

Zitiervorschlag: Daniel M. Häusermann, Das Volk als Motor der Zivilrechtsreform, Beitrag zur 24. Jahrestagung der Gesellschaft Junger Zivilrechtswissenschaftler (GJZ), 1. September 2013, abrufbar unter <http://www.alexandria.unisg.ch/>.

24. Jahrestagung der Gesellschaft Junger Zivilrechtswissenschaftler (GJZ)  
Bern, 4.-7. September 2013

## **Das Volk als Motor der Zivilrechtsreform**

### **Der Einfluss von Volksinitiativen auf das Schweizer Zivilrecht**

1. September 2013

Dr. iur. Daniel M. Häusermann, LL.M. (Harvard), Rechtsanwalt<sup>\*</sup>

*Am 3. März 2013 wurde mit der «Abzocker»-Initiative erstmals eine eidgenössische Volksinitiative angenommen, die Reformen auf dem Gebiete des Zivilrecht verlangte. Aus diesem Anlass untersucht der Autor, inwiefern Volksinitiativen in der Vergangenheit die Entwicklung des materiellen Zivilrechts beeinflusst haben.*

*Die Studie kommt zum Schluss, dass Volksinitiativen verschiedentlich Reformen des Zivilrechts ausgelöst oder beschleunigt haben. 11 der 26 bisher erledigten Initiativen, die (auch) Reformen im Zivilrecht anstrebten, haben die Rechtsentwicklung nachweisbar beeinflusst. Seit 1980 war dies sogar bei 7 von 13 Initiativen der Fall. Den mit Abstand grössten Einfluss hatten Volksinitiativen auf das soziale Privatrecht. Wichtige Elemente des heute geltenden Arbeits- und Mietrechts wurden durch Volksinitiativen geprägt, darunter die Höchstarbeitszeit, der Mindestferienanspruch, der arbeits- und mietrechtliche Kündigungsschutz und der Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen. Daneben können Volksinitiativen die Zivilrechtsentwicklung auch hemmen. Wurde in der Vergangenheit eine Initiative mit grossem Mehr abgelehnt, so hat der Gesetzgeber auf weitere Reformen der betreffenden Materie verzichtet.*

---

<sup>\*</sup> Ich danke Herrn Prof. Dr. Thomas Geiser für hilfreiche Auskünfte zum Arbeitsrecht sowie Herrn Dr. Lucien Müller für die Mitwirkung bei der Themenfindung.

## Inhalt

I.	Einführung.....	2
II.	Die eidgenössische Volksinitiative als Instrument der Zivilrechtssetzung.....	3
III.	Volksinitiativen mit zivilrechtlichem Thema: Eine Bestandesaufnahme .....	5
	A. Häufigkeit .....	5
	B. Beachtliche Erfolgsquote.....	6
	C. Betroffene Rechtsgebiete.....	7
IV.	Einfluss von Volksinitiativen auf Rechtsgebiete des Zivilrechts.....	8
	A. Privatrechtlicher Diskriminierungsschutz.....	8
	B. Familienrecht .....	9
	C. Erbrecht.....	10
	D. Sachenrecht.....	11
	E. Haftpflichtrecht.....	11
	F. Miet- und Pachtrecht.....	12
	G. Arbeitsrecht.....	13
	1. Übersicht .....	13
	2. Arbeitszeit .....	14
	3. Ferien.....	15
	4. Kündigungsschutz .....	15
	5. Fazit.....	16
	H. Gesellschafts- und Unternehmensrecht .....	16
	I. Patentrecht .....	18
	J. Wettbewerbsrecht .....	19
V.	Schlussfolgerungen .....	20
	A. Volksinitiativen als erfolgreiches Instrument zur Zivilrechtsreform.....	20
	B. Grösste Auswirkungen im sozialen Privatrecht.....	20
	C. Muster der Beeinflussung der Zivilrechtsentwicklung durch Volksinitiativen.....	21
	1. Punktuelle Rechtsänderungen .....	21
	2. Beschleunigung von Reformen .....	22
	3. Hemmung weiterer Reformen.....	23
	4. Einmalige Anliegen und Dauerbrenner.....	23
VI.	Zusammenfassung und Ausblick.....	24

## I. Einführung

Eidgenössische Volksinitiativen, die Reformen auf dem Gebiete des Zivilrecht verlangen, haben Hochkonjunktur. Am 3. März 2013 haben Volk und Stände erstmals eine solche Initiative angenommen, nämlich die Volksinitiative «gegen die Abzockerei». Die Initiative verlangte verschiedene Reformen, hauptsächlich im Aktienrecht, um als überhöht empfundene Vergütungen in Publikumsgesellschaften zu bekämpfen.<sup>1</sup> Weite-

---

<sup>1</sup> Der Volksentscheid fand auch im Ausland einige Beachtung. Siehe z.B. Wall Street Journal, Swiss Back Executive-Pay Controls, March 3, 2013, 6:52 p.m. ET, <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324678604578338171658493636.html>; The Economist, Fixing the Fat Cats, March 9, 2013, 58; Spiegel Online, Referendum zu Managergehältern: Schweizer verordnen sich Anti-Abzock-Gesetz, 3. März 2013, 22:25 Uhr, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/schweiz-beschliesst-eines-der-schaerfsten-aktiengesetze-der-welt-a-886640.html>. Zur Initiative siehe hinten Abschnitt IV.H.

re Volksinitiativen, die fürs Zivilrecht Konsequenzen hätten, sind hängig. Die Initiative «1:12 – Für gerechte Löhne» fordert eine Begrenzung der Lohnspanne in Unternehmen, und die Initiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» will in der Bundesverfassung die Ehe als Gemeinschaft von Mann und Frau definieren, was es dem Gesetzgeber verunmöglichen würde, gleichgeschlechtlichen Paaren die Heirat zu ermöglichen.

Die Aktualität des Themas bietet einen Anlass zu untersuchen, inwiefern eidgenössische Volksinitiativen in der Vergangenheit die Entwicklung des Zivilrechts beeinflusst haben. Da dies bisher noch nicht unternommen wurde, soll die vorliegende Studie hierzu einen Anfang machen. In Anlehnung an den Titel dieses Sammelbands befasst sich die Studie somit mit dem Beitrag des Volkes zur Metamorphose des Zivilrechts.

Abschnitt II stellt (vor allem für Leser von ausserhalb der Schweiz) das Institut der eidgenössischen Volksinitiative vor und legt dar, auf welche grundsätzliche Arten Volksinitiativen die Zivilrechtsentwicklung beeinflussen können. Abschnitt III bietet einen quantitativen Überblick über die bisherigen Volksinitiativen mit zivilrechtlichen Zielen, ihren Erfolg und die Rechtsgebiete, die sie betrafen. Abschnitt IV zeigt auf, welche Spuren eidgenössische Volksinitiativen in verschiedenen Teilgebieten des Zivilrechts hinterlassen haben. Abschnitt V zieht Schlussfolgerungen, und Abschnitt VI macht Anregungen zur Vertiefung des Themas.

## **II. Die eidgenössische Volksinitiative als Instrument der Zivilrechtssetzung**

Seit 1891 können die Schweizer Stimmberechtigten mit einer Volksinitiative eine Änderung der Bundesverfassung verlangen.<sup>2</sup> Eine Volksinitiative gilt als angenommen, wenn sie insgesamt und in einer Mehrheit der Kantone (Stände) mehr Ja- als Neinstimmen auf sich vereinigt.<sup>3</sup> Von 1891 bis 1977 waren für ein Initiativbegehren 50'000 Unterschriften nötig.<sup>4</sup> 1977 wurde die Hürde auf 100'000 Unterschriften heraufgesetzt.<sup>5</sup> Seit 1980 müssen die nötigen Unterschriften innert 18 Monaten gesammelt werden.<sup>6</sup> Zuvor gab es keine Sammelfrist.<sup>7</sup> zu sammeln, sondern beträgt die Frist 18 Monate. Politisch gelten Volksinitiativen als Instrument, mit welchem Gruppen, die keine Parlamentsmehrheit für ihr Anliegen finden, dieses dennoch in den politischen Prozess einspeisen können.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Zur Entstehung des Initiativrechts Jean Daniel Delley, *L'initiative populaire en Suisse*, Lausanne 1978, 24-26.

<sup>3</sup> Art. 139 Abs. 5 i.V.m. Art. 142 BV. Sechs Kantone haben aus historischen Gründen eine halbe Standesstimme. Art. 142 Abs. 4 BV.

<sup>4</sup> Art. 121 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (im Folgenden: aBV), eingeführt mit Volksabstimmung vom 5. Juli 1891, AS 12 161 ff.

<sup>5</sup> Art. 121 Abs. 2 aBV, geändert durch Volksabstimmung vom 25. September 1977, in Kraft seit 25. Dezember 1977, AS 1977 2230. Heute Art. 139 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (im Folgenden: BV). Ein Grund dafür war, dass sich mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 die Anzahl Stimmberechtigter ungefähr verdoppelt hatte.

<sup>6</sup> Art. 139 Abs. 1 BV; Art. 90 Abs. 2 BG über politische Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1.

<sup>7</sup> Vgl. Art. 121 Abs. 2 aBV.

