

«Gutes entsteht nicht, wo viele herrschen» ...?

Zu Entwicklungen der Volksinitiative 1975–2015

Hans-Urs Wili¹ | *Anderswo ist Rechtsetzung Monopol des Parlaments. In der Schweiz erlauben ausgearbeitete Volksinitiativen Rechtsgestaltung ohne Einsitznahme im Parlament: Rechtsetzung wird zum Markt. Folge: Initiativkomitees agieren nicht mehr zwingend gegen behördliche Mehrheitspolitik; sie antizipieren, boykottieren oder unterstützen zunehmend auch andere Initiativen. Dies vervielfacht die Interaktionsfelder und erhöht den Komplexitätsgrad für alle Akteure. Als Monopol bleibt den Schweizer Behörden nur die Verantwortung für die innere Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.*

Inhaltsübersicht

- 1 *Rechtsetzung als Monopol – oder als Markt?*
- 2 *Entwicklungstendenz: Vervielfachung der Interaktionsfelder*
- 3 *Komplexitätssteigerung infolge erweiterten Rechtsschutzes*
- 4 *Folgen veränderter Behandlungsfristen*
- 5 *Verändertes Monopol der Behörden: Sorge für die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung*
- 6 *Massgebendes Kriterium: Zeitpunkt der Volksabstimmung*
- 7 *Risiko eines Abstimmungsparadoxons*
- 8 *Gegenmittel?*

*«Ὅκ ἀγαθὸν πολυκοιρανίη»
(«Gutes entsteht nicht, wo viele herrschen»)
Homer, Ilias II 204*

1 **Rechtsetzung als Monopol – oder als Markt?**

Zur Demokratie gibt es seit der Antike gegenläufige Zielmodelle.² Volksentscheide beschlagen Wahlen oder Rechtsetzungsprozesse. In repräsentativen Demokratien hat das Volk einzig zu wählen; die eigentliche Gesetzgebung bleibt Reservat gewählter Repräsentantinnen und Repräsentanten in einem relativ kleinen Parlament, in dem die persönliche Präsenz der Mitglieder es erlaubt, sich wechselseitig ausschliessende Regelungsvorschläge einander direkt gegenüberzustellen und Mehrfachalternativen zeitlich gestaffelt so zur Abstimmung zu bringen, dass alle Beteiligten die Beschlusskaskade in Kenntnis der bereits getroffenen Entscheide abwickeln können. Dass pro Entscheid nur eine einzige Mehrheit resultieren kann, verhindert in diesem Verfahren zirkelschlüssige Ergebnisse in der Rechtsordnung, die sich dem Vorrang des später beschlossenen Rechts entziehen würden.

Viele souveräne Staaten haben in den vergangenen dreissig Jahren direktdemokratische Elemente, zumeist jedoch nur sanktionierende Volksentscheide

in die Verfassung aufgenommen. Das Parlament hat meistens das Monopol der Rechtsgestaltung behalten.

Nicht so Italien (mit Abstrichen, Art. 75 der Verfassung), das Fürstentum Liechtenstein (Art. 64–66 der Verfassung) und die Schweiz (Art. 139 der Bundesverfassung [BV], SR 101). Nur hier können Stimmberechtigte Rechtsetzungsinhalte gestalten, ohne dass sie sich dafür ins Parlament wählen lassen müssen. Das Parlament hat hier kein Rechtsetzungsmonopol: Auch Rechtsetzungsinhalte unterliegen dem freien Markt. Widersprüchen in der Rechtsordnung beugen in Italien die Kontrolle des Verfassungsgerichts³ (zur Praxis 1970–2011: Wili 2013), im Fürstentum Liechtenstein die souveräne Stellung des Fürsten vor, dessen Gegenzeichnung Voraussetzung für Promulgation und Inkrafttreten jeglicher Erlasse ist.

In der Schweiz kann eine beliebige Opposition aus den Stimmberechtigten mit dem fakultativen Gesetzesreferendum seit 1874 die parlamentarische Gesetzgebung punktuell bremsen. Nach dem Ausbau des Sozialstaats wurde dieses Instrument für die Linke auf breiter Front attraktiv (Auer/Delley 1979). Das Rechtsgestaltungsmonopol des Parlaments auf Bundesebene wurde bei der Einführung der Volksinitiative 1891 durch den Ständerat aufgebrochen (BBl 1891 I 16–21, Bericht StR Wirz OW). Die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung wurde nicht wie vom Bundesrat vorgeschlagen (BBl 1890 III 472) einzig als allgemeine Anregung, sondern auch als ausgearbeiteter Entwurf zugelassen. Stimmberechtigte aus dem Volk sollten selber punktuell Rechtsänderungen vorschlagen können, wo das Parlament kein Musikgehör haben wollte. Jahrzehntlang funktionierte das Schweizer System konkurrierender Rechtsetzung durch Parlament oder institutionalisierte ausserparlamentarische Opposition auch in diesem Sinne.

*«Was ist die Mehrheit? Mehrheit ist der Unsinn,
Verstand ist stets bei wen'gen nur gewesen. [...]
Der Staat muss untergehen, früh oder spät,
wo Mehrheit siegt und Unverstand entscheidet.»
Friedrich Schiller, Demetrius oder
die Bluthochzeit zu Moskau I (Fürst Leo Sapieha)*

2 Entwicklungstendenz: Vervielfachung der Interaktionsfelder

In den vergangenen vierzig Jahren hat sich die letztgenannte Funktion der Volksinitiative weiterentwickelt. Um einen wachsenden Kern immer wiederkehrender Politikthemenkreise häuften sich Volksinitiativen⁴, beispielsweise:

- seit 1920 zur Sozialpolitik,
- seit 1926 zur Landwirtschaftspolitik,

- seit 1927 zur Verkehrspolitik,
- seit 1934 zur Wirtschaftspolitik,
- seit 1952 zur Energiepolitik,
- seit 1954 zur Landesverteidigung und zum Umweltschutz,
- seit 1964 zur Migrationspolitik,
- seit 1969 zur Gesundheitspolitik,
- seit 1971 zur Bildungspolitik,
- seit 1988 zur Asylpolitik,
- seit 1993 zur Aussenpolitik und
- seit 1995 zum Tierschutz.

