

# Die Korrektur von negativen Volksentscheiden – ein demokratietheoretisches Problem

ANDREAS KLEY UND GORAN SEFEROVIC\*

## Inhaltsverzeichnis

I.	Problem.....	177
II.	Zwei Beispiele .....	179
	1. Direkte Demokratie und Vollmachten: «On corrige la fortune» .....	179
	2. Zeit für ein Zeitgesetz.....	182
III.	Ein Problem der Demokratietheorie?.....	187
	1. Negativer Volksentscheid und Notrecht.....	187
	2. Negativer Volksentscheid und (stillschweigend) positiver Volksentscheid .....	188
	3. Bedeutung eines negativen Volksentscheids .....	189
	a) Das Stimmvolk als (schweigender) Fürst .....	189
	b) Vertrauen auf positive Wirkungen eines negativen Volksentscheids?.....	191
IV.	Bewertung und Lösungsvorschlag .....	193
	Verzeichnis der Publikationen.....	195

## I. Problem

Für Rousseau ist die Sachlage klar: «Wenn die Bürger keine Verbindung zueinander hätten und das Volk genügend unterrichtet wäre, wenn es Beschlüsse fasst, dann würde aus der grossen Anzahl kleiner Unterschiede immer der allgemeine Wille hervorgehen, und die Entscheidung wäre immer gut.»<sup>1</sup> Da diese Voraussetzungen freilich nicht immer gegeben sind, erfolgen auch nicht stets gute Volksentscheidungen. Deshalb müssen die schlechten Entscheidungen korrigiert werden. Rousseau sieht eine breite Palette von (un-?) demokratischen Massnahmen vor, um gute Entscheidungen herbeizuführen. Dazu gehören die Zensoren,<sup>2</sup> welche unter anderem die öffentliche Meinung beeinflussen sollen, oder die Rolle des Gesetzgebers, das heisst eines ausserge-

\* Die Verfasser danken Herrn lic. iur. Martin Sigrist für das Lektorat des Textes.

<sup>1</sup> Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag oder die Grundlagen des politischen Rechts, Frankfurt a.M. 2000, S. 43.

<sup>2</sup> Rousseau, S. 171.

wöhnlichen Mannes,<sup>3</sup> der die Gesetze vorschlägt. Und der Gesetzgeber hat nach Rousseau seine Verfahren, um das Volk zu den richtigen Entscheidungen zu führen: «Diese erhabene Vernunft, die sich über das Verstehen der gewöhnlichen Menschen erhebt, ist jene, deren Entscheidungen der Gesetzgeber in den Mund der Unsterblichen legt, um durch göttliches Machtwort jene mitzureissen, die menschliche Klugheit zu nichts bewegen würde.»<sup>4</sup> Nicht zuletzt sorgt auch die Zivilreligion<sup>5</sup> dafür, dass es zu besseren Entscheidungen kommt.

Demokratische Entscheide sind selbst für Rousseau – wenn alle Mittel der Manipulation nicht helfen – nicht immer «richtig». Der vorliegende Text beschränkt sich dabei auf die Fälle von negativen, also ablehnenden Volksentscheiden. Negative Volksentscheide, welche gewöhnlich durch ein Referendum ausgelöst werden, richten sich gegen eine Gesetzesvorlage. Lehnt das Stimmvolk diese Vorlage in der Volksabstimmung ab, so spricht es sich dagegen aus, das geltende Recht zu ändern. Einem neuen und «richtigen» Entscheid steht somit der ergangene Volksentscheid gegen die vorgeschlagene Rechtsänderung entgegen.<sup>6</sup> Halten die Behörden die Rechtsänderung für vorzuziehend, so unterliegen sie der Versuchung, den negativen Volksentscheid zu korrigieren. Eigentlich würde man erwarten, dass ein solches Vorgehen undemokratisch und unzulässig ist. Steht ein negativer Entscheid des Stimmvolks als «l'organe suprême de la législation»<sup>7</sup> den nachfolgenden Korrektur-entscheidungen der Bundesversammlung nicht entgegen?<sup>8</sup>

In der schweizerischen Demokratie ist die Geschichte der Korrektur des Volkswillens noch kaum geschrieben, obwohl diese Geschichte und das Nachdenken über Demokratie zwei lohnenswerte Unterfangen wären. Im Folgenden seien einige Bausteine dazu skizziert. Im 2. Kapitel wird ein einziges von vielen möglichen Beispielen aus den Krisenzeiten von 1914–1945 geschildert. Im 3. Kapitel wird ein etwas anders gelagertes Beispiel, nämlich die Einführung der Sommerzeit in der Schweiz, dargelegt. Freilich wären weitere Beispiele möglich, aber stattdessen lohnt es sich darüber nachzudenken, welche Grenzen die Korrektur von negativen Volksentscheiden hat. Die Betrachtung beschränkt sich dabei auf negative Volksentscheide, bei welchen die abgelehnte Vorlage erneut oder auf andere Weise umgesetzt wird und

<sup>3</sup> Rousseau, S. 59.

<sup>4</sup> Rousseau, S. 62.

<sup>5</sup> Rousseau, S. 174.

<sup>6</sup> Vgl. zur rechtlichen Bedeutung des ablehnenden Volksentscheids unten III.

<sup>7</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Bd. 2, Paris 1922, S. 351.

<sup>8</sup> Ein Konflikt, wie er sich in analoger Weise während der Weimarer Republik mehrmals ereignete, vgl. Otmar Jung, «Die rebellierende Vertretung». Darf das Parlament ein vom Volk vertretenes Gesetz ohne weiteres kassieren? Zum Vorgehen des Schleswig-Holsteinischen Landtages im September 1999 (Fall «Rechtschreibreform»), in: Andreas Bovenschulte et al. (Hrsg.), *Demokratie und Selbstverwaltung in Europa: Festschrift für Dian Scheffold zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden 2001, S. 145–168 (151 ff.).

diesem Vorgehen nur ein negativer Entscheid des Stimmvolks entgegensteht. Das Problem stellt sich jedoch auch bei positiven Volksentscheiden, so insbesondere bei Verfassungsinitiativen, welche nicht oder nicht im Sinne der Vorlage umgesetzt werden.<sup>9</sup>

## II. Zwei Beispiele

### 1. Direkte Demokratie und Vollmachten: «On corrige la fortune»

Die Bundesversammlung erteilte dem Bundesrat am 30. August 1939 mittels Bundesbeschluss die Vollmacht, «die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz (...) erforderlichen Massnahmen zu treffen».<sup>10</sup> Lehre und Literatur nahmen die beschlossenen Vollmachten zunächst schweigend hin. Erst ab 1940 erschienen verschiedene Artikel über das Vollmachtenrecht; dabei setzten die meisten Autoren voraus, dass die Grundlage der Bundesratsverordnungen nicht in Zweifel zu ziehen sei.<sup>11</sup> Sie hielten sich an die Anweisung des Eidgenössischen Militärdepartements, das ab 1940 den Satz plakatierte: «Wer nicht schweigen kann, schadet der Heimat.»<sup>12</sup>

Das verordnete Schweigen brachen am 5. Mai 1942 die 42 Unterzeichner eines «Offenen Briefes an den Schweizerischen Bundesrat».<sup>13</sup> Die Unterzeichner waren etwa die Professoren Karl Barth, Arthur Baumgarten, August Egger, Walter Muschg, Hans Nabholz, Valentin Gitermann und Eduard Zellweger, nicht aber Zaccaria Giacometti. Letzterer hatte sich bereits in den 1930er-Jahren kritisch über das undemokratische Gebaren der Bundesbehörden geäußert.<sup>14</sup> Hinzu kamen verschiedene Oberrichter, Rechtsanwälte und Pfarrer. Sie kritisierten das Überborden der Vollmachtenpraxis, die Kassation der kommunistischen Nationalratsmandate und die kalte Abschaffung der Freiheitsrechte. Die Autoren des Briefes rügten vor allem die Verletzung der Freiheit der Person mit den willkürlichen Verhaftungen und folgerten: «Ein Volk, das sich unterdrückt fühlt, verteidigt sich schlecht gegen den äusseren Feind.»<sup>15</sup> Im Hinblick auf die Demokratie brachten die Unterzeichner des Briefes verschiedene Beispiele von behördlichen Missbräuchen vor. Das Volk

<sup>9</sup> Vgl. dazu etwa Andreas Auer, *Die Demokratie steht in einem Lernprozess: Nicht umsetzbare Initiativen – das Volk hat nicht immer Recht*, NZZ vom 4. November 2010, Nr. 257, S. 13.

<sup>10</sup> Art. 3 Bundesbeschluss über die Massnahmen zum Schutze der Neutralität des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 30. August 1939, AS 1939 769 f.

<sup>11</sup> Andreas Kley, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, Zürich 2010, S. 192 f.

<sup>12</sup> Plakat des schweizerischen Militärdepartements, gestaltet von Max Bucherer, *Graphische Sammlung NB / BN / NL (BE)*, Signatur SNL GUER 297.

