

Nagihan Musliu

Dr. iur.

Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen

DIKE 

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
Literaturverzeichnis	XXV
Materialienverzeichnis	XLVII
Quellenverzeichnis.....	LIX
A. Einleitung.....	1
I. Ausgangslage	1
II. Forschungsfrage	3
III. Vorgehen	3
B. Grundlagen.....	5
I. Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung.....	5
1. Ausgangslage.....	5
2. Erweiterung der materiellen Ungültigkeitsgründe	8
II. Die Auslegung des Verfassungsrechts	11
1. Der «Volkswille» als Ergebnis einer Auslegung	11
2. Methodenpluralismus	12
3. Grammatikalisches Element	14
4. Systematisches Element	16
5. Historisches Element	21
6. Zeitgemässes Element	23
7. Teleologisches Element.....	24
III. Die Typologie von Verfassungsbestimmungen und ihre Anwendbarkeit	26
1. Typologie.....	26
2. Direkte Anwendbarkeit.....	28
a) Normstufe und -dichte	28
b) Konditionale und finale Normen	30
3. Nicht direkte Anwendbarkeit.....	30

IV. Der gesetzgeberische Handlungsspielraum bei der Umsetzung.....	33
1. Umsetzungsspielraum des Parlaments	33
2. Umsetzungsspielraum des Bundesrates.....	34
C. Untersuchung einzelner angenommener Volksinitiativen	37
I. Die Verwahrungssinitiative	37
1. Ausgangslage	37
2. Abstimmung durch Volk und Stände	38
3. Typologie und Rechtsnatur	39
a) Normtyp	39
b) Direkte oder nicht direkte Anwendbarkeit	40
aa) Grundsatz der lebenslänglichen Verwahrung	40
bb) Aufhebung der lebenslänglichen Verwahrung und vorzeitige Entlassung.....	44
cc) Haftung der Behörden	45
dd) Anforderungen an Gutachten.....	45
ee) Einordnung	46
c) Ergebnis.....	49
4. Notwendigkeit und Ablauf der Umsetzungsgesetzgebung.....	50
5. Verfassungsmässigkeit der Ausführungsgesetzgebung.....	53
a) Die Voraussetzungen für die Anordnung der lebenslänglichen Verwahrung	53
aa) Deliktskatalog und besonders schwere Beeinträchtigung.....	53
bb) Extreme Gefährlichkeit und hohes Rückfallrisiko.....	56
cc) Nicht therapierbar	58
b) Die Überprüfung der lebenslänglichen Verwahrung	62
aa) Fachkommission in Zusammenarbeit mit der kantonalen Vollzugsbehörde	62
bb) Neue, wissenschaftliche Erkenntnisse über die Therapierbarkeit.....	65
c) Aufhebung der lebenslänglichen Verwahrung durch ein Gericht	67
d) Begutachtung durch zwei unabhängige Sachverständige	70
e) Haftung der Behörde	72
6. Ergebnis	73

II. Die Ausschaffungsinitiative	76
1. Ausgangslage.....	76
2. Abstimmung durch Volk und Stände	79
3. Typologie und Rechtsnatur.....	80
a) Normtyp.....	80
b) Direkte oder nicht direkte Anwendbarkeit	81
aa) Deliktskatalog	81
bb) Rechtsfolgen	86
cc) Einordnung.....	90
c) Ergebnis	94
4. Notwendigkeit und Ablauf der Umsetzungsgesetzgebung	101
5. Verfassungsmässigkeit der Ausführungsgesetzgebung	106
a) Die Voraussetzungen für die Aufenthaltsbeendigung.....	106
aa) Deliktskatalog	106
bb) Rechtskräftige Verurteilung.....	110
cc) Missbräuchliche Leistungen der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe	111
b) Rechtsfolgen	112
aa) Obligatorische und fakultative Landesverweisung sowie Einreiseverbot.....	112
bb) Härtefallklausel.....	115
cc) Strafbarkeit illegaler Einreise.....	117
6. Ergebnis.....	117
III. Die Zweitwohnungsinitiative	119
1. Ausgangslage.....	119
2. Abstimmung durch Volk und Stände	120
3. Typologie und Rechtsnatur.....	121
a) Normtyp.....	121
b) Direkte oder nicht direkte Anwendbarkeit.....	122
aa) Zweitwohnungsbeschränkung.....	122
bb) Zeitlicher Geltungsbereich der Zweitwohnungs- beschränkung	127
cc) Gesetzgebungsauftrag	135
dd) Einordnung.....	136
c) Ergebnis	142