Ein Symptom davon waren Phänomene wie Zwillingsinitiativen zu Suchtmitteln⁵ oder Kleeblattinitiativen zu Autobahnabschnitten⁶. Komitees begannen auch, Initiativen mit Referenden⁷ oder mehrere Volksinitiativen unterschiedlicher Stossrichtung⁸ für die gemeinsame Unterschriftensammlung miteinander zu kombinieren. Und es gab zunehmend auch unterschiedliche Volksinitiativen gleicher Stossrichtung konkurrierender Gruppierungen zur selben oder einer ähnlichen Thematik.⁹

Idealtypisch betrachtet: Wo es zunächst um vereinzelte Alternativkonzepte einer einzigen Seite zur behördlichen Politik (Phase 1) und später zunehmend um Alternativvorschläge von hüten und drüben gegen die Politik von Bundesrat und Parlament (Phase 2) gegangen war, führte die Konzentration auf konstante Themenbereiche (etwa Verkehr, Energie, Gesundheit, Verteidigung) in Phase 3 dazu, dass die Initiantinnen und Initianten auch direkt untereinander zu interagieren begannen. Beispiele:

- Zur Gesundheitspolitik reichten Krankenkassen,¹⁰ aber auch manche anderen Akteure Volksinitiativen für weniger, mehr, andere oder anders finanzierte Krankenkassen ein.¹¹
- In der Verkehrspolitik mischten mit wechselndem Erfolg Einzelkämpfer, Ad-hoc-Komitees, verschiedene Parteien (LdU, POCH, GPS), Umwelt- und Verkehrsverbände,¹² erfolglos andere Ad-hoc-Komitees und die Autopartei mit.¹³
- In der Landwirtschaftspolitik handelten neben anderen der Bauernverband¹⁴ und die Union des producteurs suisses,¹⁵ und auch Grossverteiler hatten zuweilen die Hand im Spiel.

Dies beeinflusste die Redaktion von Volksinitiativen (vgl. Ziff. 4).

«Summum ius summa iniuria»
(«Man kann Recht auch auf die Spitze treiben»)
Publius Terentius Afer, Heautontimoroumenos IV 796;
Marcus Tullius Cicero, De officiis I 33

3 Komplexitätssteigerung infolge erweiterten Rechtsschutzes

Die Stärkung des Rechtsschutzes erhöhte den Komplexitätsgrad direktdemokratischer Einrichtungen;¹⁶ denn Rechtsschutz ist Individualanspruch (Art. 29a BV). Wenn Volksinitiativen einander bekämpfen, unterstützen oder ergänzen, so beeinflusst die Aufwandsteigerung nicht einzig die Unterzeichnenden der direkt betroffenen Initiative, sondern (beispielsweise via Redaktion) auch die Handlungsweise für andere Volksbegehren. Dass jede stimmberechtigte Person individuell die Möglichkeit der Beschwerde hat, kann die Anzahl der Beschwerden und den Zeitdruck erheblich erhöhen.

Die direkte Demokratie bisheriger schweizerischer Ausprägung kennt keinen materiellen Verfassungsbegriff: Mit Ausnahme Ius-cogens-widriger Forderungen (Art. 139 Abs. 3, 193 Abs. 4 und 194 Abs. 2 BV)¹⁷ gelangt in die Bundesverfassung, was Volk und Stände für verfassungswürdig befunden haben (Art. 140 Abs. 1 Bst. a, 142 Abs. 2 und 3 und 195 BV). Geht die Forderung auf dem Weg der Volksinitiative ein, so entscheidet einzig, ob sie innerhalb von 18 Monaten 100 000 Unterschriften Stimmberechtigter erreicht (Art. 139 Abs. 1 BV).

Massgebend für die Beurteilung des (Nicht-)Zustandekommens eines Volksbegehrens sind die Artikel 60–63 und 66 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) für fakultative Gesetzesreferenden und die Artikel 68–72 BPR für Volksinitiativen. Die Quantität des Quorums – 1977 traten die Quorumserhöhungen für Referenden von 30 000 auf 50 000 und für Volksinitiativen von 50 000 auf 100 000 Unterschriften in Kraft – und die Qualität des Individualanspruchs können bei Volksinitiativen, die knapp beim Quorum scheitern oder zustande kommen, miteinander in Widerstreit geraten. Denn je höher das Quorum liegt, desto grösser wird auch jene geringe Anzahl Unterschriften, deren (Nicht-)Anerkennung eine Bewertung erheischt. Für diese Bewertung fehlen zuweilen gesicherte Kriterien: Wie ist eine schwarz geschriebene Unterschrift gemeint, die blau durchgestrichen, rot unterpunktirt, grün durchgestrichen und braun unterpunktirt dasteht (so passiert beim NEAT-Referendum 1992)? Weder die Streichungen noch die Unterpunktierungen können einer Handschrift zugewiesen werden. Infolgedessen wird die Unterschrift als gültig anerkennen, wer von der (vertretbaren) Annahme ausgeht, die Streichungen stammten von fremder Hand, die Unterpunktierungen von der unterzeichnenden Person selber. Die (ebenso vertretbare) gegenteilige Annahme muss zur Nichtanerkennung der Unterschrift führen. Bei klarem Überschreiten oder Verfehlen des Quorums spie-

len solche Fälle keine Rolle, sehr wohl hingegen bei knappem Oszillieren um das Quorum. Das Problem verschärft sich jedoch dadurch, dass bei solchen Entscheidungen nicht nur das individuelle Stimmrecht der Urheberperson der fraglichen Unterschrift tangiert ist, sondern im Extremfall der Anspruch der Stimmberechtigten darauf, dass einzig, aber zugleich auch alle Volksbegehren zur Volksabstimmung gelangen, die das Quorum erreicht haben. Verschärft werden können diese Fragen bei Zeitvorgaben (vgl. Ziff. 7); aber dies kann auch die Redaktion konkurrierender Volksinitiativen beeinflussen. Die Überlagerung von Individual- und Kollektivanspruch spiegelt sich in der Einlässlichkeit der dreizehn Nichtzustandekommensverfügungen zu Referenden¹⁸ und der vier Nichtzustandekommensverfügungen zu Volksinitiativen¹⁹: Sie sind um ein Vielfaches länger als Zustandekommensverfügungen. Die drei Verfügungen über das Nichtzustandekommen von Kantonsreferenden²⁰ illustrieren den Komplexitätsunterschied gegenüber Volksrechtsquoren. Mit der Änderung von Artikel 66 Absatz 1 BPR vom 21. Juni 1996 (AS 1997 753) reduzierte sich das Prozedere bei Verfehlen schon nur der Hälfte des Quorums für Volksbegehren daher auf eine kurze Mitteilung im Bundesblatt.²¹