<sup>13</sup> Text: Eberhard Busch (Hrsg.), *Die Akte Karl Barth*, Zürich 2008, S. 509 ff.

<sup>14</sup> Zaccaria Giacometti, *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der schweizerischen Eidgenossenschaft*, in: *Festschrift für Fritz Fleiner*, Zürich 1937, S. 45–84.

<sup>15</sup> Busch, S. 512.

hatte am 1. Dezember 1940 – also bereits nach Einführung des Vollmachtenregimes – die Einführung eines militärischen Vorunterrichtes für die Jugend mit 55,7 % Nein-Stimmen abgelehnt.<sup>16</sup> Genau ein Jahr später setzte der Bundesrat eine auf die Vollmachten abgestützte Verordnung vom 1. Dezember 1941 über den Vorunterricht<sup>17</sup> in Kraft. Die Unterzeichner schlossen daraus, dass der Bundesrat die Grenzen seiner Vollmachten überschreite. Die Bundesbehörden hatten damit das in der Volksabstimmung unterliegende Vorhaben in einer anderen Rechtssetzungsform erneut beschlossen und ein Jahr nach der Volksabstimmung ohne Beteiligung des Stimmvolks durchgesetzt.

Der Bundesrat beauftragte die eidgenössische Justizabteilung mit einem internen Gutachten,<sup>18</sup> um die Berechtigung der Vorwürfe des offenen Briefes abzuklären. Im Hinblick auf den Vorunterricht erklärte die Justizabteilung, dass der Vorwurf der Überschreitung letztlich auf einem Missverständnis oder einer Verdrehung der Tatsachen beruhe. Im Übrigen gab die Abteilung gewisse Übertreibungen in der Handhabe des Vollmachtenrechts zu, aber im Ergebnis negierte sie das Problem gänzlich, da das Vollmachtenrecht nur vorübergehender Natur sei: «Noterlasse gefährden die Demokratie nicht.»<sup>19</sup>

Die Zeitungen berichteten über den offenen Brief, der aber insgesamt nur mässig hohe Wellen schlug. Der Fakultätsausschuss der Studentenschaft der Universität Zürich lud Zaccaria Giacometti ein, in einem Vortrag zum Vollmachtenregime Stellung zu beziehen. Giacomettis kritische Haltung war – obwohl er selbst den Aufruf nicht unterzeichnet hatte – bekannt. Im vielbeachteten Vortrag vom 13. Juli 1942 vor der Studentenschaft der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich anerkannte er zunächst, dass der Krieg naturgemäss eine «Konzentration der staatlichen Macht in wenigen Händen und damit vielfach eine weitgehende Suspension der Verfassung»<sup>20</sup> bedinge. Die vielfältigen Delegationen hätten «eine Fülle

<sup>16</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Einführung des obligatorischen militärischen Vorunterrichtes für die männliche Jugend vom 16. bis 20. Altersjahr vom 29. Dezember 1939, BBl 1940 I 1; siehe die Referendumsvorlage im Bundesgesetz über die Abänderung der Art. 103 und 104 des Bundesgesetzes vom 12. April 1907 betreffend die Militärorganisation. (Einführung des obligatorischen militärischen Vorunterrichtes), vom 8. Juni 1940, BBl 1940 I 784 und Bundesratsbeschluss betreffend die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 1. Dezember 1940 über das Bundesgesetz vom 8. Juni 1940 über die Abänderung der Art. 103 und 104 des Bundesgesetzes betreffend die Militärorganisation (Einführung des obligatorischen militärischen Vorunterrichtes) vom 27. Dezember 1940, BBl 1941 I 1.

<sup>17</sup> AS 1941 1369.

<sup>18</sup> Busch, S. 517 ff., Bericht der Justizabteilung zum offenen Brief an den Bundesrat vom 23. Mai 1942.

<sup>19</sup> Busch, S. 524.

<sup>20</sup> Zaccaria Giacometti, Die gegenwärtige Verfassungslage der Eidgenossenschaft, Vortrag, gehalten vor der Studentenschaft der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich am 13. Juli 1942, in: SHZ 3/1942, S. 139–154 (141); vgl. Ders., Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, Zürich 1945, S. 12 ff. (33).

von Verfassungsgesetzgebern und einfachen Gesetzgebern»<sup>21</sup> geschaffen und diese hätten von ihren Befugnissen in intensivster Weise Gebrauch gemacht und «individuelle und genossenschaftliche Freiheit weitgehend suspendiert». Die Stellung der Bundesversammlung sei gemindert, sie führe «heute in gewissem Sinne ein Schattendasein»,<sup>22</sup> denn die parlamentarische Kontrolle sei in die Vollmachtenkommissionen verlegt. Die Sessionen der Bundesversammlung würden immer kürzer. Die Bundesverfassung sei «heute auf weiten Gebieten ein Trümmerfeld». Der Bund erscheine «als ein autoritärer Staat mit totalitären Tendenzen»<sup>23</sup> und die Freiheitsrechte seien ausgeschaltet.<sup>24</sup>

«Das undemokratische und antiliberalen Vollmachtenregime (...) stellt einen illegalen Notsteg dar, der die freiheitliche Schweiz mit einem ihr unbekanntem autoritär totalitären Land verbindet. Dieser Notsteg kann (...) zu einem gewaltenmonistischen totalitären Exekutivstaat hinüberleiten.»

Die Vollmachten und das daraus erzeugte Recht hielt er, da sie als «autoritäre, totalitäre Rechtsordnung (...) verfassungsrechtlich in der Luft»<sup>25</sup> hingen, für illegal und rechtswidrig. Denn für Giacometti liessen sie sich nicht naturrechtlich begründen. Die Bundesverfassung besitze in dieser Frage vielmehr eine «unechte Lücke», die man einzig durch Verfassungsrevision schliessen könne. Fast alle Zeitungen berichteten breit über den Vortrag, der mehr Aufmerksamkeit erhielt als der ursprünglich offene Brief der 42 Unterzeichner. Daraus entstand die öffentliche Kontroverse zwischen Giacometti und Dietrich Schindler sen.<sup>26</sup> Diese fochten mit Argumenten, aber Schindler erteilte als Präsident des Verwaltungskomitees für die Neue Zürcher Zeitung seinem Gegner Giacometti ein Schreibverbot in seiner Zeitung. Giacometti antwortete Schindler in der Folge in den Basler Nachrichten.<sup>27</sup>

Giacometti hatte später zahlreiche weitere Beispiele genannt, welche – wie bei der Einführung des Vorunterrichtes im Turnen – die Umgehung des Volkswillens durch die Bundesbehörden zeigten. Giacometti kommentierte knapp: «Korrekturen von negativen Volksentscheiden durch Noterlasse sind trotzdem schon erfolgt. On corrige la fortune.»<sup>28</sup>

<sup>21</sup> Giacometti, Verfassungslage, S. 143.

<sup>22</sup> Giacometti, Verfassungslage, S. 143.

<sup>23</sup> Giacometti, Verfassungslage, S. 144 (beide Zitate).

<sup>24</sup> Giacometti, Verfassungslage, S. 148.

<sup>25</sup> Giacometti, Verfassungslage, S. 146; Ders., Vollmachtenregime, S. 52.

<sup>26</sup> Vgl. im Detail Kley, S. 196 ff.

<sup>27</sup> Sonntagsblatt der Basler Nachrichten vom 15.11.1942, Nr. 46, S. 185–188.

<sup>28</sup> Zaccaria Giacometti, Rechtsstaat und Notrecht, ZBl 1950, 209 ff. (215); siehe ebenso: Fritz Fleiner/Zaccaria Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 769. Der Ausdruck geht zurück auf Lessings «Minna von Barnhelm» (Akt 4, Szene 2). Dieser hat den Ausdruck von Ange Goudar, L'histoire des Grecs ou de ceux qui corrigent la fortune au jeu, London/Liège 1758; vgl. dazu Meyers Großes Konversations-Lexikon, Bd. 4, Leipzig 1906, S. 299.

Das Problem der Korrektur von negativen Volksentscheiden ist allerdings mit der förmlichen Abschaffung der Vollmachten Ende 1952<sup>29</sup> nicht verschwunden. Es ist denkbar, dass das Volk in einer Sachabstimmung einen negativen Entscheid fällt, der von grossen Konsequenzen ist, sodass er nach einer Korrektur verlangt. Im Falle der Vollmachten bestand das Problem darin, dass der Bundesrat demokratisch gefällte Entscheide mittels undemokratischer Verfahren umstiess. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren zu wiederholen und zu sehen, ob das Volk die Kraft findet, erneut Unterschriften für ein Referendum zu sammeln. Diesen Weg beschritten die Bundesbehörden im folgenden Beispiel.