4.	Verfassungsmässigkeit der Zweitwohnungsverordnung	143
	a) Ausgangslage.....	143
	b) Verfassungsgrundlage und Rechtsnatur	144
	c) Geltungsbereich der Zweitwohnungsverordnung	153
	aa) Räumlicher Geltungsbereich	153
	bb) Zeitlicher Geltungsbereich	155
	cc) Sachlicher Geltungsbereich	156
	d) Inhalt und Umfang der Zweitwohnungsverordnung.....	157
	aa) Umnutzung bestehender Wohnungen und von Hotelbetrieben	157
	bb) Neue Wohnungen	160
	cc) Sonderregelungen für Zweitwohnungen in landschaftsprägenden Bauten	162
	dd) Baubewilligungen gestützt auf projektbezogene Sondernutzungspläne.....	163
	ee) Nichtigkeit von erteilten Baubewilligungen	164
	e) Ergebnis.....	165
5.	Notwendigkeit und Ablauf der Umsetzungsgesetzgebung.....	166
6.	Verfassungsmässigkeit der Ausführungsgesetzgebung.....	169
	a) Zweitwohnungsbegriff	169
	b) Zweitwohnungsbeschränkung	172
	c) Erstellung neuer «warmer Betten» mit Nutzungs- beschränkung.....	174
	aa) Einliegerwohnungen.....	176
	bb) Touristisch bewirtschaftete Wohnungen	176
	d) Neue «kalte Betten» ohne Nutzungsbeschränkung	177
	aa) Neue «kalte Betten» für die Hotellerie	177
	bb) Neue «kalte Betten» in geschützten Bauten	180
	e) Altrechtliche Wohnungen.....	181
	f) Rechtsfolgen erteilter Baubewilligungen vor Inkrafttreten des ZWG	183
	g) Weitere Regelungen	184
7.	Ergebnis	184
IV.	Die Abzockerinitiative	186
	1. Ausgangslage	186
	2. Abstimmung durch Volk und Stände	188

3.	Typologie und Rechtsnatur.....	189
	a) Normtyp.....	189
	b) Direkte oder nicht direkte Anwendbarkeit.....	191
	aa) Anwendungsbereich.....	191
	bb) Ingress Art. 95 Abs. 3 BV.....	191
	cc) Entschädigungen.....	195
	aaa) Vergütungen.....	195
	bbb) Unzulässige Leistungen.....	197
	ccc) Kredite, Darlehen und Renten.....	200
	dd) Wahlen und Abstimmungen.....	201
	aaa) Jährliche Wahl.....	201
	bbb) Stimmrechtsvertretung.....	203
	ccc) Elektronische Fernabstimmung.....	204
	ddd) Abstimmung durch die Pensionskassen.....	205
	ee) Delegation der Geschäftsführung.....	207
	aaa) Delegation der Geschäftsführung.....	207
	bbb) Regelung von VR-Mandaten und Arbeits- verträgen.....	207
	ff) Strafbestimmung.....	208
	aaa) Unerlaubte Ausrichtung von Vergütungen.....	209
	bbb) Vereitelung von Mitwirkungsrechten der Aktionäre.....	210
	ccc) Verletzung der Stimm- und Offenlegungspflicht der Vorsorgeeinrichtungen.....	211
	ddd) Fehlende statutarische Regelungen.....	211
	gg) Zwischenfazit.....	212
	hh) Einordnung.....	213
	c) Ergebnis.....	214
4.	Verfassungsmässigkeit der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften.....	214
	a) Ausgangslage.....	214
	b) Rechtsnatur der Verordnung.....	215
	aa) Verhältnis zwischen der VegüV und dem Gesetzesrecht.....	218
	bb) Verhältnis zwischen der VegüV und der Delegationsnorm.....	225
	cc) Verhältnis zwischen der VegüV und dem übrigen Verfassungsrecht.....	226
	dd) Zwischenfazit.....	227