Das Spannungsverhältnis zwischen Individual- und Kollektivanspruch lässt sich anhand zweier weiterer konkret vorgefallener Beispiele zeigen.²²

Die im Kanton A wohnhafte stimmberechtigte Person X unterschreibt die eidgenössische Volksinitiative Y auf einer französischen Unterschriftenliste im Januar des Jahres N; die Liste wird von den eifrigen Sammlerinnen und Sammlern sofort zur Stimmrechtsbescheinigung eingereicht und diese wird einen Monat später erteilt. Im September des Jahres N zieht die Person X in den Kanton B um und unterschreibt dort im Januar des Jahres N+1 dieselbe Volksinitiative auf einer deutschen Unterschriftenliste. Diese erhält im März N+1 die Stimmrechtsbescheinigung. Weder die Gemeinde im Kanton A noch jene im Kanton B können von der Stimmrechtsbescheinigung der jeweils anderen Gemeinde wissen. Beide Amtsstellen haben ihre Aufgabe korrekt gelöst. Eine Fälschungsabsicht der doppelt unterschreibenden Person ist wegen der verschiedenen Sprachen und unterschiedlicher Layouts der Unterschriftenlisten nicht anzunehmen. Erst bei der Nachkontrolle in der Bundeskanzlei kann (und muss bei Entdeckung) die eine der beiden Unterschriften gestrichen werden. Weder Artikel 66 Absatz 2 Buchstabe b noch Artikel 72 Absatz 2 Buchstabe b BPR geben für diese Streichung die Rechtsgrundlage ab, sondern Artikel 34 in Verbindung mit Artikel 136 Absatz 1 zweiter Satz BV. Im Zeitalter der Mobilität kommen derlei Konstellationen bei der langen Sammelfrist von 18 Monaten immer wieder vor. Bei der Nachkontrolle der Bundeskanzlei werden die Unterschriften rigoros kantons- und gemeindeweise sortiert, dann flächendeckend auf korrekte Stimmrechtsbescheinigung und stichprobenweise auf Doppelunterschriften, Unterschriften von fremder Hand etc.

(Art. 19 Abs. 2 der Verordnung über die politischen Rechte [VPR], SR 161.11) überprüft. Erreicht oder verfehlt ein Volksbegehren das Quorum knapp, so zählt dieselbe Equipe ein zweites Mal. Erhärtet sich ein Oszillieren nahe beim Quorum, überprüft eine personell völlig neue Zweitequipe sämtliche Unterschriftenlisten und bewertet alle Unterschriften ohne Kenntnis der vorangegangenen Arbeitsergebnisse neu. Gegebenenfalls werden daraufhin die gemeindeweise erhobenen Ergebnisse der beiden Auszählgruppen miteinander verglichen und Unterschriftenlisten aus Gemeinden mit bedeutsam abweichenden Ergebnissen akribisch überprüft. Bei diesem Vorgehen rücken Mehrfachunterschriften gleicher Personen und gleiche Handschriften für verschiedenste Namen räumlich sukzessive näher zusammen.

Nicht nur Streichungen kommen vor, sondern auch ihr Gegenteil. Was dem Juristenhirn absurd erscheint, hat sich ereignet: Aus zwei in Anwendung des BPR ungültigen Unterschriften kann sich aufgrund von Artikel 34 BV eine gültige ergeben. Eine Person unterzeichnete dieselbe Volksinitiative im Laufe der 18-monatigen Sammlung zweimal. Die erste Unterschrift war von der Gemeinde mit Stimmrechtsbescheinigung versehen, die zweite als Doppel richtigerweise gestrichen worden. Die erste Unterschrift befand sich aber auf einer ungültigen Unterschriftenliste der gleichen Volksinitiative. Es wäre seitens der Bundeskanzlei überspitzter Formalismus gewesen,²³ beide Unterschriften ungültig zu belassen: Der eindeutige Wille der unterzeichnenden Person wurde durch die wegen Doppels gestrichene Unterschrift unzweifelhaft bestätigt. Er verdient den Schutz der unverfälschten Stimmabgabe nach Artikel 34 Absatz 2 BV. Je knapper ein Volksbegehren um das Quorum oszilliert, desto bedeutsamer werden derlei Individualabklärungen auch für das Quorum und damit für die Volksabstimmung.

Anders als in Liechtenstein (Quorum maximal 1500 Unterschriften) erhöht ein individualrechtlich angelegter Rechtsschutz bei einem Quorum von 100 000 Unterschriften den Prüfungsbedarf, wo das Zustandekommen eines Volksbegehrens auf Messers Schneide steht. Zu Recht. Aber Rechtsänderungen erheischen, die Grenzkosten zu quantifizieren. Dies ist bei der Diskussion über Quorumsänderungen mitzubedenken.

4 Folgen veränderter Behandlungsfristen

Nach einer Phase überaus freizügiger Handhabung gesetzlicher Behandlungsfristen (dazu Wili 1991, 492 f.) und einer anschliessenden Kontroverse um ihre Rechtsnatur (Huber 1956 vs. Kuhn 1956) rangen sich die eidgenössischen Räte 1973 zur Anerkennung ihres Präklusionscharakters durch.²⁴ 1950–1981 wurde keine einzige Volksinitiative angenommen. Dies änderte sich ab 1982; seither sind 15 Volksinitiativen angenommen worden. Damit wuchs die Komplexität der Aufgabe ständiger Harmonisierung der Rechtsordnung durch die Behörden. Infolgedessen verlängerten sich zunächst die realen Behandlungsfristen. Dies und die Gefahr einer beispielsweise durch Referendumsdrohungen verzögerten oder – in sechs Fällen – teilweise unterbliebenen Umsetzung²⁵ erschöpfte die Geduld mancher Initiativkomitees. Einige reagierten mit Beschleunigungsinitiativen;²⁶ freilich waren auch Volksinitiativen keine Seltenheit, die im Gewande der Beschleunigung recht eigentliche Blockaden auslösten.²⁷

Weitere Techniken entwickelten Initiativkomitees in Form:

- von Übergangsbestimmungen mit fixen Zeitplänen,²⁸
- von Repetierinitiativen,²⁹
- verschärfter Zweitinitiativen,³⁰ oder
- einer Durchsetzungsinitiative³¹, bei der der Initiativtext zur Kodifikation mutierte.