<sup>8</sup> Siehe etwa Georg Müller, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. A., Zürich etc. 2006, Rn. 419; Delley (Fn. 2), 113; Hans Werder, *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, Bern 1978,

Initiativbegehren werden regelmässig in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt.<sup>9</sup> Das Parlament darf an einem ausgearbeiteten Entwurf nur formale Änderungen anbringen.<sup>10</sup> Initiativbegehren müssen die Einheit der Form und der Materie wahren, das zwingende Völkerrecht beachten und faktisch durchführbar sein.<sup>11</sup> Ein Initiativtext kann beliebige Rechtsgebiete betreffen und beliebig ins Detail gehen. Bekannt ist etwa die 1908 vom Volk angenommene Initiative «für ein Absinthverbot», welche die gleichnamige Spirituose verbot.<sup>12</sup> Eine Verfassungsbestimmung, die auf eine Volksinitiative zurückgeht, kann unmittelbar anwendbar sein oder einen Gesetzgebungsauftrag formulieren. Ob das eine oder das andere der Fall ist, ist eine Frage der Auslegung.<sup>13</sup>

Volksinitiativen können das Zivilrecht auf drei Arten beeinflussen. Erstens kann der Initiativtext Zivilrechtsnormen enthalten, die nach Inkrafttreten der Verfassungsbestimmung unmittelbar, das heisst ohne Ausführungsgesetzgebung, anwendbar sind. Dies ist jedoch noch nie vorgekommen. Zweitens kann ein Initiativtext den Bundesgesetzgeber verpflichten, bestimmte, im Initiativtext mehr oder weniger detailliert vorgegebene zivilrechtliche Normen zu erlassen. Einen solchen Gesetzgebungsauftrag erteilte die einzige Volksinitiative mit zivilrechtlichem Thema, die bisher angenommen wurde, nämlich die Volksinitiative «gegen die Abzockerei».<sup>14</sup> Drittens kann eine Volksinitiative die Zivilrechtsgesetzgebung indirekt beeinflussen, indem sie das Parlament veranlasst, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, der das politische Anliegen der Initianten berücksichtigt.<sup>15</sup> Der Gegenvorschlag kann einerseits die Form einer Verfassungsänderung haben, die Volk und Ständen gleichzeitig mit der Initiative vorzulegen ist (sog. direkter Gegenvorschlag).<sup>16</sup> Andererseits kann das Parlament vor dem Hintergrund einer Volksinitiative ein Bundesgesetz erlassen, welches entweder unabhängig vom Schicksal der Initiative in Kraft tritt oder unter der aufschiebenden Bedingung steht, dass die Initiative abgelehnt oder zurückgezogen wird (sog. indirekter Gegenvorschlag).

---

152 («komplementärer politischer Kanal für vernachlässigte Interessen»). Allgemein zur Bedeutung von Initiativen im politischen System Delley, a.a.O. 119 ff.; Werder, a.a.O., 161 ff.

<sup>9</sup> Daneben kann eine Initiative als allgemeine Anregung eingereicht werden. Das Parlament müsste diesfalls einen Entwurf für eine Verfassungsänderung ausarbeiten, wenn es der Initiative zustimmt oder das Volk der Initiative zugestimmt hat. Art. 139 Abs. 2 und 4 BV, Art. 121 Abs. 4 und 5 aBV. Da die allgemeine Anregung für die Initianten nur Nachteile hat, wird sie nicht genutzt.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 139 Abs. 5 BV.

<sup>11</sup> Art. 139 Abs. 3 BV. Zur stillschweigenden Schranke der faktischen Durchführbarkeit statt vieler Yvo Hangartner in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, 2. A., Zürich 2008 (nachfolgend: St. Galler Kommentar), Art. 139 N 36. Weitere stillschweigende Schranken werden kontrovers diskutiert, sind hier jedoch nicht von Bedeutung, da sie Fälle wie die Abschaffung der Demokratie oder Verstösse gegen elementare Gerechtigkeitsvorstellungen betreffen. Siehe a.a.O.

<sup>12</sup> Art. 32<sup>ter</sup> aBV. Die Bestimmung wurde mit der Totalrevision der Bundesverfassung vom 18. April 1999 aufgehoben. Das Absinthverbot selbst wurde per 1. März 2005 aufgehoben. Siehe Lebensmittelverordnung (LMV, SR 817.02), Änderung vom 2. Februar 2005, AS 2005 1063 f.

<sup>13</sup> BGE 139 I 16 E. 4.2.3.

<sup>14</sup> Zur Auslegung des Gesetzgebungsauftrags siehe etwa Daniel M. Häusermann, Aktienrechtliche Umsetzung der «Abzocker»-Initiative: Spielraum und Rechtstechniken, SJZ 2012, 537, 538-542.

<sup>15</sup> Dazu statt vieler Werder (Fn. 8), 152 f.

<sup>16</sup> Art. 139 Abs. 5 Satz 3 und Abs. 6 BV. Für den Fall, dass sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag angenommen wird, gibt es eine Stichfrage.

### III. Volksinitiativen mit zivilrechtlichem Thema: Eine Bestandesaufnahme

#### A. Häufigkeit

Seit Einführung des Initiativrechts 1891 sind insgesamt 305 eidgenössische Volksinitiativen zustandegekommen.<sup>17</sup> Von den 284 erledigten Initiativen wurden 20 (7 %) angenommen, 166 (58 %) abgelehnt, 92 (32 %) zurückgezogen und der Rest für ungültig erklärt oder abgeschrieben. Gut die Hälfte der Initiativen wurde nach 1980 eingereicht.<sup>18</sup> Seit Einführung der Sammelfrist im Jahre 1980 sind zudem 101 Initiativen nicht zustandegekommen.<sup>19</sup>

Zu den Volksinitiativen mit zivilrechtlichen Zielen sollen im Folgenden alle Initiativen gezählt werden, die Rechte und Pflichten unter Privaten betreffen, welche in erster Linie auf dem Zivilrechtsweg durchzusetzen sind. Das Kriterium kombiniert die Subordinations- und die Sanktionentheorie, die das Bundesgericht nebst anderen Kriterien in seiner kasuistischen Praxis zur Abgrenzung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht verwendet.<sup>20</sup> Für eine Aufnahme in den Datensatz genügte es, wenn eine Initiative ein zivilrechtliches Element enthält, selbst wenn ihr Schwerpunkt auf dem öffentlichen Recht liegt. Nach diesem Kriterium weist knapp jede zehnte eidgenössische Volksinitiative (auch) eine zivilrechtliche Zielsetzung auf.

**Tabelle 1: Eidg. Volksinitiativen mit zivilrechtlichem Thema**

	1891-2013		1891-1979		1980-2013	
Abgestimmt	19	66%	11	85%	8	50%
<i>Angenommen</i>	1	3%	0	0%	1	6%
<i>Abgelehnt</i>	18	62%	11	85%	7	44%
Zurückgezogen	7	24%	2	15%	5	31%
Hängig	3	10%	0	0%	3	19%
Total	29	100%	13	100%	16	100%

Anmerkungen: Die Tabelle gibt das Schicksal von eidgenössische Volksinitiativen wieder, die bei einer Annahme zu Änderungen im materiellen Zivilrecht geführt hätten. Sich nicht auf 100% summierende Prozentzahlen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei.

<sup>17</sup> Die in dieser Studie gemachten statistischen Angaben, einschliesslich zu den Abstimmungsergebnissen, stammen von der Schweizerischen Bundeskanzlei und sind abrufbar unter <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/vi/index.html>. Der Stand der Statistik ist der 24. August 2013. Eine Übersicht über die Nutzung des Initiativrechts von 1892 bis 1976 bietet Werder (Fn. 8), 12-23.

<sup>18</sup> Die Zunahme von Initiativbegehren erstaunt nicht: 1891 entsprachen die verlangten 50'000 Unterschriften 7,8% der Stimmberechtigten. BBl 1975 II 130. 2013 belief sich die Hürde auf 1,9 Prozent der Stimmberechtigten. Eigene Berechnung anhand von Angaben der Schweizerischen Bundeskanzlei (vorne Fn. 17).

<sup>19</sup> Für die Zeit vor 1980 ist unbekannt, wieviele Volksinitiativen lanciert wurden, weil jeder Bürger ohne Weiteres einen Initiativtext formulieren und Unterschriften sammeln konnte.

<sup>20</sup> Siehe BGE 128 III 250 E. 2a; zu den vom Bundesgericht verwendeten und im Einzelfall verschieden kombinierten Theorien siehe Leuenberger, St. Galler Kommentar (Fn. 11), Art. 122 N 9.

Wie Tabelle 1 zeigt, wurden zwischen 1891 und 2013 29 Volksinitiativen mit zivilrechtlichem Thema eingereicht, drei davon sind noch hängig. Von den 26 erledigten Initiativen wurde eine angenommen, nämlich die Volksinitiative «gegen die Abzockerei». 18 Initiativen wurden abgelehnt und sieben zurückgezogen. Volksinitiativen mit zivilrechtlicher Zielsetzung unterscheiden sich hinsichtlich ihres Schicksals (Annahme, Ablehnung, Rückzug) statistisch nicht von den übrigen Volksinitiativen. Dies liegt auch daran, dass bei der geringen Anzahl Initiativen die Unterschiede zu den übrigen Initiativen sehr gross sein müssten, um einen statistisch signifikanten Zusammenhang zu ergeben.