c)	Geltungsbereich.....	228
aa)	Persönlicher und räumlicher Geltungsbereich.....	228
bb)	Zeitlicher Geltungsbereich	231
d)	Vorrang gegenüber widersprechenden Bestimmungen des OR.....	231
e)	Inhalt und Umfang der VegüV	232
aa)	Generalversammlung.....	232
bb)	Verwaltungsrat	234
cc)	Übertragung der Geschäftsführung.....	235
dd)	Vergütungsausschuss.....	237
ee)	Unabhängiger Stimmrechtsvertreter	242
aaa)	Wahl und Amtsdauer.....	242
bbb)	Erteilung von Vollmachten und Weisungen.....	243
ff)	Statutenbestimmungen.....	244
aaa)	Zwingend notwendiger Statuteninhalt.....	245
bbb)	Bedingt notwendiger Statuteninhalt	246
gg)	Vergütungsbericht	248
hh)	Abstimmung der Generalversammlung über die Vergütungen	248
ii)	Stimm- und Offenlegungspflicht der Vorsorge- einrichtungen	249
jj)	Strafbestimmung.....	250
5.	Ergebnis	253
V.	Die Masseneinwanderungsinitiative	255
1.	Ausgangslage	255
2.	Abstimmung durch Volk und Stände	255
3.	Typologie und Rechtsnatur	256
a)	Normtyp	256
b)	Direkte oder nicht direkte Anwendbarkeit	258
aa)	Grundsätzliche Zuwanderungssteuerung.....	258
bb)	Die jährliche Zuwanderungsbegrenzung	261
aaa)	Geltungsbereich und Steuerungsinstrumente	261
bbb)	Höchstzahlen und Kontingente für ausländische Erwerbstätige.....	266
cc)	Verbot neuer widersprechender völker- rechtlicher Verträge	271
dd)	Gesetzgebungsauftrag.....	273

ee)	Anpassung widersprechender völkerrechtlicher Verträge	273
ff)	Subsidiäre Verordnungskompetenz des Bundesrates nach drei Jahren	277
gg)	Einordnung.....	282
aaa)	Harmonisierende Auslegung.....	282
bbb)	Kollision zwischen Bundesverfassung und Völkerrecht	285
c)	Ergebnis	292
4.	Notwendigkeit und Ablauf der Umsetzungsgesetzgebung	293
5.	Verfassungsmässigkeit der Ausführungsgesetzgebung	296
a)	Zulassung zum Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit.....	296
b)	Inländische Arbeitnehmer	297
c)	Massnahmen für stellensuchende Personen	298
d)	Stellensuche	302
e)	Erlöschen und Widerruf der Bewilligungen und Erlöschen des Aufenthaltsrechts	303
6.	Ergebnis	305

D. Gesamtwürdigung..... 307

I.	Die Umsetzung von Volksinitiativen im Spannungsfeld des Gewaltenteilungsprinzips	307
1.	Kompetenzverschiebung bei der Verfassungskonkretisierung	307
2.	Beurteilung der direkten Anwendbarkeit durch den Bundesrat... 311	
3.	Beurteilung der direkten Anwendbarkeit durch die Bundesversammlung	313
4.	Beurteilung der direkten Anwendbarkeit durch das Bundesgericht.....	314
II.	Die Umsetzung von Volksinitiativen im Spannungsfeld des rechtlichen «Dürfens» und «Könnens»	319
1.	Die Doppelfunktion der Bundesversammlung bei der Umsetzung von Volksinitiativen	319
2.	Der Bundesrat als «Ersatzgesetzgeber»	322
a)	Kompetenzverschiebung bei der Gesetzgebung und Umsetzungsspielraum	322
b)	Verhältnis zwischen Verordnung und Delegationsnorm	325

c) Verhältnis zwischen der Verordnung und dem übrigen Verfassungsrecht	327
d) Verhältnis zwischen Verordnung und Gesetzesrecht	328
e) Verhältnis zwischen Verordnung und Völkerrecht	330
III. Fazit	333
E. Ausblick.....	337