassung (Übergangsbestimmungen; vorne Rz. 45) – spricht dabei für die Annahmen einer vorläufigen Regelung.

671 Siehe zu den Beweggründen hinten Rz. 603 ff.

672 Siehe *Uebersax,* Jusletter^{I}, Rz. 24 sowie *Boillet,* ZSR, 113 ff.

673 Siehe vorne zum Bsp. der Minderinitiative Rz. 312 u. hinten bei den Gefahren Rz. 623 f.

674 Art. 116bis und Art. 20 UeBest. aBV entspricht Art. 110 Abs. 3 und Art. 196 Ziff. 9 BV.

Sonntagen gleichstellt.[675] Die Verordnung über den Bundesfeiertag kommt so berechnet auf eine vorläufige *Geltungsdauer von sechs Jahren und zwei Monaten*. Es liegt jedoch insofern eine spezielle Konstellation vor, als die vom Bundesrat eigentlich vorgesehene und verabschiedete Gesetzesvorlage im Parlamentsbetrieb stecken blieb und dafür Art. 116bis aBV im Rahmen der Totalrevision 1999 überarbeitet wurde.[676] Das zu Art. 116bis aBV sowie der Verordnung gehandhabte Regime zur Lohnfortzahlungspflicht fand neu Eingang in Art. 110 Abs. 3 BV und die Verordnung blieb weiterhin in Kraft und ist dies bis heute (2019).[677] Die Wiederholungschance solcher Konstellationen ist m.E. gering, weshalb die Arbeit bezüglich der Geltungsdauer auf die ArG-Revision abstellt.

323 – Der Bundesrat erliess zur Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative vorab die *Verordnung über Zweitwohnungen* vom 22. August 2012 (ZwVO), die am 1. Januar 2013 in Kraft trat. Das nachfolgende Zweitwohnungsgesetz (ZWG) inklusive -verordnung (ZWV) trat am 1. Januar 2016 in Kraft.[678] Die ZwVO kommt so berechnet auf eine *dreijährige Geltungsdauer,* wovon die Rechtmässigkeit der ersten vierzehn Monate und elf Tage umstritten ist; m.E. hätte die ZwVO damit insgesamt nur zweiundzwanzig Monate gelten dürfen.[679]

324 – Die in Anwendung von Art. 95 Abs. 3 und Art. 197 Ziff. 10 BV erlassene *VegüV* trat am 1. Januar 2014 in Kraft und gilt seither. Sie soll durch die geplante Aktienrechtsrevision (OR) ersetzt werden. Diese wird aber voraussichtlich kaum vor dem Jahre 2023 in Kraft treten.[680] Die VegüV käme damit auf eine Geltungsdauer von *neun oder mehr Jahren*.

325 Die vorläufigen Verordnungen galten in den bisherigen Fällen für eine Dauer *zwischen drei und etwas mehr als sechs Jahren* bzw. zwischen knapp zwei und etwas mehr als sechs Jahren.[681] Die VegüV wird angesichts der andauernden Aktienrechtsrevision aber voraussichtlich deutlich länger gelten.

---

675 SHK-ArG-*Portmann/Petrovic,* Art. 20*a* N 5; SGK-*Gächter,* Art. 110 N 40.

676 Siehe *Biaggini,* OFK, Art. 110 N 14; AB^{1998}-N, S. 334.

677 Vgl. Art. 116bis aBV, 110 Abs. 3 BV und Art. 1 Abs. 3 Verordnung über den Bundesfeiertag; *Biaggini,* OFK, Art. 110 N 14 u. Art. 196 Ziff. 9 N 1; BSK-BV-*Cardinaux,* Art. 110 N 49; ferner BGE 136 I 290 E. 2.1 S. 291.

678 Art. 28 ZWG (Fn. 641) u. Art. 13 ZWV; siehe SHK-ZWG-*Jäger/Hauser,* Art. 28 N 3.

679 Siehe zur Einstufung der ZwVO vorne Rz. 55 ff. und Rz. 314 ff.; vgl. hinten Rz. 452 ff.

680 Einschätzung gemäss Mail von *Karin Poggio,* Projektleiterin Aktienrechtsrevision (EJPD/BJ/Eidg. Amt für das Handelsregister) vom 25. März 2019.

681 Jahresdifferenz ergibt sich je nach Ansicht zur ZwVO; siehe zur Wertung vorne Rz. 55 ff.

Im Kontext der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative wäre theoretisch der Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht für eine kürzere – knapp zehnmonatige – Geltungsdauer vom 9. Februar 2017 bis zum Inkrafttreten der AuG-Änderungen am 1. Januar 2018 möglich gewesen. Der Bundesrat hatte dies allerdings unterlassen.[682] Alleine daraus darf m.E. nicht abgeleitet werden, dass der Bundesrat vorläufiges Verordnungsrecht stets nur für eine gewisse Mindestdauer erlässt und bei einer potenziell kürzeren Geltungsdauer – obwohl Vorsichtsüberlegungen dafür sprechen[683] – davon absieht. 326

4.4 Inhaltliche Umsetzungvorgaben und mögliche Schranken des Völkerrechts

Die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiativen ermächtigen den Bundesrat auf Verfassungsstufe beschränkt auf ein bestimmtes Sachgebiet zum Erlass von Verordnungsrecht. Der inhaltliche Umsetzungsrahmen ist durch Auslegung der Verfassungsbestimmung (Hauptnorm und Übergangsbestimmung) zu ermitteln. Soweit durch die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung nicht explizit eingeschränkt, sollte der Bundesrat dabei – von der Normstufe und den Fristen abgesehen – inhaltlich denselben Umsetzungsauftrag wie die Bundesversammlung erhalten. Dies ist insofern naheliegend, als der Bundesrat bloss ersatzweise, d.h. anstelle der Bundesversammlung, den Auftrag in Rechtssätze giessen soll, jedoch zur Festlegung des Umsetzungsauftrags unabhängig vom Erlassorgan das gleiche methodische Vorgehen gilt. Inwiefern sich dann aber die erwähnte unterschiedliche Normstufe im Rahmen der Verfassungsauslegung respektive auf den Umsetzungsrahmen auswirken kann, ist noch zu untersuchen. Zumindest in Bezug auf eine spätere Durchsetzung der Ausführungsnormen – davon ausgehend, dass nicht bewusst toter Buchstabe geschaffen werden soll – unterscheiden sich die faktischen Gestaltungsmöglichkeiten des Bundesrats erheblich von denjenigen der Bundesversammlung: Obwohl beide Organe die Verfassung und das Völkerrecht zu beachten haben, wird die Bundesversammlung hinsichtlich der Anwendbarkeit der von ihr erlassenen Ausführungsgesetzesnormen angesichts der Schubert-Praxis faktisch nur durch das zwingende Völkerrecht und die Bestimmungen zentraler Menschenrechtsverträge, namentlich die EMRK, begrenzt. Selbständige 327

682 Siehe zur Umsetzung der MEI vorne Rz. 52 und Rz. 306 sowie hinten Rz. 623.

683 Siehe zu den diesbezüglich bestehenden Gefahren hinten Rz. 623 f.

Ausführungsverordnungen des Bundesrats finden dagegen bei gerichtlicher Überprüfung ihrer Verfassungsmässigkeit im Verletzungsfalle keine Anwendung.[684]

328 Bei der Ermittlung des Auftrags zur vorläufigen Umsetzung existiert im Unterschied zu demjenigen zur Umsetzung auf Gesetzesstufe zumindest eine zusätzliche Verfassungsnorm, die zu Kollisionen führen kann: der allgemeine *Gesetzesvorbehalt* nach Art. 164 BV. Auf diesen und besondere Vorbehaltsnormen geht die Arbeit erst im nachfolgenden VIII. Kapitel vertieft ein.

5. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

329 Die mit Annahme der Volksinitiative durch Volk und Stände neu in Kraft getretenen Verfassungsartikel erfordern für ihre Anwendung durch die Verwaltungs- und Justizbehörden in der Regel den Erlass von Ausführungsnormen auf Gesetzes- und/oder Verordnungsstufe. Sie beauftragen insoweit Rechtsetzungsorgane und enthalten damit stets einen *Umsetzungsauftrag*. Im Normalfall handelt es sich um sog. Gesetzgebungs- oder Verfassungsaufträge oder deutlicher: V*erfassungsaufträge zur Gesetzgebung*. Diese verpflichten das Parlament, in einem bestimmten Sachgebiet oder auf ein spezifisches Ziel hin rechtsetzend tätig zu werden. Die Pflicht trifft dabei nicht nur die Bundesversammlung, sondern auch andere an der Gesetzgebung beteiligte Organe und richtet sich in der Praxis oft zuerst einmal an die Exekutive (Rz. 278 ff.).

330 Die rechtliche *Bindungswirkung von Verfassungsaufträgen zur Gesetzgebung* ist in der Praxis bescheiden: Sie können das Gesetzgebungsverfahren zwar initiieren, dessen Abschluss aber nicht erzwingen. Es besteht kein wirksames Mittel, um zu gewährleisten, dass das Parlament dem Auftrag nachkommt oder die materiellen Vorgaben nicht verwässert (Rz. 283 ff.). Zudem besteht – abgesehen von den Fällen ausdrücklicher Ermächtigung durch die Verfassung wie der bundesrätlichen Notverordnungskompetenz – keine Möglichkeit, bei Untätigkeit des Parlaments eine Regelung ersatzweise durch ein anderes staatliches Organ zu erlassen. Dies dürfte mitunter einer der *Beweggründe* sein, weshalb Initianten eine *Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative in den Initiativtext aufnehmen,* zumal die Rechtsverweigerungsbeschwerde an das Bundesgericht ausser Betracht fällt (Rz. 289 ff.).

684 Siehe zum Rechtsschutz hinten Rz. 480 ff.

Die *Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung* richten sich nicht unmittelbar an die Bundesversammlung, sondern in erster Linie an den Bundesrat als Verordnungsgeber. Gegenüber dem Parlament entwickeln sie allenfalls eine indirekte Wirkung, indem sie den Druck zum Erlass formell-gesetzlicher Regelungen erhöhen. Die Vorgaben ermächtigen den Bundesrat auf Verfassungsstufe, beschränkt auf ein bestimmtes Sachgebiet zum Erlass von Verordnungsrecht. Es handelt sich bei dieser Kompetenz zum Erlass von selbständigem Sachverordnungsrecht um einen *sog. echten Verfassungsauftrag zur Verordnungsgebung* (Rz. 295). Dabei existieren *zwei Formen* – die Vorgaben sind entweder einfach oder doppelt bedingt ausgestaltet: 331

- *Einfach – weil bloss resolutiv – bedingte Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung* finden sich zurzeit in Art. 196 Ziff. 9 (1. Augustinitiative) sowie in Art. 197 Ziff. 10 (Minderinitiative) BV. In beiden Fällen führte der einfach bedingt ausgestaltete Verfassungsbefehl zum Erlass einer bundesrätlichen Verordnung (Bundesfeiertagsverordnung und die VegüV). Die Form der Vorgabe der vorläufigen Umsetzung scheint – auch wenn die Aussagekraft aufgrund der geringen Fallzahl zu relativieren ist – eine rasche Umsetzung der Volksinitiative zu gewährleisten. Sie ist aber aus rechtsstaatlich-gewaltenteiliger Hinsicht problematisch; denn sie setzt den Bundesrat von vornherein an die Stelle der Bundesversammlung, der ordentlichen Gesetzgeberin (Rz. 297 ff.). 332
- Die übrigen bisher existierenden Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung, nämlich Ziff. 9 Abs. 1 (Zweitwohnungsinitiative) sowie Ziff. 11 Abs. 2 (Masseneinwanderungsinitiative) von Art. 197 BV sind *zusätzlich suspensiv und damit doppelt bedingt ausgestaltet*. Die bundesrätliche Verordnungskompetenz besteht folglich erst ab Eintritt der in der Verfassung festgelegten Bedingung. Bedingung für die Verordnungskompetenz des Bundesrats war in beiden Fällen, ob am Stichtag des Fristablaufs ein Ausführungsgesetz in Kraft getreten war oder nicht (Subsidiarität der Verordnungsgebung; Rz. 302 ff.). Aufgrund der bis anhin vorherrschenden kurzen Fristen von zwei bis drei Jahren ist die Eintrittswahrscheinlichkeit solcher Suspensivbedingungen als relativ hoch einzustufen, was der Bedingungseintritt bei den bisherigen Anwendungsfällen bestätigt (Rz. 309). Bei suspensiv bedingten Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung darf der Bundesrat mangels entsprechender Kompetenz *vor Bedingungseintritt* keine selbständigen Ausführungsverordnungen in Kraft setzen. Die *Rechtsetzungskompetenz* bleibt bis zu diesem Zeitpunkt allein *dem Parlament vorbehalten*. Der suspensiv bedingt ausgestaltete Verfassungsbefehl beinhaltet aber eine *Vorwirkung auf die Verordnungsgebung:* Die Exe- 333

kutive muss die erforderlichen Massnahmen auf Bundesebene so einleiten, dass sie die Ausführungsverordnung im Falle des Bedingungseintritts auf den nachfolgenden Tag in Kraft setzen kann (Rz. 310 ff.). Setzt er das vorläufige Verordnungsrecht dagegen vorzeitig in Kraft, kommt diesem bis zum Bedingungseintritt – so m.E. zumindest im Falle der Zweitwohnungsverordnung (ZwVO) für die Phase vom 1. Januar 2013 bis zum 11. März 2014 – keine Geltung zu (Rz. 314 ff.).

334 Die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung bestimmen, dass den gestützt auf sie erlassenen *Ausführungsbestimmungen* nur *zeitlich beschränkte Geltung* zukommt. Zum Teil geschieht dies ausdrücklich über die Definition des Zeitpunkts des Ausserkrafttretens («bis zum Inkrafttreten der Gesetzgebung»). Teilweise vermittelt zumindest das Partizip «vorübergehend» implizit, dass eine Ablösung des Verordnungsrechts durch das nachfolgende ausführende Bundesgesetz vorgesehen ist (Rz. 317 f.). Die Vorläufigkeit der bundesrätlichen Erstumsetzung verdeutlicht gleichzeitig *die Weitergeltung des Verfassungsauftrags zur Gesetzgebung an die Bundesversammlung*. Die *Parallelität der beiden Rechtsetzungsaufträge* führt bei zugleich erfolgenden Rechtsetzungsverfahren zur gegenseitigen Beeinflussung. Ein bereits angelaufenes, aber voraussichtlich nicht fristgerecht abzuschliessendes Gesetzgebungsverfahren ist für das zwecks Einhaltung der Umsetzungsfrist erforderliche Verordnungsverfahren wegleitend und entsprechend zu berücksichtigen. Namentlich wenn das Parlament die Ausführungsgesetzgebung bereits beschlossen hat und nur die Referendumsfrist abzuwarten ist, kann der Bundesrat eine gleichlautende oder zumindest ähnliche Regelung vorsorglich auf den Bedingungseintritt in Kraft setzen. Dies birgt aber im Falle einer Referendumsannahme an der Urne demokratietheoretische Gefahren (Rz. 319 f.). Die *Geltung des vorläufigen Verordnungsrechts* belief sich in den bisherigen Anwendungsfällen auf eine Dauer *zwischen drei und rund sechs Jahren*. Bei der VegüV werden es jedoch gut neun oder mehr Jahre Geltung werden (Rz. 321 ff.).

335 Der sachgebietsspezifische *Umsetzungsrahmen* ist jeweils *durch Auslegung der neuen Verfassungsartikel* (Hauptnorm und Übergangsbestimmung mit Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung) *zu ermitteln*. Der Bundesrat erhält dabei inhaltlich grundsätzlich denselben Umsetzungsauftrag erteilt wie die Bundesversammlung. In Bezug auf eine spätere Durchsetzung der Ausführungsnormen unterscheiden sich die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundesrats aber von denjenigen des Parlaments: Obwohl beide Organe die Verfassung und das Völkerrecht zu beachten haben, wird die Bundesversammlung hinsichtlich der Anwendbarkeit der von ihr erlassenen Ausführungsgesetzgebung infolge der Schubert-Praxis faktisch nur

durch das zwingende Völkerrecht und die Bestimmungen zentraler Menschenrechtsverträge (EMRK) begrenzt. Selbständige Bundesratsverordnungen finden dagegen bei gerichtlicher Überprüfung ihrer Verfassungsmässigkeit im Verletzungsfalle keine Anwendung (Rz. 327 f.).

VIII. Gesetzesvorbehalte: Mögliche Schranken für die vorläufige Umsetzung?

1. Ausgangslage und Zielsetzung

336 Über das Gesetzmässigkeitsprinzip in Art. 5 Abs. 1 BV bindet die Verfassung staatliches Handeln an das Recht, wobei das jeweilige Recht vom zuständigen Organ in hinreichender Bestimmtheit erlassen sein muss. Die Verfassung konkretisiert diese Vorgabe auf Bundesebene in Art. 164 Abs. 1 Satz 1, wonach *sämtliche wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes* und damit auf formell-gesetzlicher Stufe zu erlassen sind.[685] Die verfassungsrechtliche Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative fordert jedoch den Erlass von Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe. Das vorliegende Kapitel überprüft daher das Verhältnis zwischen der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung und den verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalten. Fraglich ist dabei, ob und wie die unterschiedlichen Gesetzesvorbehalte bei der Ermittlung des Inhalts der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung zu gewichten sind und ob sie *allenfalls inhaltliche Schranken* für die vorläufige Umsetzung der Volksinitiative bilden. Dazu stellt die Arbeit die Funktion und die verschiedenen Ausgestaltungen des Gesetzesvorbehalts vor, bevor sie auf den Normwiderspruch zur besagten Vorgabe und die Frage nach einer Konfliktlösung eingeht.[686]

2. Demokratische Legitimation (Funktion)

337 Indem die Verfassung (Art. 164 Abs. 1 BV) – wie übrigens auch Art. 22 Abs. 1 ParlG – verlangt, dass wichtige Rechtssätze in Form des Bundesgesetzes zu fassen sind, gewährleistet sie die *demokratische Legitimation in zweifacher Hinsicht:* Einerseits soll bloss das Parlament, bestehend aus den demokratisch gewählten Volks- und Kantonsvertretern, wichtige Materien regeln dürfen; insofern gilt ein *sog. Parlaments- oder Gesetzgebervorbehalt.*[687] Andererseits sollen die entsprechenden Erlasse der demokratischen – wenn auch aufgrund der fakultativen Natur

685 BGE 141 II 169 E. 3.1 f. S. 171 f.; ausführlich BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 1 ff.

686 Siehe zum besonderen Gesetzesvorbehalt Rz. 346 ff. und zum Normkonflikt Rz. 351 ff.

687 SGK-*Tschannen,* Art. 164 N 6; für den Begriff des Gesetzgebervorbehalts *Errass,* Kooperative, § 10 Fn. 1400.

des Referendums (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV) oft bloss stillschweigenden – Mitbestimmung des Stimmvolks unterliegen.[688]

Die erhöhte demokratische Legitimation des Parlaments gegenüber dem Bundesrat als Verordnungsgeber gründet dabei namentlich auf folgenden Aspekten: Die Besetzung erfolgt mittels *direkter* – zur Konstituierung der Volksvertretung vorgesehener – *Volkswahl;*[689] die daraus resultierende Zusammensetzung des Parlaments bildet in groben Konturen die Stärkeverhältnisse innerhalb des in der Stimmbevölkerung vorhandenen politischen Spektrums ab. Sie gewährleistet damit die *Einbindung der relevanten politischen Kräfte in den Gesetzgebungsprozess unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Stärke*. Abgesehen von den Parlamentsbeschlüssen spiegelt sich dieser Gedanke z.B. auch darin wider, dass sich die Zusammensetzung der Ratskommissionen und die Zuteilung des Kommissionspräsidiums nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat richten, wobei zusätzlich Amtssprachen und Landesgegenden soweit möglich angemessen zu berücksichtigen sind.[690] Ferner gewährleistet die Pflicht, bei der Erarbeitung bundesgesetzlicher Regeln im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV eine Vernehmlassung durchzuführen, den Kantonen, den politischen Parteien und weiteren interessierten Kreisen die Chance, sich zum Vorentwurf zu äussern.[691] Eine vertiefte Behandlung der Eigenheiten und Vorzüge des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erfolgt hinten.[692] 338

Das parlamentarische Gesetzgebungsvorrecht (Parlamentsvorbehalt) ist zugleich auch Verpflichtung: Die Bundesversammlung hat wichtige rechtspolitische Wertungen und Entscheide selbst vorzunehmen; insofern schützt der Parlamentsvorbehalt das Wahlvolk vor der Gefahr, dass seine Vertreter sich als Parlament ihrer Aufgabe mittels Delegation selbst entäussern.[693] Eine Entäusserung würde das Volk um die Referendumsmöglichkeit und damit um sein Vetorecht – inklusive der damit einhergehenden und nicht zu unterschätzenden Vorwirkung auf den Gesetzgebungsprozess – bringen. Das fakultative Referendum für Bundesgesetze 339

688 *SÄGESSER,* Bundesbehörden, Rz. 445 f.; SGK-*TSCHANNEN,* Art. 164 N 6.

689 Vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 35 Rz. 2; BSK-BV-*TURNHERR,* Art. 148 N 4.

690 Art. 43 Abs. 3 ParlG. Dabei kommt gemäss Art. 15 Abs. 1 GRN das Proporzverteilungssystem gemäss Art. 40 f. BPR zur Anwendung; ParlG-Komm.-*LÜTHI,* Art. 43 N 20 ff.

691 Art. 3 Abs. 1 Bst. b u. Art. 4 VlG; siehe zum Vernehmlassungsverfahren hinten Rz. 515 ff.

692 Siehe zum Gesetzgebungsverfahren ausführlich hinten Rz. 509 ff.

693 Siehe *BIAGGINI,* OFK, Art. 164 N 3; BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 164 N 4; *SEILER,* Gewaltenteilung, 336 sprach in dem Kontext von Regelungsgebot und Delegationsverbot des Parlaments.

dient als Genehmigungserfordernis wiederum der Sicherstellung der demokratischen Legitimation wichtiger rechtsetzender politischer Entscheidungen.[694] Was inhaltlich als wichtig im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV gilt, ist Thema der nachfolgenden Ausführungen.

3. Materieller Gesetzesvorbehalt

340 Ob ein Regelungsgegenstand der Gesetzesform bedarf, ergibt sich laut Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV anhand des materiellen Inhalts und dessen Wichtigkeit. Die wohl vorherrschende Lehre bezeichnet diese Wichtigkeitsklausel deshalb zu Recht als sog. materiellen Gesetzesvorbehalt.[695] Die Verfassung enthält dabei keine abstrakte Definition zur Unterscheidung von Wichtigem und Unwichtigem, sondern bloss eine exemplarische Aufzählung von Regelungsmaterien (Art. 164 Abs. 1 Satz 2 Bst. a–g BV[696]), die jedenfalls als wichtig gelten. Aus den mit diesem Katalog und den besonderen Gesetzesvorbehalten zum Ausdruck gebrachten Wertungen des Verfassungsgebers sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum kantonalen Staatsrecht – welche den Katalog massgeblich geprägt hat – lassen sich aber die nachfolgenden *Anhaltspunkte (Konkretisierungshilfen)* dazu ableiten: Als Indikator für die Wichtigkeit der Materie gilt demnach, wenn der Regelungsgegenstand …

- massgeblich in eine bestehende Rechtsstellung der Adressaten eingreift;
- eine grosse Zahl von Adressaten und/oder Sachverhalten betrifft;
- bedeutende finanzielle Auswirkungen für den Bund zur Folge hat;
- die vertikale Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen den Kantonen erfasst;
- sich mit der Organisation von Behörden und den Verfahren befasst;
- besonders umstrittene Fragen zum Gegenstand hat;
- erheblich von grundlegenden Prinzipien und Regeln abweicht, neue im Sinne von unüblichen Normen schafft oder aus anderen Gründen zentrale politische Entscheide darstellt.[697]

---

694 Siehe zum Referendum hinten Rz. 535 ff.; vgl. SGK-*Ehrenzeller/Nobs,* Art. 141 N 12; BSK-BV-*Epiney/Diezig,* Art. 141 N 9; ferner *Hangartner/Kley,* Rechte, Rz. 340 ff.

695 Dazu SGK-*Tschannen,* Art. 164 N 4; BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 6 f.

696 Ausführlich zum Katalog *Feuz,* ASR, 118–92; kürzer SGK-*Tschannen,* Art. 164 N 14 ff.

697 Zum Ganzen m.Hw. zu Praxis und Literatur BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 8 ff.

Je nach Sachbereich kommt den aufgeführten Aspekten unterschiedliche Tragweite zu. Manche überschneiden sich oder kommen in Kombination vor, und teils ergibt sich die Wichtigkeit auch erst aus der Kombination verschiedener Punkte. Letzten Endes bedarf es stets einer *Gesamtbeurteilung im Einzelfall*.[698] Dabei können der Vergleich mit ähnlichen Bestimmungen und Analogien mit den besonderen Gesetzesvorbehalten zu einer klareren Beurteilung in der Abwägung beitragen.[699] Der materielle Gesetzesvorbehalt in Art. 164 Abs. 1 BV darf aber nicht dahingehend interpretiert werden, dass in wichtigen Regelungsbereichen jedes Detail und jede Einzelfrage und Konkretisierung im Gesetz selbst zu verankern sind; es geht vielmehr um die Vornahme der grundlegenden rechtspolitischen Entscheide: Das Parlament hat im Bundesgesetz die zentralen Inhalte so weit vorzugeben, dass sich sowohl für die Normadressaten wie auch für eine allfällige Ausführung auf Verordnungsstufe hinreichend präzise Vorgaben entnehmen lassen.[700] 341

Neben dem Wichtigkeitskriterium können zur Bestimmung der erforderlichen Normstufe auch *Praktikabilitätsüberlegungen* miteinbezogen werden, wie die Eignung des Erlassorgans oder das Flexibilitäts- und Innovationsbedürfnis. Diesen kommt aber aufgrund des Wortlauts und der demokratischen Funktion von Art. 164 BV im Vergleich zum Wichtigkeitskriterium nur eine nachrangige Bedeutung zu.[701] Alleine der Umstand, dass der Bundesrat ausführendes Verordnungsrecht schneller erlassen kann (Praktikabilitätsüberlegung) als das Parlament ein Ausführungsgesetz,[702] reicht daher m.E. auch unter dem Blickwinkel der praktischen Konkordanz nicht aus, um den Einwand des Gesetzesvorbehalts nach Art. 164 Abs. 1 BV bei der Festsetzung des Umsetzungsauftrags zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen zu entkräften.[703] 342

Die Vorgabe, wichtige Regelungen auf Gesetzesstufe zu erlassen, verlangt, dass die Normierung des Wichtigen auch mit hinreichender Bestimmtheit erfolgt. Die *Normdichte* ist hinreichend, wenn sie die rechtsstaatlichen Anforderungen erfüllt, die sich aus dem Legalitätsprinzip ergeben: Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit, 343

698 Siehe dazu BGE 130 I 1 E. 3.4.2 S. 7; *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 231 ff.

699 So *FEUZ,* ASR, 103; BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 164 N 10; vgl. *BÜRKI,* ASR, 174.

700 BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 164 N 10; im Ergebnis so auch ParlG-Komm.-*ODERMATT/TOPHINKE,* Art. 22 N 10.

701 Dazu *BÜRKI,* ASR, 176 f.; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 2723; ausführlich *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 240 ff. mit Literaturangaben in Fn. 650.

702 Siehe zur Erlassdauer von Gesetz und Verordnung hinten Rz. 541 ff. u. Rz. 594 ff.

703 Vgl. vorne zur Verfassungsauslegung Rz. 113 ff., insb. zur praktischen Konkordanz Rz. 169 ff. sowie zur Auslegung i.w.S. Rz. 184 ff.

Rechtsgleichheit und Realisierungssicherheit. Die Anforderungen können je nach Regelungsgegenstand unterschiedlich ausfallen. Der Grad der Normdichte hängt namentlich von den Adressaten, der Eingriffsschwere, der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte sowie von der Komplexität und Vorhersehbarkeit der im Einzelfall notwendigen Entscheide ab.[704]

344 Das Kriterium der *Normstufe* berührt zwangsläufige auch die *vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen:* Die vorläufige Umsetzung erfolgt anstelle der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung und regelt damit eine Materie auf Verordnungsstufe, die sonst eine Normierung im formellen Gesetz erfährt. Folglich stellt sich automatisch die Frage nach der Rechtmässigkeit der Normstufe (Widerspruch zum Gesetzesvorbehalt). Diese Frage kann die vorläufige Umsetzung je nach Regelungsmaterie neben dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt von Art. 164 Abs. 1 BV zusätzlich betreffend weitergehende besondere Gesetzesvorbehalte aufwerfen. Die Arbeit zeigt in den nachfolgenden Titeln vorab die verschiedenen Gesetzesvorbehalte auf und klärt anschliessend ihre Wirkung auf die vorläufige Umsetzung.

345 Die *Normdichte* ist primär bei der Auslegung der Verfassungsnorm von Bedeutung, namentlich bei der Beurteilung ihrer direkten Anwendbarkeit.[705] Sie bildet bei der vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative kein spezifisches (institutsinhärentes) Problem.

4. Besondere Gesetzesvorbehalte

346 Neben dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt nach Art. 164 Abs. 1 BV erklärt die Verfassung auch andernorts Regelungsbereiche für gesetzespflichtig, wie z.B. in Art. 144 Abs. 3 BV die Verankerung von Unvereinbarkeitsgründen.[706] Solche sog. besonderen oder sektoriellen Gesetzesvorbehalte[707] bekräftigen den allgemeinen Gesetzesvorbehalt von Art. 164 Abs. 1 BV im Sinne einer Lex specialis für einen

704 BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 15; vgl. BGE 136 I 87 E. 3.1 S. 90; siehe zum Kriterium der Normdichte auch vorne Rz. 253 ff.

705 Siehe zur direkten Anwendbarkeit vorne Rz. 236 ff.

706 *Belser/Waldmann/Wiederkehr,* Staatsorganisationsrecht, 8. Kpt. Rz. 59. Ob eine Verfassungsnorm einen besonderen Gesetzesvorbehalt statuiert oder bloss als gewöhnlicher Gesetzgebungsauftrag zu verstehen ist, ist für jede Bestimmung einzeln mittels Auslegung zu ermitteln (dazu *Müller G.,* BStR, 126 ff.).

707 Zu diesen und weiteren Begriffen *Bürki,* ASR, 162 f.; vgl. ferner *Borer,* BStR, 58 f.

thematisch spezifizierten, eingegrenzten Regelungsbereich.[708] Je nachdem, ob die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen dabei über den materiellen Gesetzesvorbehalt von Art. 164 BV (Wichtigkeitsklausel) hinaus begrenzt wird oder nicht, kann zwischen weitergehenden und neutralen besonderen Gesetzesvorbehalten unterschieden werden.

4.1 Weitergehende Gesetzesvorbehalte

Weitergehende besondere Gesetzesvorbehalte erklären nicht nur einen Regelungsbereich für gesetzespflichtig, sondern nennen dazu punktuelle Regelungsaspekte davon, die auf qualifizierter Normstufe zu verankern sind. Zu erkennen ist dies am Normwortlaut, wonach spezifische Regelungsaspekte *«im Gesetz [Gesetz im formellen Sinne] selbst»* zu erfolgen haben.[709] Das Parlament hat betreffende Aspekte entsprechend in hinreichender Bestimmtheit auf formell-gesetzlicher Stufe zu regeln; eine blosse Delegationsregelung im Bundesgesetz reicht nicht aus. Weitergehende besondere Gesetzesvorbehalte beschränken damit den Handlungsspielraum des Parlaments ihrer Bezeichnung entsprechend über das Mass von Art. 164 Abs. 1 BV hinaus ein: Sie verkleinern die Freiheit des Parlaments, zu entscheiden, was genau innerhalb eines als wichtig geltenden Regelungsbereichs ins formelle Gesetz gehört. Sie sind also bezüglich gewisser Regelungsbereiche delegationsfeindlich und somit insgesamt restriktiver als Art. 164 Abs. 1 BV. So müssen z.B. gemäss Art. 127 Abs. 1 BV im Abgabenrecht zumindest der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlage im formellen Gesetz selbst geregelt sein.[710] 347

Bei *schwerwiegenden Grundrechtseinschränkungen* muss das Gesetz im formellen Sinn gar die gesamte – hinreichend bestimmte – Regelung (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV) enthalten.[711] Denn nur so kann gewährleistet werden, dass die Tragweite der Bestimmung für Parlament und Stimmvolk erkennbar war und der schwere Eingriff hinreichend demokratisch legitimiert ist.[712] Obwohl Art. 36 348

708 BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 13; vgl. SGK-*Tschannen,* Art. 164 N 10; ferner *Borer,* BStR, 58 f. und *Müller G.,* BStR, 126 ff.

709 Siehe Art. 31 Abs. 1, Art. 36 Abs. 1 Satz 2 und Art. 127 Abs. 1 BV.

710 BGE 136 II 337 E. 5.1 S. 348; BGE 135 I 130 E. 7.2 S. 140; vgl. *Biaggini,* OFK, Art. 127 N 6.

711 BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 13; *Biaggini,* OFK, Art. 36 N 13.

712 Siehe *Kiener/Kälin/Wyttenbach,* Grundrechte, § 9 Rz. 57 f.; zur demokratischen Legitimation vorne Rz. 337 ff. sowie hinten Rz. 537 f.

Abs. 1 Satz 2 den Freiheitsentzug als schwerwiegenden Grundrechtseingriff ohne Weiteres als besonderen Gesetzesvorbehalt erfasst, statuiert die Verfassung in Art. 31 Abs. 1 erneut ausdrücklich, dass einer Person die Freiheit nur «in den vom Gesetz selbst vorgesehenen Fällen» und bloss auf die «im Gesetz vorgeschriebene Weise entzogen» werden darf.[713] Entsprechend stark ist der besondere Gesetzvorbehalt von Art. 31 Abs. 1 BV im Rahmen einer Normenkollision zu gewichten.[714]

4.2 Neutrale Gesetzesvorbehalte

349 Verlangt die Verfassung in einem Sachbereich allein eine Regelungen im Gesetz – d.h. ohne dabei eine ausdrückliche Verankerung eines Regelungsgegenstands oder einzelner Regelungsaspekte im Gesetz selbst zu statuieren – so verhalten sich diese Gesetzesvorbehalte neutral zu Art. 164 BV: Anders als die weitergehenden Vorbehalte führen sie nicht zu restriktiveren Voraussetzungen der Delegation; Untergeordnetes kann in diesen Bereichen unter Einhaltung der üblichen Delegationskriterien an den Verordnungsgeber delegiert werden. Allerdings können neutrale besondere Gesetzesvorbehalte präzisierende Hinweise dazu enthalten, was im betreffenden Regelungsbereich als wesentlich zu gelten hat.[715] Es ist zudem möglich, dass der Vorbehalt dabei derart eng umschrieben ist, dass dem Gesetzgeber faktisch kaum mehr Raum für eine Delegation bleibt. Illustrativ dafür ist Art. 168 Abs. 2 BV betreffend Einführung weiterer Wahlen oder Bestätigungen durch die Bundesversammlung.[716] Die Grenze zu den weitergehenden besonderen Gesetzesvorbehalten verläuft insofern fliessend und ist nur schwer definierbar.

350 Neutrale besondere Gesetzesvorbehalte finden sich sowohl im Grundrechtsbereich als auch andernorts in der Verfassung, namentlich im 5. Titel über die Bundesbehörden betreffend Ausnahmen und Abänderungen von generellen verfassungsmässigen Kompetenz- und Organisationsregelungen.[717] *Klassische Beispiele* sind

---

713 Siehe *Kiener/Kälin/Wyttenbach,* Grundrechte, § 9 Rz. 64; SGK-*Vest,* Art. 31 N 5.

714 Siehe zur Gewichtung des Gesetzesvorbehalts in Art. 31 Abs. 1 BV hinten Rz. 366 ff.

715 Vgl. BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 14.

716 Siehe *Feuz,* ASR, 113. Ähnlich zu beurteilen ist wohl auch Art. 162 Abs. 2 BV (Einführung oder Ausdehnung von Immunitätsregeln). Es handelt sich wohl insofern nicht um weitergehende besondere Gesetzesvorbehalte, als sie die Delegation nicht für den gesamten Regelungsbereich bzw. einzelne Regelungsaspekte explizit und vollständig ausschliessen, auch wenn sie sich faktisch fast gleich auswirken können.

717 *Feuz,* ASR, 113; ähnlich bereits zur aBV *Müller G.,* BStR, 126.

die Gesetzespflicht für die Verankerung von Streikverboten (Art. 28 Abs. 4 BV) oder die Einführung zusätzlicher Unvereinbarkeitsgründe (Art. 144 Abs. 3 BV).[718]

5. Normkonflikt und Vorgehen bei der vorläufigen Umsetzung

Wie erläutert erhält der Bundesrat mit der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative bezüglich der Regelungsmaterie grundsätzlich denselben Umsetzungsauftrag wie die Bundesversammlung.[719] Dass der Bundesrat so zwangsläufig in die Situation kommt, Wichtiges im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV im Rahmen einer Verordnung zu regeln, liegt auf der Hand. Entsprechend beinhaltet die Ermittlung des Umsetzungsauftrags (Auslegung) bei einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung stets die Kollisionen des in der Verfassung verankerten Gesetzesvorbehalts mit dem gegenläufigen in der Vorgabe inhärenten Anliegen, Wichtiges auf Verordnungsstufe zu normieren. Es handelt sich um einen *unüberbrückbaren Normkonflikt*[720]: Denn die Anwendung des Gesetzesvorbehalts kann nicht erfolgen, ohne die korrekte Anwendung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung zu verunmöglichen. Entsprechend ist nach Feststellung des Normkonflikts anhand von Kollisionsregeln zu ermitteln, welcher der kollidierenden Verfassungssätze zur Anwendung gelangt (Auslegung im weiteren Sinne). Soweit keine kollisionsrechtlichen Verfassungssätze oder das zwingende Völkerrecht einen Vorrang vorgeben, ist dazu, wie im Kapitel zur Verfassungsauslegung ausgeführt,[721] auf die sog. Kollisionsgrundsätze zurückzugreifen. 351

---

718 Ebenfalls im Gesetz zu regeln sind laut Verfassung die gesetzlichen Ausnahmen zur Rechtsweggarantie (Art. 29*a*), die Garantie zum verfassungsmässigen, unabhängigen Richter (Art. 30 Abs. 1; dazu *BÜRKI,* ASR, 164 f.), die Regelungen im Rahmen der Allgemeinverbindlicherklärung (Art. 48*a* Abs. 3), die Übertragung weiterer Aufgaben auf die Armee (Art. 58 Abs. 2), die Einsetzung gemeinsamer Ratskommissionen sowie die Festlegung von Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsbefugnisse der Parlamentskommissionen (Art. 153 Abs. 2 bzw. 4), die Aufträge der Bundesversammlung an den Bundesrat und die Übertragung weiterer Befugnisse und Aufgaben an die Bundesversammlung (Art. 171 Satz 2 u. Art. 173 Abs. 3), und viele mehr (vgl. BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 164 N 14).

719 Siehe hinsichtlich des Inhalts der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 327. Zukünftige anderslautende Vorgaben mit expliziten Einschränkungen bleiben möglich.

720 Siehe zum unüberbrückbaren Normkonflikt vorne Rz. 171 ff. und Rz. 184 ff. Praktikabilitätsüberlegung reichen dabei nicht aus, um den Einwand des Gesetzesvorbehalts nach Art. 164 Abs. 1 BV bei der Festsetzung des Umsetzungsauftrags zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen zu entkräften (Rz. 342).

721 Siehe zum Kollisionsrecht (Auslegung i.w.S.) vorne Rz. 184 ff.

352 Die *Frage des Vorrangs bei der Kollision von Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung mit dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt* nach Art. 164 Abs. 1 BV und gegebenenfalls einem besonderen Gesetzesvorbehalt *lässt sich nicht generell beantworten.* Sie ist vielmehr für jede einzelne Konstellation – also die jeweilige Übergangsbestimmung mit Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung samt zugehöriger Hauptnorm – separat vorzunehmen![722] Dies hängt damit zusammen, dass sich die Verfassung nicht ausdrücklich dazu äussert, wie mit der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen durch sie selbst umzugehen ist; Art. 164 Abs. 2 BV regelt die Übertragung der Rechtsetzungsbefugnisse (Delegation) bloss wie folgt:

> *«Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird.»*

353 Der Wortlaut nennt allein die Übertragung durch Bundesgesetze – und nicht auch eine Übertragung direkt durch die Verfassung – und schafft damit *keine Klarheit im Verhältnis der Gesetzesvorbehalte,* namentlich auch der weitergehenden besonderen Vorbehalte (wie in Art. 31 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV) zu den Ermächtigungsnormen, die in der Verfassung selbst stehen.[723] Immerhin kann die Praxis zu gewissen Ermächtigungsnormen (Notverordnungskompetenzen) Anhaltspunkte zum Verhältnis zwischen den Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung und dem allgemeinen sowie den besonderen Gesetzesvorbehalten geben, wie nachfolgende Ausführungen zeigen.

5.1 Vergleiche zum Notverordnungsrecht

354 Gemäss Rechtsprechung und der wohl überwiegenden Lehre ist davon auszugehen, dass Gesetzesvorbehalte zumindest unter den in Art. Art. 184 Abs. 3, Art. 185 Abs. 3 sowie Art. 173 Abs. 1 Bst. b BV genannten Voraussetzungen (Notverordnungsrecht[724]) derogiert werden können.[725] Dabei steht in der Praxis die Frage im Vordergrund, ob der Staat gestützt auf die erwähnten Bestimmungen und in Abweichung von Art. 164 Abs. 1 Bst. b und Art. 36 Abs. 1 Satz 1 und 2 BV in Grundrechte eingreifen darf.

---

722 Vgl. BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 164 N 44; vgl. zu den Kollisionsgrundsätzen vorne Rz. 220 ff.

723 Siehe BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 164 N 43.

724 Zur Terminologie *RECHTSTEINER,* SGRW, Rz. 440 f. m.w.H.

725 Siehe BGE 141 I 20 E. 5.1 ff. S. 25 ff.; BGE 125 II 417 E. 6b S. 428 f.; BGE 132 I 229 E. 10 S. 243 ff.; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 26 u. 30 m.w.H.

5.1.1 Tragweite von Art. 185 Abs. 3 BV

Art. 185 Abs. 3 BV ermächtigt den Bundesrat, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, um unmittelbar drohenden oder bereits eingetretenen schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren und äusseren Sicherheit entgegenzuwirken.[726] Bei dieser Befugnis handelt es sich gemäss beinahe einhelliger Lehre[727] und Praxis[728] um die verfassungsrechtliche Ausprägung (Anwendungsfall) der polizeilichen Generalklausel[729] im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV mit einem um die Störungen der Unabhängigkeit und Neutralität erweiterten sachlichen Geltungsbereich.[730] Entsprechend darf die Exekutive vorübergehend auch Massnahmen ohne ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage beschliessen, wenn kumulativ folgende Kriterien erfüllt sind: *(i.)* Es sind hochwertige Polizeigüter – dazu zählen auch die innere und äussere Sicherheit – betroffen; *(ii.)* es gilt eine unmittelbare und schwere Gefahr für besagte Polizeigüter abzuwenden oder eine bereits eingetretene schwere Störung derartiger Güter zu beseitigen; *(iii.)* zeitliche Dringlichkeit ist gegeben und *(iv.)* es stehen keine geeigneten gesetzlichen Massnahmen zur Verfügung (Subsidiarität).[731] 355

726 Siehe auch Art. 7d Abs. 1 RVOG.

727 *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 1208; *Tschannen,* Staatsrecht, § 46 Rz. 26; BSK-BV-*Künzli,* Art. 185 N 31; *Zünd/Errass,* ZBJV, 287 f.; differenziert dazu *Rechtsteiner,* S&R, 143 ff. m.w.H.; für eine Abgrenzung SGK-*Saxer,* Art. 185 N 13.

728 Siehe BGE 137 II 431 E. 3.2–3.3.1 S. 342 ff.

729 Siehe zur polizeilichen Generalklausel *Tschannen/Zimmerli/Müller,* Verwaltungsrecht, § 56 Rz. 4 ff.; *Müller M.,* ZBJV, 220 ff.; ferner *Zünd/Errass,* ZBJV, 261 ff.

730 BSK-BV-*Künzli,* Art. 185 N 31.

731 So *Tschannen,* Staatsrecht, § 46 Rz. 25, der dabei, wie ein gewichtiger Teil des Schrifttums, die zusätzlichen (nicht im Wortlaut genannten) Voraussetzungen – wie die Subsidiarität – mit Hilfe der zur polizeilichen Generalklausel entwickelten Dogmatik ableitet. Andere Lehrmeinungen fordern als zusätzlich nicht direkt aus Art. 185 Abs. 3 BV ableitbare, sondern Mitte der 1990er Jahre von der strafrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts entwickelte Kriterien (BGE 123 IV 29 E. 4 S. 36 ff.; dazu *Brand/Wyss/Zysset,* Jusletter, Rz. 40; ausführlich *Trümpler,* ZStöR, Rz. 287 ff.) für einen verfassungskonformen Gebrauch des Notrechts Folgendes: Notrechtliche Massnahmen des Bundesrats müssen verhältnismässig sein und im öffentlichen Interessen liegen; Erlasse dürfen nicht im Widerspruch zu den ordentlichen Erlassen der Bundesversammlung stehen; zudem ist durch die Notstandhandelnden die Rechtsgleichheit sowie der Grundsatz von Treu und Glauben zu beachten (kritisch dazu *Trümpler,* ZStöR, Rz. 276 ff., insb. Rz. 287 ff. und Rz. 310 ff., namentlich zur Unabänderlichkeit von bestehendem Bundesrecht; vgl. aber auch *Lehner,* ASR, 102 ff. und *Rechtsteiner,* SGRW, Rz. 462 ff.).

356 Sind die genannten Kriterien erfüllt, darf eine selbständige (Polizeinot-)Verordnung auch schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen vorsehen. Der Verzicht auf das Erfordernis der formell-gesetzlichen Grundlage darf dabei strikt nur *während der akuten Notlage* andauern und die getroffenen Regeln müssen selbstverständlich örtlich, sachlich und persönlich verhältnismässig sein sowie im öffentlichen Interesse liegen.[732]

5.1.2 Tragweite von Art. 184 Abs. 3 BV

357 Nach Art. 184 Abs. 3 BV ist der Bundesrat ermächtigt, befristete Verordnungen zur Wahrung der äusseren Interessen des Landes zu erlassen.[733] Die Norm zielt darauf ab, dem Bundesrat die normativen Mittel zur Verfügung zu stellen, damit er rasch auf aussenpolitische Entwicklungen jeglicher Art reagieren kann.[734] Voraussetzung in sachlicher Hinsicht ist, dass gewichtige Interessen der Schweiz als Staat auf dem Spiel stehen. In zeitlicher Hinsicht setzt Art. 184 Abs. 3 BV voraus, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht ohne Schaden für genannte Interessen abgewartet werden kann.[735] Tangiert die Verordnung dabei Grundrechte, sind zudem die Vorgaben nach Art. 36 Abs. 2–4 BV zu beachten. Die Massnahmen müssen u.a. verhältnismässig sein und im öffentlichen Interesse liegen.[736]

5.1.3 Tragweite von Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV

358 Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV ermächtigt die Bundesversammlung zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz bei ausserordentlichen Umständen zum Erlass von Notverordnungen und einfa-

---

732 Dazu *LEHNER,* ASR, 104 ff.; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 26; BSK-BV-*KÜNZLI,* Art. 185 N 35; *TRÜMPLER,* ZStöR, Rz. 323; vgl. auch BGE 125 II 417 E. 6b S. 428 f.

733 Siehe auch Art. 7*c* Abs. 1 RVOG.

734 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 30; Art. 184 Abs. 3 BV zielt nicht auf die polizeinotrechtlichen Regelungen, die bereits unter den Geltungsbereich von Art. 185 Abs. 3 BV und die damit einhergehenden strengeren Kriterien fallen (siehe auch *LEHNER,* ASR, 62 ff.).

735 Siehe BGE 141 I 20 E. 5 S. 20 ff. (dazu *KÜNZLI ET AL.,* ZBJV, 748 f.); BGE 132 I 229 E. 10.1 S. 242 f.; BSK-BV-*KÜNZLI,* Art. 184 N 31; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 30.

736 BGE 141 I 20 E. 4.3 S. 24 f. Sieht eine gestützt auf Art. 184 Abs. 3 erlassene selbständige Verordnung schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen vor, so haben die grundrechtseinschränkenden Massnahmen – als zusätzliches Kriterium – zumindest mittelbar den Schutz hochwertiger individueller Rechtsgüter Dritter zu verfolgen (so die Empfehlung *GÄCHTER,* APARIUZ, 242; ähnlich *BRAND/WYSS/ZYSSET,* Jusletter, Rz. 18).

chen Bundesbeschlüssen. Abgesehen von der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz[737] kann hinsichtlich der Tatbestandselemente im Wesentlichen auf die Ausführung zu den weitgehend deckungsgleichen Tatbestandsmerkmalen in Art. 185 Abs. 3 und Art. 184 Abs. 3 BV verwiesen werden. Sind diese erfüllt,[738] vermag die Verordnung auch als gesetzliche Grundlage für schwere Grundrechtseingriffe zu dienen.[739]

5.1.4 Anmerkungen und Schlussfolgerungen

Die Rechtsprechung zum Polizei- und Notverordnungsrecht konzentriert sich im Zusammenhang mit dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage darauf, festzustellen, ob das jeweilige (Polizei-)Notverordnungsrecht im konkreten Einzelfall eine hinreichende gesetzliche Grundlage für einen spezifischen Grundrechtseingriff bildet oder nicht. Sie äussert sich dabei kaum oder allenfalls implizit zum Verhältnis der Ermächtigungsnormen (Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV) zu den Gesetzesvorbehalten, wie zuletzt exemplarisch im BGE 141 I 20 E. 5.4 S. 28: 359

> «[…], directement fonder sur la Constitution fédérale, en l'occurrence l'art. 184 al. 3 Cst., le Conseil fédéral a par définition édicté des dispositions praeter legem, qui se substituent à et/ou complètent la loi au sens formel».[740]

Die Rechtsprechung enthält damit keine substanziellen Ausführungen zum Verhältnis zwischen dem Notrecht und dem allgemeinen oder dem besonderen Gesetzesvorbehalt, die ohne Weiteres auf das Verhältnis zwischen Normen mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung und den Gesetzesvorbehalten übertragbar wären. Der Normkonflikt zwischen Ermächtigungsnorm des Polizeinot- und Notverordnungsrechts und dem besonderen Gesetzesvorbehalt für Grundrechtseingriffe (Art. 36 Abs. 1 BV) lässt sich – so zumindest klarerweise bei Art. 185 Abs. 3 BV (Anwendungsfall – Lex specialis) – über die polizeiliche Generalklausel in Art. 36 360

737 Dazu BSK-BV-*Merker/Conradin,* Art. 173 N 13 ff.; *Rechtsteiner,* SGRW, Rz. 531 f.

738 Als Tatbestandselement von Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV gelten u.a. die schwere und unmittelbare Gefährdung oder Störung, die Subsidiarität und die Verhältnismässigkeit, teils wird auch zeitliche Dringlichkeit verlangt (für die Erfordernis der zeitlichen Dringlichkeit BSK-BV-*Merker/Conradin,* Art. 173 N 52 ff.; a.A. *Rechtsteiner,* SGRW, Rz. 536 ff.).

739 *Rechtsteiner,* SGRW, Rz. 528 ff.; *Trümpler,* ZStöR, Rz. 323 ff.

740 Übersetzung in Pra 105(2016) Nr. 23; siehe auch BGE 131 III 652 E. 2. S. 655.

Abs. 1 Satz 3 BV[741] mittels (systematischer) Auslegung im Sinne der praktischen Konkordanz entschärfen. Darin unterscheidet sich das Verhältnis der Gesetzesvorbehalte zum Notverordnungsrecht von demjenigen zur Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung.

361 Der Blick auf die Praxis zu Art. 185 Abs. 3 BV und zu Art. 184 Abs. 3 BV verdeutlicht m.E. aber, dass die Verfassung das Privileg der originären Rechtsetzung bloss sehr zurückhaltend an den Bundesrat überträgt; namentlich in Ausnahmesituationen. Wie dargelegt, erlaubt die Verfassung unter den besonderen Voraussetzungen des Polizeinot- und Notverordnungsrechts (Art. 185 Abs. 3 und Art. 184 Abs. 3) – ferner der Kriterien der polizeilichen Generalklausel (Art. 36 Abs. 1 Satz 3) – vom Gesetzesvorbehalt nach Art. 164 Abs. 1 Bst. b und Art. 36 Abs. 1 Satz 1 und 2 abzuweichen und damit schwerwiegende Grundrechtseingriffe mittels einer selbständigen Verordnung zu regeln. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass es der Verfassungsgeber nicht vorsieht, schwerwiegende Grundrechtseingriffe ausserhalb der Ausnahmefälle des Polizeinot- und Notverordnungsrechts in selbständigen Verordnungen zu regeln.[742] Diese Erkenntnis ist m.E. im Rahmen der Auslegung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung zu berücksichtigen – sei es über die Systematik oder die Auslegung im weiteren Sinne.[743]

362 In die Auslegung miteinzubeziehen ist zudem der Umstand, dass das Parlament die Kompetenzen des Bundesrats zum Erlass von selbständigem Polizeinot- und Notverordnungsrecht in Kenntnis der Praxis mit Art. 7*c* f. RVOG[744] unterdessen mit fast identischem Wortlaut zusätzlich auf Gesetzesstufe verankerte. Anders als die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung ist die bundesrätliche Notverordnungskompetenz damit nicht nur durch die Verfassung (Art. 185 Abs. 3 und Art. 184 Abs. 3), sondern zusätzlich auch durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (inklusive der fakultativen Referendumspflicht) legitimiert.

---

741 Gemäss der polizeilichen Generalklausel, kann in Notsituationen (Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr) vom Erfordernis einer formell-gesetzlichen Grundlage abgesehen werden; für Literaturangaben siehe vorne in Fn. 729.

742 Ähnlich in *Brand/Wyss/Zysset,* Jusletter, Rz. 19; vgl. ferner *Oser/Müller,* GesKR-Online, 12 sowie BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 43 f.

743 Siehe zur Gewichtung der verschiedenen Gesetzesvorbehalts sogleich hinten Rz. 363 ff.

744 Eingefügt durch Ziff. I 1 des Bundesgesetzes über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen vom 17. Dezember 2010 (BBl 2010 1563).

5.2 Gewichtung der verschiedenen Gesetzesvorbehalte

Steht die Vorgabe für eine vorläufige Umsetzung der Volksinitiative mit Gesetzesvorbehalten in einem unüberbrückbaren Normkonflikt, ist mittels Auslegung im weiteren Sinne einer Norm der Vorrang einzuräumen. Dabei ist m.E. zu unterscheiden zwischen unüberbrückbaren Normkonflikten mit dem allgemeinen und den neutralen besonderen Gesetzesvorbehalten einerseits und demjenigen mit den weitergehenden besonderen Gesetzesvorbehalten andererseits. Bei Normkonflikten mit dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt (Wichtigkeitsklausel) nach Art. 164 Abs. 1 BV lässt sich ein Vorrang der Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung im Rahmen der Auslegung im weiteren Sinne, u.a. gestützt auf den Spezialitäts- und Aktualitätsgrundsatz, eher begründen als bei einem Konflikt der Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung mit den besonderen weitergehenden Gesetzesvorbehalten (wie in Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV für schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen). Nachfolgende Ausführungen zeigen die Überlegungen auf, die in solchen Konflikten einzubeziehen sind. Die Vorrangsbeurteilung der jeweils mit den Gesetzesvorbehalten konfligierenden Verfassungsnorm mit der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung bleibt unbesehen davon stets einzeln durchzuführen, da sie von den materiell-rechtlichen Vorgaben der einzelnen in Konflikt stehenden Normen abhängt.[745] 363

5.2.1 Schwacher allgemeiner Vorbehalt

Die Frage nach der Spezialität einer Norm im Verhältnis zu einer anderen ist eine Auslegungsfrage.[746] Im vorliegenden Kontext ist dabei u.a. zu beantworten, ob die Verfassung mit der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung eine vom *allgemeinen Gesetzesvorbehalt nach Art. 164 Abs. 1 BV* abweichende Regelung schaffen wollte. Da bei einer vorläufigen Umsetzung die selbständige Verordnung des Bundesrats den Platz einnimmt, der eigentlich das ordentliche Gesetz innehaben sollte, muss die Verordnung wohl zwangsläufig auch Wichtiges im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV regeln. Falls Wichtiges (Grundsatzentscheide) dabei strikt dem Parlament vorbehalten bleibt (Vorrang von Art. 164 Abs. 1 BV), wäre eine vorläufige Umsetzung durch den Bundesrat kaum oder allenfalls nur in sehr eingeschränktem Umfang möglich; die Übergangsbestimmungen blieben hinsichtlich der Vorgabe 364

745 Vgl. dazu vorne Rz. 352 sowie zu den Kollisionsgrundsätzen Rz. 220 ff.

746 Siehe zur lex specialis bei den Kollisionsgrundsätzen vorne Rz. 220 ff.

zur vorläufigen Umsetzung faktisch weitgehend toter Buchstabe.[747] Im Rahmen der Auslegung ist eine Norm jedoch im Zweifelsfall nicht so zu interpretieren, dass die Norm obsolet wird.[748] Sind die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung nachträglich zum Gesetzesvorbehalt in Art. 164 Abs. 1 BV – d.h. in Kenntnis von diesem – zum Verfassungsbestandteil geworden, spricht zumindest diese Überlegung im Allgemeinen für die Annahme einer Vorrangstellung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung (implizite Vorrangregelung) im Sinne des Spezialitäts- und Aktualitätsgrundsatzes gegenüber dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt nach Art. 164 Abs. 1 BV.

365 Soweit ersichtlich, fehlt bis anhin eine eingehende systematische Auseinandersetzung der Rechtsprechung zum Verhältnis von Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung zum Gesetzesvorbehalt nach Art. 164 Abs. 1 BV. Diese fand, wenn überhaupt, allenfalls implizit statt.[749] Dies mag damit zusammenhängen, dass nicht derart viele Verfassungsnormen mit solchen Vorgaben existieren und bei den seltenen Gerichtsfällen dazu andere Punkte im Vordergrund standen. Möglicherweise fehlt auch das entsprechende Problembewusstsein. So äussern sich z.B. die Botschaften[750] zu den jeweiligen Volksinitiativen mit Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung nicht bezüglich des Verhältnisses zum Gesetzesvorbehalt nach Art. 164 Abs. 1 BV. Aufgrund der zentralen Bedeutung sowie der Konsequenzen eines allfälligen Vorrangs des Vorbehalts[751] wäre eine höchstrichterliche Klärung dieses Verhältnisses wünschenswert.

5.2.2 Besondere weitergehende Vorbehalte

366 Die besonderen weitergehenden Gesetzesvorbehalte verdeutlichen besonders schutzwürdige Interessen, die über den allgemeinen Gesetzesvorbehalt hinaus einer Regelung im formellen Gesetz bedürfen. Bei diesen (namentlich Art. 36

747 Siehe zum unüberbrückbaren Normkonflikt vorne Rz. 171 ff. und 184 ff. sowie zum spezifischen Normkonflikt der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung mit dem Gesetzesvorbehalt Rz. 351 ff.; ob und allenfalls inwiefern sich die faktische Unumsetzbarkeit rechtswidrig auf die politischen Rechte auswirken kann, ist später zu klären (siehe dazu hinten Rz. 378 ff.).

748 Vgl. – wenn auch in anderem Kontext – *RECHTSTEINER,* SGRW, 213 und Fn. 1175 m.w.H.

749 Vgl. zur notrechtlichen Rechtsprechung zum Gesetzesvorbehalt vorne Rz. 354 und 359 f.

750 Siehe dazu BBl 2008 8757 ff. (Zweitwohnungsinitiative), BBl 2013 291 ff. (Masseneinwanderungsinitiative), BBl 2009 299 ff. (Minderinitiative). Letzte ging immerhin davon aus, dass die revidierten Bestimmungen des Obligationenrechts (Revisionsvorlage des Aktienrechts) vor der Umsetzungsfrist der Initiative angepasst in Kraft treten können (334 f.), womit sich die Frage betreffend Gesetzesvorbehalt erledigt hätte.

751 Siehe hinten am Beispiel der VegüV Rz. 370 f. sowie allgemein im Rechtsschutz Rz. 501 f.

Abs. 1 Satz 2 und Art. 31 Abs. 1 BV) ist daher das Verhältnis zur Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung m.E. anders zu beurteilen: Eine vorläufige Umsetzung würde z.B. nur spezifisch bezüglich des schwerwiegenden Grundrechtseingriffs zurückgebunden und bliebe im Übrigen möglich. Bezüglich der restlichen Regelungsaspekte im Bereich des Wichtigen bliebe die Vorrangstellung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung zum allgemeinen Gesetzesvorbehalt nach Art. 164 Abs. 1 BV also weiterhin bestehen. Entsprechend fällt die Überlegung des Obsoletwerdens gegenüber den besonderen weitergehenden Gesetzesvorbehalten bei der Auslegung im weiteren Sinne weitaus weniger ins Gewicht. Gleichzeitig sind die schutzwürdigen Interessen an der Aufrechterhaltung des Gesetzesvorbehalts bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen höher zu gewichten als beim allgemeinen Vorbehalt. Dies ist im Rahmen der Auslegung im weiteren Sinne angemessen zu berücksichtigen. Nach hier vertretener Ansicht sollte den *besonderen weitergehenden Gesetzesvorbehalten* (wie Art. 36 Abs. 1 Satz 2 und Art. 31 Abs. 1 BV) daher *grundsätzlich eine Vorrangstellung* gegenüber der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung zukommen.

Art. 31 Abs. 1 BV (Freiheitsentzug) ist dabei aufgrund seiner Stellung in der Verfassung als Zusatzabsicherung m.E. als *stärkster Gesetzesvorbehalt* zu werten: Der Freiheitsentzug ist als schwerwiegender Grundrechtseingriff bereits durch den besonderen Gesetzesvorbehalt von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV erfasst. Der Umstand, dass die Verfassung den Freiheitsentzug trotzdem explizit in einem eigenständigen Gesetzesvorbehalt zusätzlich erfasst,[752] ist im Rahmen einer Normenkollision entsprechend stark zu gewichten. 367

5.2.3 Anwendungsbeispiel Minderinitiative

Ein *anschauliches Beispiel* dafür, dass die Frage des Vorrangs von Art. 31 Abs. 1 BV in der Praxis von Bedeutung und nicht nur von rein akademischer Natur ist, bietet die *vorläufige Umsetzung der Minderinitiative*. Diese erfordert zumindest gemäss Wortlaut von Art. 95 Abs. 3 i.V.m. Art. 197 Ziff. 10 BV die Regelung von strafrechtlichen Sanktionen, mitunter Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren (Bst. d), auf Verordnungsstufe. 368

> Soweit die Auslegung von Art. 197 Ziff. 10 i.V.m. Art. 95 Abs. 3 Bst. d BV – trotz verfassungsspezifischer Auslegungselemente (Einheit der Verfassung) –

752 Laut Art. 31 Abs. 1 BV darf einer Person die Freiheit nur *«in dem vom Gesetz selbst vorgesehenen Fällen»* und nur auf die *«im Gesetz vorgeschriebene Weise entzogen»* werden (*KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH,* Grundrechte, § 9 Rz. 64; SGK-*VEST,* Art. 31 N 5 m.w.H.).

> zum Schluss gelangt, dass der Verfassungsauftrag zur Rechtsetzung auf Verordnungsstufe die Sanktionierung von Verstössen gegen Art. 95 Abs. 3 Bst. a–c BV und deren Ausführungsbestimmungen Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren vorsieht, stehen Art. 197 Ziff. 10 i.V.m. Art. 95 Abs. 3 BV im Widerspruch (echter Normkonflikt) zum weitergehenden besonderen Gesetzesvorbehalt in Art. 31 Abs. 1 BV und dem Grundsatz *«nulla poena sine lege»,* wie er zusätzlich in Art. 1 StGB verankert ist.[753]

369 Der *Bundesrat* mass Art. 31 Abs. 1 BV – ob in Kenntnis der Problemlage oder nicht, sei dahingestellt – zumindest implizit keinen Vorrang zu, als er die vorläufige Verordnung (VegüV) mit Straftatbeständen mit Freiheitsstrafen als Strafandrohung[754] versah. Nach hier vertretener Ansicht kommt dagegen dem weitergehenden besonderen Gesetzesvorbehalt in Art. 31 Abs. 1 BV – im Rahmen der systematischen Auslegung oder zumindest in der Auslegung im weiteren Sinne – Vorrangstellung gegenüber Art. 197 Ziff. 10 i.V.m. Art. 95 Abs. 3 Bst. d BV zu. Dem Bundesrat fehlte folglich die Ermächtigung zum Erlass von solchen Strafbestimmungen auf Verordnungsstufe.

370 Die VegüV kann infolgedessen m.E. keine hinreichende rechtliche Grundlage für einen Freiheitsentzug darstellen. Das Schrifttum äussert sich unterschiedlich dazu: Während etliche Stimmen – u.a. mit Blick auf Art. 1 StGB – diese Ansicht teilen,[755] oder die Anwendbarkeit der Strafbestimmungen der VegüV zumindest unter diesem Aspekt hinterfragen,[756] beurteilen andere Autoren die Verordnungsstufe als hinreichende rechtliche Grundlage,[757] lassen die Frage offen oder äussern sich gar nicht erst zur staatsrechtlichen Problematik.[758] Eine vertiefte Auseinandersetzung mit Art. 31 Abs. 1 BV und einem allfälligen Normenkonflikt fehlt dabei häufig oder beschränkt sich auf nachfolgende Ausführungen:

---

753 Siehe *Brand/Wyss/Zysset,* Jusletter, Rz. 10 ff. (zu Art. 1 StGB Rz. 34 ff.).

754 Art. 24 f. VgdA bzw. später VegüV; vgl. auch VegüV-Komm.-*Richters,* Art. 24 N 1 ff.

755 VegüV-Komm.-*Richters,* Art. 24 N 17; *Brand/Wyss/Zysset,* Jusletter, Rz. 1 ff. (80 ff.); *Kunz,* NZZ, 19; *Bühler,* ST, 336 f.; ebenso *Hodel Peter/Garré Roy* für die Schweiz. Vereinigung der Richterinnen und Richter in der Vernehmlassung (SVR-Anhörung, 2).

756 *Weber/Frank,* WiJ, 22; *Brand,* SSHW, Rz. 254 und 954 f. – u.a. Fn. 2374 f.; *Philipinn,* SJ, 323 f.; *Oser/Müller,* GesKR-Online, 12; ferner *Biaggini,* OFK, Art. 95 N 19.

757 BSK-VegüV-*Donatsch/Stoffel,* Vorb. Art. 24 f. N 8; *Vogt/Baschung,* GesKR, 32 f.; CHK-*Müller M.L.,* Art. 24 N 1; BSK-BV-*Uhlmann,* Art. 95 N 44 f.; SGK-*Häusermann,* Art. 95 N 64; *Jaag/Rüssli,* NZZ, 19; mit speziellem Bezug zu Art. 184 f. BV GesKR-Komm.-*Wohlers,* Art. 24 N 1; ausführlich und differenzierend *Heiniger,* AJP, 65 ff.

758 Offenlassend z.B. OFK-*Wibmer,* Art. 24 N 5; *Graf,* EF, 690; *Hochstrasser,* SSHW, Rz. 119, 510.

Selbständiges Verordnungsrecht, das Freiheitsstrafen vorsehe, sei insofern mit Art. 31 Abs. 1 BV vereinbar, als die Ermächtigungsnorm die Anforderungen an eine Delegationsbestimmung aufweise, d.h. die Tatbestände in den Grundzügen umschreibe oder zumindest die Strafandrohung bestimmbar festsetze. Art. 95 Abs. 3 BV erfülle diese Anforderungen, da er den Spielraum des Bundesrats bei der Formulierung der Straftatbestände stark einenge sowie Höchststrafen definiere.[759] Dagegen ist Folgendes einzuwenden: Art. 31 Abs. 1 BV verlangt als besonderer weitergehender Gesetzesvorbehalt eine klare und ausdrückliche Regelung – zumindest der wesentlichen Tatbestandsmerkmale; eine Sanktionsandrohung alleine ist nicht ausreichend – im Gesetz selbst,[760] was eine Delegation der Regelung der wesentlichen Tatbestandsmerkmale an den Verordnungsgeber gerade ausdrücklich ausschliesst. Die Strafbestimmungen in Art. 95 Abs. 3 Bst. d BV sind laut herrschender Lehre nicht direkt anwendbar und damit nicht hinreichend bestimmt genug, um justiziabel zu sein.[761] Entsprechend lässt sich nicht behaupten, es liege für mögliche Rechtsbetroffene bereits eine klare Regelung in der Verfassung selbst vor.[762] Eine Auflösung des Konflikts zwischen Art. 95 Abs. 3 Bst. d i.V.m. Art. 197 Ziff. 10 BV mit Art. 31 Abs. 1 BV bezüglich der Freiheitsstrafen kann daher nicht über die Delegation erfolgen.

Das *Bundesgericht* hat sich bis anhin noch nicht mit der Frage auseinandersetzen müssen. Ein klärender höchstrichterlicher Entscheid wäre wünschenswert. Die möglichen Konsequenzen für die Rechtsbetroffenen sind in den jeweiligen Strafverfahren nämlich weitreichend, wenn nicht sogar ausschlaggebend für eine Verurteilung oder einen Freispruch.[763] 371

759 So SGK-*Häusermann,* Art. 95 N 64 mit Verweis auf Ber.-VgdA 31 f.; mit ähnlichen Überlegungen zur Delegation wohl auch *Vogt/Baschung,* GesKR, 32 f.

760 Siehe SGK-*Vest,* Art. 31 N 4 f.; *Kiener/Kälin/Wyttenbach,* Grundrechte, § 44 Rz. 14.

761 Vgl. BSK-BV-*Uhlmann,* Art. 95 N 23, 45; *Biaggini,* OFK, Art. 95 N 18; *Heiniger,* AJP, 66.

762 Ohne hinreichend klar bestimmte Regelung, kann die Annahme von Art. 95 Abs. 3 Bst. d BV (Minderinitiative) durch Volk und Stände eine allfällige Referendumsabstimmung über ein Art. 31 Abs. 1 konformes Ausführungsgesetz nicht ersetzen. Das Argument, dass bei VegüV-Strafnormen mit Blick auf die Diskussion im Abstimmungskampf und auf das ausführliche Verordnungsgebungsverfahren, für Rechtsbetroffene keine Nachteile bestehen gegenüber einer Gesetzesregelung (vgl. BSK-BV-*Uhlmann,* Art. 95 N 44) überzeugt m.E. nicht. Die Normgestaltung unterscheidet sich bei einer vorformulierten Volksinitiative klar von derjenigen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (siehe hinten Rz. 621 f.). Stellt die dahinter stehende Forderung nach der höheren demokratischer Legitimation bzw. deren Gewährleistung keinen Mehrwert oder Vorteil für die Rechtsbetroffenen mehr dar, so würde das Erfordernis der Normstufe generell sinnlos.

763 Siehe dazu *Brand/Wyss/Zysset,* Jusletter, Rz. 66 ff.; zum Rechtsschutz hinten Rz. 480 ff.

6. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

372 Gemäss Art. 164 Abs. 1 BV *(allgemeiner Gesetzesvorbehalt)* sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Der Gesetzesvorbehalt gewährleistet die *demokratische Legitimation* der Rechtssätze in zweifacher Hinsicht: Einerseits soll bloss das Parlament wichtige Materien regeln dürfen *(sog. Parlaments- oder Gesetzgebervorbehalt);* andererseits sollen die Erlasse durch die Referendumsmöglichkeit (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV) der demokratischen Mitbestimmung des Stimmvolkes unterliegen. Ferner garantiert die Durchführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens weitere Eigenheiten und Vorzüge, auf die hinten noch vertieft einzugehen sein wird. Der Parlamentsvorbehalt soll zudem das Wahlvolk davor bewahren, dass sich seine Vertreter ihrer Aufgabe mittels Delegation der Rechtsetzungsbefugnisse an die Exekutive entledigen (Rz. 336 ff.).

373 Die *Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative* enthalten, wie im letzten Kapitel erwähnt, einen verfassungsrechtlichen Umsetzungsauftrag an den Bundesrat, der sich inhaltlich mit demjenigen aus der Hauptnorm an das Parlament deckt. Folglich muss der Bundesrat bei seiner Umsetzung gezwungenermassen auch Wichtiges im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV regeln. Die Verfassung verfügt über keinen Artikel, der die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen durch die Verfassung selbst normiert. Entsprechend kollidiert bei der Ermittlung des bundesrätlichen Umsetzungsauftrags zwangsläufig der verfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalt mit dem gegenläufigen, der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung inhärenten Anliegen, Wichtiges auf Verordnungsstufe zu regeln. Es handelt sich um einen *unüberbrückbaren Normkonflikt,* der im Rahmen der Auslegung im weiteren Sinne zu lösen ist (Rz. 351 f.).