### B. Beachtliche Erfolgsquote

Volksinitiativen zivilrechtlicher Ausrichtung waren in der Vergangenheit erfolgreicher, als Tabelle 1 es vermuten liesse. Eine Initiative ist nämlich nicht nur als erfolgreich zu werten wenn sie angenommen wurde, sondern in der Regel auch, wenn die Initianten sie zurückgezogen haben.<sup>21</sup> Das Hauptmotiv für einen Rückzug ist, dass die Initianten ihre Ziele erreicht haben, insbesondere wenn ein indirekter Gegenvorschlag in Kraft getreten ist.<sup>22</sup> Manche Initiativen sind darüber hinaus als Teilerfolg für die Initianten zu qualifizieren. Es handelt sich um jene Fälle, in denen eine Initiative abgelehnt wurde, jedoch ein direkter oder indirekter Gegenvorschlag in Kraft getreten ist. Der Umstand, dass die Initianten die Initiative nicht zurückgezogen haben, lässt darauf schliessen, dass der Gegenvorschlag ihre Forderungen nicht genügend erfüllte.

Tabelle 2 gibt den Erfolg von Initiativen mit zivilrechtlicher Zielsetzung aus Sicht der Initianten wieder.

**Tabelle 2: Erfolg von Volksinitiativen mit zivilrechtlichem Thema**

	seit 1891		1891-1979		seit 1980	
Erfolg für Initianten	7	27%	2	15%	5	38%
angenommen	1	4%	0	0%	1	8%
zurückgezogen wegen Gegenvorschlag	6	23%	2	15%	4	31%
Teilerfolg (Gegenvorschlag in Kraft)	4	15%	2	15%	2	15%
Kein Erfolg	15	58%	9	69%	6	46%
abgelehnt	14	54%	9	69%	5	38%
mangels Unterstützung zurückgezogen	1	4%	0	0%	1	8%
Total	26	100%	13	100%	13	100%

Anmerkungen: Die Tabelle gibt den Erfolg von erledigten Volksinitiativen gemäss Tabelle 1 aus Sicht der Initianten wieder. Sie nicht auf 100% summierende Prozentzahlen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei.

<sup>21</sup> Ebenso Werder (Fn. 8), 159-161; ihm folgend René A. Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR 1984 II 115, 205, der die Anreizwirkung von Volksinitiativen auf die politischen Behörden als «repräsentative Umbildung des Initiativrechts» bezeichnet. Ausführlich zum politischen Kräftespiel im Schatten einer Volksinitiative Yannis Papadopoulos, How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making, 24 West European Politics 35, 43-46.

<sup>22</sup> Werder (Fn. 8), 157. Die einzige Ausnahme ist die Eidgenössische Konsumentenschutz-Initiative, die wegen mangelnder Unterstützung in Politik und Wirtschaft zurückgezogen wurde. Siehe hinten bei Fn. 125-128.

Insgesamt waren immerhin zehn Initiativen mit zivilrechtlichem Thema erfolgreich oder teilweise erfolgreich, was 42 Prozent der erledigten Initiativen entspricht. Seit 1980 waren sogar 53 Prozent der Initiativen erfolgreich: 38 Prozent der Initiativen waren für die Initianten ein voller Erfolg, 15 Prozent ein Teilerfolg. Das Ergebnis deckt sich mit dem Ergebnis einer älteren Studie, dass zwischen 1892 und 1976 die politischen Behörden auf rund die Hälfte aller Volksinitiativen mit politischen Konzessionen reagiert haben.<sup>23</sup>

### C. Betroffene Rechtsgebiete

Tabelle 3 gliedert die seit 1891 zustandegekommenen Volksinitiativen mit zivilrechtlichen Zielen nach Rechtsgebieten, in absteigender Reihenfolge ihrer Häufigkeit.

**Tabelle 3: Volksinitiativen mit zivilrechtlichem Thema nach Rechtsgebieten**

	Total		Erfolg	Teilerfolg	kein Erfolg	Hängig
Soziales Privatrecht	18	62%	4	3	10	1
Arbeitsrecht	11	38%	2	2	6	1
Mietrecht	5	17%	1	1	3	0
Diskriminierungsschutz	2	7%	1	1	0	0
Wirtschaftsrecht	7	24%	1	0	5	1
Gesellschafts- und Unternehmensrecht	3	10%	1	0	1	1
Wettbewerbsrecht	2	7%	0	0	2	0
Patentrecht	1	3%	0	0	1	0
Umfassend (Einführung Planwirtschaft)	1	3%	0	0	1	0
Sachenrecht	3	10%	2	0	1	0
Familienrecht	1	3%	0	0	0	1

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt, welche Rechtsgebiete des materiellen Zivilrechts die seit 1891 zustandegekommenen Volksinitiativen betrafen. Klassifikation als erfolgreich, teilweise erfolgreich und nicht erfolgreich gemäss Tabelle 2. Drei Initiativen, die mehr als ein Rechtsgebiet betreffen, wurden dem überwiegenden Gebiet zugeordnet.

Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei.

Die Tabelle zeigt, dass die meisten Volksinitiativen Reformen auf einem Rechtsgebiet des sozialen Privatrechts anstrebten. 38 Prozent der Initiativen betrafen das Arbeitsrecht, 17 Prozent das Mietrecht und 7 Prozent das Diskriminierungsrecht. Gesamthaft entfallen auf diese Rechtsgebiete 62 Prozent der Initiativen. Auf die Rechtsgebiete des privaten Wirtschaftsrechts entfallen 23 Prozent der Initiativen. Eine Initiative, die Volksinitiative «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit» von 1947, lässt sich keinem Rechtsgebiet zuordnen, weil sie nichts weniger als den Übergang zur Planwirtschaft anstrebte<sup>24</sup> und deswegen die meisten Bereiche des Zivilrechts betroffen hätte.

<sup>23</sup> Siehe Werder (Fn. 8), 154.

<sup>24</sup> BBl 1947 I 1138. Siehe auch die Stellungnahme des Bundesrates, BBl 1946 III 825 ff., insbes. 830. Immerhin 31 Prozent der Stimmbürger stimmten der Initiative zu.

Die Anzahl Initiativen ist zu gering, als dass sich ein statistischer Zusammenhang ermitteln liesse zwischen dem Erfolg einer Initiative und dem Rechtsgebiet, auf das sie sich bezieht.

#### **IV. Einfluss von Volksinitiativen auf Rechtsgebiete des Zivilrechts**

Die beachtliche Erfolgsquote von Volksinitiativen mit zivilrechtlichen Zielen legt nahe zu untersuchen, inwiefern sich Volksinitiativen auf verschiedene Teilgebiete des Zivilrechts ausgewirkt haben. Dabei sind auch jene Initiativen zur Sprache zu bringen, die das Zivilrecht nicht verändert haben, weil sie abgelehnt wurden oder nicht zustande gekommen sind.

##### **A. *Privatrechtlicher Diskriminierungsschutz***

Einen spürbaren Einfluss hatten Volksinitiativen auf den privatrechtlichen Diskriminierungsschutz.

Die 1976 eingereichte Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» wollte die Gleichberechtigung in der Verfassung verankern und insbesondere im Familien- und Arbeitsrecht durchsetzen.<sup>25</sup> Nach dem damaligen Eherecht hatten Mann und Frau unterschiedliche Rechten und Pflichten, und Arbeitgebern war es nicht verboten, Arbeitnehmerinnen tiefere Löhne zu zahlen oder ihnen schlechtere Arbeitsbedingungen zu bieten. Der Bundesrat befürwortete das Anliegen der Initiative und stellte ihr als direkten Gegenvorschlag einen ähnlichen Text aus dem Expertenentwurf für eine Totalrevision der BV von 1978 gegenüber.<sup>26</sup> Die Initianten zogen darauf ihr Begehren zurück, und der Gegenvorschlag wurde 1980 mit 60 Prozent der Stimmen angenommen (Art. 4 Abs. 2 aBV, jetzt Art. 8 Abs. 3 BV). Bereits 1979 hatte der Bundesrat eine Revision des Eherechts (ohne Scheidungsrecht) vorgeschlagen, welche die Gleichberechtigung im Familienrecht verwirklichen sollte.<sup>27</sup> Obschon der Bezug der Vorlage zur Initiative offensichtlich ist,<sup>28</sup> war sie offiziell kein indirekter Gegenentwurf zur Initiative. Das revidierte Eherecht trat schliesslich 1988 in Kraft.<sup>29</sup> 1995 führte das Parlament den arbeitsrechtlichen Teil des Gesetzgebungsauftrags von Art. 4 Abs. 2 aBV aus, indem es das Gleichstellungsgesetz erliess.<sup>30</sup> Dieses sieht unter anderem ein Diskriminierungsverbot in Arbeitsverhältnissen vor und enthält daneben zivilverfahrensrechtliche Bestimmungen sowie einen Kündigungsschutz für Arbeitnehmerinnen, die sich wegen Diskriminierung beschweren.<sup>31</sup>

Die Initiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» hat die Zivilrechtsentwicklung wohl weniger geformt denn beschleunigt. Der direkte Gegenvorschlag trat 1981 in

---

<sup>25</sup> Siehe Art. 4<sup>bis</sup> Abs. 2, 3 und 4 E-BV, BBl 1980 III 701.

<sup>26</sup> Siehe BBl 1979 I 69, 71 und Art. 4 Abs. 2 E-BV, BBl 1980 III 702.

<sup>27</sup> Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Wirkungen der Ehe im allgemeinen, Ehegüterrecht und Erbrecht) vom 11. Juli 1979, BBl 1979 II 1191.

<sup>28</sup> Siehe die Bezugnahme auf die Initiative in BBl 1979 II 1194.