## 2. Zeit für ein Zeitgesetz

In der Schweiz galt seit 1894 faktisch die mitteleuropäische Zeit, indem der Bundesrat diese Zeit 1893 für die schweizerischen Verkehrsanstalten (Post, Telegraph, Eisenbahnen und Dampfschiffe) für verbindlich erklärte.<sup>30</sup> Die Kantone, welche sich vorher schon in der Mehrheit nach der Berner Zeit richteten,<sup>31</sup> übernahmen in der Folge ebenfalls die mitteleuropäische Zeit.<sup>32</sup> Art. 40 BV 1874 gab dem Bund zwar die Kompetenz, Masse und Gewicht zu regeln,<sup>33</sup> der Bund war aber nicht kompetent, für die Schweiz eine einheitliche Zeit festzulegen.<sup>34</sup> Ausserhalb der Bundesverwaltung war die Zeit nicht bundesrechtlich geregelt.

Unter dem Eindruck des nationalsozialistischen Deutschlands, welches für die besetzten Gebiete die Sommerzeit vorschrieb, führte der Bundesrat in den Jahren 1941 und 1942 die Sommerzeit durch Bundesratsbeschluss jeweils für

<sup>29</sup> Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1950 betreffend die Aufhebung der Vollmachten von 1939, AS 1950 1493.

<sup>30</sup> Kreisschreiben des Bundesrates an sämtliche eidgenössische Stände und an die schweizerischen Eisenbahn- und Dampfschiffgesellschaften, betreffend die Einführung der mitteleuropäischen Zeit, vom 11. Dezember 1893, BBl 1893 V 552; Beschluss des Bundesrates vom 11. Mai 1894, BBl 1894 II 642; vgl. auch Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1893, BBl 1894 I 637 ff. (707); vgl. auch Jakob Messerli, gleichmässig – pünktlich – schnell: Zeiteinteilung und Zeitgebrauch im 19. Jahrhundert in der Schweiz, Diss. Univ. Bern, Zuoz 1993, S. 67 f. Für die Post und die Telegrafie galt die Berner Zeit durch Beschluss des Bundesrates bereits seit 1853, vgl. Ders., S. 63 f.

<sup>31</sup> Vgl. Messerli, S. 67 f.

<sup>32</sup> Vgl. Walther Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931, S. 342 Anm. 1; Botschaft über ein Zeitgesetz vom 11. Mai 1977, BBl 1977 II 633 ff. (635).

<sup>33</sup> Wobei umstritten war, ob darunter auch die Zeiteinheit fallen sollte, Burckhardt, S. 341 f. Heute stützt sich die Kompetenz des Bundes auf Art. 125 BV, welcher dem Bund die Kompetenz erteilt, das Messwesen zu regeln. Vgl. zur zeitgenössischen Begriffsbestimmung die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend den Erlass eines neuen Bundesgesetzes über Mass und Gewicht und die Reorganisation der eidg. Eichstätte vom 9. Juni 1906, BBl 1906 III 897 ff. (906).

<sup>34</sup> Vgl. Messerli, S. 61 f.

einen Sommer lang auch für die Schweiz ein.<sup>35</sup> In der Vollmachtenkommission erhob sich dagegen zwar kaum inhaltlicher Widerstand, Berichterstatter Zust hielt im Ständerat aber immerhin fest, dass es für die Schweiz gar keine «gesetzliche» Zeit gebe, da die Kantone in eigener Kompetenz die mitteleuropäische Zeit eingeführt haben. Dass der Bundesrat Art. 40 BV 1874 als Verfassungsgrundlage für eine einheitliche Zeitbestimmung heranziehen wollte, bezeichnete er als «fast tollkühne» Auslegung.<sup>36</sup>

Das Vollmachtenregime ermöglichte es dem Bundesrat, die Sommerzeit ohne Mitwirkung des Stimmvolks einzuführen. Auf diese Weise konnte der Bund die Widerstände umgehen, wie sie die Kantone Mitte des 19. Jahrhunderts zu überwinden hatten, als diese die mitteleuropäische Zeit im autonomen Nachvollzug einführen wollten, was zum Teil mit heftigen Kontroversen verbunden war. Dies ist aus heutiger Sicht schwer nachvollziehbar, erschliesst sich aber anhand der Bedeutung, die die lokale, auf den Sonnenstand gerichtete Zeit noch im 19. Jahrhundert für die Bevölkerung hatte. Die lokal verankerte Zeit stand dabei im Gegensatz zu Fortschritt und Technik, was sich auch daran zeigte, dass insbesondere landwirtschaftliche Kreise der Zeitvereinheitlichung negativ gegenüberstanden.<sup>37</sup>

Der Bundesrat verzichtete nach 1942 auf die Sommerzeit und nach dem Krieg verschwand das Thema von der politischen Agenda. Erst die Energiekrise von 1973 gab wieder Anlass zu parlamentarischen Vorstössen. Nach Ansicht des Bundesrates wären die Energieeinsparungen allein aber zu geringfügig gewesen, um allein deswegen die Sommerzeit einzuführen. Von den Nachbarländern der Schweiz kannte Italien seit Jahren die Sommerzeit und Frankreich führte diese 1976 ein. Als schliesslich auch Deutschland erwog, die Sommerzeit ab 1978 einzuführen und ausserdem auf europäischer Ebene Bestrebungen im Gange waren, die Sommerzeit zu harmonisieren,<sup>38</sup> legte der Bundesrat der Bundesversammlung im Mai 1977 einen Entwurf für ein Zeitgesetz vor, welches dem Bundesrat nicht nur die Kompetenz erteilen sollte, für die Schweiz die Sommerzeit einzuführen, sondern gleichzeitig auch die mitteleuropäische Zeit gesetzlich verankern sollte.<sup>39</sup> Der Bundesrat war der Ansicht, dass die mitteleuropäische Zeit durch den «faktischen Zwang», diese zu benützen, «durch Gewohnheitsrecht zur gesetzlichen Zeit geworden ist».<sup>40</sup> Da eine Bundeskompetenz jedoch nicht gestützt auf Gewohnheitsrecht begründet werden kann und die Kantone auch nicht freiwillig eine Kompetenz dem Bund übertragen können, ist diese Argumentation nicht überzeu-

<sup>35</sup> AS 1941 248 und 1005; AS 1942 211 und 767.

<sup>36</sup> AB 1941 S. 41 ff. (45).

<sup>37</sup> Vgl. zur Einführung der mitteleuropäischen Zeit in den Kantonen: Messerli, S. 74 ff.; vgl. auch Ders., Zeitsysteme, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 2. Dezember 2008, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D12813.php>.

<sup>38</sup> Botschaft über ein Zeitgesetz vom 11. Mai 1977, BBl 1977 II 633 ff. (635 f.).

<sup>39</sup> Botschaft über ein Zeitgesetz vom 11. Mai 1977, BBl 1977 II 633 ff.

<sup>40</sup> Botschaft über ein Zeitgesetz vom 11. Mai 1977, BBl 1977 II 633 ff. (635).

gend.<sup>41</sup> Dies scheint wohl auch dem Bundesrat bewusst gewesen zu sein, führte er doch gleichzeitig eine Kompetenznorm aus der Verfassung an: Erneut zog der Bundesrat Art. 40 Abs. 1 BV 1874, welcher dem Bund die Kompetenz zusprach, Mass und Gewicht festzusetzen, als Grundlage für das Zeitgesetz heran. Der Bundesrat wies in der Botschaft aber selber darauf hin, dass diese Norm die Kompetenz enthalte, das «Zeitmass»<sup>42</sup>, also die Zeiteinheit der Sekunde festzulegen.<sup>43</sup> Die einheitliche mitteleuropäische Zeit einzuführen, fiel nicht unter die Kompetenz, Mass und Gewicht festzulegen,<sup>44</sup> wie das Votum von Ständerat Zust 1942 deutlich zeigt.<sup>45</sup> Gleichwohl nahm der Ständerat das Zeitgesetz einstimmig<sup>46</sup> und der Nationalrat deutlich mit 98:32 Stimmen<sup>47</sup> an. Kritische Äusserungen fielen vor allem im Nationalrat und hauptsächlich seitens der Landwirtschaft. Daneben hatten einige Nationalräte die Befürchtung, dass Kinder wegen des längeren Sonnenlichts am Abend zu wenig Schlaf erhalten könnten.<sup>48</sup>

Gegen dieses Zeitgesetz ergriffen fünf junge Bauern aus dem Zürcher Oberland das Referendum. Diese wurden in der Folge von grossen Teilen der Bauernschaft und deren Vertretern in den Räten unterstützt.<sup>49</sup> Dieser Gruppe gelang es, über 80'000 Unterschriften zu sammeln, und die Stimmbevölkerung lehnte das Gesetz in der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 mit 52,1% der Stimmen ab.<sup>50</sup> Mit diesem Volksentscheid konnten sich die Behörden jedoch nicht abfinden. Schon im November 1979 reichten die Kantone Schaffhausen, Basel-Land und Basel-Stadt Standesinitiativen ein, welche eine rasche Neuauflage des Zeitgesetzes forderten. Die betreffenden Kantone machten geltend, dass sie durch ihre Lage an der Grenze besonders betroffen seien und der Volksentscheid mit 52,1% Ja-Stimmen knapp ausgefallen sei. Die Bundesversammlung erfüllte die Forderungen dieser Standesinitiativen schon in der folgenden Wintersession,<sup>51</sup> als der Bundesrat der Bundesversammlung mit Botschaft vom 14. November 1979 den unveränderten Entwurf

<sup>41</sup> Vgl. etwa Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N. 1061 f.