Die verfassungskonforme Korrektur des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf (Zulassung des doppelten Ja und Stichfrage) nahm direkten Gegenentwürfen die Killerfunktion (BBl 1987 II 821; vgl. heute Art. 139b BV). So häuften sich ab 1987 indirekte Gegenvorschläge. Damit verbunden waren bis Ende des 20. Jahrhunderts sukzessive längere Behandlungsdauern und taktische Finten um die Frage des Zeitpunkts der Entscheidung über einen Rückzug der Volksinitiative.³² Die Ermöglichung des bedingten Rückzugs zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags (AS 2010 271; BBl 2009 3591 und 3609) brachte gleich lange Spiesse für Parlament und Urheberschaft von Volksinitiativen.

Die Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative kann bis zu 18 Monate (Art. 139 Abs. 1 BV und Art. 71 Abs. 1 BPR) und die anschliessende behördliche Behandlung bis zur Volksabstimmung weitere 40 Monate dauern (Art. 100 des Parlamentsgesetzes [ParlG], SR 171.10; Art. 75a Abs. 1 BPR); das ergibt von der Lancierung bis zur Volksabstimmung eine mögliche Dauer von über vier Jahren. Im Falle eines direkten Gegenentwurfs kann sich diese Frist noch einmal um 12 Mo-

nate (Art. 105 ParlG), bei einem indirekten Gegenvorschlag sogar noch weiter verlängern (vgl. 105 ParlG in Verbindung mit Art. 75a und Art. 59a–66 BPR). Wie also im Voraus den Initiativtext definitiv³³ redigieren und dies so, dass eine vom Initiativkomitee erhoffte zwischenzeitliche Fortentwicklung des Rechtszustands am Ende nicht rückgängig gemacht, hingegen eine von der Urheberschaft der Volksinitiative befürchtete Rechtsfortbildung gegebenenfalls wieder annulliert wird? Eine mögliche Technik besteht darin, aktuell geltende oder geplante Rechtsnormen durch die Volksinitiative inhaltlich unverändert zu behalten, aber ihren Standort zu verschieben: *sauter pour mieux reculer*.³⁴

Am 19. Februar 2013 zur Unterschriftensammlung lanciert (BBl 2013 1697), war die Volksinitiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung» (VI 2; BBl 2016 6779; Nr. 311) nicht nur gegen das geltende Verfassungsrecht, sondern mindestens so sehr gegen die Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» (VI 1; BBl 2009 1395; Nr. 282) gerichtet. Die VI 1 wurde am 1. Juli 2013 zurückgezogen (BBl 2013 6518). Dass die VI 2 Normen des geltenden Verfassungsrechts inhaltlich beibehält, aber formal verschiebt, erscheint unverständlich, wenn die VI 2 einzig mit dem vorbestehenden Verfassungsrecht verglichen wird. Bezieht man jedoch die zum Zeitpunkt der Lancierung der VI 2 noch hängige VI 1 mit in die Analyse ein, so bekommen die Verschiebungen einen Sinn: Die VI 2 wollte einerseits den befürchteten Rechtszustand nach einer allfälligen Annahme der VI 1 möglichst rasch beenden und sollte zu diesem Zweck sofort lanciert werden. Andererseits musste sie vermeiden, mit den verhassten auch aus ihrer eigenen Sicht begrüßenswerte Normteile aufzuheben, die doch beide im selben Artikel 86 Absatz 3 BV standen bzw. durch ihre systematische Stellung im Verfassungsartikel (Abs. 4) unterschiedlich breite Rechtswirkungen entfalten mochten. Die Verschiebung von Absatz 3 in einen Absatz 2^{bis} verursachte einerseits eine Leerstelle und im Gegenzug einen Einschaltabsatz. Verfassungsästhetisch unschön, erfüllte der Mechanismus den Zweck materieller Klarheit des Endergebnisses: Mit der erhofften Annahme seines Begehrens hätte das Urheberkomitee der VI 2 selektiv das Erwünschte behalten und das erst befürchtete (noch nicht eingetretene) Verpönte potenziell zum frühestmöglichen Zeitpunkt beseitigt.

Ein behördliches Gegenbeispiel für Komplexität und mannigfache Abhängigkeiten bieten die Erhaltung und die Inkraftsetzung des Bundesbeschlusses über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr»; BBl 2013 4725, 2014 4113 und 4117).

«*Quidquid delirant reges, plectuntur Achivi*»
(«*Was immer Könige schlampen,
das einfache Volk badet's aus*»)
Quintus Horatius Flaccus, Epistulae I.II,14

5 Verändertes Monopol der Behörden: Sorge für die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung

Für die innere Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung bleibt das gewählte Parlament allein zuständig. Hierauf hat sich das Monopol des ordentlichen Gesetzgebungsorgans in der direkten Demokratie reduziert. Volksinitiativen können nur punktuelle Rechtsänderungen oder -ergänzungen einbringen; sie müssen Jahre vor der Volksabstimmung definitiv redigiert werden, und in der Zwischenzeit können sich Bundesverfassung und Rechtsordnung mannigfach ändern. Insofern können Initiativkomitees für Widersprüche in der Rechtsordnung gar keine Verantwortung tragen.

Dies macht die Aufgabe von Parlament, Bundesrat und Bundesverwaltung umso komplexer: Zutreffendes Antizipieren der wahrscheinlichsten Reaktion vieler Akteure auf offene Entwicklungen entscheidet in der direkten Demokratie über die Vollziehbarkeit von Volksentscheiden.

«*Sacra populi lingua est*»
(«*Heilig ist, was das Volk gesprochen*»)
*Lucius Annaeus Seneca major,
Rhetorum controversiae 1,1,10*

6 Massgebendes Kriterium: Zeitpunkt der Volksabstimmung

Die Mechanismen dieser Interaktionen nötigen zur Rückbesinnung auf ein Specificum der direkten Demokratie: Entscheidend für die Vermeidung innerer Widersprüche ist nicht (wie in der repräsentativen Demokratie) die Schlussabstimmung im Parlament, sondern der mit dem Endentscheid des Volkes und der Stände potenziell eintretende Rechtszustand.