<sup>29</sup> BG vom 5. Oktober 1984, AS 1986 122.

<sup>30</sup> BG über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (GIG), SR 151.1.

<sup>31</sup> Art. 2 ff. GIG.



Kraft, wohingegen die totalrevidierte Bundesverfassung, aus deren Vorentwurf die Bestimmung herausgelöst worden war, erst am 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt wurde. Deshalb scheint es nicht unwahrscheinlich, dass das Gleichstellungsgesetz ohne die Initiative erst später erlassen worden wäre, möglicherweise erst nach Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung.

Die zweite diskriminierungsrechtliche Volksinitiative ist die Initiative «Gleiche Rechte für Behinderte», die 1998 lanciert wurde. Die Initiative sah – wie die totalrevidierte BV – ein Diskriminierungsverbot vor und verlangte vom Gesetzgeber Massnahmen zur Beseitigung von Nachteilen für Behinderte.<sup>32</sup> Darüber hinaus wollte die Initiative dem Gesetzgeber den Auftrag erteilen, den «Zugang zu Bauten und Anlagen oder die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind,» zu gewährleisten, soweit wirtschaftlich zumutbar.<sup>33</sup> Das Parlament arbeitete darauf das Behindertengleichstellungsgesetz als indirekten Gegenvorschlag aus.<sup>34</sup> Dieses enthält hauptsächlich öffentlich-rechtliche Vorschriften, aber auch ein privatrechtliches Diskriminierungsverbot mit Bezug auf öffentlich angebotene Dienstleistungen, das mit einem zivilrechtlichen Entschädigungsanspruch von höchstens 5'000 Franken sanktioniert wird<sup>35</sup>. Trotzdem zogen die Initianten ihr Begehren nicht zurück. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung mit 62 Prozent abgelehnt.

Insgesamt wirkten die beiden Volksinitiativen als Katalysator für den privatrechtlichen Diskriminierungsschutz, da sie die Einführung zivilrechtlicher Diskriminierungsverbote und die Beseitigung rechtlicher Ungleichbehandlung zumindest beschleunigt haben.

## **B. Familienrecht**

Die im vorangehenden Abschnitt erwähnte Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» von 1976 hat die Gleichstellung von Mann und Frau im Familienrecht wohl zumindest beschleunigt.<sup>36</sup> Die Initiative wollte unter anderem erreichen, dass Mann und Frau im Familienrecht gleiche Rechte und Pflichten haben. die Gleichberechtigung unter anderem im Familienrecht durchsetzen. Das damalige Eherecht sah für Mann und Frau unterschiedliche Rechten und Pflichten vor. Der Bundesrat, der das Anliegen der Initiative befürwortete, arbeitete parallel zu einem direkten Gegenvorschlag eine Teilrevision des Eherechts aus, welche die Ungleichbehandlung bei den Wirkungen der Ehe und im ehelichen Güterrecht bis auf das Namensrecht<sup>37</sup> beseitigen sollte. Gegen das revidierte Eherecht wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung stimmten knapp 55 Prozent der Stimmbürger dem Gesetz zu. Die revidierten Art. 159–251 ZGB traten 1988 in Kraft.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Art. 8 Abs. 4 E-BV, BBl 2002 8152; vgl. auch Art. 8 Abs. 2 und 4 BV.

<sup>33</sup> Art. 8 Abs. 4 E-BV.

<sup>34</sup> BG vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG), SR 151.3.

<sup>35</sup> Art. 6, 8 Abs. 3 und 11 Abs. 2 BehiG.

<sup>36</sup> Dazu und zum Folgenden vorne Abschnitt IV.A.

<sup>37</sup> Dazu sogleich bei Fn. 43-46.

<sup>38</sup> BG vom 5. Oktober 1984, AS 1986 122.

Eine hängige Volksinitiative, die sich auf das Familienrecht auswirken könnte, ist die von der Christlichdemokratischen Partei (CVP) im November 2012 eingereichte Initiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe». Das Hauptziel der Initiative ist es, die Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber anderen Lebensgemeinschaften im Steuer- und Sozialversicherungsrecht zu beseitigen.<sup>39</sup> Der vorgeschlagene zweite Absatz von Art. 14 BV (Recht auf Ehe und Familie) enthält jedoch auch eine Legaldefinition der Ehe als «auf Dauer angelegte und gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft von Mann und Frau.»<sup>40</sup> Die Bestimmung würde es dem Bundesgesetzgeber verbieten, homosexuellen Paaren die Heirat zu ermöglichen,<sup>41</sup> und ist bei Homosexuellenorganisationen auf entsprechende Kritik gestossen.<sup>42</sup>

Anfangs der 1990er Jahre wurden ausserdem Unterschriften für zwei Volksinitiativen zum Namensrecht gesammelt.<sup>43</sup> Gemäss Eherecht von 1988 war der Name des Ehemannes der Familienname, doch konnten die Brautleute ein Gesuch stellen, den Namen der Ehefrau als Familiennamen zu führen.<sup>44</sup> Beide Initiativen verlangten ein geschlechtsneutrales Namensrecht.<sup>45</sup> Obschon die Initiativen im Sammelstadium scheiterten, wurde das Anliegen der Initianten gut zwanzig Jahre später, durch den 2013 in Kraft getretenen revidierten Art. 160 ZGB, erfüllt.<sup>46</sup>

Das Familienrecht zeigt, dass Volksinitiativen die Privatrechtsentwicklung auf ganz unterschiedliche Weisen beeinflussen können. Während die Initiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» die Eherechtsreform wohl beschleunigt hat, könnte sich die Initiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» allenfalls als Reformbremse auswirken, da sie es dem Gesetzgeber verböte, homosexuellen Paaren die Heirat zu ermöglichen.

### C. Erbrecht

Das Erbrecht wurde nur einmal auf Druck einer Volksinitiative hin geändert.<sup>47</sup> Die Volksinitiative «für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)» verlangte,

---

<sup>39</sup> Siehe Art. 14 Abs. 2 E-BV, BBl 2011 3805.

<sup>40</sup> A.a.O.

<sup>41</sup> Zurzeit können homosexuelle Paare in der Schweiz eine eingetragene Partnerschaft gemäss Partnerschaftsgesetz (PartG) vom 18. Juni 2004 (SR 211.231) eingehen.

<sup>42</sup> Siehe Karen Schärer, Homosexuelle kritisieren die Familieninitiative der CVP, Aargauer Zeitung Online, 25.8.2012, <http://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/homosexuelle-kritisieren-die-familieninitiative-der-cvp-112271048>; Thomas Ley, Die CVP im Familienknatsch mit Schwulen und Lesben, Tages-Anzeiger Online, 13. November 2012, <http://www.tagesanzeiger.ch/11526659>.

<sup>43</sup> Eidg. Volksinitiative «für gleiche Rechte von Frau und Mann bei der Wahl des Familiennamens (Familiennameninitiative)», BBl 1989 III 839; Eidg. Volksinitiative «für die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Wahl des Ehenamens (Stammhalterinitiative)», BBl 1991 II 153.

<sup>44</sup> Art. 160 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 2 aZGB, eingefügt durch BG vom 5. Oktober 1984, in Kraft seit 1. Januar 1988, AS 1986 122 ff. Die Regelung wurde als verfassungswidrige bezeichnet. Siehe Roland Bühler in: Heinrich Honsell et al., Zivilgesetzbuch I: Art. 1-456 ZGB (Basler Kommentar), 4. A., Basel 2010, Art. 30 N 17.

<sup>45</sup> Vgl. BBl 1989 III 841; BBl 1991 II 155.

<sup>46</sup> BG vom 30. September 2011 (Name und Bürgerrecht), in Kraft seit 1. Januar 2013, AS 2012 2569 ff.

<sup>47</sup> Es ist jedoch eine Initiative zur Erbschaftsbesteuerung hängig, nämlich die Initiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)», BBl 2011 6459.

dass der Bundesgesetzgeber die Eigenschaften der Tiere als empfindungsfähige Lebewesen in der Zivil-, Straf- und Verwaltungsgesetzgebung berücksichtige.<sup>48</sup> Ein ähnliches Ziel verfolgte die praktisch zeitgleiche Initiative «Tiere sind keine Sachen».<sup>49</sup> Das Parlament machte hierzu einen indirekten Gegenvorschlag, der verschiedene Neuerungen im Sachen-, Haftpflicht-, Schuldbetreibungs- und Strafrecht brachte.<sup>50</sup> Daneben ergänzte das Gesetz das Erbrecht um eine Bestimmung, wonach Zuwendungen von Todes wegen an Tiere als Auflage gelten, für das Tier zu sorgen.<sup>51</sup> (Vorher konnten Zuwendungen an Tiere mangels Rechtsfähigkeit der Tiere für ungültig erklärt werden.<sup>52</sup>) Beide Initiativen wurden zurückgezogen.<sup>53</sup>

#### **D. Sachenrecht**

Das Sachenrecht wurde wie das Erbrecht nur einmal durch Volksinitiativen beeinflusst. Der indirekte Gegenvorschlag zur «Tier-Initiative» und zur Initiative «Tiere sind keine Sachen» brachte unter anderem punktuelle Änderungen im Sachenrecht.<sup>54</sup> Im Gegensatz zum Finder einer Sache muss der Finder eines Tiers den Fund immer anzeigen.<sup>55</sup> Bei Heimtieren betragen die Frist zum Eigentumserwerb nach einem Fund und die Ersitzungsfrist zwei Monate statt fünf Jahre.<sup>56</sup>

Ferner ist die Volksinitiative «Schutz des Bodens und der Arbeit durch Verhinderung der Spekulation» zu erwähnen, die 1943 von der Schweizerischen Bauernheimatbewegung eingereicht wurde. Die Initiative, die hauptsächlich die Spekulation mit Land bekämpfen und Landwirtschaftsbetriebe vor Überschuldung schützen wollte, stellte die privatrechtliche Forderung auf, dass nur Selbstbewirtschafter Landwirtschaftsland erwerben dürfen.<sup>57</sup> In der Volksabstimmung im Jahr 1950 wurde die Initiative mit 73 Prozent der Stimmen abgelehnt.