374 Je nach der zu regelnden Sachthematik kann der Umsetzungsauftrag zusätzlich in den Anwendungsbereich weiterer *besonderer Gesetzesvorbehalte* fallen. Dabei ist im Verhältnis zu Art. 164 Abs. 1 BV zwischen *neutralen* und *weitergehenden besonderen Gesetzesvorbehalten* zu unterscheiden. Erstere verhalten sich ihrer Bezeichnung entsprechend neutral zu Art. 164 Abs. 1 BV (z.B. Art. 28 Abs. 4 BV); d.h., sie gehen nicht über die allgemeine Wichtigkeitsklausel von Art. 164 Abs. 1 BV hinaus. Zweitere erklären dagegen nicht bloss einen Regelungsbereich für gesetzespflichtig, sondern benennen spezifisch punktuelle Regelungsaspekte, die im formellen Gesetz selbst geregelt sein müssen. Als Beispiel zu nennen sind Art. 127 Abs. 1 (Grundsätze der Besteuerung) oder Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV

(schwerwiegende Grundrechtseingriffe). Sie sind damit im besagten Umfang delegationsfeindlich und insgesamt restriktiver als Art. 164 Abs. 1 BV (Rz. 346 ff.).

Die *Vorrangfrage* bei Kollisionen von Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung mit Art. 164 Abs. 1 BV und besonderen Gesetzesvorbehalten ist *für jede einzelne Konstellation* unter Berücksichtigung der Hauptnorm *separat zu beantworten.* Die Antwort hängt dabei von den unterschiedlichen materiell-rechtlichen Vorgaben der im konkreten Einzelfall mit dem Gesetzesvorbehalt konfligierenden Normen ab (Rz. 351 ff.). Klärende höchstrichterliche Rechtsprechung zu solchen Normkonflikten fehlt zurzeit und wäre wünschenswert. 375

Immerhin lassen sich als Kriterien zur Beurteilung der Vorrangsfrage die folgenden allgemeingültigen Überlegungen zum Gesetzesvorbehalt ableiten, die im Rahmen der Auslegung zu berücksichtigen sind (Rz. 353 ff.): 376

- Der Blick auf die Rechtsprechung zu den verfassungsmässigen Notverordnungskompetenzen verdeutlicht m.E., dass die Verfassung das Privileg der originären Rechtsetzung bloss sehr zurückhaltend an den Bundesrat überträgt, nämlich in Ausnahmesituationen. So erlaubt sie z.B. unter den besonderen Voraussetzungen von Art. 185 Abs. 3 und Art. 184 Abs. 3 BV schwerwiegende Grundrechtseingriffe mittels einer selbständigen Verordnung zu regeln und damit vom Gesetzesvorbehalt nach Art. 36 Abs. 1 Satz 1 und 2 BV abzuweichen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Verfassung es nicht vorsieht, schwerwiegende Grundrechtseingriffe ausserhalb der Ausnahmefälle des Polizeinot- und Notverordnungsrechts auf Verordnungsstufe zu regeln (Rz. 354 ff.).
- Falls die Normierung von Wichtigem (Grundsatzentscheide) strikt dem Parlament vorbehalten bleibt, wäre eine vorläufige Umsetzung durch den Bundesrat kaum oder nur in sehr beschränktem Umfang möglich. Die Übergangsbestimmungen blieben hinsichtlich der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung faktisch weitgehend toter Buchstabe. Bei der Auslegung ist eine Norm im Zweifelsfall nicht so zu interpretieren, dass sie obsolet wird. Sind die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung nachträglich zu Art. 164 Abs. 1 BV – also in Kenntnis von diesem – zum Verfassungsbestandteil geworden, spricht zumindest diese Überlegung für die Annahme eines Vorrangs der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung (implizite Vorrangregelung im Sinne des Spezialitäts- und Aktualitätsgrundsatzes) gegenüber dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt in Art. 164 Abs. 1 BV (Rz. 363 ff.).
- Der Vorrang *weitergehender besonderer Gesetzesvorbehalte* bindet eine vorläufige Umsetzung nur spezifisch zurück (z.B. im Falle von Art. 36 Abs. 1

zweiter Satz BV bezüglich des schwerwiegenden Grundrechtseingriffs). Hinsichtlich der anderen Regelungsaspekte bliebe die vorläufige Umsetzung möglich. Die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung hätte eine Berechtigung und würde nicht obsolet. Gleichzeitig sind die gegenüberstehenden schutzwürdigen Interessen am Vorrang des weitergehenden besonderen Gesetzesvorbehalts bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen noch höher zu gewichten als beim allgemeinen Vorbehalt. Dies gilt es bei der Auslegung im weiteren Sinne angemessen zu berücksichtigen. Nach hier vertretener Ansicht sollte den besonderen weitergehenden Gesetzesvorbehalten daher *grundsätzlich Vorrang gegenüber den Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung zukommen* (Rz. 366 f.). Ein *anschauliches Beispiel* für die Bedeutung der Vorrangsfrage (Bezug zu Art. 31 Abs. 1 BV) bietet die *Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Minderinitiative*. Unklar ist dabei, ob der Bundesrat mit der erlassenen Ausführungsverordnung (VegüV) eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Anordnung von Freiheitsstrafen schaffen konnte oder nicht (Rz. 368 ff.).

377 Infolgedessen lässt sich m.E. zusammenfassend konstatieren, dass namentlich weitergehende *besondere Gesetzesvorbehalte einer vorläufigen Umsetzung im Einzelfall als inhaltliche Schranke entgegenstehen* können, nämlich in Fällen ihres Vorrangs. Dies hängt jedoch von der Auslegung der jeweiligen rechtlichen Normkonstellation im Einzelfall ab. In Anbetracht der unklaren und schwierigen Auslegungsfrage ist zumindest aus politischer Sicht verständlich, dass Bundesrat und -verwaltung im Zweifelsfall der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung Vorrang einräumen und den Verfassungsauftrag zur Verordnungsgebung ausführen. Sie spielen damit den Entscheid der Justiz zu und öffnen den Weg für ein klärendes höchstrichterliches Urteil. Überdies nimmt sich der Bundesrat so aus der Schusslinie bezüglich des Vorwurfs der Untätigkeit und der Missachtung des Verfassungsauftrags zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (siehe zu Letzterem hinten Rz. 609).

IX. Verhältnis zu den politischen Rechten und der Vorwurf der Missachtung des Volkswillens

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Führt die Auslegung der neuen Verfassungsbestimmungen im Konfliktfall zum Vorrang anderer verfassungsrechtlicher oder völkerrechtlicher Normen und kann deshalb keine wortgetreue Umsetzung erfolgen, ist der Vorwurf der Missachtung des Volkswillens oder allgemein der Volksrechte (politischen Rechte) absehbar. Die Arbeit prüft daher, ob dieser Vorwurf – wie er bei rechtlich schwierig umsetzbaren Volksinitiativen häufig vorkommt[764] – rechtlich haltbar oder bloss als politische Parole einzustufen ist. Die Ausführungen dazu beschränken sich nicht auf die vorläufige Umsetzung, sondern widmen sich in vielen Punkten der ordentlichen Umsetzung bzw. der Nichtumsetzung generell. Im Verhältnis zu den politischen Rechten interessiert dabei zudem, ob und worin eine Informationspflicht des Staats besteht. 378

Im Kontext der vorläufigen Umsetzung verhindert – wie gesehen – gegebenenfalls der Vorrang des besonderen oder allenfalls sogar des allgemeinen Gesetzesvorbehalts eine Umsetzung auf Verordnungsstufe.[765] Es geht folglich um die Frage, ob und inwiefern eine derartige Umsetzung zwingend eine Verletzung der politischen Rechte beinhalten muss oder nicht, oder ob sie allenfalls zu einer anderweitigen Verletzung von Rechtsnormen führt. 379

2. Garantie der politischen Rechte

Gemäss Art. 34 BV sind die politischen Rechte gewährleistet (Abs. 1). Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren zahlreichen Teilgehalten ergibt sich dabei primär aus dem spezifischen Organisationsrecht von Bund oder Kanton.[766] Das *Initiativrecht* schützt hierbei den Anspruch, dass ein Volksbegehren, welches die geltenden materiellen Kriterien und Formerfordernisse erfüllt, der Stimm- 380

764 Dazu *Nay,* NZZ, 20; *Waldmann,* LeGes, 522 ff.

765 Siehe zum Verhältnis der vorläufigen Umsetzung zu den Gesetzesvorbehalten der BV vorne Rz. 351 ff.

766 BGE 141 I 186 E. 3 S. 189.

bürgerschaft in dem dafür vorgesehenen Verfahren unterbreitet wird.[767] In der Verfassung erwähnt und – als wesentliche Voraussetzung der demokratischen Partizipation – explizit geschützt sind die *freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe* (Abs. 2). Was unter besagten Begriffen genau zu verstehen ist, ergibt sich weitgehend aus der Rechtsprechung, namentlich auch zu kantonalen Wahlen und Abstimmungen: Gemäss langjähriger bundesgerichtlicher Praxis besteht ein Anspruch, dass kein Abstimmungs- oder Wahlresultat anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerschaft zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.[768] Der Anspruch schützt damit zwei Bereiche mit jeweils verschiedenen Teilansprüchen: einerseits der Schutz der freien Willensbildung und Willensäusserung der Stimmbürgerschaft, z.B. vor unzulässiger Einflussnahme, die Beachtung der Einheit der Materie (Teilanspruch) und die Gewährleistung des Stimmgeheimnisses; andererseits die korrekte Verwertung der abgegebenen Stimmen zum Schlussresultat, was ein unverfälschtes Abstimmungsverfahren und eine korrekte Ermittlung des Abstimmungsergebnisses bedingt.[769]

381 Der Vorwurf der Missachtung der Volksrechte bezieht sich im Kontext der vorläufigen Umsetzung nicht auf die technischen Aspekte des Abstimmungsverfahrens.[770] Er zielt vielmehr auf das inhaltliche Verständnis des Initiativtexts sowie die normativen Folgehandlungen, wobei – m.E. zu Unrecht, wie nachfolgende Ausführungen zeigen – teilweise die Umsetzung nach der Abstimmung (ex post Betrachtungsweise) als Begründung für eine Verletzung von Art. 34 BV herbeigezogen wird.

---

767 BSK-BV-*TSCHANNEN,* Art. 34 N 20 m.Vw. auf BGE 108 Ia 165.

768 BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 82 f.; BGE 135 I 292 E. 2 S. 293; BGE 124 I 55 E. 2a S. 57; siehe dazu SGK-*STEINMANN,* Art. 34 N 19 f.; ausführlich zur Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den kantonalen Volksinitiativen *ATTINGER,* ZStöR, 1 ff.

769 Siehe BSK-BV-*TSCHANNEN,* Art. 34 N 32 ff. m.w.H.

770 Weder ist die Grundlage der Mehrheitsberechnung oder der Stichfragen umstritten, noch geht es um die sorgfältige und ordnungsgemässe Auszählung der Stimmen oder eine allfällige Nachzählung. Auch die nicht fristgerechte Behandlung des Volksbegehrens (Rechtsverweigerung) steht in der Regel nicht zur Debatte (zum Sachabstimmungsverfahren BSK-BV-*TSCHANNEN,* Art. 34 N 48 ff.; zum Anspruch auf fristgerechte Behandlung *TSCHANNEN,* HdG, Rz. 41 sowie *ATTINGER,* ZStöR, 57 ff.).

2.1 Abgrenzung zum Umsetzungsverfahren (normative Folgehandlung)

Das *Bundesgericht* qualifizierte eine «Falsch- oder Nichtumsetzung» von kantonalen Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung zu Recht als Verletzung der politischen Rechte gemäss Art. 34 Abs. 1 BV – so zuletzt klar im BGE 141 I 186 (Zürcher Kulturlandinitiative).[771] Es schützt damit den Anspruch der Stimmbürgerschaft auf Einhaltung des Verfahrens, wie es die Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung vorsieht (Initiativrecht). 382

Auf *Bundesebene* löst die Annahme einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung durch Volk und Stände nicht direkt die Verfassungsänderung, sondern erst das Verfahren zur Erstellung einer entsprechenden Revision aus. In besagtem Verfahren hat sich die Bundesversammlung an Inhalt und Ziele der Initiative zu halten;[772] eine Missachtung dieser Vorgabe verstösst gemäss Lehre u.a. gegen die politischen Rechte nach Art. 34 Abs. 1 BV.[773] Obwohl das kantonale Organisationsrecht zur Initiative in Form der allgemeinen Anregung nicht deckungsgleich mit demjenigen auf Bundesebene ist, schützen doch beide das Verfahren zur ersten Erfassung des politischen Auftrags in Rechtssätzen.[774] 383

Eine derartige Verletzung von Art. 34 Abs. 1 BV ist für eidgenössische Volksinitiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs bereits aufgrund der unterschiedlichen Verfahren ausgeschlossen. Bei dieser Volksinitiativform tritt exakt der zur Abstimmung vorgelegte und in dieser durch Volk und Stände angenommene Initiativtext als neuer Verfassungsbestandteil in Kraft. Ein Abweichen von der Initiativvorlage ist bei der besagten Verfassungsgebung nach Art. 195 BV ausgeschlossen;[775] eine Verletzung der politischen Rechte infolge einer initiativrechtswidrigen Missachtung des Verfahrens ist somit nicht möglich. 384

771 Das Bundesgericht hat anlässlich der Umsetzung der Zürcher Kulturlandinitiative unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) u.a. festgehalten, dass der Umsetzungsentscheid des Kantonsrats – Nichteintretensbeschluss zur Umsetzungsvorlage unter Verweis auf den revidierten Richtplan – der Vorgabe der Initiative nicht entspreche und damit die politischen Rechte der Stimmbürger verletze; siehe auch BGE 139 I 2 E. 5.6 S. 9.

772 Siehe Art. 139 Abs. 4 BV u. Art. 104 Abs. 2 ParlG; BSK-BV-*TSCHANNEN,* Art. 34 N 20.

773 ParlG-Komm.-*HÄUSLER,* Art. 104 N 3 f.; vgl. BSK-BV-*EPINEY/DIEZIG,* Art. 139 N 51 f. sowie *ABEGG,* AJP, 1201 f. m.w.H.

774 Vgl. Art. 139 Abs. 4 BV, Art. 103 f. ParlG z.B. mit Art. 25 ff. KV-ZH, § 133 ff. GPR-ZH.

775 Siehe ausführlich zur vorformulierten Volksinitiativen vorne Rz. 64 ff.

385 Anders als bei der Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung betrifft das Nichthandeln der Legislative nach der erfolgreichen Volksabstimmung bei der vorformulierten eidgenössischen Volksinitiative nicht das Zustandekommen der Verfassungsrevision. Es geht vielmehr um die nachgelagerte Nichtkonkretisierung der neuen Verfassungsnorm *(normative Folgehandlung)*. Davor bzw. vor der «Verfremdung einer formulierten Volksinitiative [Verfassungsnorm] durch den Ausführungsgesetzgeber», wie TSCHANNEN festhält, *schützen die politischen Rechte* nach Art. 34 Abs. 1 BV aber *nicht*.[776]

386 Die Argumentation, das Ergebnis respektive die Stimmabgabe werde verfälscht, da bei einer Nichtumsetzung aus dem «Ja» der Abstimmung faktisch ein «Nein» gemacht werde,[777] überzeugt aber auch bereits hinsichtlich des Aspekts der Verfälschung nicht: Bei Annahme der vorformulierten eidgenössischen Volksinitiative durch Volk und Stände wird exakt der zur Abstimmung vorgelegte und in dieser angenommene Initiativtext – inklusive der allenfalls damit einhergehenden Unklarheiten und Widersprüche – zu neuem Verfassungsbestandteil. Der in der neuen Verfassungsnorm enthaltene Verfassungsauftrag, gegebenenfalls inklusive Auftrag zur vorläufigen Umsetzung, tritt in Kraft. Die unmittelbaren staatsrechtlichen Folgen der angenommenen Volksabstimmung sind somit erfüllt.[778] Mit anderen Worten, spricht sich die Stimmbürgerschaft als Volk- und Ständemehr in Kenntnis des Initiativtexts mit ihrer Stimme für dessen Annahme aus, umfasst dieses Votum neben der Verfassungsteilrevision grundsätzlich auch die Inkaufnahme allfälliger Umsetzungsschwierigkeiten; Abstimmungsresultat und Rechtsfolge stimmen überein.

387 Wie die in Kraft getretene *Verfassungsbestimmung* respektive der darin enthaltene *Verfassungsauftrag als neuer Bestandteil der Rechtsordnung* inhaltlich zu verstehen ist, ergibt sich wie gesehen durch Auslegung der Norm. Das Verständnis der Initianten ist dabei nicht ausschlaggebend.[779] Wie – und ob überhaupt – der Verordnungsgeber den besagten Auftrag anschliessend materiell-rechtlich umsetzen darf oder muss (Ermessensspielraum im Rahmen des Verfassungsauftrags zur vorläufigen Umsetzung – normative Folgehandlung), ist wiederum eine separate Frage: Eine Nichtumsetzung verstiesse sodann allenfalls gegen die neu in Kraft getretene Verfassungsbestimmung und den darin enthaltenen Auftrag,[780] nicht

776 BSK-BV-*TSCHANNEN,* Art. 34 N 10; vgl. ferner BGE 136 I 241 E. 1.1.2 S. 246 m.Hw.

777 Vgl. *NAY,* NZZ, 20.

778 Siehe Art. 195 BV sowie zu Abstimmung und Inkrafttreten vorne Rz. 97 ff.

779 Siehe zur Bedeutung der Ansicht des Initiativkomitees in der Auslegung vorne Rz. 144.

780 Vgl. zum Verfassungsauftrag vorne Rz. 278 ff., Rz. 285, Rz. 287 f. Rz. 327, und Rz. 497 ff.

jedoch gegen die politischen Rechte gemäss Art. 34 BV.[781] Soweit sich der Vorwurf der Missachtung der Volksrechte daher nur mit der nachfolgenden Umsetzung bzw. Nichtumsetzung begründet (ex post Betrachtungsweise), handelt es sich um eine vom Abstimmungsverfahren losgelöste Betrachtung, die m.E. klar nicht mehr in den Schutzbereich von Art. 34 BV fällt. Entsprechend darf von der normativen Folgehandlung (Nichtumsetzung) nicht auf eine Verletzung der politischen Rechte nach Art. 34 BV geschlossen werden.[782] Unter dem Aspekt der politischen Rechte bleibt daher in dem Kontext allein zu prüfen, ob es während des Verfahrens zu einer Verfälschung der Meinungsbildung und -kundgabe kommt, was nachfolgend zu thematisieren ist.

2.2 Verbot der Irreführung

Das Bundesgericht umschreibt die Garantie gemäss Art. 34 Abs. 2 BV hinsichtlich der freien Willensbildung mit folgendem Textbaustein: 388

> «Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung.»[783]

Die freie Willensfindung und -kundgabe kann durch irreführende Umstände – sei es durch unrechtmässige Einflussnahmen oder Unterlassung von Informationspflichten – verfälscht werden und ist daher vor solchen zu schützen. 389

781 Siehe ähnlich betreffend die kantonalen Volksinitiativen *ATTINGER,* ZStöR, 23; ferner *TORNAY,* CG, 30 f.

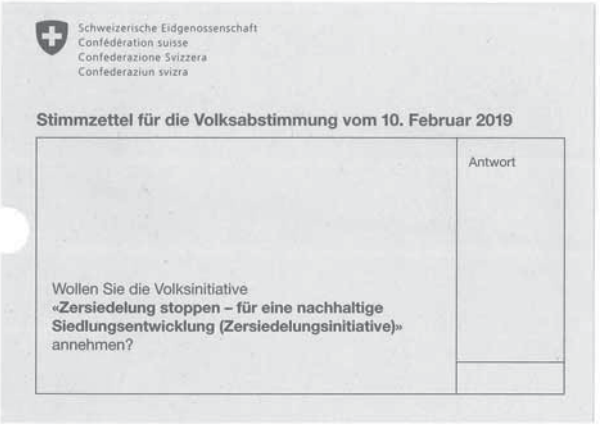
782 Laut *SEFEROVIC,* Volksinitiative, Rz. 166, wollen die h.L. sowie die Praxis den Schutz des Stimmrechts nicht auf die Phase nach Inkrafttreten der Initiativnormen ausdehnen. Rügt ein Beschwerdeführer, der Volksentscheid werde nicht korrekt umgesetzt, so macht dieser gemäss Bundesgericht nicht eine Stimmrechtsverletzung, sondern das allgemeine öffentliche Interesse an der richtigen Ausführung des Volksbeschlusses geltend (Rz. 155 und 213 m.Vw. auf BGE 90 I 169 E. 2 sowie ferner BGE 136 I 241 E. 1.1.2).

783 BGE 143 I 92 E. 3.3 S. 95; identisch BGE 140 I 394 E. 8.2 S. 402 m.w.Nw.

2.2.1 Fragestellung und Titel

390 Unrichtige, irreführende oder suggestive Fragestellungen können die freie Willensbildung und -äusserung beeinträchtigen.[784] An der *Formulierung der Fragen,* die bei eidgenössischen Volksinitiativen zur Abstimmung unterbreitet werden, wird es jedoch kaum etwas auszusetzen, geschweige denn Suggestivfragen geben: Die Stimmzettel enthalten nämlich schlicht die Frage: *«Wollen Sie die Volksinitiative ‹[*jeweiliger Initiativtitel*]› annehmen?.»*[785]

391


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Stimmzettel für die Volksabstimmung vom 10. Februar 2019

Antwort

Wollen Sie die Volksinitiative
«Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)»
annehmen?

392 Ferner schützt die Garantie der politischen Rechte im Verfahren bei Volksinitiativen, wie bei Sachabstimmungen generell, vor irreführenden Titeln.[786] Die Praxis der Bundeskanzlei ist dazu auf Bundesebene aber grosszügig. Abgesehen von besagten allenfalls erforderlichen Änderungen bei irreführenden Initiativtiteln durch die Bundeskanzlei[787] und der Abstimmungsfragestellung stammt die Initiativvorlage ansonsten komplett aus der Feder der Initianten. Vorbehältlich der Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative lassen sich inhaltlich unklare und widersprüchliche Initiativtexte seitens des Staates nicht unterbinden, sondern sind als institutsinhärente Ausprägungen der Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung in Form des ausgearbeiteten Entwurfs in Kauf zu nehmen. Neben der Miss-

784 SGK-*STEINMANN,* Art. 34 N 23 m.w.H.

785 Siehe z.B. den amtlichen Stimmzettel für die Volksabstimmung vom 10. Februar 2019 (Gemeinde Olten [SO]; abgedruckt in Rz. 391; Pauschalisierung in Klammern [] durch Autor).

786 Siehe Art. 69 Abs. 2 BPR; zur Problematik von Initiativtiteln *AUER,* ZBl, 577 f.; ferner BSK-BV-*TSCHANNEN,* Art. 34 N 48; SGK-*STEINMANN,* Art. 34 N 23.

787 Siehe vorne zur Behandlung durch die Bundeskanzlei Rz. 72 f.

achtung der Einheit der Form und der Materie – vorliegend kaum problematisch – kann auch ein Verstoss gegen das Gültigkeitskriterium der faktischen Undurchführbarkeit die Willensbildung und -kundgabe der Stimmbürgerschaft verfälschen[788] und ist diesbezüglich unter dem Blickwinkel des Vorwurfs etwas genauer zu betrachten.

2.2.2 Offensichtliche Unumsetzbarkeit (Betrachtung ex ante)

Irreführend ist ein Initiativtext, der etwas Unmögliches – im Sinne von offensichtlich sachlicher oder zeitlicher Undurchführbarkeit – verlangt und somit der Stimmbürgerschaft eine Wahl vorgaukelt, die faktisch nicht existiert. Entsprechend hat auf Bundesebene die Bundesversammlung[789] und bei kantonalen Volksinitiativen das kantonal zuständige Legislativ- oder Exekutivorgan und falls erforderlich abschliessend das Bundesgericht eine Volksinitiative mit derartigem Norminhalt – je nach inhaltlicher Ausgestaltung und kantonaler Rechtslage – für ganz oder teilweise ungültig zu erklären.[790] Anzufügen bleibt dabei, dass rein praktische oder rechtliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung z.B. aufgrund eines Konflikts mit völkerrechtlichen Bestimmungen zumindest auf Bundesebene dazu nicht ausreichen, selbst wenn die Schwierigkeiten erheblich sind.[791] 393

In Anbetracht dessen können m.E. hinsichtlich einer Irreführung auf *Bundesebene* auch nur zur Schranke des zwingenden Völkerrechts ähnliche Überlegungen gelten: Nur bei solch jus-cogens-widrigen eidgenössischen Volksinitiativen ist grundsätzlich unbestritten, dass sich diese in keiner Art und Weise justiziabel in die Rechtsordnung implementieren lassen. Eine Umsetzung der Volksinitiative im Sinne von deren Zielsetzung wäre folglich rechtlich unmöglich; es existierte keine wirkliche Wahl, da jegliche Umsetzung im Sinne der Initiativzielsetzung sowohl bei Ablehnung und Annahme von vornherein (Ex-ante-Betrachtung) ausgeschlossen werden kann. Derartige Initiativen sind denn auch bereits von Verfassung 394

788 Siehe zur Einheit von Form und Materie sowie zur Undurchführbarkeit vorne Rz. 77 ff.

789 Siehe zur Gültigkeitsprüfung der Bundesversammlung vorne Rz. 76 ff.

790 Betreffend die kantonalen Volksinitiativen *ATTINGER,* ZStöR, 31 f. (Kognition BGer) 60 f. u. 74 ff. (kant. Organe), 155 ff. (Teilgültigkeit und Ungültigkeit).

791 Rechtliche Konflikthaftigkeit bedeutet nicht Undurchführbarkeit im Sinne der faktischen Unmöglichkeit (BSK-BV-*EPINEY/DIEZIG,* Art. 139 N 46). Auch Unklarheiten oder Inkohärenzen des Initiativtexts haben nicht zur Folge, dass eine Initiative als faktisch undurchführbar zu qualifizieren ist, solange sich der Inhalt so auslegen lässt, dass eine Umsetzung im Sinne der Zielsetzung möglich scheint (siehe dazu vorne Rz. 87 f.).

wegen für ungültig zu erklären;[792] es wäre irreführend, sie der Stimmbürgerschaft zur Abstimmung vorzulegen.

395 Auf kantonaler Ebene ist die Konformität mit übergeordnetem Recht – ebenfalls unter Vorbehalt des jus cogens – gemäss Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt von Art. 34 Abs. 2 BV kein zwingendes Gültigkeitserfordernis. Unrechtmässige Volksinitiativen dürfen dem Volk vorgelegt werden, sofern die materielle Rechtswidrigkeit nicht offensichtlich und schwerwiegend ist und das Bundesgericht besagte Rechtswidrigkeit nicht bereits im Rahmen einer eingehenden Prüfung in einem früheren Verfahren festgestellt hat.[793] Dies ist insofern nachvollziehbar, als die Rechtswidrigkeit für sich alleine die freie Willensbildung noch nicht verfälscht.[794] Erst der Umstand, dass sich das Initiativbegehren offensichtlich in keiner Art und Weise justiziabel in die Gesamtrechtsordnung implementieren lässt,[795] aber der Stimmbürgerschaft trotzdem zur Abstimmung vorgelegt wird, was klar die gegenteilige Auffassung impliziert, darf als Verfälschung der Willensfindung qualifiziert werden.

396 Für eine *eidgenössische Volksinitiative,* namentlich auch solche mit der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung auf dem Verordnungsweg, bedeutet dies Folgendes: Soweit der Initiativtext nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstösst, führt die Möglichkeit anderweitiger Umsetzungssetzungsschwierigkeiten nicht zwangsläufig dazu, dass eine Umsetzung im Sinne der Initiativzielsetzung bereits im Vornherein absolut klar ausgeschlossen werden kann. Die mangelnde Klarheit begründet und widerspiegelt sich u.a. in den auseinandergehenden Lehrmeinungen sowie der nicht einfach zu interpretierenden Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Verhältnis zwischen Landes- und Völkerrecht und dem Massgeblichkeitsgebot gemäss Art. 190 BV sowie der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit. Der Umstand, dass eine Volksinitiative zur Abstimmung kommt, obwohl sie allenfalls mit erheblichen oder schwerwiegenden Umsetzungsschwierigkeiten behaftet ist, stellt für sich alleine betrachtet daher noch keine Irreführung dar.[796]

---

792 Siehe vorne zum jus cogens Rz. 86 u. Rz.192 ff., zur Ungültigkeitserklärung Rz. 91 f.

793 Siehe namentlich BGE 139 I 195 E. 1.3.3 S. 200; dazu die Analyse von *ATTINGER,* ZStöR, 98 ff.; vgl. auch *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 51 Rz. 29 f.; kritisch *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 776 einerseits und Rz. 2101 f. andererseits.

794 Siehe BGE 139 I 95 E. 1.3.2 S. 200; *ATTINGER,* ZStöR, 101.

795 Offen gelegt durch den höchstrichterlichen Entscheid betreffend die schwerwiegende und klare Bundesrechtswidrigkeit.

796 Siehe vorne zur Schranke der faktischen Undurchführbarkeit Rz. 87 f., zum Verhältnis zwischen Landes- und Völkerrecht sowie dem Massgeblichkeitsgebot Rz. 198 ff.

Der Anspruch auf freie Willensbildung und -kundgabe könnte mit Blick auf das inhaltliche Verständnis des Initiativtexts aber allenfalls dann verletzt sein, wenn der Stimmbürgerschaft – mangels Informationen – die Möglichkeit fehlt, zumindest erahnen zu können, dass der Initiativtext als neuer Verfassungsbestandteil mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit – z.B. aufgrund krasser Verstösse gegen rechtsstaatliche Prinzipien – zu schwerwiegenden Umsetzungsschwierigkeiten bis hin zu einer Nichtumsetzung führen kann. Mit anderen Worten, eine *Verletzung der politischen Rechte gemäss Art. 34 Abs. 2 BV* läge vor, wenn die Stimmbürgerschaft in solch einer Konstellation aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationsmittel davon ausgehen musste und durfte, dass die sachlich und zeitlich vorgegebene Umsetzung der neuen Verfassungsnorm reibungslos vonstattengehen wird. Also erst, wenn die schwerwiegenden Umsetzungsschwierigkeiten bis hin zur Nichtumsetzung für die Stimmbürgerschaft im Abstimmungsverfahren nicht abzusehen wären, läge eine Verfälschung der freien Meinungsbildung vor. Eine derartige Verfälschung ist m.E. kaum denkbar ohne vorangegangenes, erhebliches staatliches Fehlverhalten (Missachtung der Informationspflicht). Nachfolgend ist daher kurz auf die bestehenden Informationspflichten des Staats im Kontext der politischen Rechte einzugehen. 397

2.2.3 Informationspflicht des Staats

Eine Einflussnahme des Staats ist unter dem Gesichtspunkt von Art. 34 Abs. 2 BV nur insofern zulässig, als diese die Grundvoraussetzung für eine freie und unverfälschte Meinungsbildung und -kundgabe bildet und sichert. Ansonsten obliegt die Meinungsbildung grundsätzlich den gesellschaftlichen und politischen Kräften. Als zulässige und erforderliche behördliche Handlungen gelten namentlich die vorbereitenden Informationen zur Abstimmung, von der rechtzeitigen Publikation der Abstimmungsvorlage, über die Versendung des Stimmmaterials bis hin zu den Abstimmungserläuterungen.[797] Abstimmungsempfehlungen sind dabei erlaubt und üblich.[798] 398

Namentlich die *Abstimmungserläuterungen* (Abstimmungsbüchlein) gemäss Art. 11 Abs. 2 BPR haben einen gewichtigen Einfluss auf die Willensbildung[799] und müssen deshalb inhaltlich objektiv sowie hinreichend vollständig sein. Die wohlabgewogenen Aussagen müssen ein umfassendes Bild der Initiativvorlage 399

797 *TSCHANNEN,* HdG, Rz. 59 ff.; siehe auch SGK-*STEINMANN,* Art. 34 N 24 ff.

798 BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 83; BSK-BV-*TSCHANNEN,* Art. 34 N 33; *BESSON,* ASR, 112.

799 *VON ARX,* CG, 149 m.w.H. zu politologischen Studien; siehe auch *SÄGESSER,* AJP, 325 f.

mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben, wobei auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung zu tragen und die Argumente des Initiativkomitees zu berücksichtigen sind. Nicht jede Einzelheit einer Vorlage muss abgehandelt und nicht jeder erdenkliche Einwand erwähnt werden.[800] Schwerwiegende Umsetzungsschwierigkeiten bis hin zur Nichtumsetzung – sei es hinsichtlich der vorläufigen oder der ordentlichen Umsetzung – sind m.E. jedoch eindeutig hinreichend wichtige Elemente, welche die Behörden entsprechend in den Abstimmungsunterlagen erwähnen müssten. Zusätzlich *informiert der Bundesrat* die Stimmberechtigten gemäss Art. 10*a* BPR kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen (Abs. 1) unter Beachtung der Grundsätze der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit und der Transparenz (Abs. 2). Auch insofern hat der Bundesrat die Aufgabe, die Stimmbürgerschaft über rechtsstaatliche Probleme zu informieren, wie z.B. über Konflikte zwischen der Initiativvorlage und dem internationalen Recht und absehbare, mögliche damit einhergehende Konsequenzen für die Umsetzung.[801] Die Abgrenzung zwischen notwendiger und unzulässiger staatlicher Information ist jedoch schwierig und häufig auch politisch umstritten. Das Schlagwort der Behördenpropaganda ist jeweils rasch zur Hand, namentlich bei denjenigen politischen Kräften, zu deren Ungunsten sich die Information im Abstimmungskampf auswirken könnte. Eine gerichtliche Überprüfung ist nur in beschränktem Masse möglich, wie die Ausführungen zum Rechtsschutz zeigen werden.

400 Betreffend die *vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen auf Verordnungsstufe* ist m.E. zusätzlich Folgendes anzumerken: Ergeben sich potenzielle Umsetzungsschwierigkeiten alleine hinsichtlich des Widerspruchs zum allgemeinen Gesetzesvorbehalt, scheint deren Thematisierung angesichts der bisherigen Umsetzungspraxis des Bundesrats (VegüV, ZwVo etc.) und mangels höchstrichterlicher Klärung nicht offensichtlich.[802] Aus Transparenzgründen wäre eine Erwähnung wohl angemessen; die staatliche Nichterwähnung im Abstimmungsverfahren stellt aber keine Verletzung der staatlichen Informationstätigkeit dar. Ein strengerer Massstab sollte dagegen hinsichtlich des Widerspruchs zu besonderen

800 BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 13 f.; BGE 138 I 61 E. 6.3 S. 84; vgl. BSK-BV-*TSCHANNEN,* Art. 34 N 33; *VON ARX,* CG, 147 ff.; ausführlich *BESSON,* ASR, 179 ff.; *SÄGESSER,* AJP, 927 ff. (siehe vorne zur Erarbeitung der Abstimmungserläuterungen Rz. 96).

801 So z.B. *BOILLET,* ZSR, 128 im Kontext der MEI (allgemein 122 ff.); siehe ferner *KIENER/KRÜSI,* ZBl, 255 die darauf hinweisen, dass die Sensibilisierung für rechtsstaatliche Anliegen im Vorfeld von Abstimmungsvorlagen, welche sich im Spannungsfeld von Demokratie und Rechtsstaat bewegen, eine Aufgabe der staatsleitenden Behörden ist.

802 Zum Verhältnis der vorläufigen Umsetzung zu den Gesetzesvorbehalten vorne Rz. 351 ff.

Gesetzesvorbehalten gelten. Die jüngere *bundesrätliche Erläuterungspraxis* zu den betroffenen Volkabstimmungen (Abstimmungsbüchlein) thematisierte die vorläufige Umsetzung bis anhin nicht,[803] obwohl zumindest im Kontext der Minderinitiative eine Erwähnungspflicht diskutabel gewesen wäre.[804] Unabhängig davon ist der Einfluss der staatlichen Informationstätigkeit zur vorläufigen Umsetzung im Rechtsschutzverfahren kleiner einzustufen als diejenige zur ordentlichen Umsetzung. Bei Bejahung der mangelhaften staatlichen Informationstätigkeit bliebe – u.a. in Bezug auf das im nachträglichen Rechtsschutz[805] wichtige Kriterium der Entscheidwesentlichkeit der Beeinflussung – Folgendes fraglich: Ist das Nichtwissen um die potenziellen und alleine die vorläufige Umsetzung auf Verordnungsstufe betreffenden Umsetzungsschwierigkeiten in der Gesamtbetrachtung überhaupt entscheidwesentlich für das jeweilige Abstimmungsresultat der gesamten Vorlage? Der stimmbürgerliche Fokus der Entscheidungsfindung betrifft in der Regel das zentrale Anliegen der Hauptnorm. Der nur in den Übergangsbestimmungen verankerte Auftrag zur vorläufigen Umsetzung ist dagegen im Normalfall wohl zweitrangig. Demnach wird den fehlenden Informationen zu allfälligen Umsetzungsschwierigkeiten betreffend die vorläufige Umsetzung der Volksinitiative kaum je Entscheidwesentlichkeit attestiert werden können. Entsprechend klein sind die Erfolgsaussichten bei einer richterlichen Überprüfung.[806]

2.3 Rechtsschutz

Nach Art. 77 ff. BPR kann in eidgenössischen Stimmrechtsangelegenheiten wegen Unregelmässigkeiten – innert drei Tagen ab Entdeckung des Beschwerdegrunds, spätestens aber am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse (Verwirkungsfrist) – bei der zuständigen Kantonsregierung die *sog. Abstimmungsbeschwerde* geführt werden. Deren Entscheid kann innert fünf Tagen wegen Verletzung der politischen Rechte beim Bundesgericht angefochten werden.[807] Das 401

803 Siehe Abstimmungsbüchlein (BR-Erl.-ZwI, 4 ff.; BR-Erl.-MEI, 27 ff.; BR-Erl.-MiI, 12 ff.).

804 Die bundesrätlichen Erläuterungen besagen immerhin *«Mehrere Bestimmungen der Initiative wären zudem in der Praxis kaum umzusetzen»* (BR-Erl-MiI, 22), wenn dann auch andere Beispiele folgen; siehe zum Konfikt mit den besonderen Gesetzesvorbehalten im Kontext der Minderinitiative vorne Rz. 368 ff.

805 Siehe sogleich Fn. 807; *KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI,* Verwaltungsverfahren, Rz. 1731 f. mit guter Kurzübersicht zum nachträglichen Rechtsschutz in Abstimmungssachen.

806 Vgl. zum Rechtsschutz in Abstimmungssachen sogleich Rz. 401 ff.

807 Art. 80 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 88 Abs. 1 Bst. b und Art. 100 Abs. 3 Bst. b BGG; vgl. dazu BGE 138 I 61 E. 3 ff. S. 67 ff.; zum Rechtsschutzbegriff *BIAGGINI/UHLMANN,* ZfR, Rz. 1.

Beschwerderecht steht dabei jeder in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigen Person oder den politischen Parteien zu.[808]

402 Ein Recht auf eine *nachträgliche* – d.h. nach Ablauf der Verwirkungsfrist erfolgende – *Überprüfung* der Rechtmässigkeit (i.S.v. einer Wiedererwägung/Revision) ergibt sich laut Bundesgericht (BGE 141 I 61 – Unternehmenssteuerreform) für eidgenössische Abstimmungen nicht aus dem BPR, sondern gestützt auf die Grundsätze von Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29*a* BV, wenn nachträglich eine massive und entscheidwesentliche Beeinflussung (gravierende Mängel) der Volksbefragung in Form unechter Noven zutage tritt.[809] Infolge der Bedeutung der Beständigkeit direktdemokratisch getroffener Entscheide sowie Rechtssicherheitsüberlegungen darf jedoch nicht leichthin auf ein erledigtes Abstimmungsverfahren sowie das erwahrte Abstimmungsresultat zurückgekommen werden. Das zur Gewährung von nachträglichem Rechtsschutz in Stimmrechtssachen berufene Bundesgericht verfügt überdies neben der Beurteilungszuständigkeit (Feststellung der Verletzung der politischen Rechte) auch nicht immer über die Entscheidungsbefugnis (Kompetenz zur Aufhebung der Abstimmung).[810]

403 Eine direkte *gerichtliche Überprüfung* der bundesrätlichen Information nach Art. 10*a* und 11 BPR, namentlich die Prüfung der Abstimmungserläuterungen, ist in eidgenössischen Angelegenheiten jedoch nicht vorgesehen.[811] Diese bundesrätlichen Akte (Informationstätigkeit) können gemäss Bundesgericht höchstens indirekt miteinbezogen werden, wenn unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit die Gesamtsituation der bedeutenden Berichterstattung daraufhin zu prüfen ist, ob die Stimmbürgerschaft objektiv in der Lage war, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über die Abstimmungsvorlage zu bilden.[812] Dabei kann und sollte das Bundesgericht m.E. mangelhafte, staatliche Informationstätigkeit – z.B. Nichterwähnung absehbarer Umsetzungsschwierigkeiten – gegebenenfalls als unrechtmässig oder verbesserungswürdig bezeichnen (Appellfunktion). Das staatliche Fehlverhalten muss dabei nicht zwingend zu einer

808 Art. 89 Abs. 3 BGG; BGE 138 I 61 E. 4.1 S. 70; BGE 139 I 195 E. 1.4 S. 201; siehe BSK-BGG-*Steinmann/Mattle,* Art. 89 N 71 ff. m.w.H.

809 Siehe zum nachträglichen Rechtsschutz auch *Kölz/Häner/Bertschi,* Verwaltungsverfahren, Rz. 1731 f.; mit kritischen Anmerkungen *Biaggini,* ZBl, 429 ff.

810 BGE 138 I 61 E. 4.5 ff. S. 76 ff. m.w.H.

811 Laut Art. 189 Abs. 4 BV können Akte des Bundesrats – gesetzliche Ausnahmen vorbehalten – beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Eine bundesgesetzliche Ausnahmeregelung ist nicht existent; BGE 138 I 61 E. 7.1 ff. S. 84 ff.; *Sägesser,* AJP, 936 ff.

812 BGE 138 I 61 E. 7.4 S. 87; dazu auch *Sägesser,* AJP, 936 f.; *Boillet,* ZSR, 130 f.; ausführlich zum Urteil *Biaggini,* ZBl, 429 ff. sowie *Dubey,* FS-Hänni, 3 ff.

rechtswidrigen Gesamtsituation führen; denn staatliches Fehlverhalten kann im Einzelfall durch eine hinreichende zivilgesellschaftliche Thematisierung kompensiert werden. Selbst die Bejahung einer massiven Beeinflussung würde zudem im Rahmen des nachträglichen Rechtsschutzes, aus genannten Gründen, nur selten zur Aufhebung der Abstimmung führen.[813]

3. Berücksichtigung des Volkswillens in der Umsetzung

Wie die in Kraft getretene *Verfassungsbestimmung* respektive der darin enthaltene *Verfassungsauftrag als neuer Bestandteil der Rechtsordnung* inhaltlich zu verstehen ist, ergibt sich wie gesehen durch Auslegung der Norm.[814] Das Verständnis der Initianten ist dabei nicht ausschlaggebend, sondern vielmehr im Rahmen des historischen Auslegungselements mitzuberücksichtigen. Aber auch der *Wille der Stimmbürgerschaft («Volkswille»)* als historisches Auslegungselement ist gemäss Methodenpluralismus des Bundesgerichts nur ein Auslegungselement neben andern.[815] Dies hängt teilweise auch mit den faktischen Schwierigkeiten zusammen, den Volkswillen im Sinne eines einheitlichen Willens der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen auszumachen: Die Umwandlung der Initiativvorlage zum neuen Verfassungsbestandteil ist zwar stets als unbestreitbar gewollte Folge des «Ja» an der Urne ersichtlich; im Übrigen – d.h. hinsichtlich der Beweggründe, Motive und Ziele sowie der davon abhängigen, möglichen Umsetzung – lässt sich ein einheitlicher Wille der mit ‚Ja» stimmenden Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger oft nur schwer präzise feststellen. 404

Je unklarer und widersprüchlicher der Initiativwortlaut ausfällt, umso schwieriger und unbestimmter ist meist auch die Feststellung und Interpretation des Willens der Stimmbürgerschaft in der Abstimmung. Aus den Reihen des Initiativkomitees wirkt der Vorwurf, die Umsetzung entspreche nicht dem Volkswillen, insofern etwas befremdlich: Wer den Wortlaut der Initiativvorlage und damit den neuen Verfassungstext – sei es aus politischem Kalkül, schlichtem Unwissen oder sonstigen Gründen – unklar, widersprüchlich oder bewusst an der Grenze des rechtlich Umsetzbaren formuliert, darf nachträglich nicht erstaunt sein, wenn gezwungenermassen auch die Eruierung des Willens der Stimmbürgerschaft (noch) unklarer 405

813 Vgl. soeben Rz. 402.

814 Siehe vorne zum Verfassungsauftrag Rz. 279 und zur Verfassungsauslegung Rz. 113 ff.

815 Siehe zum Methodenpluralismus vorne Rz. 161 ff.

(als sonst) ausfällt und dabei teils gar die Inkaufnahme der rechtlichen Nichtumsetzbarkeit als vom stimmbürgerlichen Willen mitumfasstes Umsetzungsszenario gelten muss.[816] Sind die Garantien nach Art. 34 BV, namentlich die staatliche Informationspflicht, gewährleistet, so ist der Stimmbürgerschaft eine Kenntnis über gegebenenfalls mögliche Umsetzungsrisiken bis hin zur Nichtumsetzung zuzurechnen. Entsprechend plausibel scheint m.E., dass die Stimmbürgerschaft mit einem Ja an der Urne rechtliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung bis hin zur Nichtumsetzung zumindest billigend in Kauf nimmt. Gemäss der hier vertretenen Ansicht ist bereits daher fraglich, ob im Rahmen der historischen Auslegung noch ein Wille der Stimmbürgerschaft bejaht werden kann, der eine komplette oder teilweise Nichtumsetzung als mögliches Umsetzungsszenario nicht miteinbezieht. Von einer Missachtung des von der Stimmbürgerschaft Gebilligten zu sprechen, ist demnach falsch.[817]

406 Aber selbst bei Bejahung einer Diskrepanz zwischen Gewolltem und einer Nichtumsetzung muss dies aus methodischen Gründen nicht zu einer Rechtswidrigkeit führen: Gemäss der rechtswissenschaftlichen – seit Jahren höchstrichterlich angewandten und bestätigten – Methodik ist der Volkswille als historisches Auslegungselement für das Verständnis der Verfassungsbestimmung nicht alleine ausschlaggebend, sondern nur ein Auslegungselement unter andern; namentlich Systematik und das Anliegen der praktischen Konkordanz (Einheit der Verfassung) oder im Falle von echten Normkonflikten die Vorrangregelungen können das Verständnis der Norm in Abweichung zum historischen Auslegungselement prägen.[818] Das von der Stimmbürgerschaft Gewollte – soweit feststellbar – muss sich demnach nicht zwingend in allen Punkten mit dem Verständnis (Auslegungsergebnis) der Verfassungsnorm und dem darin enthaltenen Verfassungsauftrag decken. Das Normverständnis kann mit anderen Worten nicht gleichgesetzt werden mit dem Ergebnis der historischen Auslegung, geschweige denn mit der Ansicht der Initianten.

407 Die Auslegung der neu in Kraft getretenen Verfassungsnorm unter Einbezug des historischen Elements («Volkswillen») kann durchaus zu einem klaren und *umsetzungstechnisch rechtsordnungskonformen* – im Sinne von widerspruchsfreien –

816 So weist *NAY,* NZZ, 20 im Kontext des Vorwurfs der Missachtung des Volkswillens darauf hin, dass wenn aus einer infolge unklaren Initiativtexts unklaren Willensäusserung der Stimmbürgerschaft eine klare gemacht wird, auch eine Verfälschung vorliegt.

817 Siehe sogleich dazu die Rz. 406 ff.

818 Siehe vorne zur Verfassungsauslegung Rz. 113 ff., insb. zum Methodenpluralismus Rz. 161 ff.

Verfassungsauftrag zur Ausführungsrechtsetzung führen. Leistet das rechtsetzende Organ solch einem Umsetzungsauftrag nicht Folge, so stellt dies eine *Verletzung des betreffenden Verfassungsartikels* dar. Die Nichtbeachtung des Verfassungsauftrags – wie z.B. einer zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative auf Verordnungsstufe auf ein bestimmtes Datum hin – kann dabei in zwei Formen erfolgen: einerseits durch das Ausbleiben eines ausführenden Gesetzes und/oder Verordnung generell oder innert vorgegebener Frist; andererseits durch eine Umsetzung ausserhalb des verfassungsrechtlichen Ermächtigungsrahmens.[819] Ob dabei eine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative (Verfassungsauftrag), die in einem Normkonflikt mit dem verfassungsmässigen Gesetzesvorbehalt steht, umsetzungstechnisch rechtsordnungskonform sein kann, ist wie aufgezeigt mangels höchstrichterlicher Rechtsprechung zurzeit unklar. Zumindest bei einer Unvereinbarkeit mit besonderen Gesetzesvorbehalten, insbesondere Art. 31 BV betreffend den Freiheitsentzug, ist die Rechtskonformität des Verfassungsauftrags zur vorläufigen Umsetzung m.E. zu verneinen.[820]

4. Missachtung des Volkswillens als politische Aussage ohne rechtlichen Gehalt

Der Vorwurf, die Nichtumsetzung einer Volksinitiative verletzte die Volksrechte – Letztere verstanden als politische Rechte nach Art. 34 BV – überzeugt nicht angesichts der Schutzfunktion von Art. 34 Abs. 2 BV und dessen, was gemäss Rechtsprechung und Lehre als Garantieverletzung gilt: 408

– Die *Garantie auf unverfälschte Willensbildung und -kundgebung* (Art. 34 Abs. 2 BV) ist auf Bundesebene sicherlich dann verletzt, wenn im Abstimmungsverfahren weder der Staat – trotz seiner Informationspflicht – noch die Gesellschaft und die Politik potenzielle Umsetzungsschwierigkeiten thematisieren und damit für viele Stimmbürger keinerlei Möglichkeit besteht (Gesamtbetrachtung der entscheidwesentlichen Berichterstattung), die Wahrscheinlichkeit von Umsetzungsschwierigkeiten bis hin zur Möglichkeit einer Nichtumsetzung zumindest zu erahnen. Eine gerichtliche Überprüfung – soweit überhaupt möglich – wird in dem Kontext und insbesondere bei Fällen

819 Vgl. dazu vorne Rz. 285, Rz. 288 und Rz. 292; siehe ähnlich betreffend die kantonalen Volksinitiativen *ATTINGER,* ZStöR, 23; vgl. ferner *TORNAY,* CG, 30 f.; vgl. zur Verpflichtung des Parlaments verfassungsgemäss zu handeln Rz. 327.

820 Siehe vorne zum Normkonflikt Rz. 171 ff., insb. Rz. 351 ff. zu den Gesetzesvorbehalten.

des nachträglichen Rechtsschutzes nur äusserst selten zu einer Ungültigkeit und Wiederholung der Volksabstimmung führen können.[821]

– Der Umstand, dass eine eidgenössische Volksinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs im Nachgang zur erfolgreichen Volksabstimmung nicht oder nur teilweise umgesetzt wird, stellt dagegen *keine Verletzung der politischen Rechte nach Art. 34 Abs. 2 BV* dar, sondern – wenn überhaupt – allenfalls eine Verletzung der infolge Annahme der Volksinitiative zum Verfassungsbestandteil gewordenen neuen Verfassungsnorm und des darin enthaltenen Verfassungsauftrags zur Rechtsetzung.[822]

409 Dass sich der «Volkswille» – soweit überhaupt feststellbar – als historisches Auslegungselement neben anderen Auslegungselementen im Rahmen der Norminterpretation nicht zwingend durchsetzt, ist methodisch korrekt.[823] Die Auslegung im weiteren Sinne – d.h. inklusive Vorrangregelungsanwendung im Normkonfliktfall – kann selbstredend zum Ergebnis führen, dass der Verfassungsauftrag aufgrund von Widersprüchen und Konflikten mit anderen verfassungs- oder völkerrechtlichen Bestimmungen keinen oder kaum Raum für eine Umsetzung lässt. Schliesst das verfassungsauftragliche Umsetzungsermessen entsprechend eine Nichtumsetzung mit ein, so stellen die komplette oder teilweise Nichtumsetzung keinen (vermeidbaren) Verfassungsbruch und damit keine Rechtsverletzung durch den Rechtssatzgeber dar.[824]

410 *Bloss* die parlamentarische oder bundesrätliche *Nichtbeachtung* eines klaren, *umsetzungstechnisch* rechtsordnungskonformen (im Sinne von *widerspruchsfreien*) *Verfassungsauftrags* zur Ausführungsrechtsetzung verletzt die zugrunde liegende Auftragsnorm. Gegen eine solche Pflichtverletzung des Parlaments oder hinsichtlich der vorläufigen Umsetzung die Pflichtverletzung des Bundesrats – schliesslich sind beide Organe ans Verfassungsrecht gebunden – besteht auf Bundesebene aber kein Rechtsmittel.[825]

411 Es mag zwar umgangssprachlich nachvollziehbar sein, einen derartigen Verstoss gegen die Verfassung (Pflichtverletzung des Parlaments oder hinsichtlich der vorläufigen Umsetzung die Pflichtverletzung des Bundesrats) vereinfachend als «Missachtung des Volkswillens» zu bezeichnen. Schliesslich ergibt sich die

821 Siehe vorne zum Rechtsschutz bei Abstimmungen Rz. 401 ff.

822 Vgl. zum Verfassungsauftrag vorne Rz. 278 ff., Rz. 285, Rz. 287 f., Rz. 327 und Rz. 497 ff.

823 Siehe vorne zum Methodenpluralismus Rz. 161 ff.

824 Vgl. dazu vorne Rz. 396, Rz. 405 sowie ferner Rz. 172 und Rz. 258 ff.

825 Vgl. vorne zur Nicht- und Schlechterfüllung von Verfassungsaufträgen Rz. 285 ff.

Normverletzung aus der Nichtbeachtung des Verfassungsauftrags, der wiederum auf den positiven Volksentscheid zurückgeht, in dem sich der Volkswille – zumindest hinsichtlich des «Ja», was auch immer dies für das Verständnis des konkreten Verfassungstexts bedeutet – widerspiegelt. Aus juristischer Perspektive ist diese Vereinfachung m.E. aber in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft und untauglich: Zum einen muss das Auslegungsergebnis (massgebendes Normverständnis) unter Beachtung sämtlicher Auslegungselemente zustande kommen. Es ist methodisch schlichtweg falsch, das Normverständnis mit dem Ergebnis der historischen Auslegung oder noch problematischer mit dem Verständnis der Initianten gleichzusetzen, wie es die Vereinfachung impliziert. Überdies basiert diese auf der umstrittenen und wenig überzeugenden Annahme, der Wille der Stimmbevölkerung zu dem im Initiativtext vorgesehenen Verfassungsauftrag liesse sich anlässlich einer nur mit Ja oder Nein beantwortbaren Abstimmung problemlos feststellen.[826] Zum anderen geht es bei solchen Verletzungen stets um die Nicht- oder Falschanwendung der jeweils neuen Verfassungsnormen, weshalb von nichts anderem die Rede sein sollte. Anders als der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit ist der Vorwurf der «Missachtung des Volkswillens» im Kontext der Umsetzung von Volksinitiativen m.E. daher rechtlich wenig sinnvoll und infolgedessen als *politische Aussage ohne rechtlichen Gehalt* einzustufen.

5. Zusammenfassende Schlussfolgerung

Die Verfassung gewährleistet die politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) und schützt damit namentlich die freie Willensbildung und Willensäusserung der Stimmbürgerschaft (Abs. 2). Die Rechtsprechung will ein Abstimmungs- oder Wahlresultat daher nur anerkennen, wenn es den freien Willen der Stimmbürgerschaft zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (Rz. 380 f.). Bei Volksinitiativen ist diesbezüglich primär das *Verbot der Irreführung* zu beachten. Die Aspekte der Fragestellung und Titelgebung oder der offensichtlichen Unumsetzbarkeit der Volksinitiative bieten dabei kaum Probleme. Reibungspunkte entstehen – wenn überhaupt – im Zusammenhang mit der Informationspflicht des Staats. Dies gilt für Volksinitiativen allgemein, wie auch spezifisch für solche mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative (siehe Rz. 388 ff.). 412

826 Vgl. vorne zur historischen Auslegung Rz. 134 ff. und Rz. 161 ff. zum Methodenpluralismus.

413 Im Umgang mit Volksinitiativen besteht m.E. *Optimierungspotential bei der staatlichen Informationstätigkeit:* Schwerwiegende Umsetzungsschwierigkeiten bis hin zur Nichtumsetzung – sei es hinsichtlich der vorläufigen oder der ordentlichen Umsetzung – sind m.E. in den Abstimmungsunterlagen stets zu erwähnen. Entgegen der bisherigen Praxis sollten sich die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen (Abstimmungsbüchlein) zumindest in denjenigen Fällen zur Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung äussern, in welchen die damit angestrebte vorläufige Umsetzung der Volksinitiative in Konflikt mit besonderen Gesetzesvorbehalten steht (vgl. Rz. 398 ff.).

414 Ergeht aufgrund von Konflikten mit anderen Verfassungsnormen oder dem Völkerrecht keine wortgetreue Umsetzung der eidgenössischen Volksinitiative, ist der *Vorwurf der «Missachtung des Volkswillens»* vonseiten der Befürworter der Initiative meist nicht fern. Dem umgangssprachlich gängigen Vorwurf lassen sich jedoch kaum justiziable rechtliche Gehalte zuordnen: So verletzt eine nicht wortgetreue Umsetzung einer Volksinitiative keine Volksrechte – Letztere verstanden als politische Rechte nach Art. 34 Abs. 2 BV. Das zentrale Verbot der Irreführung ist nicht betroffen (siehe Rz. 388 ff.). Mit Annahme der vorformulierten Volksinitiative durch Volk und Stände wird exakt der zur Abstimmung vorgelegte und in dieser angenommene Initiativtext zu neuem Verfassungsrecht – inklusive der dabei bestehenden Unklarheiten und Widersprüche (Rz. 405 f.; die der «Volkswille» damit wohl vermutungsweise mit in Kauf nimmt). Das Abstimmungsresultat und die bundesrechtlich dafür unmittelbar vorgesehenen Rechtsfolgen stimmen folglich überein (Rz. 386 f.). Die Nicht- oder nicht wortgetreue Umsetzung einer vorformulierten Volksinitiative kann daher allenfalls die neuen Verfassungsnormen und den darin enthaltenen Verfassungsauftrag zur Rechtsetzung verletzen. Gegebenenfalls ist dann juristisch aber von einer Verfassungsverletzung oder -widrigkeit und nicht von einer Verletzung des Volkswillens zu sprechen.

415 Einmal abgesehen von den faktischen Schwierigkeiten, den Willen der Stimmbevölkerung als Volk und Stände bei einer nur mit Ja oder Nein beantwortbaren Abstimmung überhaupt zu eruieren, ist es zudem methodisch schlichtweg falsch, das Normverständnis einzig über das historische Auslegungsergebnis (Volkswille oder – noch problematischer – das Verständnis der Initianten) zu definieren. Das massgebende Normverständnis ist unter Berücksichtigung sämtlicher Elemente der Verfassungsauslegung zu ermitteln (Rz. 386 f. und 404 ff.). Angesichts dessen ist der Vorwurf der «Missachtung des Volkswillens» m.E. im Kontext der Umsetzung von Volksinitiativen rechtlich wenig sinnvoll und infolgedessen als *politische Aussage ohne rechtlichen Gehalt* einzustufen (Rz. 411).

X. Erlassformen der Umsetzung (Ausführungsrecht) und der Streit um Art. 182 Abs. 2 BV

1. Ausgangslage, Zielsetzung und Terminologie

Das vorliegende Kapitel untersucht die Erlassformen, die für eine Umsetzung auf Bundesebene zur Verfügung stehen, und die Frage, wann diese zum Zuge kommen oder kommen sollten. Der Fokus liegt dabei mit Blick auf die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen beim bundesrätlichen Verordnungsrecht (Art, Funktion und Ermächtigungsgrundlage). Die Arbeit behandelt u.a., ob sich der Bundesrat dazu auf Art. 182 Abs. 2 BV stützen kann, was umstritten ist. Es geht letztlich darum, die beim Verfassungsauftrag zur vorläufigen Umsetzung vorgegebene Umsetzungsform – also das vor der ordentlichen Gesetzgebung zur Konkretisierung erlassene Verordnungsrecht (Ausführungsnormen) – rechtlich zu qualifizieren und einzuordnen.[827] 416

Die Umsetzung von Verfassungsartikeln besteht wie gesehen in deren Konkretisierung mittels Erlass von Rechtssätzen niedriger Normstufe. Das Bundesgericht spricht in dem Kontext von *Ausführungsrecht*.[828] Auf Bundesebene erfolgt die Konkretisierung, anderslautende Verfassungsvorgaben vorbehalten, durch den Erlass von Rechtssätzen auf Stufe Bundesgesetz – Änderung eines bestehenden und/oder Erlass eines neuen Gesetzes – sowie darauf gestützt erlassenes Verordnungsrecht.[829] 417

In Spezialfällen – wie vorliegend beim Untersuchungsgegenstand – erfolgt für eine erste Phase eine andere Umsetzung: Die umsetzungsbedürftigen Verfassungsnormen selbst oder die dazugehörigen Übergangsbestimmungen sehen dazu den Erlass von meist vorübergehend geltendem Verordnungsrecht vor. Die Verfassung spricht in Abgrenzung zu derartigen Umsetzungsnormen denn auch differenzierend von *Ausführungsgesetzgebung* und von *Ausführungsbestimmungen*.[830] 418

---

827 Siehe hinten allgemein zur Gesetzesform Rz. 419 ff., zur Verordnungsform Rz. 422 ff., insb. zur Qualifikation des Verordnungsrechts zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative Rz. 434 ff. sowie zum umstrittenen Art. 182 Abs. 2 BV Rz. 444 ff.

828 BGE 139 II 243 E. 10 S. 252; allgemein zur Umsetzungsterminologie vorne Rz. 11 ff.

829 Vgl. zu den rechtsetzenden Bestimmungen auf Bundesebene *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 2668 ff. sowie BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 163 N 11 ff.

830 Vgl. Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 u. 2., Ziff. 10 u. Ziff. 11 Abs. 2 (Ausführungsbestimmungen) und Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV (Ausführungsgesetzgebung). Da der Begriff Gesetzgebung

2. Gesetzesform (Ausführungsgesetz)

419 Bundesgesetze sind dem fakultativen Referendum unterstehende Erlasse, die rechtsetzende Bestimmungen enthalten (*Gesetz im formellen Sinne;* Art. 163 Abs. 1 i.V.m. Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV). Sie ergehen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – bedürfen also der übereinstimmenden Beschlüsse von Stände- und Nationalrat (Art. 156 Abs. 2 BV; Art. 71 ff. ParlG) – und stellen das primäre rechtsetzende Handlungsinstrument der Bundesversammlung zur Erfüllung der Bundesaufgaben nach Art. 3 und 42 BV dar. Sie können nach Art. 165 BV dringlich erklärt werden, was sich auf das Verfahren auswirkt, namentlich auf die Notwendigkeit und den Zeitpunkt des Referendums.[831]

420 Der Umsetzungsauftrag (Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung) richtet sich – wie im vorangegangenen VII. Kapitel aufgezeigt – vorab an die Bundesversammlung. Dies ergibt sich aus dem Verfassungsverständnis der Gewaltenteilung: Die Hauptfunktion des Parlaments als gesetzgebende Gewalt – in einer Referendumsdemokratie zusammen mit dem Volk – ist die Rechtsetzung, d.h. *namentlich der Erlass von Bundesgesetzen*.[832] *Die Verfassung hält dazu im* Behördenteil unter dem Zuständigkeitsabschnitt zur Bundesversammlung fest, dass diese rechtsetzende Bestimmungen in Form des Gesetzes oder der Verordnung erlässt (Art. 163 BV). Sämtliche *wichtigen Bestimmungen* haben dabei in *Form des Bundesgesetzes* zu ergehen (Art. 164 BV).[833]

421 Die *materielle Initiierung des Gesetzgebungsvorhabens* erfolgt bei der Umsetzung von Volksinitiativen durch Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmung bzw. mit dem darin enthaltenen Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung.[834] Je nach Verfassungsnorm und dem darin enthaltenen Verfassungsauftrag zur Rechtsetzung (Regelungsgegenstand) erfolgen die Änderung eines bestehenden und/oder der Erlass eines neuen Ausführungsgesetzes in Form eines *Spezialgesetzes oder* in einer Kombination aus *Rahmen- und Spezialgesetzen*.[835] Für das Verständnis der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen stehen diese Unterschiede und andere

---

in der Verfassung mehrdeutig ist (vgl. Rz. 454), ist der tradierten Terminologie folgend (*HANGARTNER,* AJP[I], 472) bloss vom Ausführungsgesetz zu sprechen.

831 BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 163 N 14; vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 45 Rz. 21 ff.

832 *HALLER/KÖLZ/GÄCHTER,* Staatsrecht, Rz. 863 f.; vgl. auch vorne Rz. 279 ff. und Rz. 337 ff.

833 Siehe dazu BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 163 N 3 ff. sowie Art. 164 N 3 ff. m.w.H.

834 Siehe vorne Rz. 279; vgl. *WULLSCHLEGER,* BStR, 91.

835 Vgl. dazu das Schema bei *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 123 sowie ausführlich zu den Regeln für die Ausgestaltung von Erlassentwürfen (Rechtsetzungstechnik) Rz. 183 ff.

rechtsetzungstechnische Qualifikationen des Ausführungsgesetzes nicht im Fokus. Die Arbeit verzichtet daher auf weiterführende rechtsetzungstechnische Ausführungen dazu. Das Gesetzgebungsverfahren als solches und der Vergleich zum Verordnungsgebungsverfahren bilden Gegenstand des XII. Kapitels. Die ordentliche Ausführungsgesetzgebung löst die vorangehende vorläufige Umsetzung ab.

3. Verordnungsform (Ausführungsbestimmungen)

Als Verordnungen gelten nach gängiger Definition *rechtsetzende Bestimmungen unterhalb der Gesetzesstufe:* Es handelt sich um unmittelbar verbindliche generell-abstrakte Regeln, die Rechte und/oder Pflichten von Rechtssubjekten begründen oder Zuständigkeiten statuieren und nicht im formellen Gesetzgebungsverfahren, sondern in einem vergleichsweise einfacheren Verfahren ergehen. Sie unterscheiden sich also nicht in ihrer Struktur als Rechtssatz (Art. 22 Abs. 4 ParlG) vom Gesetz, sondern durch das Verfahren ihres Zustandekommens sowie durch die Wichtigkeit ihres Inhalts.[836] Auf Bundesebene steht dabei das bundesrätliche Verordnungsrecht im Zentrum. 422

Nach Art. 182 Abs. 1 BV kann der Bundesrat so weit rechtsetzende Bestimmungen erlassen, wie er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt wird. Besagter Absatz definiert den Rahmen der bundesrätlichen Verordnungskompetenz, ohne dabei selbst Rechtsetzungskompetenzen in der Sache zu vermitteln.[837] Eine Umsetzung allein auf Verordnungsstufe, d.h. nicht im Nachgang an und gestützt auf die Ausführungsgesetzgebung, kommt nur in Betracht, wenn der Bundesrat über die entsprechende Ermächtigung in der Verfassung verfügt.[838] Bevor auf mögliche Kompetenzgrundlagen eingegangen wird, erfolgt zum besseren Verständnis eine Kurzübersicht zur begrifflichen Kategorisierung von Verordnungen, unter besonderer Berücksichtigung der für die Arbeit wichtigen bundesrätlichen Rechts- 423

836 Siehe zum Ganzen *JAAG,* ZBl, 630; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 1; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 2684 f.; *BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR,* Staatsorganisationsrecht, 8. Kpt. Rz. 97; *HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,* Verwaltungsrecht, Rz. 69.

837 SGK-*TSCHANNEN,* Art. 182 N 7; BSK-BV-*KÜNZLI,* Art. 182 N 5; dazu auch Petit Comm.-*MAHON,* Art. 182 N 8 m.w.H.; a.A. zu Art. 182 Abs. 1 BV wohl *MÜLLER G.,* Rechtssetzung, Rz. 29.

838 Zumindest theoretisch bestünde zwar noch die Möglichkeit einer Umsetzung mittels Parlamentsverordnung, was aber praxisfremd und infolge des Gesetzesvorbehalts (Art. 164 BV) kaum je möglich wäre (siehe zur Verordnung der Bundesversammlung *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 45 Rz. 38 ff. sowie BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 163 N 15 ff.).

verordnungen. Eine dogmatische Einordnung des zur vorläufigen Umsetzung erforderlichen und in der Praxis dazu erlassenen Verordnungsrechts folgt im Anschluss.

3.1 Verordnungsarten

424 Das Schrifttum unterscheidet Verordnungen anhand der folgenden Kriterien:

- nach dem *erlassenden Organ* in Parlaments-, Gerichts- und Exekutiv-/ Regierungsverordnungen. Letztere stellen den Regelfall dar und umfassen auf Bundesebene Verordnungen des Bundesrats und der untergeordneten Verwaltungsinstanzen (Departemente und Ämter);[839]
- nach dem *Adressatenkreis* in Rechts- und Verwaltungsverordnungen. Während Erstere Rechtssätze enthalten, die allgemeinverbindlich Rechte und Pflichten von Bürgern begründen oder die Organisation und das Verfahren vor Behörden regeln, richten sich Verwaltungsverordnungen primär an die Verwaltungsbehörden und sind für den verwaltungsinternen Gebrauch vorgesehen.[840] Ist in allgemeiner Weise von Verordnungen die Rede, ist damit – und ebenso in dieser Arbeit – jeweils die Rechtsverordnung gemeint.
- sowie nach der *Rechtsgrundlage.* Ergeht eine Verordnung unmittelbar gestützt auf die Verfassung, handelt es sich um eine sog. verfassungsunmittelbare oder selbständige Verordnung. Stützt sich eine Verordnung dagegen auf ein Gesetz und hängt von dessen Bestand ab, liegt eine *sog.* unselbständige Verordnung vor.[841] Letztere – meist in Form einer Regierungsverordnung – bildet zahlenmässig, wie erwähnt, den Regelfall, weshalb sich die Arbeit zuerst diesen zuwendet.

---

839 Vgl. *TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER,* Verwaltungsrecht, § 14 Rz. 3 ff.; *BUTTLIGER,* EH, 7 ff. m.w.H. zu kantonalen Verordnungsformen sowie zum gegenseitigen Verhältnis der Unterscheidungskriterien (16 f.).

840 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 4 ff.; *JAAG,* ZBl, 633 f.; *HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,* Verwaltungsrecht, Rz. 77 ff.; ausführlich zur Verwaltungsverordnung *PFISTERER,* RJL, 1 ff.

841 *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1856; vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 10 ff.; *JAAG,* ZBl, 639 ff.; ausführlich *DUBEY,* BSB, 116 ff.

3.1.1 Unselbständige Verordnung

Die unselbständige Verordnung stützt sich auf das Gesetz – auf Bundesebene das Bundesgesetz – dem sie zugeordnet ist.[842] Diese Abhängigkeit ist konstitutiver Art: Soweit der Grunderlass ausser Kraft tritt, fällt auch die Verordnung dahin.[843] 425

Je nach Verhältnis der Verordnung zum Gesetz kann zwischen gesetzesvollziehenden und gesetzesvertretenden Verordnungen unterschieden werden. Bewegt sich die Verordnung im vorbestimmten Rahmen des Gesetzes, den Gesetzesinhalt präzisierend, so ist von einer sog. *gesetzesvollziehenden Verordnung oder Vollzugsverordnung* die Rede.[844] Enthält die Verordnung dagegen mehr als die bereits im Gesetz angelegten Elemente und nimmt damit eine Ergänzung ausserhalb des vom Gesetzesinhalt vorbestimmten Rahmens vor, handelt es sich um eine sog. *gesetzesvertretende Verordnung*.[845] 426

Die *Abgrenzung* zwischen gesetzesvertretenden und gesetzesvollziehenden Rechtssätzen ist fliessend und manche Verordnungen enthalten Rechtssätze beider Arten.[846] Die Bedeutung dieser Unterscheidung liegt darin, dass für den Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen oder Verordnungselementen eine besondere Ermächtigungsnorm (Delegation) im auszuführenden Gesetz erforderlich ist, wogegen der Bundesrat Vollzugsverordnungen oder gesetzesvollziehende Verordnungselemente ohne explizite Ermächtigungsklausel des zu vollziehenden Gesetzes erlassen darf.[847] Aufgrund dessen zählen gewisse Lehrmeinungen die vollziehende Verordnung zu den selbständigen Verordnungen. Weshalb diese Ansicht abzulehnen ist, bildet in Kürze Gegenstand der vorliegenden Arbeit.[848] Vorab bleibt aber noch zu erläutern, was generell als selbständige Verordnung gilt. 427

---

842 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 14; vgl. BGE 139 II 460 E. 2.1 S. 462.

843 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 14.

844 *HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,* Verwaltungsrecht, Rz. 99 ff.; *JAAG,* ZBl, 640 ff.

845 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 16 ff.; vgl. *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1860 f.

846 *TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER,* Verwaltungsrecht, § 14 Rz. 20; *HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,* Verwaltungsrecht; Rz. 94 f.; Petit Comm.-*MAHON,* Art. 182 N 11.

