

**Karl-Marc Wyss**

Dr. iur., Rechtsanwalt

# **Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg**

Phänomen – Grundsätze – Gefahren

---

# 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
<b>I.    Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.    Untersuchungsgegenstand und Forschungsziel .....	1
2.    Methodik, Herangehensweise und Aufbau.....	2
<b>II.   Begriffe und die Definition der vorläufigen Umsetzung der Volksinitiative ... 4</b>	<b>4</b>
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
<b>III.  Verfassungsgrundlage der vorläufigen Umsetzung:         Vorkommen und Anwendungsfälle .....</b>	<b>16</b>
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 Verfassungs- grundlagen .....	29
<b>IV.</b>	<b>Entstehung und Initianten der Verfassungsgrundlage:</b>	
	<b>Von der Volksinitiative zur Vorgabe.....</b>	<b>30</b>
1.	Ausgangslage und Zielsetzung.....	30
2.	Vorformulierte Volksinitiative auf Teilrevision.....	30
2.1	Rechtsnatur und materieller Gehalt .....	31
2.2	Ausgearbeiteter 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
<b>V. Vorgehen bei Fragen und Widersprüchen: Verfassungsauslegung und Kollisionsregeln.....</b>	<b>56</b>
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 volkrechtlicher 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
<b>VI.</b>	<b>Anwendbarkeit einer Verfassungsnorm ohne Umsetzung .....</b>	<b>118</b>
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
<b>VII.</b>	<b>Ermittlung und Qualifikation des Auftrags zur vorläufigen Umsetzung und dessen Schranken.....</b>	<b>142</b>
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 Ausführungs- verordnungsrecht .....	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
<b>VIII.</b>	<b>Gesetzesvorbehalte: Mögliche Schranken für die vorläufige Umsetzung?..</b>	<b>168</b>
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
<b>IX.</b>	<b>Verhältnis zu den politischen Rechten und der Vorwurf der Missachtung des Volkswillens .....</b>	<b>189</b>
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
<b>X.</b>	<b>Erlassformen der Umsetzung (Ausführungsrecht) und der Streit um Art. 182 Abs. 2 BV .....</b>	<b>207</b>
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
<b>XI.</b>	<b>Rechtsschutz gegen das Ausführungsrecht und die vorläufige Umsetzung im Besonderen.....</b>	<b>239</b>
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



<b>XII.</b>	<b>Erlassverfahren zur Umsetzung: Theorie und Praxis zur vorläufigen Umsetzung plus Vergleich.....</b>	<b>253</b>
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 VIG .....	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
<b>XIII.</b>	<b>Mögliche Beweggründe der Initianten eine vorläufige Umsetzung zu fordern .....</b>	<b>296</b>
1.	Ausgangslage und Zielsetzung .....	296
2.	Fehlende Umsetzungssicherheit .....	296
3.	Beschleunigungs- und Durchsetzungsfunktion (Druck).....	297
4.	Initiantenfreundlichere Endumsetzung? .....	299
5.	Zusammenfassende Schlussfolgerungen .....	300
<b>XIV.</b>	<b>Wirkung und Gefahren der vorläufigen Umsetzung .....</b>	<b>302</b>
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
<b>XV.</b>	<b>Schlusswort: Prognose und Appell .....</b>	<b>315</b>

<b>Sachregister / Index.....</b>	<b>317</b>
<b>Anhänge .....</b>	<b>327</b>
<b>Anhang 1: Zustandegekommene Volksinitiativen .....</b>	<b>327</b>
<b>Anhang 2: Volksinitiativen mit einer Vorgabe zur vorläufigen Umsetzung .....</b>	<b>343</b>

---

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Diagramm zum Verhältnis der zustande gekommenen 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