#### **E. Haftpflichtrecht**

Das Haftpflichtrecht ist von Volksinitiativen weitgehend unbeeinflusst. Insbesondere enthielt keine der bisherigen Volksinitiativen zur Kernenergie oder zur Gentechnik haftpflichtrechtliche Bestimmungen, obwohl dies angesichts der wahrgenommenen Gefährlichkeit dieser Aktivitäten naheliegen würde.<sup>58</sup> Der bereits mehrfach erwähnte indirekte Gegenvorschlag zu den beiden Initiativen zur Verbesserung der Rechtsstel-

---

<sup>48</sup> Art. 79a E-BV, BBl 2002 6483.

<sup>49</sup> BBl 2002 6484.

<sup>50</sup> BG vom 4. Oktober 2002 (Grundsatzartikel Tiere), AS 2003 463 ff.

<sup>51</sup> Art. 482 Abs. 4 OR.

<sup>52</sup> Statt vieler Daniel Staehelin in: Heinrich Honsell et al., Zivilgesetzbuch II: Art. 457-977 ZGB, Art. 1-61 SchlT ZGB (Basler Kommentar), 4. A., Basel 2011, Art. 482 N 2a m.H.

<sup>53</sup> BBl 2002 7125; BBl 2003 494.

<sup>54</sup> Siehe vorne bei Fn. 48-50.

<sup>55</sup> Vgl. Art. 720a Abs. 1 ZGB mit Art. 720 ZGB.

<sup>56</sup> Art. 722 Abs. 1 bis 1<sup>ter</sup> und Art. 728 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> ZGB.

<sup>57</sup> Siehe Art. 31<sup>sexies</sup> E-BV, BBl 1950 I 777.

<sup>58</sup> Siehe aber das Kernenergiehaftpflichtgesetz (KHG) vom 18. März 1983 (SR 742.44) und die haftpflichtrechtlichen Bestimmungen in Art. 30–34 des Gentechnikgesetzes (GTG) vom 21. März 2003 (SR 814.91).

lung der Tiere<sup>59</sup> änderte jedoch das allgemeine Haftpflichtrecht in zwei Punkten. Erstens muss der Haftpflichtige die Heilungskosten für ein verletztes Heimtier übernehmen, auch wenn diese den Wert des Tiers übersteigen (Art. 42 Abs. 3 OR). Zweitens besteht ein Genugtuungsanspruch für den Affektionswert eines Heimtiers (Art. 43 Abs. 1<sup>bis</sup> OR). Dies ist soweit ersichtlich der einzige Beitrag einer Volksinitiative zur Weiterentwicklung des Haftpflichtrechts.

### ***F. Miet- und Pachtrecht***

Seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder Volksinitiativen, die einen stärkeren Mieterschutz und teilweise auch einen Schutz des Pächters anstrebten.

Die erste dieser Initiativen war die Initiative «Schutz der Mieter und Konsumenten (Weiterführung der Preiskontrolle)» von 1954, die – befristet bis 1960 – unter anderem eine staatliche Überwachung der Miet- und Pachtzinse, eine Beschränkung der Mietzinse auf die Kosten (sog. Kostenmiete) sowie eine Einschränkung des Kündigungsrechts des Vermieters verlangte.<sup>60</sup> Die Initiative ist die einzige Volksinitiative mit zivilrechtlichem Thema, die von einer (knappen) Mehrheit der Stimmbürger angenommen wurde, jedoch am Ständemehr gescheitert ist. Ein direkter Gegenentwurf des Bundesrates wurde deutlich abgelehnt.<sup>61</sup>

1970 wollte die Initiative «Recht auf Wohnung und Ausbau des Familienschutzes» den Bund unter anderem verpflichten, zeitlich begrenzte Massnahmen gegen übersetzte Wohnungsmietzinse und andere Missbräuche sowie zum Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen zu erlassen.<sup>62</sup> Noch während der Abstimmungskampagne kündigte der Bundesrat zudem neue Massnahmen gegen missbräuchliche Mietzinse und andere missbräuchliche Forderung des Vermieters an.<sup>63</sup> Am Ende wurde die Initiative knapp abgelehnt. Die vom Bundesrat angekündigten Massnahmen wurden 1972 eingeführt.<sup>64</sup>

1973 verlangte die Initiative «für einen wirksamen Mieterschutz» wie schon die Initiative von 1954 die Einführung der Kostenmiete und darüber hinaus ein Verbot ungerechtfertigter Kündigungen des Vermieters sowie eine Erstreckungsmöglichkeit des Mietverhältnisses in Härtefällen.<sup>65</sup> Bundesrat und Parlament wollten mit einem direkten Gegenvorschlag dem Bund die Kompetenz erteilen, Bestimmungen zum Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen der Vermieter zu erlassen.<sup>66</sup> Die Initiative und der Gegenvorschlag wurden jedoch mit 57 bzw. 55 Prozent abgelehnt.

---

<sup>59</sup> BG vom 4. Oktober 2002 (Grundsatzartikel Tiere), AS 2003 463 ff. Zu den Initiativen siehe vorne bei Fn. 48 f.

<sup>60</sup> Art. 2, 4–7 und 10 des Initiativbegehrens, BBl 1954 II 1317 f. Dazu Werder (Fn. 8), 75 f.

<sup>61</sup> Anschliessend wurden, wie bereits im abgelehnten Gegenvorschlag vorgeschlagen, die bisherigen Miet- und Pachtzinskontrollen verlängert. Dazu Werder (Fn. 8), 76. Auf das Zivilrecht hatte die Initiative hingegen keine Auswirkungen.

<sup>62</sup> Art. 34<sup>sexies</sup> Abs. 2 E-BV, BBl 1970 I 528.

<sup>63</sup> Dazu Werder (Fn. 8), 78.

<sup>64</sup> Bundesbeschluss vom 30. Juni 1972 über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen (BMM), AS 1972 1502 ff., aufgehoben durch BG vom 15. Dez. 1989, AS 1990 802.

<sup>65</sup> Art. 31<sup>sexies</sup> E-BV, BBl 1977 I 1387 f. Dazu Werder (Fn. 8), 79 f.

<sup>66</sup> Art. 34<sup>sexies</sup> Abs. 2 E-BV, BBl 1977 I 1379.

Die vierte mietrechtliche Volksinitiative – die 1982 eingereichte Initiative <für Mieterschutz> – war für die Initianten ein Erfolg. Die Initiative verlangte einen Schutz gegen unangemessene Mietzinse und andere Forderungen sowie gegen ungerechtfertigte Kündigungen.<sup>67</sup> Bundesrat und Parlament stellten der Initiative einen direkten Gegenvorschlag gegenüber, der den Bund beauftragte, die Mieter vor missbräuchlichen (statt bloss unangemessenen) Mietzinsen und vor missbräuchlichen Kündigungen zu schützen sowie eine Erstreckung des Mietverhältnisses zu ermöglichen.<sup>68</sup> Die Initiative wurde zurückgezogen, und der Gegenvorschlag wurde 1986 von 64 Prozent der Stimmbürger und den meisten Ständen angenommen. Parallel dazu erklärte der Bundesrat die bereits 1977 angestossene umfassende Revision des Miet- und Pachtrechts zum indirekten Gegenvorschlag zur Initiative. Die Revision setzte unter anderem die drei Gesetzgebungsaufträge des direkten Gegenvorschlags – Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen, Kündigungsschutz, Erstreckung – um,<sup>69</sup> wurde 1989 verabschiedet und gilt heute noch.<sup>70</sup>

Die vorläufig letzte mietrechtliche Volksinitiative war die 1997 eingereichte Initiative <Ja zu fairen Mieten>. Die Initiative betraf wiederum die Themen Mietzinse und Kündigungsschutz bei der Wohnungsmiete und sah unter anderem detaillierte Vorgaben zur Mietzinzberechnung sowie eine Beweislastumkehr für die Rechtfertigung einer Kündigung vor.<sup>71</sup> Die Initiative wurde ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung gebracht und mit 67 Prozent der Stimmen abgelehnt.

An den Volksinitiativen mit mietrechtlicher Zielsetzung fällt auf, dass sie – mit gewissen Variationen – immer wieder die gleichen Anliegen verfochten, nämlich den Schutz vor überhöhten Mietzinsen, den Kündigungsschutz und die Mieterstreckung. Die Initiativen waren unterschiedlich erfolgreich. Die Initiative <für Mieterschutz> von 1982 dürfte das heute noch gültige Mietrecht von 1989 nicht unwesentlich beeinflusst haben. Die deutliche Ablehnung der Initiative <Ja zu fairen Mieten> im Jahr 2002 zeigt jedoch, dass das Volk nach einem Reformschub, wie ihn das neue Mietrecht brachte, gewissermassen auf die Bremse treten und weitere Reformen ablehnen kann.