847 Vgl. Art. 164 Abs. 2 u. Art. 182 Abs. 1 BV; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 2697.

848 Siehe dazu hinten Rz. 432 f., 444 ff. und die Liste der Vertreter dieser Ansicht in Fn. 857.

3.1.2 Selbständige Verordnung

428 Die *sog. verfassungsunmittelbare oder selbständige Verordnung* ergeht, wie der Name vorgibt, unmittelbar gestützt auf die Verfassung; d.h., die Rechtsgrundlage des Verordnungserlasses ergibt sich – ohne die übliche Umsetzung über die Zwischenstufe des formellen Gesetzes – aus der Verfassung selbst.[849] Selbständigen Verordnungen des Bundesrats – wie übrigens auch des Parlaments – können der Terminologie von JAAG folgend in Not- oder Sachverordnungen unterteilt werden, je nachdem, ob die Ermächtigungsnorm in der Verfassung den Regelungsgegenstand der Verordnung – einer Generalklausel für gewisse Konstellationen ähnlich – offenhält (Notverordnungen) oder diesen bereits abschliessend bezeichnet (Sachverordnung).[850]

a.) Notverordnungen

429 Sog. Notverordnungen[851] von Bundesrat und Parlament dienen – je nach zugrunde liegender Verfassungsnorm – der Abwendung einer schweren unmittelbaren Gefährdung der äusseren oder inneren Sicherheit (Art. 185 Abs. 3, Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV) oder zur Wahrung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz und sind zu befristen (Art. 184 Abs. 3 BV). Die gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV ergehenden Verordnungen werden teils als sog. Interessenwahrungsverordnungen bezeichnet.[852] Eine weitere Einschränkung auf eine bestimmte Rechtsmaterie ist innerhalb dieser Vorgaben nicht vorgesehen.[853] Darin liegt einer der Unterschiede zur selbständigen Sachverordnung, wie nachfolgende Ausführungen zeigen.

b.) Sachverordnungen und deren Kompetenzgrundlage

430 Überträgt eine Verfassungsnorm dem Parlament oder der Regierung die Kompetenz zur Regelung einer spezifisch bestimmten und insofern klar beschränkten Rechtsmaterie, stellt die unmittelbar darauf gestützt erlassene Verordnung eine Sachverordnung dar.[854] Massgebend für die Qualifikation als Sachverordnungskompetenznorm ist die klare *Kompetenzbeschränkung auf ein bestimmtes*

---

849 Siehe kurz und prägnant *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 11.

850 Vgl. *JAAG,* ZBl, 640 f.

851 Zum Begriff *RECHTSTEINER,* SGRW, Rz. 440 f. m.w.H.

852 So zumindest *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 25 ff.; vgl. dazu vorne Rz. 354 ff.

853 Siehe vorne Rz. 354 ff.; vgl. Art. 7*c* u. Art. d RVOG; ausführlich zum Notverordnungsrecht des Bundesrats *TRÜMPLER,* ZStöR, Rz. 234 ff. u. 276 ff.; *LEHNER,* ASR, 47 ff. u. 102 ff.

854 Siehe *JAAG,* ZBl, 640 f.

Sachgebiet, in dem die Verfassung Bundesrat oder Parlament zum Erlass von selbständigem Verordnungsrecht ermächtigt. Ein illustratives Beispiel dafür findet sich in Art. 197 Ziff. 9 BV, der Übergangsbestimmung zu Art. 75*b* BV (Zweitwohnungen).[855]

c.) Geltungsdauer als Indiz

Sowohl Not- als auch Sachverordnungen weisen in der Regel einen temporären Charakter auf: Ihre maximale Geltungsdauer ist befristet, entweder durch gesetzlich definiertes Zeitmass, z.B. vier bzw. mit einmaliger Verlängerungsoption viereinhalb Jahre für bundesrätliche Notverordnungen zur Wahrung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz,[856] oder durch Eintritt eines in Verfassung oder Gesetz definierten zukünftigen Ereignisses, meist das Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung. Nur in seltenen Fällen enthält die Verfassung Ermächtigungsnormen mit einer dauerhaften Kompetenz für den Erlass von selbständigen Verordnungen (z.B. Art. 84 Abs. 2 BV) und dann oft nur für die Bundesversammlung, so z.B. für die Anpassung von Geldbeträgen an die Teuerung (Art. 159 Abs. 4 BV). Zurzeit existiert kein auf die genannten zwei Artikel gestützt erlassenes dauerhaftes Verordnungsrecht. 431

3.1.3 Umstrittene gesetzesvollziehende Verordnung

Ein Teil der Lehre zählt die gesetzesvollziehenden Verordnungen zu den selbständigen Verordnungen, da sich die allgemeine Zuständigkeit des Bundesrats zum Erlass von Vollzugsverordnungen unmittelbar aus der Verfassung (Art. 182 Abs. 2 BV) herleiten lasse.[857] Diese Qualifikation ist umstritten. TSCHANNEN weist m.E. zu Recht darauf hin, dass die Qualifikation aus einem kompetenzrechtlichen Blickwinkel zwar nachvollziehbar sei, jedoch dem Aspekt der Rechtsquellensystematik zu wenig Beachtung schenke: Im Gegensatz zu einer selbständigen Verordnung, deren Geltungsgrund abschliessend in der Verfassung verankert sei, hänge der Bestand der Vollzugsverordnung von dem zugrunde liegenden Gesetz 432

855 Ausführlicher zur Konstellation hinten Rz. 437 f.; siehe – wenn auch von Massnahmen sprechend – Art. 84 Abs. 2 BV (alpenquerender Transitverkehr; *BAUMANN,* LeGes, 483).

856 Art. 7*c* Abs. 2 u. 3 RVOG; vgl. zur bundesrätlichen Polizeinotverfügung Art. 7d RVOG.

857 *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 2692; *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1859; Petit Comm.-*MAHON,* Art. 182 N 9 u. Fn. 13; *SÄGESSER,* Bundesbehörden, Rz. 889 f. (auch im aSGK); *BAUMANN,* LeGes, 479; *TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER,* Recht, Rz. 93; *NUSSBAUM,* LeGes, 11 u. Fn. 12; *KOCHER,* Steuernormen, Rz. 149 ff.; differenzierend *JAAG,* ZBl, 640 f., der Vollzugsverordnungen als eigene Kategorie einstuft.

ab, das sie ausführe, und nicht von Art. 182 Abs. 2 BV.[858] Mit anderen Worten, eine gesetzesvollziehende Verordnung ergeht nicht unmittelbar gestützt auf die Verfassung, sondern findet ihre Grundlage erst im hinzutretenden Gesetz, welches sie näher ausführt. Tritt besagtes Gesetz ausser Kraft, fällt auch die Verordnung dahin. Es ist deshalb sachgerechter, die gesetzesvollziehenden Verordnungen als unselbständige Verordnungen zu qualifizieren.[859]

433 Losgelöst von der dogmatischen Qualifikation gesetzesvollziehender Verordnungen – also Verordnungen, die gleichzeitig oder im Nachgang zum vollziehenden Gesetz ergingen – ist die Frage nach dem Umfang der Vollzugskompetenz in Art. 182 Abs. 2 BV generell zu beantworten: Ermächtigt Art. 182 Abs. 2 BV den Bundesrat allenfalls auch ohne Bestand eines auszuführenden Sachgesetzes zum Erlass von vollziehenden Verordnungen? Gegebenenfalls – und entgegen der hier vertretenen Ansicht – könnte sich der Bundesrat zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg neben Übergangsbestimmung und Hauptnorm – zumindest in gewissem Umfang – zusätzlich auf Art. 182 Abs. 2 BV stützen. Unbesehen davon lässt sich das zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative anfallende Verordnungsrecht klar anhand der übrigen und sonst unstrittigen Kriterien – erlassendes Organ, Adressatenkreis und Rechtsgrundlage – dogmatisch qualifizieren. Die Frage der Vollzugskompetenz nach Art. 182 Abs. 2 BV folgt ergänzend in einem eigenständigen Titel im Anschluss.

3.1.4 Qualifikation der vorläufigen Umsetzung

434 Gemäss den als Untersuchungsgegenstand relevanten Konstellationen (Rz. 1 f.) ermächtigen und verpflichten die verfassungsrechtlichen Übergangsbestimmungen den Bundesrat, innerhalb einer gewissen Frist nach Annahme der Initiative die zur Umsetzung der Initiativgrundsätze notwendigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen und zwar mit Geltung bis zum Inkrafttreten der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung. Ergeht gestützt auf besagten Verfassungsauftrag ausführendes Verordnungsrecht, so lässt sich dieses anhand der genannten Kriterien – erlassendes Organ, Adressatenkreis und Rechtsgrundlage – dogmatisch wie folgt qualifizieren:

---

858 SGK-*Tschannen,* Art. 182 N 13: zumindest für diskutabel hält dies *Jaag,* ZBl, 640 f.

859 *Tschannen,* Staatsrecht, § 46 Rz. 13; so auch *Auer/Malinverni/Hottelier,* Droit, Rz. 1601; *Biaggini,* Staatsrecht, § 19 Rz. 34; *Tschannen/Zimmerli/Müller,* Verwaltungsrecht, § 14 Rz. 24; *Moor/Flückiger/Martenet,* Droit, 251; *Tanquerel,* Manuel, Rz. 323; BSK-BV-*Künzli,* Art. 182 N 19 f.; ausführlich dazu *Dubey,* BSB, 118 f.

a.) Exekutivverordnung (Bundesratsverordnung)

Erlassorgan ist gemäss Verfassungsauftrag der Bundesrat, und nicht das Parlament oder ein Gericht, weshalb es sich bei einer darauf gestützt ergehenden Ausführungsverordnung um eine *sog. Exekutiv-, Regierungs- oder Bundesratsverordnung* handelt.[860] 435

b.) Selbständige Sachverordnung

Der Bundesrat erlässt das ausführende Verordnungsrecht gemäss Verfassungsauftrag unmittelbar gestützt auf die Übergangsbestimmung in Verbindung mit dazugehöriger Haupt-/Sachnorm in der Verfassung. Es besteht keine formell gesetzliche Grundlage (Ausführungsgesetz), vielmehr soll das Verordnungsrecht die betreffende Rechtsmaterie für die Zeit bis zu deren Inkrafttreten und damit vorläufig regeln. Die vorläufige Umsetzung einer Volksinitiative auf dem Verordnungsweg erfolgt stets unmittelbar gestützt auf die Verfassung und daher in *Form von selbständigem Verordnungsrecht*.[861] 436

Anders als Notverordnungskompetenzgrundlagen ermächtigten die jeweils neu in Kraft getretenen verfassungsrechtlichen Kompetenznormen zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative den Bundesrat – zumindest bis anhin – nicht generalklauselartig, sondern nur in einem jeweilig klar umgrenzten Sachgebiet zum Erlass von Ausführungsbestimmungen. Ein illustratives Beispiel für die klare Kompetenzbeschränkung auf ein bestimmtes Sachgebiet bildet die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative in Art. 197 Ziff. 9 BV der Übergangsbestimmung zu Art. 75*b* BV – in Kraft getreten am 11. März 2012: 437

> «Tritt die entsprechende Gesetzgebung nach Annahme von Artikel 75*b* nicht innerhalb von zwei Jahren in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen über die Erstellung, Verkauf und Registrierung im Grundbuch durch Verordnung.» (Abs. 1; Hervorhebung durch den Autor)

Nach Ablauf der Zweijahresfrist ist der Bundesrat demnach gestützt auf die vorliegende Sachverordnungskompetenz ermächtigt und verpflichtet, soweit erforderlich Erstellung, Verkauf und Grundbuchregistrierung auf Verordnungsstufe zu regeln und nichts anderes: Die Übergangsbestimmung in Verbindung mit der 438

---

860 Siehe zu den theoretischen Grundlagen vorne Rz. 424 (Literaturangaben in Fn. 839).

861 Siehe BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 44 i.V.m. Fn. 134; die VegüV so qualifizierend *Brand/Wyss/Zysset,* Jusletter, Rz. 8; SGK-*Häusermann,* Art. 95 N 63; vgl. im Kontext der ZwVO *Norer,* WBT, 15; *Dubey,* BSB, 123; für den Zeitraum ab 11. März 2014 ebenso *Möschinг,* INR, 111 f.; siehe zur theoretischen Grundlage vorne Rz. 428 ff.

Stossrichtung der Hauptnorm (Art. 75*b* BV) schränkt die bundesrätliche Regelungskompetenz damit klar auf die Rechtsmaterie betreffend Erstellung, Verkauf und Grundbuchregistrierung mit der Stossrichtung Zweitwohnungsbeschränkung ein. Durch den Bezug zu den jeweiligen Hauptnormen (Art. 110 Abs. 3, Art. 95 Abs. 3, Art. 121*a* BV) ebenfalls klar, wenn auch weniger plastisch, auf eine bestimmte Rechtsmaterie (Sachgebiet) einschränkend ausgestaltet sind die übrigen Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative in Art. 196 Ziff. 9 (Bundesfeiertag), Art. 197 Ziff. 10 (Minderinitiative) und Art. 197 Ziff. 11 BV (Masseneinwanderungsinitiative). Darauf gestützt erlassene Verordnungen – sowie zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen erlassene Verordnungen generell – erfolgen daher als *selbständige Sachverordnungen*.[862] Dies sind bis anhin die Verordnung über den Bundesfeiertag, die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV) und die Verordnung über die Zweitwohnungen (ZwVO), wobei Letztere zusätzliche Fragen aufwirft.[863]

439 Zurückkommend auf das Illustrationsbeispiel von Art. 197 Ziff. 9 BV ist anzumerken, dass der Bundesrat bereits vor Ablauf der Zweijahresfrist Verordnungsbestimmungen erliess, nämlich die ZwVO vom 22. August 2012.[864] Unter dem Titel 3.2 widmet sich die Arbeit daher nachfolgend der Frage, ob neben den spezifischen Sachverordnungskompetenzen – vorliegend zu Art. 75*b* BV – allenfalls auch Art. 182 Abs. 2 BV eine eigenständige Sachkompetenz zukommen könnte (siehe den Ingress der ZwVO). So viel vorweg, die ZwVO stellt, wie angetönt, keine klassische vorläufige Umsetzung einer Volksinitiative auf dem Verordnungsweg dar, da sie sich zumindest für den Zeitraum vor Bedingungseintritt m.E. nicht auf Art. 197 Ziff. 9 BV stützen kann.[865] Das Umsetzungsbeispiel ruft zugleich die festgestellte Unterscheidung von Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen mit resolutiv und suspensiv-resolutiv bedingter Geltung in Erinnerung.[866] Die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen kann entsprechend der jeweiligen Verfassungsgrundlage zu resolutiv bedingtem und zweifach bedingtem (suspensiv-resolutiv) Verordnungsrecht führen, muss aber nicht zwingend.

862 Siehe zu den theoretischen Grundlagen der selbständigen Verordnung vorne Rz. 428 ff.

863 Siehe dazu die Übersichtsgrafik in Rz. 62 sowie die Ausführungen in Rz. 54 ff.

864 Siehe zu Inkrafttreten (1. Januar 2013) und Erlass vorne Rz. 314 ff. und hinten Rz. 587.

865 Siehe zu Art. 182 Abs. 2 BV hinten Rz. 444 ff. sowie Rz. 475 f.

866 Zur resolutiv/suspensiv bedingten Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 297 ff.

aa.) Resolutiv bedingt

Wie gesehen enthält die Verfassung zwei einfach bzw. nur resolutiv bedingte Verfassungsaufträge zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative, nämlich in Art. 196 Ziff. 9 i.V.m. Art 110 Abs. 3 (1. Augustinitiative) sowie in Art. 197 Ziff. 10 i.V.m. Art. 95 Abs. 3 (Minderinitiative).[867] Obwohl die VegüV selbst keine explizite Resolutivbedingung hinsichtlich ihrer Geltungsdauer normiert, könnte sie so konzipiert sein und wäre entsprechend als einfach (also nur resolutiv) bedingtes selbständiges Sachverordnungsrecht zu qualifizieren. Anders liegt der Fall bei der *Verordnung über den Bundesfeiertag,* was auf ihre mit der Verfassungstotalrevision verbundene – und daher für zukünftige vorläufige Umsetzungen nicht repräsentative – Entstehungsgeschichte zurückzuführen ist;[868] sie ist trotz Ausführungsgesetz noch immer in Kraft.[869] 440

bb.) Zweifach bedingt

Zusätzlich suspensiv bedingte Verfassungsaufträge zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative auf dem Verordnungsweg finden sich, wie gesehen, in Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 75*b* (Zweitwohnungsinitiative) sowie Ziff. 11 i.V.m. Art. 121*a* BV (Masseneinwanderungsinitiative).[870] Soweit der Bundesrat gestützt auf die genannten Übergangsbestimmungen Verordnungsrecht erliess, handelte es sich bis anhin um zweifach (im Sinne von suspensiv und resolutiv) bedingtes Sachverordnungsrecht: Zurzeit existiert *nur der Sonderfall «Zweitwohnungsverordnung (ZwVO)»* vom 22. August 2012. Der Bundesrat setzte die ZwVO auf den 1. Januar 2013 und damit ein Jahr, zwei Monate und elf Tage vor Eintritt der Suspensivbedingung in Kraft.[871] Nach hier vertretener und umstrittener Ansicht fehlte der ZwVO während dieser Zeitspanne mangels Verfassungsgrundlage die Rechtswirksamkeit.[872] Zumindest für ihre Geltungsdauer ab dem 12. März 2014 (Bedingungseintritt) stellt sie ohne Zweifel eine vorläufige Umsetzung einer Volksinitiative im Sinne der vorliegenden Arbeit dar.[873] Sie gilt laut ihrem Art. 9 Abs. 2 bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung. Die Rechtswirksamkeit der ZwVO steht und fällt damit in Bezug auf Beginn und Erlöschen mit 441

867 Siehe zur einfach bedingten vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 297 ff.

868 Siehe vorne Rz. 322 sowie hinten Rz. 495.

869 *Biaggini,* OFK, Art. 110 N 14.

870 Siehe zur suspensiv bedingten Ausgestaltung vorne Rz. 302 ff.

871 Vgl. BGE 140 II 378 E. 4.1 S. 381; siehe zur Suspensivbedingung vorne Rz. 307 ff.

872 Siehe dazu vorne Rz. 55 f. sowie Rz. 475 f.

873 Siehe vorne Rz. 56 (Abbildung 3) und Rz. 314 ff.; vgl. BGE 140 II 378 E. 4.1 S. 381.

derjenigen der verfassungsrechtlichen Ermächtigung zusammen (zweifach bedingte Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung). Mit Inkrafttreten der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung – Zweitwohnungsgesetz (ZWG) und dazugehöriger Zweitwohnungsverordnung (ZWV) – am 1. Januar 2016 erlosch die Kompetenz in Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 75*b* BV zum Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht. Zukünftige Anwendungsfälle gestützt auf Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV fallen daher ausser Betracht. Und auch bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative macht es den Anschein, als bliebe Art. 197 Ziff. 11 BV toter Buchstabe, da die Umsetzung auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung erfolgt.[874]

c.) Rechtsverordnung

442 Das vorläufige bundesrätliche Sachverordnungsrecht enthält zur Umsetzung der Verfassungsnorm Rechtssätze, die allgemeinverbindlich Rechte und Pflichten von Bürgern begründen oder die Organisation und das Verfahren vor Behörden regeln. So konkretisiert z.B. die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV) gestützt auf Art. 197 Ziff. 10 BV, was als übermässig im Sinne von Art. 95 Abs. 3 BV gilt und inwiefern der Bezug derartiger Vergütungen zu sanktionieren ist.[875] Ebenso Rechte und Pflichten von Bürgern statuieren die *Verordnung über den Bundesfeiertag* und die Zweitwohnungsverordnung (ZwVO).[876] Derartige Verordnungen richten sich damit an sämtliche Rechtsbetroffenen und nicht primär nur an die Verwaltungsbehörden. Es handelt sich daher klar um *Rechtsverordnungen* und nicht um Verwaltungsverordnungen.[877]

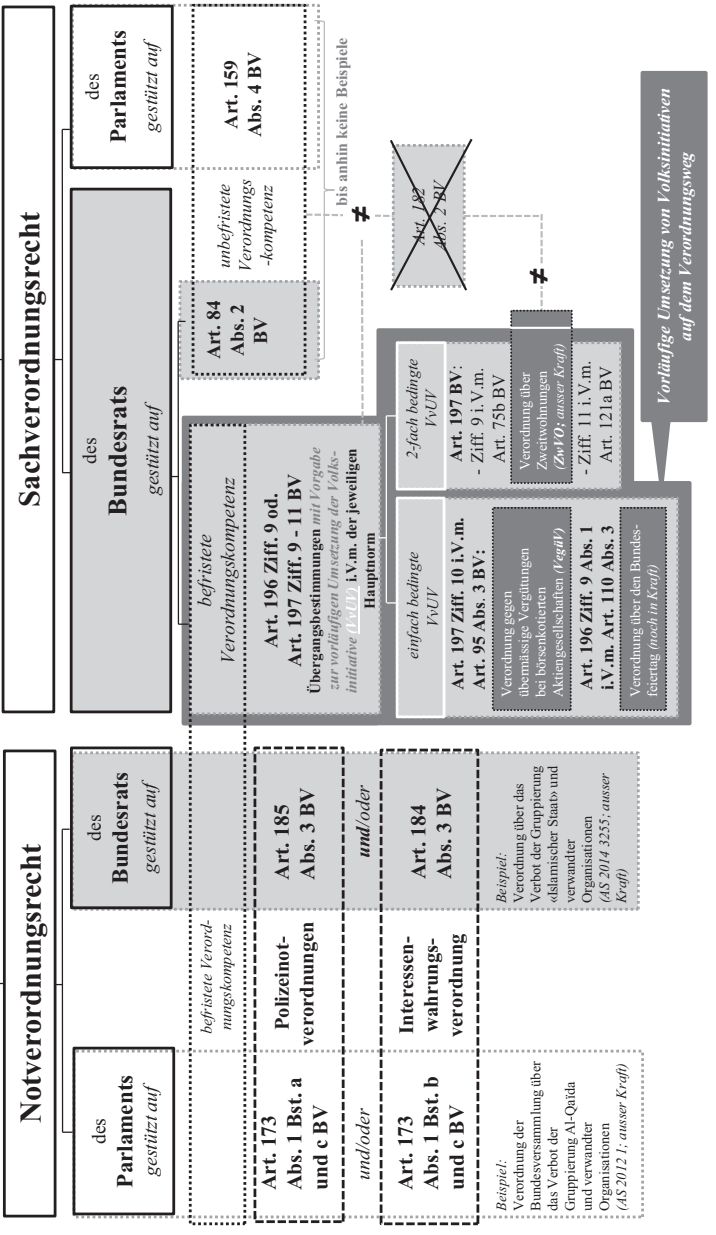
874 Siehe zur Umsetzung der MEI vorne Rz. 52 f.

875 Vgl. dazu Art. 1 ff. VegüV, zu den Strafbestimmungen Art. 24 f. VegüV.

876 Vgl. dazu Art. 1 ff. Verordnung über den Bundesfeiertag sowie Art. 1 ff. ZwVO; vgl. zu Letzterer *NORER,* WBT, 15.

877 Siehe zu den theoretischen Grundlagen vorne Rz. 424.

d.) Übersichtsgrafik



443

3.2 Streitpunkt Art. 182 Abs. 2 BV

444 Unter der Sachüberschrift «Rechtsetzung und Vollzug» lautet der Wortlaut von Art. 182 BV wie folgt:

> *«[1] Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist.*
>
> *[2] Er sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile der richterlichen Behörden des Bundes.»*

445 Laut zweitem Absatz sorgt der Bundesrat für den «Vollzug der Gesetzgebung». In der Lehre umstritten ist dabei, ob besagter Terminus eine Ermächtigung durch die Verfassung im Sinne von Art. 182 Abs. 1 BV darstellt.[878] Der zweite Absatz stellt offensichtlich keine Notverordnungskompetenz dar. Ebenso wenig erfüllt er die Kriterien für eine klassische Sachverordnungskompetenz: Er ermächtigt den Bundesrat nicht beschränkt auf bestimmte Sachgebiete, in gewissen Notlagen oder Sondersituationen, sondern in allgemeiner Weise – d.h. in sämtlichen Sachgebieten unabhängig vom Regelungsgegenstand – zum «Vollzug der Gesetzgebung».[879] Bei der Auslegung des Normtexts stellt sich die Frage, ob und, falls ja, was der Terminus «Vollzug der Gesetzgebung» neben dem Vollzug von Bundesgesetzen erfasst. Je nach Ansicht ermächtigt der zweite Absatz den Bundesrat unmittelbar zum Erlass von Vollzugsverordnungen ohne Bestand eines auszuführenden Sachgesetzes oder nicht. Die Frage ist von grundsätzlicher staatsrechtlicher Bedeutung[880] und spielt für die Umsetzung von Volksinitiativen eine entscheidende Rolle. Zu deren Beantwortung folgt daher eine kurze Gegenüberstellung der verschiedenen Positionen in Lehre und Praxis sowie eine persönliche Wertung aufgrund einer umfassenden Auslegung von Art. 182 Abs. 2 BV.

3.2.1 Pro eigenständige Sachkompetenz

446 Etliche Autoren erkennen Art. 182 Abs. 2 BV eine eigenständige Sachkompetenz zu und wollen entsprechendes selbständiges Verordnungsrecht zum Vollzug der Verfassung zulassen.[881] Einschränkend dazu WALDMANN, nach dem sich die bundesrätliche Vollzugskompetenz nur auf Verfassungsnormen erstreckt, soweit

878 Siehe zu den Lehrmeinungen sogleich Rz. 446 f. (pro) und Rz. 448 ff. (contra).

879 Siehe zu den theoretischen Grundlagen des Not- und Sachverordnungsrechts Rz. 428 ff.

880 Vgl. *GRIFFEL,* ZBl, 69.

881 So aSGK-*SÄGESSER,* Art. 182 N 17; *DETTWILER,* SJZ, 91; vgl. *MÖSCHING,* ASR, 189; ferner wohl auch *VOGT/BASCHUNG,* GesKR, 32.

diese direkt anwendbare Rechtssätze enthalten.[882] Zur Begründung führt namentlich MAHON Folgendes ins Feld: Da der Begriff «Gesetzgebung» in der deutschsprachigen Verfassungsausgabe bloss in der Sachüberschrift zu Art. 164 BV vorkomme, wogegen in der französischen Fassung der Begriff «legislation» auch in der Sachüberschrift zu Art. 182 stehe, sei der Begriff «Gesetzgebung» im zweiten Absatz weit zu verstehen; d.h. im Sinne von generell-abstrakter Regelung sämtlicher Erlassstufen, womit Verfassungsnormen miterfasst wären.[883] Folglich würde der zweite Absatz nicht nur zum Erlass von gesetzes-, sondern auch von verfassungsvollziehenden Verordnungen ermächtigen.[884] Nach MÖSCHING ist – so zumindest im Kontext der Zweitwohnungsverordnung (ZwVO) – eine eigenständige Vollzugskompetenz u.a. zu bejahen, da der Bundesrat andernfalls beim Vollzug von Verfassungsnormen schlechter gestellt sei als beim Vollzug von Gesetzesrecht, obwohl die demokratischere Legitimation Ersterer nicht geringer sei.[885]

Für WALDMANN und MÖSCHING sprechen zudem in gewissen Konstellationen – so im Zusammenhang mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative – auch bzw. vorwiegend rechtsstaatliche Überlegungen für eine eigenständige Vollzugskompetenz des Bundesrats.[886] Ebenfalls im Kontext der ZwVO sieht MARTI einen Vorteil einer solchen Verordnungsgebung in zweierlei Hinsicht: zum einen in der Schaffung einheitlicher und klarer Grundlagen für den entsprechenden Vollzug auf Kantonsebene; zum anderen in der rasch möglichen gerichtlichen Überprüfbarkeit der neuen Regelung auf deren Verfassungsmässigkeit hin, wobei Letztere letztlich auch der Ausführungsgesetzgebung dient und diese beschleunigt.[887] Dass der Bundesrat in der Praxis bereits allein gestützt auf Art. 182 Abs. 2 BV Verordnungen erlassen habe, diente vereinzelt als zusätzliche Rechtfertigung.[888] 447

882 *WALDMANN,* Jusletter, Rz. 5 sowie *WALDMANN,* LeGes, 530 f.; vgl. auch *MARTI,* ZBl, 282.

883 Petit Comm.-*MAHON,* Art. 182 N 20; ähnlich aSGK-*SÄGESSER,* Art. 182 N 19 (anders noch in *SÄGESSER,* Bundesbehörden, Rz. 922) und *WALDMANN,* BSB, 129; vgl. *MÖSCHING,* ASR, 189; ferner *BAUMANN,* LeGes, 481.

884 Vgl. aSGK-*SÄGESSER,* Art. 182 N 17; *WALDMANN,* Jusletter, Rz. 5; *MÖSCHING,* ASR, 189.

885 *MÖSCHING,* ASR, 189, wobei er relativierend darauf hinweist, dass im Kontext seiner Studie zur Zweitwohnungsinitiative primär praktische Gründe für den vorgezogenen Erlass der ZwVO ausschlaggebend seien (siehe Rz. 447 u. kritisch Fn. 918; *MÖSCHING,* INR, 111).

886 *WALDMANN,* BSB, 129 f.; *MÖSCHING,* ASR, 189; vgl. *MARTI,* ZBl, 282.

887 *MARTI,* ZBl, 282; vgl. *NORER,* WBT, 14.

888 So *VOGT/BASCHUNG,* GesKR, 32 mit Verweis auf die ZwVO; vgl. ferner dazu *NORER,* WBT, 14 f.; siehe zu den Anwendungsfällen hinten Rz. 452.

3.2.2 Contra eigenständige Sachkompetenz

448 Gemäss einem Grossteil der Lehre ermächtigt Art. 182 Abs. 2 BV den Bundesrat nicht, unabhängig vom Bestand eines Gesetzes, Verordnungsrecht zu schaffen.[889] Erst der Erlass eines Bundesgesetzes – das *«Dazwischentreten des Gesetzgebers»,* wie BIAGGINI es umschreibt[890] – aktiviere die «schlummernde» Vollzugskompetenz im zweiten Absatz, weshalb der Bundesrat ohne dieses mangels Ermächtigung in Verfassung oder Gesetz keine Verordnungen erlassen dürfte.[891]

449 Zur Begründung dieser Gegenansicht existieren mehrere Argumentationslinien: Teils knüpfen sie eher an ein auslegungsbedingtes enges Begriffsverständnis von «Gesetzgebung» an; teils überwiegen in der Auslegung die entgegenstehenden rechtsstaatlichen Überlegungen. Nach AUER, MALINVERNI, HOTTELIER sprechen der Wortlaut «Gesetzgebung» und dessen systematische Einordnung in die Verfassung eher dafür, dass in Art. 182 Abs. 2 BV keine eigenständige Kompetenzgrundlage für den Erlass von selbständigem Verordnungsrecht zu sehen ist. Der Begriff komme in der Verfassung etliche Male vor und stehe dabei jeweils im Zusammenhang mit Ermächtigungen für Bundesgesetze, weshalb nicht davon ausgegangen werden könne, er umfasse im Kontext des zweiten Absatzes nun plötzlich die Verfassung mit.[892] Resoluter sehen dies GRIFFEL und DUBEY, gemäss welchen in einer systematischen Auslegung der Verfassung, namentlich im Vergleich mit der Begriffsverwendung in den Sachüberschriften zu Art. 164 und Art. 165

889 SGK-*TSCHANNEN,* Art. 182 N 12 u. 17; BSK-BV-*KÜNZLI,* Art. 182 N 21 f.; *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 2694; *AUER/MALINVERNI/HOTTELIER,* Droit, Rz. 1603; *GÄCHTER,* Staatsrecht, § 23 Rz. 118; *MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET,* Droit, 251; *TANQUEREL,* Manuel, Rz. 323; *JAAG,* ZBl, 640 f.; *BRAND/WYSS/ZYSSET,* Jusletter, Fn. 19; *KAUFMANN,* ZStöR, 141; so wohl auch *BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR,* Staatsorganisationsrecht, 8. Kpt. Rz. 100 f. sowie *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1859 f.; im ZwVO-Kontext BSK-BV-*ALIG/GRIFFEL,* Art. 75*b* N 45 Fn. 104; SGK-*RUCH,* Art. 75*b* N 21 f.; ferner *LENDI,* Regieren, 187 ff.; ausführlich *GRIFFEL,* ZBl, 69 ff.; insb. auch *DUBEY,* BSB, 118 ff.

890 *BIAGGINI,* OFK, Art. 182 N 5.

891 Vgl. dazu im ZwVO-Kontext *GRIFFEL,* ZBl, 69 ff. sowie hinten Rz. 475 f. Erlässt der Bundesrat ungeachtet dessen eine Verordnung alleine gestützt auf den zweiten Absatz, fehlt dieser die erforderliche Rechtsgrundlage, was im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle unter dem Gesichtspunkte der Verletzung der Gewaltenteilung gerügt werden könnte (siehe zum Rechtsschutz hinten Rz. 480 ff., insb. zur Gewaltenteilung Rz. 500 ff.).

892 *AUER/MALINVERNI/HOTTELIER,* Droit, Rz. 1603.

BV, nichts auf ein anderes als eine enges Begriffsverständnis von «Gesetzgebung» hindeutet.[893]

Als Hauptkritikpunkt führt GRIFFEL Überlegungen zur Gewaltenteilung und Demokratie ins Feld. Eine eigenständige Sachkompetenz zum Erlass von sog. verfassungsvollziehendem Verordnungsrecht würde s.E. den verfassungsmässigen Stufenbau der Rechtsordnung mit den Hierarchie- und Erlassstufen, Verfassung-Gesetz-Verordnung» umkrempeln. Die Verordnung nähme damit – wenn auch nur für eine gewisse Zeit – einen Platz ein, der ihr nicht zusteht, sondern dem demokratisch legitimierten, von der Bundesversammlung erlassenen Gesetz zugedacht ist.[894] 450

Die *Praxisrelevanz* der Diskussion ist *offensichtlich*. So existieren – wie sogleich zu sehen ist – Fälle, in denen sich der bundesrätliche Verordnungserlass alleine auf Art. 182 Abs. 2 BV bezog und somit gemäss der soeben vertretenen Meinung mangels rechtlicher Grundlage unzulässig wäre. 451

3.2.3 Anwendungsfälle (Praxis)

In jüngster Vergangenheit stützten sich zwei Bundesratsverordnungen gemäss ihrem Ingress auf Art. 182 Abs. 2 BV, ohne dass dazu ein auszuführendes Sachgesetz, ein Beschluss der Bundesversammlung oder ein richterliches Urteil einer Behörde des Bundes bestand – so die Verordnung über die Zweitwohnungen (ZwVO) sowie die Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch 452

893 *GRIFFEL,* ZBl, 70; *DUBEY,* BSB, 122; a.A. SGK-*TSCHANNEN,* Art. 182 N 17 u. BSK-BV-*KÜNZLI,* Art. 182 N 26, die zwar wie MAHON von einem weiten Begriffsverständnis ausgehen, dabei jedoch klar festhalten, dass Vollziehungsverordnungen ohne Bestand eines Gesetzes unzulässig seien. Unter einem breiten Verständnis des Begriffs «Gesetzgebung» seien sämtliche Hierarchiestufen des Bundesrechts zu erfassen, einschliesslich Verfassung und völkerrechtlichen Verträge. Als Beispiel für Massnahmen zu deren Vollzug werden u.a. die Vornahme von Vorbereitungshandlungen wie die Unterbreitung entsprechender Entwürfe an das Parlament genannt. In konsequenter Anwendung eines engen Begriffsverständnisses wären Vorbereitungsmassnahmen zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung nicht mehr unter Art. 182 Abs. 2 BV subsumierbar, da mit dem Bundes- bzw. Ausführungsgesetz der zu vollziehende Gegenstand noch fehlt, und Völkerrecht und Verfassungsnormen ausserhalb des Anwendungsbereichs liegen. Dies ist insofern unproblematisch, als der Bundesrat zumindest zur Unterbreitung der entsprechenden Erlassentwürfe auch über Art. 181 BV ermächtigt ist.

894 *GRIFFEL,* ZBl, 69; vgl. dazu ferner *LENDI,* Regieren, 189.

den Bund (VES).[895] Namentlich die ZwVO sorgte in der Lehre für erhebliche Diskussionen zur Erlassbefugnis des Bundesrats.[896]

3.2.4 Eigenständige Auslegung

453 Angesichts der divergierenden Interpretationsansätze nimmt die Arbeit eine eigenständige Ermittlung des Rechtssinns von Art. 182 Abs. 2 BV vor, wobei sich die Auslegung primär auf die Frage des Umfangs der Kompetenz zum Erlass von Vollzugsverordnungen ausrichtet. Die dazu angewandte Verfassungsauslegung basiert auf den theoretischen Ausführungen des V. Kapitels. Die Arbeit verzichtet im vorliegenden Kapitel soweit möglich auf eine Wiederholung der methodischen Grundlagen und beschränkt sich auf deren Anwendung (Subsumption). Als Einstieg seien an der Stelle daher bloss folgende Grundlagen in Erinnerung gerufen: Der Rechtssinn einer Verfassungsbestimmung ist grundsätzlich ausgehend vom Wortlaut (grammatikalisch) unter Berücksichtigung ihrer Entstehungsgeschichte (historisch), ihrer Beziehung zu anderen Bestimmungen (systematisch) sowie ihres Zwecks (teleologisch) zu ermitteln, wobei gemäss Lehre und Rechtsprechung die verschiedenen Auslegungselemente gleichwertig sind (Methodenpluralismus).[897]

a.) … nach dem Sprachverständnis

454 Im Vordergrund steht der Terminus «Vollzug der Gesetzgebung». Dass unter den Begriff Vollzug ein breites Spektrum von Massnahmen fällt, namentlich der Erlass von Vollzugsverordnungen, ist soweit unbestritten.[898] Unklar ist dagegen der *Begriff «Gesetzgebung»*. Im juristisch-fachtechnischen Sprachverständnis kann das Wort «Gesetzgebung» sowohl als Oberbegriff für sämtliche Formen des Erlasses von Rechtssätzen als auch einschränkend bloss für den Erlass von Rechtssätzen in Gesetzesform verwendet werden.[899] Der allgemeine Sprachgebrauch vermag hinsichtlich der Geltung einer der beiden sprachlichen Verständnisvariationen nicht

---

895 Eine gesetzliche Grundlage für die VES erfolgte erst nachträglich in Form des ZAG; SGK-*TSCHANNEN,* Art. 182 N 12 sowie BSK-BV-*KÜNZLI,* Art. 182 N 21 u. Fn. 32.

896 Siehe vorne zur ZwVO Rz. 314 ff., Rz. 439, 587.

897 Siehe zur Verfassungsauslegung vorne Rz. 113 ff. mit Übersichtsgrafik in Rz. 225.

898 SGK-*TSCHANNEN,* Art. 182 N 15; BSK-BV-*KÜNZLI,* Art. 182 N 25.

899 Vgl. allgemein *HALLER/KÖLZ/GÄCHTER,* Staatsrecht, Rz. 863 f.; illustrativ bereits die verschiedenen Lehransichten zum Begriffsverständnis von Art. 182 BV (siehe Rz. 446 ff.). Diese Begriffsproblematik gibt es auch in anderen Erlassen (vgl. z.B. *AUER,* ZBJV, Fn. 32).

zu einer Klärung beizutragen.[900] Ebenso wenig hilft der Vergleich mit der französischen und der italienischen Fassung weiter; beim Begriff «législation» bzw. «legislazione» bestehen die gleichen Verständnisvariationen. Die *grammatikalische Auslegung*[901] führt daher gestützt auf die sprachliche Aussage des Normtexts zu keinem klaren Ergebnis, sondern lässt die genannten zwei Verständnismöglichkeiten zu.

b.) … nach der Entstehungsgeschichte

Die Untersuchung der Materialien zum Werdegang von Art. 182 Abs. 2 BV ergibt keine klare Antwort hinsichtlich der Frage, welche der beiden Verständnisvarianten samt dazugehörigen Konsequenzen dem historischen Verfassungsgeber vorschwebten.[902] Allenfalls lassen sich kleine Hinweise finden, die eher auf ein enges Begriffsverständnis hindeuten: So wird sowohl in der Botschaft als auch in den Erläuterungen darauf hingewiesen, dass Art. 182 BV (in der Botschaft noch Art. 170 VE[1996]) wie auch bereits Art. 156 VE[1995] dem Art. 102 Ziff. 5 aBV entsprechen.[903] In besagter Vorgängernorm stand noch ausdrücklich, der Bundesrat «vollzieht die Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse […]»[904], was darauf hinzudeuten scheint, dass «Gesetzgebung» im zweiten Absatz bei den rechtsetzenden Parlamentserlassen bloss denjenigen in Form des Bundesgesetzes erfassen sollte.[905] 455

---

900 M.E tendiert dieser wohl eher zu letzterer Form hin, da in der Wortkombination Gesetzgebung – «das Schaffen, Erlassen eines Gesetzes» – das Wort «Gesetz» allgemein mit dem (Bundes)Gesetz gleichgesetzt wird, insbesondere in Kombination mit dem Wort Vollzug. Kaum ein Nichtjurist wird dabei an den Vollzug von Verfassungsbestimmungen denken. Es handelt sich hierbei jedoch um persönliche Mutmassungen – ohne empirische Verifizierung – die nicht ausschlaggebend zur Begriffsklärung beitragen können.

901 Siehe allgemein zur grammatikalischen Verfassungsauslegung vorne Rz. 130 ff. m.w.H.

902 Wenig aufschlussreich sind die Verhandlungsprotokolle des National- (AB[1998]-N, S. 113–115) und Ständerats (AB[1998]-S, S. 144 i.V.m. 131 f., 191, 220, 225); siehe Materialienübersicht bei *SÄGESSER,* Bundesbehörden, Art. 182.

903 BBl 1997 I 413; Erl.-VE[1995], S. 180.

904 Art. 102 Ziff. aBV; vgl. auch Art. 90 Ziff. 5 BV[1848], Art. 100 VE[1977], Art. 116 f. VE-Modell-Studie[1985]; SGK-*TSCHANNEN,* Art. 182 N 1; die Botschaft zur BV sprach noch explizit von «Vollzug von Gesetzen, Beschlüssen der Bundesversammlung und Gerichtsurteilen» (BBl 1996 I 414; ebenso die Erl.-VE[1995], S. 180).

905 Vgl. *GRIFFEL,* ZBl, 72; *DUBEY,* BSB, Fn. 101. Überdies enthielt Art. 156 Abs. 2 VE[1995] im Vergleich mit dem aktuellen Verfassungsnormtext noch folgenden zweiten Satz: «Er [der Bundesrat] erlässt die erforderlichen Vollzugsbestimmungen» (Ergänzung in [] durch Autor hinzugefügt). Dazu führen die Erl.-VE[1995], S. 181 weiter aus: «Absatz 2 Satz 2 beauftragt den Bundesrat mit dem Erlass der erforderlichen Vollzugsbestimmungen und bildet damit

c.) … nach der Systematik

456 Art. 182 ist der dritte Artikel im zweiten Abschnitt (Zuständigkeiten) des dritten Kapitels (Bundesrat und Bundesverwaltung) des fünften Titels der Verfassung. Der fünfte Titel zu den Bundesbehörden (Art. 143–191*c* BV) gilt als in sich geschlossener Teil technisch-organisatorischen Inhalts.[906] Es handelt sich bei Art. 182 BV denn auch nicht um eine punktuelle, sondern um eine in den Behördenteil der Bundesverfassung eingebettete Norm. Anders als z.B. bei durch Einzelrevision entstandenen punktuellen Artikeln ist es bei der Ermittlung des Normsinns von Art. 182 Abs. 2 folglich sinnvoll, dessen Verhältnis zu anderen Verfassungsnormen – zumindest diejenigen des fünften Titels – und deren Einordnung in die Verfassung miteinzubeziehen.[907]

457 In sachlicher Übereinstimmung mit Kapitel, Abschnittstitel und Sachüberschrift verpflichtet Art. 182 Abs. 2 BV den Bundesrat – neben dem Vollzug der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile richterlicher Behörden des Bundes – zum Vollzug der Gesetzgebung. Der Begriff «Gesetzgebung» kommt in der Verfassung 29-mal vor,[908] u.a. mit Art. 164 und Art. 165 – prominent in der Sachüberschrift – zweimal innerhalb des Behördenteils. Art. 164 und Art. 165 sind wie Art. 182 BV in ihrem Kapitel dem Abschnitt zur Zuständigkeit zugeordnet. So regeln alle drei Artikel die Kompetenzen des jeweiligen Organs. Art. 182 BV gilt

---

die verfassungsrechtliche Grundlage für den Erlass von Vollziehungs- und Verwaltungsverordnungen. Dieser Verordnungstypus bezweckt, *Recht der Gesetzesebene* anwendungstauglich zu machen, d.h. in einer für dessen Ausführung notwendigen Dichte zu detaillieren, und dadurch Rechtssicherheit und Gleichheit im Vollzug zu stützen. Er bildet eine präzisierende *Zwischenstufe zwischen Gesetz* (generell-abstrakt) *und Einzelakt* (individuell-konkret)» (Hervorhebung durch Autor hinzugefügt). Der Satz «vollzieht die Bundesgesetze […]» fand zwar keinen Eingang in die Verfassung, da laut Botschaft «auf die Dualität von gesetzesvertretenden und Vollziehungsverordnungen» zu verzichten sei (BBl 1997 I 414 f.; vgl. *SÄGESSER,* Bundesbehörden, Art. 182 Entstehungsgeschichte). Diese Verordnungstypen blieben unter der aktuellen Verfassung jedoch üblich. Insofern lassen sich die Erläuterungen, die einer eigenständigen Sachkompetenz eher entgegenstehen, zum besseren Verständnis der Vollzugskompetenz des Bundesrats wohl als Hinweis beiziehen.

906 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 4 Rz. 6; vgl. vorne Rz. 126 f. sowie allgemeiner Rz. 134 ff.

907 Siehe zu der zugrunde liegenden Theorie der Verfassungsauslegung allg. Rz. 116 ff.

908 Siehe die Artikel 37 Abs. 2, 48 Abs. 4 Bst. a, 60 Abs. 1, 61 Abs. 1, 76 Abs. 4, 87, 90, 91 Abs. 2, 93 Abs. 1, 97 Abs. 2, 105, 106 Abs. 5, 121 Abs. 1 (u. Titel), 122 Abs. 1, 123 Abs. 1, 125, 133, 134, 164 (Titel), 165 (Titel), 182 Abs. 2, 192 Abs. 2 (zweifach), 196 Ziff. 2 Abs. 7, Ziff. 5 u. Ziff. 9 Abs. 1, 197 Ziff. 9 Abs. 1, Ziff. 11 Abs. 2 BV. Mehrheitlich handelt es sich um Aufgabennormen, wobei der Begriff kaum Bundesverfassungsnormen mit erfassen soll. Nicht exakt deckungsgleich ist das Vorkommen des Begriffs «législation» in der französischen Verfassungsfassung (vgl. z.B. 45 Abs. 1; 192, 182 Sachüberschrift).

für den Bundesrat entsprechend als Pendant zu Art. 164 BV für die Bundesversammlung.[909] In der französischen Fassung des Verfassungstexts ist dies noch deutlicher ersichtlich, da dort der Begriff «législation» sowohl in der Sachüberschrift zu Art. 164 als auch zu Art. 182 steht, wogegen die deutsche Fassung für Art. 182 den Begriff «Rechtsetzung» verwendet.[910] Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte und den sachlichen Bezug der beiden anderen Artikel zu Art. 182 BV erscheint es nur sinnvoll, wenn die drei Artikel innerhalb des fünften Titels von einem einheitlichen Begriffsverständnis ausgehen.

458 Sowohl in Art. 164 (für den Normalfall) als auch in Art. 165 BV (bei zeitlicher Dringlichkeit) geht es – beide unter der Sachüberschrift «Gesetzgebung» – um die Zuständigkeit und Kriterien zum Erlass von Bundesgesetzen. Selbst unter der Annahme, der Begriff «Gesetzgebung» würde mit Blick auf Art. 164 Abs. 2 BV auch Verordnungsrecht miterfassen, bestehen keinerlei Anhaltspunkte, dass sich der Begriff zugleich auf den Erlass von Verfassungsnormen ausdehnen liesse.[911] Die Verfassung regelt die Verfassungsrevision eigens in einem separaten Titel (6. Titel: Art. 192–195 BV).

459 Davon ausgehend, dass Art. 182 BV in seiner Struktur und Regelungsart Art. 164 BV nachempfunden ist, spricht das Normverständnis von Art. 164 BV als Kompetenzgrundlage ebenso dagegen, dass der Bundesrat allein gestützt auf Art. 182 Abs. 2 BV selbständige Verordnungen erlassen darf: Art. 164 BV regelt, unter welchen Kriterien Rechtssätze zwingend in einem formellen Gesetz zu verankern sind. Selbst wenn der Gesetzgeber mitunter in missverständlicher Weise im Ingress von Bundesgesetzen auf Art. 164 Abs. 1 BV verweist,[912] ist in der Lehre unbestritten, dass Art. 164 keine eigenständige Kompetenzgrundlage für den Bund darstellt, um gesetzgeberisch tätig zu werden.[913] Das Parlament benötigt infolgedessen jeweils eine zusätzliche Einzelermächtigung in der Verfassung ausserhalb von Art. 164, z.B. eine spezifisch ein Sachgebiet betreffende Aufgabennorm wie Art. 76 oder die allgemeine Sonderfallregelung in Art. 165. Entsprechend müsste im Fall von Art. 182 BV für den Erlass von Verordnungen eine Sachkompetenz-

909 Vgl. Petit Comm.-*AUBERT,* Vorb. Art. 163 N 4.

910 Ähnlich wohl *GRIFFEL,* ZBl, 71, mit kritischem Bezug zur Position Mahons; a.A. Petit Comm.-*MAHON,* Art. 182 N 20 u. insb. Fn. 34.

911 *AUER/MALINVERNI/HOTTELIER,* Droit, Rz. 1603; *GRIFFEL,* ZBl, 70; *DUBEY,* BSB, 122.

912 Z.B. Ingress des ParlG; BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 164 N 3.

913 SGK-*TSCHANNEN,* Art. 164 N 11; Petit Comm.-*AUBERT,* Art. 164 N 29; BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 164 N 3; *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 234; vgl. *BIAGGINI,* OFK, Art. 164 N 8 sowie Art. 3 und 42 Abs. 1 BV (Bundesaufgaben).

grundlage im Sinne von Art. 182 Abs. 1 BV ebenfalls ausserhalb des besagten Artikels zu suchen sein. Die unbestritten in Art. 182 Abs. 2 BV bestehende allgemeine Vollzugskompetenz ist deshalb nicht als eigenständige, sondern als durchs Gesetz zu aktivierende – d.h. vom Bestand eines Gesetzes abhängige – Kompetenz zu qualifizieren. Dieses Verständnis lässt sich systematisch zudem mit Blick auf den verfassungsmässig vorgesehenen Hierarchie- und Stufenbau (Verfassung – Gesetz – Verordnung) besser vereinbaren, wie nachfolgende Randziffer aufzeigt.

460 Zu demselben systematischen Auslegungsergebnis von Art. 182 Abs. 2 BV führt dessen Einordnung in das dem fünften Titel innewohnende und aus dessen Systematik ersichtlich werdende Verständnis der Gewaltenteilung: Grundsätzlich ist der Erlass von Rechtssätzen entsprechend der staatlichen Gewaltenteilung Aufgabe der Legislative, zwingend zumindest hinsichtlich der Grundzüge sämtlicher wichtiger Regelungsgegenstände (Art. 164 Abs. 1 BV). Dem entspricht der *verfassungsmässige Stufenbau der Rechtsordnung* mit den Hierarchie- und Erlassstufen «Verfassung – Gesetz – Verordnung».[914] Nur in seltenen, von der Verfassung explizit so vorgesehenen Fällen wird dieser Stufenbau mittels selbständigen Verordnungsrechts durchbrochen. Es handelt sich bei den dafür notwendigen Ermächtigungen wie gesehen um Notverordnungsrechts- oder spezifische Sachkompetenznormen.[915] Innerhalb des fünften Titels sind keine sachspezifischen, sondern bloss allgemein gehaltene Notverordnungskompetenzen verankert, so in Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV für den Bundesrat und in Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV für die Bundesversammlung. Dies deutet darauf hin, dass der Behördentitel der Verfassung das Überspringen einer Stufe der Kompetenz- und Normhierarchie bloss aus triftigen Gründen, nämlich in gewissen Notlagen, zulassen und auf diese Ausnahmefälle beschränken will. Da die Vollzugskompetenz des Bundesrats gemäss Art. 182 Abs. 2 BV in keiner Weise einer Notverordnungskompetenz ähnelt, spricht die dem fünften Titel der Verfassung inhärente Systematik dafür, am verfassungsmässig vorgesehenen Stufenbau der Rechtsordnung festzuhalten und in besagtem Absatz keine eigenständige Verordnungskompetenz zu erblicken.

461 Ein Vergleich mit der weiteren Rechtsordnung – namentlich dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) als thematisch zugehöriges Sachgesetz – vermag nicht zu einem präziseren Normverständnis beizutragen: Art 7 und

914 Vgl. SGK-*Schindler,* Art. 5 N 20; BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 4.

915 Siehe vorne Rz. 428 ff. sowie zur Tragweite des Notverordnungsrechts Rz. 354 ff.

Art. 9 RVOG entsprechen weitgehend Art. 182 Abs. 1 und Abs. 2 BV, ohne zur Unklarheit eindeutig Stellung zu beziehen.[916]

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Das Verhältnis von Art. 182 zu Art. 164 und 165 BV und deren systematische Einordnung in den fünften Titel der Verfassung zu den Behörden sowie das diesem Titel innewohnende Verständnis der Gewaltenteilung sprechen dagegen, dass der Begriff «Gesetzgebung» im Kontext von Art. 182 Abs. 2 BV die Verfassung mitumfassen sollte.[917] Die systematische Auslegung von Art. 182 Abs. 2 BV spricht m.E. daher auch klar gegen die Möglichkeit, dass der Bundesrat gestützt auf den zweiten Absatz ohne Bestand eines Sachgesetzes Verordnungen erlassen darf. 462

d.) … nach dem Zweck

Aus dem Normtext inklusive Sachüberschrift von Art. 182 Abs. 2 BV ergibt sich nicht ausdrücklich, wozu besagter Artikel geschaffen wurde, und auch den Materialien – was im Eintrittsfall so oder so eher unter die historische Auslegung zu subsumieren wäre – ist kein klarer Zweck zu entnehmen: Es lässt sich zwar aus der Sachüberschrift und dem Normtext des zweiten Absatzes ableiten, dass der Absatz anstrebt, den Bundesrat zum Erlass von Verordnungsrecht beim Vollzug zu ermächtigen. Dies hilft hinsichtlich der umstrittenen Frage der Eigenständigkeit der Sachkompetenz jedoch nicht weiter. 463

Ziel und Zweck lassen sich entsprechend nicht ohne Beachtung eines engen Bezugs zur grammatikalischen Auslegung und zur Systematik der Norm eruieren. Immerhin besteht bei Art. 182 BV als Vorschrift in einem in sich geschlossenen Verfassungsteil die Möglichkeit, auf einen sinnvollen systematischen Zusam- 464

---

916 Art. 7 RVOG zur Rechtsetzung wiederholt bezüglich der Verordnungskompetenz Art. 182 Abs. 1 BV, wonach der Bundesrat Verordnungen erlässt, soweit er durch Gesetz und Verfassung dazu ermächtigt ist. Eine über Art. 182 Abs. 1 BV hinausgehende materielle Bedeutung kommt dem Gesetz nicht zu (*SÄGESSER,* SHK-RVOG, Art. 7 N 26). Laut Art. 9 Abs. 1 RVOG mit Sachüberschrift «Vollziehung und Rechtspflege» «sorgt der Bundesrat für den Vollzug der Erlasse und der weiteren Beschlüsse der Bundesversammlung.» Zumindest mit Blick auf die Erlassdefinition in Art. 163 Abs. 1 BV erscheint die Formulierung in Art. 9 Abs. 1 RVOG etwas weitergehend zu sein, da zusätzlich zum Bundesgesetz – über das enge Begriffsverständnis von Gesetzgebung hinaus – auch die Parlamentsverordnung zu den Erlassen zählt. Ob die Verfassung ebenso unter den Begriff der Erlasse der Bundesversammlung subsumiert werden kann, bleibt dabei aber unklar. Es wäre folglich spannend, wie ein Gericht eine Verordnung, die sich allein auf Art. 7 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 RVOG stützt, beurteilen würde. Denn anders als bei Art. 182 Abs. 2 BV wäre zusätzlich das Massgeblichkeitsgebot nach Art. 190 BV (dazu Rz. 200 ff.) mitzuberücksichtigen.

917 *AUER/MALINVERNI/HOTTELIER,* Droit, Rz. 1603.

menhang zurückzugreifen. Der *Einbezug der einschlägigen Strukturprinzipien* – sei es über das Ergebnis der systematischen oder direkt im Rahmen der teleologischen Auslegung (fliessende Abgrenzung) – spricht nicht dafür, dass Art. 182 Abs. 2 BV dazu dienen soll, dem Bundesrat zum Vollzug ohne Bestand eines Sachgesetzes und damit zu einem eigentlichen Verfassungsvollzug zu ermächtigen. Ein solcher Ansatz würde dem im Behördentitel verankerten Rechtsetzungsprimat des Parlaments (Demokratieprinzip) und dem Gewaltenteilungsgrundsatz (Rechtsstaatprinzip) entgegenlaufen.[918] Ausgehend davon sowie unter Einbezug des grammatikalischen und systematischen Verständnisses der Vollzugsverordnungskompetenz ist der konkrete Normzweck von Art. 182 Abs. 2 BV m.E. daher eher in der Vereinfachung des Vollzugsverfahrens zu sehen: Im auszuführenden Sachgesetz soll das Parlament den Verordnungsgeber nicht mehr ausdrücklich zum Erlass von vollziehenden Verordnungen ermächtigen müssen. Der Bestand des Sachgesetzes reicht dazu aus. Der Bundesrat soll mit anderen Worten vollziehende Verordnungen erlassen können, sobald ein Sachgesetz besteht.

465 Eine derartige teleologische Auslegung ist zwar in sich schlüssig, sollte m.E. aber infolge allgemeiner *methodischer Vorbehalte* nicht überbewertet werden: Die vorgenommene Zweckermittlung stützt sich primär auf die Resultate der grammatikalischen und systematischen Auslegung. Problematisch ist dabei der Umstand, dass vom sich methodisch erhärtenden Normsinn – d.h. von den Auslegungsergebnissen zweier eigenständiger Interpretationsansätze (Sprachverständnis und Systematik) – auf den konkreten Normzweck geschlossen wird, welcher dann wiederum als gleichwertiges Auslegungselement zur Ermittlung des Normsinns der gleichen Norm dienen soll. Damit besteht die Gefahr eines methodischen Zirkelschlusses.[919] Dem neuen Praxisansatz des Berner Verwaltungsgerichts folgend ist daher davon auszugehen, dass in Fällen, in welchen bereits Uneinigkeit darüber

---

[918] Siehe hinten Rz. 467. Dass der Bundesrat beim Vollzug von Verfassungsnormen, schlechter gestellt sein soll (so *MÖSCHING,* INR, 111) als beim Vollzug von Gesetzen ist dementsprechend nicht überzeugend, da ein solcher Vollzug von Verfassungsnormen gemäss Verfassung ohne explizite Ermächtigung gar nicht vorgesehen ist und deshalb wohl als Besserstellung gesehen werden könnte, da eine Umsetzungsstufe übersprungen würde.

[919] Siehe zu den Grundlagen vorne Rz. 157 f.; in diese Richtung *MÜLLER-GRAF,* BVR, 393, m.Vw. auf die neuere Praxis des Berner Verwaltungsgerichts; für eine erstrangige Bedeutung der Normzweckermittlung dagegen *RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,* Verfassungsrecht, Rz. 508. Dass Art. 182 Abs. 2 BV eine allgemeine Vollzugskompetenz enthält, besagt allein Folgendes: Das auszuführende Sachgesetz selbst braucht den Verordnungsgeber zum Erlass von vollziehenden Verordnungen nicht mehr explizit zu ermächtigen. Der Bestand des Sachgesetzes reicht dazu aus. Aus diesem Grund wird von der bis zum Erlass des Sachgesetzes schlummernden Vollzugkompetenz gesprochen (siehe vorne Rz. 448).

besteht, was mit einer spezifischen Bestimmung erreicht und wer damit belastet oder entlastet werden soll, die teleologische Auslegung nicht zielführend ist.[920] Dementsprechend misst die Arbeit in der hier vorliegenden Konstellation der teleologischen Auslegung – als eigenständigem Auslegungselement – keinen hohen Stellenwert zu. Ein Grossteil der Argumente, wie z.B. die Überlegungen zu den Strukturprinzipien, gehen aber nicht verloren, da sie bereits im Rahmen der systematischen Auslegung berücksichtigt wurden.

e.) … nach den verfassungsspezifischen Auslegungselementen

Nach Lehre und Rechtsprechung gilt es im Rahmen der Verfassungsauslegung zu- 466
sätzlich die folgenden drei Elemente zu berücksichtigen: die Völkerrechtskonformität, die Strukturprinzipien sowie die Einheit der Verfassung.[921] Das Element der Völkerrechtskonformität kann vorliegend nichts Bedeutendes zur Auslegung von Art. 182 BV einer innerstaatlichen Organisationsnorm beitragen. Die Arbeit geht daher nur auf die letzten zwei Elemente kurz ein.

Ein Einbezug der *Strukturprinzipien* fand zumindest teilweise bereits implizit im 467
Rahmen der systematischen und teleologischen Auslegung statt. Ungeachtet dessen sei an der Stelle vermerkt, dass ein enges Verständnis der Vollzugskompetenz auch den Anliegen der Strukturprinzipien entspricht.[922] Hinter dem Behördenteil der Verfassung schimmern u.a. folgende Normideen durch: zum einen das Rechtsetzungsprimat des Parlaments (Legalitätsprinzip in seiner demokratischen Version) als Element des Demokratieprinzips und eng damit verbunden zum anderen die Geltung des Gewaltenteilungsgrundsatzes (Mittel zur Verhinderung des Machtmissbrauchs) als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Beiden Anliegen sprechen m.E. klar gegen die Möglichkeit, dass der Bundesrat gestützt auf besagten Absatz ohne Bestand eines Sachgesetzes Verordnungen erlassen darf.

Die Auslegung mit Blick auf die *Einheit der Verfassung* stellt, nach EPINEY, wohl 468
letztlich eine Spielart der systematischen Auslegung dar.[923] Wie gesehen steht Art. 182 Abs. 2 BV in keinem offensichtlichen Widerspruchs- oder Spannungsverhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen. Die sich im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 75*b* und zugehörigem Art. 197 Ziff. 9 BV ergebenden rechtsstaatlichen Bedenken (Rechtssicherheit und Vertrauensschutz) sind grund-

---

920 VGE/BE 2013/255 vom 15.05.2014 E. 4.2 u. BVR 2010 S. 462 E. 5.4.2.

921 Siehe vorne Rz. 164 ff., wobei die Arbeit diese der systematischen Auslegung zurechnet.

922 Siehe allgemein zu den Strukturprinzipien vorne Rz. 166 ff.

923 *EPINEY,* Jusletter[I], Rz. 16; siehe dazu auch vorne Rz. 151, Rz. 164 und Rz. 169 ff.

sätzlich ein verfassungsgeberisches Problem der besagten Artikel. Bei diesen existieren keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass mit ihrer Einführung das Verständnis von Art. 182 Abs. 2 BV geändert werden sollte. Dass eine Umdeutung der Kompetenz von Art. 182 Abs. 2 BV in eine selbständige Vollzugsverordnungskompetenz im konkreten Einzelfall die Problemlage allenfalls entschärfen könnte – falls Vollziehungsverordnungen dies überhaupt ermöglichten – ist m.E. kein Grund, eine solche Umdeutung unter dem Aspekt der Einheit der Verfassung im Rahmen der Auslegung von Art. 182 BV zu prüfen oder gar als gerechtfertigt zu betrachten. Im Rahmen der bisherigen Auslegung, namentlich der systematischen und grammatikalischen, wurde einem einheitlichen Verfassungsverständnis zumindest bereits indirekt und soweit nötig Rechnung getragen. Eine darüber hinausgehende, stärkere Beachtung des Anliegens der praktischen Konkordanz drängt sich m.E. im Rahmen der Auslegung von Art. 182 Abs. 2 BV nicht auf.

f.) Auslegungsergebnis

469 Unter Berücksichtigung der klassischen und verfassungsspezifischen Auslegungselemente ergibt sich folgendes Auslegungsergebnis: Neben dem Vollzug von Beschlüssen der Bundesversammlung und der Urteile richterlicher Behörden des Bundes ermächtigt Art. 182 Abs. 2 BV den Bundesrat zum Erlass von gesetzesvollziehenden Verordnungen. Der Terminus «Vollzug der Gesetzgebung» bezieht sich dabei auf den Vollzug von Bundesgesetzen und nicht von Verfassungsbestimmungen. Art. 182 Abs. 2 BV ermächtigt den Bundesrat folglich nicht zur Umsetzung von Verfassungsartikeln mittels Vollzugsverordnungen.[924] Ein solches Rechtsverständnis wirkt sich – wie die Arbeit hinten aufzeigt – auf die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg aus.[925]

g.) Gedanken zur Variante Waldmann

470 Entgegen der hier vertretenen Ansicht geht *WALDMANN* davon aus, dass die bundesrätliche Vollzugskompetenz Verfassungsnormen miterfasst, soweit solche direkt anwendbare Rechtssätze enthalten.[926] Die Überlegung ist soweit nachvollziehbar, als sie versucht den rechtsstaatlichen Bedenken etwas entgegenzukommen, die gegen den Vollzug von Verfassungsbestimmungen auf dem

924 So explizit auch BSK-BV-*KÜNZLI,* Art. 182 N 22; vgl. Literaturangaben in Fn. 889.

925 Siehe hinsichtlich der Folgen für die vorläufige Umsetzung hinten Rz. 476 f.

926 *WALDMANN,* Jusletter, Rz. 5 und ergänzend *WALDMANN,* LeGes, 530 f., der den Nutzen von derart erlassenem vorläufigem Verordnungsrecht namentlich in der Erhöhung oder Schaffung von Rechtssicherheit sieht; vgl. auch *MARTI,* ZBl, 282.

Verordnungsweg bestehen. Sie ermöglichte eine kompetenzrechtlich Unterscheidung, ähnlich derjenigen zwischen der gesetzesvollziehenden und der gesetzesvertretenden Verordnung, in die Verfassung zu übernehmen, indem sie die Kompetenz des Bundesrats auf den Erlass von sog. verfassungsvollziehenden Verordnungen beschränkt. Das heisst, allein im Rahmen des direkt anwendbaren Verfassungsnormteils – und damit im Bereich, in dem der Verfassungsgeber die anwendungsrelevanten Entscheidungen bereits getroffen hat – dürfte der Bundesrat ohne Bestand eines Gesetzes präzisierende Verordnungsbestimmungen erlassen. Solch verfassungsvollziehende Verordnungen dürften jedoch keine neuen Regelungsgehalte einführen. Die verfassungsvertretenden, selbständigen Verordnungen im herkömmlichen Sinne bräuchten damit weiterhin eine explizite Ermächtigung in der Verfassung ausserhalb von Art. 182 Abs. 2 BV.

Zurzeit ist unklar, wie sich eine derartige Kompetenz auf das Verständnis anderer 471
Verfassungsbestimmungen auswirken würde, wie z.B. die unmittelbar anwendbaren Grundrechtsnormen.[927] Eine Abgrenzung zwischen den beiden Verordnungsarten wäre, wie bereits in der im Kontext des Gesetzes bestehenden Praxis gesehen, wohl ziemlich schwierig in der Handhabung.[928] Dies gilt umso mehr, als bereits der Ausgangspunkt – die unmittelbare Anwendbarkeit von Verfassungsrechtssätzen – schwierig bestimmbar ist und sich meist erst mit der höchstrichterlichen Entscheidung massgebend klärt.[929] Ist der Verfassungsrechtssatz – z.B. entgegen der Ansicht des Verordnungsgebers – nicht unmittelbar anwendbar, fehlt der vollziehenden selbständigen Verordnung die Legitimation. Entsprechend blieben auch mit dieser Variante – bis zum höchstrichterlichen Entscheid – Zweifel an der Rechtmässigkeit des vorläufigen Verordnungsrechts bestehen, was der angestrebten Rechtssicherheit nicht dient. Selbst bei direkter Anwendbarkeit des Verfassungsrechtssatzes sind die vorläufigen Verordnungsregelungen nur soweit rechtmässig, als sie diesen bloss vollziehen. Es ist für den juristischen Laien wohl schwer nachvollziehbar, weshalb und bis zu welchem Grad eine bundesrätliche Verordnung – falls sie neben verfassungsvollziehenden auch verfassungsvertretende Regelungen enthalten sollte – nur teilweise rechtmässig sein und zur Anwendung gelangen sollte. Abgesehen davon, ob und inwiefern derartige reine Vollziehungsnormen erforderlich und sinnvoll wären, würde es das in der Praxis

927 Siehe *GRIFFEL,* ZBl, 73. Die Kritik einer Konkretisierung der Grundrechte mittels Verordnung fällt gemäss *WALDMANN,* LeGes, 531 insofern ausser Betracht, als der Bundesrat nur zur vorläufigen Verordnungsgebung ermächtigt ist, soweit er über eine bereits bestehende Bundeskompetenz verfügt, was bei Grundrechen nicht der Fall sei.

928 Siehe dazu *GRIFFEL,* ZBl, 73.

929 Siehe zur direkten Anwendbarkeit von Verfassungsnormen vorne Rz. 236 ff.

bestehende Vakuum im Falle der beiden Anwendungsfälle (VES und ZwVO) gerade nicht lösen, da dazu politische Umsetzungsentscheidungen und damit verfassungsvertretendes Verordnungsrecht vonnöten wären.

3.2.5 Rechtsprechung

472 Soweit ersichtlich hatte sich das Bundesgericht bis anhin nicht explizit zur Frage des Bestands einer eigenständigen in Art. 182 Abs. 2 BV verankerten Sachkompetenz im Rahmen des Vollzugs der Gesetzgebung geäussert.[930] Im Rahmen der dem *BGE 139 II 243 (Breils/Brigels)* zugrunde liegenden Fragestellung (rechtliche Verbindlichkeit von Art. 75*b* BV für Private unter Einschluss von Übergangsbestimmung und Umsetzungsnormen, namentlich die ZwVO) hätte die Möglichkeit dazu bestanden. Im Entscheid findet sich jedoch keine klare Stellungnahme dazu, ob der Bundesrat befugt war, das vorsorgliche Verbot von Baubewilligungen mittels ZwVO zu konkretisieren, die er nach deren Ingress allein unmittelbar auf Art. 182 Abs. 2 BV gestützt erlassen hatte. Das Gericht schien dem Bundesrat besagte Kompetenz aber wohl insofern implizit abzusprechen, als es den Umfang der direkten Anwendbarkeit des vorsorglichen Bewilligungsstopps auf einen Kern minimiert und alle nicht davon erfassten Regelungsgegenstände – ohne auf die ZwVO zurückzugreifen – dem ordentlichen Gesetzgeber zur Regelung zuwies.[931]

473 Später – anlässlich der Beurteilung einer Bewilligung eines Umbaus von Neben- zu Hauptnutzflächen unter dem Aspekt der Zweitwohnungsbaubeschränkung in *BGE 140 II 378 (St. Moritz)* – hob das Bundesgericht zwar hervor, dass die Abstützung der ZwVO auf Art. 182 Abs. 2 BV im Schrifttum umstritten ist,[932] bezog

---

930 In BGE 139 II 460 E. 2.1 hielt das Bundesgericht zwar fest: «[…] obliegt es dem Bundesrat, die Gesetzgebung zu vollziehen (Art. 182 Abs. 2 BV). Zu diesem Zweck kann er verfassungsunmittelbar die erforderlichen rechtsvollziehenden Rechtsverordnungen erlassen. Der *Anwendungsbereich von Ausführungs- und Vollziehungsverordnungen ist indes darauf beschränkt, die Bestimmungen des betreffenden Bundesgesetzes durch Detailvorschriften näher auszuführen und mithin zur verbesserten Anwendbarkeit des Gesetzes beizutragen*» (Hervorhebung hinzugefügt). Ob erwähnte Textpassage als generelle Umschreibung der Vollzugskompetenz nach Art. 182 Abs. 2 BV zu verstehen ist – was gegen eine Verordnungskompetenz ohne Bestand eines Bundesgesetzes spräche, ist gut möglich, kann aber nicht abschliessend festgestellt werden. Besagter Entscheid drehte sich bloss um die Frage, ob die unselbständige MWSTV als Vollzugsverordnung inhaltlich über den gesetzlich vorgegebenen Rahmen im damaligen MWSTG u. BVG hinausgehe, weshalb die Textstelle bloss in diesem Kontext zur unselbständigen Rechtsverordnung verstanden werden könnte.