Der Bundesrat legt die Vorlagen für die eidgenössischen Volksabstimmungen fest (Art. 10 Abs. 2 BPR). Dabei hat er verschiedene Vorgaben zu beachten: Dringliche Bundesgesetze mit vorgesehener Geltungsdauer von mehr als einem Jahr muss er innert Jahresfrist nach ihrer Verabschiedung zur Volksabstimmung gebracht haben, denn nur nach einem positiven Verdikt des Souveräns innerhalb dieser Frist können sie weitergelten (Art. 165 BV). Dies ist weniger schwierig bei dringlichen Bundesgesetzen, die keine Verfassungsgrundlage haben, weil sie auf jeden Fall der Abstimmung von Volk und Ständen unterliegen. Dringliche Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage hingegen unterliegen erst nach dem

Zustandekommen eines fakultativen Referendums dem Verdikt allein des Volkes; infolgedessen stehen für die Volksabstimmung höchstens acht Monate, d. h. maximal zwei Abstimmungstermine zur Verfügung. Volksinitiativen müssen binnen zehn Monaten nach der Schlussabstimmung im Parlament der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet werden (Art. 75a Abs. 1 BPR). Keinen zeitlichen Einschränkungen unterliegen Volksabstimmungen über nicht dringliche Bundesgesetze und über behördlich ausgelöste Verfassungsänderungen: Das Interesse der Behörden an der Inkraftsetzung ihrer eigenen Rechtsänderungen macht gesetzliche Vorgaben entbehrlich. Bei Staatsverträgen – zumal multilateralen – können Sach- oder Zeitzwänge den Bundesrat zwischen den Hammer resistenter Referendumsverfechter und den Amboss internationaler Anforderungen bringen. So etwa beim Beitritt zur Welthandelsorganisation WTO, wo es auch darum ging, die Vorteile der erstbeitretenden Gründungsstaaten nicht aufs Spiel zu setzen. Dies bedingte den Beitritt vor Ende Juni 1995; die Volksabstimmung hätte bei Zustandekommen eines Referendums noch im Juni 1995 stattfinden müssen. Das Referendum wurde am 11. April 1995 eingereicht, kam aber nicht zustande (BBl 1995 II 669).

Diese verschiedenen Vorgaben machen die Aufgabe des Bundesrates zuweilen schwierig: Er darf zumal bei komplexen Gegenständen nicht allzu viele Vorlagen pro Abstimmungstag ansetzen, weil weder das Schluckvermögen der Stimmberechtigten noch der Platz meinungsbildender Medien pro Zeiteinheit unbeschränkt sind. Für politische Präferenzen – die eigentliche Aufgabe der obersten leitenden Bundesbehörde (Art. 174 BV) – bleibt da zuweilen nur mehr wenig Spielraum. Denn oberste Maxime muss es sein zu verhindern, dass in sich widersprüchliche Abstimmungsergebnisse resultieren könnten.

Widersprüche in einer Rechtsordnung lassen sich auflösen nach dem Vorrang der höherstufigen vor der nachgeordneten, der speziellen vor der generellen³⁵ oder der späteren vor der früher erlassenen³⁶ Norm. Die gleichzeitige Volksabstimmung über zwei einander in irgendeinem Punkt widersprechende Volksinitiativen könnte zur Annahme beider Vorlagen und damit zu einem Widerspruch in der Rechtsordnung führen, der weder aufgrund der Rechtsstufe noch mit Hilfe des Entstehungszeitpunkts aufgelöst werden kann. Und die Chance einer Auflösung nach dem Spezialitätsgrad der Normen dürfte zumindest fraglich sein. Bei Volksinitiativen mit direktem Gegenentwurf wird das Problem seit 1987 durch die Stichfrage gelöst (Art. 139b BV). Dies wäre auch für zwei einander widersprechende Volksinitiativen eine korrekte Lösung; doch haben die eidgenössischen Räte die Erweiterung des Abstimmungsverfahrens auf diesen Anwendungsfall abgelehnt (BBl 2001 4829 und 4844, 2002 6486). Infolgedessen muss der Bundesrat Volksabstimmungen über Volksinitiativen, die miteinander in einem Punkt

unverträglich sind, zeitlich staffeln. Dasselbe gilt aber auch für Volksinitiativen und behördliche Vorlagen, die einander nicht direkt als Volksinitiative und Gegenentwurf gegenüberstehen.

«The devil take order»

William Shakespeare, King Henry V IV/5

7 Risiko eines Abstimmungsparadoxons

Solchen Vorgaben können freilich politische Konstellationen in die Quere kommen. Dies zeigt das Beispiel der Volksinitiative «für Mutter und Kind – für den Schutz des ungeborenen Kindes und für die Hilfe an seine Mutter in Not» (BBl 1998 2959, 2002 5117; Nr. 234) einerseits und des Referendums andererseits gegen die Änderung des Strafgesetzbuchs vom 23. März 2001, die beim Schwangerschaftsabbruch eine Fristenregelung brachte (BBl 2001 1338 und 4666, 2002 5117; Nr. 1980). Im Dilemma zwischen den erwähnten Vorgaben und der Erkenntnis, dass man über ein ethisch und emotional derart aufgeladenes Thema wie den Schwangerschaftsabbruch die Stimmberechtigten nicht mehrmals pro Jahr zur Urne rufen könne, entschied sich der Bundesrat für die Ansetzung beider Vorlagen auf den 2. Juni 2002. Die Entscheide des Volkes zugunsten der Fristenregelung und von Volk und Ständen gegen die Volksinitiative fielen klar aus.³⁷ Das klare Volksverdict täuscht aber über eine grundsätzliche Schwierigkeit hinweg: Wie wäre nach einer doppelten Zustimmung zu verfahren gewesen?

Die Volksinitiative verlangte u. a. die Einschränkung straffreien Schwangerschaftsabbruchs (Initiativtext Art. 10a Abs. 2 Bst. a und Art. 197 Ziff. 1 BV), wohingegen die Änderung des Strafgesetzbuchs den Schwangerschaftsabbruch durch patentierte Ärztinnen und Ärzte in den ersten zwölf Wochen nach Beginn der letzten Periode im Falle einer Notlage nach vorausgegangener Beratung für straf-frei erklärte (Art. 119 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs, SR 311.0).