## **G. Arbeitsrecht**

### *1. Übersicht*

Das Arbeitsrecht ist mit Abstand der häufigste Gegenstand von Volksinitiativen mit zivilrechtlichen Zielen.<sup>72</sup> Ähnlich wie die Initiativen zum Mietrecht forderten die Initiativen zum Arbeitsrecht immer wieder Ähnliches, nämlich eine kürzere Arbeitszeit, mehr Ferien und einen Kündigungsschutz. Daneben wurde die Entwicklung des Arbeitsrechts durch die bereits mehrfach erwähnte Volksinitiative <Gleiche Rechte für Mann und Frau> zumindest beschleunigt, da das Gleichstellungsgesetz von 1995 die

---

<sup>67</sup> Art. 34<sup>septies</sup> Abs. 2 und 3 E-BV, BBl 1986 I 881.

<sup>68</sup> Art. 34<sup>septies</sup> Abs. 1 aBV, BBl 1986 I 881 f.

<sup>69</sup> Siehe BBl 1985 I 1389, insbes. 1391 f.

<sup>70</sup> BG vom 15. Dez. 1989 (AS 1990 802 ff.), siehe insbes. Art. 269–273c und 300 OR.

<sup>71</sup> Art. 109 Abs. 1 und Abs. 3 E-BV, BBl 2002 2737 f.

<sup>72</sup> Siehe vorne Abschnitt III.C.

Geschlechterdiskriminierung in Arbeitsverhältnissen – insbesondere in Bezug auf den Lohn – verbietet und für Arbeitnehmerinnen, die sich wegen Diskriminierung beschweren, einen Kündigungsschutz vorsieht.<sup>73</sup>

Während der Ferienanspruch und der Kündigungsschutz im Obligationenrecht geregelt sind, ist die Höchstarbeitszeit im Arbeitsgesetz<sup>74</sup> verankert, welches traditionellerweise dem öffentlichen Recht zugeordnet wird<sup>75</sup>. Der «Transformationsartikel» in Art. 342 Abs. 2 OR verleiht den Parteien des Einzelarbeitsvertrags jedoch einen zivilrechtlichen Anspruch auf Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten, die Inhalt eines Einzelarbeitsvertrags sein könnten. Da Vorschriften zur Höchstarbeitszeit die Rechtsbeziehungen Privater ordnen, primär privaten Interessen (nämlich dem Arbeitnehmerschutz) dienen und privatrechtlich einklagbar sind, sind sie nach der Subordinations-, der Interessen- und der Sanktionentheorie privatrechtlicher Natur.<sup>76</sup>

## 2. Arbeitszeit

Das häufigste Ziel von Volksinitiativen zum Arbeitsrecht ist die Verkürzung der Arbeitszeit. Schon die Initiative «Gewährleistung des Rechts auf Arbeit» von 1894 forderte unter anderem eine Arbeitszeitverkürzung, ohne jedoch eine konkrete Stundenzahl zu nennen.<sup>77</sup> Die Initiative wurde mit 80 Prozent der Stimmen abgelehnt. Das Fabrikgesetz von 1914 begrenzte dann jedoch die Normalarbeitszeit auf 48 Stunden.<sup>78</sup> 1955 verlangte eine Initiative die «Einführung der 44-Stunden-Woche» (so ihr Titel).<sup>79</sup> Auch diese Initiative wurde deutlich, mit 65 Prozent der Stimmen, verworfen.

1958 begann der Bundesrat, ein allgemeines Arbeitsgesetz auszuarbeiten, das auch die Arbeits- und Ruhezeiten neu regeln sollte.<sup>80</sup> 1960 reichten zwei Gewerkschaftsdachverbände die Initiative «zur Verkürzung der Arbeitszeit» ein, welche die Höchstarbeitszeit für Fabrikarbeiter sowie für technische und kaufmännische Angestellte wiederum auf 44 Stunden begrenzen wollte.<sup>81</sup> Der wenige Monate später veröffentlichte Entwurf für ein Arbeitsgesetz sah für diese Arbeitnehmer eine Höchstarbeitszeit von 46 Stunden vor, für Bauarbeiter und andere witterungsabhängige Tätigkeiten 52 Stunden und für alle übrigen Arbeitnehmer 50 Stunden.<sup>82</sup> 1964 wurde dann das Arbeitsgesetz als indirekter Gegenentwurf zur Initiative<sup>83</sup> verabschiedet, worin die Höchstarbeitszeit für Arbeitnehmer in industriellen Betrieben sowie für Büropersonal, technische und andere Angestellte auf 46 Stunden und für die übrigen Arbeitnehmer auf 50 Stunden festge-

<sup>73</sup> Art. 3 ff. und 10 GIG. Siehe auch vorne Abschnitt IV.A.

<sup>74</sup> BG über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArG), SR 822.11.

<sup>75</sup> Siehe statt aller Adrian Staehelin, Der Arbeitsvertrag, Art. 319-330a OR (Zürcher Kommentar), 4. A., Zürich 2006, Art. 342 OR N 8.

<sup>76</sup> Zur Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht siehe vorne bei Fn. 20.

<sup>77</sup> Abs. 2 lit. a des Initiativbegehrens, BBl 1894 II 354.

<sup>78</sup> Siehe den aufgehobenen Art. 40 Abs. 1 des BG betreffend die Arbeit in den Fabriken vom 18. Juni 1914, AS 30 535, SR 821.41.

<sup>79</sup> Art. 34 Abs. 1 Satz 2 E-BV, BBl 1958 I 1163.

<sup>80</sup> Siehe BBl 1964 I 353.

<sup>81</sup> Art. 34 Abs. 1 Ziff. 3 E-BV, BBl 1964 I 349 f.

<sup>82</sup> Art. 9 E-ArG, BBl 1960 II 1035 f. Zum zeitlichen Ablauf siehe BBl 1964 I 350.

<sup>83</sup> Siehe BBl 1962 I 1419.

setzt wurde.<sup>84</sup> Der Bundesrat wurde ermächtigt, die Normalarbeitszeit von 46 auf 45 Stunden herabzusetzen.<sup>85</sup> Die Initiative wurde daraufhin zurückgezogen.<sup>86</sup> 1975 senkte der Bundesrat die Normalarbeitszeit auf 45 Stunden.<sup>87</sup>

Dies war der bisher letzte Erfolg für die Befürworter einer Arbeitszeitverkürzung. 1976 und 1988 wurden Volksinitiativen für die Einführung der 40-Stunden-Woche mit 78 bzw. 66 Prozent der Stimmen abgelehnt.<sup>88</sup> 2002 wurde die Initiative «für eine kürzere Arbeitszeit», die die durchschnittliche Wochenarbeitszeit auf 36 Stunden begrenzen wollte, mit 75 Prozent abgelehnt.<sup>89</sup>

### 3. *Ferien*

Zwei Volksinitiativen wollten die bezahlten Ferien verlängern. Die Initiative «für eine Verlängerung der bezahlten Ferien» wollte 1979 den gesetzlichen Mindestferienanspruch auf 4 Wochen und für Arbeitnehmer unter zwanzig und über vierzig Jahren auf 5 Wochen erhöhen.<sup>90</sup> Das Parlament erliess darauf einen indirekten Gegenvorschlag, der den Ferienanspruch von mindestens zwanzig Jahre alten Arbeitnehmern von 2 auf 4 Wochen und von unter Zwanzigjährigen sowie Lehrlingen von 3 auf 5 Wochen erhöhte.<sup>91</sup> Die Initianten zogen die Initiative nicht zurück, doch wurde sie mit 65 Prozent der Stimmen abgelehnt. 2012 wurde eine Volksinitiative, die sechs Wochen bezahlte Ferien für alle Arbeitnehmer forderte, ohne Gegenvorschlag mit einem Zweidrittelmehr abgelehnt.<sup>92</sup>

### 4. *Kündigungsschutz*

Die erste Volksinitiative, die einen Kündigungsschutz für Arbeitnehmer verlangte, war die bereits erwähnte Initiative «Gewährleistung des Rechts auf Arbeit» von 1894, die mit grossem Mehr abgelehnt wurde.<sup>93</sup> Mehr Erfolg war der 1981 eingereichten Initiative «Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht» beschieden. Die Initiative verlangte unter anderem eine Anfechtbarkeit von Kündigungen, an denen der Arbeitgeber kein überwiegendes schutzwürdiges Interesse hat, eine Erstreckungsmöglichkeit in Härtefällen, einen zeitlichen Kündigungsschutz bei Krankheit, Unfall und Mutterschaft sowie einen vom Gesetz zu spezifizierenden Kündigungsschutz bei Massenentlassungen aus wirtschaftlichen Gründen.<sup>94</sup> Bundesrat und Parlament reagierten darauf mit einem in-

---

<sup>84</sup> Art. 9 Abs. 1 aArG, AS 1966 61. Zur Gesetzgebungsgeschichte etwa Adrian von Kaenel in: Thomas Geiser et al. (Hrsg.), Arbeitsgesetz: Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Stämpflis Handkommentar), Bern 2005, Art. 9 N 1.

<sup>85</sup> Art. 9 Abs. 2 aArG.

<sup>86</sup> BBl 1964 II 174.

<sup>87</sup> AS 1975 II 2343. Die Verordnungsbestimmung wurde im Jahr 2000 ins Gesetz übernommen.