931 Vgl. *WALDMANN,* BR, 235.

932 BGE 140 II 378 E. 41. S. 381 mit Literaturhinweisen.

aber nicht klar Stellung dazu, sondern behalf sich mit dem Verweis auf die fortgeschrittene zeitliche Ebene:

> *«Inzwischen ist die in Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV statuierte Übergangsfrist abgelaufen, ohne dass ein Ausführungsgesetz in Kraft getreten ist. Der Bundesrat ist nunmehr befugt, die nötigen Ausführungsbestimmungen über Erstellung, Verkauf und Registrierung im Grundbuch durch Verordnung zu regeln. Am 19. Februar 2014 hat der Bundesrat den Entwurf eines Zweitwohnungsgesetzes (E-ZWG) und die dazugehörige Botschaft beschlossen ([…]). Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes soll die geltende Zweitwohnungsverordnung vom 22. August 2012 in Kraft bleiben ([…] ZweitwohnungsV). Verfügt der Bundesrat seit dem 12. März 2014 über eine verfassungsrechtliche Ermächtigung zum Erlass von Ausführungsbestimmungen in Form einer Verordnung, so bestehen aus kompetenzrechtlicher Sicht keine Bedenken mehr gegen die ZweitwohnungsV. Es wäre überspitzt formalistisch, vom Bundesrat zu verlangen, die ZweitwohnungsV ein zweites Mal zu erlassen, diesmal gestützt auf Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV. Die geltende Verordnung ist daher bis zum Inkrafttreten des Zweitwohnungsgesetzes anzuwenden, sofern sie den Anwendungsbereich von Art. 75b BV in zulässiger Weise präzisiert.»* (BGE 140 II 378 E. 4.1 S. 381 f.; Hervorhebung und [Klammern] hinzugefügt durch den Autor)

Indem das Bundesgericht in der oben abgedruckten Erwägung – ebenso zusätzlich in der Regeste von BGE 140 II 378 – betont, dass für die ZwVO nach dem 12. März 2014 keine kompetenzrechtlichen Bedenken mehr bestehen, macht es klar, dass auch aus seiner Optik für den vorherigen Zeitraum solche Bedenken bestehen oder zumindest ernsthaft bestehen können. Hätte das Bundesgericht keinerlei Zweifel an Art. 182 Abs. 2 BV als Grundlage für die ZwVO für die Zeit vor dem 12. März 2014, hätte es die Frage m.E. nicht offengelassen und auf die Ausführung zum zweifachen Erlass der ZwVO (überspitzter Formalismus) verzichten können. 474

3.2.6 Konsequenzen

In Übereinstimmung mit der wohl vorherrschenden Lehre[933] – und eher mit als entgegen der Rechtsprechung des Bundesgerichts[934] – geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass Art. 182 Abs. 2 BV den Bundesrat nicht ermächtigt, Vollzugsverordnungen ohne Bestand eines auszuführenden Sachgesetzes zu erlassen. Erlässt der Bundesrat dementsprechend eine Verordnung allein gestützt auf Art. 182 475

933 Siehe dazu vorne Rz. 448 ff. (Auflistung in Fn. 889), Gegenmeinungen in Rz. 446 f.

934 Siehe soeben Rz. 472 ff. zu BGE 139 II 243 und BGE 140 II 278.

Abs. 2 BV, ohne dass ein entsprechendes Sachgesetz vorliegt, so fehlt es dieser an einer verfassungskonformen Grundlage im Sinne von Art. 182 Abs. 1 BV. Der Bundesrat handelt folglich ausserhalb seiner Zuständigkeit. Er erlässt sodann Rechtssätze, ohne dazu ermächtigt zu sein, und verstösst damit gegen den verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltenteilung.[935] Die Verordnung ist infolgedessen mangelbehaftet.

476 Stellt Art. 182 Abs. 2 BV keine Kompetenzgrundlage zum Erlass von selbständigem Verordnungsrecht dar, ergibt sich die bundesrätliche Verordnungskompetenz zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen folglich alleine durch die Übergangsbestimmung in Verbindung mit der dazugehörigen Hauptnorm. Ist die Ermächtigung darin suspensiv bedingt, fehlt dem Bundesrat vor Bedingungseintritt die Kompetenz zur Ausführungsrechtsetzung. Anders formuliert, bewegt sich das bundesrätliche Verordnungsrecht in solchen Konstellationen ausserhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen (in Übergangsbestimmung und Hauptnorm), verstösst dieses gegen den verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltenteilung.[936] Erlässt der Bundesrat nichtsdestoweniger zur Umsetzung einer Verfassungsbestimmung eine Verordnung alleine gestützt auf Art. 182 Abs. 2 BV, ohne dass ein Ausführungsgesetz vorliegt – was er gemäss hier vertretener Ansicht nicht darf, aber kann und auch bereits getan hat[937] –, so fehlt dieser die erforderliche Rechtsgrundlage. Dem *Rechtsschutz* kommt insofern eine wichtige Rolle zu. Die Arbeit greift diesen daher im folgenden IX. Kapitel auf, um die Mittel aufzuzeigen, die den Betroffenen offenstehen gegen eine Umsetzung der Volksinitiative in verfassungswidriger Umsetzungsform.[938]

4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

477 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Umsetzung umsetzungsbedürftiger Verfassungsnormen auf Bundesebene primär durch den Erlass rechtsetzender Bestimmungen auf Stufe Bundesgesetz sowie darauf gestützt erlassenes

935 Vgl. *Kiener/Rütsche/Kuhn,* Verfahrensrecht, Rz. 1774; siehe hinten Rz. 500 ff.

936 Siehe zum verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung hinten Rz. 500 ff. sowie BGE 133 I 178 E. 2.2 S. 179 f.; *Tschannen,* Staatsrecht, § 27 Rz. 36 ff.

937 Siehe dazu die Praxisfälle vorne Rz. 55 f. und vgl. Rz. 314 ff.

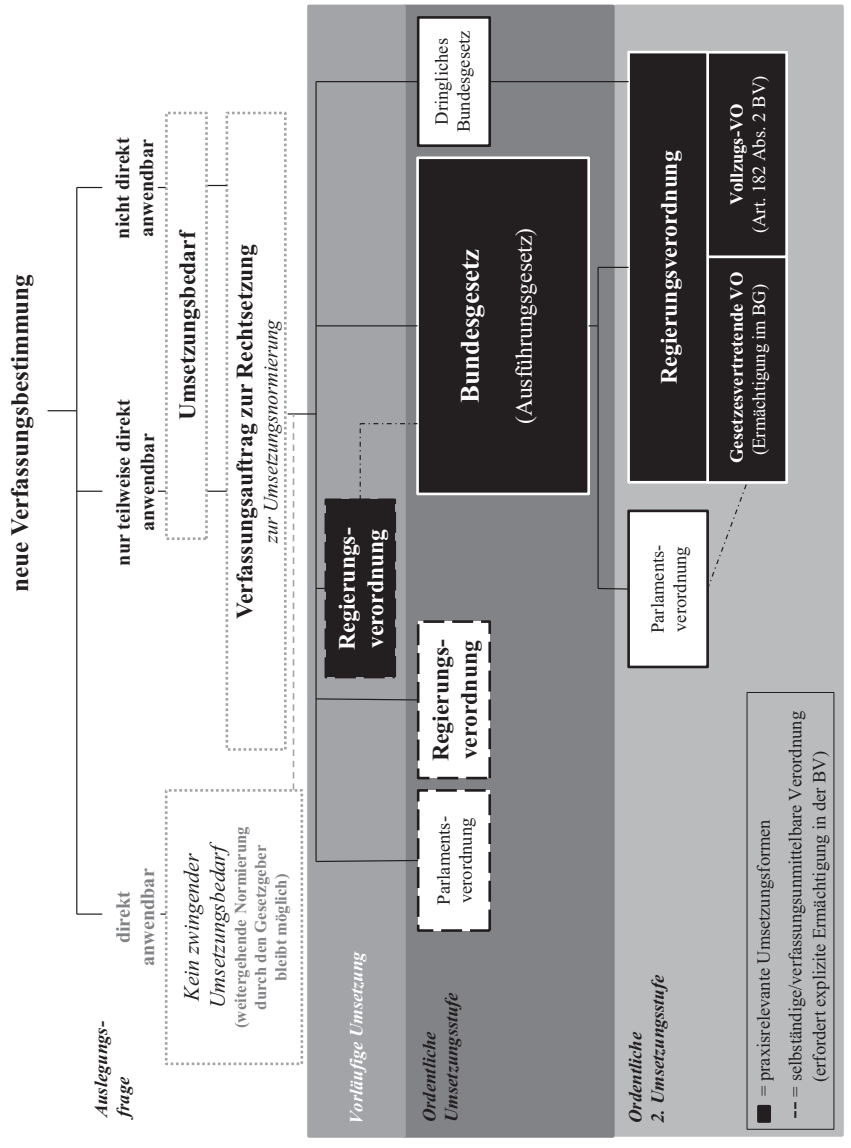
938 Siehe zum Rechtsschutz gegenüber dem Ausführungsrecht hinten Rz. 480 ff.; allgemein zu Begriff und Grundlagen des Rechtsschutzes *Biaggini/Uhlmann,* ZfR, Rz. 1 ff.

und damit unselbständiges Verordnungsrecht erfolgt. So weist die verfassungsmässig vorgesehene Aufgabenteilung die Umsetzung als Aufgabe in erster Linie dem Parlament zu. Dieses hat zumindest die wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Rz. 419). Damit eine Umsetzung allein auf Verordnungsstufe – im Sinne von fortwährend oder vorübergehend anstelle der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung – in Betracht kommt, muss die Verfassung den Bundesrat explizit dazu ermächtigen (Rz. 423 ff.). Art. 182 Abs. 2 BV stellt dabei keine eigenständige Kompetenzgrundlage zum Erlass von verfassungsunmittelbaren Verordnungen dar (ausführlich zu Lehre Rz. 444 ff., Rechtsprechung [insbesondere BGE 140 II 243; BGE 140 II 378] Rz. 472 ff. und eigenständiger Auslegung Rz. 453 ff.). Ist in dieser Arbeit von selbständigem oder verfassungsunmittelbarem Verordnungsrecht die Rede, ist damit das Vollzugsverordnungsrecht des Bundesrats im Sinne von Art. 182 Abs. 2 BV nicht miterfasst (Rz. 475 f.).

478 Nur in Spezialfällen, wenn die umsetzungsbedürftigen Verfassungsnormen oder die dazugehörigen Übergangsbestimmungen dies so vorsehen, kommt die – in der Regel vorübergehende – Umsetzung mittels selbständigen Verordnungsrechts zur Anwendung. Die *vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg* zählt zu diesen Spezialfällen. Sie stützt sich unmittelbar und alleine auf Verfassungsnormen, die den Bundesrat auf bestimmte Sachgebiete beschränkt zum Erlass von allgemeinverbindlichen Rechtssätzen in Verordnungsform ermächtigen (Sachverordnungskompetenznormen). Ein illustratives Beispiel dafür findet sich in Art. 197 Ziff. 9 BV der Übergangsbestimmung zu Art. 75*b* BV i.V.m. mit Letzterem. Entsprechende Verordnungen sind dogmatisch als *selbständige bundesrätliche Sach- und Rechtsverordnungen* zu qualifizieren. Sie sind nicht notrechtlicher Natur (Rz. 434 ff.). Die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen kann – muss aber nicht – entsprechend der jeweiligen Verfassungsgrundlage zu resolutiv bedingtem und zweifach bedingtem (suspensiv-resolutiv) Verordnungsrecht führen. Ein Sonderfall bildet die noch immer in Kraft stehende Verordnung über den Bundesfeiertag (Rz. 439 ff.). Bewegt sich das bundesrätliche Verordnungsrecht ausserhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen – stützt es sich z.B. fälschlicherweise allein auf Art. 182 Abs. 2 BV –, so fehlt die erforderliche Rechtsgrundlage, was im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle unter dem Gesichtspunkt der Verletzung der Verfassung (Gewaltenteilung) gerügt werden kann (Rz. 475 ff.).

5. Übersichtsgrafik: Umsetzungsformen im Bund

479



XI. Rechtsschutz gegen das Ausführungsrecht und die vorläufige Umsetzung im Besonderen

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Wie das vorangehende X. Kapitel aufzeigt, kann die Umsetzung einer Volksinitiative in verschiedenen Formen von Ausführungsrecht ergehen. Die Arbeit geht an dieser Stelle kurz auf die Rechtsschutzmöglichkeiten ein, die allgemein gegen die entsprechenden Bundeserlasse offenstehen. Dazu behält sie die dem Entstehungsverlauf eines Rechtssatzes entsprechende, mögliche und allgemein übliche Prüfungsreihenfolge[939] der abstrakten vor der konkreten Normenkontrolle bei. Mit Blick auf die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen stehen dabei die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen das bundesrätliche Verordnungsrecht im Fokus, insbesondere das selbständige Sachverordnungsrecht. Es geht darum, aufzuzeigen, mit welchen Rechtsmitteln sich Betroffene gegen eine angeblich rechtswidrige Umsetzung der Volksinitiative – namentlich bei unzulässiger Umsetzungsform – zur Wehr setzen können. 480

2. Abstrakte Normenkontrolle

Als abstrakte Normenkontrolle gilt die gerichtliche Überprüfung eines Erlasses ausserhalb eines konkreten Anwendungsfalls – also hauptfrageweise – auf seine Rechtmässigkeit hin. Der Erlass selbst bildet das Anfechtungsobjekt.[940] 481

Art. 189 Abs. 4 BV und die Gesetzgebung zur Verwaltungsrechtspflege des Bundes schliessen die Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundeserlassen – d.h. sowohl von Bundesgesetzen als auch von sämtlichen Verordnungen des Bundes – im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle grundsätzlich aus.[941] Diese Regelung hat ihre Wurzeln im Gewaltenteilungsgrundsatz. Sie mag im Lichte der 482

939 Siehe BGE 106 Ia 136 E. 3.a) S. 137; BGE 102 Ia 104 E. 1b) S. 109. Interessanterweise folgt der Aufbau von Art. 82 BGG in umgekehrter Reihenfolge, was wohl mit dem Grundsatz in Art. 49 Abs. 1 BV (Bundesrecht vor kantonalem Recht) zusammenhängen dürfte.

940 *Tschannen,* Staatsrecht, § 11 Rz. 4; *Kiener/Rütsche/Kuhn,* Verfahrensrecht, Rz. 1711 ff.; vgl. auch *Haller/Kölz/Gächter,* Staatsrecht, Rz. 973 ff.

941 Art. 82 Bst. b BGG bzw. Art. 31 VGG (beide e contrario; ferner Art. 1 Abs. 1, Art. 44 ff. VwVG) und Art. 189 Abs. 4 BV; BGE 139 II 499 E. 4.1 S. 508; *Rhinow et al.,* Prozessrecht, Rz. 458; SHK-BGG-*Seiler,* Art. 82 N 74; ausführlich *Looser,* SGRW, § 12 Rz. 1 ff.

Rechtsweggarantie (Art. 29*a* BV) zwar etwas unschön wirken, hat aber aus politischer Sicht durchaus ihre Berechtigung und wird nicht zuletzt durch die Möglichkeit der konkreten Normenkontrolle aus Sicht der Rechtsbetroffenen abgemildert.[942]

483 Als *Ausnahme* im Sinne von Art. 189 Abs. 4 BV vorbehalten bleiben laut Rechtsprechung Konstellationen der *Kompetenzkonfliktklage* nach Art. 120 Abs. 1 Bst. a Bundesgerichtsgesetz (BGG).[943] Soweit das Bundesgericht Rechtsetzungsakte als Streitgegenstand eines aktuellen Kompetenzkonflikts zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden zu beurteilen hat, bleibt eine direkte gerichtliche Erlasskontrolle diesbezüglich möglich.[944] Dieses Rechtsmittel steht jedoch *nur Bund und Kantonen* (u.U. interkantonalen Organen) zur Verfügung, *nicht jedoch Privaten*.[945] Hinsichtlich des kantonalen Klagerechts zu beachten bleibt, dass für Bundesgesetze das Massgeblichkeitsgebot nach Art. 190 BV weiterhin gilt, was einen erfolgreichen Antrag auf Aufhebung oder Nichtanwendung von Gesetzesnormen ausschliesst.[946] Gegen eine ihrer Ansicht nach kompetenzwidrige Verordnung des Bundes können die Kantone aber problemlos klagen,[947] und damit auch gegen die zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative erlassene selbständige Bundesratsverordnung. Dazu muss die umstrittene Verordnung nicht bereits ergangen sein, sondern es reicht die Einleitung des Erlassverfahrens aus.[948]

484 Die Wahrscheinlichkeit, dass *selbständiges Verordnungsrecht zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen* zu einer Kompetenzkonfliktlage führt, ist m.E. klein. So liegen die allenfalls mit ihm verbundenen Verfassungswidrigkeiten klassischerweise ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 120 Abs. 1 Bst. a BGG: Nicht zu beurteilen sind z.B. Organstreitigkeiten innerhalb desselben Gemeinwesens oder die Frage, ob eine Behörde die zulässige Handlungsform gewählt hat oder die in bestimmten Sachbereichen geltenden verfahrens- oder materiell-rechtlichen Bestimmungen missachtet hat. Ebenso wenig erfasst sind

---

942 Vgl. dazu SGK-*Haller,* Art. 189 N 59 ff.; BSK-BV-*Seferovic,* Art. 189 N 59 ff.

943 BSK-BGG-*Aemisegger/Scherrer Reber,* Art. 82 N 29 m.Vw. auf BGE 130 I 156 E. 2.

944 Siehe dazu BSK-BGG-*Waldmann,* Art. 120 N 10 f.; *Kölz/Häner/Bertschi,* Verwaltungsverfahren, Rz. 1803 ff.; *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 2052.

945 BSK-BGG-*Waldmann,* Art. 120 N 22; siehe auch SHK-BGG-*Seiler,* Art. 120 N 12 ff.

946 Vgl. BSK-BGG-*Waldmann,* Art. 120 N 11; *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 2057 f.

947 *Biaggini,* OFK, Art. 189 N 21; BSK-BGG-*Waldmann,* Art. 120 N 11; *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 2057; siehe BSK-BV-*Seferovic,* Art. 189 N 63.

948 *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 2055; BSK-BGG-*Waldmann,* Art. 120 N 11; diese Klage im VegüV-Kontext ausschliessend *Brand/Wyss/Zysset,* Jusletter, Fn. 140.

Streitigkeiten, die mit der Abgrenzung von Bundeserlassen und der darin geregelten Vollzugszuständigkeit zusammenhängen.[949]

3. Konkrete Normenkontrolle

Als *sog. konkrete oder akzessorische Normenkontrolle* gilt die vorfrageweise (akzessorische) Überprüfung eines Erlasses auf seine Rechtmässigkeit hin, anlässlich der Kontrolle der Zulässigkeit eines auf ihn gestützt ergangenen Einzelakts (Hauptfrage) durch Justiz- und Verwaltungsbehörden.[950] Rechtsgrundlage dafür bildet dabei das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV), wonach Grundlage und Schranke jedes staatlichen Handelns das Recht sind. Die daraus ergehende behördliche Rechtsbindung setzt voraus, dass die Norm formell und materiell rechtmässig ist, also im korrekten Verfahren und in der richtigen Form erging und nicht dem übergeordneten Recht widerspricht.[951] In der konkreten Normenkontrolle können daher neben *materiellen* Gesichtspunkten wie der Frage, ob die Norm im Rahmen des übergeordneten Rechts liegt, auch *formelle Anforderungen* – z.B. die Zulässigkeit der Delegation, die korrekte Publikation sowie Fragen der zeitlichen Geltung – zum Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle gemacht werden.[952] 485

Die Justiz- und Verwaltungsbehörden – abschliessend meist das Bundesgericht – können *sämtliches Ausführungsrecht im Anwendungsfall* vorfrageweise auf seine Verfassungs- und Völkerrechtskonformität hin *prüfen*.[953] Soweit sich die betroffene Norm nicht verfassungskonform auslegen lässt, sind die Möglichkeiten der Behörden und die Rechtsfolgen abhängig davon, ob es sich beim vorfrageweise überprüften Erlass um ein Bundesgesetz oder eine Verordnung handelt, wie die sogleich folgenden Ausführungen aufzeigen. 486

949 Siehe zu diesen Beispielen BSK-BGG-*Waldmann,* Art. 120 N 10 m.w.H.

950 Dazu *Haller/Kölz/Gächter,* Staatsrecht, Rz. 985 ff.; *Biaggini,* ius.full, 172 ff.; mit weiteren Namen *Rhinow et al.,* Prozessrecht, 708; *Tschannen,* Staatsrecht, § 11 Rz. 35 ff.

951 *Tschannen,* Staatsrecht, § 11 Rz. 36; vgl. zur Normenkontrolle durch kantonale Gerichte *Wyttenbach,* Normenkontrolle, 272 f.; ausführlich *Looser,* SGRW, § 12 Rz. 6 ff. m.w.H.

952 Vgl. *Müller M.,* Verwaltungsrechtspflege, 178 zur bernischen Verwaltungsrechtspflege.

953 Siehe *Belser/Waldmann/Wiederkehr,* Staatsorganisationsrecht, 9. Kpt. Rz. 5.

3.1 Ausführungsgesetz und Massgeblichkeitsgebot

487 Eine Umsetzung der Volksinitiative in Form des Bundesgesetzes bleibt für die rechtsanwendenden Behörden – trotz allfällig vorfrageweise festgestellter Verfassungswidrigkeit – nach Art. 190 BV massgeblich. Das entsprechende Bundesgesetz ist daher von Behörden im Einzelfall anzuwenden.[954] Das Bundesgericht kann den Gesetzgeber lediglich dazu einladen, die fragliche Norm zu ändern,[955] womit sich die höchstgerichtliche Kontrolle in dieser Konstellation letztlich – bestenfalls – auf *Appellentscheide* beschränkt.[956] Der generelle Vorrang des Völkerrechts gilt zwar auch gegenüber den Bundesgesetzen. Vorbehalten bleibt aber die Schubertpraxis inklusive Gegenausnahmen: Die Behörden dürfen Bundesgesetzesnormen zumindest dann sicher nicht anwenden, wenn diese zur Verletzung des zwingenden Völkerrechts, der EMRK oder justiziablen Garantien in anderen Menschenrechtsabkommen führen.[957]

3.2 An- und Nichtanwendung von Ausführungsverordnungen

488 Eine Umsetzung in Verordnungsform bleibt für die rechtsanwendenden Behörden bei einer dazu vorfrageweise festgestellten Verfassungswidrigkeit im Einzelfall nur soweit anwendbar, als die Verfassungswidrigkeit der betroffenen Verordnungsnorm bereits im zugrunde liegenden Ausführungsgesetz angelegt und daher gemäss Art. 190 BV massgebend ist. Anderweitig verfassungswidrige Ausführungsverordnungsnormen dürfen die Behörden dagegen im konkret zu prüfenden Einzelakt nicht anwenden. Diese *Unterscheidung hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit* betrifft nur das *unselbständige Verordnungsrecht,* da beim selbständigen – d.h. unmittelbar auf die Verfassung gestützt erlassenen – Verordnungsrecht das Dazwischentreten eines die Anwendung rechtfertigenden Bundesgesetzes

954 *Tschannen,* Staatsrecht, § 11 Rz. 38; ausführlich BSK-BV-*Epiney,* Art. 190 N 35 ff.; SGK-*Hangartner/Looser,* Art. 190 N 6 ff.; sehr umfangreich *Looser,* SGRW, S. 1 ff.

955 BGE 140 I 305 E. 5 S. 310; siehe auch *Biaggini,* OFK, Art. 190 N 6.

956 Siehe BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 59; *Kölz/Häner/Bertschi,* Verwaltungsverfahren, Rz. 1565; Art. 190 BV statuiert nach h.L. und Rechtsprechung kein Prüfungsverbot (BGE 139 I 180 E. 2.2 S. 185; ausführlich *Looser,* SGRW, § 8 Rz. 343 ff.). Ob Art. 190 BV auch ein Prüfungsgebot vorgibt, ist unklar (BSK-BV-*Epiney,* Art. 190 N 35).

957 Vgl. BGE 139 I 16 E. 5.1 S. 28 f.; BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 58; *Kölz/Häner/Bertschi,* Verwaltungsverfahren, Rz. 1568; BSK-BV-*Epiney,* Art. 190 N 35 ff. m.w.H.

definitionsgemäss gerade fehlt.[958] *Selbständiges Verordnungsrecht* unterliegt gemäss Rechtsprechung[959] und Schrifttum demnach der Verfassungsgerichtsbarkeit.[960]

Zusammengefasst bedeutet dies Folgendes: Rechtssubjekte können Einzelakte (in der Regel Verfügungen), die sich auf eine Verordnung des Bundes stützen und sie betreffen, bei der jeweils zuständigen kantonalen oder eidgenössischen Behörde – soweit sie nach dem jeweils einschlägigem Verfahrens- und Prozessrecht[961] legitimiert sind – im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle vorfrageweise auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht hin überprüfen lassen und die Durchsetzung des angefochtenen Einzelakts bei fehlender Konformität mit dem übergeordneten Recht – sofern diese nicht durch Art. 190 BV gedeckt wird – verhindern. 489

4. Überprüfung der vorläufigen Umsetzung im Besonderen

Die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen erfolgt, wie gesehen, in Form von selbständigem Sachverordnungsrecht des Bundesrats. Eine gerichtliche Überprüfung im Rahmen einer *abstrakten Normenkontrolle* unmittelbar nach deren Erlass, wie dies bei kantonalen Erlassen möglich ist,[962] *schliesst das Bundesrecht* – vorbehältlich der äusserst seltenen Ausnahmekonstellation der Kompetenzkonfliktklage – *aus*.[963] Eine vorläufige Umsetzung bzw. die selbständige Sachverordnung des Bundesrats kann aber mit der Anfechtung eines Einzelakts, der sich auf sie stützt, vorfrageweise auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht 490

958 Vgl. zur unselbständigen Verordnung BGE 136 II 337 E. 5.1 S. 348 f. und zur selbstständigen Verordnung BGE 141 I 20 E. 4.2 S. 23 f.; insgesamt *Tschannen,* Staatsrecht, § 8 Rz. 13 ff. inkl. Prüfprogramm zur Beurteilung der Verfassungskonformität unselbständiger Bundesverordnungen (Rz. 17); *Kiener/Rütsche/Kuhn,* Verfahrensrecht, Rz. 1770 ff.

959 Siehe BGE 141 I 20 E. 4.2 S. 23 f.; BGE 125 II 326 E. 3a) S. 330 f.; so ist die ZwVO nach BGE 140 II 378 E. 4.1 S. 382 *«anzuwenden, sofern sie den Anwendungsbereich von Art. 75b BV in zulässiger Weise präzisiert.»*

960 *Looser,* SGRW, § 8 Rz. 274; vgl. *Tschannen,* Staatsrecht, § 8 Rz. 13; *Kiener/Rütsche/Kuhn,* Verfahrensrecht, Rz. 1772 f.; *Kölz/Häner/Bertschi,* Verwaltungsverfahren, Rz. 1570; BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 60; *Kocher,* Steuernormen, Rz. 572 ff.

961 Siehe dazu hinten Rz. 492 ff.; vgl. *Grossenbacher et al.,* s-g, Rz. 113.

962 Siehe Art. 82 Bst. b BGG; BGE 141 I 36 E. 1.2. S. 39 ff.; *Kölz/Häner/Bertschi,* Verwaltungsverfahren, Rz. 1675 ff.; *Kiener/Rütsche/Kuhn,* Verfahrensrecht, Rz. 1721 ff.

963 Siehe Art. 189 Abs. 4 BV, Art. 82 Abs. 1 Bst. b BGG e contrario und dazu vorne Rz. 482 ff.

hin überprüft *(konkreten Normenkontrolle)* und die Durchsetzung des Einzelakts bei fehlender Konformität mit dem übergeordneten Recht verhindert werden.[964] Soweit bei der vorläufigen Umsetzung die selbständige Sachverordnung des Bundesrats gegen übergeordnetes Recht verstösst, haben ihr demnach die jeweils zuständigen eidgenössischen oder kantonalen Verwaltungs- und Justizbehörden – und letztlich meist das Bundesgericht – im Rahmen einer Einzelaktkontrolle die Anwendung zu verweigern.

491 Eine *Einschränkung* ergibt sich dabei für die dem *Bundesrat untergeordneten eidgenössischen Verwaltungseinheiten* (Departemente und Bundesämter). Zweifeln diese an der Rechtmässigkeit einer Bundesratsverordnung, müssen sie auf dem Dienstweg einen Antrag auf Änderung der betroffenen Verordnung stellen. Hält der Bundesrat weiterhin an der Verordnung fest, sind sie – offensichtliche Rechtswidrigkeit vorbehalten – zur deren Anwendung verpflichtet.[965] Gleiches sollte gemäss Teilen des Schrifttums für die Bundesratsverordnungen vollziehenden kantonalen Verwaltungseinheiten gelten.[966] Wie gesehen hängt die Rechtskonformität einer vorläufigen Umsetzung – insbesondere wenn diese eng mit der Umfangsbeurteilung des Verfassungsauftrags verknüpft ist – von Auslegungsfragen ab,[967] die selten als einfach und klar beantwortbar gelten. Sind Rechtsbetroffene der Ansicht, eine vorläufige Umsetzung verstosse z.B. gegen die Gewaltenteilung, müssen sie angesichts der genannten Einschränkung wohl – um reelle Erfolgschancen zu besitzen – den Instanzenzug zumindest solange beschreiten, bis sich eine verwaltungsexterne Justizbehörde (Gericht)[968] vorfrageweise mit der Verfassungskonformität der Verordnung beschäftigt. Aber selbst die *kantonalen Gerichte* auferlegen

964 Siehe vorne Rz. 488 f.; vgl. allgemein zur konkreten Normenkontrolle von selbständigen Verordnungen die angegebene Literatur vorne in Fn. 960; im Kontext der vorläufigen Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative BGE 140 II 378 E. 4.1 S. 382, wonach die ZwVO anzuwenden sei, *«sofern sie den Anwendungsbereich von Art. 75b BV in zulässiger Weise präzisiert»* sowie SHK-ZWG-*Jäger/Hauser,* Art. 25 N 40; vgl. *Norer,* WBT, 15; zur VegüV z.B. *Brand/Wyss/Zysset,* Jusletter, Rz. 66 ff.

965 BGE 100 Ib 13 E. 4b S. 17; BGE 104 Ib 412 E. 3 S. 418; *Tschannen,* Staatsrecht, § 11 Rz. 40; *Kiener/Rütsche/Kuhn,* Verfahrensrecht, Rz. 1773; *Biaggini,* ius.full, 174; vgl. *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 2085 u. insb. *Looser,* SGRW, § 16 Rz. 119 ff.

966 *Kiener/Rütsche/Kuhn,* Verfahrensrecht, Rz. 1773; *Looser,* SGRW, § 16 Rz. 122; laut Verwaltungsgericht des Kantons Bern (VGE/BE 22959 vom 1. Oktober 2007 E. 5.1 ff. [BVR 2008 S. 286 ff.]) gilt dies bloss für die verfügenden Behörden – bereits zur akzessorischen Prüfung verpflichtet sind dagegen die Berner verwaltungsinternen Justizbehörden.

967 Siehe z.B. im Verhältnis zum Gesetzesvorbehalt vorne Rz. 352 ff.

968 Vgl. zur verwaltungsinternen und -externen Rechtspflege auf Bundesebene *Kölz/Häner/Bertschi,* Verwaltungsverfahren, Rz. 1266 ff.; ferner *Looser,* SGRW, § 10 Rz. 72 ff.; vgl. innerkantonal z.B. *Müller M.,* Verwaltungsrechtspflege, 153 f. u. 193 zum Kanton Bern.

sich bei der Überprüfung von Bundesverordnungsrecht teilweise eine *starke Zurückhaltung*. Sie wenden Bundesverordnungen dann trotz erheblicher Zweifel an deren Verfassungsmässigkeit an, um die Beurteilung dem Bundesgericht zu überlassen.[969] Was mit Blick auf das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) und die damit einhergehende Herleitung der akzessorischen Prüfungspflicht wenig überzeugt,[970] vermag zumindest unter dem Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und der Führungsrolle des Bundesgerichts als oberstes Gericht (Art. 188 BV) sinnvoll erscheinen.[971] Es hat für Rechtsbetroffene gegebenenfalls aber den Nachteil, dass sie den Instanzenzug bis und mit Bundesgericht ausschöpfen müssen, um Chancen auf eine reelle Beurteilung der umstrittenen Sachfrage der Verfassungsmässigkeit zu erhalten.

4.1 Rechtsmittelwahl

Ein spezifisches Rechtsmittel für die Überprüfung der vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative oder der darauf gestützt ergangenen Einzelakte existiert nicht. In welchem Verfahren eine konkrete Normenkontrolle in Betracht kommt, hängt vielmehr vom jeweiligen angefochtenen Einzelakt (Anfechtungsobjekt) und dem Verfahren ab, das dem Einzelakt zugrunde liegt.[972] Je nach Regelungsbereich der vorläufig umzusetzenden Volksinitiative und je nach Einzelakt, der sich auf die dazu erlassene selbständige Sachverordnung stützt, kann es sich dabei um ein öffentlich-, straf- oder gar zivilrechtliches Verfahren handeln. Die Vielfalt der Verfahrensarten ist anhand der bisherigen Anwendungsfälle der vorläufigen Umsetzung gut illustrierbar: 492

– Die *Zweitwohnungsverordnung* (ZwVO) stand anlässlich von betroffenen Verfügungen im Baubewilligungs- und damit einem öffentlichrechtlichen 493

969 Siehe *Looser,* SGRW, § 12 Rz. 47 ff.; *Biaggini,* ius.full, 174 f.; offen lassend, ob kantonalen Gerichte dies tun sollen *Rhinow et al.,* Prozessrecht, Rz. 1011. Die Anwendung von verfassungswidrigem Bundesverordnungsrecht verweigernd aber z.B. das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (VGE/GR R 14 8 vom 25. November 2014 E. 8.e f. S. 30 ff.); für eine Prüfung – selbst bei verwaltungsinternen Justizbehörden – das Verwaltungsgericht des Kantons Bern (VGE/BE 22959 vom 1. Oktober 2007 E. 5.1 ff. [Fn. 966]).

970 Siehe zur Prüfungspflicht auch vorne Rz. 485 f.; vgl. VRG-Komm.-*Donatsch,* § 20 N 26.

971 Vgl. *Biaggini,* OFK, Vorb. Art. 188–91*c* N 11 u. Art. 190 N 18 von einer Art informeller Konzentration der Kontrolle auf Bundesebene sprechend; *Looser,* SGRW, § 12 Rz. 47 ff.

972 Vgl. *Grossenbacher et al.,* s-g, Rz. 113; ferner *Biaggini,* ius.full, 173.

Verfahren einer vorfrageweisen Überprüfung offen.[973] So überprüfte das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden Art. 5 ZwVO vorfrageweise auf dessen Verfassungskonformität hin und verweigerte ihm im konkreten Anwendungsfall die Anwendung infolge einer festgestellten Verfassungswidrigkeit.[974]

494 – Eine vorfrageweise Überprüfung der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften *(VegüV)* kann im Strafverfahren anlässlich einer gestützt auf die VegüV angeordneten Sanktion erfolgen.[975]

495 – Eine vorfrageweise Überprüfung der *Bundesfeiertagsverordnung* war und ist – wenn auch wenig sinnvoll – je nach Ausgestaltung der betroffenen Anstellung als obligationenrechtliches oder öffentlichrechtliches Arbeitsverhältnis entsprechend im zivil- oder verwaltungsrechtlichen Rechtspflegeverfahren möglich. Der Lohnanspruch für Arbeit am Bundesfeiertag nach Art. 110 Abs. 3 BV und Art. 1 Abs. 3 Bundesfeiertagsverordnung entfaltet – mangels Übernahme ins Obligationenrecht (OR) und Arbeitsgesetz (ArG) – direkte Drittwirkung auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse.[976]

496 Weder die Bundesfeiertagsverordnung noch die ZwVO oder die VegüV enthalten Regelungen für eine eigenständige spezifische Rechtspflegeordnung.[977] Soweit es sich beim angefochtenen Einzelakt nicht um eine rein auf Bundesebene zu erledigende Angelegenheit – wie z.B. bei einer rein bundespersonalrechtlichen Streitigkeit[978] – dreht, bestimmt sich das jeweilige Rechtsmittel und die jeweilige kantonale örtlich, sachlich und funktional zuständige Behörde sowie die dabei notwendigen Prozessvoraussetzungen nach dem einschlägigen eidgenössischen und/oder nur dem kantonalen Prozessrecht sowie der allfälligen zusätzlichen

---

973 Vgl. z.B. den Instanzenzug im Sachverhalt von BGE 139 II 243 (Breils/Brigels), BGE 140 II 378 (St. Moritz), Urteil des Bundesgerichts 1C_88/2014 vom 10. Juni 2014 (Gstaad); vgl. zum Berner Baurechtsverfahren *LUDWIG/STALDER,* Baurecht, Rz. 3 ff., 138 ff., 177 ff.

974 Siehe VGE/GR R 14 8 vom 25. November 2014 E. 8.f S. 31 f.

975 Vgl. zum Strafverfahren zur VegüV *BRAND/WYSS/ZYSSET,* Jusletter, Rz. 66 ff.

976 Vgl. dazu BSK-BV-*CARDINAUX,* Art. 110 N 49; ferner BGE 136 I 290 E. 21. S. 291.

977 Siehe Art. 1 ff. Bundesfeiertagsverordnung; Art. 1 ff. ZwVO (Art. 6 f.); Art. 1 ff. VegüV.

978 Gemäss Art. 34 Abs. 1 i.V.m. Art. 36 Abs. 1 BPG können bundespersonalrechtliche Verfügungen des Arbeitgebers mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VGG sowie subsidiär dem VwVG (Art. 37 VGG).

kantonalen Spezialgesetzgebung.[979] Die Arbeit beschränkt sich hinsichtlich der Prozessvoraussetzungen – sogleich folgend – darauf, die bei der vorfrageweisen Überprüfung des vorläufigen Verordnungsrechts wichtigsten Beschwerdegründe (Rügen) abzuhandeln.

4.2 Beschwerdegründe

Im Kontext der vorfrageweisen Überprüfung von bundesrätlichem Verordnungsrecht zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative geht es – wie allgemein bei der konkreten Normenkontrolle – um die Konformität der betroffenen selbständigen Verordnung mit dem übergeordneten Recht. Als Rüge im Vordergrund steht damit für eine Rechtsmittel einlegende Partei die Geltendmachung eines Widerspruchs der betroffenen Verordnung zum höherrangigen Recht und damit letztlich eine Rechtsverletzung in Form eines *Verstosses gegen Verfassungs-, Bundesgesetzes- und/oder Völkerrecht*. Solche Rechtsverletzungen können als Beschwerdegrund – was sich aus der für das bundesgerichtliche Verfahren geltenden Mindestvorgabe in Art. 95 Abs. 1 Bst. a und b BGG ableitet[980] – vor sämtlichen Instanzen vorgebracht werden, unabhängig davon, ob die jeweils zuständige kantonale oder eidgenössische Behörde über volle oder nur noch beschränkte Kognition verfügt.[981] 497

Die Beurteilung des Verhältnisses zum übergeordneten Recht – z.B. hinsichtlich eines Verstosses gegen direkt anwendbares Völkerrecht – hängt im konkreten Einzelfall von der Ausgestaltung der jeweiligen, vorfrageweise zu prüfenden vorläufigen Sachverordnung ab. Alleine durch die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative (Verfassungsauftrag zur Verordnungsgebung) bedingt, stehen bei den Beschwerdegründen die Verstösse gegen das *Verfassungsrecht im Fokus:* Denn das Völkerrecht äussert sich weder massgebend zur landesinternen Re- 498

979 Vgl. ferner *GROSSENBACHER ET AL.,* s-g, Rz. 113; z.B. zum bernischen Baurecht *LUDWIG/STALDER,* Baurecht, Rz. 7, mit konkreten Normhinweisen zum Baubewilligungsverfahren (Rz. 138 ff.) inkl. Rechtsschutz gegen Bauentscheide (Rz. 177 ff.).

980 Da sich die Überprüfungsbefugnis im Instanzenzug nur verengen darf, müssen alle vor einer höheren Instanz (hier Bundesgericht) zugelassenen Rügen, ebenso vor allen unteren Rechtsmittelinstanzen zulässig sein (siehe Art. 95 Abs. 1 Bst. a f. i.V.m. Art. 111 Abs. 3 BGG; BSK-BGG-*SCHOTT,* Art. 95 N 8 ff.; BSK-BGG-*EHRENZELLER,* Art. 111 N 16 ff.).

981 Vgl. für das öffentliche Verfahren im Bund Art. 49 Bst. a VwVG auch i.V.m. Art. 37 VGG, Art. 95 Abs. 1 Bst. a f. BGG sowie z.B. im Kanton Bern Art. 66 Bst. b, Art. 80 Bst. b VRPG-BE (siehe zur bernischen Verwaltungsrechtspflege *MÜLLER M.,* Verwaltungsrechtspflege, 178); vgl. ferner BSK-BGG-*SCHOTT,* Art. 95 N 45 ff.

gelungslastverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat noch zu formellen Aspekten des eidgenössischen Rechtsetzungsverfahrens.[982] Zudem steht bei der vorläufigen Umsetzung das Ausführungsgesetz definitionsgemäss noch aus, weshalb dessen Verletzung nicht naheliegend erscheint und gesetzlich geregelte formelle Aspekte des Verordnungsgebungsverfahrens z.B. hinsichtlich Publikation und Ähnlichem waren bis anhin bei der vorläufigen Umsetzung unproblematisch.

4.2.1 Verletzung von Verfassungsrecht

499 Rügbar sind sämtliche Verletzungen von justiziablem Verfassungsrecht. Neben Grundrechtsverletzungen können entsprechend z.B. auch die Verletzung anerkannter verfassungsmässiger Rechte von Privaten oder andere justiziable Verfassungsnormen oder -prinzipien wie das Legalitäts-, das Verhältnismässigkeits- oder das Gewaltenteilungsprinzip selbständig gerügt werden.[983] Die Überprüfung selbständigen Verordnungsrechts erfolgt daraufhin, ob dieses mit den sachbezogenen Verfassungsvorgaben – bei der vorläufigen Umsetzung Hauptnorm und Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung – sowie mit den übrigen Verfassungsnormen im Einklang steht.[984] Im Kontext der vorläufigen Umsetzung bedarf es dazu stets einer Auslegung des konkreten Verfassungsauftrags zur vorläufigen Verordnungsgebung. Bei allfällig bestehenden echten Normkonflikten zwischen Hauptnorm (inklusive dazugehöriger Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung) und anderen Verfassungsartikeln – namentlich die besonderen Gesetzesvorbehalte[985] – ist zudem mittels Auslegung i.w.S. die Vorrangfrage zu klären. Es geht letzten Endes darum, ob der selbständige Verordnungsgeber die ihm eingeräumten Kompetenzen überschritten hat oder nicht. Nur bei einer Kompetenzüberschreitung greift das Bundesgericht in den Geltungsspielraum des selbständigen Verordnungsgebers ein.[986] Der Umstand, dass der Verfassungsauftrag einen Sachbereich mittels vorläufiger Verordnungsgebung zur Normierung vorgibt, steht thematisch am ehesten in

---

982 Vgl. in dem Kontext vorne Rz. 154 und Rz. 189.

983 Vgl. BSK-BGG-*Schott,* Art. 95 N 47 f.; *Kölz/Häner/Bertschi,* Verwaltungsverfahren, Rz. 1545; *Kiener/Rütsche/Kuhn,* Verfahrensrecht, Rz. 1546.

984 Vgl. *Kiener/Rütsche/Kuhn,* Verfahrensrecht, Rz. 1772.

985 Siehe zum Konfliktpotential der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung gegenüber den besonderen Gesetzesvorbehalten vorne Rz. 351 ff. u. zur Auslegung i.w.S. Rz. 184 ff.; allgemein zur gerichtlichen Durchsetzung des Gesetzesvorbehalts nach Art. 164 BV BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 56 ff.

986 Vgl. ferner *Kiener/Rütsche/Kuhn,* Verfahrensrecht, Rz. 1772; BGE 128 II 222 E. 3.2.1 S. 225.

Konflikt mit dem Legalitätsprinzip und dem Gewaltenteilungsgrundsatz. Deren Verletzung ist daher im Kontext der vorläufigen Umsetzung wohl die naheliegendste Rüge. Denn hat der Verordnungsgeber ohne hinreichende Ermächtigung Recht gesetzt, liegt eine Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes vor.[987]

4.2.2 Verletzung der Gewaltenteilung im Besonderen

Die Rechtsprechung hat den Grundsatz der Gewaltenteilung als *verfassungsmässiges Individualrecht* auf Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung seit Längerem anerkannt.[988] Der Grundsatz gilt überdies als ungeschriebenes verfassungsmässiges Element der Behördenorganisation des Bundes.[989] Eine Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes kann daher auf dem Rechtsweg – gegenüber Bundeserlassen auf dem Wege der konkreten Normenkontrolle – gerügt und geltend gemacht werden (sog. *Gewaltenteilungsbeschwerde*).[990] 500

Aufgrund der bisherigen Erkenntnisse der Arbeit stehen bei vorläufigen Umsetzungen von Volksinitiativen die folgenden *zwei Konstellationen* im Vordergrund, in denen sich im konkreten Einzelfall die Rüge der Verletzung der Gewaltenteilung aufdrängt: 501

– In der ersten Konstellation stellt die vorläufige Verordnungsgebung des Bundesrats eine Kompetenzüberschreitung dar, wenn der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative im Normkonflikt (Auslegung i.w.S.) *kein Vorrang* gegenüber dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt (Art. 164 BV) und/oder – was m.E. deutlich wahrscheinlicher ist – *gegenüber* einem besonderen *Gesetzesvorbehalt* (z.B. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 oder Art. 31 BV) zukommt.[991] Ein Beispiel für eine solche Konstellation findet sich m.E. in der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Minderinitiative (Art. 197 Ziff. 10 i.V.m. Art. 95 Abs. 3 BV). Deren Verfassungsauftrag zur Regelung von strafrechtlichen Sanktionen (mitunter Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren) auf Verord-

987 Vgl. *Kiener/Rütsche/Kuhn,* Verfahrensrecht, Rz. 1774; ferner mit kurzem Streifzug durch die Rechtsprechung zur Gewaltenteilungsverletzung *Kaufmann,* ZStöR, 310 ff.

988 Siehe z.B. BGE 133 I 178 E. 2.2 S. 179 f.; *Tschannen,* Staatsrecht, § 27 Rz. 36; *Belser/Waldmann/Wiederkehr,* Staatsorganisationsrecht, 7. Kpt. Rz. 28.

989 BSK-BGG-*Schott,* Art. 95 N 58; vgl. ferner *Brühl-Moser,* Staatsleitung, 36 ff.

990 *Tschannen,* Staatsrecht, § 27 Rz. 38; *Belser/Waldmann/Wiederkehr,* Staatsorganisationsrecht, 7. Kpt. Rz. 28; vgl. ferner *Kaufmann,* ZStöR, 311 ff.

991 Siehe zur Kollision von Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung und dem allgemeinen sowie den besonderen verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalten vorne Rz. 351 ff.; vgl. auch vorne Fn. 985.

nungsstufe kollidiert mit dem weitergehenden besonderen Gesetzesvorbehalt in Art. 31 Abs. 1 BV. Nach hier vertretener Ansicht geniesst Art. 31 Abs. 1 BV in der Auslegung i.w.S. Vorrang. Dem Bundesrat fehlte folglich die Kompetenz zur Regelung von Freiheitsstrafen auf Verordnungsstufe. Die ausführende VegüV kann und konnte infolgedessen keine hinreichende rechtliche Grundlage für einen Freiheitsentzug darstellen.[992]

– Die zweite Konstellation betrifft nur *suspensiv bedingte Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung*. Dort kann eine Kompetenzüberschreitung des Bundesrats zusätzlich dadurch entstehen, dass er vor Eintritt der Suspensivbedingung und damit ohne Verfassungsgrundlage Verordnungsrecht in Kraft setzt. Art. 182 Abs. 2 BV stellt nach hier vertretener Ansicht keine Grundlage dar. Die Verfassungswidrigkeit fällt so mit Eintritt der verfassungsrechtlich vorgegebenen Suspensivbedingung für die anschliessende Geltungsdauer ausser Betracht. Der bisher einzige Anwendungsfall ist die vor Suspensivbedingungseintritt (Vorgabe in Art. 197 Ziff. 9 BV) erfolgte Inkraftsetzung der Zweitwohnungsverordnung (ZwVO).[993]

502 Eine *höchstrichterliche Klärung* der Rechtslage zu diesen Konstellationen wäre mit Blick auf das Verfassungsverständnis und die zukünftige Praxis der vorläufigen Umsetzung von zentraler Bedeutung und *wünschenswert*.[994]

5. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

503 Eine *abstrakte Normenkontrolle* von Bundesausführungsrecht ist – vorbehaltlich der äusserst seltenen Ausnahmekonstellation der Kompetenzkonfliktklage (Rz. 483) – *ausgeschlossen*. Eine selbständige Sachverordnung des Bundesrats zur vorläufigen Umsetzung kann aber bei Anfechtung eines Einzelakts, der sich auf diese stützt, vorfrageweise auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht hin überprüft werden (*konkrete Normenkontrolle;* Rz. 485 ff.). Bei fehlender Konformität mit dem übergeordneten Recht verweigert die jeweils zuständige

992 Siehe zum Verhältnis von Art. 197 Ziff. 10 zu Art. 31 Abs. 1 BV vorne Rz. 368 ff. m.w.H. zu Literatur und Rechtsprechung; vgl. ferner *BRAND/WYSS/ZYSSET,* Jusletter, Rz. 1 ff.

993 Siehe zur suspensiv bedingten Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 302 ff., zur Qualifikation von Art. 182 Abs. 2 BV Rz. 444 ff., zum Anwendungsfall der ZwVO Rz. 314 ff. Das Bundesgericht kann die ZwVO bzgl. ihrer Verfassungsmässigkeit auch auf andere materielle Vereinbarkeiten der einzelnen Normen mit der Verfassung hin prüfen (vgl. BGE 140 II 378).

994 Siehe dazu auch bereits vorne Rz. 365 und Rz. 371.

eidgenössische oder kantonale Verwaltungs- oder Justizbehörde der Verordnung die Anwendung und verhindert damit die Durchsetzung des Einzelakts (Rz. 488 ff.). Gewisse Einschränkungen gelten dabei für die dem Bundesrat untergeordneten eidgenössischen sowie wohl auch kantonalen Verwaltungseinheiten; kantonale Gerichte auferlegen sich teils selbst eine gewisse Zurückhaltung (Rz. 491). In welchem Verfahren die Überprüfung erfolgt und mit welchem Rechtsmittel dieses einzuleiten ist, hängt vom jeweils angefochtenen Einzelakt ab. Je nach Regelungsbereich der vorläufigen Umsetzung kann es sich dabei um ein öffentlichrechtliches, aber auch ein zivil- oder strafrechtliches Verfahren handeln. Soweit es sich beim angefochtenen Einzelakt nicht um eine rein auf Bundesebene zu erledigende Angelegenheit (z.B. rein bundespersonalrechtliche Streitigkeit) dreht, bestimmen sich das Rechtsmittel und die jeweilige kantonale örtlich, sachlich und funktional zuständige Behörde sowie die dabei geltenden Prozessvoraussetzungen nach dem einschlägigen eidgenössischem und/oder nur dem kantonalem Prozessrecht sowie der allfälligen zusätzlichen kantonalen Spezialgesetzgebung (Rz. 492 ff.).

Unter den *Beschwerdegründen* (Rz. 497 ff.) stehen bei der konkreten Normenkontrolle von selbständigem Verordnungsrecht zur vorläufigen Umsetzung die Verletzung von Verfassungsrecht im Fokus, namentlich die *Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes*. Letztere liegt vor, sobald der Bundesrat ohne hinreichende Ermächtigung (Verfassungsgrundlage) selbständiges Verordnungsrecht erlassen hat. Zwei Konstellationen drängen sich dabei in den Vordergrund: 504

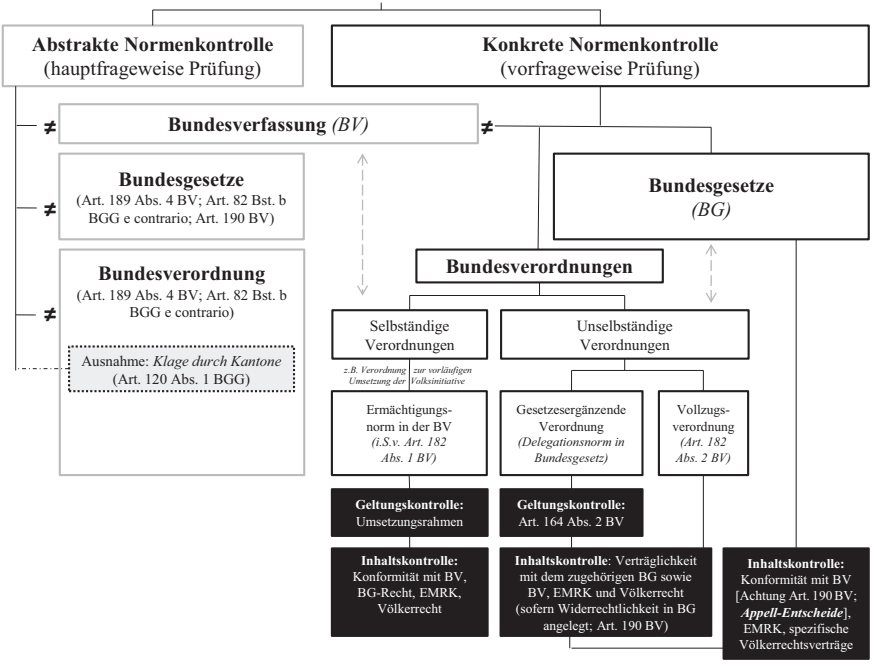
- Zum einen, wenn der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative im Normkonflikt (Auslegung i.w.S.) *kein Vorrang* gegenüber dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt (Art. 164 BV) und/oder – was m.E. deutlich wahrscheinlicher ist – *gegenüber* einem besonderen *Gesetzesvorbehalt* (z.B. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 oder Art. 31 BV) zukommt, wie dies nach hier vertretener Ansicht bei der vorläufigen Umsetzung der Minderinitiative (VegüV) vorlag (Rz. 501);
- Zum andern, und nur *suspensiv bedingte* Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative betreffend, wenn der Bundesrat vor Eintritt der in der verfassungsrechtlichen Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung definierten Suspensivbedingung und damit ohne verfassungsrechtliche Ermächtigung – Art. 182 Abs. 2 BV stellt nach hier vertretener Ansicht keine solche Grundlage dar (Rz. 444 ff.) – Verordnungsrecht in Kraft setzt. Der bisher einzige solche Anwendungsfall ist die vor Eintritt der Suspensivbedingung nach

Art. 197 Ziff. 9 (Übergangsbestimmung zu Art. 75b) BV in Kraft gesetzte Zweitwohnungsverordnung (ZwVO) vom 22. August 2012 (Rz. 501).

505 Eine höchstrichterliche Klärung der Rechtslage zu diesen Konstellationen wäre für das Verfassungsverständnis und die zukünftige Praxis der vorläufigen Umsetzung von zentraler Bedeutung und wünschenswert (Rz. 502). Bis anhin hat das Bundesgericht die Frage entweder bewusst offengelassen – ob zu Recht oder nicht, sei dahingestellt – oder es fehlten die entsprechenden streitigen Verfahren für eine Klärung (vgl. vorne Rz. 351 ff.; insbesondere zum Gesetzesvorbehalt).

6. Übersichtsgrafik: Normenkontrolle bei Bundeserlassen

506 *Rechtsetzungskontrolle* [995]



995 Vgl. die Grafik bei *KOCHER,* Steuernormen, Rz. 258.

XII. Erlassverfahren zur Umsetzung: Theorie und Praxis zur vorläufigen Umsetzung plus Vergleich

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Eine Umsetzung bedarf auf Bundesebene, wie gesehen, des Erlasses von konkretisierendem Bundesgesetzes- und/oder Bundesverordnungsrecht (Ausführungsrecht). Ziel des vorliegenden Kapitels ist es, das Verfahren darzustellen, in dem die verschiedenen Erlassformen – inklusive das vorläufige Sachverordnungsrecht – ergehen. Die Erarbeitung dieser Grundlagen und das Aufzeigen allfälliger Unterschiede zwischen dem Gesetzgebungs- und dem Verordnungsgebungsverfahren ermöglichen anschliessend eine rechtliche Einordnung des Phänomens der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen.[996] 507

Da die vorläufige Umsetzung bis zum Inkrafttreten des ordentlichen Ausführungsgesetzes an dessen Stelle tritt, interessiert, worin im Vergleich zum Gesetzgebungsverfahren allfällig existierende Nachteile für Rechtsbetroffene bestehen und ob das Verordnungsgebungsverfahren gewisse Kompensationsmöglichkeiten kennt. Die Arbeit orientiert sich neben den rechtlichen Grundlagen an den bestehenden Anwendungsfällen der vorläufigen Umsetzung. Die Kenntnis über die Vor- und Nachteile der beiden Verfahren bildet m.E. eine wichtige Grundlage, um die politischen Beweggründe, aber auch die staatsrechtliche Wirkung und Gefahren der vorläufigen Umsetzung auf dem Verordnungsweg zu verstehen (allesamt Gegenstand der Kapitel XIII. und XIV.). Zudem hilft sie, die Gewichtung der Gesetzesvorbehalte und der Strukturprinzipien in der Auslegung besser begründen zu können.[997] 508

996 Siehe hinten zum Gesetzgebungsverfahren Rz. 509 ff., zur Verordnungsgebung Rz. 546 ff., insb. zum Erlassverfahren von Sachverordnungen zur vorläufigen Umsetzung Rz. 559 ff.

997 Siehe zu den Strukturprinzipien vorne Rz. 166 ff., zu den Gesetzesvorbehalten Rz. 336 ff., zur vorläufigen Umsetzung (Fälle) Rz. 48 ff. sowie hinten zum Vergleich von Gesetzgebungs- und Verordnungsgebungsverfahren Rz. 596 f., zu den Beweggründen der Initianten Rz. 603 ff. und zur Wirkung und den Gefahren der vorläufigen Umsetzung Rz. 617 ff.

2. Gesetzgebungsverfahren

509 Gesetzgebungsarbeiten können durch die Regierung (Art. 181 BV) oder durch das Parlament (Art. 160 BV)[998] formell ausgelöst werden. Je nach Organ weichen die Gesetzgebungsverfahren in gewissen Punkten voneinander ab, weshalb zwischen dem Verfahren bei behördlich eingeleiteter Gesetzgebung *(Regelfall)* und dem Verfahren bei parlamentarischen Initiativen (Sonderfall) unterschieden werden kann.[999] Die Ausführungen beschränken sich auf das *Verfahren bei behördlich eingeleiteter Gesetzgebung*. Dies rechtfertigt sich insofern, als das Verordnungsgebungsverfahren zur vorläufigen Umsetzung auf behördliche Einleitung hin erfolgt. Dem parlamentarisch eingeleiteten Gesetzgebungsverfahren kommt für den hinten erfolgenden Abgleich mit dem einschlägigen Verordnungsgebungsverfahren keine besondere Bedeutung zu.[1000]

510 Das Gesetzgebungsverfahren besteht aus verschiedenen Phasen. Vereinfachend kann dabei zwischen *drei Hauptphasen* – der vorparlamentarischen (Vorverfahren), der parlamentarischen und der nachparlamentarischen Phase – unterschieden werden, die *wiederum unterteilt* werden können:[1001]

- das *Vorverfahren* in *(i.)* eine Auslösungs-/Planungs-/Konzeptierungsphase, *(ii.)* eine Vernehmlassung und *(iii.)* eine Redaktionsphase – erstere führt zu Bericht und Vorentwurf, die anderen zu Botschaft und Gesetzesentwurf;
- das *parlamentarische Verfahren* in *(i.)* eine Kommissions- und *(ii.)* eine Plenarphase;
- die *nachparlamentarische Phase* in *(i.)* eine Referendumsphase sowie *(ii.)* eine Phase zur Publikation und zum Inkrafttreten des Erlasses.

998 Siehe auch Art. 107–114 ParlG; vgl. weiterführend ParlG-Komm.-*Graf,* Art. 107 ff. N 1 ff.

999 Vgl. *Tschannen,* Staatsrecht, § 45 Rz. 54 (zu dem – in der Arbeit nicht behandelten – Gesetzgebungsverfahren bei parlamentarischen Initiativen § 45 Rz. 65 ff.); *Mader,* Handbuch, 255 f.; *Belser/Waldmann/Wiederkehr,* Staatsorganisationsrecht, 8. Kpt. Rz. 72 ff.

1000 Siehe hinten zum Verordnungsgebungsverfahren bei der vorläufigen Umsetzung Rz. 559 ff.

1001 Vgl. Glf, Rz. 42 ff. (Flussdiagramm); *Keller,* LBR, 40; mit ähnlichen Hauptphasen *Sciarini,* Processus, 527 ff.; vgl. auch *Tschannen,* Staatsrecht, § 45 Rz. 53; ferner zu den Phasen des Rechtsetzungsprozesses allgemein *Müller/Uhlmann,* Rechtssetzung, Rz. 100 ff.; mit illustrativem chronologischem Verlauf zum Erlass des Berufsbildungsgesetzes vom Expertenentwurf bis zum Inkraftsetzen *Scheffler,* Genese, 48 ff.

2.1 Vorparlamentarische Phase (Vorverfahren)

Das Vorverfahren umfasst jene Phasen des Rechtsetzungsprozesses, in welchen die gesetzgeberischen *Vorarbeiten* für den Erlass von Rechtssätzen im Parlament erfolgen – von der Initiierung über die Ausarbeitung des Vorentwurfs und dem Vernehmlassungsverfahren bis hin zur Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs. Im Verfahren auf Erlass eines Bundesgesetzes endet das Vorverfahren in der Verabschiedung der Botschaft und des Gesetzesentwurfs durch den Bundesrat zuhanden des Parlaments.[1002] 511

Das Vorverfahren unterliegt unter Vorbehalt des parlamentarischen Initiativrechts der *Leitung des Bundesrats* gemäss Art. 7 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG). Trotz der häufig zentralen Bedeutung des Vorverfahrens für die spätere Gesetzgebung fehlt eine weitergehende Normierung der internen Arbeitsweise der Exekutive im Vorverfahren auf Gesetzesstufe.[1003] Gesetzlich normiert sind alleine verwaltungsexterne Einflussnahmemöglichkeiten, wie das Vernehmlassungsverfahren oder die parlamentarische Konsultation.[1004] Auf Verordnungsstufe existieren in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) weiterführende Normen zum Umgang mit ausserparlamentarischen Kommissionen, mit Leitungsorganen von Bundesbetrieben und -anstalten sowie zur Vertretung des Bundes in Organen oder Dritten im Gesetzgebungsverfahren.[1005] Diese Normen werden in der Praxis nicht als starre Verfahrensvorschriften verstanden. Vielmehr richtet sich die Detailausgestaltung des Vorverfahrens jeweils nach den Rahmenbedingungen und spezifischen Zielsetzungen des konkreten Gesetzesvorhabens.[1006] Insgesamt nimmt die Verwaltung in der schweizerischen Rechtsetzung eine starke Stellung ein. Meist leistet sie den wichtigsten Beitrag – die Erarbeitung von Normkonzepten und ersten Entwürfen – wie nachfolgende Ausführungen zum Vorverfahren aufzeigen.[1007] Die Arbeit greift daher kurz die zentralen Punkte auf, die für ein Vorverfahren typisch sind. 512

1002 *SÄGESSER,* SHK-RVOG, Art. 7 N 5; Glf, Rz. 46; *SCHWEIZER/BAUMANN/SCHEFFLER,* Grundlagen, 30 ff., sprechen daher auch von der Präparationsphase.

1003 *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 465 sowie Rz. 397 ff.; vgl. auch hinten Rz. 549 ff.

1004 Siehe Art. 1 ff. VlG oder Art. 151 ParlG (siehe dazu hinten Rz. 515 ff. und Rz. 572 ff.).

1005 Siehe Art. 8*a* ff. RVOV; vgl. auch die am 1. Januar 2010 ausser Kraft getretene Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (Kommissionenverordnung, SR 172.31).

1006 *KELLER,* LBR, 43; vgl. denkbaren Vorgehen im Glf, Rz. 53 ff.

1007 Siehe *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 397 ff.; *MADER,* Handbuch, 256.

2.1.1 Auslösungs-, Planungs- und Konzeptierungsphase

513 Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Volksinitiativen verpflichten die Verfassungs- oder Gesetzgebungsaufträge, wie erwähnt, vorab die Regierung zur *Initiierung* und *Einleitung des Verfahrens* zur Ausführungsgesetzgebung. Diese Aufträge bilden den Auslöser für das Vorverfahren. In der Regel erteilt der Bundesrat oder eine ihm untergeordnete Stelle (Departement) dem Fachamt einen Auftrag zu Vorabklärungen, Vorbereitung und Planung des Gesetzgebungsprojekts.[1008] Nach Genehmigung des Vorgehens durch das Departement beginnt das federführende Fachamt mit der *Konzeptionierung der Normen* unter Beizug – falls nötig bereits für den vorgängigen Bericht – von internen, externen (selten) oder gemischten Arbeitsgruppen und Kommissionen. Die Arbeiten von Fachamt und Kommissionen resultieren in einem *Vorentwurf und einem erläuternden Bericht*.[1009]

514 Nachdem der *Bundesrat* vom *Vorentwurf Kenntnis* genommen hat (inklusive Vorarbeiten zur Vernehmlassung wie der Planung mit der Bundeskanzlei und dem Antrag des Fachamts auf Eröffnung sowie allfälligen Ämterkonsultationen und Mitberichtsverfahren)[1010], eröffnet er bei Vorhaben, die von der Bundesverwaltung ausgehen das *Vernehmlassungsverfahren* – ausgenommen bleiben freiwillige Vernehmlassungen.[1011]

1008 Siehe Glf-Module, A Rz. 8 f. (Flussdiagramme) sowie Rz. 51; vgl. auch Glf, A Rz. 8 ff.

1009 Siehe Glf-Module, A Rz. 9 (Flussdiagramm). Mit den gesetzgeberischen Vorarbeiten können sowohl die Verwaltung als auch einzelne Fachpersonen, ad hoc bestimmte Arbeitsgruppen oder ständige Kommissionen betraut werden. Der Entscheid dazu fällt in der Regel das zuständige Departement (Glf, Rz. 48 ff. m.w.H. u. Rz. 16 ff. zu den einzelnen Arbeitsgruppen und Kommissionen und deren Zusammensetzung und Tätigkeit; siehe dazu auch *Keller,* LBR, 44 ff.; *Hugo,* BPR, 66 f.). Vgl. ferner *Müller/Uhlmann,* Rechtssetzung, Rz. 118 ff. (zu den konzeptionellen Vorarbeiten) Rz. 141 ff. (zur Redaktion des Entwurfs); *Mader,* Handbuch, 256; *Scheffler,* Genese, 48 ff.; *Schweizer/Baumann/Scheffler,* Grundlagen, 30 ff. insb. zum Aspekt der mehrsprachigen Redaktion der Erlasse.

1010 Siehe dazu Glf-Module, A Rz. 214 ff. sowie Rz. 10 (Flussdiagramm); zur Rolle des Bundesamtes für Justiz (BJ) *Mader,* FS-Koller, 4 f.

1011 Vgl. Art. 3 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 u. Art. 6 Abs. 1 VlG sowie Art. 6 ff. VlV; Erlassentwürfe parlamentarischer Kommissionen werden dagegen durch die Kommissionen eröffnet (Art. 5 Abs. 2 VlG u. Art. 112 Abs. 2 ParlG); vgl. *Hugo,* BPR, 67.

2.1.2 Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren hat seine Grundlage in Art. 147 BV, dem Vernehmlassungsgesetz (VlG) und der Vernehmlassungsverordnung (VlV).[1012] Danach ist ein Vernehmlassungsverfahren erforderlich, wenn ein Rechtsetzungsvorhaben den Kriterien von Art. 3 Abs. 1 Bst. a–e VlG entspricht: Hinsichtlich der Umsetzung von Verfassungsaufträgen mittels Ausführungsgesetz ist es demnach unbestrittenermassen zumindest soweit erforderlich, als Gesetzesvorlagen mit wichtigen bzw. grundlegenden rechtsetzenden Bestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. a–g BV erlassen werden sollten,[1013] was im Regelfall zutreffen wird. Volksinitiativen und damit auch deren Umsetzung auf Gesetzesstufe beschränken sich kaum je auf Vorhaben, die primär die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Zuständigkeitsverteilung unter diesen betreffen und damit ein Verzicht auf eine Vernehmlassung nach Art. 3*a* VlG ermöglichen würden. 515

a.) Funktion und Teilnehmerschaft

Das Vernehmlassungsverfahren soll nach Art. 2 Abs. 2 VlG Aufschluss über die *sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit* und *Akzeptanz* eines Vorhabens (u.a. die Referendumstauglichkeit) geben.[1014] In einer Vernehmlassung sind dazu von Gesetzes wegen die Kantonsregierungen, die im Parlament vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Städte, Gemeinden und Berggebiete sowie der Wirtschaft und die weiteren im Einzelfall interessierten ausserparlamentarischen Kommissionen und Kreise einzubeziehen.[1015] Darüber 516

1012 Entgegen dem Wortlaut von deren Art. 1 ist die VlV nicht bloss für vom Bundesrat eröffnete Vernehmlassungen, sondern auch für die von den parlamentarischen Kommissionen eröffneten Vernehmlassungen anwendbar (Glf, Rz. 79); ausführlich *HUGO,* BPR, 204 ff.

1013 Der Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 Bst. b VlG (ähnlich aVlG) spricht von Gesetzesvorlagen i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV, was den Eindruck erwecken kann, jede Gesetzesänderung – mit Ausnahme der Tatbestände von Art. 3*a* Abs. 1 VlG – erfordere eine Vernehmlassung; ein derartiges Verständnis stände jedoch im Widerspruch zu Art. 147 BV und ist folglich abzulehnen (so BSK-BV-*SCHIESS RÜTIMANN,* Art. 147 N 14 ff.; siehe auch *HUGO,* BPR, 226 f.); zur Bedeutung von Art. 164 Abs. 1 BV SGK-*TSCHANNEN,* Art. 164 N 4 ff. u. 11 ff.

1014 Dazu *SÄGESSER,* SHK-aVlG, Art. 2 N 14 ff.; *MADER,* Handbuch, 259 f.; *SCIARINI,* LeGes, 192; SGK-*LÜTHI/BRUNNER,* Art. 147 N 6; ausführlich *HUGO,* BPR, 208 ff.

1015 Art. 4 Abs. 2 VlG; vgl. dazu BSK-BV-*SCHIESS RÜTIMANN,* Art. 147 N 8; *HUGO,* BPR, 230 ff. sowie ferner *SÄGESSER,* SHK-aVlG, Art. 4 N 31 ff.

hinaus kann sich aber jede Person und Organisation beteiligen und eine Stellungnahme einreichen.[1016]

b.) Verfahren

517 Das Vernehmlassungsverfahren erfolgt gemäss Art. 7 VlG grundsätzlich[1017] sowohl in Papier- wie auch in elektronischer Form mit einer *Vernehmlassungsfrist* – vorbehältlich der gesetzlichen Ausnahmen (Abs. 4) – von *mindestens drei Monaten* (Abs. 3).[1018] Die Behörden nehmen die Stellungnahmen zur Kenntnis, gewichten sie und werten sie aus *(Ergebnisbericht).* Nach Fristablauf werden die Stellungnahmen und weitere im Ergebnisbericht erwähnten Dokumente öffentlich zugänglich gemacht.[1019]

518 Das federführende Amt übermittelt den Ergebnisbericht sowie seine *Schlussfolgerungen als Aussprachepapier oder Antrag* an den Bundesrat: Ist die Stossrichtung der Vernehmlassung klar und die Erarbeitung von Botschaft und Gesetzesentwurf innert absehbarer Zeit möglich, kann das Fachamt den Antrag zusammen mit der Botschaft und dem Gesetzesentwurf übermitteln. Handelt es sich dagegen um einen komplexen, umfangreichen Erlass mit entsprechend hohem Zeitaufwand zur Erarbeitung von Botschaft und Entwurf oder bestehen gegenläufige Stossrichtungen der Vernehmlasser oder abweichende Meinungen innerhalb der Bundesverwaltung und damit Unsicherheiten über den einzuschlagenden Weg, so erstellt das Fachamt meist bloss einen Antrag, allenfalls ein Aussprachepapier, bezüglich des weiteren Vorgehens.[1020]

2.1.3 Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren

519 Im Rahmen des Vorverfahrens kommt es – meist mehrmals und in verschiedenen Verfahrensphasen, z.B. vor und nach einer Vernehmlassung – zum Austausch innerhalb der Verwaltung: In einem *Ämterkonsultationsverfahren* lässt das feder-

---

1016 Art. 4 Abs. 1 VlG; m.E. zu Recht kritisch BSK-BV-*SCHIESS RÜTIMANN,* Art. 147 N 9 f.

1017 Art. 7 Abs. 1 VlG sieht in Abweichung zur Vorgängernorm (Art. 7 Abs. 1 aVlG) neu vor, dass der Bundesrat vorsehen kann, dass Vernehmlassungen ausschliesslich elektronisch durchgeführt werden, falls die erforderlichen technischen Voraussetzungen erfüllt sind.

1018 Die Bundeskanzlei sorgt (Normalfall) für den elektronischen öffentlichen Zugang (Art. 14 Abs. 1 VlV; anders bei parlamentarischen Entwürfen); zu Frist/Form *HUGO,* BPR, 236 ff.

1019 Siehe Art. 8 u. 9 Abs. 1 VlG; ausführlich zum Verfahrensablauf *HUGO,* BPR, 233 ff., zu Planung u. Eröffnung (233 f.), zur Ausarbeitung (238 ff.), zur Auswertung (247 ff.).