Der Bundesrat versprach den Stimmberechtigten in den Abstimmungserläuterungen,³⁸ im Falle der Annahme beider Vorlagen der Volksinitiative als dem höherstufigen Recht den Vorrang zu geben. Nur: Wie hätte ein Gericht im Anwendungsfall entscheiden müssen? Nach Artikel 190 der Bundesverfassung sind Bundesgesetze für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend. Und das Strafgesetzbuch statuiert in Artikel 1 den für jeden Rechtsstaat unverzichtbaren Strafrechtsgrundsatz: «Keine Sanktion ohne Gesetz – Eine Strafe oder Massnahme darf nur wegen einer Tat verhängt werden, die das Gesetz ausdrücklich unter Strafe stellt.»³⁹

Wo war die hinreichend klare Strafdrohung? Wie hoch war sie? Und wie wäre ein entsprechendes Strafurteil zu begründen gewesen? Wie hätte es im Falle eines

Weiterzugs nach Strassburg vor der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) bestehen sollen? Artikel 7 EMRK bestimmt: «Keine Strafe ohne Gesetz: (1) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden».

Ein Einwand gegenüber der Opposition gegen einen gleichzeitigen Urnengang lautete, das Volk werde nicht derart unlogisch denken, dass es zwei einander widersprechende Vorlagen gleichzeitig annehme. Dieser Einwand übersieht: Eine solche Doppelzustimmung braucht keineswegs unlogisch zu sein. Sie ist durchaus möglich, weil lauter in sich logische individuelle Entscheide dennoch zu einem kollektiv zirkelschlüssigen Gesamtergebnis (Arrow-Paradoxon, BBl 1984 II 349 und 386 Fn. 26) führen können, sobald mehr als zwei Alternativen zur Auswahl stehen. Zwei verschiedene potenzielle Rechtszustände gegenüber dem aktuell geltenden Rechtszustand schaffen diese Möglichkeit, weil jede stimmberechtigte Person nicht nur Ja oder Nein, sondern als dritte Möglichkeit auch das Leerlassen einer Frage zur Auswahl hat. Bereits wenige Stimmen des Typs Ja – Leer oder Leer – Ja können genügen, um ein solches Zirkelschluss-Ergebnis her vorzurufen.

*«Es fehlt an Vorschriften, ganz recht. Vielmehr
Es sind zu viel, man wird sie sichten müssen.»
Heinrich von Kleist, Der zerbrochene Krug IV*

8 Gegenmittel?

Es schiene mir prüfenswert, ob das Instrumentarium analog zum Staatsvertragsreferendum 2004 zu erweitern sei: Wäre es «Kaviar für das Volk» (William Shakespeare, Hamlet II/2) oder «Übermut der Ämter» (idem, Hamlet III/1), wenn die Behörden bei Volksinitiativen, die Auswirkungen auf abgeschlossene internationale Verträge haben, statt nur einen Gegenentwurf allenfalls auch einen «Mitentwurf» machen könnten, der von der Volksinitiative Verschwiegenes sichtbar macht? «Subjects may challenge nothing of their sovereigns» (William Shakespeare, König Heinrich VI. 3. Teil IV/6)? Verschafft Artikel 34 BV den Stimmberechtigten nicht vielmehr einen Anspruch hierauf? Weil der Entscheid von Volk und Ständen massgebend ist (Art. 148 BV: unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen), schiene mir ein solches Instrument sachgerecht und jedenfalls der Ungültigerklärung einer Initiative (wo findet sich eine Verfassungsgrundlage?) vorzuziehen. Es stellt sich die Frage, wie dieses Instrument auszugestalten wäre.

Eine politische Lösung könnte darin bestehen, dass die eidgenössischen Räte den Initiativtext in einen direkten Gegenentwurf übernehmen und mit einer Klausel des Inhalts versehen, dass der tangierte Staatsvertrag nicht zu kündigen sei. Das Abstimmungsverfahren richtet sich dabei ganz nach Artikel 139b BV. Es führt mit der Zulassung des doppelten Ja und der Stichfrage am Ende zu einem in sich logischen und klaren Entscheid. Werden beide Verfassungsänderungen abgelehnt, so bleibt der Staatsvertrag in Kraft, und die Volksinitiative ist nicht umzusetzen. Nachteil dieser politischen Lösung ist, dass beide Räte den Initiativtext praktisch *volens volens* übernehmen müssten. Das reduziert die Umsetzungschancen des Vorschlags.

Eine rechtliche Lösung könnte darin bestehen, eine Verfassungsgrundlage dafür zu schaffen, dass die eidgenössischen Räte bei Volksinitiativen, die bestehende Staatsverträge tangieren, in einem zusätzlichen Bundesbeschluss für den Fall einer Annahme der Volksinitiative die Kündigung des Staatsvertrags vorsehen. Der Bundesbeschluss darf nur zusammen mit der Volksinitiative in Kraft treten.⁴⁰ Er wird zusammen mit der Volksinitiative, nicht aber in einem Dreifrageschema der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet. Erreicht die Volksinitiative allein Volks- und Ständemehr, so muss die Volksinitiative so weit umgesetzt werden, als es ohne Kündigung des Staatsvertrags möglich ist. Erreichen sowohl die Volksinitiative als auch der zusätzliche Bundesbeschluss sowohl das Volks- als auch das Ständemehr, so müssen die Volksinitiative umgesetzt und der Staatsvertrag gekündigt werden. Verfehlt die Volksinitiative das doppelte Mehr, so ist der begleitende Bundesbeschluss über die Kündigung des Staatsvertrags *eo ipso* obsolet. Ein solcher bedingter Bundesbeschluss entspricht nicht der reinen Lehre. Aber die Lösung schiene mir vertretbar, weil die Urheberschaft es in Händen gehabt hätte, ihre Volksinitiative unverschleiert zu redigieren und die Kündigung des Staatsvertrags zu verlangen. Die Kündigung von Staatsverträgen in diesen Sonderfällen dem Verdikt von Volk und Ständen zu unterwerfen, derweil der Beitritt zum Staatsvertrag nur dem fakultativen Referendum des Volkes unterlag, ist ästhetisch unschön, gleicht aber das Staatsvertragsrecht der konstanten Praxis an, materielle Gesetzesinitiativen zuzulassen, und gibt den verantwortlichen Behörden gegen Verschleierung überhaupt ein Instrument in die Hand.