<sup>88</sup> Initiative «für die Einführung der 40-Stunden-Woche», Art. 34<sup>octies</sup> E-BV, BBl 1976 II 1046; Initiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit», Art. 19 Abs. 1 und 2 E-UeB BV, BBl 1988 I 1427.

<sup>89</sup> Art. 110a Abs. 1 E-BV, BBl 2001 2847 f. Die Initiative sah eine Jahresarbeitszeit vor, die einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 36 Stunden entspricht. Siehe BBl 2000 4124.

<sup>90</sup> Art. 34<sup>octies</sup> E-BV, BBl 1983 III 1032.

<sup>91</sup> Art. 329a Abs. 1 und 345a Abs. 3 OR; siehe auch BBl 1982 II 201 ff.

<sup>92</sup> Volksinitiative «6 Wochen Ferien für alle», BBl 2010 4676.

<sup>93</sup> Siehe vorne bei Fn. 77.

<sup>94</sup> Art. 34<sup>octies</sup> E-BV, BBl 1985 II 1285.

direkten Gegenentwurf,<sup>95</sup> der den Initianten weit entgegenkam, worauf die Initianten ihr Begehren zurückzogen. Die umfassende Neuregelung der Beendigung des Arbeitsverhältnisses, einschliesslich des Kündigungsschutzes, gilt heute praktisch unverändert fort (Art. 334–337d OR).<sup>96</sup>

Zwei weitere Volksinitiativen betrafen den arbeitsrechtlichen Kündigungsschutz am Rande. Die 1984 abgelehnte Initiative «für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft», die eine staatliche Mutterschaftsversicherung einrichten wollte, verlangte auch einen Kündigungsschutz bei Elternschaft.<sup>97</sup> Im Rahmen eines indirekten Gegenvorschlags erliess das Parlament die heutige Regel, wonach Arbeitnehmerinnen während der Schwangerschaft und in den 16 Wochen nach der Niederkunft nicht gekündigt werden darf.<sup>98</sup> Weiter schützt das Gleichstellungsgesetz von 1995, das auf die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» zurückgeht, Arbeitnehmerinnen vor einer Rache- kündigung, wenn sie sich wegen Diskriminierung beschwert haben.<sup>99</sup>

## 5. Fazit

Volksinitiativen haben die Entwicklung des Arbeitsrechts seit den Sechzigerjahren erheblich beeinflusst. So senkte das Parlament 1964 unter dem Druck einer hängigen Initiative, welche die 44-Stunden-Woche verlangte, die Höchstarbeitszeit für gewisse Arbeitnehmer von 48 auf 45 Stunden und führte für weitere Arbeitnehmer eine Höchstarbeitszeit von 50 Stunden ein. Die heutigen Bestimmungen zum arbeitsrechtlichen Ferienanspruch und zum Kündigungsschutz gehen im Wesentlichen ebenfalls auf indirekte Gegenvorschläge zu Volksinitiativen zurück. Hingegen waren weitergehende arbeitsrechtspolitische Forderungen wie jene nach der 40- oder 36-Stunden-Woche oder nach 6 Wochen Ferien politisch chancenlos.

## H. Gesellschafts- und Unternehmensrecht

Zum Gesellschafts- und Unternehmensrecht sind bislang drei Volksinitiativen zur Abstimmung gekommen. Über eine weitere Initiative, die das Verhältnis zwischen dem höchsten und dem tiefsten Lohn in einem Unternehmen auf den Faktor 12 beschränken will, wird am 24. November 2013 abgestimmt.<sup>100</sup>

Die wohl bekannteste Volksinitiative zum Gesellschafts- und Unternehmensrecht ist die Initiative «gegen die Abzockerei», die am 3. März 2013 mit 68 Prozent der Stimmen und von sämtlichen Ständen gutgeheissen wurde.<sup>101</sup> Ein indirekter Gegenvorschlag des Parlaments, der viele Anliegen der Initiative berücksichtigte, wurde implizit verwor-

---

<sup>95</sup> BBl 1984 II 554.

<sup>96</sup> BG vom 18. März 1988, AS 1988 1472.

<sup>97</sup> Art. 34<sup>quinquies</sup> Abs. 7 E-BV, BBl 1983 III 1029.

<sup>98</sup> Art. 336c Abs. 1 lit. c OR, dazu BBl 1981 II 1117, 1203 f., sowie BBl 1982 II 845, 846.

<sup>99</sup> Art. 10 GlG. Zum Gleichstellungsgesetz siehe vorne Abschnitt IV.A.

<sup>100</sup> Initiative «1:12 – für gerechte Löhne», BBl 2012, 663 f.

<sup>101</sup> BBl 2013 1329.



fen.<sup>102</sup> Die Initiative verfolgte das Anliegen, als überhöht empfundene Vergütungen der Unternehmensspitze börsenkotierter Gesellschaften zu bekämpfen.<sup>103</sup> Der neu in die BV eingefügte Art. 95 Abs. 3 sieht jedoch keine direkte Begrenzung der Höhe der Vergütungen vor, sondern einen langen Katalog von Massnahmen, die dieses Ziel indirekt erreichen sollen, nämlich durch eine Verbesserung der Corporate Governance<sup>104</sup>. Die einzelnen Massnahmen, die in einem Ausführungsgesetz umzusetzen sind,<sup>105</sup> sind vorwiegend aktienrechtlicher Natur. So soll die Generalversammlung jährlich über die Vergütungen von Verwaltungsrat, Geschäftsleitung und Beirat abstimmen und den Verwaltungsratspräsidenten, die Verwaltungsratsmitglieder und die Mitglieder des Vergütungsausschusses jährlich einzeln wählen.<sup>106</sup> Die Depot- und Organvertretung sollen verboten werden, ebenso Abgangsschädigungen, im Voraus ausbezahlte Vergütungen und weitere Vergütungsformen. Zudem sollen gewisse Vergütungsformen wie Erfolgs- und Beteiligungspläne nur auf statutarischer Grundlage zulässig sein. Da diese Vorgaben deutlich vom Aktienrecht von 1991 abweichen, ist es unbestritten, dass die Initiative das Schweizer Aktienrecht stark verändern wird. Entsprechend gross ist bereits die Literatur zur Initiative.<sup>107</sup>

Die «Abzocker»-Initiative ist für das schweizerische Unternehmensrecht auch von grundsätzlicher Bedeutung. Art. 95 Abs. 3 ist die erste Verfassungsbestimmung, die dem Gesetzgeber Vorgaben zur Normierung der Unternehmensverfassung macht. Zuvor stützten sich die Fragmente einer Unternehmensverfassung in der Bundesgesetzgebung<sup>108</sup> ausschliesslich auf Kompetenznormen, nämlich jene zur Setzung von Zivilrecht (Art. 122 Abs. 1 BV) und jene zur Regelung des Verhältnisses der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (Art. 110 Abs. 1 Bst. b BV). Art. 95 Abs. 3 BV soll nach einhel-

---

<sup>102</sup> Der Gegenvorschlag enthielt eine Suspensivbedingung, dass das Gesetz zu veröffentlichen sei, wenn die Initiative zurückgezogen oder abgelehnt wird. Siehe den Schlussabstimmungstext, abrufbar unter [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/ratsunterlagen.aspx?gesch\\_nr=20100443](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/ratsunterlagen.aspx?gesch_nr=20100443).

<sup>103</sup> BBl 2009 209, 309.

<sup>104</sup> Dazu Häusermann (Fn. 14), 540 f.; vgl. auch Hans-Ueli Vogt/Manuel Baschung, Wie weiter im Aktienrecht nach der Annahme der Volksinitiative «gegen die Abzockerei»? , GesKR 2013, 5, 13-17.

<sup>105</sup> Die Initiative ist laut ihrem Einleitungssatz nicht direkt anwendbar, siehe Art. 95 Abs. 3 BV. Hat das Parlament innerhalb eines Jahres nach der Annahme noch kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt, muss der Bundesrat eine Ausführungsverordnung erlassen. Art. 197 Ziff. 10 BV. Am 14. Juni 2013 veröffentlichte der Bundesrat einen Vorentwurf für eine Verordnung gegen die Abzockerei (VgdA), abrufbar unter <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/wirtschaft/gesetzgebung/aktienrechtsrevision.html> (ganz unten).

<sup>106</sup> Dazu und zum Folgenden siehe Art. 95 Abs. 3 lit. a–c BV. Ob die Initiative mittels zwingender Vorschriften umgesetzt werden muss, ist umstritten. Siehe Häusermann (Fn. 14), 538-542; Vogt/Baschung (Fn. 104), 15; Christoph B. Bühler, Showdown in der Vergütungsfrage: Volksinitiative «gegen die Abzockerei» oder indirekter Gegenentwurf des Parlaments, GesKR Online-Beitrag 1/2012, abrufbar unter <http://www.geskr.ch/geskr-online>.

<sup>107</sup> Siehe etwa Bühler (Fn. 106); Peter Forstmoser: «Say on Pay»: Die Volksinitiative «gegen die Abzockerei» und der Gegenvorschlag des Parlaments, SJZ 2012, 337 ff.; Lukas Glanzmann, Die «Abzocker»-Initiative und ihre Folgen, GesKR Online-Beitrag 1/2013, abrufbar unter <http://www.geskr.ch/geskr-online>; Daniel M. Häusermann, «Abzocker»-Initiative umsetzen – aber wie?, SJZ 2013, 153, 155-162; Vogt/Baschung (Fn. 104), 18-31; Hans Caspar von der Crone/Adriano R. Huber, Festlegung von Vergütungen in Publikumsgesellschaften, SJZ 109 (2013), 297 ff.