<sup>42</sup> Botschaft über ein Zeitgesetz vom 11. Mai 1977, BBl 1977 II 633 ff. (640).

<sup>43</sup> Sogar diese Kompetenz war historisch umstritten, vgl. Anm. 33.

<sup>44</sup> Vgl. schon Anm. 34.

<sup>45</sup> Vgl. Anm. 36.

<sup>46</sup> AB 1977 S. 274.

<sup>47</sup> AB 1977 N 688.

<sup>48</sup> Vgl. etwa Berichterstatterin Nationalrätin Spiess, AB 1979 N 684.

<sup>49</sup> Vgl. dazu die unveröffentlichte historische Lizentiatsarbeit an der Universität Basel von Jun Sarbach, Helvetiens Uhren laufen anders – Die Einführung der Sommerzeit in der Schweiz, 2004, S. 28, zugänglich unter [http://unibas.academia.edu/JunSarbach/Papers/1592165/Helvetiens\\_Uhren\\_laufen\\_anders\\_-\\_Die\\_Einfuehrung\\_der\\_Sommerzeit\\_in\\_der\\_Schweiz](http://unibas.academia.edu/JunSarbach/Papers/1592165/Helvetiens_Uhren_laufen_anders_-_Die_Einfuehrung_der_Sommerzeit_in_der_Schweiz) (zuletzt besucht am 22. August 2012).

<sup>50</sup> Vgl. Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 vom 10. August 1978, BBl 1978 II 365 ff. (365).

<sup>51</sup> Und wurden daher abgeschrieben, vgl. AB 1979 S. 536 f.; AB 1979 N 1512.

des Zeitgesetzes von 1977 erneut unterbreitete.<sup>52</sup> Für den Bundesrat war dies gerechtfertigt, da für die Schweiz «eine neue Lage» entstanden sei, da die 1977 bereits vorausgesehene Entwicklung nun eingetreten war. So werde Deutschland ab 1980 die Sommerzeit einführen sowie alle EG-Staaten mit Ausnahme von Grossbritannien und Irland.<sup>53</sup> Tatsächlich wurde die Schweiz im Sommer 1980 zur «Zeitinsel».<sup>54</sup>

Diese Argumente waren keineswegs neu, der Bundesrat führte die gleichen Befürchtungen schon in der Botschaft zum Zeitgesetz von 1977 auf.<sup>55</sup> Dies scheint auch dem Bundesrat bewusst gewesen zu sein, betont er in seiner Botschaft doch: «Die Volksrechte bleiben ungeschmälert gewahrt, wenn zur Einführung der Sommerzeit das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (mit Referendumsmöglichkeit) gewählt wird.» Um dieser formal legalen Ansicht zum Durchbruch zu verhelfen, betonte der Bundesrat im gleichen Satz: «abzulehnen ist in diesem Zusammenhang der Rückgriff auf Dringlichkeitsrecht».<sup>56</sup> Die Botschaft wirkt rhetorisch geschliffen: Vor dem fragwürdigen Dringlichkeitsrecht erscheint es als unverfänglich, das unveränderte Gesetz bei unveränderter Sachlage erneut zu verabschieden. Doch der Bundesrat wollte das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gleichwohl etwas «dringlicher» ausgestalten, indem er den Räten empfahl, das Gesetz möglichst schon in der nächsten Session zu verabschieden.<sup>57</sup> Das Geschäftsverkehrsgesetz sah vor, dass Verfassungsartikel, Bundesgesetze und nicht dringliche allgemeine Bundesbeschlüsse nur ausnahmsweise von beiden Räten in der gleichen Session beraten werden durften.<sup>58</sup> Der Bundesrat hatte einen solchen Antrag zu begründen.<sup>59</sup> Sofern ein Geschäft vom Ständerat zuerst behandelt wurde, so entschied die Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates, ob das Geschäft von beiden Räten in der gleichen Session behandelt werden sollte.<sup>60</sup> Die Fraktionspräsidentenkonferenz stimmte dem Antrag des Bundesrates zu und so konnten die beiden Räte die Vorlage in der gleichen Session beraten. Als Erstrat behandelte der Ständerat die zweite Auflage des Zeitgesetzes, Berichterstatter Ständerat Weber hielt einleitend fest, dass es sich «um einen

<sup>52</sup> Botschaft über ein Zeitgesetz vom 14. November 1979, BBl 1979 III 1005 ff.

<sup>53</sup> Botschaft über ein Zeitgesetz vom 14. November 1979, BBl 1979 III 1005 ff. (1008).

<sup>54</sup> Vgl. etwa NZZ vom 8. April 1980, Nr. 81, S. 28.

<sup>55</sup> Vgl. Anm. 38; so auch Nationalrat Günter in den Beratungen des zweiten Zeitgesetzes, AB 1980 N 5.

<sup>56</sup> Botschaft über ein Zeitgesetz vom 14. November 1979, BBl 1979 III 1005 ff. (1010).

<sup>57</sup> Botschaft über ein Zeitgesetz vom 14. November 1979, BBl 1979 III 1005 ff. (1011).

<sup>58</sup> Art. 11 Abs. 1 Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse, AS 1962 773.

<sup>59</sup> Art. 11 Abs. 2 Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse, AS 1962 773.

<sup>60</sup> Art. 11 Abs. 2 Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse, AS 1962 773.; vgl. zum Verfahren beim Zeitgesetz auch AB 1979 N 1498 f.

zweiten Versuch mit einem Zeitgesetz, bei *total veränderten Voraussetzungen* handelt.<sup>61</sup> Der Ständerat nahm das Gesetz nach einer kurzen Debatte mit 36:3 Stimmen an.<sup>62</sup>

In der vorbereitenden Kommission des Nationalrats regte sich jedoch Widerstand dagegen, die Vorlage in der gleichen Session zu behandeln. Die Berichterstatterin, Nationalrätin Spiess, hielt dazu fest, dass einer Kommission nicht das Recht zustehe, auf eine Vorlage nicht einzutreten, nur weil sie nicht damit einverstanden sei, eine Vorlage in der gleichen Session wie der andere Rat zu beraten.<sup>63</sup> Auch wenn die Redner im Nationalrat hauptsächlich erneut die materiellen Argumente für und wider das Zeitgesetz anführten, scheint das Ratsplenium das Unbehagen der Kommission gleichwohl aufgenommen zu haben. Der Nationalrat wies die Vorlage mit 88 zu 86 Stimmen an seine Kommission zurück,<sup>64</sup> worauf der Nationalrat die Vorlage erst in der Frühjahrssession 1980 erneut beraten konnte und schliesslich klar mit 123 zu 24 Stimmen annahm.<sup>65</sup>

Seit der ersten Vorlage des Zeitgesetzes hatte die Bundesversammlung eine massgebliche Verfassungsbestimmung geändert. Mit Volksabstimmung vom 25. September 1977 stimmten Volk und Stände der revidierten Fassung von Art. 89 Abs. 2 BV 1874 zu, welche die Anzahl Stimmen für das fakultative Referendum von 30'000 auf 50'000 erhöhte.<sup>66</sup> Die ursprüngliche Gegnerschaft des Zeitgesetzes scheint aufgrund dieses Umstands, verbunden mit den Kosten für die Unterschriftensammlung entmutigt gewesen zu sein,<sup>67</sup> obwohl das erste Referendum mit über 80'000 Unterschriften eingereicht worden war.<sup>68</sup> Auf jeden Fall unternahmen sie nicht einmal den Versuch, die nötigen Unterschriften für ein Referendum zu sammeln.<sup>69</sup> Das Zeitgesetz trat am 1. Januar 1981 in Kraft,<sup>70</sup> worauf der Bundesrat von seiner Kompetenz Gebrauch machte und noch im gleichen Jahr in der Schweiz die Sommerzeit einführte. Die Verzögerung im Nationalrat machte die Schweiz zumindest im

<sup>61</sup> AB 1979 S 532 (Hervorhebung durch die Verfasser).

<sup>62</sup> AB 1979 S 536.

<sup>63</sup> AB 1979 N 1498.

<sup>64</sup> AB 1979 N 1512.

<sup>65</sup> AB 1980 N 398.

<sup>66</sup> Bundesbeschluss vom 25. März 1977 über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum (Art. 89 und 89<sup>bis</sup> BV), BBl 1977 I 1372 f.; vgl. zu den widersprüchlichen Argumenten in den Debatten der Bundesversammlung Etienne Grisel, Komm. zu Art. 89 Abs. 2 BV 1874, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987, S. 3 (Entstehungsgeschichte).

<sup>67</sup> Nationalrat Basler weist in den Beratungen auf diesen Umstand hin, AB 1779 N 1504; vgl. auch die Ausführungen eines Mitglieds des damaligen Komitees in der NZZ vom 26. März 2011, Nr. 72, S. 28.

<sup>68</sup> Vgl. NZZ vom 26. März 2011, Nr. 72, S. 28.