Die Vermeidung widersprüchlicher Rechtsnormen durch den klaren Volksentscheid von 2002 (vgl. Ziff. 7) täuscht nicht darüber hinweg: In sich logisch bleibt die Rechtsordnung nicht von alleine. Es ist und bleibt Aufgabe der Behörden, solchen Eventualitäten vorzubeugen. Wichtigstes Mittel gegen Unfälle ist die umsichtige Planung des Abstimmungskalenders mit zeitlicher Staffelung jener Vorlagen, die miteinander in einem Punkt inkompatibel sind (vgl. Ziff. 6). Je mehr Normen bestehen, je mehr Vorlagen auf dem Markt der Gesetzgebung zu einem

Sachbereich in zeitlicher Nähe zueinander angeboten werden, desto schwieriger wird diese Aufgabe.

Ich sehe daher gerade aus direktdemokratischem Blickwinkel auch immanente, sachliche Gründe für eine periodische materielle Rechtsbereinigung.

*Hans-Urs Wili, ehemaliger Leiter Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei,
E-Mail: hans-urs-wili@bluewin.ch*

Anmerkungen

- 1 Ich danke Herrn RA Dr. Christian Schuhmacher herzlich für seine hilfreichen kritischen Rückfragen und Verbesserungsvorschläge.
- 2 Herodot, Historien III 80, VI 54; Aristoteles, Der Staat der Athener 41 ff.; Platon, Staat VII 535a–540c.
- 3 Art. 33 Legge N. 351 del 25 maggio 1970, Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo; Italiens abrogative Referenden entsprächen in der Schweiz einem Mittel- ding zwischen Volksinitiative und Referendum gegen ein dringliches Bundesgesetz.
- 4 Sigg 1978; Kaufmann/Büchi/Braun/Carline 2005; Rohner 2012; Hofer 2016; zu den Urnengängen 1848–2007: Linder/Bolliger/Rielle 2010.
- 5 www.bk.admin.ch > Themen > Politische Rechte > Gebrauch der Volksrechte > Übersicht Volksinitiativen > Zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 179, 180; vgl. schon Nr. 123; Internetadresse und Pfad sind in den folgenden Referenzangaben stets dieselben.
- 6 Zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 172–175.
- 7 Zustande gekommene Volksinitiativen Nr. 311; www.bk.admin.ch > Themen > Politische Rechte > Gebrauch der Volksrechte > Übersicht fakultative Referenden Nr. 2668.
- 8 Sammelaktion auf gemeinsamen Unterschriftenlisten vgl. zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 231–233.
- 9 Etwa 1969/70 zur AHV: zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 94 [SP], 95 [PdA] und 97 [Bürgerliche] oder 1980 konkurrierende Initiativen gegen Atomkraftwerke der rivalisierenden Atomkraftgegner GAK, zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 143 und 144 einerseits und GAGAK: nicht zustande gekommene Volksinitiativen Nr. 5 andererseits und 1986: zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 171 und 177.
- 10 Zustande gekommene Volksinitiativen Nr. 161.
- 11 Zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 164, 218, 220, 222, 224, 225, 247, 249, 250, 286 und 295; nicht zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 49, 59, 62, 63, 67, 74, 85 und 104.
- 12 Zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 116, 117, 120, 121, 147–149, 158, 162, 163, 165, 166, 182, 208, 221, 223, 241, 282, 285, 311 und 320.
- 13 Nicht zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 37, 38, 53–55, 100, 107–109 und 113.
- 14 Zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 129, 181 und 313.
- 15 Zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 159, 188, 201, 246, 321 und 322.
- 16 BBl 1997 I 1 und 487, 1999 8633, 2000 2990, 2001 4202, AS 2002 3148, 2006 1059
- 17 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (WÜV, SR 0.111) Art. 53. Beispiele: Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (SR 0.120) Art. 39 und Art. 42; UNO-Pakt II (SR 0.103.2) Art. 4, Art. 6 Abs. 1–3, Art. 7, Art. 8, Art. 11, Art. 15 und Art. 16; Europäische Konvention vom 4. Nov. 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) Art. 3 und Art. 4 Abs. 1; UNO-Übereinkommen vom 10. Dez. 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UNO-Folterkonvention, SR 0.105) Art. 2 Abs. 2 und 3 und Art. 3; Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention GFK, SR 0.142.30) Art. 33.
- 18 BBl 1982 I 1073, 1988 II 1104 und 1111 [dazu VPB 53.19], 1989 III 1275, 1995 II 669 und IV 850, 1997 IV 1627, 2007 8420, 2009 7801, 2012 8555, 8575 und 8591 [dazu BGE 139 II 303] und 2014 1641 für die Anwendungsfälle: Übersicht fakultative Referenden Nrn. 1290, 1439, 1442, 1466, 1679, 1732, 1786, 2294, 2423, 2612–2614 und 2704.
- 19 BBl 1982 I 197, 2012 5639, 7757 und 8027 für die Anwendungsfälle: Nicht zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 4, 86, 96 und 101.
- 20 BBl 1982 I 492, 2014 1651 und 2015 8340 für die Anwendungsfälle: Übersicht fakultative Referenden Nrn. 1286, 2699 und 2808.
- 21 BBl 2000 1048, 2002 3423 für die Anwendungsfälle: Übersicht fakultative Referenden Nrn. 1895 und 2005.
- 22 Weitere divergierende Rechtsauffassungen zeigten sich etwa hinsichtlich des Zeitenlaufs bei Unterschriftensammelfristen: vgl. VPB 53.19, BGE 131 II 449 und 139 II 303.
- 23 Grundlegend dazu (für eine mittlerweile obsoleete andere Regelung zum Initiativrecht) BGE 100 Ib 1.
- 24 BBl 1973 II 828–830 und 876, AB 1973 N 1671, BBl 1974 I 628.
- 25 Zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 182, 236, 255, 262, 263 und 294.
- 26 Nicht zustande gekommene Volksinitiativen Nrn.