1020 Glf-Module, A Rz. 229 f.; vgl. auch *HUGO,* BPR, 253 f.

führende Amt den Erlassentwurf bei den mitinteressierten Amtsstellen zirkulieren, um allfällige verwaltungsinterne Einwände zu erfassen und diese möglichst bereits auf dem Verhandlungswege zu bereinigen.[1021]

Nach Abschluss der Überarbeitung wird der Entwurf dem Bundesrat für das *Mitberichtsverfahren* zugestellt. Die Departemente erhalten dabei die Gelegenheit, sich mit Berichten (sog. Mitbericht) zum Erlassentwurf zu äussern. Dazu geht der Antrag an den Bundesrat, an die übrigen Departemente und die Bundeskanzlei. Die Mitberichte gehen zurück zur Stellungnahme an das antragstellende Departement. Zur Stellungnahmen können sich die übrigen Departemente und die Bundeskanzlei durch eine Vernehmlassung wiederum äussern.[1022] Praxisgemäss nimmt z.B. das Bundesamt für Justiz – im Rahmen der sog. begleitenden Rechtsetzung[1023] – in den verschiedenen Phasen des Verfahrens von der Ausarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs bis hin zur bundesrätlichen Vorlage mindestens viermal, jedoch häufiger gegen achtmal zu einem Gesetzesentwurf Stellung.[1024] Eine Ämterkonsultation und ein Mitberichtsverfahren dauern grundsätzlich je drei Wochen.[1025] 520

2.1.4 Redaktion von Gesetzesentwurf und Botschaft

Das federführende Amt übermittelt den Ergebnisbericht sowie seine Schlussfolgerungen als Aussprachepapier oder Antrag an den Bundesrat (siehe vorne). Vorentwurf und erläuternde Berichte werden nach Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens und unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse zu einem *Gesetzesentwurf und Botschaft* umgearbeitet.[1026] Die Botschaft hat dabei den Anforderungen von Art. 141 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes (ParlG) zu genügen. So hat sie sich beispielsweise mit den Auswirkungen auf die Grundrechte, der Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und dem Verhältnis zum europäischen Recht, der Umsetzung und deren Vollzugstauglichkeit und Kosten- 521

1021 Vgl. Art. 4 RVOV; Glf, Rz. 100 ff.; *MADER,* Handbuch, 257; ferner *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 148. Im Rahmen der Ämterkonsultation und des Mitberichtsverfahrens überprüft z.B. die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK) die Erlassentwürfe in sprachlicher Hinsicht – zumindest deutsch und französisch (Art. 3 ff. VIRK-Regl.; siehe dazu *SCHWEIZER/BAUMANN/SCHEFFLER,* Grundlagen, 32 f.; *HÖFLER,* ZfR[I], 83 f.).

1022 Siehe Art. 15 RVOG u. Art. 5 RVOV; Glf, Rz. 104 ff.; vgl. *SCHEFFLER,* Genese, 50 ff.

1023 Siehe Art. 1 ff. OV-EJPD, insb. Art. 1 und 7; dazu *MADER,* FS-Koller, 3 ff.

1024 Zahlen gemäss *MADER,* FS-Koller, 4 f. (publiziert 2006).

1025 *MADER,* Handbuch, 257 f. u. 263.

1026 Glf-Module, A Rz. 239.

folgen bei Bund, Kantonen und Gemeinden auseinanderzusetzen.[1027] Die Botschaft bildet zusammen mit dem Entwurf das *Fundament* für die *Beratung* und die *Entscheidfindung des Parlaments*.[1028]

522 Die Verabschiedung von Entwurf und Botschaft durch den Bundesrat bildet den *Abschluss des Vorverfahrens* und der vorparlamentarischen Phase. Die Zuleitung an die Bundesversammlung zur Beratung sowie die Publikation im Bundesblatt liegt in der Zuständigkeit der Bundeskanzlei und eröffnet die parlamentarische Phase.[1029]

523 Die *Dauer* des vorparlamentarischen Verfahrens ist *nicht gesetzlich vorgegeben*. Neuerdings gab es Bestrebungen, dies mittels Initiativwortlaut zumindest für die Umsetzungsgesetzgebung der spezifischen Volksinitiative zu definieren; so schrieb der Initiativtext hinsichtlich der Umsetzung des neu zu schaffenden Art. 104*c* BV zur Ernährungssicherheit mittels Vorgabe in der Übergangsbestimmung dem Bundesrat eine Maximaldauer von zwei Jahren vor.[1030] Ob solche oder ähnliche Formulierungen in Volksinitiativen zunehmen und sich aus Sicht der Initianten im Sinne einer fristgerechten Umsetzung auszahlen werden, wird die Zukunft zeigen.

2.2 Parlamentarische Phase

524 Formell *beginnt* der Rechtsetzungsprozess im Parlament mit der Überweisung des Gesetzesentwurfs inklusive Erläuterungen (Botschaft) der Regierung[1031] (Regelfall) und *endet* im Erfolgsfall mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes durch die Bundesversammlung in der *Schlussabstimmung*. Dazu müssen Gesetzesvorlagen von National- und Ständerrat in zeitlich und örtlich getrennten Beschlüssen

---

1027 ParlG-Komm.-*MÄGLI,* Art. 141 N 7 ff.; siehe zur Erarbeitung von Botschaften auch den im März 2019 aktualisierte Botschaftsleitfaden (Blf, Rz. 1 ff).

1028 *«Bei einer Referendumsvorlage dient die Botschaft den Befürwortern und Gegnern einer Vorlage als Orientierung über deren Ziele und Inhalte. Tritt ein Erlass in Kraft, ist die Botschaft eine wichtige Quelle für die Auslegung (vollziehende Behörden, Gerichte). Sie sollte deshalb sprachlich eine möglichst gute Qualität aufweisen, systematisch übersichtlich gegliedert sein und auf knappem Raum die politisch und rechtlich relevanten Fragen zur Vorlage beantworten sowie die einzelnen Artikel kenntnisreich und verständlich erläutern»* (Glf-Module, A Rz. 234); zur Bedeutung bei der historischen Auslegung Rz. 144.

1029 Siehe *HUGO,* BPR, 68 f.; Glf, Rz. 113, Rz. 94 u. 245 (zur Zuständigkeit der Bundeskanzlei).

1030 Siehe Initiativtext (Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle») abgedruckt in BBl 2018 1477.

1031 *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 444; vgl. *MADER,* Handbuch, 260 f.

mit demselben Wortlaut gutgeheissen werden,[1032] was in Anbetracht der gleichwertigen Stellung beider Parlamentskammern mittels folgender *Verfahrensschritten* angestrebt wird: Vor-/Beratung im Erstrat; Vor- /Beratung im Zweitrat; Differenzbereinigung; Schlussabstimmung.[1033]

2.2.1 Ablauf in den eidgenössischen Räten

Nachdem sich die Ratspräsidien – notfalls mittels Los – entschieden haben, welche Kammer das Geschäft (Beratung des Gesetzesentwurfs) als erstes behandelt,[1034] kommt es zu folgenden Arbeitsschritten im *Erstrat*:[1035] 525

- Die entsprechende Kommission des Erstrats beginnt mit der *Vorberatung*. Dabei findet in der Diskussion zwischen Kommissionsmitgliedern sowie Regierung und Verwaltung die intensivste Auseinandersetzung mit dem Gesetzesprojekt statt;[1036]
- Anschliessend folgt die Beratung im Ratsplenum mit der Eintretensdebatte. Im Eintrittsfall erfolgt die *Detailberatung,* bei welcher der Gesetzesentwurf artikelweise beraten wird. Die einzelnen Ratsmitglieder verfügen dabei über ein Antragsrecht. Der Rat kann den Entwurf jedoch ganz oder zu gewissen Teilen an Bundesrat oder Kommission zur Änderung oder Überprüfung zurückweisen;
- Nach Abschluss der Detailberatung kommt es zur *Gesamtabstimmung* über Annahme oder Verwerfung des Entwurfs.[1037]

1032 Art. 156 Abs. 1 u. 2 BV, Art. 83 Abs. 1 ParlG; vgl. ParlG-Komm.-*Theler,* Art. 83 N 3 ff.

1033 *Tschannen,* Staatsrecht, § 34 Rz. 56 ff.; Glf, Rz. 111 ff.; vgl. *Scheffler,* Genese, 52 ff.

1034 Siehe Art. 84 ParlG; vgl. *Mader,* Handbuch, 260 f.; ParlG-Komm.-*Theler,* Art. 84 N 5 ff.

1035 Zur *Wahl des Erstrats* Art. 84 Abs. 2 ParlG; zur *Vorberatung* in der Ratskommission Art. 44 Abs. 1 ParlG, Art. 17 ff. GRS bzw. Art. 21 ff. GRN i.V.m. Art. 71 Bst. a ParlG; zur *Eintretensdebatte* Art. 74 Abs. 1 u. 5 ParlG, Art. 37 Abs. 1 GRS bzw. Art. 44 Abs. 1 u. Art. 45 Abs. 1 GRN; zur *Beratung im Ratsplenum* Art. 35 ff. GRS bzw. Art. 41 ff. GRN; zur *Detailberatung* Art. 74 Abs. 2 ParlG, Art. 37 Abs. 2 GRS bzw. Art. 45 Abs. 2 GRN; zu den *Anträgen* Art. 160 Abs. 2 BV, Art. 76 ParlG, Art. 38 GRS bzw. Art. 50 GRN; zur *Rückweisung* an Bundesrat oder Kommission Art. 75 ParlG; zur *Gesamtabstimmung* Art. 74 Abs. 4 u. 5 ParlG, Art. 45 Abs. 2 Bst. a GRS bzw. Art. 59 Abs. 2 Bst. a GRN; vgl. auch *Tschannen,* Staatsrecht, § 34 Rz. 53 ff. u. ParlG-Komm.-*Theler,* Art. 74 N 10 ff.

1036 *Meyer,* ASR, 307; Glf-Module, A Rz. 252; siehe zu der gesetzlichen Grundlagen vorne Fn. 1035 und hinten Fn. 1038.

1037 Siehe die Auflistung der gesetzlichen Grundlagen vorne in Fn. 1035.

526 Die Vorlage geht anschliessend in der beschlossenen Fassung an den *Zweitrat,* der diese – meist in der nächsten Session – im gleichen Verfahren wie der Erstrat berät.[1038] Bei Nichteintreten des Erstrats beschränkt sich der Zweitrat, infolge Prioritätsrechts des Erstrats, ebenfalls auf die Eintretensfrage.[1039]

527 Bestehen hinsichtlich des Wortlauts – und nicht hinsichtlich der Gesetzesvorlage (Beratungsgegenstand) als solcher[1040] – nach Beratung und Gutheissung in der Gesamtabstimmung Differenzen zwischen den Räten, so findet ein *Differenzbereinigungsverfahren* nach Art. 89 ff. ParlG statt. Erst- und Zweitrat beraten dazu nacheinander die jeweils noch vorhandenen Abweichungen. Bestehen nach je drei Detailberatungen weiterhin Differenzen, so wird eine Einigungskonferenz aus den Mitgliedern der vorberatenden Kommissionen von National- und Ständerat einberufen, mit dem Auftrag, eine Verständigungslösung zu suchen und den Räten dazu Antrag zu stellen. Dies ist das einzige Mal, dass Angehörige beider Kammern die Vorlage offiziell gemeinsam beraten. Lehnt ein Rat den Antrag ab, so führt dies zur Abschreibung der Gesetzesvorlage.[1041] Heisst dagegen der Erstrat und anschliessend der Zweitrat den Einigungsantrag gut, ist der Gesetzesentwurf bereinigt und kann – eine vorangehende Beratung über eine allfällige Dringlicherklärung der Gesetzesvorlage vorbehalten[1042] – an die *Redaktionskommission* weitergeleitet werden. Diese beseitigt letzte *formale Widersprüche* und achtet darauf, dass der endgültige Wortlaut in sämtlichen Amtssprachen übereinstimmt.[1043] Stimmen die Räte anschliessend dem Gesetzesentwurf in der Schlussabstimmung nach Art. 81 ParlG zu, so ist das Bundesgesetz gültig zustandegekommen (konstitutive Wirkung) und die parlamentarische Phase damit abgeschlossen.

1038 Zur *Weiterleitung an Zweitrat* Art. 86 Abs. 1 ParlG; ParlG-Komm.-*THELER,* Art. 86 N 5 ff.

1039 *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 34 Rz. 64.

1040 Siehe dazu Art. 95 Bst. a u. b ParlG; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 34 Rz. 67.

1041 Zu Einigungskonferenz und -antrag Art. 91 ff. ParlG; ausführlich zum gesamten Differenzbereinigungsverfahren ParlG-Komm.-*THELER,* Art. 89 ff. m.w.H.

1042 Siehe dazu Art. 77 u. Art. 95 Bst. f ParlG sowie ferner Art. 165 Abs. 1 BV.

1043 Art. 57 ParlG und Art. 3 ff. Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission vom 3. Oktober 2003 (SR 171.105); ParlG-Komm.-*STEINER,* Art. 57 N 2 ff. m.w.H.; siehe auch *ALTHERR,* ZfR, 107 ff.; ausführlich zur Redaktionskommission *HÖFLER,* ZfR[1], 65 ff.; zum mehrsprachigen Umgang mit Rechtstexten im parlamentarischen Verfahren und der Schlussredaktion *SCHWEIZER/BAUMANN/SCHEFFLER,* Grundlagen, 34 ff.

2.2.2 Funktion

Das geschilderte Beschlussverfahren in beiden Räten nimmt als Ausfluss des schweizerischen Zweikammersystems[1044] folgende Funktionen wahr: *(i.) Bundesstaatliche Funktion; (ii.) Vertiefung der parlamentarischen Beratungen* (diskursive Funktion und Übereilungsschutz)*, (iii.) Intraorgankontrolle innerhalb des Parlaments* (Gewaltenteilung) sowie *(iv.) Informations- und Rechenschaftsfunktion*.[1045] 528

Indem die Bundesversammlung als oberstes Organ im Staat neben den Repräsentanten des Volkes (Nationalrat) auch eine gleichwertige Kammer für die Vertreter der Kantone (Ständerat) enthält, ist gewährleistet, dass der *Bundesstaat* sowohl durch ein demokratisches Element (Gleichheit der Bürger) wie auch durch ein föderatives Element (Gleichheit der Kantone) legitimiert wird.[1046] Dies soll im Verfahren auf Erlass eines Gesetzes – des wichtigsten Steuerungselements des demokratischen Verfassungsstaats[1047] – eine angemessene Berücksichtigung der beiden Elemente sicherstellen. 529

Erfahrungsgemäss steigt die *Qualität des parlamentarischen Prozesses,* wenn dasselbe Geschäft durch zwei eigenständig verhandelnde Kammern beraten und einem einstimmigen Beschluss zugeführt wird: Erstens hat sich jede Kammer gegenüber der anderen Kammer zu rechtfertigen, um diese mit den eigenen Argumenten und Vorschlägen zu überzeugen, was zu einer gründlicheren Behandlung und einer umsichtigeren und umfassenderen Interessenberücksichtigung führt; zweitens hilft die zeitliche Staffelung[1048] der Beratungen – insbesondere bei 530

1044 Vgl. Art. 148 Abs. 2 BV; BSK-BV-*Turnherr,* Art. 148 N 15 ff.; siehe allg. zum Zweikammersystem *Haller/Kölz/Gächter,* Staatsrecht, Rz. 837 ff.

1045 Siehe zu den verschienen Funktionen sogleich Rz. 529 f.; *Biaggini,* OFK, Art. 148 N 6.

1046 *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Verfassungsrecht, Rz. 2300 ff.; *Häfelin et al.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1439. So garantiert die föderalistische Gleichheit der Kantone – zwei Sitze pro Kanton, und ein Sitz pro Halbkanton (vgl. Art. 150 u. Art. 142 Abs. 4 BV), dass jeder Kanton kraft seiner Stellung als gleichberechtigter Gliedstaat unabhängig von Grösse und Bevölkerungszahl seine Interessen in den Gesetzgebungsprozess im Ständerat einbringen kann (vgl. *Tschannen,* Staatsrecht, § 32 Rz. 1 u. 6); zum Einbezug (Rückkoppelung) der Kantone in der parlamentarischen Phase *Maissen/Mader/Baumann,* ZfR, 75 ff.

1047 *Haller/Kölz/Gächter,* Staatsrecht, Rz. 865.

1048 Gesetzesentwürfe nicht dringlicher Bundesgesetze werden in der Regel nicht in der gleichen Session von beiden Räten erstmals beraten (Art. 85 Abs. 1 ParlG). Die Koordinationskonferenz kann aber auf Antrag einer Kommission oder des Bundesrats beschliessen, dass ein Beratungsgegenstand nach Absatz eins ausnahmsweise in beiden Räten in der gleichen Session erstmals beraten wird (Abs. 2; dazu ParlG-Komm.-*Theler,* Art. 85 N 3 ff.).

Normentwürfen, die als Reaktion auf ein aktuelles Geschehnis ergangen sind – übereilte Beschlüsse zu verhindern (Übereilungsschutz).[1049] Damit geht ein gewisser Kontrollaspekt einher, da sich beide Kammern gegenseitig hinsichtlich ihrer gesetzgeberischen Tätigkeiten kontrollieren. BIAGGINI spricht in dem Zusammenhang von einer sog. *Intraorgankontrolle* innerhalb des Parlaments.[1050]

531 Die *Beratungen in den Räten* finden – gesetzliche Ausnahmen vorbehalten und anders als die Arbeit in den Ratskommissionen – nicht hinter verschlossenen Türen, sondern *öffentlich* statt.[1051] Dies dient einerseits der Information der Öffentlichkeit und unterstellt die Parlamentarier andererseits einer gewissen Kontrolle (Rechenschaftspflicht). Die Zivilgesellschaft kann entsprechend von der Gesetzgebungsvorlage Kenntnis nehmen und über den gesellschaftlichen Diskurs (Medien, Lobbying, Demonstrationen etc.) unmittelbar vor und nach der Beratung im Erstrat Einfluss nehmen auf ihre Volks- und Ständevertreter – z.B. bereits hinsichtlich der Beratung im Zweitrat – oder als Wählende die Parlamentarier bei den nächsten Wahlen zur Rechenschaft ziehen.[1052]

2.2.3 Verhältnis zum vorparlamentarischen Verfahren

532 Die Bedeutung des vorparlamentarischen Verfahrens auf das parlamentarische Verfahren ist nicht zu unterschätzen: Die von der Verwaltung erarbeiteten Gesetzesentwürfe und Erläuterungen (Botschaft) sind die Grund- und Ausgangslage für das anschliessende parlamentarische Arbeiten. Bei grösseren Gesetzesvorlagen (Neuschaffung oder Revision) ist es für die Bundesversammlung und deren Fachkommissionen in der Praxis oft kaum oder nur schwer möglich, anschliessend noch grundlegende Änderungen vorzunehmen, ohne die Gesetzesvorlage insgesamt infrage zu stellen.[1053] Alt Ständerat SCHIESSER umschreibt besagte und von ihm geteilte Einschätzung wie folgt:

1049 Vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 30 Rz. 6; *HÄFELIN ET AL.,* Bundesstaatsrecht, Rz. 1440; SGK-*MASTRONARDI,* Art. 148 N 17; BSK-BV-*TURNHERR,* Art. 148 N 17.

1050 *BIAGGINI,* OFK, Art. 148 N 6; vgl. auch BSK-BV-*TURNHERR,* Art. 148 N 17.

1051 Siehe Art. 158 BV (i.V.m. Art. 16 Abs. 3 BV [Informationsfreiheit] besteht z.B. ein Grundrechtlicher Anspruch auf Zugang zu den Tribünen), Art. 4 ParlG, Art. 61 Abs. 3 GRN, Art. 47 Abs. 5 GRS u. zu den Informationsmitteln der Parlamentsdienste Art. 1 ff. ParlVV; vgl. BSK-BV-*THURNHERR,* Art. 158 N 3 ff.

1052 Vgl. *BIAGGINI,* OFK, Art. 158 N 2 ff.; ParlG-Komm.-*BRUN DEL RE,* Art. 4 N 13 ff.

1053 Siehe *SCHIESSER,* Qualität, 142 f.; vgl. auch *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 397 ff. sowie *MADER,* Handbuch, 256.

> *«Wie bei jedem Vertragswerk gilt auch hier: Wer den Vorteil der Erstellung des ersten Entwurfes auf seiner Seite hat, prägt die Stossrichtung und wichtige Elemente des Endergebnisses massgebend, mag die Gegenpartei noch so sehr auf Änderungen pochen. Ähnlich ergeht es den Parlamentskommissionen: Entweder sie ziehen die Notbremse des Nichteintretens oder der Rückweisung an den Bundesrat, oder aber sie lassen sich auf ein Gesetzesprojekt ein, an dem sie häufig kaum oder nur noch punktuell Grundlegendes ändern können. Viele Änderungen sind untergeordneter Natur oder modifizieren das Gesetzesprojekt in zwar wichtigen, aber einzelnen Punkten.»*[1054]

Diese Erkenntnis beeinträchtigt die zu gewährleistende Funktion des parlamentarischen Verfahrens m.E. kaum, bleibt die politische Kontrolle und der Entscheid über die finale Fassung der Gesetzesvorlage doch bei der Bundesversammlung. Die Gesetzgebung ist mehrheitlich keine originär-kreative Aufgabe des Parlaments, sondern grossenteils eine Kontrolle der von Bundesrat und Verwaltung erbrachten Vorarbeiten und getroffenen Vorentscheide.[1055] 533

2.3 Nachparlamentarische Phase

Die nachparlamentarische Phase umfasst die Zeit nach der Schlussabstimmung (Referendumsphase) bis zum Inkrafttreten des Erlasses. Nach Annahme in der Schlussabstimmung sind die referendumspflichtigen Erlasse, u.a. das Bundesgesetz (Gesetzesvorlage), im Bundesblatt und der Amtlichen Sammlung (AS) zu veröffentlichen, wobei die Publikation das Ablaufdatum der Referendumsfrist nennen muss.[1056] 534

2.3.1 Fakultatives Gesetzesreferendum

Im Gegensatz zum Verfassungsreferendum ist das Gesetzesreferendum bloss fakultativ. Es ist nur dann abzuhalten, wenn innert 100 Tagen seit der amtlichen Publikation der Gesetzesvorlage 100'000 Stimmbürger oder acht Kantone dies verlangen (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).[1057] 535

1054 *SCHIESSER,* Qualität, 143.

1055 Siehe *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 399 ff.; vgl. kritisch *VON WYSS,* LeGes, 59 ff.

1056 Siehe Art. 13 Abs. 1 Bst. e und Art. 14*a* PublG; ferner *ROTH,* Veröffentlichung, 256.

1057 Dazu Art. 59*a* ff. BPR u. zum Kantonsreferendum Art. 67 ff. BPR; *HUGO,* BPR, 73.

a.) Durchführung

536 Bei Zustandekommen eines Referendums ordnet der Bundesrat die Volksabstimmung an,[1058] wobei die Verfahrensleitung der Abstimmung der Bundeskanzlei obliegt.[1059] Anders als bei Volksinitiativen existiert bezüglich Ansetzung der Abstimmung *keine gesetzliche Frist,* womit dem Bundesrat ein Ermessen zukommt. Er darf die Abstimmung aber nicht übermässig verzögern, weshalb er eine Zweijahresfrist (Faustregel) nicht überschreiten sollte.[1060] Die Abstimmung verläuft nach den allgemeinen Vorschriften über die eidgenössische Volksabstimmung.[1061]

b.) Funktion und Bedeutung

537 Das für Bundesgesetze in der Bundesverfassung vorgesehene fakultative Referendum ermöglicht Volk und Ständen, über Annahme oder Verwerfung der Gesetzesvorlage des Parlaments zu befinden. Es gewährleistet dem Stimmvolk eine über die Wahl des National- und Ständerats hinausgehende *Mitbestimmungs- und Kontrollmöglichkeit* in Sachfragen in Form eines Vetorechts.[1062] Das Stimmvolk kann dabei die Gesetzesvorlage nicht mehr ändern oder ergänzen, sondern lediglich gesamthaft annehmen oder verwerfen.[1063] Ob dabei eine Ermessens- oder eine Rechtskontrolle durch das Stimmvolk vorliegt, lässt sich nicht pauschal beurteilen, da mannigfaltige Gründe zu einer Gutheissung oder Ablehnung einer Gesetzesvorlage führen können.[1064]

538 Mit einem abweisenden Referendumsentscheid des Stimmvolks verkommt die Gesetzesvorlage zu Makulatur und ein Grossteil der vorgängigen Gesetzgebungsarbeiten endet als Leerlauf. In Anbetracht dessen und dem Umstand, dass Gesetzesvorlagen in Volksabstimmungen verhältnismässig einfach verworfen werden können,[1065] entfaltet das fakultative Referendum als Bestandteil des Erlass-

---

1058 Art. 10 u. Art. 59*c* BPR; dem Bundesrat kommt dabei ein beträchtliches Ermessen zu (dazu *Kley,* Staatsrecht, § 24 Rz. 36).

1059 Vgl. Glf-Module, A Rz. 265 (zur Organisation der Referendumsabstimmung) u. Rz. 266 (zur Information der Öffentlichkeit).

1060 *Mader,* Handbuch, 256; siehe zur Behandlungsfrist bei Volksinitiativen vorne Rz. 95 f.

1061 Siehe Art. 10–15 BPR, Art. 3–6 VPR, zum Termin Art. 10 BPR; vgl. dazu vorne Rz. 97.

1062 Vgl. *Tschannen,* Staatsrecht, § 48 Rz. 9; SGK-*Ehrenzeller/Nobs,* Art. 141 N 12; zu Begriff und Rechtsnatur des Referendums *Hangartner/Kley,* Rechte, § 8 Rz. 344 ff.

1063 SGK-*Ehrenzeller/Nobs,* Art. 141 N 12.

1064 *Kley,* Staatsrecht, § 24 Rz. 48, der dazu weiter festhält, dass sich der Entscheid des Stimmvolks eher nach politischen als nach rechtlichen Gesichtspunkten richtet.

1065 Siehe dazu *Kley,* Staatsrecht, § 24 Rz. 49 f.

verfahrens eine erhebliche *faktische Wirkung* auf den vorangegangenen Gesetzgebungsprozess: Bereits die Möglichkeit eines Referendums führt dazu, dass Behörden und Parlament versuchen müssen die Interessen der unterschiedlichen referendumsfähigen, politisch massgebenden Kräfte (Parteien, Kantone, Verbände etc.) von Beginn an in den Gesetzgebungsprozess mit einzubeziehen, um das Risiko eines Referendums und die damit verbundene Gefahr eines abschlägigen Volksentscheids möglichst zu minimieren.[1066] Mit besagtem Einbezug der massgebenden politischen Kräfte in den Gesetzgebungsprozess sowie der fakultativen Möglichkeit des Volksentscheids bei umstrittenen, wichtigen Rechtsetzungsentscheiden leistet das Referendum einen Beitrag zur *demokratischen Legitimierung der Gesetzgebung* und fördert die Akzeptanz bei den Rechtsunterworfenen.[1067] Das fakultative Referendum stellt damit sicher, dass grundlegende Änderungen der Rechtslage – denn sämtliche wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen müssen gemäss Art. 164 BV in der dem fakultativen Referendum unterstehenden Erlassform des Bundesgesetzes ergehen – der direktdemokratischen Einflussnahme durch das Stimmvolk offenstehen,[1068] was dem Selbstzweck eines Volksrechts entspricht (Letztentscheid durch das Stimmvolk).[1069]

2.3.2 Inkrafttreten und Publikation

Nach angenommener Referendumsabstimmung oder – falls kein Referendum zu- 539
stande kommt – nach Ablauf der Referendumsfrist hat die Bundeskanzlei den Erlass zumindest fünf Tage vor dessen Inkrafttreten in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts unter Hinweis auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens *zu veröffentlichen.*[1070] Dies geschieht zentral über eine öffentlich zugängliche Publikationsplattform.[1071] Die Verfassung äussert sich zwar zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von Verfassungsrevisionen, nicht jedoch explizit zu demjenigen von Bundesgesetzen. Diese bedürfen einer Inkraftsetzung, um rechtsverbindlich zu werden.[1072] Die Regelungskompetenz dazu liegt beim Parlament, wird aber von diesem regelmässig an den Bundesrat delegiert. Soweit das Gesetz den *Zeitpunkt des Inkrafttretens*

1066 Vgl. BSK-BV-*Epiney/Diezig,* Art. 141 N 14; SGK-*Ehrenzeller/Nobs,* Art. 141 N 12.
1067 SGK-*Ehrenzeller/Nobs,* Art. 141 N 12.
1068 BSK-BV-*Epiney/Diezig,* Art. 141 N 15; BSK-BV-*Wyttenbach/Wyss,* Art. 164 N 4.
1069 *Kley,* Staatsrecht, § 24 Rz. 48.
1070 Siehe Art. 2 Bst. b i.V.m. Art. 7 Abs. 1 PublG, Art. 10 f. u. Art. 42 Abs. 2 PublV.
1071 Art. 1*a* PublG; *Belser/Waldmann/Wiederkehr,* Staatsorganisationsrecht, 8. Kpt. Rz. 94.
1072 BSK-BV-*Schiess Rütimann,* Art. 195 N 3; vgl. Art. 8 PublG; vgl. *Hugo,* BPR, 74.

nicht selbst in den Schlussbestimmungen regelt, bestimmt demnach der Bundesrat das Datum.[1073]

540 Wie viel Zeit zwischen der Verabschiedung eines Bundesgesetzes und dessen Inkraftsetzung liegt– die Mindestdauer für das unbenutzte Ablaufen der Referendumsfrist vorbehalten –, ist *mangels Normierung unklar*.[1074] Viele Gesetze machen den Erlass von Ausführungsbestimmungen und anderen Vollzugsmassnahmen auf Stufe Bund und Kanton erforderlich, wofür entsprechend Zeit – in der Regel rund zwei Jahre – einzuplanen ist.[1075]

2.3.3 Verfahrensdauer und Beschleunigungsmöglichkeiten

541 Das Vorverfahren mit seinen verwaltungsinternen Koordinations-, Konsultationsmechanismen und der Vernehmlassung, die parlamentarische Beratung in Kommission und Räten, die Referendumsfrist und die allfällige durchzuführende Volksabstimmung sowie letztlich die Vorbereitung der Umsetzungs- und Vollzugsmassnahmen im Bund und den Kantonen brauchen Zeit: Zwischen Auslösung des Gesetzgebungsverfahrens und dem Inkrafttreten des Gesetzes können gut *sechs bis acht Jahre* verstreichen.[1076] Im Kontext der vorläufigen Umsetzung beanspruchte die jeweils nachfolgende Ausführungsgesetzgebung – Erlass eines neuen Gesetzes (z.B. ZWG) oder spezifische Änderungen eines bestehenden Gesetzes (z.B. die entsprechenden Revisionen des ArG oder AuG) – bisher etwas weniger Zeit bis zu deren Inkrafttreten, nämlich zwischen knapp vier und sieben Jahren.[1077] Die ebenfalls betroffene Aktienrechtsrevision im OR dauert zurzeit

---

1073 *ROTH,* Veröffentlichung, 224 f.; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 45 Rz. 64, der darauf hinweist, dass der Bundesrat das Datum des Inkrafttretens gestützt auf seine Vollziehungskompetenz in Art. 182 Abs. 2 BV auch festlegen kann, wenn keine explizite Delegationsnorm vorliegt; a.A. wohl *BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR,* Staatsorganisationsrecht, 8.Kpt. Rz. 95, wonach der Bundesrat dazu einer entsprechenden Delegation im Gesetz bedarf.

1074 *ROTH,* Veröffentlichung, 225 f.; vgl. zur kant. Sicht *MAISSEN/MADER/BAUMANN,* ZfR, 78 ff.

1075 *MADER,* Handbuch, 262 m.Vw. auf den Bericht «Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone» vom 13. Februar 2012 erarbeitet durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen; siehe auch *MAISSEN/MADER/BAUMANN,* ZfR, 78 ff.

1076 *MADER,* Handbuch, 263; siehe bzgl. Verfahrensabschnitten vorne Rz. 510 ff.

1077 Zwischen Annahme der Volksinitiative «für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag» am 26. September 1993 und dem Inkrafttreten der entsprechenden *ArG-Revision* am 1. August 2000 (Rz. 322) vergingen *sechs Jahre* und *fast zehn Monate;* das *ZWG* trat am 1. Januar 2016 und damit *drei Jahre* und *knapp zehn Monate* nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative (11. März 2012) in Kraft (Rz. 314 ff.); die entsprechende *AuG-Revision* trat am 1. Januar 2018 und damit innert *drei Jahre* und *knapp elf Monaten* nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative (9. Februar 2014) in Kraft (Rz. 325); und soweit die

aber noch an. Sie wird wohl kaum vor dem Jahre 2023 in Kraft treten und damit erst zehn Jahre nach Annahmen der Minderinitiative.[1078]

Verfassung, Gesetz und verwaltungsinterne Vorschriften sehen eine Reihe von Möglichkeiten vor, die das Rechtsetzungsverfahren beschleunigen. 542

a.) Dringliche Gesetzgebung

Falls das Inkrafttreten eines Bundesgesetzes keinen Aufschub – in sachlicher und zeitlicher Hinsicht (kumulativ)[1079] – duldet, kann dieses gemäss Art. 165 Abs. 1 BV von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Der Dringlichkeit wird dabei mit folgenden Verfahrensbeschleunigungen Rechnung getragen: Die Fristen für Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren können, falls notwendig, verkürzt werden und ebenso die Vernehmlassungsfrist;[1080] in der parlamentarischen Phase können beide Räte die Entwürfe von dringlichen Bundesgesetzen in der gleichen Session erstmals beraten;[1081] in der nachparlamentarischen Phase entfällt zudem die der aufschiebenden Wirkung des fakultativen Referendums geschuldete mehrmonatige Verzögerung des Inkrafttretens. Abgesehen davon und von einigen zeitlich kaum relevanten Abweichungen zur Dringlichkeitsklausel[1082] verläuft der parlamentarische Gesetzgebungsprozess identisch. 543

Die *Umsetzung einer Volksinitiative* mittel dringlicher Bundesgesetzgebung ist bis anhin nicht praxisrelevant, aber zumindest theoretisch nicht ausgeschlossen. Im Normalfall fehlt es an der dafür erforderlichen sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit.[1083] 544

Aktienrechtsrevision (OR) Mitte 2023 in Kraft tritt, werden seit Annahme der Minderinitiative (3. März 2013) über zehn Jahre verstrichen sein (Rz. 324).

1078 Soweit die Aktienrechtsrevision Mitte 2023 in Kraft tritt (siehe Fn. 680), werden seit Annahme der Minderinitiative (3. März 2013) über zehn Jahre verstrichen sein (Rz. 324).

1079 Siehe dazu BSK-BV-*Wyttenbach,* Art. 165 N 8 f.; vgl. BGE 130 I 226 E. 3.2. S. 232.

1080 Siehe Art. 7 Abs. 4 VlG; *Mader,* Handbuch, 263.

1081 Art. 85 Abs. 1 ParlG e contrario.

1082 Laut Art. 77 ParlG wird die Dringlichkeitsklausel von der Gesamtabstimmung ausgenommen (Abs. 1). Über die Klausel wird erst nach erfolgter Differenzbereinigung beschlossen (Abs. 2), wobei das abgekürzte Differenzbereinigungsverfahren (Art. 95 Bst. f ParlG) gilt.

1083 Vgl. *Auer/Malinverni/Hottelier,* Droit, Rz. 1532 ff.

b.) Ersatzweise selbständiges Verordnungsrecht

545 Wie gesehen besteht – die wenigen Fälle ausdrücklicher Ermächtigung durch die Verfassung, namentlich das Notverordnungsrecht sowie allenfalls vorläufige Umsetzungen von Volksinitiative auf dem Verordnungsweg vorbehalten – keine Möglichkeit, eine Regelung ersatzweise in anderer Form und durch ein anderes staatliches Organ zu erlassen bzw. herbeizuführen.[1084] Das entsprechende Erlassverfahren sowie allfällige damit verbundene Zeiteinsparungen bilden Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

3. Verordnungsgebungsverfahren

546 Die Verfassung äussert sich, abgesehen von der allgemeinen Vorgabe in Art. 147, dass u.a. wichtige Erlasse und andere Vorhaben von grosser Tragweite eine Vernehmlassung erfordern, nicht zum Verfahren der Verordnungsgebung.[1085] Je nach Organ, welchem die Verordnungskompetenz zukommt, namentlich Parlament oder Exekutive,[1086] läuft das Verfahren unterschiedlich ab. Die Parlamentsverordnung ist bei der Umsetzung von Volksinitiativen nicht von Bedeutung.[1087] Die vorliegende Arbeit konzentriert sich daher nachfolgend auf das Verfahren zum Erlass von Regierungsverordnungen und ihren verschiedenen Erscheinungsformen. Soweit gleiche Verfahrensschritte vorkommen wie beim Gesetzgebungsverfahren, z.B. die Ämterkonsultation, verzichtet die Arbeit auf eine Wiederholung der allgemeinen Grundlagen dazu und fokussiert sich auf verordnungsspezifische Besonderheiten.

1084 Vgl. *JAAG,* FS-Hangartner, 215; vgl. vorne Rz. 288 ff., zum Notverordnungsrecht Rz. 354 ff.

1085 BSK-BV-*KÜNZLI,* Art. 182 N 8 ff.; *BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR,* Staatsorganisationsrecht, Kpt. 8 Rz. 102; vgl. SGK-*TSCHANNEN,* Art. 182 N 8; *BIAGGINI,* OFK, Art. 182 N 8.

1086 Vgl. Art. 163 Abs. 1 BV u. Art. 22 Abs. 2 ParlG sowie Art. 182 BV u. Art. 7 RVOG.

1087 Die Form der *Parlamentsverordnung* ähnelt von ihrem Erlassverfahren (mit Ausnahme der Referendumsmöglichkeit) demjenigen des Bundesgesetzes weitaus stärker als eine Regierungsverordnung (*JAAG,* ZBl, 653; allg. zur Parlamentsverordnung BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 163 N 15 ff.). Sie ist in der Praxis zur Umsetzung von Volksinitiativen allgemein, wie auch spezifisch für die vorläufige Umsetzung, nicht von Bedeutung.

3.1 Nach den Grundsätzen der Bundesratsgeschäfte

Mangels spezialgesetzlicher Regelung[1088] richtet sich das Verfahren auf Erlass einer Bundesratsverordnung als Geschäft des Bundesrats grundsätzlich nach den für *Bundesratsgeschäfte üblichen Prozedere und Regeln* (Art. 12 ff. RVOG; Art. 4 f. RVOV). Es beginnt demnach mit der Vorbereitung unter der Leitung des zuständigen Departements, gefolgt von Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren, bevor der Bundesrat mittels Bundesratsbeschluss das Geschäft abschliesst.[1089] 547

Das Verordnungsgebungsverfahren lässt sich wie das Gesetzgebungsverfahren in *verschiedene Phasen unterteilen*.[1090] Da beim Regierungsverordnungserlass die parlamentarische Phase entfällt, bleiben im Vergleich mit dem Gesetzgebungsverfahren – ähnlich der vor- und nachparlamentarischen Phase – das verwaltungsinterne Vorverfahren sowie die Inkraftsetzung und Publikation.[1091] 548

3.1.1 Verwaltungsinternes Redaktionsverfahren

Dem Gesetzgebungsverfahren gleich bedarf der Erlass einer Verordnung einer *Planungs- und Konzeptierungsphase,* die in einen Erlassentwurf und einen erläuternden Bericht mündet. Dabei sind die Auftragserteilung, das Beschaffen von Informationen und die Redaktion mit dem Gesetzgebungsverfahren vergleichbar.[1092] So ist der Verordnungsentwurf (inklusive Bericht) den interessierten Ämtern im Rahmen der Ämterkonsultation zu unterbreiten.[1093] 549

Eine Überprüfung und Überarbeitung der Verordnungstexte (Entwürfe) in der verwaltungsinternen Redaktionskommission (VIRK) erfolgt – anders als bei Gesetzesentwürfen – nur *ausnahmsweise in sog. Koredaktion.* Sie verläuft demnach in 550

1088 Kritisch dazu *SÄGESSER,* Bundesbehörden, Rz. 912; siehe zur Kritik hinten Rz. 554.

1089 Vgl. SGK-*TSCHANNEN,* Art. 182 N 8; BSK-BV-*KÜNZLI,* Art. 182 N 8.

1090 *NUSSBAUM,* LeGes, 40 ff., hält eine Unterteilung in maximal folgende *zehn Ablaufphasen* für sinnvoll: Gesetzesanalyse, Konzipierung, Formulierung, Überarbeitung, Vernehmlassung, Insertion, parlamentarische Konsultation, Bereinigung, Inkraftsetzung, parlamentarische Genehmigung. Er sieht den Vorteil der Etappierung darin, dass die damit einhergehenden regelmässigen Zwischenentscheide (sog. Meilensteinentscheide) eine bessere Steuerung und Einflussnahme auf das Projekt gewährleisten.

1091 Vgl. ferner *BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR,* Staatsorganisationsrecht, Kpt. 8 Rz. 102 f.

1092 Vgl. *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 478; siehe zur Gesetzgebung vorne Rz. 511 ff.

1093 Die Ämterkonsultation stellt dabei eine erste Qualitätskontrolle des Entwurfs, insbesondere hinsichtlich der Form und Gliederung, dar. Erfahrungsgemäss werden Gliederung und Inhalte von Bestimmungen, die hierbei sowie in Anhörung oder Vernehmlassung unbestritten bleiben, anschliessend kaum mehr tiefgründig überprüft (Glf-Module, B Rz. 52).

der Regel nicht in simultaner Bearbeitung der Texte in deutscher und französischer Sprache, sondern nur in der Sprache des Ausgangstexts. Der Grund dafür liegt darin, dass die Koredaktion im Vergleich zum einsprachigen Verfahren *zeit- und personal- und damit kostenintensiver* ist.[1094] Vertreter der Bundeskanzlei und des Bundesamts für Justiz entscheiden fallweise, ob eine Verordnung doch in Koredaktion zu redigieren ist oder nicht.[1095]

551 Ist *kein verwaltungsexternes Konsultationsverfahren* – also weder Vernehmlassung noch Konsultation des Parlaments notwendig –, kann das Fachamt den Verordnungsentwurf direkt dem Bundesrat oder Departement zur Gutheissung vorlegen.[1096] *Andernfalls* ist das oder sind die einschlägigen Konsultationsverfahren durchzuführen und gegebenenfalls daraus resultierende Entwurfsänderungen (inklusive der entsprechend erstellten Berichte) einer erneuten Ämterkonsultation zuzuführen. Bei Bundesratsverordnungen unterbreitet das zuständige Amt parallel dem Departement den Antrag zur Kenntnisnahme der Anhörungsergebnisse und dem Bundesrat den Antrag (inklusive der Mitberichtsverfahren) zur Gutheissung der neuen Verordnung.[1097]

552 Wie die Ausführungen aufzeigen, finden die *wesentlichen Entscheide* im Verordnungsgebungsverfahren *weitgehend verwaltungsintern,* sprich unter Ausschluss der Öffentlichkeit, statt.[1098]

3.1.2 Verabschiedung, Inkraftsetzung und Publikation

553 Mit der *Gutheissung (Verabschiedung)* und der *Festlegung des Datums der Inkraftsetzung* der Verordnung durch den Bundesrat erfolgt in der Regel eine Medienmitteilung. Zudem informiert das zuständige Amt allfällige Adressaten eines Konsultationsverfahrens über die Veröffentlichung des erläuternden Berichts

---

1094 Gemäss Mail von Dr. *MARKUS NUSSBAUMER,* Leiter Zentrale Sprachdienste (Sektion Deutsch) vom 5. Juli 2018 fehle den Sprachdiensten schlicht das Personal, um alle Entwürfe zwei- oder gar dreisprachig durch das gesamte Verfahren zu ziehen. So binde eine Koredaktion im Vergleich 50–100 Prozent mehr Personal. Die längere Dauer sei aber insofern zu relativieren, als koredigierte Entwürfe in späteren Phasen weniger Aufwand verursachten.

1095 Siehe Art. 3 Abs. 2 f. VIRK-Regl.; vgl. *SCHWEIZER/BAUMANN/SCHEFFLER,* Grundlagen, 33; siehe bzgl. Koredaktion bei der vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 566 und Rz. 593.

1096 Glf-Module, B Rz. 44. Bei Vorlagen, für welche keine Vernehmlassung stattfindet, erfolgt an sich nur eine Ämterkonsultation (*HÖFLER,* ZfR[I], 84).

1097 Glf-Module, B Rz. 45 ff., namentlich Rz. 57 ff.; siehe auch *NUSSBAUM,* LeGes, 46.

1098 Siehe dazu *SÄGESSER,* Bundesbehörden, Rz. 909 f.; *SCHWEIZER/BAUMANN/SCHEFFLER,* Grundlagen, 39.

unter Nennung der elektronischen Fundstelle.[1099] Die Bundeskanzlei ist für die Veröffentlichung der Verordnung in der Amtlichen und Systematischen Sammlung des Bundesrechts zuständig.[1100] Die Verordnung untersteht – anders als das Bundesgesetz – keinem Referendum.[1101]

3.1.3 Kritik

Dass wesentliche Entscheide im Verordnungsgebungsverfahren weitgehend verwaltungsintern, sprich unter Ausschluss der Öffentlichkeit, und ohne weitergehende Normierung der internen Arbeitsweise der Exekutive ergehen, stösst vereinzelt auf Kritik.[1102] So wirft SÄGESSER – m.E. zu Recht – z.B. die Frage auf, ob die Grundzüge des Verordnungsgebungsverfahrens, in Anbetracht der mengenmässigen Bedeutung der Regierungsverordnung in der Rechtsordnung, nicht als wichtige Regelungsgehalte im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV zu qualifizieren und dementsprechend, wie die Vernehmlassung im VlG, explizit auf Gesetzesstufe zu normieren wären.[1103] Je schwerwiegender die Entscheidungen und je wichtiger der materielle Regelungsinhalt der zu erlassenden Verordnungsbestimmungen ist, umso gewichtiger sind m.E. die beiden Kritikpunkte zu werten. Diese erhalten zusätzliches Gewicht, wenn für die Verordnung noch keine gesetzgeberischen Vorgaben – also keine Konkretisierung durch die Bundesversammlung unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums – existieren. Es gilt daher in Erinnerung zu rufen, nach welchen inhaltlichen Vorgaben das verordnungsgebende Organ Normen erlassen darf. Einerseits verdeutlicht dies die bestehenden Differenzen bei den gesetzgeberischen Vorarbeiten und andererseits bildet es den Ausgangspunkt, um Unterschiede zwischen der unselbständigen und der selbständigen – zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen verwendeten – Regierungsverordnung vorzunehmen. 554

3.1.4 Rückgriff auf gesetzgeberische Vorarbeiten

Wie dargelegt ist auch bei Exekutivverordnungen zwischen unselbständigen, d.h. gestützt auf ein Gesetz erlassenen (Regelfall), und selbständigen, also gestützt auf 555

1099 Glf-Module, B Rz. 68 ff.; vgl. ferner *ROTH,* Veröffentlichung, 224 f.

1100 Siehe Art. 1, Art. 2 Bst. d, Art. 7 Abs. 1, Art. 11 Bst. a PublG sowie Art. 10 f. PublV.

1101 Art. 140 und Art. 141 BV e contrario; *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 46 Rz. 32.

1102 Siehe dazu *SÄGESSER,* Bundesbehörden, Rz. 909 f. m.w.H.; zur gesetzlichen Grundlage des verwaltungsinternen Verfahrens vorne Rz. 512.

1103 *SÄGESSER,* Bundesbehörden, Rz. 912.

die Verfassung erlassenen, Verordnungen zu unterscheiden. Davon hängt ab, wer den *materiellen Rahmen für die Verordnungsgebung* definiert und ob dazu gesetzgeberische Vorarbeiten bestehen oder nicht, an denen sich der Verordnungsgeber orientieren kann und muss:

556 – Bei *unselbständigen Exekutivverordnungen* wird der inhaltliche Rahmen durch das auszuführende Gesetz vorgegeben: bei gesetzesändernden Verordnungsbestimmungen durch eine ausdrückliche Delegationsnorm und für das gesetzesvollziehende Verordnungsrecht durch die allgemeine Vollzugskompetenz zu den zu vollziehenden Gesetzesbestimmungen.[1104] Hinsichtlich der Umsetzung einer Volksinitiativen bzw. des Verfassungsauftrags hat das Parlament demnach die zentralen Punkte und Weichenstellungen durch den vorangegangenen oder zeitgleich geplanten Erlass des formellen Ausführungsgesetzes bereits geregelt (oder zumindest vorgespurt). Die Verordnungsgebung hat sich an den bestehenden *gesetzgeberischen Vorgaben (Ausführungsgesetz)* und – soweit zu deren Verständnis erforderlich – an den Vorarbeiten (Materialien) zu orientieren.

557 – Anders sieht es diesbezüglich bei *selbständigen Verordnungen* aus. Dort entfällt die formell-gesetzliche Erlassstufe. Der Verordnungsgeber fällt demnach seine Entscheide anstelle des Parlaments allein aufgrund der Verfassungsvorgabe (oft in Form eines grob umschriebenen Verfassungsauftrags zur Normierung) in der jeweiligen *Ermächtigungsnorm*.[1105]

558 Die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen erfolgt, wie dargelegt, in Form von selbständigen Sachverordnungen der Exekutive.[1106] Ablauf und Besonderheit von deren Erlassverfahren sind Thema der nächsten Abschnitte.

3.2 Besonderheiten der vorläufigen Umsetzung

559 Das Verfahren auf Erlass selbständiger Sachverordnungen zur vorläufigen Umsetzung einer Volksinitiative auf dem Verordnungsweg richtet sich – abgesehen von der Ermächtigungsnormart (Verfassungsnorm)[1107] – nach den gleichen rechtlichen Grundlagen wie der Erlass von unselbständigen Regierungsverordnungen. Das Verfahren besteht entsprechend aus den gleichen Phasen der Verordnungsgebung:

1104 Siehe zur unselbständigen Verordnung vorne Rz. 425 ff.

1105 Siehe dazu hinten Rz. 561 f. sowie vorne allg. zur selbständigen Verordnung Rz. 428 ff.

1106 Siehe zur Qualifikation der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 434 ff.

1107 Siehe zu den Ermächtigungsnormarten vorne Rz. 41 ff. sowie Rz. 295 ff.

das verwaltungsinterne Vorverfahren – bestehend aus Planungs- und Konzeptierungsphase (inkl. Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren) plus ein allfälliges verwaltungsexternes Konsultationsverfahren – und die Verabschiedungs- und Publikationsphase. Die vorliegende Arbeit fokussiert daher primär auf die Frage, inwiefern sich das Verfahren von demjenigen auf Erlass unselbständiger Regierungsverordnungen unterscheidet, und orientiert sich dabei an den drei bisherigen Anwendungsfällen.[1108]

3.2.1 Erstumsetzung durch den Bundesrat

Ermächtigt die Sachkompetenznorm in der Verfassung den Bundesrat unmittelbar zum Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht, stellt das darauf gestützt ergangene selbständige Verordnungsrecht die *erste rechtssatzmässige Umsetzung der Volksinitiative* (Verfassungsauftrag) dar. Der Verordnungsgeber kann demnach – soweit das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht bereits angelaufen ist – nicht auf die Vorgaben eines entsprechenden Bundesgesetzes sowie die im Zusammenhang mit dessen Erlass entstandenen Vorarbeiten und Vorgaben zurückgreifen, wie dies beim unselbständigen Verordnungsrecht der Fall ist.[1109] 560

a.) Regelungsumfang und Umsetzungsspielraum

Die inhaltliche Vorbestimmung betreffend die Umsetzung wird im Allgemeinen *deutlich geringer sein als beim unselbständigen Verordnungsrecht*. Natürlich kommt es stets auf den konkreten, mittels Auslegung zu ermittelnden Verfassungsauftrag an. Im Generellen sprechen aber Funktion und Entstehungsart der bundesrätlichen Sachverordnungskompetenzen in der Verfassung klar dafür: Zum einen sollten Verfassungsbestimmungen aufgrund ihrer Natur und Erlassstufe entsprechend offener und weniger bestimmt ausgestaltet sein als die Vorgaben eines Bundesgesetzes, das im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren samt seinen Kontrollmechanismen zustandegekommen ist; die Verfassung soll primär Wichtiges regeln. Zum anderen erfassen selbständige Verordnungen zur vorläufigen Umsetzung normalerweise Regelungsinhalte, die – aufgrund der Wesentlichkeitsklausel in Art. 164 BV – normalerweise mittels Bundesgesetz normiert werden.[1110] Dementsprechend *grösser* sind der *Regelungsumfang* und die dabei zur Verfügung 561

[1108] Siehe zur Praxis der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 50 ff. sowie Rz. 321 ff.

[1109] Vgl. bzgl. Rückgriff auf gesetzgeberische Vorarbeiten vorne Rz. 555 ff.

[1110] Siehe zu den Normmerkmalen der BV vorne Rz. 116 ff. und zu den Inhalten der vorläufigen Umsetzung Rz. 327 ff.

stehende *gesetzgeberische Freiheit* des Bundesrats bei der vorläufigen Umsetzung auf Verordnungsstufe. Es handelt sich insofern um Geschäfte von wesentlicher Bedeutung oder von politischer Tragweite, wenn nicht sogar von weitreichender Bedeutung (Art. 1 Abs. 2 RVOV).

562 Zudem ergeben sich bei Sachverordnungskompetenzen zur vorläufigen Umsetzung – z.B. im Vergleich zu selbständigen Notverordnungskompetenzen (Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV) – *zusätzliche Schwierigkeiten bei der Feststellung des Normsinns*. So bestehen hinsichtlich der redaktionellen Vorarbeiten Differenzen zwischen den notrechtlichen und den nach der Totalrevision im Jahre 1999 zum Verfassungsbestandteil gewordenen Sachverordnungskompetenznormen: Die notrechtlichen Verfassungsgrundlagen durchliefen im Rahmen der Verfassungsnachführung von 1999 ein parlamentarisches Verfahren. Dank der damit verbundenen Verfassungssystematik und den entsprechend existierenden Materialien lässt sich klarer ermitteln, welche Kompetenzen die Verfassung dem Verordnungsgeber zugesteht. Hilfe dazu bietet auch die Rechtsprechungspraxis zum Notverordnungsrecht.[1111] Die jüngeren Verfassungsnormen, wie z.B. die jüngsten drei Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen (Art. 197 Ziff. 9–11 BV), haben ihren Ursprung dagegen bislang in der vorformulierten eidgenössischen Volksinitiative auf Verfassungsteilrevision.[1112] Ihre Redaktion stand alleine in der Verantwortung des Initiativkomitees, womit – anders als in den Räten – nur eine kleine und nicht repräsentative Gruppe den Verfassungsauftrag ausgearbeitet hat, deren Einschätzung aber für das Normverständnis nicht ausschlaggebend ist. Entsprechend schwieriger zu bestimmen ist daher das Normverständnis (insbesondere Konflikte mit anderen Verfassungsartikeln) für den Verordnungsgeber.[1113]

b.) Allfällige gesetzgeberische Vorarbeiten

563 Falls das *ordentliche Gesetzgebungsverfahren* voraussichtlich nicht fristgerecht abgeschlossen und in Kraft gesetzt werden kann, aber *bereits angelaufen* ist, hat sich die Verordnungsgebung an den bestehenden gesetzgeberischen Vorarbeiten zu orientieren und einen allenfalls bereits vom Parlament verabschiedeten

---

1111 Siehe BSK-BV-*KÜNZLI,* Art. 184 N 33 ff. u. Art. 185 N 26 ff. m.Vw. auf die relevanten Urteile; siehe zum Notverordnungsrecht auch vorne Rz. 354 ff.

1112 Siehe zu den Anwendungsfällen vorne Rz. 50 ff.

1113 Vgl. *RHINOW,* Parlament, 26 ff.; siehe zur Redaktion des Initiativtexts vorne Rz. 67 ff.; zur Gewichtung der Meinung des Initiativekomitees in der Auslegung Rz. 144 sowie mehr bzgl. Verlagerung der Rechtsetzungskompetenz hinten Rz. 618 ff.

Gesetzesentwurf als Verordnungstext zu übernehmen.[1114] Etwas anderes widerspräche der verfassungsgemässen Vorgabe nach Einhaltung der Gewaltenteilung. Anders zu beurteilen ist die Situation, wenn das Ausführungsgesetz bei der Referendumsabstimmung an der Urne scheiterte. In einem solchen Fall hat der Bundesrat im Anschluss ein neues System zur vorläufigen Umsetzung zu erarbeiten.[1115] Die möglichen gegenläufigen Vorgaben vor und nach dem Referendum machen ersichtlich, dass die vorläufige Umsetzung aus Sicht der Volksrechte und unter dem Aspekt der Rechtssicherheit zu schwer mangelbehafteten Situationen führen kann. Der Bundesrat scheint dieser institutsinhärenten Gefahr – soweit sich das Abwarten der Referendumsfrist auf ein oder zwei Monate beschränkt wie bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative – mit Verzicht auf vorläufiges Verordnungsrecht entgegenzuwirken, wie die Arbeit im XIV. Kapitel aufzeigt.[1116]

Im Umsetzungskontext der Zweitwohnungsinitiative vom 11. März 2012 starteten 564
die Arbeiten am Ausführungsgesetz (ZWG) im Herbst 2012 und damit erst nach Erarbeitung des vorläufigen Verordnungsrechts (ZwVO).[1117] Gleiches lässt sich in Bezug auf die Umsetzung der Minderinitiative zur VegüV und der Aktienrechtsrevision im Obligationenrecht feststellen.[1118]

c.) Rechtsetzungstechnische Aspekte

Der *Aufbau* einer Verordnung zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen 565
richtet sich nach den allgemeinen Regeln. Anders als bei unselbständigen Verordnungen existieren für vorläufige Verordnungen keine Vorgaben aus der Systematik einer bereits erfolgten gesetzlichen Umsetzung; gegebenenfalls kann ein bereits angelaufenes bzw. fortgeschrittenes Gesetzgebungsverfahren Hinweise liefern. Der Verordnungsgeber verfügt somit im Vergleich über erheblich *mehr Gestaltungsfreiräume,* was den Aufbau anbelangt.

Mangels Rückgriffsmöglichkeit zu Begriffsgebrauch und -klärung im formellen 566
Gesetz sollte die Verordnung zur vorläufigen Umsetzung – anders als unselbständiges Verordnungsrecht – nicht in einer technischeren *Sprache* als eine Erstumsetzung auf Gesetzesstufe erfolgen. Es gilt dabei den Ausgleich zwischen der

---

1114 Ähnlich bereits *BOILLET,* ZSR, 113 im Kontext zur Masseneinwanderungsinitiative; vgl. auch *UEBERSAX,* Jusletter[I], Rz. 24.

1115 Siehe *BOILLET,* ZSR, 113 im Kontext zur Masseneinwanderungsinitiative.

1116 Siehe allgemein zu den Gefahren hinten Rz. 617 ff., spezifisch zum Verzicht Rz. 623 f.

1117 Siehe zum ZwVO-Erlassverfahren *SCHEIDEGGER,* INR, 87 f. sowie hinten Rz. 587.

1118 Vgl. dazu *ZIHLER,* ST, 46 u. 50 sowie *HUBER,* ZStP, Rz. 26 ff.

notwendigen Offenheit und der hinreichenden Bestimmtheit der Normen zu gewährleisten. Denn die vorläufige Umsetzung steht, anders als das unselbständige Verordnungsrecht, nicht gewissermassen zwischen Gesetz und Rechtsanwendungsentscheid im konkreten Einzelfall, sondern muss die Funktion von Gesetz und Verordnung gleichzeitig erfüllen. So bedarf eine Verordnung zur vorläufigen Umsetzung eventuell häufiger einer Umschreibung von deren Zweck und Gegenstand als eine unselbständige Verordnung.[1119] Da es sich beim Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht zur Umsetzung einer Volksinitiative um Bundesratsverordnungen handelt, die sich meist an einen breiten Adressatenkreis richten, komplexe Materien regeln und einer Vernehmlassung oder Anhörung bedürfen, liegen die *Kriterien* gemäss dem Reglement über die verwaltungsinterne Redaktionskommission vor (VIRK-Regl.), *die für eine Koredaktion sprechen*.[1120]

567 Da die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative die Geltungsdauer des darauf gestützt erlassenen vorläufigen Verordnungsrechts terminieren und dessen Rechtswirksamkeit resolutiv bedingt ausgestalten,[1121] ergeben sich Fragen dazu, wie der Verordnungsgeber das *Ausserkrafttreten* rechtsetzungstechnisch erfassen soll. Die selbständige Verordnung kann nicht über ihren verfassungsrechtlichen Ermächtigungsrahmen hinaus Geltung beanspruchen, weshalb in der vorläufigen Ausführungsverordnung eine wortwörtliche oder sinngemässe Wiederholung des jeweiligen Verfassungswortlauts (z.B. von Art. 196 Ziff. 9 Abs. 1 [1. Augustinitiative] und Art. 197 Ziff. 10 [Minderinitiative]) zur Geltungsdauer wenig bringt. Berechtigung – im Sinne der Nutzerfreundlichkeit (Vereinfachung) – hat die *Formulierung auf Verordnungsstufe* m.E. aber dann, wenn der Verfassungstext das Ende der Geltungsdauer des vorläufigen Verordnungsrechts nicht explizit durch Nennung des Endzeitpunkts, sondern nur implizit z.B. über das Wort «vorübergehend» und/oder die Systematik (Übergangsbestimmung) vorgibt, wie dies auf Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 (Zweitwohnungsinitiative) und Ziff. 11 Abs. 2 BV (Masseneinwanderungsinitiative) zutrifft. Die bisherigen Anwendungsfälle der vorläufigen Umsetzung entsprechen weitgehend diesen Vorgaben. So enthielt nur die Zweitwohnungsverordnung (ZwVO) eine solche Bestimmung, nicht dagegen z.B. die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsen-

1119 Vgl. zum Ganzen *Uhlmann/Hofstetter,* ZBl, 468 ff., 469 f. zur Sprache, 473 f. zum Aufbau, Zweck und Gegenstand sowie Fn. 78 m.Hw. zu den allgemeinen Regeln.

1120 Siehe Art. 3 Abs. 2 f. VIRK-Regl.; vgl. *Schweizer/Baumann/Scheffler,* Grundlagen, 33.

1121 Siehe zur resolutiv bedingten Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 317 f.

kotierten Aktiengesellschaften (VegüV).[1122] In diesem Kontext von Bedeutung ist zudem, wie das nachfolgende Ausführungsrecht die Aufhebung des vorläufigen Verordnungsrechts signalisiert.[1123]

d.) Zeitlicher Aspekt

Wie gesehen muss die Exekutive die nötigen Massnahmen auf Bundesebene grundsätzlich so einleiten, dass sie die Ausführungsverordnung im Falle des Bedingungseintritts auf den nachfolgenden Tag in Kraft setzen kann. Wann der Bundesrat dazu spätestens mit seiner Planung beginnen muss, hängt von der Komplexität der zu regelnden Sachmaterie wiewohl auch davon ab, ob und gegebenenfalls wie weit das Verfahren auf Erlass des Ausführungsgesetzes bereits fortgeschritten ist.[1124] Bei den relativ kurzen Fristvorgaben von ein, zwei oder drei Jahren hat der Bundesrat – selbst neben und in Abstimmung zu einem allfälligen simultan laufenden Ausführungsgesetzgebungsverfahren, welches meist doppelt so lange oder länger dauert – wohl sicherheitshalber bereits unmittelbar nach Annahme der Volksinitiative mit der Verordnungsplanung und -konzeption zu beginnen. Zumindest im Falle der Zweitwohnungsverordnung (ZwVO) vom 22. August 2012 begannen die verwaltungsinternen Arbeiten bereits kurz nach Annahme der Volksinitiative mit der Einsetzung einer breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe.[1125] 568

e.) Schlussfolgerungen

Mit der *Erstumsetzung durch den Bundesrat* überspringt die Umsetzung die Stufe Ausführungsgesetz. Der damit einhergehende Lern- und Reifungsprozess des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens fällt folglich ganz oder teilweise weg. Das Parlament hat demnach den Rahmen des Verordnungsinhalts nicht mittels Gesetzesdelegation abgesteckt, was sich nicht zuletzt auf die Aufbaumöglichkeiten und die Sprache der Verordnung auszuwirken vermag. 569

Aufgrund des grösseren Regelungsumfangs und der komplexeren Rechtslage (Auslegungsschwierigkeiten) gestalten sich die *Planungs- und Konzeptionie-* 570

1122 Siehe Art. 9 Abs. 2 ZwVO; vgl. Art. 1 ff. VegüV u. Art. 1 ff. Verordnung über den Bundesfeiertag, wobei letztere auch nach dem Erlass von Gesetzesnormen weiterhin in Kraft blieb und, wie vorne erwähnt, einen Spezialfall darstellt (siehe dazu vorne Rz. 321 ff.).

1123 Vgl. zum Ausserkrafttreten, insb. der formellen und der materiellen Aufhebung von Erlassen *ROTH,* Veröffentlichung, 242 ff.; *UHLMANN,* ZfR, 35 f.

1124 Vgl. dazu vorne Rz. 312 u.Rz. 334; vgl. das Bsp. bei *UEBERSAX,* Jusletter[I], Rz. 24.

1125 Siehe zum ZwVO-Erlassverfahren *SCHEIDEGGER,* INR, 87 f. sowie hinten Rz. 587.

rungsphase bei selbständigen Verordnungen zur vorläufigen Umsetzung entsprechend *anspruchsvoller* und damit *zeitaufwendiger* als bei unselbständigen Verordnungen. Als Geschäfte von wesentlicher Bedeutung, von politischer Tragweite, wenn nicht sogar von weitreichender Bedeutung, sind sie gemäss Art. 1 Abs. 2 RVOV – mit möglichen Ausnahmen (Abs. 4) – *einzeln* zu *beraten* und zu *beschliessen* oder gar im Rahmen von *Klausuren* zu behandeln.

571 Bei der bundesrätlichen Erstumsetzung zentral ist jedoch, dass sich weder die gewählten Volksvertreter noch das Stimmvolk (fakultatives Referendum) automatisch zum Regelungsinhalt äussern können.

3.2.2 Mitwirkungsmöglichkeiten von Parlament und Politik

572 In Anbetracht des parlamentarischen Verfahrens, das bei der vorläufigen Umsetzung wegfällt, ist zu prüfen, ob – und gegebenenfalls inwiefern – sich Parlament und Zivilgesellschaft im Rahmen der Erstumsetzung anderweitig im verwaltungsinternen Vorverfahren einbringen können und welche Konsultationsmöglichkeiten im Erlassverfahren institutionalisiert sind. Dazu untersucht die vorliegende Arbeit die Gesetzgebung zur Vernehmlassung sowie zum Parlamentsbetrieb auf Konsultationsmöglichkeiten und deren Ausgestaltung.

a.) Nach Parlamentsgesetz (ParlG)

573 Das Parlament hat die Möglichkeit, sich unabhängig von der Bedeutung des Verordnungsinhalts in das Verordnungsgebungsverfahren einzubringen.[1126] So können die zuständigen *parlamentarischen Kommissionen* verlangen, dass ihnen der Entwurf zu einer Verordnung des Bundesrats zur *Konsultation* unterbreitet wird: Art. 151 Abs. 1 ParlG spricht zwar nur von «Entwurf zu einer wichtigen Verordnung». Diese Einschränkung ist aber bloss deklaratorischer Natur, wie sich aus Entstehungsgeschichte des Artikels sowie aus dem Selbstbefassungs- und Informationsrecht der Kommissionen gemäss Art. 44 Abs. 1 Bst. b und d bzw. Art. 150 ParlG ergibt.[1127] Als *Schranke* kann dagegen eine zeitliche Dringlichkeit wir-

1126 Vgl. Art. 22 Abs. 3 ParlG; Glf-Module, B Rz. 45 ff.; *UHLMANN/HOFSTETTER,* ZBl, 476.

1127 ParlG-Komm.-*GRAF,* Art. 151 N 11 m.w.H.; vgl. ferner *NUSSBAUM,* LeGes, 33 ff.

ken.[1128] Die zuständige[1129] Parlamentskommission gibt ihre Empfehlungen zum Entwurf an der Sitzung ab, wobei das Amt das Sitzungsprotokoll erhält, oder äussert sich schriftlich zur Vorlage.[1130] Die Empfehlung an den Bundesrat ist rechtlich nicht bindend. Ihr kann aber eine hohe politische Verbindlichkeit zukommen.[1131] Zudem könnte die Kommission ihrem Anliegen *mittels Motion* Nachdruck verleihen, falls der Bundesrat ihrer Empfehlung nicht hinreichend Rechnung trägt.[1132]

574 Ein *generelles Verordnungsveto des Parlaments,* wie dies teilweise in einzelnen Kantonen *existiert,* findet sich dagegen *nicht auf Bundesebene*.[1133] Es bestehen zwar vereinzelt spezialgesetzliche Vorbehalte, nach welchen spezifische Verordnungen einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Genehmigung durch das Parlament bedürfen.[1134] Da das dafür erforderliche Ausführungsgesetz bei der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen fehlt und die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative bis anhin auch keine derartige parlamentarische Genehmigung auf Verfassungsstufe vorsehen, kommt dieser Option im vorliegenden Kontext keine Bedeutung zu.

1128 Siehe Art. 22 Abs. 3 ParlG (insb. die franz. Version); ParlG-Komm.-*Odermatt/Tophinke,* Art. 22 N 17, wonach die Konsultationspflicht entfällt, sofern die Verordnung derart dringlich erscheint, dass sich die Verzögerung durch die Konsultation nicht rechtfertigen liesse.

1129 Siehe zur Zuständigkeitsfrage ParlG-Komm.-*Graf,* Art. 151 N 15 f. sowie N 16 zum gesetzlich nicht definierten Zeitpunkt der Konsultation durch die Kommission(en).

1130 Glf-Module, B Rz. 47 mit Überblick zum parlamentarischen Konsultationsverfahren. Ob und in welchem Umfang seinen Empfehlungen Rechnung getragen wurde, erfährt das Parlament erst mit Veröffentlichung der Norm (nur begrenzte Kontrollfunktion).

1131 *Nussbaum,* LeGes, 35; dazu auch ParlG-Komm.-*Graf,* Art. 151 N 20, der die politische Verbindlichkeit dann für hoch hält, falls es sich nicht um eine politische Detail-, sondern eine wichtige Frage handelt und sich die Kommissionen beider Räte einig sind. In derartigen Fällen muss der Bundesrat mit der Möglichkeit rechnen, dass die Kommission mittels parlamentarischer Initiative über den Weg der Gesetzgebung die Delegationsnorm ändern und auf diese Weise ihr politisches Ziel erreichen (nach ihrem Willen verfasste Verordnungsbestimmung; siehe N 27 mit einer ersten Würdigung der Konsultationspraxis).

1132 Siehe Art. 119 Abs. 1 i.V.m. Art. 120 Abs. 2 ParlG. Kommt der Bundesrat dem Motionsanliegen nicht nach, so muss er einen Entwurf zu einer Gesetzesänderung vorlegen (Art. 120 Abs. 2 ParlG), die dem Parlament erlaubt, die Motionsanliegen selbst zu verwirklichen (*Müller/Uhlmann,* Rechtssetzung, Rz. 420).

1133 Siehe dazu *Müller/Uhlmann,* Rechtssetzung, Rz. 416 ff.; *Auer,* Staatsrecht, Rz. 724 ff.; *Meyer,* ASR, 320; ferner *Uhlmann,* Parlament, 4 ff. u. *Schmid,* ZBl, 163 ff.

1134 *Uhlmann,* Parlament, 4 Fn. 2. Eine Genehmigung von Bundesratsverordnungen durch das Parlament i.S.v. Art. 95 Bst. h ParlG – in Form des einfachen Bundesbeschlusses – kommt nur in Frage, wenn die Delegationsnorm eine solche vorschriebe (*Schmid,* ZBl, 170).

b.) Nach Vernehmlassungsgesetzgebung

575 Bezüglich Ablauf, Funktion und Grundzüge des Vernehmlassungsverfahrens sei auf die Ausführungen zum Gesetzgebungsverfahren verwiesen. Die Arbeit beschränkt sich vorliegend auf die Anwendung der dort erarbeiteten rechtlichen Konsultationsgrundlagen (Tatbestandselemente) auf die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen und gleicht das Resultat anschliessend mit der bislang bestehenden Praxis ab.[1135] Die Praxisfälle fielen noch vor Inkrafttreten des revidierten Vernehmlassungsgesetzes (VlG) am 1. April 2016[1136] an. Entsprechend berücksichtigt die Arbeit nachfolgend nicht nur das aktuell geltende Recht (VlG), sondern auch die Rechtslage unter dem Vernehmlassungsgesetz vor der Revision (aVlG).

aa.) Konsultationsverfahren nach aVLG

576 Eine Konsultation war in mehreren, alternativen oder ergänzenden Formen möglich: bei externen Adressaten häufig in Form der Anhörung sowie ab und zu mittels Vernehmlassung. Überdies bestand eine Konsultationsmöglichkeit für das Parlament.[1137] Ob eine Konsultation von externen Adressaten erforderlich war und, falls ja, welche der beiden Formen zum Zuge kam, hing vom Grad der *Bedeutung des zu regelnden Verordnungsinhalts* ab. War dieser …

- … *unbedeutend,* so war auf eine Konsultation zu verzichten;
- … nur von *untergeordneter Tragweite* (häufig technischer Natur) und nur für einen eingeschränkten Personenkreis von Interesse, so leiteten das Departement, die Bundeskanzlei, auf Antrag des zuständigen Amtes, oder Ämter und Behördenkommissionen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches selbständig die *Anhörung* der betroffenen Kreise ausserhalb der Bundesverwaltung ein;[1138]
- … von *grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, gesellschaftlicher* oder *kultureller Tragweite* oder *in erheblichem Masse ausserhalb*

1135 Zur Vernehmlassung in der Gesetzgebung vorne Rz. 516 f., bei der vorläufigen Umsetzung hinten Rz. 576 ff. (aVlG/VlG), Rz. 581 ff. (Praxis); zur VlG-Revision *HUGO,* BPR, 256 ff.