<sup>69</sup> NZZ vom 21./22. März 1981, Nr. 67, S. 35; NZZ vom 26. März 2011, Nr. 72, S. 28.

<sup>70</sup> AS 1981 84.

Sommer 1980 zur «Zeitinsel»,<sup>71</sup> aber ab dem Jahr 1981 befand sich die Schweiz zeitlich wieder im Gleichschritt mit Europa.

### III. Ein Problem der Demokratietheorie?

#### 1. Negativer Volksentscheid und Notrecht

Im ersten geschilderten Fall hatte der Bundesrat die vom Volk abgelehnte Vorlage über den militärischen Vorunterricht nachträglich durch Vollmachtenbeschlüsse durchgesetzt. Die Vollmachtenbeschlüsse führten dazu, dass die Bundesversammlung ihre Kompetenzen weitgehend einem «Rumpfparlament», bestehend aus den beiden Vollmachtenkommissionen, übertrug.<sup>72</sup> Die Vollmachten an den Bundesrat waren von 1939–1945 jedoch nicht das einzige Mittel, mit dem das Volk gehindert werden sollte, an der Rechtsetzung teilzunehmen. Häufig umgingen Bundesrat und Bundesversammlung einen Volksentscheid durch dringliche Bundesbeschlüsse.<sup>73</sup> Dieser Weg wäre schon offengestanden, als man die erste Vorlage über den militärischen Vorunterricht dem Referendum unterstellte. Bundesrat und Bundesversammlung haben sich jedoch dafür entschieden, die Vorlage auf dem regulären Gesetzgebungsweg zu verabschieden.

Nun kann man argumentieren, dass der militärische Vorunterricht für die Jugend zwar auf dem demokratisch schwächer legitimierten Vollmachtenrecht eingeführt worden ist, dieser Weg aber gängige und akzeptierte Praxis war. Mit Dietrich Schindler wäre dieses Vorgehen zu verteidigen, indem man festhält, dass dieses Vollmachtenrecht dem liberalen Rechtsstaat lediglich über die Kriegszeit hinweghelfen wollte.<sup>74</sup> Ob die Bundesbehörden den daneben offenstehenden Weg der ordentlichen Gesetzgebung hätten beschreiten müssen, ist eine Frage, welche die Tragweite eines negativen Volksentscheides beschlägt. Sie hängt aber auch mit der nicht entscheidbaren Frage zusammen, ob das Vollmachtenregime ab 1939 rechtens war und muss daher offenbleiben.

<sup>71</sup> Vgl. zu den Auswirkungen NZZ vom 8. April 1980, Nr. 81, S. 28.

<sup>72</sup> Vgl. Kley, S. 196.

<sup>73</sup> Wobei diese Beschlüsse nicht nur aus zeitlicher Dringlichkeit gefasst wurden, sondern meist aus materieller, mit anderen Worten aufgrund von tatsächlichen oder vermeintlichen Sachzwängen, Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 775 ff. (783).

<sup>74</sup> Vgl. Dietrich Schindler, Notrecht und Dringlichkeit, NZZ vom 19. und 20. Oktober 1942, Nr. 1669 und 1671.

## 2. Negativer Volksentscheid und (stillschweigend) positiver Volksentscheid

Ein anderes Vorgehen stellt auf den ersten Blick der Fall des Zeitgesetzes dar: Das Volk stimmt «falsch» ab, also verabschiedet die Bundesversammlung das Gesetz erneut, um den falschen Entscheid zu korrigieren. Das erneut verabschiedete, identische Gesetz untersteht ebenfalls dem fakultativen Referendum, also ist das Vorgehen rechtsstaatlich unbedenklich? Diese Meinung vertritt Etienne Grisel im Kommentar zur Bundesverfassung von 1874. Er räumt ein, das Vorgehen «mochte zwar anstössig erscheinen», es sei aber «durchaus nicht rechtswidrig» gewesen, zumal sich die Umstände geändert hätten. Grisel spitzt diese Argumentation noch weiter zu, indem er anfügt: «Wenn zudem das Initiativrecht den Bürgern schon gestattet, mehrmals ein und das gleiche Begehren einzureichen, muss erst recht dem Parlament eine solche Befugnis zugestanden werden.»<sup>75</sup>

Diese Argumentation greift zu kurz. Selbstverständlich bedeutet eine in der Referendumsabstimmung verworfene Vorlage nicht, dass «in der betreffenden Angelegenheit nichts mehr beschlossen werden dürfte».<sup>76</sup> Nicht zulässig wäre es jedoch, falls die Bundesversammlung eine identische Vorlage missbräuchlich beschliessen würde.<sup>77</sup> Missbräuchlich würde die Bundesversammlung handeln, wenn sie ihr Recht zweckwidrig verwenden würde,<sup>78</sup> was insbesondere der Fall wäre, wenn sie die Vorlage nochmals verabschieden würde, im Wissen darum, dass das Referendumskomitee beispielsweise aus finanziellen Gründen nicht erneut ein Referendum ergreifen könnte. In diesem Zusammenhang ist daher zu berücksichtigen, dass das fakultative Referendum für die Initianten eine Hürde darstellt, müssen doch innert Frist Unterschriften gesammelt werden, was mit viel Einsatz verbunden ist und bedeutende finanzielle Mittel erfordert.<sup>79</sup> Der Aufwand für die Bundesbehörden, die identische Vorlage erneut zu verabschieden, ist dagegen klein, insbesondere, wenn es sich um eine in Exekutive und Legislative unbestrittene Vorlage wie das Zeitgesetz handelt. Es ist geradezu der Sinn der Mitwirkung des Stimmvolks, dass damit eine andere Sichtweise, ein Korrektiv zu den institutionel-

<sup>75</sup> Etienne Grisel, Komm. zu Art. 89 Abs. 2 BV 1874, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987, N 34.

<sup>76</sup> Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 355. So auch Burckhardt, S. 712; Urs Dietschi, Das Volksveto in der Schweiz: Ein Beitrag zur Geschichte der Volksgesetzgebung, Diss. Univ. Bern, Olten 1926, S. 158.

<sup>77</sup> Vgl. Hangartner/Kley, N 355.

<sup>78</sup> Vgl. zu diesem Begriff im öffentlichen Recht ausführlich Thomas Gächter, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht: Unter besonderer Berücksichtigung des Bundessozialversicherungsrechts, Zürich/Basel/Genf 2005, S. 217 ff.

<sup>79</sup> Vgl. etwa Giovanni Biaggini, Ausgestaltung und Entwicklungsperspektiven des demokratischen Prinzips in der Schweiz, in: Hartmut Bauer et al. (Hrsg.), Demokratie in Europa, Tübingen 2005, S. 107–137 (128).

len Abläufen im Gesetzgebungsverfahren Eingang findet. Das Referendum bewirkt «une ouverture du système politique»<sup>80</sup> und bringt Aspekte in den politischen Diskurs ein, welche «le système de représentation avait délibérément écartées ou dont il n'avait tout simplement pas connaissance».<sup>81</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint es fragwürdig, wenn die Bundesversammlung eine identische Vorlage weniger als zwei Jahre nach der Referendumsabstimmung erneut verabschiedet. Insbesondere, da in der Zwischenzeit die Hürde für das fakultative Referendum von 30'000 auf 50'000 Unterschriften erhöht worden war.<sup>82</sup> Schliesslich hat die Bundesversammlung zumindest eine «politische Pflicht», den Entscheid des Stimmvolks zu respektieren.<sup>83</sup> Alles andere wäre eine «Verhöhnung des Volkswillens», wie es Hans Nawiasky schon 1923 für das bayrische Staatsrecht bezeichnete.<sup>84</sup>

## 3. Bedeutung eines negativen Volksentscheids

### a) Das Stimmvolk als (schweigender) Fürst

Da sich die vorliegende Untersuchung auf negative Volksentscheide beschränkt, stellt sich die Frage, welche formelle Gestalt ein negativer Volksentscheid überhaupt hat. Der Volksentscheid gegen die betreffende Gesetzesvorlage bewirkt im Gegensatz zu einem positiven Volksentscheid keine Rechtsänderung, aber bestätigt er vielleicht das geltende Recht?

Die rechtliche Gestalt des Referendums ist umstritten. Dies hängt einerseits mit der umstrittenen Natur des Gesetzgebungsverfahrens zusammen und andererseits mit der Frage, wie ein nicht ergriffenes Referendum im Rahmen des fakultativen Referendums zu deuten ist. Für das Gesetzgebungsverfahren wurde insbesondere im 20. Jahrhundert die von Paul Laband begründete Sanktionstheorie vertreten. Laband unterschied dabei zwischen der materiellen Gestaltung des Gesetzes und dessen Sanktionierung, welche dem Gesetz die Gesetzeskraft verleihen sollte.<sup>85</sup> Diese beiden Schritte unterschied Laband selbstredend im Hinblick auf die konstitutionelle Monarchie, in welcher der Fürst dem vom Parlament ausgearbeiteten Gesetz die Sanktion erteilte oder allenfalls sein Veto einlegen konnte. Der Umstand, dass die Sanktionstheorie

<sup>80</sup> So auch Andreas Auer/Jean-Daniel Delley, Le référendum facultatif – la théorie à l'épreuve de la réalité in: ZSR 98 (1979) I, S. 113–135 (131).