- 25 und 60 sowie zustande gekommene Volksinitiative Nr. 219.
- 27 Zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 147, 163, 171-175, 229 und 247.
- 28 Beispiele Art. 197 Ziff. 9–11 BV.
- 29 Beispiele: Zustande gekommene Volksinitiative Nr. 158 sowie nicht zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 37, 38 und 109 zu Tempolimiten.
- 30 Beispiele: Zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 130 und 176 zur Preisüberwachung; Nrn. 255 und 284 betr. Pädophile; Nr. 236 und nicht zustande gekommene Volksinitiativen Nrn. 111 und 112 betr. Gewaltstraftäter.
- 31 Zustande gekommene Volksinitiative Nr. 303 ad Nr. 263.
- 32 Nicht das einzige (vgl. etwa AB 2002 N 1969), aber besonders sprechend ist das Beispiel der drei Ordnungsanträge zur Volksinitiative «Ja zu fairen Mieten» (BBl 1996 II 536) und zur entsprechenden Revision des Obligationenrechts (BBl 1999 9823) im Nationalrat in der Wintersession 2001 (AB 2001 N 2010, S 1043) und in der Frühjahrssession 2002 (AB 2002 N 29–32).
- 33 Art. 68 Abs. 1 Bst. b und Art. 69 Abs. 3 und 4 BPR; Art. 99 ParlG.
- 34 Umkehrung gewissermassen der Erkenntnis der französischen Enzyklopädisten (etwa Jean Le Rond d'Alembert, Brief vom 21. Juli 1757 an Voltaire; Denis Diderot: Brief vom 2. Sept. 1769 an Sophie Volland: «reculer pour mieux sauter».
- 35 Vgl. bereits D. 48,19,41 und 50,17,80 (Papinian).
- 36 Vgl. D. 1,4,4 (Modestin).
- 37 BBl 2002 5117; Fristenregelung: 1 399 545 Ja gegen 540 105 Nein; Volksinitiative: 352 432 Ja gegen 1 578 870 Nein und lauter ablehnende Stimmungen.
- 38 www.bk.admin.ch > Themen > Politische Rechte > Volksabstimmungen > Chronologie Volksabstimmungen > 2001–2010 > 2.6.2002 > Erläuterungen des Bundesrates, S. 16
- 39 Vgl. bereits D. 50,16,131,1 (Ulpian).
- 40 Beispiele dafür hat es 1974 und 1993 gegeben: Der Bundesbeschluss vom 4. Okt. 1974 über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen (BBl 1974 II 882, 1975 I 485) durfte nach seiner Ziff. II Abs. 1 nur gemeinsam mit dem Bundesbeschluss vom 4. Okt. 1974 zur Verbesserung des Bundeshaushalts (BBl 1974 I 1309, II 879, 1975 I 484) in Kraft treten. Trotz massiver Annahme in der Abstimmung von Volk und Ständen vom 8. Dez. 1974 blieb er ausser Kraft, weil die Steuermehreinnahmen abgelehnt wurden. Der Bundesbeschluss vom 18. Juni 1993 über einen

Beitrag zur Gesundung der Bundesfinanzen (BBl 1991 IV 985, 1993 II 875, 1994 I 463; AS 1994 263) durfte nach seiner Ziff. III Abs. 2 nur gemeinsam mit dem Bundesbeschluss vom 18. Juni 1993 über die Finanzordnung (BBl 1992 I 785, 1993 II 877, 1994 I 460, AS 1994 258) in Kraft treten. Dasselbe galt nach dessen Ziff. II Abs. 2 für den Bundesbeschluss vom 18. Juni 1993 über Massnahmen zur Erhaltung der Sozialversicherung (BBl 1992 I 785, 1993 II 873, 1994 I 460, AS 1994 265). Alle drei Vorlagen wurden am 28. Nov. 1993 von Volk und Ständen angenommen.

Literaturverzeichnis

- Auer, Andreas / Delley, Jean-Daniel, 1979, *Le référendum facultatif. La théorie à l'épreuve de la réalité*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge 98, Halbbd. I, S. 113–138.
- Hofer, Bruno, 2016, *Volksinitiativen der Schweiz. Die Entwicklung eines Schlüsselements der schweizerischen Referendumsdemokratie – Die Dokumentation aller Volksinitiativen auf Bundesebene von 1891 bis 2016*, www.brunohofer.org (Stand 3.12.2016).
- Huber, Hans, 1956, *Die Rechtsfolge der Verschleppung von Verfassungsinitiativen*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Bd. 57, S. 289–292.
- Kaufmann, Bruno / Büchi, Rolf / Braun, Nadja / Carline, Paul (Hrsg.), 2005, *The Initiative & Referendum Institute. Europe Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Amsterdam.
- Kuhn, Manfred Beat, 1956, *Die Rechtsfolge der Verschleppung von Verfassungsinitiativen*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Bd. 57, S. 363–368.
- Linder, Wolf / Bolliger, Christian / Rielle, Yvan (Hrsg.), 2010, *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*, Bern/Stuttgart/Wien.
- Rohner, Gabriela, 2012, *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848–2010*, Schriften zur Demokratieforschung 4, Zürich.
- Sigg, Oswald, 1978, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1891–1939*, *Helvetia politica* V, Bern.
- Wili, Hans-Urs, 2013, *Daten zu den nationalen abrogativen Referenden in Italien 1970–2011*, in: Feld, Lars P. / Huber, Peter M. / Jung, Otmar / Lauth, Hans-Joachim / Wittreck, Fabian (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2012, Baden-Baden, S. 130–144.
- Wili, Hans-Urs, 1991, *Jux Populi? Vox Dei? 100 Jahre eidgenössische Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung*, Zeitschrift für schweizerisches Recht, Neue Folge 110, Halbbd. I, S. 485–521.

Résumé

Dans d'autres pays, légiférer est un monopole du Parlement. En Suisse, la réduction d'une initiative populaire permet aux citoyens d'élaborer des normes sans avoir été élus au Parlement. La législation devient un marché. Conséquence: les comités d'initiative n'agissent plus forcément pour contrer un courant politique majoritaire des autorités; de plus en plus, ils anticipent, boycottent ou soutiennent d'autres initiatives. Cela multiplie les interactions et augmente le degré de complexité pour tous les acteurs. Le seul monopole qui reste aux autorités suisses est la responsabilité de prévenir les contradictions internes de la législation.