1136 Siehe AS 2016 925; zu den VlG-Änderungen vom 26. September 2014 BBl 2014 7267 ff.

1137 Glf-Module, B Rz. 45 ff.; vgl. ferner *UHLMANN/HOFSTETTER,* ZBl, 476.

1138 Siehe Art. 10 Abs. 1 aVlG und Art. 2 VlV; Glf-Module, B Rz. 46 u. 53 ff.; *SÄGESSER,* SHK-aVlG, Art. 10 N 4 ff. m.w.H. (zur untergeordneten Tragweite N 14 ff.); ferner zur Gefahr, dass Rückmeldungen in Anhörungen nicht das ganze Meinungsspektrum abbilden und damit Partikularinteressen zu viel Gewicht haben *UHLMANN/HOFSTETTER,* ZBl, 476 f.; zu den Unterschieden von Anhörung und Vernehmlassungsverfahren *HUGO,* BPR, 255.

der Bundesverwaltung zu vollziehen, so leitete der Bundesrat auf Antrag der zuständigen Behörde ein *Vernehmlassungsverfahren* ein.[1139] Ebenfalls ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, jedoch nur bei den Kantonen, wenn der Verordnungsinhalt die *Kantone in ausserordentlichem Masse,* insbesondere im Vollzug, betrifft.[1140]

bb.) Konsultationsverfahren nach VlG

Das revidierte Vernehmlassungsgesetz verzichtet auf die früher bestehende Unterscheidung zwischen Vernehmlassung und Anhörung und sieht allein noch ein schriftliches[1141] Vernehmlassungsverfahren vor. Dessen Durchführung ist – unter Vorbehalt der Verzichtskriterien[1142] von Art. 3*a* VlG – zwingend für die in Art. 3 Abs. 1 Bst. a–e VlG aufgeführten Vernehmlassungsgegenstände: Verordnungen erfordern eine Vernehmlassung, wenn sie von *grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite* sind (Bst. d); oder *einzelne oder alle Kantone in erheblichem Mass betreffen oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen* werden (Bst. e).[1143] Ist keines der genannten Kriterien einschlägig, kann das zuständige Departement oder eine andere gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. b f. VlG zuständige Stelle entscheiden, ob für die Verordnung eine fakultative Vernehmlassung nach Art. 3 Abs. 2 VlG durchzuführen ist. Besagte Stelle eröffnet auch gleich die (fakultative) Vernehmlassung; bei zwingend durchzuführenden Verfahren obliegt die Eröffnung dem Bundesrat (Art. 5 Abs. 1 Bst. a VlG). Ist beim Erlass von Regierungsverordnungen nach Art. 3 Abs. 1 Bst. d oder e VlG eine Vernehmlassung erforderlich, stellt 577

1139 Siehe Art. 3 Abs. 2 aVlG und Art. 6 ff. VlV; Glf-Module, B Rz. 46 u. 53 ff.

1140 Art. 3 Abs. 3 aVlG; Glf-Module, Rz. 46; dazu *SÄGESSER,* SHK-aVlG, Art. 3 N 47 ff.; die *Abgrenzung* zwischen Vernehmlassungs- und Anhörungsgegenständen ist mitunter nicht einfach, weshalb die Departemente im Interesse einer einheitlichen Praxis die Bundeskanzlei miteinbeziehen mussten (*SÄGESSER,* SHK-aVlG, Art. 10 N 19; siehe Art. 4 Abs. 2 aVlV; kritisch zur altrechtlichen Abgrenzung Evaluation-VlG, 1 ff. u. Evaluation-VlG-E, 1 ff.).

1141 Vgl. Art. 7 VlG u. Art. 15 VlV. Die zuständigen Behörden können interessierte Kreise zusätzlich zu einer Sitzung einladen (Art. 7 Abs. 2 VlG). Die Möglichkeit das Verfahren konferenziell durchzuführen (so noch Art. 7 Abs. 3 Bst. b aVlG) existiert nicht mehr. Weiterhin bestehen spezialgesetzliche Anhörungsrechte, wie z.B. Art. 25 Abs. 2 RTVG.

1142 Ein Verzicht ist nach Art. 3*a* Abs. 1 VlG möglich, wenn das Vorhaben vorwiegend das Verfahren oder die Organisation von Bundesbehörden oder deren Zuständigkeitsverteilung betrifft (Bst. a); oder keine neuen Erkenntnisse in Aussicht stehen, da die Stellungnahmen der interessierten Kreise bekannt sind, namentlich da über den Vorhabensgegenstand bereits eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist (Bst. b). Der Verzicht ist sachlich zu begründen (Abs. 2).

1143 Vgl. dazu BBl 2013 8895 ff.

das Fachamt in Absprache mit der Bundeskanzlei Antrag beim Bundesrat auf Eröffnung einer Vernehmlassung. Letzterem obliegt die Beschlussfassung.[1144] Vernehmlassungsberechtigte – primär die Kantone – können sich gegen einen negativen Beschluss (Verzichtsfall bzw. Nichtdurchführung) nicht zur Wehr setzen. Sie haben keinen Rechtsschutz.[1145] Ein Verzicht im Sinne von Art. 3*a* VlG ist zumindest sachlich zu begründen (Abs. 2).

cc.) Schlussfolgerungen

578 Mit Blick auf den festgestellten grösseren Regelungsumfang und die grössere gesetzgeberische Freiheit scheint es naheliegend,[1146] dass im Rahmen der vorläufigen Umsetzung eine *Vernehmlassung* aus folgenden Gründen jeweils *erforderlich* wird: Bei den verfassungsrechtlichen Sachkompetenzermächtigungen zur vorläufigen Umsetzung geht es kaum je um bloss technische Detailregelungen, sondern um Regelungen, die nur deshalb vorläufig auf der Verordnungsstufe geregelt werden, weil der Gesetzgeber dies noch nicht – oder nicht innerhalb der Frist – in einem ordentlichen Ausführungsgesetz statuiert hat. Dementsprechend gross ist die Wahrscheinlichkeit, dass es sich dabei um einen Regelungsinhalt im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. d oder e VlG handelt: nämlich um Entscheidungen von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, gesellschaftlicher oder kultureller Tragweite oder von Entscheidungen, die in erheblichem Masse ausserhalb der Bundesverwaltung zu vollziehen sind oder die Kantone in ausserordentlichem Masse, insbesondere im Vollzug, betreffen, oder sogar gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. b VlG erfasst sein müssten (Verweis auf Art. 164 BV). Gemäss den Kriterien der altrechtlichen Regelung (aVlG) bestand ebenfalls eine Pflicht zur Durchführung einer Vernehmlassung oder zumindest einer Anhörung.[1147]

579 Ein *Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren* (Art. 3*a* VlG) käme höchstens dann infrage, wenn die Ausführungsgesetzgebung bereits so weit fortgeschritten ist, dass eine Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf stattgefunden hat und der

1144 Vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a, Art. 6 Abs. 1 VlG und Art. 6 VlV; *SÄGESSER,* SHK-aVlG, Art. 5 N 7 ff.

1145 *BIAGGINI,* OFK, Art. 147 N 3; ausführlich *HUGO,* BPR, 263 f., wonach sich aus Art. 147 BV kein individueller Anspruch auf Durchführung ableiten lässt. Eine Bundesverwaltungsgerichtsbeschwerde fällt m.E. ausser Betracht, da sich der Bundesratsbeschluss nicht unter Art. 33 VGG subsumieren lässt – selbst wenn dieser als Dienstanweisung mit Aussenwirkung und damit eine Verfügung (Art. 5 VwVG) darstellen würde. Die Zulässigkeit einer Klage i.S.v. Art. 120 BGG beim Bundesgericht, ist zudem mehr als fraglich.

1146 Siehe bzgl. Regelungsumfang der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 561 f.

1147 Siehe vorne zu den Vernehmlassungskriterien nach aVlG Rz. 576 u. nach VlG Rz. 577.

Inhalt des vorläufigen Verordnungsrechts weitgehend demjenigen des Ausführungsgesetzes entspricht (vgl. Abs. 1 Bst. b).

Abgesehen von besagtem Verzichtsfall, bedurfte und bedarf das Verfahren auf Erlass einer selbständigen Regierungsverordnung zur vorläufigen Umsetzung folglich stets einer Vernehmlassung. Darin unterscheidet sich das Verfahren von demjenigen auf Erlass unselbständiger Regierungsverordnungen. Letzteres erfordert – namentlich bei reinen Vollzugsverordnungen – oft keine Vernehmlassung.[1148] Ob sich die Erkenntnis betreffend die vorläufige Umsetzung mit der Praxis deckt, ist Gegenstand der nächsten Abschnitte. 580

3.2.3 Praxis

Wie bereits dargelegt, existieren bis anhin *drei Fälle,* in welchen der Bundesrat eine vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg realisierte,[1149] nämlich … 581

- … zur Konkretisierung der am 26. September 1993 von Volk und Ständen angenommenen 1. Augustinitiative und der damit zu neuem Verfassungsbestandteil gewordenen Art. 116[bis] und Art. 20 Abs. 2 Uebest. aBV die *Verordnung vom 30. Mai 1994 über den Bundesfeiertag (SR 116),* die am 1. Juni 1994 zusammen mit Art. 116[bis] aBV in Kraft trat und im Umfang der späteren Ausführungsgesetzgebung im Arbeitsgesetz (ArG) an Bedeutung verlor;[1150] 582
- … im Kontext der am 11. März 2012 von Volk und Ständen angenommenen Zweitwohnungsinitiative erliess der Bundesrat die *Verordnung über Zweitwohnungen* vom 22. August 2012 *(ZwVO),* die vom 1. Januar 2013 bis zum Inkrafttreten des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) inklusive Zweitwohnungsverordnung (ZWV) am 1. Januar 2016 gegolten hat;[1151] 583
- … zur Konkretisierung der am 3. März 2013 von Volk und Ständen angenommenen Minderinitiative die *Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften* vom 20. November 2013 *(VegüV),*[1152] die noch in Kraft ist und in näherer Zukunft durch die Aktienrechtsrevision im OR abgelöst werden soll. 584

1148 Vgl. – wenn auch noch zum aVlG – *Uhlmann/Hofstetter,* ZBl, 276.

1149 Siehe bzgl. zu den Anwendungsfällen der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 54 f.

1150 Vgl. SGK-*Gächter,* Art. 110 N 40; ferner BSK-BV-*Cardinaux,* Art. 110 N 49.

1151 Art. 28 ZWG und Art. 13 ZWV (siehe Fn. 641).

1152 Siehe dazu *Hochstrasser,* SSHW, Rz. 25 ff.; *Zihler,* ST, 46; *Huber,* ZStP, Rz. 26 ff.

a.) Vernehmlassungs-/Konsultationspraxis

585 Gemäss den obigen Ausführungen sprechen die damaligen und aktuellen rechtlichen Grundlagen klar für die Vornahme eines Vernehmlassungsverfahrens bei Realisierung der vorläufigen Umsetzung. Nachfolgend prüft die Arbeit deshalb, ob und inwiefern die Praxis beim Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht eine Konsultation (Vernehmlassung miteingeschlossen) vornimmt oder nicht bzw. dem Normtext nachkommt oder andere Wege einschlägt. Dazu geht sie kurz – chronologisch nach Erlassdatum – auf die Erlassverfahren des jeweiligen vorläufigen Verordnungsrechts ein:

586 – Innert rund acht Monaten seit Annahme der *1. Augustinitiative* erliess der Bundesrat gestützt auf Art. 20 Abs. 2 Uebest. aBV die Verordnung vom 30. Mai 1994 über den Bundesfeiertag, die am 1. Juni 1994 zusammen mit Art. 116bis aBV in Kraft trat.[1153] Im Rahmen des Erlassverfahrens wurde der Verordnungsentwurf zwischen dem 3. Januar und dem 4. März 1994 einer Vernehmlassung unterzogen. Da geplant war, dass der spätere Entwurf des Ausführungsgesetzes materiell der Verordnung entsprechen würde, fand das *Vernehmlassungsverfahren* sozusagen bereits stellvertretend für das bei einem späteren Gesetzesentwurf erforderlich werdende Vernehmlassungsverfahren statt. Dies wurde den Vernehmlassungsteilnehmern auch so kommuniziert, und entsprechend wurde dann bei Erlass der ausführenden Gesetzesbestimmungen respektive der Revision des ArG[1154] auf eine erneute Vernehmlassung verzichtet.[1155]

587 – Der Bundesrat erliess zur Umsetzung der *Zweitwohnungsinitiative* innert 164 Tagen seit deren Annahme die Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 (ZwVO). Eine Vernehmlassung fand dabei nicht statt. Stattdessen lud Bundesrätin Leuthard nach Vorankündigung vom 10. Mai mittels Einladung vom 29. Mai 2012 die Art. 2 Abs. 1 aVlG entsprechenden Kreise[1156] zu einer *konferenziellen Anhörung* am 18. Juni 2012 ein, welche

---

1153 Vgl. SGK-*GÄCHTER,* Art. 110 N 40. Art. 116bis bzw. Art. 20 UeBest. aBV entsprechen dem aktuellen Art. 110 Abs. 3 bzw. Art. 196 Ziff. 9 BV.

1154 SHK-ArG-*PORTMANN/PETROVIC,* Art. 20*a* N 5; SGK-*GÄCHTER,* Art. 110 N 40.

1155 BBl 1994 V 826: Die Vernehmlassungsteilnehmer wurden explizit aufgefordert, sich im Hinblick auf eine spätere Gesetzesnorm zur Lohnzahlungsfrage zu äussern. Nach Auswertung wurde die Zahlungspflicht in den Verordnungstext eingefügt und später im Gesetz verankert (BBl 1994 V 826; vgl. aBV-Komm.-*RICHLI,* Art. 116bis N 18).

1156 So lud das UVEK die Kantone, die im Parlament vertretenen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft sowie 35 weitere interessierte Kreise und Organisationen ein (Ber.-ARE-ZwVO, 2).

durch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) durchgeführt wurde.[1157] Zusätzlich zur konferenziellen Anhörung bestand für die Adressaten die Möglichkeit, sich bis zum 22. Juni 2012 schriftlich zu äussern, was zu insgesamt 77 Stellungnahmen führte.[1158] Erst im nachgelagerten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren führte das UVEK auf Geheiss des Bundesrats zwischen dem 26. Juni und dem 20. Oktober 2013 ein Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Bundesgesetzes sowie der dazugehörigen Verordnung durch.[1159] Zweitwohnungsgesetz (ZWG) und -verordnung (ZWV) traten am 1. Januar 2016 in Kraft.[1160]

– In Anwendung von Art. 95 Abs. 3 und Art. 197 Ziff. 10 BV erliess der Bundesrat zur Umsetzung der *Minderinitiative* die VegüV, die auf den 1. Januar 2014 und damit innerhalb der vorgegebenen Jahresfrist in Kraft trat. Im Erlassverfahren eröffnete das EJPD am 14. Juni 2013 eine schriftliche Anhörung zum Vorentwurf (VE-VgdA), in welcher bis zum 28. Juli 2013 insgesamt 71 schriftliche Stellungnahmen eingingen. Zudem kam es zur Anhörung in der national- (26. August 2013) und ständerätlichen (5./6. September 2013) Kommission für Rechtsfragen.[1161] Neben materiellen Anpassungen führte die Berücksichtigung der schriftlichen Anhörung auch zu einer Umbenennung der Verordnung.[1162] Ein Vernehmlassungsverfahren im Sinne von Art. 3 aVlG wurde erst im nachgelagerten Gesetzgebungsverfahren (Revision des Aktienrechts) zwischen dem 28. November 2014 und dem 15. März 2015 zum Vorentwurf der Änderung des OR durchgeführt.[1163] Die Revision wird voraussichtlich kaum vor 2023 in Kraft treten.[1164] 588

aa.) Vorbemerkung

Wie aussagekräftig die *drei altrechtlichen Anwendungsfälle* für eine Prognose der künftigen Konsultationspraxis sind, ist fraglich: Die *Verordnung zum Bundesfeiertag* stellt hinsichtlich der Konsultation einen *Spezialfall* dar. Es ist nicht 589

1157 Einladung-UVEK, 1 f.; siehe auch *SCHEIDEGGER,* INR, 88.

1158 Ber.-ARE-ZwVO, 2.

1159 BBl 2014 2290; Erg.Ber.-ZWG, 1; siehe SHK-ZWG-*WOLF/NUSPLIGER,* Einleitung N 24.

1160 Art. 28 ZWG und Art. 13 ZWV (Fn. 641).

1161 Erg.-VE-VgdA, 2; vgl. ferner BS-EJPD-VgdA, 1 und *HOCHSTRASSER,* SSHW, Rz. 28 f.

1162 Vgl. dazu VegüV-Komm.-*MÜLLER/OSER,* Allg. Einleitung, N 20; *HOCHSTRASSER,* SSHW, Rz. 30; ferner zu den Hauptergebnissen der Anhörung Erg.-VE-VgdA, 2 ff.

1163 BS-EJPD-OR, 1; BS-EJPD-OR-I, 1.

1164 Einschätzung gemäss *KARIN POGGIO,* Projektleiterin Aktienrechtsrevision (siehe Fn. 680).

davon auszugehen, dass das Parlament sich regelmässig bereits im Vorfeld darauf einigt, dass der Verordnungstext bereits den späteren Gesetzestext darstellen soll (Verzicht auf Einflussnahme) und sich deswegen eine Vorwegnahme des Vernehmlassungsverfahrens rechtfertigen würde. Zudem hatte die Verwaltung aufgrund einer gleichlautenden parlamentarischen Initiative auch bereits einen Entwurf für das Bundesgesetz über den Bundesfeiertag (gesetzgeberische Vorarbeiten) erarbeitet, der aber mit dem Zustandekommen der Volksinitiative überflüssig und abgeschrieben wurde.[1165] Es ist deshalb davon auszugehen, dass diese Konstellation ein Ausnahmefall bleiben wird und entsprechend auch als solcher zu werten ist. Als Anwendungsfall von vorläufigem Verordnungsrecht, das sich auf eine selbständige nicht notrechtliche Verordnungskompetenz in der Verfassung stützt, bleiben so die *VegüV* (einfach bedingte Sachverordnung) und die *ZwVO* (zweifach bedingte Sachverordnung). Deshalb stellt die vorliegende Arbeit für die Eruierung der Konsultationspraxis primär auf deren Erlassverfahren ab. Die ZwVO mag zwar bezüglich der Verfassungsgrundlage gewisse Besonderheiten aufweisen, bezüglich ihres Erlassverfahrens wirkte sich dies jedoch kaum aus.

bb.) Auswertung

590 Zum Vorentwurf der VegüV (VE-VgdA) fand keine Vernehmlassung statt, sondern bloss eine schriftliche Anhörung und eine parlamentarische Anhörung in den Kommissionen für Rechtsfragen.[1166] Während der Entscheid bezüglich der Vernehmlassung oder der Anhörung in der Kompetenz der Exekutive liegt, geht die Durchführung einer parlamentarischen Anfrage nicht von der Exekutive, sondern vom Parlament respektive der jeweiligen parlamentarischen Kommission aus. Dieser Befund deckt sich insofern mit dem zweiten Anwendungsfall, als der Bundesrat beim Erlass der ZwVO ebenfalls auf eine Vernehmlassung verzichtete und eine konferenzielle Anhörung durchführte.[1167] Die *bisherige Konsultationspraxis* bei Erlass von vorläufigen Umsetzungen besteht daher in der Vornahme einer *Anhörung (schriftlich oder konferenziell)*.

cc.) Kritik

591 Der Verzicht der Exekutive auf eine Vernehmlassung im Verfahren auf Erlass der VegüV verstösst m.E. gegen die damals geltenden rechtlichen Vorgaben:

1165 Siehe SHK-ArG-*Portmann/Petrovic,* Art. 20*a* N 3 f. m.w.H.

1166 Siehe vorne Rz. 588; vgl. Erg.-VE-VgdA, 2 und ferner BS-EJPD-VgdA, 1.

1167 Siehe vorne Rz. 587; vgl. Ber.-ARE-ZwVO, 2.

VE-VgdA und VegüV definieren mitunter mit Freiheitsstrafen sanktionierte Straftatbestände[1168]. Bereits deswegen ist die *Bedeutung des zu regelnden Verordnungsinhalts für die Rechtsbetroffenen als hoch einzustufen*. Da die Verfassung bezüglich des schwerwiegenden Grundrechtseingriffs des Freiheitsentzugs das Erfordernis einer formell gesetzlichen Grundlage (Gesetzesvorbehalt) explizit als verfassungsrechtlicher Mindeststandard statuiert, sollte der Erlass solcher Verordnungsinhalte – wenn überhaupt zulässig[1169] – auch die gleich hohen Anforderungen erfüllen, wie sie für eine entsprechende Regelung im Gesetz bestehen. Eine gesetzliche Lösung wäre unter Art. 3 Abs. 1 Bst. b aVlG zu subsumieren gewesen und damit *vernehmlassungspflichtig*. Die Normierung desselben Regelungsinhalts auf Verordnungsstufe fiele deshalb konsequenterweise unter den Tatbestand der «Vorhaben von grosser Tragweite» nach Art. 3 Abs. 2 aVlG, was zwingend eine Vernehmlassung erfordert hätte. Anders als bei einer Vernehmlassung wurden so z.B. die Kantone und die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete nicht zur schriftlichen Stellungnahme eingeladen.[1170] Die Auswirkungen des Rechtsverstosses sind insofern zu relativieren, als sich die von der Exekutive angehörten interessierten Kreise grösstenteils mit den Kreisen der gesetzlichen Vernehmlassungsadressaten deckten. Und selbst die Kantone – auch wenn sie nicht direkt dazu eingeladen wurden – waren über den Einbezug der Konferenzen der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) und der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) miteingebunden.

Wie gesehen wäre auch nach Massgaben des revidierten Vernehmlassungsgesetzes ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dazu bestehen jedoch noch keine Praxisfälle. Ein Verzicht käme höchstens dann infrage, wenn im Kontext eines simultan laufenden Ausführungsgesetzgebungsverfahrens bereits eine Vernehmlassung durchgeführt wurde, sodass keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind (Art. 3*a* Abs. 1 Bst. b VlG). Ein Verzicht ist zu begründen.[1171] 592

b.) Überarbeitung in der VIRK

Wie dargelegt sprechen die Kriterien des Reglements über die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK-Regl.) – breiter Adressatenkreis, komplexe Mate- 593

1168 Art. 24 f. VgdA bzw. später VegüV; vgl. auch VegüV-Komm.-*RICHTERS,* Art. 24 N 1 ff.

1169 Siehe zur Problematik des Gesetzesvorbehalts bei der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 351 ff.

1170 Vgl. Art. 4 Abs. 2 aVlG mit der Liste der Anhörungsadressaten (abrufbar unter <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2013.html>).

1171 Siehe Art. 3*a* Abs. 1 Bst. b u. Abs. 2 VlG sowie Art. 21*a* VlV; vgl. *HUGO,* BPR, 263.

rien, Vernehmlassungsbedürftigkeit – für eine Überarbeitung von Verordnungstexten der vorläufigen Umsetzung in Koredaktion.[1172] Ungeachtet dessen redigierte die VIRK in ihrer *bisherigen Praxis* die drei Verordnungsentwürfe zur vorläufigen Umsetzung nicht in Koredaktion:[1173] Die VIRK überprüfte und überarbeitete die *Zweitwohnungsverordnung (ZwVO)* – auf der Grundlage des nur einsprachig vorgelegenen Entwurfs – alleine auf Deutsch.[1174] Die *VegüV* redigierte sie zweimal, einmal vor sowie einmal nach der Anhörung. Obwohl ein deutscher und ein französischer Entwurf vorlagen, erfolgten die Arbeiten der VIRK beide Male nur auf Deutsch.[1175] Und auch betreffend die *Bundesfeiertagsverordnung* ist zumindest davon auszugehen, dass das Redigieren in der VIRK ebenfalls nur auf Deutsch erfolgte.[1176]

c.) Verfahrensdauer

594 In sämtlichen Fällen erliess der Bundesrat die Verordnungen zur vorläufigen Umsetzung innerhalb kürzester Frist, nämlich *innert fünfeinhalb* (ZwVO), *acht* (Verordnung über den Bundesfeiertag) *bzw. zehn Monaten* (VegüV). Bei letzterer Frist erfolgt die vorläufige Umsetzung damit innerhalb der von Art. 197 Ziff. 10 BV vorgegebenen Jahresfrist bzw. sogar zwei Monate vor deren Ablauf.[1177]

595 Die Bundesfeiertagsverordnung und die VegüV basieren auf *einfach bedingten Verfassungsaufträgen* zur vorläufigen Verordnungsgebung. Die Exekutive hatte daher bereits im Vorfeld der Abstimmung gewusst, dass sie bei deren Annahme verordnungsgeberisch tätig werden musste. Entsprechend ist es gut vorstellbar, dass bereits im Abstimmungsvorfeld erste Überlegungen und Planungsszenarien

---

1172 Siehe Art. 3 Abs. 2 f. VIRK-Regl. sowie vorne Rz. 550 und Rz. 566.

1173 Zum Ganzen: Informationen gemäss Mail von Dr. *MARKUS NUSSBAUMER,* Leiter Zentrale Sprachdienste (Sektion Deutsch) vom 28. Juni 2018.

1174 Erst im sog. «Circuit», wenn die Bundeskanzlei die abschliessende Textprüfung vor Eröffnung des Mitberichtsverfahrens im Hinblick auf die Bundesratssitzung vornimmt, lag ein französischer Entwurf vor. Dieser wurde auf die Übereinstimmung mit dem deutschsprachigen Original hin überprüft. Die eigentliche redaktionelle Prüfung und Überarbeitung erfolgte jedoch zuvor und alleine am deutschen Text (Fn. 1173).

1175 Vor der Anhörung existierten Entwürfe in zwei Sprachen (Deutsch/Französisch), nach der Anhörung nur denjenigen auf Deutsch. Das Französische trat dann wiederum erst im Rahmen des Circuits (dazu Fn. 1174) hinzu (Fn. 1173).

1176 Gemäss *NUSSBAUMER* ist die Bundeskanzlei nicht mehr im Besitz der entsprechenden Akten. Er geht jedoch davon aus, dass diese auch einsprachig redigiert wurde (Fn. 1173).

1177 Vgl. zur Fristberechnung (Zeit zwischen dem Inkrafttreten der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung und demjenigen der vorläufigen Verordnung) die Daten vorne Rz. 586 ff.; im Kontext der VegüV *BRAND,* SSHW, Rz. 252.

entstanden und eingeleitet wurden. Die Bundesfeiertagsverordnung taugt hinsichtlich der Verfahrensdauer zukünftiger Regelfälle kaum als massgebendes Beispiel. Einerseits war der umzusetzende Regelungsbereich äusserst beschränkt, andererseits bestanden dazu bereits gesetzgeberische Vorarbeiten (Entwurf eines Bundesfeiertagsgesetzes).[1178] Obwohl bei der ZwVO ein *suspensiv bedingt ausgestalteter Verfassungsauftrag* zur vorläufigen Verordnungsgebung vorlag, begann die Exekutive bereits kurz nach Inkrafttreten von Art. 75*b* und Art. 197 Ziff. 9 BV mit den verordnungsgeberischen Arbeiten, erliess die ZwVO *innerhalb von nur 164 Tagen* und setzte diese auf den 1. Januar 2013 – und damit sogar vor Eintritt der Suspensivbedingung – in Kraft.[1179]

3.3 Vergleich zum Gesetzgebungsverfahren

Das Verordnungsgebungsverfahren gestaltet sich erheblich einfacher als das ordentliche Gesetzgebungsverfahren – selbst wenn der Regelungsinhalt der Verordnung eine Vernehmlassung erforderlich machen sollte: Einerseits ist das Vorverfahren kürzer, andererseits fallen die Arbeit am Gesetzeswortlaut in den Kommissionen und die öffentliche Beratung in den Räten weg. Die Bundesversammlung ist, wenn überhaupt, nur marginal mittels der parlamentarischen Konsultation beteiligt. Bundesratsverordnungen, wie Verordnungen generell, unterstehen zudem nicht dem Referendum.[1180] Sie können dementsprechend vergleichsweise rascher erlassen und in Kraft gesetzt werden.[1181] Gesagtes *gilt* auch für den Erlass von *selbständigem Verordnungsrecht zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen*. Die Praxis verdeutlicht dies eindrücklich. So ergingen die bisherigen Verordnungen zur vorläufigen Umsetzung innerhalb von fünfeinhalb bis zehn Monaten, wogegen der Erlass eines Ausführungsgesetzes im Schnitt gut sechs bis acht Jahre dauern kann.[1182] Im Kontext der vorläufigen Umsetzung erfolgte der Erlass der jeweils nachfolgenden Ausführungsgesetzgebung bis zu deren Inkrafttreten bisher etwas zügiger, nämlich innert knapp vier bis sieben Jahren. Die Aktienrechtsrevision (OR), welche u.a. die Anliegen von Art. 95 Abs. 3 BV

596

1178 Vgl. zur Verordnung über den Bundesfeiertag vorne Rz. 322; SHK-ArG-*Portmann/Petrovic,* Art. 20*a* N 4 f.

1179 Siehe zur Einstufung der ZwVO vorne Rz. 55 ff., Rz. 314 ff. und Rz. 452 ff.

1180 Vgl. *Tschannen,* Staatsrecht, § 46 Rz. 32 ff.; BSK-BV-*Künzli,* Art. 182 N 8 f.

1181 *Tschannen,* Staatsrecht, § 46 Rz. 32.

1182 Siehe vorne zur Dauer des Gesetzgebungsverfahrens Rz. 541 und zur Praxis der vorläufigen Umsetzung Rz. 594 f.

(Minderinitiative) umsetzen soll, läuft zurzeit noch und dürfte deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen.[1183] Direkt mit dem Erlass der Ausführungsgesetzgebung verbunden ist die effektive Geltungsdauer der vorläufigen Umsetzung. Diese beläuft sich bis anhin maximal auf etwas mehr als sechs Jahre, dürfte im Falle der VegüV jedoch mit voraussichtlich neun oder mehr Jahren deutlich höher ausfallen.[1184] Anders als bei der dringlichen Bundesgesetzgebung – obwohl die vorläufige Umsetzung ebenfalls Wichtiges im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV normiert[1185] – besteht keine verfassungsrechtliche Schranke, wonach die Regelung ausser Kraft tritt, wenn sich die Stimmbevölkerung nicht innert gewisser Frist an der Urne dazu äussern kann, oder eine Befristung wie im Notverordnungsrecht.[1186]

597 Für den materiell-rechtlichen Inhalt der vorläufigen Umsetzung war bzw. ist dabei sowohl nach altem wie auch nach dem revidierten, aktuellen Vernehmlassungsgesetz (VlG) ein *Vernehmlassungsverfahren* (gleich dem Gesetzgebungsverfahren) vorgesehen: wie dargelegt entweder im Rahmen des Verordnungsgebungsverfahrens oder zumindest im Rahmen eines parallel laufenden, inhaltlich entsprechenden Ausführungsgesetzgebungsverfahrens.[1187] Die altrechtliche Praxis hielt sich – m.E. zu Unrecht – kaum an die besagte Vorgabe. In diesem Kontext von Interesse bzw. in Zukunft empirisch zu untersuchen wäre, ob der Verordnungsgeber im Zusammenhang mit der vorläufigen Umsetzung dem Vernehmlassungsverfahren im Vergleich zu einer ausführungsgesetzlichen Umsetzung weniger Gewicht zukommen lässt, da im Unterschied zu Letzterer die Gefahr eines Referendums nicht besteht bzw. das Kriterium der gesellschaftlichen Akzeptanz allenfalls dem zeitlichen Aspekt (fristgerechter Verordnungserlass) weichen muss. Allenfalls wäre das VlG bei der nächsten Revisionsgelegenheit entsprechend zu ergänzen, sodass z.B. Art. 3 Abs. 1 Bst. d VlG neu Verordnungen zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen – z.B. eingeleitet mit dem Wort «insbesondere» anschliessend an den bestehenden Wortlaut – explizit aufführt.

1183 Siehe vorne zur Erlassdauer des Ausführungsgesetzes im Kontext der vorläufigen Umsetzung Rz. 541.

1184 Siehe zur effektiven Geltungsdauer der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 321 ff.

1185 Siehe zu den inhaltlichen Vorgaben der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 327 ff.

1186 Vgl. zur dringlichen Gesetzgebung Art. 165 BV (BSK-BV-*WYTTENBACH,* Art. 165 N 6 ff.). Notverordnungen sind zu befristen (Art. 185 Abs. 3, Art. 184 Abs. 3 BV; vgl. Rz. 354 ff.).

1187 Siehe zur Erforderlichkeit und Zeitpunkt einer Vernehmlassung vorne Rz. 578 ff.

4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die vorläufige Umsetzung einer Volksinitiative erfolgt, wie dargelegt (Rz. 545), in Form von selbständigen Sachverordnungen des Bundesrats. Das entsprechende Verordnungsgebungsverfahren – wie das bundesrätliche Verordnungsgebungsverfahren allgemein – richtet sich *nach den für Bundesratsgeschäfte üblichen Prozedere und Regeln* (Art. 12 ff. RVOG, Art. 4 f. RVOV; Rz. 546 f.). Darüber hinaus ist die interne Arbeitsweise der Exekutive bei der Verordnungsgebung kaum auf Gesetzesstufe normiert. Das Verfahren beginnt mit der Vorbereitung unter der Leitung des zuständigen Departements, gefolgt von Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren, bevor der Bundesrat mittels Bundesratsbeschluss das Geschäft abschliesst (Rz. 547 ff.). 598

Das Verordnungsgebungsverfahren im Allgemeinen wie auch im Rahmen der vorläufigen Umsetzung lässt sich dabei grob in das *verwaltungsinterne Redaktionsverfahren* – bestehend aus Planungs- und Konzeptierungsphase (inklusive Konsultationsverfahren [Vernehmlassung, Mitberichtsverfahren etc.]; Rz. 549 ff.) – sowie *Verabschiedung und Inkraftsetzung* samt Publikation (Rz. 553) einteilen. Nach der hier vertretenen Ansicht unterscheidet sich das Verfahren auf Erlass einer selbständigen Regierungsverordnung zur vorläufigen Umsetzung von demjenigen auf Erlass unselbständiger Regierungsverordnungen namentlich darin, dass einerseits keine – oder zumindest nicht im gleichen Umfang – Rückgriffmöglichkeiten auf Vorarbeiten des Gesetzgebers bestehen (Rz. 555 ff.) und andererseits eine *Vernehmlassung* durchzuführen ist (Rz. 575 ff.). Als Geschäfte von wesentlicher Bedeutung oder von politischer Tragweite, wenn nicht sogar von weitreichender Bedeutung, sind Verordnungen zur vorläufigen Umsetzung zudem gemäss Art. 1 Abs. 2 RVOV – Ausnahmen möglich (Abs. 4) – *einzeln* zu *beraten* und zu *beschliessen,* wenn nicht sogar im Rahmen von *Klausuren* zu behandeln (Rz. 579). Die Bedeutung des Regelungsgegenstands bei einer vorläufigen Umsetzung sprechen zudem gemäss VIRK-Regl. für die Überprüfung und Überarbeitung des Verordnungstexts durch die verwaltungsinterne Redaktionskommission *in Koredaktion* (simultane Textbearbeitung in deutscher und französischer Sprache; Rz. 593). 599

Die bisherige *Praxis* der vorläufigen Umsetzung führte – m.E. im Widerspruch zur Vernehmlassungsgesetzgebung – keine Vernehmlassung durch (Rz. 585 ff.). Bis anhin existieren aber nur zwei aussagekräftige Anwendungsfälle, nämlich das Erlassverfahren zur ZwVO sowie dasjenige zur VegüV. In beiden Fällen erging der Verordnungserlass ohne Vernehmlassung und ohne Koredaktion innert 600

kürzester Zeit (fünfeinhalb bzw. zehn Monate und damit wohl rund zehnmal schneller als der Erlass eines Ausführungsgesetzes; Rz. 541, 594) sowie innerhalb der vorgegebenen Maximalfrist (Rz. 594 f.). Das Verfahren zur Verordnung über den Bundesfeiertag ist dagegen bezüglich Dauer, gesetzgeberischer Vorarbeiten und Vernehmlassung nur von begrenzter Aussagekraft für künftige Erlassverfahren von Verordnungen im Rahmen einer vorläufigen Umsetzung (Rz. 589).

601 Das *Verordnungsgebungsverfahren* läuft *weitgehend verwaltungsintern* ab (Rz. 549 ff.). Im Kontext der Funktion und Stellung der unselbständigen Verordnung in der Rechtsordnung ist dies sinnvoll: Beim Verfahren auf Erlass einer unselbständigen Verordnung ist es unerheblich, dass die Schutz- und Legitimationsfunktion des Gesetzgebungsverfahrens fehlen. Diese fanden bereits bei Erlass des zugrunde liegenden Gesetzes Berücksichtigung. So verfeinern unselbständige Verordnungen bloss die im zugrunde liegenden Gesetz geregelten Grundsätze. *Selbständige Verordnungen zur vorläufigen Umsetzung* müssen dagegen – bis anhin und höchstwahrscheinlich auch in Zukunft – Regelungsinhalte neu ins Recht fassen, die aufgrund der Wesentlichkeitsklausel in Art. 164 BV normalerweise der Normierung mittels Bundesgesetz vorbehalten sind (Rz. 554 ff.). Der unter diesem Blickwinkel vorgenommene Vergleich des Gesetzgebungs- und Verordnungsgebungsverfahrens zeigt auf, dass Letzteres – gewisse notrechtliche Ausnahmesituationen vorbehalten – nicht dafür konzipiert ist, umstrittene Grundsatzfragen zu klären und ins Recht zu fassen.[1188] Insofern erstaunt, dass in der Praxis der vorläufigen Umsetzung die *Mitwirkungsmöglichkeiten von Parlament und Politik* (Rz. 572 ff.) bislang unbenutzt blieben oder die Exekutive z.B. hinsichtlich der Vernehmlassung – wohl zugunsten eines raschen Erlassverfahrens – auf deren Einleitung verzichtete (Rz. 581 ff.).

602 Da die vorläufige Umsetzung mit der *bundesrätlichen Erstumsetzung* (Rz. 560 ff.) die Stufe des Ausführungsgesetzes überspringt, fällt der mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren einhergehende Lern- und Reifungsprozess ganz oder teilweise weg. Es fehlen Verfahrensschritte wie die parlamentarische Phase (Rz. 524 ff.), die Koredaktion zumindest bis anhin (Rz. 593) oder allenfalls – wenn auch zu Unrecht – die Vernehmlassung. Die möglichen Auswirkungen auf die rechtsetzungstechnische Qualität der Normen – z.B. mangels Übereilungsschutz – sind dabei im Vergleich zu den anderen damit entstehenden, staatsorganisationsrechtlichen Konsequenzen vernachlässigbar. Hat das Parlament den

---

1188 Vgl. *ROTH,* Veröffentlichung, 119. So liegt die Hauptfunktion der Verordnung in der Konkretisierung von Gesetzesrecht (*UHLMANN/HOFSTETTER,* ZBl, 477) und kann daher m.E. funktional nicht an dessen Stelle treten.

Rahmen des Verordnungsinhalts nicht mittels Gesetzesdelegation abgesteckt, haben sich weder die gewählten Volksvertreter in der parlamentarischen Beratung in den Räten noch das Stimmvolk (fakultatives Referendum) zum Regelungsinhalt äussern können. Namentlich die dem Gesetzgebungsverfahren innewohnende Schutz- und Legitimationsfunktion (demokratische Legitimation in zweifacher Hinsicht und die bundesstaatliche Funktion; dazu Rz. 528 ff.) fehlen dann. Die Unterschiede zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren helfen verständlich zu machen, worin aus Sicht der Initianten mögliche Vorteile der vorläufigen Umsetzung liegen können. Sie verdeutlichen aber auch die Gefahren und Risiken der vorläufigen Umsetzung. Insofern bildet der vorgenommene Vergleich der Erlassverfahren den Ausgangspunkt für die nachfolgenden Kapitel, welche sich vertieft den möglichen Beweggründen der Initianten, eine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung im Initiativtext zu verankern, wie auch den staatsrechtlichen Gefahren und Wirkungen der vorläufigen Umsetzung zuwenden.

XIII. Mögliche Beweggründe der Initianten eine vorläufige Umsetzung zu fordern

1. Ausgangslage und Zielsetzung

603 Das juristische Schrifttum äussert sich bis anhin nicht eingehend zu den möglichen Beweggründen der Initianten, die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative im Initiativbegehren zu verankern.[1189] Spannend hierzu wären sicherlich *empirische, politologische Auswertungen,* namentlich zum Verständnis von Initiativkomitee und Stimmbevölkerung zu den besagten Vorgaben. Dabei stünden z.B. folgende Punkte im Fokus: *(i.)* die Beweggründe des jeweiligen Initiativkomitees eine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung in den Initiativtext aufzunehmen; *(ii.)* der Einfluss solcher Vorgaben auf die Entscheidungsfindung der einzelnen Stimmbürger – *(iii.)* oder ob für diese alleine die Hauptnorm ausschlaggebend ist; *(iv.)* ob die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung beim Leser des Abstimmungsmaterials überhaupt Beachtung findet.

604 Die Arbeit leitet mögliche Beweggründe der Initianten – aus einer *rechtswissenschaftlichen Perspektive* – primär her aus dem Vergleich der verschiedenen Erlassverfahren (Gesetz- und Verordnungsgebung) inklusive Rechtsgrundlagen und den verfassungsrechtlich vorgegebenen Beteiligungsmöglichkeiten des Stimmbürgers an der Rechtsetzung. Das vorliegende Kapitel greift dazu auf die Erkenntnisse der vorangehenden Kapitel zurück, wie z.B. hinsichtlich der Funktionen von Volksinitiativen, dem Verhältnis der vorläufigen Umsetzung zu den verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalten oder dem Vergleich zwischen Gesetzgebungs- und Verordnungsgebungsverfahren.[1190]

2. Fehlende Umsetzungssicherheit

605 Ein gewichtiger Aspekt ist sicherlich, dass es auf Bundesebene *keine Möglichkeit* zur unmittelbaren oder zeitlich vorbestimmten Auslösung des Gesetzgebungs-

---

1189 Siehe kritisch *RHINOW,* Parlament, 25 ff.; BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 164 N 44; so bilden diese Klauseln gemäss SGK-*MÜLLER R.P.,* Art. 195 N 15 *«gleichsam Ausdruck eines Misstrauens, dass die Bundesversammlung oder der Bundesrat den «Volkswillen» inhaltlich nicht geflissentlich oder nur mit erheblicher Verzögerung umsetzen würden.»*

1190 Zu den Beweggründen sogleich Rz. 603 ff., zu den Gefahren hinten Rz. 617 ff. sowie bzgl. der vorderen Kpt. Rz. 100 ff., Rz. 351 ff. u. Rz. 596 f.

prozesses gibt, geschweige denn ein *erfolgreicher Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zu erzwingen* ist.[1191] Eine hinsichtlich Gesetzgebungsprozess übergenau vorformulierte Volksinitiative auf Teilrevision kommt einem solchen Anliegen noch am nächsten.[1192]

606 Die Gefahr besteht theoretisch immer, dass das mittels Volksinitiative in der Verfassung verankerte Anliegen (sachspezifischer Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung) *über Jahre hinweg nicht umgesetzt* wird, selbst bei Vorgabe einer Umsetzungsfrist. Denn wie gesehen hat eine Erlassvorlage im Gesetzgebungsverfahren[1193] nicht nur die Hürde beider Parlamentskammern zu nehmen, sondern muss auch in einer allfälligen Referendumsabstimmung bestehen. Selbst wenn das Parlament seine Verhandlungen fristgerecht abschliesst, ist der Auftrag nicht unbedingt erfüllt: Aufgrund eines zustandegekommenen Referendums bleibt eine Fristüberschreitung möglich. Hat das Referendum überdies an der Urne ein- oder mehrmals Erfolg – denn das Stimmvolk ist im Referendum nicht an den früheren Entscheid des Stimmvolks zur Volksinitiative gebunden[1194] –, kann die entsprechende Ausführungsgesetzgebung, unter Umständen auf längere Zeit, nicht in Kraft treten (z.B. Mutterschaftsversicherung). Diese Situation kann politisch unbefriedigend sein.[1195]

3. Beschleunigungs- und Durchsetzungsfunktion (Druck)

607 Da sich die Umsetzung auf Gesetzesstufe nicht erzwingen lässt, ist es naheliegend, dass Initianten versuchen, ihre politischen Ziele – zumindest vorläufig – über eine Umsetzung auf Verordnungsstufe zu erreichen.[1196] Die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative soll daher gewährleisten, dass die neue Verfassungsbestimmung innerhalb absehbarer Zeit umgesetzt wird;[1197] z.B. im Kontext

1191 Siehe vorne zur Bindungswirkung des Auftrags Rz. 286 ff.; vgl. *RHINOW,* ZBl, 345 f.

1192 Vgl. *TSCHANNEN,* Staatsrecht, § 45 Rz. 73.

1193 Siehe zum Gesetzgebungsverfahren vorne Rz. 509 ff.

1194 Oder wie es *RHINOW,* ZBl, 345 umschreibt: *«Das ‹Referendumsvolk›, […] desavouiert unter Umständen das ‹Initiativvolk›.»*

1195 Siehe zur Verbindlichkeit von Verfassungsaufträgen zur Gesetzgebung vorne Rz. 283 ff.

1196 *RHINOW,* ZBl, 345 f.; *RHINOW,* Parlament, 33; BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 164 N 44.

1197 Siehe SGK-*MÜLLER R.P.,* Art. 195 N 15 (siehe vorne Fn. 1189); *BIAGGINI,* OFK, Vorb. Art. 196/197 N 4; *RHINOW,* ZBl, 345 m.w.H.; *FUHRER,* Umsetzung, 130; nach

der Masseneinwanderungsinitiative (Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV) innerhalb von drei Jahren.[1198]

608 Das Verordnungsverfahren kann zudem im Vergleich deutlich rascher als das Gesetzgebungsverfahren zum Erlass von Ausführungsbestimmungen führen.[1199] Trotzdem liegt der Vorteil einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung primär in der höheren Erfolgsaussicht auf eine fristgerechte Erfüllung als solche und wohl weniger im reinen Zeitgewinn alleine.

609 Die *höhere Erfolgsaussicht* ergibt sich m.E daraus, dass sich der Bundesrat (Verordnungsgeber), anders als das Parlament, kaum aus der Verantwortung stehlen kann: Der Auftrag ans Parlament ist zwar nicht weniger verbindlich als derjenige an den Bundesrat. Die politische Verantwortung für die Nichtverabschiedung oder das frühere Scheitern eines Ausführungsgesetzes lässt sich jedoch innerhalb des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens bei 246 Parlamentariern des National- und Ständerats nur schwer zuweisen; z.B. welche/r Rat, Fraktion, Parlamentarier hat aus welchen Gründen und zu welcher Entwurfsvorlage wie gestimmt, dass letztlich eine Vorlage scheitert oder allenfalls gar nicht erst an die Hand genommen wurde?! Anders das Verordnungsgebungsverfahren, welches wie gesehen weitgehend verwaltungsintern abläuft; der Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde im Bund kann sich deshalb kaum exkulpieren. Für die Nichterfüllung des Verfassungsauftrags zur Verordnungsgebung lässt sich demnach klar ein Verantwortlicher, nämlich der Bundesrat bzw. insbesondere der jeweils zuständige Departementsvorsteher ausmachen und eine entsprechende politische Kampagne führen. Bis anhin besteht kein Fall, in welchem sich der Bundesrat weigerte eine Volksinitiative umzusetzen, die eine vorläufige Umsetzung vorsah. Den einzigen Fall, in dem eine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung nicht zum Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht führte, stellt die Masseneinwanderungsinitiative dar (Art. 197 Ziff. 11 i.V.m. Art. 121*a* BV). Dort fand jedoch die Umsetzung rasch auf Gesetzesstufe statt, was die vorläufige Umsetzung auf Verordnungsebene obsolet machte.[1200] Entsprechend lässt sich das Risiko, dass es über längere Zeit zu keiner Umsetzung der Initiativanliegen kommt, für die

SEFEROVIC, Volksinitiative, Rz. 168 und *WALDMANN,* LeGes, 533 wollen Initianten mit solchen Fristen *zusätzlich Druck* auf die Behörden ausüben – für eine Umsetzung in ihrem Sinne.

1198 So BBl 2013 312 betreffend den Willen der Initianten zur Übergangsbestimmung von Art. 121*a* BV; siehe *UEBERSAX,* Jusletter, Rz. 82; *BOILLET,* ZSR, 112.

1199 Siehe zum Vergleich mit dem Gesetzgebungsverfahren vorne Rz. 596 f.

1200 Siehe zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative vorne Rz. 306.

Initianten mit dem Einbau einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung deutlich minimieren. Insofern bieten Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung einerseits eine *Beschleunigungs-* und andererseits auch eine *Gewährleistungs- und Durchsetzungsfunktion (Druck).*[1201]

Neben der Umsetzung als solcher wünschen sich die Initianten sicherlich auch eine möglichst ihrem Willen entsprechende Umsetzung. Ob die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung dem letzten Endes gerecht werden kann oder nicht, ist noch unklar, wie die Ausführungen im folgenden Titel zeigen. Ebenfalls unklar ist m.E. zurzeit, ob die Initianten und die Stimmbevölkerung abgesehen von der Beschleunigungs- und Gewährleistungsfunktion sonstige Auswirkungen sowie allfällige Gefahren der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung kennen oder diese allenfalls sogar bewusst anstreben. 610

4. Initiantenfreundlichere Endumsetzung?

Ob eine Beschleunigung des Verfahrens über die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative letztlich – d.h. bei der Regelung im Ausführungsgesetz – zu einer den Initianten genehmeren Umsetzung führt, ist aufgrund der geringen Zahl von drei Anwendungsfällen[1202] *schwierig abzuschätzen*. Juristische und/oder politologische Evaluationen und Studien dazu wären bei steigender Anzahl in Zukunft sicherlich wünschenswert. 611

Im Abgleich mit einer Umsetzung der Volksinitiative alleine auf Gesetzesstufe zeichnen sich dazu aber zumindest folgende Pro- und Contra-Erkenntnisse ab: Mit der vorläufigen Umsetzung entsteht insgesamt eine *zusätzliche Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Umsetzung,* da der Gesetzgebungsauftrag des Parlaments weiterhin besteht bzw. eine ausführungsgesetzliche Umsetzung im Anschluss an die vorläufige Umsetzung erfolgen muss.[1203] Ob dies im Interesse der Initianten liegt, bleibt fraglich; denn diese Möglichkeit steht nicht nur ihnen, sondern auch der politischen Gegnerschaft offen. Für eine initiantenfreundlichere Umsetzung sprechen könnte der Umstand, dass die Thematik bei der vorläufigen Umsetzung auf dem Verordnungsweg noch aktuell und im politischen Gespräch ist (Anreiz 612

[1201] Siehe zur Beschleunigungs- und Durchsetzungsfunktion von Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 106 f.

[1202] Siehe zur Realisierungspraxis der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 50 ff. und die Übersichtsgrafik in Rz. 62.

[1203] Siehe zur Parallelität der Verfassungsaufträge an Parlament und Bundesrat vorne Rz. 319 f.

für parlamentarischen Aktivismus), namentlich bei Initiativbegehren, die auf einen medienwirksamen und emotionsbeladenen Vorfall, wie ein Reaktorunfall oder ein schockierendes Gewaltverbrechen, zurückgehen. Sofern sich die zeitnah dazu entstandene und dadurch stärker geprägte bundesrätliche Erstumsetzung präjudizierend auf die nachfolgende Ausführungsgesetzgebung auswirkt,[1204] könnten die kurze Erlassdauer und der Wegfall des Referendums bei der vorläufigen Umsetzung eine initiantenfreundlichere Umsetzung auf Gesetzesstufe fördern.[1205] Ebenso gut könnten aber eine übereilte und daher mangelbehaftete bundesrätliche Erstumsetzung und die damit einhergehenden Probleme in der Praxis zu Rechtsunsicherheit und Frustration bei rechtsanwendenden Behörden und Rechtsbetroffenen führen, sodass das Pendel im Ausführungsgesetzgebungsverfahren gegen die Interessen der Initianten ausschlägt oder eine deckungsgleiche Gesetzesvorlage eher zum Referendum führt und dort durchfällt.

5. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

613 Mit Annahme der Volksinitiative durch Volk und Stände findet das Initiativanliegen – meist ein sachspezifischer Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung – Eingang in die Verfassung. Auf Bundesebene besteht anschliessend aber keine Möglichkeit, einen erfolgreichen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im Parlament zu erzwingen. Die Umsetzung einer Volksinitiative kann sich daher über Jahre oder sogar Jahrzehnte hinziehen (Rz. 605 f.).

614 Die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative scheint dieser *fehlenden Umsetzungssicherheit* (Rz. 605 f.) zumindest zeitlich entgegenzuwirken, indem sie eine erste rechtssatzmässige Umsetzung – wenn auch nur auf Verordnungsstufe – auf ein Datum nach der Volksabstimmung vorschreibt. Das Verordnungsverfahren kann rascher abgeschlossen werden als die ordentliche Gesetzgebung (Rz. 608). Der Verfassungsauftrag inklusive Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung ist für Bundesversammlung und Bundesrat rechtlich gleich verbindlich, aber nicht justiziabel (Rz. 609).

615 Die *höheren Erfolgsaussichten auf Umsetzung* ergeben sich beim Einbau der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung m.E. aus der besseren Zurechenbarkeit der politischen Verantwortung: Das Scheitern oder das Verschleppen einer Gesetzes-

[1204] Siehe zur Gefahr der Präjudizierung hinten Rz. 626 ff.

[1205] Siehe zu den Besonderheiten des Erlassverfahrens bei der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 559 ff.

vorlage lassen sich bei 246 Parlamentariern, zwei Ratskammern, den Bundeshausfraktionen etc. im parlamentarischen Verfahren nie wirklich klar – da stark von politischen Standpunkten geprägt – Personen und Gruppen zuweisen. Der Gesamtbundesrat und namentlich der jeweils zuständige Departementsvorsteher können sich dagegen beim weitgehend verwaltungsintern erfolgenden Verordnungsgebungsverfahren kaum exkulpieren und böten entsprechend Angriffsfläche für politische Kampagnen (Rz. 609). Zumindest bis anhin existiert nicht eine Volksinitiative mit Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung, die keine Umsetzung erfuhr. Zwar erfolgte nur im Falle der Masseneinwanderungsinitiative (Art. 197 Ziff. 11 i.V.m. Art. 121*a* BV) die Umsetzung direkt auf Gesetzesstufe. In den übrigen Fällen setzte der Bundesrat die jeweiligen Initiativen vorab durch vorläufiges Verordnungsrecht um. Die Aufnahme einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung scheint das Risiko, längere Zeit auf eine rechtssatzmässige Umsetzung warten zu müssen, zu reduzieren. Sie nimmt insofern eine *Beschleunigungs-* wie auch eine *Gewährleistungs- und Durchsetzungsfunktion* ein (Rz. 609).

Vermutlich wünschen sich die Initianten neben einer raschen auch eine ihnen möglichst genehme Umsetzung. Ob aber die vorläufige Umsetzung der Volksinitiative letztlich ein *initiantenfreundlicheres Ausführungsgesetz* zur Folge hat, lässt sich zurzeit – u.a. aufgrund der geringen Anzahl Anwendungsfälle – nur schwierig abschätzen; es existieren *Ansatzpunkte,* die *dafür,* und solche, die *dagegen* sprechen (Rz. 611 f.). 616

XIV. Wirkung und Gefahren der vorläufigen Umsetzung

1. Ausgangslage und Zielsetzung

617 Das vorliegende Kapitel untersucht, welche Wirkung und Gefahren mit der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung und dem entsprechenden Erlass von vorläufigem Verordnungsrecht verbunden sein können. Es greift dazu auf die Erkenntnisse der vorangehenden Kapitel zurück – wie z.B. hinsichtlich der Funktionen von Volksinitiativen, dem Verhältnis der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen zu den Gesetzesvorbehalten, dem Vergleich zwischen Gesetzgebungs- und Verordnungsgebungsverfahren und der Analyse des vorläufigen Verordnungsrechts.[1206] Zudem nimmt die Arbeit die im Schrifttum dazu bestehenden Einschätzungen auf. Hervorzuheben ist namentlich RHINOW, der mehrfach und dezidiert auf Folgen und mögliche Gefahren der vorläufigen Umsetzung auf dem Verordnungsweg hinwies.[1207]

2. Verlagerung der Rechtsetzungskompetenz

618 Die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg verstärkt die dem Institut der Volksinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs einhergehende Kürzung der parlamentarischen Rechtsetzungskompetenzen, indem ihre Realisierung eine zusätzliche *Verlagerung der parlamentarischen Rechtsetzungskompetenz* mit einhergehender Verfahrensverkürzung erfordert: Die erste Verlagerung, nämlich *vom Parlament zum Initiativkomitee*[1208], findet bereits in der Entstehung der Ermächtigungsnorm statt, indem das Institut der Volksinitiative auf Teilrevision in Form des ausgearbeiteten Entwurfs anstelle der Verfassungsnormgestaltung des Parlaments den vorformulierten zukünftigen Verfassungstext des Initiativkomitees setzt. Die Bundesversammlung verliert demnach das Vor-

---

1206 Siehe vorne zur Funktion der Volksinitiative Rz. 100 ff., zum Verhältnis der vorläufigen Umsetzung zu den Gesetzesvorbehalten Rz. 351 ff., zur Qualifikation der Verordnung zur vorläufigen Umsetzung Rz. 434 ff. und zu den Erlassverfahren Rz. 507 ff.

1207 *RHINOW,* ZBl, 345 f., *RHINOW,* Parlament, 25 ff. sowie *RHINOW,* Verfassungsgebung; 132 f.

1208 Zur rechtlichen Einordnung des Initiativkomitees *BISAZ,* FS-Auer, 136 ff., der u.a. darauf hinweist, dass die eigentlichen Verfasser eines Initiativtexts, wie Experten oder Verbände, häufig nicht namentlich bekannt bzw. im Initiativkomitee aufgeführt sind.

recht zur Ausgestaltung des zukünftigen Verfassungstexts (Prärogative). Anders als bei den übrigen Formen der Verfassungsänderung fallen damit auch jene Teile des Verfassungsgebungsverfahrens (sei es in der Vorbereitungs- oder der parlamentarischen Phase) weg, welche gewährleisten, dass die Tragweite des zukünftigen Verfassungstexts auf seine Vereinbarkeit mit Grund- und Völkerrecht auf die Wahrung der föderalistischen Kompetenzzuteilung sowie auf die Umsetzungsproblematik berücksichtigt wird oder zumindest eine vertiefte Auseinandersetzung damit stattzufinden hat. Der ausgearbeitete Entwurf des Verfassungstexts geht allein auf die Arbeit eines beliebig zusammengesetzten Initiativkomitees zurück und damit auf einen Entstehungsprozess ohne Gewähr für die Berücksichtigung der oben genannten Punkte sowie der Kriterien einer sorgfältigen Rechtsetzung oder der stimmigen Einbettung in den bestehenden Verfassungstext.[1209] Diese partielle Verlagerung der Verfassungsrechtsetzung an das Initiativkomitee und die damit verbundene Verfahrensverkürzung ist zwar dem Institut der Volksinitiative auf Teilrevision in Form des ausgearbeiteten Entwurfs seit jeher zu eigen[1210] und das prägende Merkmal dieses Instituts und Volksrechts. Bis anhin vermochte das anschliessende Ausführungsgesetzgebungsverfahren diese Defizite aber meist ohne Weiteres auszugleichen. Denn enthalten derartige Verfassungsnormen bloss Verfassungsaufträge zur Gesetzgebung und keine Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung, glich die anschliessende Umsetzung mittels Ausführungsgesetz die fehlenden Einflüsse des parlamentarischen Verfahrens in der Verfassungsrechtsetzung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wieder aus; zu denken ist etwa an den Übereilungsschutz[1211] und andere mit dem Beschlussverfahren im schweizerischen Zweikammersystem gewährleisteten Funktionen,[1212] die zur Erhöhung von Qualität und Legitimation der Rechtsetzung beitragen. Die vorläufige Umsetzung auf dem Verordnungsweg verunmöglicht – theoretisch soweit nicht suspensiv bedingt; faktisch bis anhin stets[1213] – jedoch genau diese Linderung der mit dem Institut der vorformulierten Volksinitiative einhergehenden rechtsetzungstechnischen Schwächen, indem sie die Erlassstufe des

---

1209 In Anlehnung an *RHINOW,* Parlament, 26 ff.; siehe zur Erstumsetzung durch den BR vorne Rz. 560 ff. sowie zum Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren Rz. 507 ff.

1210 Vgl. kritisch *THOMANN,* s-g, Rz. 32 ff.; zur Rechtsnatur der Volksinitiative vorne Rz. 65 f.

1211 *«Die Zuschaltung des parlamentarischen Prozesses hat nicht zuletzt den Sinn, die direkte Verfassungsdemokratie vor Übereilung zu schützen»* (*TSCHANNEN,* FS-Hänni, 137).

1212 Siehe Funktion des Zweikammersystems vorne Rz. 528 ff. sowie ferner Rz. 337 ff.

1213 Bei einer suspensiv bedingten vorläufigen Umsetzung besteht die Möglichkeit, dass der ordentliche Gesetzgeber der Erstumsetzung auf dem Verordnungsweg zuvorkommt, auch wenn die Fristen teilweise unrealistisch sind (siehe dazu vorne Rz. 308 f.).

Ausführungsgesetzes überspringt und damit eine zweite *Verlagerung,* nämlich diejenige *von Parlament zur Exekutive* vorgibt. Auf diese Rechtsetzungskompetenzverlagerung und die damit verbundenen Auswirkungen ist nachfolgend näher einzugehen.

2.1 Bundesrat als Ersatzgesetzgeber

619 Der *Bundesrat* wird durch die Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen vorübergehend oder gar längerfristig zum *Ersatzgesetzgeber* oder, wie es RHINOW mit einem Bild aus dem alpinen Skisport umschrieb, *«zum Vorfahrer der gesetzgebenden Behörde»*[1214].[1215] Er nimmt damit eine Aufgabe wahr, die ansonsten primär der Bundesversammlung vorbehalten ist. Sind dem Bundesrat bei der Erfüllung des Verfassungsauftrags zur Verordnungsgebung keine Schranken gesetzt – gelangen also die verfassungsmässigen Gesetzesvorbehalte nicht zur Anwendung –, so stellt dies einen Einbruch in die von der Verfassung sorgfältig austarierte Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen und eine Unterwanderung des in Art. 164 BV normierten Gesetzmässigkeitsprinzips dar.[1216] Die bei der ordentlichen Gesetzgebung mit dem Beschlussverfahren im schweizerischen Zweikammersystem gewährleisteten Funktionen, die zur Erhöhung der Qualität und der Legitimation der Rechtsetzung beitragen,[1217] fallen weg.

620 Eine vorläufige Umsetzung der Volksinitiative muss nicht zwingend zu einer rechtsetzungstechnischen Qualitätseinbusse führen. Zumindest das verwaltungsinterne Verfahren der Verordnungsgebung liesse sich, etwa hinsichtlich der Organisation der Vernehmlassung, demjenigen der Gesetzgebung angleichen.[1218] Das legitimationsspezifische Defizit bleibt dagegen stets bestehen.

2.1.1 Schwächung von Volks- und Ständerechten (Legitimation)

621 Ein *legitimationsspezifisches Defizit* besteht bei der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen in doppelter Hinsicht: Zum einen verfügt die Entscheid- und Lösungsfindung innerhalb des verwaltungsinternen Verordnungsgebungsverfahrens über keine institutionalisierte Berücksichtigung der politischen Stärkeverhältnisse

---

1214 *RHINOW,* ZBl, 346 sowie *RHINOW,* Parlament, 33.

1215 Siehe zur Erstumsetzung durch den Bundesrat vorne Rz. 560 ff.

1216 So *RHINOW,* Parlament, 33; vgl. auch *RHINOW,* Verfassungsgebung, 132 f.

1217 Siehe zu den Vorteilen des Zweikammersystems vorne Rz. 528 ff.

1218 Siehe zur Vernehmlassung bei der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 575 ff. und Rz. 591 f.

und des bundesstaatlichen Elements (Einfluss der Kantonsvertreter) – wie dies das parlamentarische Verfahren gewährleistet; zum anderen entzieht die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung die Umsetzung dem fakultativen Referendum und der damit einhergehenden faktischen Wirkung auf den vorangehenden Rechtsetzungsprozess.[1219] Der Entscheid liegt somit nicht mehr beim Stimmvolk, sondern beim Bundesrat als Ersatzgesetzgeber bzw. für zentrale Punkte letztlich bei der Justiz – spezifisch beim Bundesgericht.[1220] Die vorläufige Umsetzung ist aufgrund ihres Erlassverfahrens daher klar weniger legitimiert und geht zudem mit einer Schwächung der Volksrechte einher.[1221]

Diese Defizite mögen auf den ersten Blick nicht derart gravierend erscheinen, da 622
die Umsetzung auf Verordnungsstufe nur für eine relativ kurze Übergangszeit gelten soll, nämlich bis zur Ablösung durch das ordentliche Ausführungsgesetz. In der Praxis beträgt die Geltungsdauer der vorläufigen Umsetzung bis anhin – ohne den Spezialfall der Bundesfeiertagsverordnung – immerhin bis zu sechs Jahren. Bei der VegüV dürften es sogar neun oder mehr Jahre werden.[1222] Die Überlegung vermag, wie RHINOW zu Recht feststellte, in zweifacher Hinsicht nicht zu überzeugen: Erstens ist im Vorfeld ungewiss, ob die Übergangszeit nur kurz ausfallen wird oder nicht. Der erfolgreiche Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens hängt wie gesehen[1223] von vielerlei Faktoren ab und kann namentlich bei einem abschlägigen Referendumsentscheid durchaus viel Zeit in Anspruch nehmen. So besteht die Gefahr, dass die provisorische Verordnungslösung des Bundesrats zur dauerhaften Rechtsetzung mutiert, falls der Erlass des Ausführungsgesetzes auf Jahre hinaus oder gar komplett ausbleibt. Neben der Langlebigkeit der Verordnungsregelung besteht zweitens die Gefahr, dass die vom Bundesrat verankerte Verordnungslösung aus Gründen der Rechtssicherheit vom Gesetzgeber weitgehend übernommen werden müsste. Der Bundesrat verkäme damit nicht nur zum zeitlich

1219 Siehe vorne zur Einbindung der politisch relevanten Kräfte Rz. 337 ff. sowie zum Zweikammersystem Rz. 528 ff., und zum Referendum Rz. 537 f.

1220 Siehe hinten zur präjudizierenden Wirkung bundesgerichtlicher Entscheide Rz. 633 f.; vgl. dazu auch vorne zur direkten Anwendbarkeit von Verfassungsnorme Rz. 268 ff.

1221 Vgl. vorne zum Erlassverfahren bei der vorläufigen Umsetzung Rz. 559 ff. und zum Vergleich Rz. 596 f.

1222 Siehe zur Praxisdauer der vorläufigen Umsetzung vorne Rz. 321 ff.

1223 Siehe zum Gesetzgebungsverfahren vorne Rz. 509 ff.

limitierten Ersatzgesetzgeber, sondern auch zum vorprägenden Rechtsetzungsorgan.[1224] Auf den Präjudizierungsaspekt geht die Arbeit hinten erneut ein.[1225]

2.1.2 Koordinationsschwierigkeiten mit dem Gesetzgebungsverfahren

623 Überschreitet der Gesetzgeber beim Versuch, den Verfassungsauftrag pflichtgemäss wahrzunehmen, die Fristvorgaben, kann dies bei der vorläufigen Umsetzung auf dem Verordnungsweg aus Sicht der Volksrechte und dem Aspekt der Rechtssicherheit zu problematischen Ergebnissen führen. Denn ein angelaufenes Gesetzgebungsverfahren präjudiziert das Verordnungsgebungsverfahren, was aus Überlegungen der Gewaltenteilung legitim bzw. sogar erforderlich ist.[1226] Dabei besteht die Möglichkeit, dass die vorläufige Umsetzung auf dem Verordnungsweg in Kraft tritt, die anschliessend beinahe identische Regelung im Ausführungsgesetz aber an der Urne Schiffbruch erleidet. Die Verordnungslösung bliebe dann weiter in Kraft, obwohl sich das Volk explizit gegen eine derartige Regelung ausgesprochen hätte.[1227] Die Situation wäre aus demokratischer Sicht unschön. Zudem wären die Folgen unklar: Wäre der Bundesrat danach verpflichtet, seine Umsetzungsverordnung entsprechend anzupassen? Ebenso fraglich ist, wie sich ein derartiger Volksentscheid auf die Interpretation der weiterhin bestehenden Verordnungsbestimmungen auszuwirken vermag.

624 Liegt das vorgegebene, suspensiv bedingte Datum für die Inkraftsetzung der vorläufigen Verordnung nur ein bis zwei Monate vor dem Ablauf der Referendumsfrist bzw. dem bei Ausbleiben des Referendums möglichen Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes, ist angesichts der genannten Probleme verständlich, dass der Bundesrat – in Abweichung vom Wortlaut der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung – vorerst auf die Inkraftsetzung von vorläufigem Verordnungsrecht verzichtet und die Referendumsfrist abwartet. So verzichtete der Bundesrat bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative in Abweichung von Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV auf den Verordnungserlass.[1228]

1224 *RHINOW,* Verfassungsgebung, 133 f. sowie *RHINOW,* Parlament, 33.

1225 Siehe zur Präjudizierungsgefahr hinten Rz. 626 ff.

1226 Siehe zum Rückgriff auf gesetzgeberische Vorarbeiten im vUV-Verfahren vorne Rz. 563 f.

1227 Vgl. *BOILLET,* ZSR, 113; SGK-*EHRENZELLER,* Art. 121*a* N 68; vgl. dazu vorne Rz. 320.

1228 Siehe dazu vorne Rz. 312 und Rz. 623 f.; vgl. ferner *UEBERSAX,* Jusletter[I], Rz. 24.

2.2 Bundesgericht als Rechtspflegeinstanz

625 Selbständige Bundesratsverordnungen sind – anders als Bundesgesetze – einer vorfrageweisen Rechtskontrolle zugänglich: Gerichtliche Behörden können demnach eine Verordnung anlässlich eines Anwendungsfalls (konkrete Normenkontrolle) auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüfen und eine auf diese gestützt erlassene Verfügung bei Feststellung einer Verfassungswidrigkeit aufheben.[1229] Wie gesehen ist noch unklar, wie das Bundesgericht im Einzelfall das Verhältnis zwischen Ermächtigungsnormen mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen und den Gesetzesvorbehalten beurteilen wird.[1230] Abgesehen von der erwähnten Gewaltenteilungsdiskussion können abhängig von der jeweils erlassenen vorläufigen Umsetzung natürlich auch andere Punkte auf Übereinstimmung mit der Verfassung hin geprüft werden – Massstab ist das gesamte Verfassungsrecht des Bundes – und allenfalls zur Verfassungswidrigkeit der Verfügung und der zugrunde liegenden Verordnung führen.[1231] Es ist daher gut vorstellbar, dass selbständigen Regierungsverordnungen bzw. einzelnen Bestimmungen davon die Anwendung im Rechtsanwendungsfall versagt bleibt, womit sie faktisch zu totem Buchstaben werden. Insofern unterliegt die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen einer *Verfassungsgerichtsbarkeit.* Denn lässt sich über die vorläufige Umsetzung auf dem Verordnungsweg den Gesetzesvorbehalt und damit auch das für Bundesgesetze geltende Massgeblichkeitsgebot gemäss Art. 190 BV umgehen, so trifft in juristisch und politisch heiklen Bereichen nicht der Bundesrat als Ersatzgesetzgeber, sondern letztlich die Justiz – in der Regel das Bundesgericht – als rechtspflegende Instanz höchstpolitische Entscheide, anstelle von Parlament und Stimmvolk.[1232] Auch hier stellt sich die Frage, inwiefern diese bundesgerichtliche Interpretation des Verfassungsauftrags dann wiederum die nachfolgende Ausführungsgesetzgebung präjudiziert.[1233]

1229 Siehe BSK-BV-*WYTTENBACH/WYSS,* Art. 164 N 56 ff.; ausführlich dazu vorne Rz. 497 ff.

1230 Vgl. hinsichtlich der bundesgerichtlichen Praxis vorne Rz. 359 ff., Rz. 371 u. Rz. 502.

1231 Siehe vorne allgemein zum Rechtsschutz Rz. 480 ff., zu den Beschwerdegründen Rz. 497 ff., insb. zur Verletzung der Gewaltenteilung Rz. 500 ff.

1232 Mit gleicher Stossrichtung *RHINOW,* Parlament, 33 und *RHINOW,* Verfassungsgebung, 133 f.

1233 Siehe *BOILLET,* ZSR, 115; siehe hinten zur bundesgerichtlichen Präjudizierung Rz. 633 f.

3. Gefahr der Präjudizierung

626 Die vorläufige Umsetzung von Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg stellt wie gesehen eine Erstumsetzung durch den Bundesrat dar, bei der das parlamentarische Verfahren wegfällt oder allenfalls höchstens indirekt berücksichtigt wird. Der Bundesrat legt damit – um bei RHINOWS Metapher[1234] des Vorfahrers zu bleiben – sozusagen auf dem verfassungsauftraglich vorgegebenen Kurs die ersten Spuren in den unbefahrenen Rennhang der Rechtsordnung. Das Bundesgericht als zweiter Vorfahrer kann diese Spuren durch die eigenen noch überdecken oder aber auch vertiefen. Wie der ordentliche Skirennläufer ist anschliessend der ordentliche Gesetzgeber grundsätzlich nicht verpflichtet, der Linienwahl der Vorfahrer zu folgen. Er könnte sich in gewissen Fällen, insbesondere bei schwierigen rechtlichen und politischen Sichtverhältnissen aber aus kurstechnischen und sicherheitsbedingten Überlegungen dazu genötigt sehen, oder er folgt ihnen aus Praktikabilitätsüberlegungen. Nachfolgend ist deshalb zu klären, ob und inwiefern die vorläufige Umsetzung und allfällige Rechtsprechung dazu die spätere Ausführungsgesetzgebung beeinflusst bzw. vorbestimmt.