<sup>81</sup> Auer/Delley, S. 132.

<sup>82</sup> Vgl. Anm. 66.

<sup>83</sup> Vgl. Dietschi, S. 158; vgl. auch Anm. 118.

<sup>84</sup> Hans Nawiasky, Bayrisches Verfassungsrecht, München/Berlin/Leipzig 1923, S. 298.

<sup>85</sup> Die Sanktionstheorie wurde von Paul Laband begründet, vgl. Ders., Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. 2, 4. Aufl., Tübingen 1901, S. 26 f.; vgl. zur Gesetzessanktion und deren Zusammenhang mit dem Veto ausführlich Stefan Malorny, Exekutive Vetorechte im deutschen Verfassungssystem, Diss. Univ. Göttingen, Göttingen 2011, S. 87 ff.; vgl. auch Burckhardt, S. 712; Dietschi, S. 156 ff.

für Monarchien entwickelt wurde,<sup>86</sup> erklärt wohl auch, warum die Lehre des 20. Jahrhunderts in der Schweiz in der Frage des Gesetzgebungsverfahrens und der Bedeutung des Referendums völlig uneinig war.<sup>87</sup> Den Monarchen einfach durch das Stimmvolk zu ersetzen, wollte nicht recht gelingen.<sup>88</sup> Der Verfassungsgeber von 1874 scheint sich gleichwohl für diese Kontinuität von Monarch und Stimmvolk ausgesprochen zu haben;<sup>89</sup> der betreffende Art. 89 Abs. 2 der BV lautete im Jahre 1874: «Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.» Das Stimmvolk sollte dem verabschiedeten Gesetz die Sanktion erteilen.

Neben der Frage, ob das Stimmvolk einem Monarchen gleich dem parlamentarischen Gesetz die Sanktion erteilt, besteht eine weitere Schwierigkeit im Umstand, dass beim fakultativen Referendum das Stimmvolk nicht immer Stellung nehmen kann, sondern dies nur tut, falls das Referendum auch erfolgreich ergriffen wird.<sup>90</sup> Dass das Volk einem Gesetz bei einem nicht ergriffenen fakultativen Referendum stillschweigend zustimmen soll, war jedoch nach bereits im 20. Jahrhundert herrschender Lehre eine «unmögliche Vorstellung».<sup>91</sup> Da das Institut des Referendums ausserdem – insbesondere aufgrund der «erheblichen Vorwirkungen» im Gesetzgebungsverfahren<sup>92</sup> – weit mehr als blosser Sanktion des von der Bundesversammlung ausgearbeiteten Gesetzes ist, wird das Referendum heute als «Etappe des Erlassverfahrens» aufgefasst.<sup>93</sup> Dabei bleibt der Parlamentsbeschluss suspensiv bedingt<sup>94</sup> und

<sup>86</sup> Vgl. etwa Fritz Ossenbühl, Zustimmung des Bundesrates beim Erlass von Bundesrecht, in: AöR 99 (1974) 369–436 (393).

<sup>87</sup> Eine gute Übersicht der damaligen Lehre, verbunden mit einer weiteren originellen Variante seinerseits, bietet Theo Guhl, Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht, Basel 1908, S. 55 ff.

<sup>88</sup> Vgl. bereits Gustav Vogt, Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 28 (1973), S. 350–380 (354), wonach der demokratische Staatsgedanke «fremdartige Beimischungen von sich abschneiden» müsse, die aus der konstitutionellen Monarchie stammen; vgl. auch Kley, S. 101 f.

<sup>89</sup> Hangartner/Kley, N 349.

<sup>90</sup> Zum Umstand, dass die «Fakultativität» des Referendums die Verfassungstheorie in Schwierigkeiten gebracht hat: Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970, S. 17.

<sup>91</sup> Fleiner/Giacometti, S. 760 Anm. 37; so auch Burckhardt, S. 712; Guhl, S. 61; Ludwig Rudolf von Salis, Artikel «Bundesgesetzgebung», in Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung, Bd. I, Bern 1903, S. 665–673 (671); a.M. Max Imboden, Politische Systeme, Basel 1964, S. 32; Carré de Malberg, S. 351.

<sup>92</sup> Hangartner/Kley, N 360. Vgl. zur Bedeutung des fakultativen Referendums für die Konkordanzdemokratie nach 1945 Neidhart, S. 278 ff.; vgl. auch Auer/Dellay, S. 114 ff.

<sup>93</sup> Vgl. Hangartner/Kley, N 350; differenziert bereits bei Carré de Malberg, S. 349 ff. (insb. 353), welcher das Referendumsrecht des Stimmvolks nicht auf die Sanktion beschränkt sah.

<sup>94</sup> A.M. (resolutiv bedingt), in ausführlicher Auseinandersetzung mit der damaligen Lehre Guhl, S. 54 f.; differenziert zur Unterscheidung Bedingung und Befristung Dian Schefold,

virtuell rechtsverbindlich,<sup>95</sup> bis die Referendumsfrist abgelaufen ist oder das Stimmvolk die Vorlage in der Referendumsabstimmung annimmt oder verwirft.<sup>96</sup> Die «Referendumsinitiative» selber, das Begehren auf Durchführung eines Referendums, wird dabei als devolutes Veto aufgefasst,<sup>97</sup> welches aus dem virtuell rechtsverbindlichen Gesetz wieder einen blossen Gesetzesentwurf macht.<sup>98</sup> Scheitert eine Vorlage in der Referendumsabstimmung, so entscheidet das Stimmvolk nach heutiger Auffassung über den betreffenden Parlamentsbeschluss: Das Gesetz kann definitiv nicht in Kraft treten.<sup>99</sup>

#### b) Vertrauen auf positive Wirkungen eines negativen Volksentscheids?

Lehnt das Stimmvolk eine Vorlage ab, so könnte dieses negative Votum aber gleichzeitig auch als Votum für das geltende Recht aufgefasst werden,<sup>100</sup> welches damit für eine gewisse Zeit fortgelten sollte.<sup>101</sup> Dabei wird selbstverständlich vorausgesetzt, dass sich die Sach- und Rechtslage nicht wesentlich geändert hat, da sonst eine neue Gesetzesvorlage zulässig sein muss.<sup>102</sup> Die herrschende Lehre leitet aber aus dem Gebot von Treu und Glauben keinen Anspruch auf Fortgeltung einer gegebenen Rechtslage ab.<sup>103</sup> Das Demokratieprinzip ermächtigt den Gesetzgeber, das Recht jederzeit abzuändern.<sup>104</sup> Praxis und Rechtsprechung anerkennen Vertrauensschutz im Hinblick auf Rechtsänderungen lediglich im Zusammenhang mit wohl erworbenen Rechten und in Bezug auf das Rückwirkungsverbot. Dabei verpflichtet diese Rechtsprechung das Gemeinwesen unter gewissen Voraussetzungen zu einer Ent-

Volksouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, Basel/Stuttgart 1966, S. 283 ff.

<sup>95</sup> Fleiner/Giacometti, S. 760; Hangartner/Kley, N 350.

<sup>96</sup> Vgl. Hangartner/Kley, N 350.

<sup>97</sup> Neidhart, S. 18.

<sup>98</sup> Entsprechend werden Bundesgesetze mit Datum der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung beschlossen, Hangartner/Kley, N 353.

<sup>99</sup> Vgl. aber für die noch heute nicht ganz stringente Datierung von Gesetzesvorlagen und der Totalrevision der BV Hangartner/Kley, N 353 f.

<sup>100</sup> So immerhin in politischer Hinsicht Dietschi, S. 158; ähnlich Anna Leisner, Kontinuität als Verfassungsprinzip, Tübingen 2002, S. 386 f.

<sup>101</sup> Vgl. für die deutschen Bundesländer Jung, Rebellierende Vertretung, S. 155.

<sup>102</sup> Solche ausdrücklichen Vorbehalte finden sich im deutschen Kommunalrecht, vgl. Jung, Rebellierende Vertretung, S. 162.

<sup>103</sup> Vgl. René Rhinow, Rechtsetzung und Methodik: Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Basel/Stuttgart 1979, S. 275 f.; Beatrice Weber-Dürler, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, in: ZBl 103 (2002), S. 281–310 (307 f.); VPB 1999 Nr. 19 S. 165–173 (170 f.). Vgl. zur Dogmatik des Vertrauensschutzes für Deutschland etwa Fritz Ossenbühl, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, in: Die öffentliche Verwaltung 25 (1972), S. 25–36 (insb. 28 ff.).

<sup>104</sup> Vgl. für die Kantonsverfassungen Art. 51 Abs. 1 BV; vgl. auch Gächter, S. 154 f.; Rhinow, S. 275; Walter Leisner, Das Gesetzesvertrauen der Bürger, in: Dieter Blumenwitz et al. (Hrsg.), Festschrift für Friedrich Berber, München 1973, S. 273–297 (293); für eine grundlegende Untersuchung von Rechtskontinuität und Demokratieprinzip Anna Leisner, S. 376 ff.



schädigung,<sup>105</sup> unter Umständen steht den Privaten auch ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsfrist zu.<sup>106</sup> Grundlage dieser Ansprüche bilden in diesen Fällen jedoch die auf das bisherige Recht gestützten Rechtsanwendungsakte und nicht die geltenden Rechtssätze selber.<sup>107</sup> Der Einzelne verlangt dabei den Schutz gutgläubig getätigter, nicht leicht rückgängig zu machender Dispositionen, gestützt auf das geltende Recht. Dieser Ansatz entspricht dem Umstand, dass der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl im öffentlichen Recht als auch im Privatrecht individualisierbare Parteien und ein umgrenztes Rechtsverhältnis voraussetzt.<sup>108</sup> Dass der Vertrauensschutz den Gesetzgeber daran hindern könnte, das Gesetz zu ändern, vertritt, soweit ersichtlich, niemand.<sup>109</sup> Auch sind dem schweizerischen Verfassungsrecht Ewigkeitsklauseln, wie sie beispielsweise das deutsche Grundgesetz kennt, fremd.<sup>110</sup>

Zeitliche Geltungsgarantien, sogenannte Rigiditätsklauseln, kannten im Gegensatz dazu jedoch verschiedene Kantonsverfassungen in der Schweiz des 19. Jahrhunderts.<sup>111</sup> Die Klauseln waren jedoch meist nicht dem Kontinuitätsvertrauen der Bürger gewidmet, sondern sollten die liberal-radikalen Verfassungen gegen konservative Angriffe schützen.<sup>112</sup> Nicht das Vertrauen der Bürger auf direkt-demokratische Entscheide sollte geschützt werden, sondern das Vertrauen der liberalen Regierungen auf ihre Herrschaft. Ganz anders ist die heutige Situation in vielen amerikanischen Gliedstaaten, welche direkt-demokratische Mitwirkungsrechte kennen. Mehrere dieser Gliedstaaten kennen Rigiditätsklauseln im Hinblick auf Recht, welches durch das Stimmvolk gesetzt worden ist. Am strengsten ist dabei die Verfassung von Kalifornien, gemäss welcher durch Volksinitiativen gesetztes Recht nur mittels erneuter

<sup>105</sup> Vgl. etwa Christoph Einsenring, Komm. zu Art. 9 BV, N 59 ff. m.w.H., in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2008; Rhinow, S. 275.

<sup>106</sup> Vgl. etwa BGer vom 3. April 1996, 2P.276/1995, in: ZBl 98/1997 S. 65–71 (69 f. E. b); BGer vom 2. Juli 1999, 2P.298/1998, in: ZBl 102/2001, S. 319–325 (322 f.); Gächter, S. 157 m.w.H.

<sup>107</sup> Gächter, S. 156.

<sup>108</sup> Vgl. Gächter, S. 156 f.

<sup>109</sup> Zwar will Rhinow Kontinuitätsvertrauen auch in Bezug auf Gesetze zulassen, sofern das Rechtsverhältnis unmittelbar gestützt auf den Rechtssatz begründet wurde, er bejaht dabei aber ebenfalls lediglich eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens, vgl. Rhinow, S. 275 f.

<sup>110</sup> Vgl. zur Bedeutung der Ewigkeitsklauseln für die rechtliche Kontinuität Anna Leisner, S. 364 ff.

<sup>111</sup> Erst die BV 1848 machte solche Rigiditätsklauseln unmöglich, indem Kantonsverfassungen nur gewährleistet werden konnten, falls sie jederzeit revidiert werden konnten, Art. 6 Abs. 2 lit. c der BV 1848; vgl. zum Ganzen auch Stefan G. Schmid, Direkte Demokratie und dynamische Verfassung, in: René Roca/Andreas Auer (Hrsg.), Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen, Zürich/Basel/Genf 2011, S. 23–52 (32 f.).

<sup>112</sup> Vgl. Schmid, S. 26 ff.

Volksinitiative abgeändert werden kann.<sup>113</sup> Für die deutschen Bundesländer vertritt ein Teil der Staatslehre immerhin die Meinung, dass das Parlament in der gleichen Legislaturperiode keine durch Volksbeteiligung beschlossenen Gesetze wieder aufheben dürfe.<sup>114</sup> Allen diesen Bestimmungen ist gemein, dass sie sich nicht auf negative Volksentscheide beziehen, solche werden vom Verfassungsrecht weitgehend ignoriert.

#### IV. Bewertung und Lösungsvorschlag

Die Frage, ob Bundesrat und Bundesversammlung negative Volksentscheide auf die eine oder andere Weise umgehen dürfen, ist eine Frage über den Stellenwert, den das schweizerische System einem Volksentscheid zumessen will. Hierbei stösst man auf den Umstand, dass weder beim schweizerischen Verfassungsgeber noch bei der Staatsrechtslehre ein klarer Begriff vom Wesen der schweizerischen Demokratie besteht.<sup>115</sup> Das schweizerische System wird wahlweise als direkte, halbdirekte, unmittelbare oder konsiliare Demokratie bezeichnet und mit diesen unklaren Bezeichnungen «korrespondiert ein erstaunlicher *Mangel an Analyse*».<sup>116</sup> Zu diesem Umstand trägt bei, dass das Gesetzgebungsverfahren weitestgehend dem gerichtlichen Zugang entzogen ist, was dazu führt, dass die politischen Institutionen Verfahrensfragen des demokratischen Prozesses aufgrund des materiellen Inhalts der Vorlagen beurteilen.<sup>117</sup> In beiden dargelegten Fallbeispielen beurteilten die politischen Behörden die abgelehnten Vorlagen als materiell derart wichtig, dass sie demokratiethoretisch fragwürdige Verfahren anwendeten. Das Vorgehen der politischen Behörden konnte in beiden Fällen nicht gerichtlich überprüft werden und wurde von der zeitgenössischen Staatsrechtslehre auch nicht kritisch gewürdigt. Würde das direkt-demokratische Verfahren detaillierter geregelt und unter gerichtliche Kontrolle gestellt, so wäre die Bundesversammlung in ihrem Spielraum eingeengt. Die erhabene Vernunft des Gesetzgebers, wie sie Rousseau bezeichnete, könnte nicht mehr ungestört wirken. Gleichwohl soll ein Versuch unternommen werden, Fälle, wie die erwähnten, *de lege ferenda* zu verhindern helfen. Vorbild könnten Empfehlungen im Rahmen des Hofgismarer Fachgesprächs über die direkte Demokratie von 1990 bieten:

«Einem vom Volk gegebenen Gesetz kommt eine erhöhte Bestandeskraft zu; es ist wie jedes andere Gesetz aus grundsätzlichen verfas-

<sup>113</sup> Art. II Sect. 10 der Verfassung von Kalifornien; vgl. dazu ausführlich Karl Manheim/Edward P. Howard, A Structural Theory of the Initiative Power in California, in: Loyola of Los Angeles Law Review, 31 (1998), S. 1165–1238 (1199 ff.).

<sup>114</sup> Vgl. Jung, Rebellierende Vertretung, S. 155.

<sup>115</sup> Vgl. dazu Neidhart, S. 15 ff.

<sup>116</sup> Neidhart, S. 9 (Hervorhebung im Original).

<sup>117</sup> Vgl. Neidhart, S. 9.

sungsrechtlichen Erwägungen jederzeit – plebiszitär oder parlamentarisch – abänderbar. (...) Juristisch möglich ist sogar nachträgliche parlamentarische Konterlegislatur. Dass diese nicht oder doch nicht ohne zwingende Not geschieht, ist eine nicht normierbare Frage der politischen Kultur, genauer der Verfassungskultur, die es verbietet, dass ein Gesetzgebungsorgan die Arbeit eines anderen Organs der Rechtsetzung auf diese Weise konterkariert.»<sup>118</sup>

In Deutschland wurde für diese Forderung in Anlehnung an den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens zwischen den Gliedstaaten und zwischen Bund und Gliedstaaten (Art. 20 GG) der «Grundsatz des volksrechtsfreundlichen Verhaltens» der Repräsentativorgane vorgeschlagen.<sup>119</sup> Der Vorschlag steht im Widerspruch zur herrschenden Lehre, welche davon ausgeht, dass die Parlamente der deutschen Bundesländer vom Volk beschlossene Gesetze ohne Weiteres kassieren dürfen.<sup>120</sup>

Für die Schweiz, in der die direkt-demokratische Mitwirkung auch zivilreligiöse Züge trägt und oft gar sakralisiert wird,<sup>121</sup> sollte dieser Grundsatz umso mehr Beachtung finden. Nicht umsonst verneint eine deutsche Publikation «selbstverständlich» die Frage, ob in der Schweiz ein (positiver) Volksentscheid durch das Parlament aufgehoben werden könnte.<sup>122</sup> Dies ist in den dargelegten Fallbeispielen nicht geschehen, es handelte sich um negative Volksentscheide. Gleichwohl verabschiedete die Bundesversammlung oder der Bundesrat die gescheiterten Vorlagen nochmals, wobei im einen Fall Notrecht und im andern Fall erneut das Gesetzgebungsverfahren mit fakultativem Referendum gewählt wurde. Im ersten Fall, wo das Stimmvolk gar nicht mehr Stellung nehmen konnte, ist das Vorgehen der Bundesbehörden wohl als rechtsmissbräuchlich zu bezeichnen, da das Vorgehen (auch) dazu diente, den negativen Volksentscheid ohne erneute Volksabstimmung zu korrigieren. Am Fall des Zeitgesetzes ist problematisch, dass das fakultative Referendum nur durch organisatorischen und finanziellen Aufwand erfolgreich ergriffen werden kann, was mit einer erneuten identischen Gesetzesvorlage – unter Umständen rechtsmissbräuchlich – erschwert wird.