3.1 Bundesratsverordnung

627 Die Bundesversammlung ist hinsichtlich der Umsetzung einer Volksinitiative alleine den Vorgaben des jeweiligen Verfassungsauftrags zur Gesetzgebung verpflichtet.[1235] Die konkrete Auftragswahrnehmung liegt dabei in ihrem Ermessen und ist grundsätzlich nicht an eine vorangehende bundesrätliche Ausführungsverordnung gebunden. Es gibt jedoch Aspekte, die klar dafür sprechen, dass eine bundesrätliche Erstumsetzung die nachfolgende Ausführungsgesetzgebung beeinflusst bzw. präjudiziert. Trifft vorläufiges Verordnungsrecht die Rechtsstellung Privater in einem Bereich, bei dem die Rechtssicherheit eine grosse Rolle spielt, oder wenn die Exekutivebene bereits mit der Umsetzung angefangen hat, so dürfte die Bundesversammlung in ihrer Ausführungsgesetzgebung kaum wesentlich vom Grundkonzept der bundesrätlichen Erstumsetzung abweichen können.[1236]

1234 *RHINOW,* Parlament, 32 f.

1235 Vgl. dazu vorne zum Verfassungsauftrag ans Parlament Rz. 279 ff.

1236 *RHINOW,* ZBl, 346, der im Kontext der Präjudizierung auch von den *«faktischen Vorwirkungen der bundesrätlichen Legiferierung»* spricht. Aufgrund der begrifflichen Verwechslungsgefahr mit dem Institut der Vorwirkung eines Erlasses (Berücksichtigung von künftigem, jedoch noch nicht in Kraft getretenem Recht; dazu *TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER,*

3.1.1 Aspekt der Rechtssicherheit

Das Prinzip der Rechtssicherheit schützt das generelle Vertrauen der Rechtsgemeinschaft in die Beständigkeit des Rechts (Stabilität- und Kontinuität) und in die Voraussehbarkeit von dessen Entwicklung. Es leitet sich aus dem in Art. 5 BV verankerten Grundsatz des rechtsstaatlichen Handelns ab.[1237] Massgebende Regelungen sollten demnach so weit bestimmt und voraussehbar sein, dass Private sich danach ausrichten und Dispositionen treffen können.[1238] Insofern tangiert prima vista jede Änderung des Rechts grundsätzlich die Rechtssicherheit und sollte nicht ohne triftigen Grund erfolgen.[1239] Andererseits sind Rechtssätze klar revidierbar. Mit Änderungen der geltenden Rechtslage ist zu rechnen; dies gilt umso mehr, wenn die übergeordnete Grundlage sie als «vorläufig» oder «vorübergehend» bezeichnet. Besondere Beachtung verdient die Rechtssicherheit daher primär im Kontext übergangsrechtlicher Probleme und bezüglich der Rückwirkung.[1240] Kollidiert das Prinzip der Rechtssicherheit mit anderen Verfassungsnormen oder -prinzipien, ist die Lösung durch eine wertende Abwägung zu ermitteln.[1241] Rechtssicherheit ist insofern als Teil des Rechtsstaatsprinzips (Strukturprinzip) bzw. über das öffentliche Interesse an deren Bestand (Vertrauen in die Rechtsordnung) in die Rechtsauslegung bzw. -anwendung miteinzubeziehen und zu berücksichtigen. Anders als der Vertrauensschutz (Art. 9 BV)[1242] vermittelt sie jedoch keine individuell justiziablen Rechtsansprüche. Im Übrigen bildet ein Rechtsetzungsakt – abgesehen von einem unter Umständen möglichen Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung bei schwerwiegenden, unvorhersehbaren (nicht 628

Verwaltungsrecht, § 24 Rz. 29 ff.) ist es m.E. in Bezug auf die Präjudizierung treffender von faktischen Auswirkungen auf die nachfolgende Ausführungsgesetzgebung bzw. faktischer Bindung der nachfolgenden Ausführungsgesetzgebung zu sprechen.

1237 Definition des Schutzobjekts nach *TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER,* Verwaltungsrecht, § 22 Rz. 6; vgl. auch *HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,* Verwaltungsrecht, Rz. 625; ferner *WEBER-DÜRLER,* Vertrauensschutz, 47 ff.; ausführlich zum dt. Recht *VON ARNAULD,* JusPubl, 1 ff.

1238 Siehe *MÜLLER/UHLMANN,* Rechtssetzung, Rz. 165.

1239 Siehe *MÜLLER G.,* ZBl, 274 f. Erfasst die bestehende Rechtsordnung neue, regelungsbedürftige, technische oder gesellschaftliche Entwicklungen nicht, kann eine Rechtsänderung bzw. -anpassung diese Rechtsunsicherheit beseitigen und dient daher ebenso der Wahrung der Rechtssicherheit (vgl. ferner *WEBER-DÜRLER,* Vertrauensschutz, 51 f.).

1240 Vgl. *TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER,* Verwaltungsrecht, § 22 Rz. 6; *MÜLLER G.,* ZBl, 269.

1241 *WEBER-DÜRLER,* Vertrauensschutz, 52 sowie ferner 290 ff.; vgl. *MÜLLER G.,* ZBl, 275.

1242 Dazu *HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,* Verwaltungsrecht, Rz. 627 ff.

bundesgesetzlichen) Rechtsänderungen – auch keine Vertrauensgrundlage im Sinne des Vertrauensschutzes.[1243]

629 Führte die vorläufige Umsetzung einer Volksinitiative auf dem Verordnungsweg in erheblichem Masse neue Rechte und Pflichten für Private und/oder das Gemeinwesen (Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene) in grundrechtlich geschützten oder anderweitig sensiblen Bereichen ein, ist dem Aspekt der Rechtssicherheit ein erhöhtes Gewicht beizumessen. Dies gilt insbesondere, wenn die Einhaltung oder Umsetzung der Rechte und Pflichten umfangreiche oder längerfristige Planung und Dispositionen erforderlich machen können. Dieser Einbezug der Rechtssicherheit ist wie gesagt nicht justiziabel; das Parlament wird dadurch in seiner Ausführungskompetenz rechtlich nicht beschränkt.[1244] Trotzdem wird es in der Ausführungsgesetzgebung m.E. kaum ohne triftigen Grund grundlegend von der Verordnungslösung abweichen. Dies muss umso eher zutreffen, wenn die Umsetzung der Verordnungslösungen unterdessen die föderalen Strukturen durchdrungen hat und bereits erfolgreich bis auf die Gemeindeebene hinunter implementiert wurde, z.B. durch die Schaffung von Verwaltungsstrukturen personeller, organisatorischer und infrastruktureller Art. In dieser Hinsicht treffen Anliegen der Rechtssicherheit (Kontinuität und Stabilität der geltenden Rechtsordnung) mit *Praktikabilitäts- und Effizienzüberlegungen* (keine unnötigen Kosten und Aufwände durch Neu- bzw. Umstrukturierungen und Know-how-Verluste) zusammen. Diese These könnten dadurch verstärkt werden, dass sich die zuständigen verwaltungsinternen Stellen bereits mit der Materie befasst haben und insofern bei Ausarbeitung der Gesetzesvorlage befangen sind.

3.1.2 Verwaltungsinterne Anreize

630 Es liegt auf der Hand, dass die zuständigen Verwaltungsstellen im Rahmen der vorparlamentarischen Gesetzgebungsphase auf die Vorarbeiten des Verordnungsgebungsverfahrens als Grundlage zurückgreifen. Liegen hinsichtlich der Verordnungslösung bereits erste Erfahrungen in der Rechtsanwendung vor, kann die Verwaltung dadurch das Risiko minimieren, dass die Ausführungsgesetzgebung neue bzw. noch nicht bedachte Probleme generiert. Bereits erstellte Abklärungen und Gutachten zu einzelnen Umsetzungsfragen sind in der Regel weiterhin aussagekräftig, womit die Verwaltung die mit derartigen Sachabklärungen verbundenen

1243 Siehe *HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN,* Verwaltungsrecht, Rz. 640 ff. m.w.H.

1244 Vgl. dazu ferner *WEBER-DÜRLER,* Vertrauensschutz, 290 ff. zum Gesetzesvertrauen; siehe zur Justiziabilität der Rechtssicherheitsaspekte soeben Rz. 628.

Aufwände in zeitlicher und finanzieller Hinsicht reduzieren kann. Ein Rückgriff auf die bestehende Verordnungslösung ist insbesondere dann verlockend, wenn die Rechtsprechung sie bereits gutgeheissen hat. Es erscheint daher einfacher und erfolgsversprechender – namentlich bei Zeitdruck und im Sinne der allgemeinen Bestrebungen nach effizientem Verwaltungshandeln –, allfällige bisher aufgetretene Probleme der Praxis aufzunehmen und zu entschärfen als ein komplett neues Regelungskonzept zu entwerfen. Zudem darf m.E. die psychologische Komponente nicht ausser Acht gelassen werden: Konnte sich die zuständige Stelle mit einer Umsetzungsidee im Verordnungsgebungsprozess durchsetzen, ist sie allenfalls etwas voreingenommen. Einen einmal gefällten, wohlüberlegten Entscheid zu revidieren, fällt nicht immer leicht. Ein leichtfertiges Abweichen vom Regelungskonzept sähe unter Umständen wie eine Selbstkritik (Fehlereingeständnis) an den vorangehenden Verordnungsgebungsarbeiten aus.

Besagte Ausführungen führen m.E. zu folgender Schlussfolgerung: Falls das Grundkonzept der Verordnungslösung in der Praxis nicht zu massiven Problemen geführt hat oder nicht klare Signale aus der Politik auf eine Neukonzeptionierung hindeuten, spricht aus Sicht der Verwaltung vieles dafür, an der bereits bekannten und erprobten Lösung festzuhalten. Entspricht die im vorparlamentarischen Verfahren ausgearbeitete Gesetzesvorlage der Verordnungslösung, so fällt es der Bundesversammlung in der Regel schwer – soweit sie nicht zum Instrument der Rückweisung greifen will – in grundlegender Weise vom Konzept der Gesetzesvorlage abzuweichen.[1245] 631

3.1.3 Bemerkung zur Praxis

Um eine präjudizierende Wirkung der vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative auf das nachfolgende Ausführungsgesetz in konkreten Einzelfällen (Tatbestandselemente, Normverständnis, Behördenpraxis etc.) nachweisen und deren Umfang abschätzen zu können, müsste das jeweilige vorläufige Verordnungsrecht inklusive Vollzug auf Bundes- und kantonaler Ebene inhaltlich mit den materiellen Regelungen des später erlassenen Ausführungsgesetzes und dessen Vollzug abgeglichen werden. Entsprechend wäre z.B. die Zweitwohnungsverordnung (ZwVO) und die nachfolgende Zweitwohnungsrechtsetzung auf Gesetzes- und Verord- 632

[1245] Vgl. dazu vorne Rz. 532 zur Bedeutung des vorparlamentarischen Verfahrens; *SCHIESSER,* Qualität, 142 f.; allgemein auf die mögliche präjudizierende Wirkung der vorläufigen Umsetzung auf die ordentliche Gesetzgebung hinweisend *RHINOW,* Parlament, 32 f., BSK-BV-*WYTTENBACH/ WYSS,* Art. 164 N 44, *FUHRER,* Umsetzung, 131 und ferner *BOILLET,* ZSR, 115.

nungsstufe (ZWG und ZWV) und deren Vollzug Artikel für Artikel zu evaluieren und miteinander abzugleichen. Eine solche Auswertung wäre zweifellos verdienstvoll und aufschlussreich, würde aber – selbst für die wenigen Anwendungsfälle der vorläufigen Umsetzung – den Rahmen der Arbeit vom materiell-rechtlichen Umfang her deutlich sprengen. Dass der Präjudizierungsvorwurf im Kontext der Anwendungsfälle nicht haltlos ist, indizieren z.B. entsprechende Literaturhinweise zur ZwVO.[1246] Im Falle der ZwVO existierte jedoch bereits nach kurzer Zeit ein bundesgerichtliches Leiturteil (BGE 139 II 243 – Breils/Brigels), was wohl grösseren Einfluss auf die nachfolgende Ausführungsgesetzgebung hatte als die ZwVO.[1247]

3.2 Rechtsprechung

633 Inwiefern das Bundesgericht eine vorläufige Umsetzung einer Volksinitiative auf Verordnungsstufe im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht überprüfen kann, wurde bereits dargelegt;[1248] hier geht es nunmehr um die mögliche präjudizierende Wirkung der Urteile. Soweit die bundesgerichtliche Rechtsprechung aufzeigt, dass eine Verordnungslösung gegen Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts oder zentraler Menschenrechtsverträge verstösst, setzt diese dem Gesetzgeber klare Grenzen: Will der Gesetzgeber nicht eine – als Gegenausnahme zum Massgeblichkeitsgebot von Bundesgesetzen nach Art. 190 BV taxierte – unanwendbare Gesetzesbestimmung schaffen, muss er hinsichtlich der genannten, festgestellten Verstösse auf eine deckungsgleiche Umsetzungslösung auf Gesetzesstufe verzichten.[1249] Im Übrigen decken sich bei der (höchst-)richterlichen Beurteilung der Verordnungslösung Überlegungen für eine präjudizierende Wirkung auf die Gesetzgebung weitgehend mit denjenigen bei der Verordnungsgestaltung des Bundesrats: So erleichtert z.B. eine gerichtliche Bestätigung der Rechtskonformität der Verordnungslösung die Einschätzung der Praxistauglichkeit einer Regelung, was sich

1246 So findet sich z.B. bei *LENDI,* Regieren, 189 folgender Satz zur ZwVO: *«Kurzum, der Bundesrat hat sich den Erlass einer den Gesetzgeber faktisch präjudizierenden Verordnung herausgenommen.»*

1247 Vgl. *GRIFFEL,* ZBl, 69 f. wonach mit dem «vorsorglichen Baubewilligungsverbot für Zweitwohnung» i.S.v. BGE 139 II 243 sämtliche Ausnahmen, welche die ZwVO vorsah, keine Geltung mehr hatten (zumindest sofern sie bereits vorher schon einen bewilligungspflichtigen Tatbestand darstellten).

1248 Siehe zum Rechtsschutz vorne Rz. 480 ff.

1249 Siehe zum Massgeblichkeitsgebot und dessen Bedeutung im Rechtsschutz Rz. 487 ff.

sowohl unter dem Aspekt der Rechtssicherheit als auch aus Praktikabilitäts- und Effizienzüberlegungen auszahlen kann.[1250]

Das Bundesgericht äusserte sich bis anhin nicht zu einer allfälligen präjudizierenden Wirkung einer vorläufigen Umsetzung auf Verordnungsstufe zur späteren Ausführungsgesetzgebung. Es scheint sich jedoch der generellen *Gefahr einer Präjudizierung durch die Rechtsprechung* hinsichtlich zukünftiger Ausführungsbestimmungen bewusst zu sein und versucht eine solche – *soweit möglich – zu vermeiden*. So hält das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Auslegung von Art. 75*b* Abs. 1 BV (Zweitwohnungen) Folgendes fest: 634

> *«Soweit Ausführungsrecht unabdingbar ist, um den Anwendungsbereich und die Rechtswirkungen der Verfassungsnorm definitiv und exakt bestimmen zu können, beschränkt sich die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 75b Abs. 1 i.V.m. Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV auf ein vorsorgliches Baubewilligungsverbot für Zweitwohnungen in den betroffenen Gemeinden bis zum Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen. Im Ergebnis kommt dieses vorsorgliche Verbot einer Planungszone gleich. Es ist weit auszulegen, um dem Gesetzgeber nicht vorzugreifen und eine Präjudizierung der künftigen Ausführungsbestimmungen zu vermeiden.»*[1251]

4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung führt, wie gezeigt, zu einem beschleunigten Erlass von Ausführungsbestimmungen und damit zu einer ersten Umsetzung. Dabei bestehen die folgenden *Wirkungen und Gefahren*. Die vorläufige Umsetzung *verstärkt* die bereits mit der vorformulierten Volksinitiative einhergehende *Verkürzung der parlamentarischen Rechtsetzungskompetenz* um zusätzliche Dimensionen: Während die erste Verlagerung vom Parlament zum Initiativkomitee im Verfassungsgebungsverfahren – also bei der Schaffung der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung – erfolgt, findet bei der verordnungsrechtlichen Erstumsetzung durch den Bundesrat eine zweite Verlagerung statt, nämlich vom Parlament hin zur Exekutive (Rz. 618). Der *Bundesrat* nimmt damit *als Ersatzgesetzgeber* eine primär der Bundesversammlung vorbehaltene Aufgabe wahr und durchbricht die auf Verfassungsstufe sorgfältig austarierte Verteilung der Recht- 635

[1250] Siehe zur präjudizierenden Auswirkung der vorläufigen Umsetzung auf die Gesetzgebung vorne Rz. 626 ff.

[1251] BGE 139 II 243 E. 10.5 S. 257; vgl. auch BGE 139 I 16 E. 4.3.1 S. 26; *GRIFFEL,* ZBl, 66 ff.

setzungskompetenzen sowie das in Art. 164 BV normierte Gesetzmässigkeitsprinzip. Die mit der ordentlichen Gesetzgebung gewährleisteten Funktionen zur Erhöhung von Qualität und Legitimation der Rechtsetzung fehlen. So führt die vorläufige Umsetzung zu einer *Schwächung der Volks- und Ständerechte,* da im verwaltungsinternen Verordnungsgebungsverfahren zum einen die Berücksichtigung der politischen Stärkeverhältnisse und des bundesstaatlichen Elements (Einfluss der Kantonsvertreter) in der Entscheidungsfindung nicht gleich institutionalisiert sind wie im parlamentarischen Verfahren (Zweikammersystem) und zum anderen das fakultative Referendum und die damit verbundene faktische Wirkung auf den vorangehenden Rechtsetzungsprozess sowie der Letztentscheid des Stimmvolks wegfallen (Rz. 619 ff.). Zudem können *Koordinationsschwierigkeiten zum Gesetzgebungsverfahren* bestehen, denn eine bereits angelaufene Umsetzung auf Gesetzesstufe beeinflusst zu Recht die vorläufige Umsetzung. Aus demokratischer Sicht unschön ist dabei die Möglichkeit, dass eine der Gesetzesvorlage nachempfundene vorläufige Umsetzung in Kraft tritt, die fast identische ausführungsgesetzliche Regelung später aber in der Referendumsabstimmung scheitert. Trotzdem bliebe die materiell-rechtliche Regelung – welche die Stimmbevölkerung auf Gesetzesstufe verhinderte – auf Verordnungsstufe in Kraft (Rz. 623 f.). Die vorläufige Umsetzung unterliegt zudem – anders als das Gesetz – der *Verfassungsgerichtsbarkeit,* womit zumindest in strittigen Fällen nicht der Bundesrat, sondern letztlich die Judikative in sensiblen Bereichen höchstpolitische Entscheide anstelle von Parlament und Stimmvolk trifft (Rz. 625).

636 Bei der vorläufigen Umsetzung besteht zusätzlich die *Gefahr,* dass das vorläufige Verordnungsrecht und allfällig dazu gefällte bundesgerichtliche Leitentscheide die *spätere Ausführungsgesetzgebung präjudizieren* (Rz. 626 ff.). Präjudizierend wirken sich dabei Rechtssicherheitsaspekte (Rz. 628 f.) und die verwaltungsinternen Anreize aus (Rz. 630 ff.). Die bundesrätliche Erstumsetzung gewinnt so über die Dauer des vorläufigen Verordnungsrechts hinaus an Bedeutung, was zugleich die damit einhergehenden staatsorganisationsrechtlichen Bedenken verstärkt. Die genannten Gefahren und damit einhergehenden staatsrechtlichen Bedenken gegenüber der vorläufigen Umsetzung von Volksinitiativen drangen jedoch bis anhin kaum ins Blickfeld von Politik und Gesellschaft.

XV. Schlusswort: Prognose und Appell

Angesichts der Praxiszahlen,[1252] Auswirkungen und Beweggründe (Beschleunigungs-/Durchsetzungsfunktion) ist, trotz der erheblichen staatsrechtlichen Bedenken und Gefahren, davon auszugehen, dass die *Verankerung von Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative* in Initiativtexten *eher zur Regel wird* als wieder zu verschwinden. Denn während die Vorteile – Erhöhung der Umsetzungschancen – sofort einleuchten, wirken die staatsrechtlichen Gefahren eher abstrakt und fanden bis anhin kaum Eingang in den politischen Diskurs. Entsprechend klein ist m.E. die Wahrscheinlichkeit, dass die politischen Kräfte freiwillig auf den Einsatz von Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung verzichten, insbesondere wenn der politische Gegner diese ebenfalls einsetzt. 637

Bei der Abwägung zwischen verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalten und den Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung handelt es sich, wie gesehen, um schwierige Auslegungsfragen. Aus politischer Sicht ist daher nachvollziehbar, dass Bundesrat und -verwaltung im Zweifelsfall der Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung Vorrang einräumen und den Verfassungsauftrag zur Verordnungsgebung ausführen. Sie spielen damit den Entscheid der Justiz zu und öffnen damit den Weg für ein klärendes höchstrichterliches Urteil. Angesichts der unterschiedlichen Aufgaben der Exekutive gegenüber der Justiz dürfte ein derartiges Verhalten gar eine gewisse staatspolitische Legitimation geniessen.[1253] Der Bundesrat und die Verwaltung entgehen so zudem dem Vorwurf der Untätigkeit und der Missachtung des Verfassungsauftrags zum Erlass von Ausführungsbestimmungen. Nichtsdestoweniger wäre es zu begrüssen, wenn die Exekutive aktiver über die Problematik informieren würde, sei es im Kontext der Abstimmungsunterlagen oder des Gesetzgebungsverfahrens (z.B. im Rahmen von Botschaften). Dies ist insofern wichtig, als sich Gesellschaft und Politik der Gefahren und Bedeutung der vorläufigen Umsetzung – namentlich die staatsrechtlich problematische Verlagerung der Rechtsetzungskompetenz vom Parlament weg zum Bundesrat – bis anhin kaum bewusst sind. 638

1252 Die Anzahl der zustandegekommenen Volksinitiativen, die eine Vorgabe für eine vorläufige Umsetzung enthalten (VvUV), sind in den letzten zwanzig Jahren deutlich angestiegen; so enthält zurzeit bereits jede zweite Volksinitiative eine derartige Vorgabe (siehe vorne zu den zustandegekommenen Volksinitiativen mit Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung Rz. 38 ff. [inkl. Grafik in Rz. 39] und hinten Anhang 1).

1253 Ähnlich bei *BRAND/WYSS/ZYSSET,* Jusletter, Rz. 63.

639 Die *Staatsrechtslehre* bleibt daher *gefordert,* die Bedenken gegenüber der vorläufigen Umsetzung in das schnelllebige – primär auf sachspezifische Erfolge fokussierende – Alltagsgeschäft der Politik einzubringen. Es geht darum, ein Verständnis zu schaffen für den beständigen Wert und die Bedeutung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, der Gesetzesvorbehalte und der Gewaltenteilung. Möge die vorliegende Dissertation das Argumentarium dazu bereichern.

Sachregister / Index

Die Zahlen verweisen auf Randziffern (Rz.), wobei zentrale Rz. kursiv hervorgehoben sind. Fussnoten werden zusätzlich mit Abkürzung (Fn.) gekennzeichnet.

A

Abstimmung (s. auch Referendum)
- Abstimmungsbeschwerde *(s. Rechtsschutz)*
- Abstimmungsbüchlein *(s. sogleich)*
- Abstimmungserläuterungen 96, 144, 227, *398 ff.,* 413 *(s. auch Botschaft)*
- Abstimmungsfreiheit *(s. Wahl- und Abstimmungsfreiheit)*
- Abstimmungsfrist 95

Ämterkonsultation (s. Gesetzgebung sowie Verordnungsgebung)
Aktienrechtsrevision 54, 324 f., 541, 564, 584, 588, 596
Aktualitätsgrundsatz (s. Kollisionsregel)
Amtssprache 130, 167, 338, 527, 550
Ausführungsrecht (primär zur Terminologie) *8*, 22, *416 ff.,* 480 ff.
- Ausführungsbestimmungen *8, 22,* 25, 422
- Ausführungsgesetzgebung 8, 22, *419 ff.,* 596 f.
- Ausführungsverordnung 8, 422 *(s. Ausführungsbestimmungen)*

Auslegung (s. Verfassungsauslegung)
Auslieferungs- und Ausschaffungsverbot (s. Völkerrecht)
Ausschaffungsinitiative (s. Volksinitiative)

B

Bedingung
- Allgemein 296 (Fn. 634)
- Resolutivbedingung 46, 296, *297 ff., 317 f.,* 322
- Suspensivbedingung 46, 296, 302 ff., *307 ff.,* 333, 442, 501, 504, 595

Beschwerde/-verfahren/-legitimation (s. Rechtsschutz)
Bestimmtheit der Norm (Normdichte) 119, 124, 126, 146, 242, 244, 246 f., 249, 252, *253 ff.,* 257 ff., 275 f., 279, 284, 293, 336, 343, 345, 347, 566
Bestimmungen (s.Norm)
Beweggründe (s. vorläufige Umsetzung)
Botschaft (s. auch Abstimmungserläuterungen)
- zum Gesetzesentwurf 136, 280, 283, 309, 473, 510 f., 518, *521 ff.,* 524 532, 638
- zur Verfassungsrevision 1999 *139 f.,* 198, 455
- zur Volksinitiative 70, *74 f.,* 111, 144, 263 f., 267, 271 f., 277, 365

Bundesfeiertag (s. Volksinitiative [1. Augustinitiative])
Bundesfeiertagsverordnung (s. vorläufige Umsetzung)
Bundesgericht (s. Rechtsschutz)
Bundesgesetz
- dringliches 308, 419, 458, 527, *543 f.,* 596
- Erlassverfahren *(s. Gesetzgebung)*
- Publikation *(s. Publikation)*
- Verabschiedung *(s. Gesetzgebung)*

Bundeskanzlei 68, *71 ff.,* 94, 96 f., 110 f., 392, 514, 520, 522, 536, 539, 550, 553, 576 f.
Bundesrat
- Ersatzgesetzgeber *(s. auch vorläufige Umsetzung) 619 f.,* 621 f., 625, 635

– Notverordnungskompetenz *(s. Verordnungskompetenz)*
– Vollzugskompetenz *(s. Verordnungskompetenz)*

Bundesstaat 166, *528 f.,* 602, 621, 635
Bundesverfassung (s. Verfassung)
Bundesverordnung (s. Verordnung)
Bundesversammlung (insb.) 264 ff., 420

D

Definitionen
– direkte/unmittelbare Anwendbarkeit *239*
– Umsetzung (i.e.S.) *13*
– Verordnung *(s. Verordnung)*
– vorläufige Umsetzung *28 f.*

Delegation
– Delegationslücke 118
– Delegationsnorm 67, 295 (insb. Fn. 632), 370, 556
– durch die Verfassung 295, 339, 346 f., *352 f.,* 370 ff., 485, 557, 569
– durch das Gesetz 352 f., 427, 485, 556

Demokratieprinzip 168, 228, *464,* 467
Differenzbereinigung 524, *527,* 543 (Fn. 1082)
Direkte/unmittelbare Anwendbarkeit 115, 205, 209, 215, *236 ff.,* 279, 290 ff., 345, 370, 446, 470 ff., 498, 634
Dringlichkeitsrecht/-erklärung (s. Bundesgesetz)
Durchsetzungsinitiative (s. Volksinitiative)
Doppelbesteuerung, interkantonale 287, 291

E

Einflussnahme, behördliche 70 ff., 380, 389, *398 ff. (s. auch Informationspflicht)*
Einheit der Verfassung (s. Verfassungsauslegung)
Einheit von Form und Materie (s. Verfassungsrevisionsschranke)
Einigungskonferenz 527
Entwurf, ausgearbeiteter (s. Volksinitiative sowie Initiativtext)
Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) 86, 109, 152 f., *194 ff., 208 ff.,* 230 f., 244, 259 f., 276, 327, 334, 487
Experten 136, 618 (Fn. 1208)
Expertenkommission 140

F

Fraktion 338, 609, 615
Freiheitsentzug/-strafe (s. Grundrechte)
Freiheitsrechte (s. Grundrechte)
Freizügigkeitsabkommen (FZA) 208 f.
Folterverbot (s. Völkerrecht)

G

Gefahren, der vorläufige Umsetzung (s. vorläufige Umsetzung)
Gegenentwurf/-vorschlag 71, 74*, 95,* 104, 144
Gesetz (s. Bundesgesetz)
Gesetzesvorbehalt (s. auch Gesetzmässigkeitsprinzip)
– allgemeiner Vorbehalt 328, 336 ff., *340 ff.,* 346, 350 ff., 360 ff., *364 ff.,* 372 ff., 379, 400, 501, 504
– besondere Vorbehalte *(insb.) 346 ff.,* 413, 499 ff.
  – neutrale 346, *349 f.,* 363, 374
  – weitergehende 344, 346, *347 f.,* 349, 353, 363, *366 f., 368 ff.,* 374, 376 f., 501
– Gewichtung in der Auslegung *363 ff.,* 368 ff., 375 ff., 400, 407, 508, 625, 638 f.
– Verletzung *(insb.) 499 ff., 504 f.* 625 *(s. auch Gewaltenteilung)*

Gesetzgebung
– Begriffsverständnis im Vollzugskontext insb. *444 ff., 454 ff.*

– Verfahren
  – Ämterkonsultation 514, *519 f.,* 543
  – Dauer *541 ff.,* 568, 596
  – Inkrafttreten *(s. Inkrafttreten)*
  – Koredaktion *(s. Koredaktion)*
  – Mitberichtsverfahren 514, *519 f.,* 543
  – parlamentarische Beratung 284, 521 f., *524 ff., 532* ff., 541, 596, 602 *(s. auch Zweikammersystem)*
  – Phasen der Gesetzgebung (Übersicht) *509 f.*
  – Publikation *(s. Publikation)*
  – nachparlamentarische Phase *534 ff.,* 543
  – Verabschiedung des Entwurfs durch den Bundesrat 511, 522
  – Verabschiedung der Vorlage durch das Parlament 308, 322, 524, 540, 563, 609
  – Vernehmlassung *(s. Vernehmlassungsverfahren)*
  – Vorfverfahren *(s. sogleich)*
  – vorparlamentarische Phase *511 ff., 532 f.,* 630 f.

Gesetzgebungsauftrag (s. Verfassungsauftrag)

Gesetzmässigkeits-/Legalitätsprinzip 168, 228, 236, 240, 242, *252 ff.,* 266, 276, 336, 343, 467, 485, 491, 499, 619, 634

Gewaltenteilung
– Gewaltenteilungsbeschwerde *(s. Rechtsschutz)*
– Gewaltenteilungsgrundsatz 464, 467, 482, *499 ff.*

Gleichwertigkeit, Grundsatz der (s. Verfassungsauslegung)

Grundrechte
– Einschränkung/Eingriff (Art. 36 BV) 120, 253, 348, 356 ff., 363, 366 f., 374, 376, 591
– Freiheitsentzug (Art. 31 BV; *s. auch Freiheitsentzug*) 195, 348, *366 f., 370 f.,* 376, 407, 501, 591
– Freiheitsrechte 254, 276
– politische Rechte *(s. auch Wahl- und Abstimmungsfreiheit)*
– Recht auf Leben 195, 230
– Treu und Glauben 189, 245, 258 (Fn. 547), 355 (Fn. 731)
– Wirtschaftsfreiheit 195, 230

I

Informationspflicht, staatliche 70, 263, 378, 389, 397, *398 ff.,* 405, 408, 412 f. *(s. auch Einflussnahme)*

Initiativkomitee 40, *67 ff.,* 110, 144, 182, 227, 399, 405, 562, 603, 618, 635

Initiativtext
– Ausgestaltung/Redaktion *67ff.,* 104, 108, 121, 150, 153, *180 ff.,* 227, 637
  – mit Vorgaben zur vorläufigen Umsetzung *38 ff.,* 58
– politische Bandbreite *47*

Inkrafttreten/-setzen (allgemein)
– Bundesgesetz 534, *539 f.,* 541 ff., 624 *(s. auch Gesetzgebung [nachparlamentarische Phase])*
– Bundesverfassung 7, 45, *98 f.,* 111, 137, 218, 264 f., 294, 384, 421
– Bundesratsverordnung 548, *553 ff.,* 624

J

Jus cogens (s. Völkerrecht)

Justiziabilität 115, *119,* 195, 242, 246, 248, *253 ff.,* 269 f., 394 f., 414, 499, 614, 628 f. *(s. auch direkte Anwendbarkeit, Bestimmtheit der Norm sowie Rechtsschutz)*

K

Kampagne, politische 94 (Fn. 196), 102, *609,* 615

Kanton/e (Stand/Stände) 3, 8, 72, 97, 190, 197, 220, 291, 337 f., 340, 380, 401, 447, 483, 490 f., 493, 503, 516, 521, 529, 535, 538, 540 f., 574, 576 ff., 591, 621, 629, 632, 635

Kantonales Recht 13, 182, 190 f., 199, 201, 210, 220, 291, 340, 380, 383, 393, 483, 490 f., 496, 503
Kollisionsregel
– Kollisionsgrundsätze
  – allgemein 184 f., 187 f., *220 ff.,* 229, 233, 351
  – Lex-posterior-Grundsatz *(Aktualitätsgrundsatz)* 220 f., *223 f.,* 233, 363 f., 376
  – Lex-specialis-Grundsatz *(Spezialitätsgrundsatz)* 173, 220 f., 223, 363 f., 376
  – Lex-superior-Grundsatz *(Ranghierarchiegrundsatz)* 215, 220 f., *222 f.,* 224, 233
– Sachrecht 186 f., 190, 193, 219
– Übersichtsgrafik *225*
– Kollisionsrecht
  – allgemein 182, 184 f., *186 ff.*
  – Verfassungsstufe 182, 184 f., 188*, 190 ff., 214 ff.,* 229 ff., 351 *(s. auch Massgeblichkeitsgebot)*
  – Völkerrecht *189*
– Kollisionsregeln 114 ff., 155, 165, 172 f., 176 ff., *184 ff.,* 214 ff., 229
Kollisionsrecht/-grundsätze (s. Kollisionsregeln)
Koredaktion
– im Gesetzgebungsverfahren 550
– im Verordnungsgebungsverfahren 566, 593, 602

L

Landessprache (s. Amtssprache)
Legaldefinition 131, 197
Legalitätsprinzip (s. Gesetzmässigkeitsprinzip)
Lex posterior/specialis/superior (s. Kollisionsregel)

M

Masseneinwanderungsinitiative (s. Volksinitiative)
Massgeblichkeitsgebot (Art. 190 BV) 200 ff., 214 ff., 222, 231 f., 259, 267, 277, 285, 319, 396, 483, *487 ff.,* 625, 632 f.
Methodenpluralismus (s. Verfassungsauslegung)
Minarettinitiative (s. Volksinitiative)
Minarettverbot 236, 260, 271
Mitberichtsverfahren (s. Gesetzgebung sowie Verordnungsgebung)
Motion 573
Mutterschaftsversicherung 287, 606

N

Nationalrat 445 (Fn. 902), 527, 529, 537, 609
Non-Refoulement-Prinzip (s. Völkerrecht)
Norm (s. auch Verfassungsnorm)
– Begriff *8* (s. auch Fn. 12)
– finale 223 (Fn. 493), 255, *256 f.,* 276
– konditionale 255, *256 f.,* 276
Normative Folgehandlung 381, *382 ff.*
Normdichte (s. Bestimmtheit der Norm)
Normenhierarchie 13, 199 ff., 319 *(s. auch Kollisionsregeln)*
Normenkontrolle (s. Rechtsschutz)
Normkonflikt (vgl. auch Kollisionsregeln)
– bei der vorläufigen Umsetzung *351 ff., 373 ff.,* 407, 499, 501, 504
– mit dem Völkerrecht 155, *207, 211,* 222, 258 ff.
– unüberbrückbarer 165, *171 ff., 176 ff.,* 184 ff., 220, 222, 224, 229, 233, *351 ff.,* 406, 409, 504
Notverordnungsrecht (s. Verordnung)
Nulla poena sine lege (Grundsatz «keine Strafe ohne Gesetz») 68, 109, 194 ff., 230, *368 ff.*

O

Obligationenrecht (OR) 54, 68, 324 f., 495, 541, 564, 584, 588, 596

P

Pacta sunt servanda 189
Parlament (s. Bundesversammlung)
Parlamentsverordnung (s. Verordnung)
Parlamentsvorbehalt 339, 372
Parteien, politische 68, 338, 401, 516, 538
Präambel 159
Praktische Konkordanz (s. Verfassungsauslegung)
Politik 408, *572 ff.,* 601, 631, 636, *638 f.*
Politische Rechte (s. Grundrechte)
Polizeiliche Generalklausel 355, 360 f.
Privatrecht 68, 113, 128, 186, 495 *(s. auch Obligationenrecht)*
Publikation (Veröffentlichung)
– Abstimmungsergebnisse 401
– Abstimmungsvorlage 398
– Botschaft *(s. Botschaft)*
– Bundesgesetz 510, 534 f., *539*
– Bundesverordnung 485, 548, *553,* 599
– Bundesverfassung *98 f.,* 111

R

Ranghierarchiegrundsatz (s. Kollisionsregel)
Recht auf Leben (s. Grundrechte)
Rechtsetzung (s.Verfassungs-, Gesetz- und Verordnungsgebung)
Rechtsetzungsauftrag (s. Verfassungs-, Gesetz- und Verordnungsgebungsauftrag)
Rechtsschutz
– beim Bundesgericht 267, *268 ff.,* 277, 291, 371, *401 ff.,* 483 f., 486, 487 f., *490 ff.,* 497 ff., *625,* 626, 633 f.
– gegen das Ausführungsrecht
  – abstrakte Normenkontrolle 480, *481 ff.,* 503
  – bei vorläufiger Umsetzung 448 (Fn. 891), *490 ff.,* 503 ff., 625
  – Beschwerdegründe *497 ff.,* 504
  – Gewaltenteilungsbeschwerde 448 (Fn. 891), *500 ff.,* 504, 625
  – konkrete Normenkontrolle 448 (Fn. 891), 480, *485 ff.,* 503, 625, 633
  – Rechtsmittelwahl *492 ff.*
  – Übersichtsgrafik *506*
– im Gesetzgebungsverfahren
  – Rechtsverweigerungsbeschwerde 291, 330
  – Schadenersatz 291
– im Verfassungsgebungsverfahren
  – Abstimmungsbeschwerde 98, *401 ff.*
  – bei Un-/Gültigkeitserklärungen *93*
  – gegen die formelle Vorprüfung der Bundeskanzlei 73
  – Rechtsverweigerung 381 (Fn. 770)
Rechtssicherheit 168, 228, 253, 272, 402, 468, 471, 563, 622 f., *627 ff.,* 633, 636
Rechtsstaatsprinzip 168, 198, 228, 467, 628 *(s. auch Strukturprinzipien)*
Redaktionskommission, verwaltungsinterne (s. Koredaktion)
Referendum
– fakultatives 137, 212, 216, 337 ff., 362, 419, *535 ff.,* 571, 602, 621, 635
– Frist 306, 308, 312, 320, 334, *534 ff.,* 563, 624
– obligatorisches 15, *95 ff.,* 101 ff., 137, 382 ff., 390 ff.
Regierung (s. Bundesrat)
Regierungsverordnung (s. Verordnung/Bundesratsverordnung)

S

Sachrecht (s. Kollisionsregeln)
Sachverordnung (s. Verordnung)
Schadenersatz (s. Rechtsschutz)
Schranken der Verfassungsrevision (s. Verfassungsrevisionsschranken)
Schubert-Praxis inkl. Gegenausnahmen 205, 209 ff., 222, 327, 334, 487
Session 526, 543
Sklavereiverbot (s. Völkerrecht)
Spezialitätsgrundsatz (s. Kollisionsregeln)
Sozialstaatsprinzip 166 *(s. auch Strukturprinzipien)*
Sozialziele 168, 281
Stände (s. Kantone)
Ständerat 445 (Fn. 902), 527, 529, 532, 537, 609
Strafrecht 368 ff., 376, 500, 503
Strukturprinzipien der Bundesverfassung (s. Verfassungsauslegung)

T

Teilungültigkeitserklärung (s. Volksinitiative)
Treu und Glauben (s. Grundrechte)
Todesstrafe, Verbot der (s. Völkerrecht)

U

Übergangsbestimmungen (insb.) 44, *45,* 126, 219
Umsetzung
– Begriff/Terminologie *7 ff.*
– Erstumsetzung 50, 101, 112, 301, 319, 334, *560 ff.,* 572, 602, 612, 626, 627, 635 f.
– Umsetzungsauftrag *(s. auch Verfassungsauftrag)* 46, 60, *278 ff.,* 329 ff., 342, 351, 373 f., 407, 420
Ungültigkeitserklärung (s. Volksinitiative)

V

Verfassung (insb.) 116 ff. (sowie nachfolgend)
Verfassungsänderung (s. Verfassungsrevision)
Verfassungsauftrag
– zur Gesetzgebung 259, 278, 279 ff., 329 ff., 404, 406 f., 408 ff., 414, 420 f., 556, 606, 613, 623, 625, 627
– zur Verordnungsgebung im Allgemeinen 216 *(s. auch Verordnung, selbständige)*
– zur vorläufigen Umsetzung 31, 46, 88, *295 ff.,* 330 ff., 368, 377, 386 f., 407, 416, 434 ff., 491, 498 f., 501, 557, 560 ff., 595, 609, 614, 619, 623, 625 f., 638 *(s. auch vorläufige Umsetzung)*
Verfassungsauslegung
– Auslegungselemente *128 ff.*
  – formallogische *(s. auch Kollisionsregel)* 173, 177, *178 f.*
  – geltungszeitlich 135, *145 ff.,* 156, 227
  – grammatikalisch 116, 128 f., *130 ff.,* 156, 162, 256, 276, 453 f., 464 f., 468
  – historisch 128 f., 131, *134 ff.,* 145 f., 157, 160, 227, 404 ff., 411, 415, 453, 455, 463
  – systematisch 128 f., *148 ff.,* 156 f., 159, 162 ff., 168 f., 178, 226 ff.
  – teleologisch 128 f., *156 ff.,* 162 f., 168, 226 f., 252, 256, 276, 453, 463 ff., 467
  – völkerrechtskonform *152 ff.,* 164, 208, 213, 227, 466, 486
– Kollisionsregeln *(s. Kollisionsregel)*
– Methodenpluralismus 129, *161 ff.,* 224, 233, 404, 453
– Übersichtsgrafik *234 f.*

– verfassungsspezifische Auslegungselemente
  – Einheit der Verfassung (praktische Konkordanz) 151, *169 ff.,* 180 ff., 226 f., 229, 252, 342, 360, 368, 406, 466, 468
  – Gleichwertigkeitsgrundsatz 116, *174 ff.,* 180 f., 222, 227 f.
  – Strukturprinzipien 151, 164, *166 ff.,* 226 ff., 252, 261, 276, 464 ff., 508, 628

Verfassungsbestimmung/-norm
– finale Norm 223 (Fn. 493), *256 f.,* 276
– konditionale Norm *256 f.,* 276
– verfassungsspezifische Besonderheiten
  – Gleichwertigkeit 116, *174 ff.,* 180 f., 222, 227 f.
  – offene Normstruktur *117 ff.,* 123, 245
  – Punktualität (loser zwischennormlicher Bezug) *120 ff.,* 125, 227

Verfassungsbruch, innerer 115, 172, 182, 409 *(s. auch Normkonflikte [unüberbrückbare])*

Verfassungsgebung (s. Verfassungsrevision)

Verfassungsgerichtsbarkeit 625

Verfassungsrevision/-änderung 14 ff., 40 ff., *63 ff.,* 137 ff., 146, 153, 208, 218, 383 ff., 458, 539, 618, 635 *(s. auch Volksinitiative)*

Verfassungsrevisionsschranken
– Einheit der Form 67*,* 76 f., *78 f.,* 108 f., 192, 392
– Einheit der Materie 67, 76 f., *80 ff.,* 108 f., 192, 380, 392
– faktische Durchführbarkeit 67, 85, *87 ff.,* 90, 108 f., 392
– Jus cogens *(s. Völkerrecht)*

Vernehmlassungsverfahren
– Funktion *516*
– in der Gesetzgebung 52, 283, 306, 338, 510 ff., *515 ff.,* 519 ff., 541
– in der Verordnungsgebung 546, 551, 554, 566, *575 ff.,* 581 ff., 620
– Praxis zur vorläufigen Umsetzung *581 ff.,* 597 ff.

Veröffentlichung (s. Publikation)

Verordnung
– allgemeine Definition *422*
– Bundesratsverordnung (Exekutiv-/Regierungsverordnung)
  – Begriff 8, *424, 435*
  – gesetzesvertretende *426 f.,* 470 f., 556
  – gesetzesvollziehende (Vollzugsverordnung) *426 f., 432 f., 444 ff.,* 468 ff., 477, 556, 580
– Gerichtsverordnung 424
– Notverordnung 330, *353 ff.,* 376, 437, 445, 460, 562
– Parlamentsverordnung 21, 546, 423 (Fn. 838)
– Rechtsverordnung 8, 423 f., *442, 478*
– selbständige (insb.) 212 f., 216 f., 232, 268, 335, 354 ff., 376, 424, *428 ff., 436 ff.,* 557, 459 f., 470 f., 477 f., 483 f., 545, 560 ff., 596 ff., 625
  – Übersichtsgrafik 443
  – zur vorläufigen Umsetzung *(s. vorläufige Umsetzung)*
– unselbständige (insb.) 212, 217, *425 ff.,* 477, 488, 554 ff., 565 f., 570, 580, 599, 601
– Verordnungsarten *424 ff.*
– Verordnung der Bundesversammlung *(s. Parlamentsverordnung)*
– Verwaltungsverordnung 424, 442, 455 (Fn. 905)
– Vollzugsverordnung *(s. Verordnung, gesetzesvollziehend)*

Verordnungsgebung
– Verfahren, verwaltungsinternes
  – Ämterkonsultation *546 f., 549,* 551, 559, 598

  - Koredaktion *(s. Koredaktion)*
  - Kritik *554*
  - Redaktionsverfahren, verwaltungsinternes 547 f., *549 ff.,* 559 ff., 601
  - Mitberichtsverfahren *547, 551,* 559, 598
  - Verabschiedung 553, 559, 599
  - Vernehmlassung *(s. Vernehmlassungsverfahren)*

Verordnungskompetenz
- Vollzugskompetenz (Art. 182 Abs. 2 BV) 55, 416, 432 ff., *444 ff.,* 556
- Notverordnungskompetenz 330, *353 ff.,* 376, 437, 445, 460, 562

Verordnungsveto 574

Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV; s. vorläufige Umsetzung)

Völkerrecht
- zwingendes (jus cogens)
  - als Schranke der Verfassungsgebung *85 f.,* 109
  - Auslieferungs- und Ausschaffungsverbot (Non-Refoulement-Prinzip) 195
  - Folterverbot 194 f., 230
  - Sklavereiverbot 195
  - Verbot der Todesstrafe 194 f., 230
  - Verbot der Zwangsarbeit 195, 230
  - Vorrang des jus cogens *192 ff.*
- Verhältnis zum Landesrecht *198 ff. (s. auch Massgeblichkeitsgebot und Kollisionsrecht)*

Völkerrechtskonformität (s. Verfassungsauslegung)

Volksinitiative
- auf Teilrevision der Verfassung
  - Abstimmungsfrist 95
  - Ausschaffungsinitiative 43, *243 ff.,* 258, 290
  - Durchsetzungsinitiative 13 (Fn. 26), *290*
  - Form der allgemeinen Anregung *18,* 78 f., 109, 139, 281, *382 f.,* 385
  - Form des ausgearbeiteten Entwurfs 19 f., 63, *64 ff.,* 78 f., 97, 108, 110 f., 116, 121, 131, 137, 150, 218, 227, 242 f., 248 ff., 384, 392, 408, *618*
  - Initiative für Ernährungssicherheit 523
  - Gültigkeitsprüfung der Bundesversammlung 70, *76 ff.,* 193
  - Masseneinwanderungsinitiative 1, 8, 25, 35, 41 f., 46 f., *52 f.,* 58, 60, 98, 122, 227, 302, *305 f.,* 311 f., 322, 326, 333, 438, 441, 563, 567, 607, 609, 615, 624
  - Minarettinitiative 260, 270 f.
  - Minderinitiative 1, 8, 26, 35, 42, 46, 51, 54, 60, 72, 122, 296 f., 299, 301, 324 f., 332, *368 ff.,* 376, 400, 438, 440, 442, 501, 504, 541, 564, 567, 584, 588, 594, 596
  - Ungültigkeits- und Teilungültigkeitserklärung 70, *91 ff.,* 110, 193, 392
  - Zweitwohnungsinitiative 1, 8, 42, 46 f., 50, *55 ff.,* 60, 98, 122, 219, 243, *246 ff.,* 273, 275, *302 ff.,* 308 f., 311, 313, *314 ff.,* 318, 323, 333, 430, 437 ff., 441 ff., 447, 468, 472 f., 478, 501, 564, 567, 583, 587, 595, 634
  - 1. Augustinitiative 8, 27, 41 f., 46, 50, 54, 58, 60 f., 296 f., 299, *322,* 332, 438, 440, 442, 495 f., 567, 582, *586,* 589, 594 f., 622
- auf Totalrevision der Verfassung 14, *15,* 139 ff., 242, 322, 440, 462
- Funktion 69 f., *100 ff.,* 112, 144, 287, *607 ff.,* 617

Volksrechte (s. politische Rechte)
Volkswille 8, 124, *378 ff., 404 ff., 408 ff.,* 414 f. *(s. auch Verfassungsauslegung [historisch])*
Vorgabe zur vorläufige Umsetzung
– Normkriterien *30, 34 ff.*
Vorläufige Umsetzung
– Beweggründe der Initianten 79, 100 f., 107, 112, 143, 289, 330, 404, 508, *603 ff.,* 637
– Definiton *28 f.*
– Erlassverfahren *insb. 559 ff.,* 596 ff., 601 f.
– formelle Aspekte 498
– Gefahren 563, *617 ff.*
– Praxis
  – Bundesfeiertagsverordnung 50, 54, 61, 299, 332, 440, 442, 495 f., *582, 586,* 589, 595, 622
  – VegüV 51, 54, 61, 299, 324 f., 332, 334, *369 ff.,* 400, 438, 440, 442 f., 494, 496, 501, 504, 564, 567, 584, 588 ff., 593 ff., 600, 622
  – ZwVO 50, *55 ff.,* 61, 304, *314 ff.,* 323, 333, 400, 438 f., 441 ff., 446 f., 452, *471 ff.,* 493, 496, 501, 504, 564, 567 f., 583, 587, 589 f., 593 ff., 600, 632
– Rechtsschutz *490 ff., 503 ff. (s. auch Rechtsschutz)*
– Verordnungsart 28 ff., 54, 59, 232, *295 ff.,* 331, 364, 370 f., *434 ff.,* 567
Vorrang (s. Kollisionsregeln)

W

Wahl(en)
– kantonale 380
– National- und Ständerat 15, 286, *338,* 531, 537
Wahl- und Abstimmungsfreiheit 388, 403 *(s. auch politische Rechte)*
Werbe- und Wahlkampfmittel 104
Wiener Vertragsrechtskonvention (VRK) 152, *189,* 194, 229
Wirtschaftsfreiheit (s. Grundrechte)

Z

Zivilgesetzbuch (ZGB)
– Art. 1 ZGB 113, *128*
Zwangsarbeit, Verbot der (s. Völkerrecht)
Zweck (s. Verfassungauslegung)
Zweikammersystem 524 ff., *528 ff.,* 618 f., 635 *(s. auch Gesetzgebung sowie Bundesstaat)*
Zweitwohnungsinitiative (s. Volksinitiative)
Zweitwohnungsgesetz (ZWG) 55 f., 304, 309, 323, 441, 473, 541, 564, 583, 587, 632
Zweitwohnungsverordnung (ZWV) 323, 441, 583, 587, 632
Zweitwohnungsverordnung (ZwVO; s. vorläufige Umsetzung)

Anhänge

Anhang 1: Zustandegekommene Volksinitiativen

Nachfolgende Tabelle enthält sämtliche 333 bis März 2019 zustandegekommenen eidgenössischen Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung (chronologisch absteigend nach dem Datum der Einreichung). Die Namen, Reihenfolge und sonstige Daten zu den Volksinitiativen folgen der Auflistung auf der Homepage der Bundeskanzlei.[1254] Hervorgehoben sind *grau* die Volksinitiativen, die Vorgaben zu deren vorläufiger Umsetzung (VvUV) enthalten, *fett* diejenigen Volksinitiativen, die Volk und Stände in der Volksabstimmung angenommen haben (siehe beim Verfahrensstand) und *dunkelgrau* solche mit beiden Merkmalen.

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
1	Eidg. Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)»	Zustandegekommen am 25.09.2018	BBl 2018 5785	Art. 121b; Art. 197 Ziff. 12	–
2	Eidg. Volksinitiative «Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten»	Zustandegekommen am 18.07.2018	BBl 2018 4545	Art. 107a; Art. 197 Ziff. 12	**X**
3	Eidg. Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide»	Zustandegekommen am 25.06.2018	BBl 2018 3830	Art. 74 Abs. 2bis; Art. 197 Ziff. 12	**X**
4	Eidg. Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz»	Zustandegekommen am 28.02.2018	BBl 2018 1111	Art. 104 Abs. 1 Bst. a, Abs. 3 Bst. a, e und g sowie Abs. 4; Art. 197 Ziff. 12	–
5	Eidg. Volksinitiative «Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis-Initiative)»	Zustandegekommen am 17.01.2018	BBl 2018 217	Art. 96 Abs. 1; Art. 197 Ziff. 12	**X**
6	Eidg. Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»	Zustandegekommen am 29.11.2017	BBl 2017 7724	Art. 117c; Art. 197 Ziff. 12	**X**
7	Eidg. Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»	Zustandegekommen am 31.10.2017	BBl 2017 6893	Art. 39a; Art. 197 Ziff. 12	**X**
8	Eidg. Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»	Zustandegekommen am 11.10.2017	BBl 2017 6447	Art. 10a; Art. 197 Ziff. 12	–
9	Eidg. Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie»	Zustandegekommen am 02.08.2017	BBl 2017 5473	Art. 116 Abs. 3 und 4; Art. 197 Ziff. 12	**X**
10	Eidg. Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)»	Abstimmung am 10.02.2019 (Nichtannahme)	Erwahrung (Dokument in Vorbereitung	Art. 75 Abs. 4–7	–
11	Eidg. Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen»	Zustandegekommen am 15.11.2016	BBl 2016 8357	Art. 108 Abs. 1 und 5–8; Art. 197 Ziff. 12	**X**
12	Eidg. Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»	Zustandegekommen am 01.11.2016	BBl 2016 8107	Art. 101a	–
13	Eidg. Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»	Abstimmung am 25.11.2018 (Nichtannahme)	Erwahrung (Dokument in Vorbereitung)	Art. 5 Abs. 1 und 4; Art. 56a; Art. 190; Art.197 Ziff. 12	–
14	Eidg. Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle»	Abstimmung am 23.09.2018 (Nichtannahme)	BBl 2019 1311	Art. 104c; Art. 197 Ziff. 12	–

1254 Siehe Homepage der Bundeskanzlei der Schweizerischen Eidgenossenschaft, abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_3.html>.