<sup>118</sup> Otmar Jung, Welche Regeln empfehlen sich bei der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung) auf Bundesebene?, in: Evangelische Akademie Hofgeismar/Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), Direkte Demokratie in Deutschland, Bonn 1991, S. 19–59 (59).

<sup>119</sup> Vgl. Hans Herbert von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie, München 2000, S. 232 f.; Otmar Jung, Rebellierende Vertretung, S. 147; Frank Meerkamp, Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren: Bedeutung und Entwicklung, Wiesbaden 2011, S. 431.

<sup>120</sup> Jung, Rebellierende Vertretung, S. 151 m.w.H.

<sup>121</sup> Vgl. etwa Wolf Linder, Schweizerische Demokratie, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 277, wonach ein Volksentscheid als «sakrosankt» betrachtet wird oder die Einschätzung von Silvano Mückli, Direkte Demokratie, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 354, wonach ein Volksentscheid wie ein «Gottesurteil» behandelt werde.

<sup>122</sup> Jung, Rebellierende Vertretung, S. 159.

In Anbetracht der Bedeutung der demokratischen Mitwirkungsrechte des Volks wäre es jedoch angemessen, dieses Vorgehen nicht nur der «Verfassungskultur» zu überlassen. Eine mögliche, wenn auch schwerfällige Lösung erwähnte Nationalrat Jaeger in den Beratungen zum zweiten Zeitgesetz. Er bedauerte, dass es sich beim Zeitgesetz um ein Geschäft handle, welches nicht mit einem obligatorischen Referendum verbunden ist.<sup>123</sup> Mit einem obligatorischen Referendum könnten die demokratietheoretischen Probleme umgangen werden, die sich stellen, wenn die Bundesbehörden Volksentscheide korrigieren wollen. Dieses müsste immer dann durchgeführt werden, wenn die Bundesversammlung eine identische Vorlage beschliesst, ohne dass sich die Rechts- oder Sachlage wesentlich geändert hat. Das obligatorische Referendum soll dabei gewährleisten, dass sich das Stimmvolk unabhängig von finanziellen oder organisatorischen Voraussetzungen zur identischen Vorlage äussern kann<sup>124</sup> und nur das Stimmvolk selber seine Entscheide «korrigieren» kann.

## Verzeichnis der Publikationen

Auer Andreas, Die Demokratie steht in einem Lernprozess: Nicht umsetzbare Initiativen – das Volk hat nicht immer Recht, NZZ vom 4. November 2010, Nr. 257, S. 13.

Auer Andreas/Delley Jean-Daniel, Le référendum facultatif – la théorie à l'épreuve de la réalité in: ZSR 98 (1979), S. 113–135.

Biaggini Giovanni, Ausgestaltung und Entwicklungsperspektiven des demokratischen Prinzips in der Schweiz, in: Hartmut Bauer et al. (Hrsg.), Demokratie in Europa, Tübingen 2005, S. 107–137.

Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931.

Busch Eberhard (Hrsg.), Die Akte Karl Barth, Zürich 2008.

Carré de Malberg Raymond, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Bd. 2, Paris 1922.

Dietschi Urs, Das Volksveto in der Schweiz: Ein Beitrag zur Geschichte der Volksgesetzgebung, Diss. Univ. Bern, Olten 1926.

Eisenring Christoph, Komm. zu Art. 9 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2008, S. 227 ff.

<sup>123</sup> AB 1979 N 1504.

<sup>124</sup> So für positive Entscheide in den Bundesländern Jung, Rebellierende Vertretung, S. 167.

- Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.
- Gächter Thomas, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht: Unter besonderer Berücksichtigung des Bundessozialversicherungsrechts, Zürich/Basel/Genf 2005.
- Giacometti Zaccaria, Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, Zürich 1945 (zit. Giacometti, Vollmachtenregime).
- Giacometti Zaccaria, Die gegenwärtige Verfassungslage der Eidgenossenschaft, Vortrag, gehalten vor der Studentenschaft der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich am 13. Juli 1942, in: Schweizerische Hochschulzeitung 16/3 (1942), S. 139–154 (zit. Giacometti, Verfassungslage).
- Giacometti Zaccaria, Rechtsstaat und Notrecht, in: ZBl 51 (1950), S. 209–221.
- Giacometti Zaccaria, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Festschrift für Fritz Fleiner, Zürich 1937, S. 45–84.
- Grisel Etienne, Komm. zu Art. 89 Abs. 2 BV 1874, in: Jean-François Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987.
- Guhl Theo, Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht, Basel 1908.
- Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008.
- Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.
- Imboden Max, Politische Systeme, Basel 1964.
- Jung Otmar, «Die rebellierende Vertretung». Darf das Parlament ein vom Volk vertretenes Gesetz ohne weiteres kassieren? Zum Vorgehen des Schleswig-Holsteinischen Landtages im September 1999 (Fall «Rechtschreibreform»), in: Andreas Bovenschulte et al. (Hrsg.), Demokratie und Selbstverwaltung in Europa: Festschrift für Dian Schefold zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2001, S. 145–168 (zit. Jung, Rebellierende Vertretung).
- Jung Otmar, Welche Regeln empfehlen sich bei der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung) auf Bundesebene?, in: Evangelische Akademie Hofgeismar/Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), Direkte Demokratie in Deutschland, Bonn 1991, S. 19–59.
- Kley Andreas, Geschichte des öffentlichen Rechts, Zürich 2010.
- Laband Paul, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. 2, 4. Aufl., Tübingen 1901.

- Leisner Anna, Kontinuität als Verfassungsprinzip, Tübingen 2002.
- Leisner Walter, Das Gesetzesvertrauen der Bürger, in: Dieter Blumenwitz et al. (Hrsg.), Festschrift für Friedrich Berber, München 1973, S. 273–297.
- Linder Wolf, Schweizerische Demokratie, Bern/Stuttgart/Wien 1999.
- Malorny Stefan, Exekutive Vetorechte im deutschen Verfassungssystem, Diss. Univ. Göttingen, Göttingen 2011.
- Manheim Karl/Howard Edward P., A Structural Theory of the Initiative Power in California, in: Loyola of Los Angeles Law Review, 31 (1998), S. 1165–1238.
- Meerkamp Frank, Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren: Bedeutung und Entwicklung, Wiesbaden 2011.
- Messerli Jakob, gleichmässig – pünktlich – schnell: Zeiteinteilung und Zeitgebrauch im 19. Jahrhundert in der Schweiz, Diss. Univ. Bern, Zuz 1993.
- Möckli Silvano, Direkte Demokratie, Bern/Stuttgart/Wien 1994.
- Nawiasky Hans, Bayerisches Verfassungsrecht, München/Berlin/Leipzig 1923.
- Neidhart Leonhard, Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970.
- Ossenbühl Fritz, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, in: Die öffentliche Verwaltung 25 (1972), S. 25–36.
- Ossenbühl Fritz, Zustimmung des Bundesrates beim Erlass von Bundesrecht, in: AöR 99 (1974) S. 369–436.
- Rhinow René, Rechtsetzung und Methodik: Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Basel/Stuttgart 1979.
- Rousseau Jean-Jacques, Vom Gesellschaftsvertrag oder die Grundlagen des politischen Rechts, Frankfurt a.M. 2000.
- Schefold Dian, Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, Basel/Stuttgart 1966.
- Schindler Dietrich, Notrecht und Dringlichkeit, NZZ vom 19. und 20. Oktober 1942, Nr. 1669 und 1671.
- Schmid Stefan G., Direkte Demokratie und dynamische Verfassung, in: René Roca/Andreas Auer (Hrsg.), Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen, Zürich/Basel/Genf 2011, S. 23–52.
- Vogt Gustav, Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 28 (1973), S. 350–380.
- von Arnim Hans Herbert, Vom schönen Schein der Demokratie, München 2000.

von Salis Ludwig Rudolf, Artikel «Bundesgesetzgebung», in Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung, Bd. I, Bern 1903, S. 665–673.

Weber-Dürler Beatrice, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, in: ZBl-103 (2002), S. 281–310.



Andreas Auer

---

# Direkte Demokratie

Herausforderungen zwischen Politik und Recht

Festschrift für Andreas Auer  
zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von  
Andrea Good  
Bettina Platipodis



Stämpfli Verlag