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
15	Eidg. Volksinitiative «Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (Hornkuh-Initiative)»	Abstimmung am 25.11. 2018 (Nichtannahme)	Erwahrung (Dokument in Vorbereitung)	Art. 104 Abs. 3 Bst. b	–
16	Eidg. Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 23.09.2018 (Annahme)	BBl 2019 1311	Art. 88	–
17	Eidg. Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)	Abstimmung am 04.03.2018 (Nichtannahme)	BBl 2018 2761	Art. 93 Abs. 2–6; Art. 197 Ziff. 12	**X**
18	Eidg. Volksinitiative «Für krisensicheres Geld: Geldschöpfung allein durch die Nationalbank! (Vollgeld-Initiative)»	Abstimmung am 10.06.2018 (Nichtannahme)	BBl 2018 7755	Art. 99 und 99a; Art. 197, Ziff. 12	**X**
19	Eidg. Volksinitiative «Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)»	Abstimmung am 23.09.2018 (Nichtannahme)	BBl 2019 1311	Art. 104a; Art. 197 Ziff. 12	**X**
20	Eidg. Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»	Rückzug, andere Gründe, 13.12.2017	BBl 2018 215	Art. 121a; Art. 197 Ziff. 11	–
21	Eidg. Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 27.01.2017	BBl 2017 773	Art. 124a; Art. 196 Ziff. 12 (bzw. Art. 197 Ziff. 12)	–
22	Eidg. Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre»	Rückzug, andere Gründe, 09.01.2018	BBl 2018 261	Art. 13; Art. 197 Ziff. 11	**X**
23	Eidg. Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit»	Rückzug, direkter Gegenentwurf, 14.03.2017	BBl 2017 2495	Art. 104a; Art. 197 Ziff. 11	–
24	Eidg. Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!»	Abstimmung am 28.02.2016 (Nichtannahme)	BBl 2016 3715	Art. 98a; Art. 197 Ziff. 10	**X**
25	Eidg. Volksinitiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung»	Abstimmung am 05.06.2016 (Nichtannahme)	BBl 2016 6779	Art. 86, Abs. 2^{bis}, 3, 3^{bis} Einleitungssatz, 4, 5 und 6	–
26	Eidg. Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV»	Abstimmung am 25.09.2016 (Nichtannahme)	BBl 2017 371	Art. 197 Ziff. 10	–
27	Eidg. Volksinitiative «Schutz vor Sexualisierung in Kindergarten und Primarschule»	Rückzug, andere Gründe, 29.06.2015	BBl 2015 5685	Art. 11 Abs. 3–7	–
28	Eidg. Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen»	Abstimmung am 05.06.2016 (Nichtannahme)	BBl 2016 6779	Art. 110a	–
29	Eidg. Volksinitiative «Pro Service public»	Abstimmung am 05.06.2016 (Nichtannahme)	BBl 2016 6779	Art. 43b	–
30	Eidg. Volksinitiative «Für eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung (Stromeffizienz-Initiative)	Rückzug, andere Gründe, 06.10.2016	BBl 2016 7923	89a; Art. 197 Ziff. 9	–
31	Eidg. Volksinitiative «Rettet unser Schweizer Gold (Gold-Initiative)»	Abstimmung am 30.11.2014 (Nichtannahme)	BBl 2015 1813	Art. 99a; Art. 197 Ziff. 9	–
32	Eidg. Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)»	Abstimmung am 14.06.2015 (Nichtannahme)	BBl 2015 6313	Art. 112 Abs. 3 Bst. a^{bis}; Art. 129a; Art. 197 Ziff. 9	**X**
33	Eidg. Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)»	Abstimmung am 28.02.2016 (Nichtannahme)	BBl 2016 3715	Art. 197 Ziff. 9	–
34	Eidg. Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer»	Abstimmung am 08.03.2015 (Nichtannahme)	BBl 2015 3475	Art. 130a; Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. e^{bis}; Art. 197 Ziff. 9	**X**
35	Eidg. Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)»	Abstimmung am 27.11.2016 (Nichtannahme)	BBl 2017 1525	Art. 90; Art. 197 Ziff. 9	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
36	Eidg. Volksinitiative «Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen»	Abstimmung am 08.03.2015 (Nichtannahme)	BBl 2015 3475	Art. 116 Abs. 2 zweiter Satz	–
37	Eidg. Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe»	Abstimmung am 28.02.2016 (Nichtannahme)	BBl 2016 3715	Art. 14 Abs. 2	–
38	Eidg. Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen»	Abstimmung am 30.11.2014 (Nichtannahme)	BBl 2015 1813	Art. 73a; Art. 197 Ziff. 9	–
39	Eidg. Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)»	Abstimmung am 30.11.2014 (Nichtannahme)	BBl 2015 1813	Art. 127 Abs. 2bis; Art. 197 Ziff. 9	**X**
40	Eidg. Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)»	Abstimmung am 25.09.2016 (Nichtannahme)	BBl 2017 371	Art. 94a; Art. 197 Ziff. 8	–
41	Eidg. Volksinitiative «Für eine öffentliche Krankenkasse»	Abstimmung am 28.09.2014 (Nichtannahme)	BBl 2014 9439	Art. 117 Abs. 3 und 4; Art. 197 Ziff. 8	–
42	Eidg. Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 09.02.2014	BBl 2014 4117 / AS 2014 1391	Art. 121; Art. 121a; Art. 197 Ziff. 9	**X**
43	Eidg. Volksinitiative «Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)»	Abstimmung am 18.05.2014 (Nichtannahme)	BBl 2014 6349	Art. 110a; Art. 197 Ziff. 8	**X**
44	Eidg. Volksinitiative «Stipendieninitiative»	Abstimmung am 14.06.2015 (Nichtannahme)	BBl 2015 6313	Art. 66; Art. 197 Ziff. 8	**X**
45	Eidg. Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht»	Abstimmung am 22.09.2013 (Nichtannahme)	BBl 2013 8789	Art. 59; Art. 197 Ziff. 8	**X**
46	Eidg. Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!»	Abstimmung am 28.09.2014 (Nichtannahme)	BBl 2014 9439	Art. 130 Abs. 1bis; Art. 197 Ziff. 8	**X**
47	Eidg. Volksinitiative «Neue Arbeitsplätze dank erneuerbaren Energien (Cleantech-Initiative)»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 25.10.2013	BBl 2013 8493	Art. 89 Abs. 1bis, 2bis und 3; Art. 197 Ziff. 8	–
48	Eidg. Volksinitiative «Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen»	Abstimmung am 24.11.2013 (Nichtanname)	BBl 2014 1773	Art. 129 Abs. 4	–
49	Eidg. Volksinitiative «Volkswahl des Bundesrates»	Abstimmung am 09.06.2013 (Nichtannahme)	BBl 2013 6613	Art. 136 Abs. 2; Art. 168 Abs. 1; Art. 175 Abs. 2–7	–
50	Eidg. Volksinitiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung»	Abstimmung am 09.02.2014	BBl 2014 4117	Art. 117 Abs. 3; Art. 197 Ziff. 8	–
51	Eidg. Volksinitiative «Schutz vor Rasern»	Rückzug, andere Gründe, 02.11.2012	BBl 2012 9227	Art. 123 c	–
52	Eidg. Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 18.05.2014	BBl 2014 6349 / AS 2014 2771	Art. 123c	–
53	Eidg. Volksinitiative «1:12 – Für gerechte Löhne»	Abstimmung am 24.11.2013 (Nichtanname)	BBl 2014 1773	Art. 110a; Art. 197 Ziff. 8	**X**
54	Eidg. Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr»	Rückzug, direkter Gegenentwurf, 01.07.2013	BBl 2013 6518	Art. 81a; Art. 86 Abs. 3, 3ter, 4 und 5; Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. c; Art. 197 Ziff. 8	–
55	Eidg. Volksinitiative «Für eine starke Post»	Rückzug, andere Gründe, 10.09.2012	BBl 2012 8083	Art. 92 Abs. 3–5	–
56	Eidg. Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen»	Abstimmung am 23.09.2012 (Nichtannahme)	BBl 2013 1135	Art. 118a; Art. 197 Ziff. 8	**X**
57	Eidg. Volksinitiative «Ja zur Hausarztmedizin»	Rückzug, direkter Gegenentwurf 02.10.2013	BBl 2013 7989	Art. 118b	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
58	Eidg. Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls»	Rückzug, direkter Gegententwurf 12.10.2011	BBl 2011 7991	Art. 106; Art. 106a; Art. 106b	–
59	Eidg. Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)»	Abstimmung am 17.06.2012 (Nichtannahme)	BBl 2012 7685	Art. 140 Abs. 1 Bst. d	–
60	Eidg. Volksinitiative «6 Wochen Ferien für alle»	Abstimmung am 11.03.2012 (Nichtannahme)	BBl 2012 6623	Art. 110 Abs. 4; Art. 197 Ziff. 8	**X**
61	Eidg. Volksinitiative «Gegen neue Kampfflugzeuge»	Rückzug, andere Gründe, 28.02.2011	BBl 2011 2297	Art. 197 Ziff. 8 zu Art. 60	–
62	Eidg. Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt»	Abstimmung am 13.02.2011 (Nichtannahme)	BBl 2011 3789	Art. 107 Sachüberschrift und Abs. 1; Art. 118a	–
63	Eidg. Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter»	Abstimmung am 23.09.2012 (Nichtannahme)	BBl 2013 1135	Art. 108b; Art. 197 Ziff. 8	–
64	Eidg. Volksinitiative «Eigene vier Wände dank Bausparen»	Abstimmung am 17.06.2012 (Nichtannahme)	BBl 2012 7685	Art. 108a; Art. 197 Ziff. 8	–
65	Eidg. Volksinitiative «jugend + musik»	Rückzug, direkter Gegenentwurf 25.03.2012	BBl 2012 4609	Art. 67a	–
66	Eidg. Volksinitiative «für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)»	Abstimmung am 11.03.2012 (Nichtannahme)	BBl 2012 6623	Art. 129a; Art. 129b; Art. 197 Ziff. 8	–
67	Eidg. Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 13.10.2011	BBl 2011 8071	Art. 82a; Art. 197 Ziff. 8	**X**
68	Eidg. Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 30.04.2013	BBl 2013 5798	Art. 75; Art. 197 Ziff. 8	–
69	Eidg. Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten»	Abstimmung / **Inkrafttreten** 29.11.2009	BBl 2010 3437 / AS 2010 2161	Art. 72 Abs. 3	–
70	Eidg. Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)»	Abstimmung am 28.11.2010 (Nichtannahme)	BBl 2011 2771	Art. 129 Abs. 2^{bis}; Art. 197 Ziff. 8 und 9	**X**
71	Eidg. Volksinitiative «für ein gesundes Klima»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 13.04.2012	BBl 2012 5640	Art. 89a	–
72	Eidg. Volksinitiative «gegen die Abzockerei»	Abstimmung / **Inkrafttreten** 03.03.2013	BBl 2013 3129 / AS 2013 1303	Art. 95 Abs. 3; Art. 197 Ziff. 10	**X**
73	Eidg. Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 28.11.2010	BBl 2011 2771 / AS 2011 1199	Art. 121 Abs. 3–6; Art. 197 Ziff. 8	–
74	Eidg. Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 11.03.2012	BBl 2012 6623 / AS 2012 3627	Art. 75b; Art. 197 Ziff. 9	**X**
75	Eidg. Volksinitiative «gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 06.10.2009	BBl 2009 7391	Art. 75 Abs. 4; Art. 197 Ziff. 8	**X**
76	Eidg. Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten»	Abstimmung am 29.11.2009 (Nichtannahme)	BBl 2010 3437	Art. 107 Abs. 3; Art. 107a; Art. 197 Ziff. 8	–
77	Eidg. Volksinitiative «Gegen Tierquälerei und für einen besseren Rechtsschutz der Tiere (Tierschutzanwalt-Initiative)»	Abstimmung am 07.03.2010 (Nichtannahme)	BBl 2010 2625	Art. 80 Abs. 4 und 5	–
78	Eidg. Volksinitiative «Lebendiges Wasser (Renaturierungs-Initiative)	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 13.05.2010	BBl 2010 4157	Art. 76a; Art. 197 Ziff. 6	X
79	Eidg. Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!»	Abstimmung am 30.11.2008 (Nichtannahme)	BBl 2009 605	Art. 30a; Art. 197 Ziff. 2	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
80	Eidg. Volksinitiative «für ein flexibles AHV-Alter»	Abstimmung am 30.11.2008 (Nichtannahme)	BBl 2009 605	Art. 112 Abs. 2 Bst. e; Art. 197 Ziff. 6	–
81	Eidg. Volksinitiative «für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 30.11.2008	BBl 2009 605 / AS 2009 471	Art. 123b	–
82	Eidg. Volksinitiative «für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz»	Abstimmung am 30.11.2008 (Nichtannahme)	BBl 2009 605	Art. 105a	–
83	Eidg. Volksinitiative «für demokratische Einbürgerungen»	Abstimmung am 01.06.2008 (Nichtannahme)	BBl 2008 6161	Art. 38 Abs. 4	–
84	Eidg. Volksinitiative «Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten»	Abstimmung am 24.02.2008 (Nichtannahme)	BBl 2008 2781	Art. 74a	–
85	Eidg. Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald»	Rückzug, andere Gründe, 26.03.2008	BBl 2008 2581	Art. 77	–
86	Eidg. Volksinitiative «Ja zur Komplementärmedizin»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 17.05.2009	BBl 2009 7541	Art. 118a	–
87	Eidg. Volksinitiative «Für eine soziale Einheitskrankenkasse»	Abstimmung am 11.03.2007 (Nichtannahme)	BBl 2007 3229	Art. 117 Abs.3; Art. 197 Ziff. 2	–
88	Eidg. Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»	Abstimmung am 01.06.2008 (Nichtannahme)	BBl 2008 6161	Art. 34 Abs. 3 und 4	–
89	Eidg. Volksinitiative «für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 01.06.2008	BBl 2008 6161	Art. 117a; Art. 197 Ziff. 2	**X**
90	Eidg. Volksinitiative «für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 27.11.2005	BBl 2006 1061 / AS 2006 89	Art. 197 Ziff. 2	–
91	Eidg. Volksinitiative «Für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz – Ja!)»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 10.01.2006	BBl 2006 355	Art. 80	–
92	Eidg. Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 09.05.2006	BBl 2006 4447	Art. 116 Abs. 2; Art. 116 a; Art. 196; Art. 197	**X**
93	Eidg. Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV»	Abstimmung am 24.09.2006 (Nichtannahme)	BBl 2006 9455	Art. 99 Abs. 4, Art. 197	–
94	Eidg. Volksinitiative «Postdienste für alle»	Abstimmung am 26.09.2004 (Nichtannahme)	BBl 2004 6641	Art. 92 Abs. 3 und 4	–
95	Eidg. Volksinitiative «Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 08.02.2004	BBl 2004 2199	Art. 81 Abs. 2; Art. 84 Abs. 3 zweiter Satz; Art. 197	–
96	Eidg. Volksinitiative «Tiere sind keine Sachen!»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 25.10.2002	BBl 2002 7125	Art. 79a	–
97	Eidg. Volksinitiative «gegen Asylrechtsmissbrauch»	Abstimmung am 24.11.2002 (Nichtannahme)	BBl 2003 726	Art. 121 Abs. 1a; Art. 197	**X**
98	Eidg. Volksinitiative «Ueberschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds (Goldinitiative)»	Abstimmung am 22.09.2002 (Nichtannahme)	BBl 2002 7821	Art. 99 Abs. 3a	–
99	Eidg. Volksinitiative «für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 21.01.2003	BBl 2003 494	Art. 79a	–
100	Eidg. Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 08.02.2004	BBl 2004 2199 / AS 2004 2341	Art. 65^{bis}	–
101	Eidg. Volksinitiative «für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 03.03.2002	BBl 2002 3690 / AS 2002 885	UeBest Art. 24	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
102	Eidg. Volksinitiative «für Mutter und Kind – für den Schutz des ungeborenen Kindes und für die Hilfe an seine Mutter in Not»	Abstimmung am 02.06.2002 (Nichtannahme)	BBl 2002 5117	Art. 4bis; UeBest. Art. 24	–
103	Eidg. Volksinitiative «für eine Kapitalgewinnsteuer»	Abstimmung am 02.12.2001 (Nichtannahme)	BBl 2002 1209	Art. 41ter Abs. 1ter und Abs. 5bis, UeBst. Art. 8quater	X
104	Eidg. Volksinitiative «für eine kürzere Arbeitszeit»	Abstimmung am 03.03.2002 (Nichtannahme)	BBl 2002 3690	Art. 34a; UeBest. Art. 24	–
105	Eidg. Volksinitiative «für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)»	Abstimmung am 18.05.2003 (Nichtannahme)	BBl 2003 5164	Art. 34ter a; UeBest Art. 24	X
106	Eidg. Volksinitiative «Strom ohne Atom – Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke (Strom ohne Atom)»	Abstimmung am 18.05.2003 (Nichtannahme)	BBl 2003 5164	Art. 24decies; UeBst. Art. 24	X
107	Eidg. Volksinitiative «MoratoriumPlus – Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos (MoratoriumPlus)»	Abstimmung am 18.05.2003 (Nichtannahme)	BBl 2003 5164	Art. 24quinquies Abs. 3; Art. 24octies Abs. 3 Bst. c; UeBst. Art. 25	–
108	Eidg. Volksinitiative «Solidarität schafft Sicherheit: Für einen freiwilligen Zivilen Friedensdienst (ZFD)»	Abstimmung am 02.12.2001 (Nichtannahme)	BBl 2002 1209	Art. 8bis; UeBst Art. 25	–
109	Eidg. Volksinitiative «Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee»	Abstimmung am 02.12.2001 (Nichtannahme)	BBl 2002 1209	Art. 17; Art. 18; UeBst Art. 24	–
110	Eidg. Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte»	Abstimmung am 18.05.2003 (Nichtannahme)	BBl 2003 5164	Art. 4bis	–
111	Eidg. Volksinitiative «Gesundheit muss bezahlbar bleiben (Gesundheitsinitiative)»	Abstimmung am 18.05.2003 (Nichtannahme)	BBl 2003 5164	Art. 34bis; UeBst Art. 24; Art. 25	**X**
112	Eidg. Volksinitiative «für eine sichere und gesundheitsfördernde Arzneimittel-Versorgung (Arzneimittel-Initiative)»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 17.01.2001	BBl 2001 191	Art. 69bis Abs. 1bis	–
113	Eidg. Volksinitiative «für mehr Verkehrssicherheit durch Tempo 30 innerorts mit Ausnahmen (Strassen für alle)»	Abstimmung am 04.03.2001 (Nichtannahme)	BBl 2001 2025	Art. 37 bis Abs. 3; UeBst Art. 24	–
114	Eidg. Volksinitiative «für tiefere Spitalkosten»	Abstimmung am 26.11.2000 (Nichtannahme)	BBl 2001 1141	Art. 34bis Abs. 2; UeBst Art. 24	–
115	Eidg. Volksinitiative «für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre (Sonntags-Initiative)»	Abstimmung am 18.05.2003 (Nichtannahme)	BBl 2003 5164	Art. 24	–
116	Eidg. Volksinitiative «für tiefere Arzneimittelpreise»	Abstimmung am 04.03.2001 (Nichtannahme)	BBl 2001 2025	*Art. 34bis Abs. 3; UeBest. Art. 24*	–
117	Eidg. Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)»	Abstimmung am 12.03.2000 (Nichtannahme)	BBl 2000 2990	*Art. 121 Abs. 6; UeBest. Art. 24*	–
118	Eidg. Volksinitiative «für eine freie Arzt- und Spitalwahl»	Rückzug, andere Gründe, 24.07.2001	BBl 2001 3411	Art. 34bis Abs.3	–
119	Eidg. Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)»	Abstimmung am 26.11.2000 (Nichtannahme)	BBl 2001 1141	Art. 23	–
120	Eidg. Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)»	Abstimmung am 24.09.2000 (Nichtannahme)	BBl 2001 183	Art. 89ter	–
121	Eidg. Volksinitiative «Ja zu fairen Mieten»	Abstimmung am 18.05.2003 (Nichtannahme)	BBl 2003 5164	Art. 34septies Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 1bis	**X**
122	Eidg. Volksinitiative «Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 24.10.2000	BBl 2000 5352	Art. 37quater	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
123	Eidg. Volksinitiative «Ja zu Europa!»	Abstimmung am 04.03.2001 (Nichtannahme)	BBl 2001 2025	Art. 23; 24; 25	–
124	Eidg. Volksinitiative «gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich (Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative)»	Rückzug, andere Gründe, 06.03.2000	BBl 2000 1591	Art. 41ter Abs. 3; UeBest. Art. 8 Abs. 2 Bst.b Ziff. 5bis	–
125	Eidg. Volksinitiative «für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!»	Abstimmung am 02.12.2001 (Nichtannahme)	BBl 2002 1209	Art. 41^{quater}; Art. 24	–
126	Eidg. Volksinitiative «für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann»	Abstimmung am 26.11.2000 (Nichtannahme)	BBl 2001 1141	Art. 34^{quater} Abs. 8; UeBest. Art. 23	**X**
127	Eidg. Volksinitiative «für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen»	Abstimmung am 26.11.2000 (Nichtannahme)	BBl 2001 1141	Art. 34^{quater} Abs. 2 sechster und siebter Satz	–
128	Eidg. Volksinitiative «für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen (Verkehrshalbierungs-Initiative)»	Abstimmung am 12.03.2000 (Nichtannahme)	BBl 2000 2990	Art. 37bis Abs. 1bis, Abs. 2 zweiter, dritter und vierter Satz und Abs. 3; UeBest. Art. 23	**X**
129	Eidg. Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung»	Abstimmung am 24.09.2000 (Nichtannahme)	BBl 2001 183	Art. 69^{quater}; 69^{quinquies}; Art. 70bis; UeBest. Art. 21	–
130	Eidg. Volksinitiative «für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters»	Abstimmung am 27.09.1998 (Nichtannahme)	BBl **1998** 5529	Art. 23	–
131	Eidg. Volksinitiative «für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)»	Rückzug, direkter Gegenentwurf, Abstimmung dazu am 24.09.2000	BBl 2001 183	Art. 24^{octies} Abs. 6; UeBest. Art. 21	**X**
132	Eidg. Volksinitiative «für einen Solar-Rappen (Solar-Initiative)»	Abstimmung am 24.09.2000 (Nichtannahme)	BBl 2001 183	Art. 24^{octies} Abs. 5; UeBest. Art. 20	**X**
133	Eidg. Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)»	Abstimmung am 12.03.2000 (Nichtannahme)	BBl 2000 2990	Art. 4 Abs. 2, 4. und 5. Satz; Art. 73 Abs. 1bis und 2; Art. 80 Abs. 1, 2. und 3. Satz und Abs. 2; Art. 95; Art. 107; Art. 20; Art. 21	–
134	Eidg. Volksinitiative «für eine vernünftige Drogenpolitik»	Abstimmung am 29.11.1998 (Nichtannahme)	BBl **1999** 1092	Art. 32^{septies}, Art. 32^{octies} Abs. 1–3, UeBest. Art. 20	–
135	Eidg. Volksinitiative «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe»	Abstimmung am 27.09.1998 (Nichtannahme)	BBl **1998** 5529	Art. 31^{octies}	–
136	Eidg. Volksinitiative «EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!»	Abstimmung am 08.06.1997 (Nichtannahme)	BBl **1997** IV 356	UeBest. Art. 20	–
137	Eidg. Volksinitiative «zum Schutze des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung [FMF])»	Abstimmung am 12.03.2000 (Nichtannahme)	BBl 2000 2990	Art. 24^{decies} Abs. 2 Bst. c und g	–
138	Eidg. Volksinitiative «zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulationen (Gen-Schutz-Initiative)»	Abstimmung am 07.06.1998 (Nichtannahmen)	BBl **1998** 4363	Art. 24^{decies}	–
139	Eidg. Volksinitiative «Wohneigentum für alle»	Abstimmung am 07.02.1999 (Nichtannahme)	BBl **1999** 2912	Art. 34^{octies}; UeBest. Art. 20	–
140	Eidg. Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung»	Abstimmung 01.12.1996 (Nichtannahme)	BBl 1997 I 996	Art. 69ter Abs. 2 Bst. d und Abs. 3 und 4; UeBest. Art. 21	**X**
141	Eidg. Volksinitiative «für unsere Zukunft im Herzen Europas»	Rückzug, andere Gründe, 10.06.1997	BBl **1997** III 869	Art. 20–22	–
142	Eidg. Volksinitiative «zur Abschaffung der direkten Bundessteuer»	Rückzug, andere Gründe, 10.12.1996	BBl **1996** V 1023	Keine Artikelangabe	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
143	Eidg. Volksinitiative «Jugend ohne Drogen»	Abstimmung am 28.09.1997 (Nichtannahme)	BBl **1997** IV 1256	Art. 68bis	–
144	Eidg. Volksinitiative «für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr»	Abstimmung am 08.06.1997 (Nichtannahme)	BBl **1997** IV 356	Art. 40bis; Art. 41 Abs. 2–4	–
145	Eidg. Volksinitiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik»	*vom Parlament ungültig erklärt* 20.06.1995	BBl **1995** III 570	Art. 23 UeBest.	–
146	Eidg. Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik»	*vom Parlament ungültig erklärt* 14.03.1996	BBl 1996 I 1355	Art. 69^{quater}; UeBest. Art. 20	**X**
147	Eidg. Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge»	Abstimmung am 06.06.1993 (Nichtannahme)	BBl **1993** II 1435	UeBest. Art. 20	–
148	Eidg. Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 09.06.1996	BBl 1996 III 917	Art. 31bis Abs. 3 Bst b und Abs. 6	–
149	Eidg. Volksinitiative «S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei»	Abstimmung am 07.06.1998 (Nichtannahme)	BBl **1998** 4336	Art. 65bis	–
150	Eidg. Volksinitiative «zum Ausbau von AHV und IV»	Abstimmung am 25.06.1995 (Nichtannahme)	BBl 1995 III 1213	Art. 34^{quater} Abs. 2 und 3; UeBest. Art. 20	**X**
151	Eidg. Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär»	Abstimmung am 06.06.1993 (Nichtannahme)	BBl **1993** II 1434	Art. 22 Abs. 3 und 4; UeBest. Art. 20	–
152	Eidg. Volksinitiative «zur Abschaffung der Tierversuche»	Abstimmung am 07.03.1993 (Nichtannahme)	BBl **1993** I 1591	Art. 25ter; UeBest. Art. 20	–
153	Eidg. Volksinitiative «für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag (‹1. August-Initiative›)»	Abstimmung am 26.09.1993 / **Inkrafttreten** am 01.07.1994	BBl 1993 IV 266 / AS 1993 3041	Art. 116bis; Art. 20 UeBest	**X**
154	Eidg. Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 20.04.1994	BBl **1994** II 696 / AS 1994 1101	Art. 36^{quater}; UeBest. Art. 20	–
155	Eidg. Volksinitiative «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 12.03.1995	BBl 1995 II 1362	Art. 31^{octies}	–
156	Eidg. Volksinitiative «zur Verminderung der Tabakprobleme»	Abstimmung am 28.11.1993 (Nichtannahme)	BBl **1994** I 467	Art. 32^{sexies} und UeBest.	–
157	Eidg. Volksinitiative «zur Verminderung der Alkoholprobleme»	Abstimmung am 28.11.1993 (Nichtannahme)	BBl **1994** I 466	Art. 32^{quinquies} und UeBest.	–
158	Eidg. Volksinitiative «für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge»	Rückzug, andere Gründe, 05.07.1994	BBl **1994** III 767	Form der allgemeinen Anregung	–
159	Eidg. Volksinitiative «für den Ausstieg aus der Atomenergie»	Abstimmung am 23.09.1990 (Nichtannahme)	BBl **1991** I 312	Art. 24^{quinquies} Abs. 3–5	–
160	Eidg. Volksinitiative «zur Ueberwachung der Preise und der Kreditzinsen»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 03.09.1991	BBl 1991 III 1265	Art. 31^{septies} Abs. 2–4	–
161	Eidg. Volksinitiative «für einen autobahnfreien Kanton Jura»	zrückgezogen, andere Gründe, 21.11.1989	BBl **1989** III 1485	Art. 36bis Abs. 10	–
162	Eidg. Volksinitiative «für eine freie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil»	Abstimmung am 01.04.1990 (Nichtannahme)	BBl **1990** II 1033	Art. 36bis Abs. 9	–
163	Eidg. Volksinitiative «für ein autobahnfreies Knonauer Amt»	Abstimmung am 01.04.1990 (Nichtannahme)	BBl **1990** II 1032	Art. 36bis Abs. 8	–
164	Eidg. Volksinitiative «für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon»	Abstimmung am 01.04.1990 (Nichtannahme)	BBl **1990** II 1031	Art. 36bis Abs.7	–
165	Eidg. Volksinitiative «Stopp dem Atomkraftwerkbau (Moratorium)»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 23.09.1990	BBl 1991 I 309 / AS **1991** I 247	UeBest Art. 19	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
166	Eidg. Volksinitiative «gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie beim Menschen»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 17.05.1992	BBl 1992 V 456	Art. 24^{octies}; Art. 24^{novies}	–
167	Eidg. Volksinitiative «für ehe- und familiengerechtere Bundessteuern»	Rückzug, andere Gründe, 29.08.1990	BBl **1990** III 357	Art. 41ter Abs. 5 Bst. c durch einen 4. Satz; UeBest. Art. 8	–
168	Eidg. Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)»	Abstimmung am 16.02.1992 (Nichtannahme)	BBl **1992** III 725	Art. 25ter; Art. 25bis Abs. 2 Bst.d; UeBest Art. 19	–
169	Eidg. Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik»	Abstimmung am 26.11.1989 (Nichtannahme)	BBl **1990** I 249	Art. 17; Art. 18; UeBest. Art. 19, Aufhebung von Art. 13, 15 Satz 2, 19–22, 34ter Abs.1 Bst. d, 42 Bst. c, 85 Ziff. 9; Art. 102; UeBest Art. 1 Abs. 1 und 3; Art. 6	–
170	Eidg. Volksinitiative «zur Abschaffung der Autobahn-Vignette»	Abstimmung am 09.07.1990 (Nichtannahme)	BBl **1990** II 1535	UeBest. Art. 18	–
171	Eidg. Volksinitiative «zur Abschaffung der Schwerverkehrsabgabe»	Rückzug, andere Gründe, 09.07.1990	BBl **1990** II 1535	UeBest. Art. 17	–
172	Eidg. Volksinitiative «für eine gesunde Krankenversicherung»	Abstimmung am 04.12.1994 (Nichtannahme)	BBl **1995** I 278	Art. 34bis	–
173	Eidg. Volksinitiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!»	Abstimmung am 01.04.1990 (Nichtannahme)	BBl **1990** II 1030	Art. 36^{quater}	–
174	Eidg. Volksinitiative «zur Förderung des öffentlichen Verkehrs»	Abstimmung am 03.03.1991 (Nichtannahme)	BBl **1991** II 646	Art. 26 Abs. 2–5, Art. 36 Abs. 1, 1.Satz; UeBest. Art.19	–
175	Eidg. Volksinitiative «für eine finanziell tragbare Krankenversicherung (Krankenkassen-initiative)»	Abstimmung am 16.02.1992 (Nichtannahme)	BBl **1992** III 724	Art. 34bis Abs. 3–7; UeBest Art. 20	–
176	Eidg. Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung»	Abstimmung am 04.12.1988 (Nichtannahme)	BBl **1989** I 233	Art. 69ter und UeBest.	–
177	Eidg. Volksinitiative «für ein naturnahes Bauern – gegen Tierfabriken (Kleinbauern-Initiative)»	Abstimmung am 04.06.1989 (Nichtannahme)	BBl **1989** II 1107	Art. 31^{octies}	–
178	Eidg. Volksinitiative «pro Tempo 130/100»	Abstimmung am 26.11.1989 (Nichtannahme)	BBl **1990** I 250	Art. 37bis Abs. 3	–
179	Eidg. Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer»	Abstimmung am 17.05.1992 (Nichtannahme)	BBl 1992 V 459	Art. 24^{octies} und UeBest.	**X**
180	Eidg. Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit»	Abstimmung am 04.12.1988 (Nichtannahme)	BBl **1989** I 232	Art. 34ter Abs. 3; UeBest. Art. 19	–
181	Eidg. «Konsumentenschutz-Initiative»	Rückzug, andere Gründe, 26.04.1988	BBl **1988** II 619	Art. 31^{octies} und UeBest.	–
182	Eidg. Volksinitiative «zum Schutz der Moore – Rothenthurm-Initiative»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 06.12.1987	BBl 1988 I 572 / AS 1988 352	Art. 24^{sexies} Abs. 5 und UeBest.	–
183	Eidg. «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation»	Abstimmung am 04.12.1988 (Nichtannahme)	BBl 1989 I 231	Art. 22$^{ter;}$ Art. 22^{quater} und UeBest.	–
184	Eidg. Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)»	Abstimmung am 05.04.1987 (Nichtannahme)	BBl **1987** II 822	Art. 89 Abs. 2	–
185	Eidg. Volksinitiative «für den Ausgleich der kalten Progression»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 16.01.1984	BBl **1984** I 41	UeBest. Art. 8 Abs. 5 und 6	–
186	Eidg. Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen»	Abstimmung am 12.06.1988 (Nichtannahme)	BBl **1988** III 465	Art. 34^{quater} Abs. 2, nach Satz 5, und UeBest.	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
187	Eidg. Volksinitiative «betreffend Treibstoffzölle und deren Zweckbindung»	Rückzug, andere Gründe, 31.08.1984	BBl **1984** II 1362	Art. 36bis Abs. 4 und 5; UeBest. Art. 18	–
188	Eidg. Volksinitiative «für eine gerechte Belastung des Schwerverkehrs (Schwerverkehrsabgabe)»	Abstimmung am 07.12.1986 (Nichtannahme)	BBl 1987 I 475	Art. 36^{quater}; UeBest. Art. 16	**X**
189	Eidg. Volksinitiative «für die Rettung des Simmentals vor Nationalstrassen»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 15.12.1986	BBl **1987** I 74	Art. 36bis Abs. 1bis	–
190	Eidg. Volksinitiative «für eine gesicherte Berufsbildung und Umschulung»	Abstimmung am 28.09.1986 (Nichtannahme)	BBl **1986** III 900	Art. 34^{octies}	–
191	Eidg. Volksinitiative «für Mieterschutz»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 07.12.1986	BBl 1987 I 474	Art. 34^{septies} Abs. 2–5	–
192	Eidg. Volksinitiative «für eine sichere, sparsame und umweltgerechte Energieversorgung»	Abstimmung am 23.09.1984 (Nichtannahme)	BBl **1984** III 902	Art. 24^{octies}	–
193	Eidg. Volksinitiative «für eine Zukunft ohne weitere Atomkraftwerke»	Abstimmung am 23.09.1984 (Nichtannahme)	BBl **1984** III 901	Art. 24^{quinquies} Abs. 3–5	–
194	Eidg. Volksinitiative «Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 25.04.1988	BBl **1988** II 618	Art. 34^{octies}	–
195	Eidg. Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion»	Abstimmung am 01.12.1985 (Nichtannahme)	BBl **1986** I 686	Art. 25ter	–
196	Eidg. «Kulturinitiative»	Abstimmung am 28.09.1986 (Nichtannahme)	BBl 1986 III 899	Art. 27^{octies}	–
197	Eidg. Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahrbeginns»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 22.09.1985	BBl 1985 II 1435	Art. 27bis Abs.4	–
198	Eidg. Volksinitiative «zur Sicherung der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und gegen das Ladensterben»	Rückzug, andere Gründe, 10.08.1983	BBl **1983** III 389	Form der allgemeinen Anregung	–
199	Eidg. Volksinitiative «zur Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 02.12.1984	BBl 1985 I 276	Art. 64ter	–
200	Eidg. Volksinitiative «Recht auf Leben»	Abstimmung am 09.06.1985 (Nichtannahme)	BBl 1985 II 677	Art. 54bis	–
201	Eidg. Volksinitiative «für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft»	Abstimmung am 12.02.1984 (Nichtannahme)	BBl **1985** I 277	Art. 34^{quinquies} Abs. 3–9	–
202	Eidg. Volksinitiative «für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises»	Abstimmung am 26.02.1984 (Nichtannahme)	BBl **1984** I 1357	Art. 18bis	–
203	Eidg. Volksinitiative «gegen den Ausverkauf der Heimat»	Abstimmung am 20.05.1984 (Nichtannahme)	BBl **1984** II 991	Art. 22^{quinquies}	–
204	Eidg. Volksinitiative «gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht»	Abstimmung am 20.05.1984 (Nichtannahme)	BBl **1984** II 990	Art. 31^{quater} Abs. 3–6	–
205	Eidg. Volksinitiative «für eine Verlängerung der bezahlten Ferien»	Abstimmung am 10.03.1985 (Nichtannahme)	BBl **1985** I 1553	Art. 34^{octies}	–
206	Eidg. Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise»	Abstimmung / **Inkrafttreten** am 28.11.1982	BBl **1983** I 928 / AS 1983 240	Art. 31^{septies}	–
207	Eidg. Volksinitiative «gegen übermässige Futtermittelimporte und Tierfabriken sowie für bestmögliche Nutzung des einheimischen Bodens»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 28.10.1983	BBl **1983** IV 197	Art. 23ter	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
208	Eidg. Volksinitiative «zur Absicherung der Rechte der Konsumenten»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 14.06.1981	BBl 1981 II 1268	Art. 34^{decies}	–
209	Eidg. Volksinitiative «Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik»	Abstimmung am 05.04.1981 (Nichtannahme)	BBl 1981 II 197	Art. 69ter und UeBest.	–
210	Eidg. Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau»	Abstimmung am 14.06.1981 (Nichtannahme)	BBl **1981** II 1267	Art. 4bis und UeBest.	–
211	Eidg. Volksinitiative «betreffend die vollständige Trennung von Staat und Kirche»	Abstimmung am 02.03.1980 (Nichtannahme)	BBl **1980** II 206	Art. 51 und UeBest.	–
212	Eidg. Volksinitiative «zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen»	Abstimmung am 18.02.1979 (Nichtannahme)	BBl **1979** II 13	Art. 24^{quinquies} Abs. 3–9 und UeBest.	–
213	Eidg. Volksinitiative «gegen Suchtmittelreklame»	Abstimmung am 18.02.1979 (Nichtannahme)	BBl **1979** II 12	Art. 32^{quinquies}	–
214	Eidg. Volksinitiative «für die Fristenlösung (beim Schwangerschaftsabbruch)»	Abstimmung am 25.09.1977 (Nichtannahme)	BBl **1977** III 843	Art. 34^{octies}	–
215	Eidg. Volksinitiative «gegen den Strassenlärm»	Rückzug, andere Gründe, 24.10.1979	BBl **1979** III 733	Art. 37bis Abs. 3	–
216	Eidg. Volksinitiative «für 12 motorfahrzeugfreie Sonntage pro Jahr»	Abstimmung am 28.05.1978 (Nichtannahme)	BBl **1978** II 364	Art. 37^{quater}	–
217	Eidg. Volksinitiative «gegen Teuerung und Inflation»	*vom Parlament ungültig erklärt* 16.12.1977	BBl **1977** III 919	Art. 31^{quinquies}	
218	Eidg. Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Alters»	Abstimmung am 26.02.1978 (Nichtannahme)	BBl **1978** I 1089	Art. 34^{quater} Abs. 2	
219	Eidg. Volksinitiative «gegen die Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge (Albatrosinitiative)»	Abstimmung am 25.09.1977 (Nichtannahme)	BBl **1977** II 840	Art. 24^{septies} Abs. 1	
220	Eidg. Volksinitiative «für die vermehrte Mitbestimmung der Bundesversammlung und des Schweizervolkes im Nationalstrassenbau»	Abstimmung am 26.02.1978 (Nichtannahme)	BBl **1978** I 1088	Art. 36bis Abs. 1bis	
221	Eidg. Volksinitiative «für eine Reichtumssteuer»	Abstimmung am 04.12.1977 (Nichtannahme)	BBl **1978** I 322	Art. 41^{quater}	
222	Eidg. Volksinitiative «zur Bekämpfung der Teuerung»	Rückzug, andere Gründe, 17.05.1976	BBl **1976** II 758	Art. 13	
223	Eidg. Volksinitiative «für eine Reform des Steuerwesens (Gerechtere Besteuerung und Abschaffung der Steuerprivilegien)»	Abstimmung am 21.03.1976 (Nichtannahme)	BBl **1976** II 663	Form der allgemeinen Anregung	–
224	Eidg. Volksinitiative «für eine Beschränkung der Einbürgerungen»	Abstimmung am 13.03.1977 (Nichtannahme)	BBl **1977** II 202	Art. 44 Abs. 2bis	–
225	Eidg. Volksinitiative «IV. Ueberfremdungsinitiative»	Abstimmung am 13.03.1977 (Nichtannahme)	BBl **1977** II 201	Art. 69^{quater}	–
226	Eidg. Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 18.10.1979	BBl **1979** II 10	Art. 37^{quater}	–
227	Eidg. Volksinitiative «für die Einführung der 40-Stunden-Woche»	Abstimmung am 05.12.1976 (Nichtannahme)	BBl **1977** I 538	Art. 34^{octies}	–
228	Eidg. Volksinitiative «für einen wirksamen Mieterschutz»	Abstimmung am 25.09.1977 (Nichtannahme)	BBl **1977** III 839	Art. 31^{sexies}	–
229	Eidg. Volksinitiative «über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums»	Abstimmung am 13.03.1977 (Nichtannahme)	BBl **1977** II 205	Art. 89	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
230	Eidg. Volksinitiative «gegen die Ueberfremdung und Ueberbevölkerung der Schweiz»	Abstimmung am 20.10.1974 (Nichtannahme)	BBl **1974** II 1355	Art. 69quater	–
231	Eidg. Volksinitiative «Neuordnung der Studienfinanzierung»	Rückzug, andere Gründe, 20.06.1974	BBl 1974 II 189	Art. 27 ff	–
232	Eidg. Volksinitiative «für eine Haftpflichtversicherung durch den Bund für Motorfahrzeuge und Fahrräder»	Abstimmung am 26.09.1976 (Nichtannahme)	BBl **1976** III 1156	Art. 37bis	–
233	Eidg. Volksinitiative «Schaffung eines Zivildienstes»	vom Parlament angenommen am 18.09.1973	BBl **1973** II 582	Art. 18 (Form einer allgemeinen Anregung)	–
234	Eidg. Volksinitiative «für Straflosigkeit der Schwangerschaftsunterbrechung»	Rückzug, andere Gründe, 24.02.1976	BBl 1976 I 847	Art. 65bis	–
235	Eidg. Volksinitiative «für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer»	Abstimmung am 21.03.1976 (Nichtannahme)	BBl **1976** II 662	Art. 34ter	–
236	Eidg. Volksinitiative «gegen den Ueberschallknall ziviler Luftfahrzeuge»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 17.05.1972	nicht veröffentlicht	Art. 37ter	–
237	Eidg. Volksinitiative «Förderung des Wohnungsbaus»	Abstimmung am 05.03.1972 (Nichtannahme)	BBl 1972 I 1311	Art. 34sexies	–
238	Eidg. Volksinitiative «Rüstungskontrolle und Waffenausfuhrverbot»	Abstimmung am 24.09.1972 (Nichtannahme)	BBl **1972** II 1449	Art. 41	–
239	Eidg. Volksinitiative «für eine zeitgemässe Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenfürsorge»	Rückzug, direkter Gegenentwurf 12.08.1974	BBl **1974** II 454	Art. 34quater	–
240	Eidg. Volksinitiative «Soziale Krankenversicherung»	Abstimmung am 08.12.1974 (Nichtannahme)	BBl **1975** I 486	Art. 34bis; Art. 34quinquies Abs. 4	–
241	Eidg. Volksinitiative «für die Einführung einer Volkspension»	Rückzug, direkter Gegenentwurf 22.02.1974	BBl **1974** I 607	Art. 34quater	–
242	Eidg. Volksinitiative «für eine wirkliche Volkspension»	Abstimmung am 03.12.1972 (Nichtannahme)	BBl **1973** I 75	Art. 34quater	–
243	Eidg. Volksinitiative «Schulkoordination»	abgeschrieben am 25.09.1972	BBl **1972** II 1060	Art. 27 und Art. 27bis (Form der allgemeinen Anregung)	–
244	Eidg. Volksinitiative «Ueberfremdung»	Abstimmung am 07.06.1970 (Nichtannahme)	BBl **1970** II 304	Art. 69quater	–
245	Eidg. Volksinitiative «Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 24.04.1972	BBl **1972** I 1144	Art. 24quater	–
246	Eidg. Volksinitiative «Recht auf Wohnung und Ausbau des Familienschutzes»	Abstimmung am 27.09.1970 (Nichtannahme)	BBl **1970** II 1519	Art. 34quinquies; Art. 34sexies	–
247	Eidg. Volksinitiative «für den weiteren Ausbau der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 21.10.1968	BBl **1968** II 835	Art. 34quater	–
248	Eidg. Volksinitiative «Ueberfremdung»	Rückzug, andere Gründe, 20.03.1968	BBl **1968** I 732	Art. 69quater	–
249	Eidg. Volksinitiative «Bekämpfung des Alkoholismus»	Abstimmung am 16.10.1966 (Nichtannahme)	BBl **1966** II 636	Art. 32bis (Form der allgemeinen Anregung)	–
250	Eidg. Volksinitiative «Bodenspekulation»	Abstimmung am 02.07.1967 (Nichtannahme)	BBl **1967** II 51	Art. 31sexies	–
251	Eidg. Volksinitiative «für den Wehrsteuerabbau»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 24.12.1963	BBl **1964** I 16	Art. 41ter	–
252	Eidg. Volksinitiative «für zeitgemässere Alters-, Hinterlassenen sowie Invaliden-Versicherungsrenten mit Teuerungsausgleich» (AHV)	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 10.09.1965	BBl **1965** II 1247	Art. 34quater und UeBest.	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
253	Eidg. Volksinitiative «Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 28.06.1965	BBl **1965** II 375	Art. 34^{quater}	–
254	Eidg. Volksinitiative «zur Verkürzung der Arbeitszeit»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 04.03.1964	BBl **1964** II 174	Art. 34	–
255	Eidg. Volksinitiative «Entscheidungsrecht des Volkes über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen»	Abstimmung am 26.05.1963 (Nichtannahme)	BBl **1963** II 45	Art. 20bis	–
256	Eidg. Volksinitiative «zur Erhöhung der Alters- und Hinterlassenenversicherungs-Renten und Ausbau des Umlageverfahrens» (AHV)	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 13.06.1961	BBl **1961** I 1615	Art. 34^{quater}	–
257	Eidg. Volksinitiative «Verbot der Atomwaffen»	Abstimmung am 01.04.1962 (Nichtannahme)	BBl **1962** I 914	Art. 20bis	–
258	Eidg. Volksinitiative «Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde»	Abstimmung am 22.10.1961 (Nichtannahme)	BBl **1961** I 1172	Art. 93bis	–
259	Eidg. Volksinitiative «Verbesserung der Alters- und Hinterlassenenversicherungs-Renten (AHV)»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 22.08.1961	BBl **1961** II 334	Art. 34^{quater} und UeBest	–
260	Eidg. Volksinitiative «zur Erhaltung des schweizerischen Nationalparks»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 15.12.1959	BBl **1959** II 1488	nicht nummerierter Artikel	–
261	Eidg. Volksinitiative «Soziale Sicherheit und internationale Solidarität»	Rückzug, andere Gründe, 07.12.1956	BBl 1956 II 853	Art. 22bis	–
262	Eidg. Volksinitiative «zur Begrenzung der Militärausgaben»	Rückzug, andere Gründe, 07.12.1956	BBl **1956** II 853	Art. 20bis	–
263	Eidg. Volksinitiative «Verbesserung des Strassennetzes»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 06.07.1958	BBl **1958** II 624	Art. 23 und Art. 30	–
264	Eidg. Volksinitiative «für den Abbau der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 21.05.1958	BBl **1958** I 1132	Art. 1–4	–
265	Eidg. Volksinitiative «für den Steuerabbau im Bund»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 16.05.1985	BBl **1958** I 1132	Art. 1–4	–
266	Eidg. Volksinitiative «Einführung der 44-Stunden-Woche»	Abstimmung am 26.10.1958 (Nichtannahme)	BBl **1958** II 1467	Art. 34 Abs.1	–
267	Eidg. Volksinitiative «zur Schaffung einer eidgenössischen Invalidenversicherung»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 05.12.1959	BBl 1960 I 189	Art. 34^{quater} und UeBest.	**X**
268	Eidg. Volksinitiative «Missbrauch wirtschaftlicher Macht»	Abstimmung am 26.01.1958 (Nichtannahme)	BBl **1958** I 507	Art. 33bis	–
269	Eidg. Volksinitiative «Einführung einer Invalidenversicherung»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 08.12.1959	BBl **1959** II 1225	Art. 34^{quater}	–
270	Eidg. Volksinitiative «Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben (Rüstungspause)»	*vom Parlament ungültig erklärt* 15.12.1955	BBl **1955** II 1463	nicht nummerierter Artikel	–
271	Eidg. Volksinitiative «Schutz der Mieter und Konsumenten (Weiterführung der Preiskontrolle)»	Abstimmung am 13.03.1955 (Nichtannahme)	BBl 1955 I 674	Art. 1–10	–
272	Eidg. Volksinitiative «Eidg. Verwaltungskontrolle»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 10.12.1955	BBl **1955** I 301	Art. 94bis	–
273	Eidg. Volksinitiative «Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung»	Rückzug, direkter Gegenentwurf 0 Abstimmung dazu am 30.09.1956	BBl **1956** II 660	Art. 89ter	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
274	Eidg. Volksinitiative «Erteilung von Wasserrechtskonzessionen»	Abstimmung am 13.05.1956 (Nichtannahme)	BBl **1956** I 1228	Art. 89	–
275	Eidg. Volksinitiative «Schutz der Stromlandschaft und Verleihung Rheinau»	Abstimmung am 05.12.1954 (Nichtannahme)	BBl **1955** I 63	Art. 24bis	–
276	Eidg. Volksinitiative «Rüstungsfinanzierung und Schutz der sozialen Errungenschaften»	Abstimmung am 18.05.1952 (Nichtannahme)	BBl **1952** II 302	Art. 1–3	–
277	Eidg. Volksinitiative «Warenumsatzsteuer»	Abstimmung am 20.04.1952 (Nichtannahme)	BBl **1952** II 170	Art. 42	–
278	Eidg. Volksinitiative «Sicherstellung der Kaufkraft und Vollbeschäftigung (Freigeld-initiative)»	Abstimmung am 15.04.1951 (Nichtannahme)	BBl **1951** II 308	Art. 39	–
279	Eidg. Volksinitiative «Heranziehung der öffentlichen Unternehmungen zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung»	Abstimmung am 08.07.1951 (Nichtannahme)	BBl **1951** II 578	Form der allgemeinen Anregung	–
280	Eidg. Volksinitiative «für die Rückkehr zur direkten Demokratie»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 24.01.1951	BBl **1951** I 316	Art. 89bis	–
281	Eidg. Volksinitiative «Rückkehr zur direkten Demokratie»	Abstimmung am 11.09.1949 / **Inkrafttreten** am 28.10.1949	BBl **1949** II 582 AS 1949 1511	Art. 89 Abs. 3; Art. 89bis	–
282	Eidg. Volksinitiative «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit»	Abstimmung am 18.05.1947 (Nichtannahme)	BBl 1947 II 382	Art. 31 Abs.1	–
283	Eidg. Volksinitiative «Schutz des Bodens und der Arbeit durch Verhinderung der Spekulation»	Abstimmung am 01.10.1950 (Nichtannahme)	BBl **1950** III 294	nicht nummerierter Artikel	–
284	Eidg. Volksinitiative «Recht auf Arbeit»	Abstimmung am 08.12.1946 (Nichtannahme)	BBl 1947 I 455	Art. 32	–
285	Eidg. Volksinitiative «zur Umwandlung der Ausgleichskassen für Wehrmänner in Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungskassen» (AHV)	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 23.12.1947	**Nicht** im BBl publiziert	Art. 34^{quater}	
286	Eidg. Volksinitiative «Für die Familie»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 25.11.1945	BBl 1945 II 818	Art. 33bis	
287	Eidg. Volksinitiative «Reorganisation des Nationalrates»	Abstimmung am 03.05.1942 (Nichtannahme)	BBl **1942** 431	Art. 72; Art. 73 und 75	
288	Eidg. Volksinitiative «Wahl des Bundesrates durch das Volk und Erhöhung der Mitgliederzahl»	Abstimmung am 25.01.1942 (Nichtannahme)	BBl **1942** 90	Art. 95; Art. 96	
289	Eidg. Volksinitiative «Gütertransportordnung»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 10.02.1946	BBl 1946 I 721	Art. 37^{quater}; Art. 31	–
290	Eidg. Volksinitiative «Notrecht und Dringlichkeit»	Rückzug, direkter Gegenentwurf 11.10.1940	**Nicht** im BBl publiziert	Art. 89; Art. 89bis	–
291	Eidg. Volksinitiative «Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu 22.01.1939	BBl **1939** I 164	Art. 89	–
292	Eidg. Volksinitiative «Neuordnung des Alkoholwesens»	Abstimmung am 09.03.1941 (Nichtannahme)	BBl **1941** 246	Art. 31; Art. 32bis; Art. 32^{quater} (Form allgemeiner Anregung)	–
293	Eidg. Volksinitiative «Nationales Arbeitsbeschaffungsprogramm»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 07.06.1939	**Nicht** im BBl publiziert	nicht nummerierter Artikel	–
294	Eidg. Volksinitiative «Private Rüstungsindustrie»	Abstimmung am 20.02.1938 (Nichtzustimmung)	BBl **1938** I 537	Art. 41	–

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
295	Eidg. Volksinitiative «Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte»	Abstimmung am 20.02.1938 (Nichtzustimmung)	BBl **1938** I 536	Art. 89	–
296	Eidg. Volksinitiative «Arbeitslosenversicherung»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 11.12.1947	BBl **1947** III 979	Art. 34^{quinquies}	–
297	Eidg. Volksinitiative «Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger (Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit)»	Abstimmung am 22.01.1939 (Nichtannahme)	BBl **1939** I 163	Art. 113	
298	Eidg. Volksinitiative «gegen eine eidgenössische Steuer auf inländischem Wein und Most»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 30.11.1936	BBl **1936** III 464	Art. 32^{quinquies}	
299	Eidg. Volksinitiative «für die Wahrung der Pressefreiheit»	abgeschrieben am 01.07.1978	AS **1978** 688	Art. 55	
300	Eidg. Volksinitiative «zur Entpolitisierung der Schweizerischen Bundesbahnen»	Rückzug, andere Gründe, 30.10.1947	**Nicht** im BBl publiziert	Art. 26bis und UeBest.	–
301	Eidg. Volksinitiative «zur Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen»	Rückzug, andere Gründe, 31.10.1953	BBl **1953** III 477	Art. 42bis	–
302	Eidg. Volksinitiative «Bekämpfung der Wirtschaftskrise»	Abstimmung am 02.06.1935 (Nichtannahme)	BBl **1935** II 79	nicht nummerierter Artikel	–
303	Eidg. Volksinitiative «Verbot der Freimaurerei»	Abstimmung am 28.11.1937 (Nichtannahme)	BBl **1937** III 498	Art. 56	–
304	Eidg. Volksinitiative «für den Schutz der Armee und gegen ausländische Spitzel»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 24.05.1948	BBl **1948** II 676	Art. 22bis; Art. 70bis	–
305	Eidg. Volksinitiative «Totalrevision der Bundesverfassung»	Abstimmung am 08.09.1935 (Nichtannahme)	BBl **1935** II 446	Form der allgemeinen Anregung	–
306	Eidg. Volksinitiative «Ausbau der Alpenstrassen und der Zufahrtsstrassen»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 15.01.1936	Nicht im BBl publiziert	Art. 23ter	–
307	Eidg. Volksinitiative «für eine ausserordentliche eidgenössische Krisensteuer»	Rückzug, andere Gründe, 11.04.1947	BBl **1947** I 1238	nicht nummerierter Artikel	–
308	Eidg. Volksinitiative «betreffend die Alters- und Hinterlassenenfürsorge» (AHV)	Rückzug, andere Gründe, 22.10.1947	BBl **1947** III 377	Art. 34^{quater} und UeBest	–
309	Eidg. Volksinitiative «Ordensverbot»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 08.02.1931	BBl 1931 I 295	Art. 12	–
310	Eidg. Volksinitiative «Gesetzgebung über den Strassenverkehr»	Abstimmung am 12.05.1929 (Nichtannahme)	BBl **1929** I 875	Art. 37bis	–
311	Eidg. Volksinitiative «Kursaalspiele (Spielbanken)»	Abstimmung am 02.12.1928 / **Inkrafttreten** am 14.03.1929	BBl **1929** I 94 / AS 45 68	Art. 35	–
312	Eidg. Volksinitiative «Getreideversorgung»	Abstimmung am 03.03.1929 (Nichtannahme)	BBl **1929** I 520	Art. 23bis	–
313	Eidg. Volksinitiative «Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage»	Abstimmung am 15.04.1923 (Nichtannahme)	BBl **1923** II 253	Art. 29 und Art. 89	–
314	Eidg. Volksinitiative «Branntweinverbot»	Abstimmung am 12.05.1929 (Nichtannahme)	BBl **1929** I 876	Art. 32ter	–
315	Eidg. Volksinitiative «Einmalige Vermögensabgabe»	Abstimmung am 03.12.1922 (Nichtannahme)	BBl **1923** I 220	Art. 42bis	–
316	Eidg. Volksinitiative «Wählbarkeit der Bundesbeamten in den Nationalrat»	Abstimmung am 11.06.1922 (Nichtannahme)	BBl 1922 II 875	Art. 77	**X**

	Titel	Verfahrensstand	Fundstelle in BBl oder AS	Angestrebte Revision der Verfassung	VvUV
317	Eidg. Volksinitiative «betreffend die Erlangung des Schweizerbürgerrechts, Teil I; betreffend die Ausweisung von Ausländern, Teil II»	Abstimmung am 11.06.1922 (Nichtannahme)	BBl **1922** II 873	Art. 44 Abs. 2; Art. 44bis	–
318	Eidg. Volksinitiative «Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung»	Abstimmung am 24.05.1925 (Nichtannahme)	BBl **1925** II 646	Art. 34^{quater}	–
319	Eidg. Volksinitiative «Schutzhaft»	Abstimmung am 18.02.1923 (Nichtannahme)	BBl **1923** I 742	nicht nummerierter Artikel	–
320	Eidg. Volksinitiative «Einführung der direkten Bundessteuer»	Abstimmung am 02.06.1918 (Nichtannahme)	BBl **1918** III 683	Art. 41ter; Art. 42 Bst. f	–
321	Eidg. Volksinitiative «Aufhebung der Militärjustiz»	Abstimmung am 30.01.1921 (Nichtannahme)	BBl **1921** I 422	Art. 58bis	–
322	Eidg. Volksinitiative «für ein Verbot der Errichtung von Spielbanken»	Abstimmung am 21.03.1920 / **Inkrafttreten** am 16.04.1921	BBl 1920 II 260 / AS 37 301	Art. 35	–
323	Eidg. Volksinitiative «Proporzwahl des Nationalrates»	Abstimmung am 13.10.1918 / **Inkrafttreten** am 11.12.1918	BBl **1918** V 100 / AS 34 1219	Art. 73	–
324	Eidg. Volksinitiative «für die Unterstellung von unbefristeten oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossenen Staatsverträgen unter das Referendum (Staatsvertragsreferendum)»	Abstimmung am 30.01.1921 / **Inkrafttreten** am 16.04.1921	BBl **1921** I 424 / AS 37 303	Art. 89	–
325	Eidg. Volksinitiative «Proporzwahl des Nationalrates»	Abstimmung am 23.10.1910 (Nichtannahme)	BBl 1910 V 427	Art. 73	**X**
326	Eidg. Volksinitiative «für ein Absinthverbot»	Abstimmung am 05.07.1908 / **Inkrafttreten** am 07.10.1908	BBl **1908** IV 572 / XXIV 879	Art. 31 Bst.b; Art. 32ter	–
327	Eidg. Volksinitiative «für die Nutzung der Wasserkräfte»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 25.10.1908	BBl 1908 VI 9	Art. 24bis	–
328	Eidg. Volksinitiative «für die Wahl des Nationalrates aufgrund der Schweizer Wohnbevölkerung»	Abstimmung am 25.10.1903 (Nichtannahme)	BBl **1903** V 79	Art. 72	–
329	Eidg. Volksinitiative «für die Volkswahl des Bundesrates und die Vermehrung der Mitgliederzahl»	Abstimmung am 04.11.1900 (Nichtannahme)	BBl **1900** IV 778	Art. 95; Art. 96; Art. 100; Art. 103; Art. 85 Abs. 4	–
330	Eidg. Volksinitiative «Proporzwahl des Nationalrates»	Abstimmung am 04.11.1900 (Nichtannahme)	BBl **1900** IV 778	Art. 73	–
331	Eidg. Volksinitiative «Abgabe eines Teils der Zolleinnahmen an die Kantone»	Abstimmung am 04.11.1984 (Nichtannahme)	BBl **1894** IV 534	Art. 30bis	–
332	Eidg. Volksinitiative «Gewährleistung des Rechts auf Arbeit»	Abstimmung am 03.06.1894 (Nichtannahme)	BBl **1894** III 92	nicht nummerierten Artikel	–
333	Eidg. Volksinitiative «für ein Verbot des Schlachtens ohne vorherige Betäubung»	Abstimmung am 20.08.1893 / **Inkrafttreten** am 22.12.1893	BBl 1893 IV 401 / XIII 1020	Art. 25bis	–

Anhang 2: Volksinitiativen mit einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung

Nachfolgende Tabelle enthält sämtliche 50 bis März 2019 zustandegekommenen eidgenössischen Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung (chronologisch absteigend nach dem Datum der Einreichung), die im Initiativtext Vorgaben zu deren vorläufiger Umsetzung (VvUV) enthalten. Die Namen, Reihenfolge und Daten der Tabelle stammen von der Homepage der Bundeskanzlei[1255]. *Grau markiert* sind diejenigen *vier Volksinitiativen,* deren Abstimmung bereits erfolgte und deren Annahme durch Volk und Ständen zu *VvUV auf Verfassungsstufe* führte.

	Verfahrensstand *(Fundstelle)*	**Angestrebte Revision der BV/aBV**	**Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative (VvUV)** (Initiativtext*; Fundstelle*)
Eidg. Volksinitiative *«Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten»*	Zustandegekommen am 18.07.2018 *(BBl 2018 4545)*	Art. 107a; Art. 197 Ziff. 12	«Treten innerhalb von vier Jahren nach Annahme von Artikel 107a durch Volk und Stände die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen nicht in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg; diese gelten bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen.» (Art. 197 Ziff. 12 Abs. 1 BV; *BBl 2017 2919*)
Eidg. Volksinitiative *«Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide»*	Zustandegekommen am 25.06.2018 *(BBl 2018 3830)*	Art. 74 Abs. 2[bis]; Art. 197 Ziff. 12	«Der Bundesrat erlässt vorübergehend auf dem Verordnungsweg die notwendigen Ausführungsbestimmungen und achtet dabei auf eine schrittweise Umsetzung von Artikel 74 Absatz 2[bis].» (Art. 197 Ziff. 12 Abs. 2 BV [siehe zur Befristung der Ausführungsgesetzgebung Abs. 1]; *BBl 2016 8435*)
Eidg. Volksinitiative *«Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise* (Fair-Preis-Initiative)»	Zustandegekommen am 17.01.2018 *(BBl 2018 217)*	Art. 96 Abs. 1; Art. 197 Ziff. 12	«Bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen erlässt der Bundesrat innerhalb zweier Jahre nach Annahme der Änderungen von Artikel 96 Absatz 1 durch Volk und Stände die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.» (Art. 197 Ziff. 12 Abs. 1 BV; *BBl 2016 7095*)
Eidg. Volksinitiative *«Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)»*	Zustandegekommen am 29.11.2017 *(BBl 2017 7724)*	Art. 117c; Art. 197 Ziff. 12	«Die Bundesversammlung verabschiedet die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen innert vier Jahren seit Annahme von Artikel 117c durch Volk und Stände. Bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Ausführungsbestimmungen trifft der Bundesrat innerhalb von achtzehn Monaten nach Annahme von Artikel 117c durch Volk und Stände wirksame Massnahmen zur Behebung des Mangels an diplomierten Pflegefachpersonen.» (Art. 197 Ziff. 12 Abs. 2 BV; *BBl 2017 162*)
Eidg. Volksinitiative «*Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung* (Transparenz-Initiative)»	Zustandegekommen am 31.10.2017 *(BBl 2017 6893)*	Art. 39a; Art. 197 Ziff. 12	«Hat die Bundesversammlung nicht innerhalb von drei Jahren nach Annahme von Artikel 39a die nötigen Ausführungsbestimmungen erlassen, so erlässt der Bundesrat diese innerhalb eines Jahres.» (Art. 197 Ziff. 12 BV; *BBl 2016 3614*)
Eidg. Volksinitiative *«Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie»*	Zustandegekommen am 02.08.2017 *(BBl 2017 5473)*	Art. 116 Abs. 3 und 4; Art. 197 Ziff. 12	«Ist die Ausführungsgesetzgebung zur Änderung von Artikel 116 Absätze 3 und 4 drei Jahre nach deren Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 12 Abs. 2 BV; *BBl 2016 4107*)
Eidg. Volksinitiative *«Mehr bezahlbare Wohnungen»*	Zustandegekommen am 15.11.2016 *(BBl 2016 8357)*	Art. 108 Abs. 1 und 5–8; Art. 197 Ziff. 12	«Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 108 Absätze 1 und 5–8 zwei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 12 BV; *BBl 2015 6323*)
Eidg. Volksinitiative *«Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren* (Abschaffung der Billag-Gebühren)	Abstimmung am 04.03.2018 (Nichtannahme; *BBl 2018 2761*)	Art. 93 Abs. 2–6; Art. 197 Ziff. 12	«Werden die gesetzlichen Bestimmungen nach dem 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt, so erlässt der Bundesrat bis zum 1. Januar 2018 die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.» (Art. 197 Ziff. 12 Abs. 1 BV; *BBl 2014 3991*)

1255 Siehe Homepage der Bundeskanzlei der Schweizerischen Eidgenossenschaft, abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_3.html>.

	Verfahrens-stand *(Fundstelle)*	**Angestrebte Revision der BV/aBV**	**Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative (VvUV)** (Initiativtext*; Fundstelle*)
Eidg. Volksinitiative «*Für krisensicheres Geld: Geldschöpfung allein durch die Nationalbank!* (Vollgeld-Initiative)»	Abstimmung am 10.06.2018 (Nichannahme; *BBl 2018 7755*)	Art. 99; Art. 99a; Art. 197 Ziff. 12	«Tritt die entsprechende Bundesgesetzgebung nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme der Artikel 99 und 99a in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen innerhalb eines Jahres auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 12 Abs. 3 BV; *BBl 2014 3743*)
Eidg. Volksinitiative «*Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel* (Fair-Food-Initiative)»	Abstimmung am 23.09.2018 *(Nichtannahme BBl 2019 1311)*	Art. 104a; Art. 197 Ziff. 12	«Tritt innert drei Jahren nach Annahme von Artikel 104a durch Volk und Stände kein Ausführungsgesetz in Kraft, so erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.» (Art. 179 Ziff. 12 BV; *BBl 2014 3696*)
Eidg. Volksinitiative *«Ja zum Schutz der Privatsphäre»*	Rückzug, andere Gründe, 09.02.2018 *(BBl 2018 216)*	Art. 13; Art. 197 Ziff. 11	«Der Gesetzgeber passt innerhalb von drei Jahren die Gesetze an Artikel 13 Absatz 2, soweit er den Schutz der finanziellen Privatsphäre regelt, und Absätze 4–7 an. Der Bundesrat erlässt innerhalb eines Jahres die bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderungen erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu Artikel 13 Absätze 4 und 5.» (Art. 197 Ziff. 11 Abs. 3 BV; *BBl 2013 3446*).
Eidg. Volksinitiative *«Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!»*	Abstimmung am 28.02.2016 (Nichtannahme; *BBl 2016 3715*)	Art. 98a; Art. 197 Ziff. 10	«Treten innerhalb von drei Jahren nach Annahme von Artikel 98a durch Volk und Stände die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen nicht in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg; diese gelten bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen.» (Art. 197 Ziff. 10 BV; *BBl 2012 8082*)
Eidg. Volksinitiative «*Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV* (Erbschaftssteuerreform)»	Abstimmung am 14.06.2015 (Nichtannahme; *BBl 2015 6313*)	Art. 112 Abs. 3 Bst. a^{bis}; Art. 129a; Art. 197 Ziff. 9	«Der Bundesrat erlässt die Ausführungsvorschriften für die Zeit bis zum Inkrafttreten eines Ausführungsgesetzes. Dabei beachtet er folgende Vorgaben: a. […]» (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV; *BBl 2011 6462*)
Eidg. Volksinitiative *«Energie- statt Mehrwertsteuer»*	Abstimmung am 08.03.2015 (Nichtannahme; *BBl 2015 3475*)	Art. 130a; Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. e^{bis}; Art. 197 Ziff. 9	«Mit Inkrafttreten der Gesetzgebung zu Artikel 130a, spätestens jedoch am 31. Dezember des fünften Jahres nach dessen Annahme: a. […]; b. wird Artikel 134 wie folgt geändert: Art. 134 ^{1} […] ^{2} […] ^{3} Tritt die Gesetzgebung zu Artikel 130a nicht spätestens am 1. Januar des sechsten Jahres nach dessen Annahme in Kraft, so regelt der Bundesrat die Einzelheiten.» (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Bst. b BV; *BBl 2011 4648*)
Eidg. Volksinitiative «*Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre* (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)»	Abstimmung am 30.11.2014 (Nichtannahme; *BBl 2015 1813*)	Art. 127 Abs. 2bis; Art. 197 Ziff. 9	«^{1} Der Bund erlässt innert drei Jahren nach Annahme von Artikel 127 Absatz 2bis die Ausführungsgesetzgebung. ^{2} Falls innert dieser Frist kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt wird, findet Artikel 127 Absatz 2bis direkt Anwendung.» (Art. 197 Ziff. 9 BV; *BBl 2011 3551*)
Eidg. Volksinitiative *«Gegen Masseneinwanderung»*	Abstimmung / Inkrafttreten am 09.02.2014 *(AS 2014 1391)*	Art. 121; Art. 121a; Art. 197 Ziff. 9	«Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV; *SR 101*)
Eidg. Volksinitiative «*Für den Schutz fairer Löhne* (Mindestlohn-Initiative)»	Abstimmung am 18.05.2014 (Nichtannahme; *BBl 2014 6349*)	Art. 110a; Art. 197 Ziff. 8	«^{3}Der Bundesrat setzt Artikel 110a spätestens drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände in Kraft. ^{4} Falls innert dieser Frist kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt wird, erlässt der Bundesrat unter Mitwirkung der Sozialpartner die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 8 Abs. 3 f. BV; *BBl 2011 910*)
Eidg. Volksinitiative *«Stipendieninitiative»*	Abstimmung am 14.06.2015 (Nichtannahme; *BBl 2015 6313*)	Art. 66; Art. 197 Ziff. 8	«Treten die Ausführungsgesetze zu Artikel 66 Absätze 1–4 nicht innerhalb von vier Jahren nach Annahme durch Volk und Stände in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 8 Abs. 1 BV; *BBl 2010 5053*)
Eidg. Volksinitiative *«Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht»*	Abstimmung am 22.09.2013 (Nichtannahme; *BBl 2013 8789*)	Art. 59; Art. 197 Ziff. 8	«Tritt die Bundesgesetzgebung nicht innerhalb von fünf Jahren nach Annahme der Aufhebung der Militärdienstpflicht und der Einführung des freiwilligen Zivildienstes im Sinne von Artikel 59 Absätze 1 und 2 durch Volk und Stände in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 8 BV; *BBl 2010 4405*)
Eidg. Volksinitiative *«Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!»*	Abstimmung am 28.09.2014 (Nichtannahme; *BBl 2014 9439*)	Art. 130 Abs. 1bis; Art. 197 Ziff. 8	«Bis zum Inkrafttreten der geänderten Mehrwertsteuergesetzgebung aufgrund von Artikel 130 Absatz 1bis erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsvorschriften auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 8 BV; *BBl 2010 2353*)
Eidg. Volksinitiative *«1:12 – Für gerechte Löhne»*	Abstimmung am 24.11.2013 (Nichtanname; *BBl 2014 1773*)	Art. 110a; Art. 197 Ziff. 8	«Tritt die Bundesgesetzgebung nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme von Artikel 110a durch Volk und Stände in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen bis zum Inkrafttreten der Bundesgesetzgebung auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 8 BV; *BBl 2009 6683*)

	Verfahrensstand *(Fundstelle)*	**Angestrebte Revision der BV/aBV**	**Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative (VvUV)** (Initiativtext*; Fundstelle*)
Eidg. Volksinitiative *«Schutz vor Passivrauchen»*	Abstimmung am 23.09.2012 (Nichtannahme; *BBl 2013 1135*)	Art. 118a; Art. 197 Ziff. 8	«Spätestens sechs Monate nach Annahme von Artikel 118a durch Volk und Stände erlässt der Bundesrat die Bestimmungen zur Umsetzung von Artikel 118a Absätze 2 und 3 auf dem Verordnungsweg; diese gelten bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Gesetze.» (Art. 197 Ziff. 8 BV; *BBl 2009 3355*)
Eidg. Volksinitiative *«6 Wochen Ferien für alle»*	Abstimmung am 11.03.2012 (Nichtannahme; *BBl 2012 6623*)	Art. 110 Abs. 4; Art. 197 Ziff. 8	«Bis zum Inkrafttreten der geänderten Bundesgesetzgebung regelt der Bundesrat die notwendigen Einzelheiten. (Art. 197 Ziff. 8 Abs. 2 BV; *BBl 2008 183*)
Eidg. Volksinitiative *«Für menschenfreundlichere Fahrzeuge»*	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 03.10.2011 *(BBl 2011 8071)*	Art. 82a; Art. 197 Ziff. 8	«Treten die Ausführungsgesetze zu Artikel 82a nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme durch Volk und Stände in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 8 Abs. 2 BV; *BBl 2007 1544*)
Eidg. Volksinitiative «*Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb* (Steuergerechtigkeits-Initiative)»	Abstimmung am 28.11.2010 (Nichtannahme; *BBl 2011 2772*)	Art. 129 Abs. 2^{bis}; Art. 197 Ziff. 8 und Ziff. 9	«[1]Der Bund erlässt innert drei Jahren nach Annahme von Artikel 129 Absatz 2^{bis} die Ausführungsgesetzgebung. [2] Falls innert dieser Frist kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt wird, erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 8 Abs. 1 f. BV; *BBl 2006 9104*) «[1]Nach Ablauf der Frist, die den Kantonen zur Anpassung ihrer Gesetzgebung an die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 129 Absatz 2^{bis} gewährt wird, leisten diejenigen Kantone, die ihre Steuertarife und Steuersätze aufgrund von Artikel 129 Absatz 2^{bis} anpassen mussten, von den sich dadurch ergebenden Steuermehreinnahmen während einer durch Bundesgesetz festzulegenden Dauer zusätzliche Beiträge an den Finanzausgleich unter den Kantonen. [2] Der Bund erlässt die Ausführungsgesetzgebung.» (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 f. *BBl 2006 9105*)
Eidg. Volksinitiative *«gegen die Abzockerei»*	Abstimmung / Inkrafttreten am 03.03.2013 *(AS 2013 1303*)	Art. 95 Abs. 3; Art. 197 Ziff. 8	«Bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen erlässt der Bundesrat innerhalb eines Jahres nach Annahme von Artikel 95 Absatz 3 durch Volk und Stände die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.» (Art. 197 Ziff. 10 BV; *SR 101*)
Eidg. Volksinitiative *«Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»*	Abstimmung / Inkrafttreten am 11.03.2012 *(AS 2012 3627)*	Art. 75b; Art. 197 Ziff. 8	«Tritt die entsprechende Gesetzgebung nach Annahme von Artikel 75a nicht innerhalb von zwei Jahren in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen über Erstellung, Verkauf und Registrierung im Grundbuch durch Verordnung.» (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV; *SR 101*)
Eidg. Volksinitiative *«gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen»*	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 06.10.2009 *(BBl 2009 7391)*	Art. 75 Abs. 4; Art. 197 Ziff. 8	«Tritt die entsprechende Gesetzgebung nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme von Artikel 75 Absatz 4 in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen und Pläne durch Verordnung.» (Art. 197 Ziff. 8 BV; *BBl 2006 5235*)
Eidg. Volksinitiative «*Lebendiges Wasser* (Renaturierungs-Initiative)»	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 13.05.2010 *(BBl 2010 4157)*	Art. 76a; Art. 197 Ziff. 6	«Bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen erlässt der Bundesrat innerhalb eines Jahres nach Annahme von Art. 76a die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.» (Art. 197 Ziff. 6 BV; *BBl 2005 3*)
Eidg. Volksinitiative *«für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung»*	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu am 01.06.2008 *(BBl 2008 6161)*	Art. 117a; Art. 197 Ziff. 2	«Die Bestimmungen des neuen Artikels 117a treten 3 Jahre nach ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Der Bundesrat erlässt die nötigen Vollzugsbestimmungen auf dem Verordnungswege, bis sie durch die Gesetzgebung abgelöst werden. Bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von Artikel 117a können die Versicherten bei ihrem Grundversicherer die Differenz zum bisherigen Leistungsumfang im Rahmen der Zusatzversicherung ohne Vorbehalte versichern.» (Art. 197 Ziff. 2 BV; *BBl 2003 424*)
Eidg. Volksinitiative *«Für fairere Kinderzulagen!»*	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 09.05.2006 *(BBl 2006 4447)*	Art. 116 Abs. 2; Art. 116 a; Art. 196; Art. 197	«Hat die Bundesversammlung nicht innert fünf Jahren nach Annahme des Artikels 116a die entsprechende Gesetzgebung erlassen, erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen.» (Art. 197 Ziff. 1 Abs. 1 BV; *BBl 2001 5907*)
Eidg. Volksinitiative *«gegen Asylrechtsmissbrauch»*	Abstimmung am 24.11.2002 (Nichtannahme; *BBl 2003 726*)	Art. 121 Abs. 1a; Art. 197	«Die Bestimmungen von Artikel 121 Absatz 1a treten drei Monate nach ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Der Bundesrat erlässt die nötigen Vollzugsbestimmungen auf dem Verordnungswege, bis sie durch die ordentliche Gesetzgebung abgelöst werden.» (Art. 197 Ziff. 1 BV; *BBl 1999 3424*)
Eidg. Volksinitiative *«für eine Kapitalgewinnsteuer»*	Abstimmung am 02.12.2001 (Nichtannahme; *BBl 2002 1209*)	Art. 41^{ter} Abs. 1^{ter} und Abs. 5^{bis}; UeBst. Art. 8^{quater}	«Falls innert drei Jahren nach Annahme des Verfassungsartikels über die Kapitalgewinnsteuer nach Artikel 41^{ter} Absatz 1^{ter} und Absatz 5^{bis} kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt wird, erlässt der Bundesrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.» (Art. 197 Ziff. 1 Abs. 1 BV; *BBl 2001 2882*)

	Verfahrens-stand *(Fundstelle)*	**Angestrebte Revision der BV/aBV**	**Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative (VvUV)** (Initiativtext*; Fundstelle*)
Eidg. Volksinitiative «*für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot* (Lehrstellen-Initiative)»	Abstimmung am 18.05.2003 (Nichtannahme; *BBl 2003 5164*)	Art. 34ter a; UeBest Art. 24	«Falls das Ausführungsgesetz zu Artikel 34^{tera} der Bundesverfassung nicht innerhalb von drei Jahren nach Annahme des Verfassungsartikels in Kraft tritt, trifft der Bundesrat auf den gleichen Zeitpunkt hin die erforderlichen Massnahmen auf dem Verordnungsweg. (Art. 197 Ziff. 2 BV; *BBl 2002 2741*)
Eidg. Volksinitiative «*Strom ohne Atom – Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke* (Strom ohne Atom)»	Abstimmung am 18.05.2003 (Nichtannahme; *BBl 2003 5164*)	Art. 24^{decies}; UeBst. Art. 24	«Der Bundesrat erlässt innert einem Jahr nach der Annahme dieser Uebergangsbestimmung die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.» (Art. 197 Ziff. 2 Abs. 3 BV; *BBl 2002 8157*)
Eidg. Volksinitiative «*Gesundheit muss bezahlbar bleiben* (Gesundheitsinitiative)»	Abstimmung am 18.05.2003 (Nichtannahme; *BBl 2003 5164*)	Art. 34bis; UeBst Art. 24 und Art. 25	Falls das Ausführungsgesetz zu Artikel 34bis nicht innert drei Jahren nach Annahme des Verfassungsartikels in Kraft gesetzt werden kann, erlässt der Bundesrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu den Absätzen 3 und 5 von Artikel 34bis auf dem Verordnungsweg. (Art. 197 Ziff. 2 Abs. 3 BV; *BBl 2002 8150*)
Eidg. Volksinitiative *«Ja zu fairen Mieten»*	Abstimmung am 18.05.2003 (Nichtannahme; *BBl 2003 5164*)	Art. 34^{septies} Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 1bis UeBest. Art. 24	«Innert eines Jahres seit Annahme von Artikel 34^{septies} Absatz 1 zweiter Satz und Absatz 1bis in der Volksabstimmung erlässt der Bundesrat auf dem Verordnungsweg die bis zum Inkrafttreten der Gesetzgebung erforderlichen Vollzugsbestimmungen. Er kann dabei den neuen Verfassungsbestimmungen widersprechende Gesetzesartikel im achten Titel des Obligationenrechts derogieren. Er sieht vor, dass sich der nach Artikel 34^{septies} Absatz 1bis Buchstabe b massgebende Durchschnittszinssatz für Hypotheken in den ersten fünf Jahren nach dem Durchschnitt der seit Inkrafttreten der Vollzugsbestimmungen vergangenen Jahre berechnet. Mietzinsanpassungen an veränderte Hypothekarzinssätze können frühestens vorgenommen werden, wenn der massgebende Durchschnittszinssatz für Hypotheken um wenigstens ein halbes Prozent von der Hypothekarzinsbasis der letzten Mietzinsfestlegung abweicht.» (Art. 197 Ziff. 2 Abs. 1 BV; *BBl 2002 2738 f.*)
Eidg. Volksinitiative *«für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann»*	Abstimmung am 26.11.2000 (Nichtannahme; *BBl 2001 1141*)	Art. 34^{quater} Abs. 8; UeBest. Art. 23	«Hat die Bundesversammlung nicht innert fünf Jahren nach Annahme des Artikels 34^{quater} Absatz 8 die entsprechende Gesetzgebung erlassen, erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen.» (UeBest. Art. 23 aBV; *BBl 1994 V 403 ff.*)
Eidg. Volksinitiative *«für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen* (Verkehrshalbierungs-Initiative)»	Abstimmung am 12.03.2000 (Nichtannahme; *BBl 2000 2990*)	Art. 37bis Abs. 1bis, Abs. 2 zweiter, dritter und vierter Satz und Abs. 3; UeBest. Art. 23	«Ist die Ausführungsgesetzgebung nach Artikel 37bis Absatz 3 innerhalb dreier Jahre nach Annahme der Verkehrshalbierungs-Initiative nicht rechtskräftig, erlässt der Bund die notwendigen Bestimmungen auf dem Verordnungsweg.» (UeBest. Art. 23 aBV; *BBl 1999 5042*)
Eidg. Volksinitiative *«für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung* (Energie-Umwelt-Initiative)»	Rückzug, direkter Gegenentwurf Abstimmung dazu 24.09.2000 *(BBl 2001 183)*	Art. 24^{octies} Abs. 6; UeBest. Art. 21	«Ist die Gesetzgebung drei Jahre nach Annahme des Artikels 24^{octies}Absatz 6 der Bundesverfassung nicht rechtswirksam, setzt der Bundesrat auf dem Verordnungsweg unverzüglich Ausführungsbestimmungen in Kraft. Der Verbrauch der nicht-erneuerbaren Energieträger wird innert acht Jahren nach Annahme von Artikel 24^{octies} Absatz 6 der Bundesverfassung stabilisiert und anschliessend während 25 Jahren um durchschnittlich ein Prozent pro Jahr vermindert.» (Art. 197 Ziff. 2 BV; *BBl 1999 8637*))
Eidg. Volksinitiative *«für einen Solar-Rappen* (Solar-Initiative)»	Abstimmung am 24.09.2000 (Nichtannahme; *BBl 2001 183*)	Art. 24^{octies} Abs. 5; UeBest. Art. 20	«Ist die Gesetzgebung innert drei Jahren nach Annahme des Artikels 24^{octies} Absatz 5 der Bundesverfassung nicht rechtswirksam, setzt der Bundesrat auf dem Verordnungsweg unverzüglich Ausführungsbestimmungen in Kraft. Fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmungen gilt der volle Abgabesatz. Zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des vollen Abgabesatzes erlischt Artikel 24^{octies} Absatz 5 der Bundesverfassung.» (Art. 197 Ziff. 1 Abs. 1 BV; *BBl 1999 8640*)
Eidg. Volksinitiative *«gegen die illegale Einwanderung»*	Abstimmung 01.12.1996 (Nichtannahme; *BBl 1997 I 996*)	Art. 69ter Abs. 2 Bst. d, Abs. 3 und 4; UeBest. Art. 21	«Die Bestimmungen des revidierten Artikels 69ter Absätze 3 und 4 treten drei Monate nach deren Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Der Bundesrat erlässt die nötigen Vollzugsbestimmungen auf dem Verordnungswege, bis sie durch die ordentliche Gesetzgebung abgelöst werden.» (UeBest. Art. 21 aBV; *siehe BBl 1996 I 1321 ff.*)
Eidg. Volksinitiative *«für eine vernünftige Asylpolitik»*	vom Parlament ungültig erklärt 14.03.1996 *(BBl 1996 I 1355)*	Art. 69^{quater}; UeBest. Art. 20	«Das geltende Asylrecht bleibt bis zur Änderung der Bundesgesetzgebung in Kraft, soweit es nicht Artikel 69quarter widerspricht. Bis zur Anpassung widersprechenden Gesetzesrechts regelt der Bundesrat das Verfahren auf dem Verordnungsweg. (UeBest. Art. 20 Abs. 1 aBV; *siehe BBl 1991 I 106 ff.*)
Eidg. Volksinitiative *«zum Ausbau von AHV und IV»*	Abstimmung am 25.06.1995 (Nichtannahme; *BBl 1995 III 1213)*	Art. 34^{quater} Abs. 2 und 3; UeBest. Art. 20	«Hat die Bundesversammlung nicht innert fünf Jahren nach Annahme des ergänzten Artikels 34^{quater} die entsprechende Gesetzgebung erlassen, erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen.» (UeBest. 20 Abs. 3 aBV; *siehe BBl 1994 III 1800 ff.*)

	Verfahrensstand *(Fundstelle)*	**Angestrebte Revision der BV/aBV**	**Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative (VvUV)** (Initiativtext*; Fundstelle*)
Eidg. Volksinitiative *«für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag* (‹1. August-Initiative›)»	Abstimmung am 26.09.1993 *(BBl 1993 IV 266)* / Inkrafttreten am 01.07.1994 *(AS 1993 3041)*	Art. 116bis; UeBest. Art. 20	«^{1}Der Bundesrat setzt Artikel 116bis binnen drei Jahren nach Annahme durch Volk und Stände in Kraft. ^{2}Bis zum Inkrafttreten der geänderten Bundesgesetzgebung regelt der Bundesrat die Einzelheiten auf dem Wege der Verordnung.» (Art. 196 Ziff. 9 BV; *SR 101*)
Eidg. Volksinitiative *«zur Rettung unserer Gewässer»*	Abstimmung am 17.05.1992 (Nichtannahme; *BBl 1992 V 459*)	Art. 24^{octies} und UeBest.	«Bis zum Vorliegen der gesetzlichen Bestimmungen erlässt der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsvorschriften und regelt insbesondere das Bewilligungs- und Sanierungsverfahren. Liegen diese Vorschriften zwei Jahre nach Annahme von Artikel 24^{octies} nicht vor, dürfen nur noch wasserbaupolizeiliche Eingriffe bewilligt werden.» (Nicht nummerierte UeBest. Abs. 2 aBV; *siehe BBl 1989 III 900 ff.*)
Eidg. Volksinitiative *«für eine gerechte Belastung des Schwerverkehrs* (Schwerverkehrsabgabe)»	Abstimmung am 07.12.1986 (Nichtannahme; *BBl 1987 I 475*)	Art. 36^{quater}; UeBest. Art. 16	«Bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 36^{quater} wird die Schwerverkehrsabgabe durch Verordnung des Bundesrates geregelt. Dabei gelten folgende Grundsätze: […]» (UeBest. Art. 16 aBV; *vgl. BBl 1986 II 648* ff.)
Eidg. Volksinitiative *«zur Schaffung einer eidgenössischen Invalidenversicherung»*	Rückzug, indirekter Gegenvorschlag, 05.12.1959 *(BBl 1960 I 189)*	Art. 34^{quater} und UeBest.	«Bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung ist den bedürftigen Invaliden aus Bundesmitteln eine den Lebensunterhalt sichernde Übergangsrente auszurichten. Der Bundesrat erlässt die zum Vollzug notwendigen Vorschriften auf dem Wege der Verordnung.» (Nicht nummerierte UeBest. II aBV; *BBl-Quellenangabe fehlt*)
Eidg. Volksinitiative *«Wählbarkeit der Bundesbeamten in den Nationalrat»*	Abstimmung am 11.06.1922 (Nichtannahme; *BBl 1922 II 875*)	Art. 77	«Die Bedingungen, unter denen die übrigen Beamten und Angestellten der Bundesverwaltung und der Bundesbahnen dem Nationalrat angehören können, werden durch die Bundesgesetzgebung geregelt. Der Bundesrat ist ermächtigt, bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen diese Bedingungen im Verordnungswege festzusetzen.» (Art. 77 aBV; *siehe BBl 1922 I 105 ff.*)
Eidg. Volksinitiative *«Proporzwahl des Nationalrates»*	Abstimmung am 23.10.1910 (Nichtannahme; *BBl 1910 V 427*)	Art. 73	«Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen. Bis zum Erlass eines Bundesgesetzes wird die Ausführung durch eine Verordnung des Bundesrates geregelt.» (Art. 73 aBV; *siehe BBl 1910 IV 304 ff.*)

Letzthin kamen vermehrt eidgenössische Volksinitiativen zur Abstimmung, die den Bundesrat ermächtigen und verpflichten, das Initiativbegehren einstweilen auf Verordnungsstufe umzusetzen. Bis anhin überführten Volk und Stände vier derartige Initiativen in die Verfassung, beispielsweise die Zweitwohnungs- oder die Masseneinwanderungsinitiative. Die Dissertation durchleuchtet dieses Phänomen von der Initiativlancierung bis zum Ausserkrafttreten des vorläufigen Verordnungsrechts und ordnet es staatsorganisationsrechtlich ein. Sie analysiert dazu die einschlägigen Initiativen, Rechtsgrundlagen, Urteile und Rechtsschutzmöglichkeiten und weist auf bestehende Grundsätze und Gefahren hin. So zeigt sie auf, inwiefern die vorläufige Umsetzung den Erlass von Ausführungsnormen beschleunigt, den Bundesrat zum Ersatzgesetzgeber macht und damit letztlich die Volks- und Ständerechte schwächt.

ISBN 978-3-03891-173-9