<sup>108</sup> Dazu Arthur Meier-Hayoz/Peter Forstmoser, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 11. A., Bern 2012, § 5 N 1-8.

liger Auffassung die «Aktionärsdemokratie» stärken.<sup>109</sup> Der Einleitungssatz von Art. 95 Abs. 3 BV erwähnt denn auch nur die Interessen der Aktionäre, nicht jedoch andere Anspruchsgruppen wie Arbeitnehmer, Kunden, Lieferanten, Kreditgeber oder die öffentliche Hand. Die Verfassungsbestimmung steht damit in der Tradition des Shareholder Value, wonach gewinnstrebige Unternehmen einzig das Ziel verfolgen sollen, den Unternehmenswert und damit die Wohlfahrt der Aktionäre zu maximieren.<sup>110</sup> Die «Abzocker»-Initiative hat somit erstmals ein für den Gesetzgeber verbindliches normatives Leitbild zur Ausgestaltung der Unternehmensverfassung aufgestellt.

Die Ausrichtung von Art. 95 Abs. 3 BV auf den Shareholder Value ist zwar auf den konkreten Gesetzgebungsauftrag beschränkt. Privatrechtsgeschichtlich ist sie trotzdem von einiger Bedeutung, denn zwei frühere Volksinitiativen wollten die Unternehmensverfassung für eine andere Anspruchsgruppe öffnen, nämlich für die Arbeitnehmer. Bereits die Volksinitiative «Gewährleistung des Rechts auf Arbeit» von 1894, die mit über 80 Prozent der Stimmen abgelehnt wurde, verlangte nebst anderem eine «demokratische Organisation der Arbeit in den Fabriken».<sup>111</sup> 1971 reichten dann die Gewerkschaftsdachverbände eine Volksinitiative «für eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer» ein. Diese wollte dem Bund die Kompetenz erteilen, Vorschriften über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Gewerkschaften in Unternehmen und der Verwaltung aufzustellen.<sup>112</sup> Die Initiative wurde 1976 mit 68 Prozent abgelehnt. Ein direkter Gegenvorschlag, der eine Mitbestimmung im Betrieb (d.h. nicht im ganzen Unternehmen) vorsah, wurde sogar mit über 70 Prozent abgelehnt.<sup>113</sup> Diese deutliche Ablehnung mag dazu beigetragen haben, dass die (betriebliche) Mitbestimmung in der Schweiz heute hauptsächlich aus Konsultationsrechten besteht, die das Mitwirkungsgesetz 1993 eingeführt<sup>114</sup> und das Fusionsgesetz 2003 ergänzt hat<sup>115</sup>.

Zusammenfassend hat vor allem die Volksinitiative «gegen die Abzockerei» die Entwicklung des schweizerischen Gesellschafts- und Unternehmensrechts beeinflusst. Auf die Mitbestimmung hatte das Initiativrecht, wenn überhaupt, eine hemmende Wirkung.

## **I. Patentrecht**

Mitte der 1990er Jahre verlangte die Initiative «zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulationen (Gen-Schutz-Initiative)» verschiedene Massnahmen betreffend

---

<sup>109</sup> Siehe etwa Forstmoser (Fn. 107), 340; Häusermann (Fn. 107), 155.

<sup>110</sup> Siehe Milton Friedman, *Capitalism and Freedom: Fortieth Anniversary Edition*, Chicago 2002 (Erstausgabe Chicago 1962), 153.

<sup>111</sup> Siehe Abs. 2 lit. f des vorgeschlagenen Verfassungsartikels, BBl 1894 II 354 f.

<sup>112</sup> Art. 34<sup>ter</sup> Abs. 1 lit. b<sup>bis</sup> E-BV, BBl 1974 II 886. Dazu jüngst Peter Nobel, *Der Stand des Aktienrechts – ein Überblick*, SZW 2013, 115, 137.

<sup>113</sup> Siehe Art. 34<sup>octies</sup> E-BV, BBl 1974 II 887. Zur Unterscheidung zwischen Mitbestimmung im Unternehmen und im Betrieb siehe BBl 1973 II 242 f. und Nobel (Fn. 112), 137.

<sup>114</sup> Siehe Art. 9 f. des Bundesgesetzes über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben (Mitwirkungsgesetz) vom 17. Dezember 1993, SR 822.14. Zum Zusammenhang mit der Mitwirkungs-Initiative Nobel (Fn. 112), 137.

<sup>115</sup> Art. 28, 50, 77, 85 Abs. 4, 86 und 96 Abs. 5 BG über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG) vom 3. Oktober 2003 (SR 221.301).

genetisch veränderte Organismen.<sup>116</sup> Unter anderem wollte die Initiative Patente für gentechnisch veränderte Tiere und Pflanzen, für dabei angewandte Verfahren und für deren Erzeugnisse verbieten.<sup>117</sup> Die Initiative wurde ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung gebracht und mit einem Zweidrittelmehr abgelehnt.<sup>118</sup>

### ***J. Wettbewerbsrecht***

Zwei Volkinitiativen, die beide aus dem Umfeld von Detailhandelsunternehmen stammten, hatten das private und öffentliche Kartell- und Wettbewerbsrecht zum Gegenstand. 1955 – acht Jahre nachdem der Bund die Kompetenz zur Kartellgesetzgebung erhalten hatte<sup>119</sup> – reichte der Landesring der Unabhängigen (eine inzwischen aufgelöste Partei mit starker Bindung zur genossenschaftlich organisierten Detailhandelskette Migros)<sup>120</sup> die Volksinitiative «Missbrauch wirtschaftlicher Macht» ein. Die Initiative wollte grundsätzlich «alle Handlungen und Vereinbarungen ... die darauf gerichtet sind, den wirtschaftlichen Wettbewerb einzuschränken, Monopole oder monopolähnliche Stellungen zu schaffen oder die Konsumenten zu übervorteilen» für rechtswidrig erklären.<sup>121</sup> Die Initiative wurde mit 74 Prozent der Stimmen abgelehnt. Die deutliche Ablehnung der Initiative war einer der Gründe, warum das erste Kartellgesetz von 1962 auf ein Kartellverbot verzichtete.<sup>122</sup> Das Gesetz sah weitgehend zivilrechtliche Instrumente vor und stellte sich als ineffektiv heraus.<sup>123</sup>

1981 schlug der Bundesrat vor, das Kartellgesetz zu revidieren und das verwaltungsrechtliche Durchsetzungsinstrumentarium auszubauen.<sup>124</sup> Drei Jahre später, als der Gesetzgebungsprozess immer noch im Gange war, lancierte Karl Schwenk, der Gründer des Lebensmittel-Discounters Denner AG, die Eidgenössische Konsumentenschutz-Initiative. Die Initiative wollte gewisse Wettbewerbsbeschränkungen im Konsumgüterhandel, nämlich Mindestpreisbestimmungen, Liefersperren und andere diskriminierende Lieferbedingungen, verbieten und sah hierzu unter anderem einen zivilrechtlichen Rechtsschutz vor.<sup>125</sup> Der Bundesrat veröffentlichte die Botschaft zur Initiative kurz nach Inkrafttreten des revidierten Kartellgesetzes von 1985<sup>126</sup> und lehnte die Initiative

---

<sup>116</sup> BBl 1995 III 1336.

<sup>117</sup> Art. 24<sup>decies</sup> Abs. 2 lit. c E-BV, BBl 1995 III 1336.

<sup>118</sup> BBl 1998 4363.

<sup>119</sup> Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 3 lit. d aBV, AS 63 1041.

<sup>120</sup> Die Partei wurde von Gottlieb Duttweiler, dem Gründer der Migros, gegründet. Zu Duttweilers wirtschaftlicher und politischer Tätigkeit siehe Karl Lüönd, Gottlieb Duttweiler (1888-1962): Eine Idee mit Zukunft, Meilen ZH, 2000; Curt Riess, Gottlieb Duttweiler: eine Biographie, 4. A., Zürich 1988; Sigmund Widmer, Gottlieb Duttweiler (1888-1962): Gründer der Migros, Zürich 1985.

<sup>121</sup> Art. 33<sup>bis</sup> Abs. 2 E-BV, BBl 1957 II 151 f.

<sup>122</sup> BG über Kartelle und ähnliche Organisationen vom 20. Dezember 1962, AS 1964 53 ff.

<sup>123</sup> Siehe Botschaft zum Kartellgesetz vom 23. November 1994, BBl 1995 I 468, 475 f.

<sup>124</sup> BBl 1981 II 1317.

<sup>125</sup> Art. 31<sup>octies</sup> Abs. 1 und 2 E-BV, BBl 1988 I 1.

<sup>126</sup> BG vom 20. Dezember 1985 über Kartelle und ähnliche Organisationen, AS 1986 874 ff.

namentlich mit Verweis auf das revidierte Gesetz ab<sup>127</sup>. 1988 wurde die Initiative wegen mangelnder Unterstützung in Politik und Wirtschaft zurückgezogen.<sup>128</sup>

Insgesamt war der Einfluss von Volksinitiativen auf die Entwicklung der Wettbewerbsgesetzgebung also gering. Wenn überhaupt, hemmte die tiefe Zustimmung zur Initiative «Missbrauch wirtschaftlicher Macht» von 1955 die Entwicklung eines griffigen Kartellrechts. Es ist jedoch offen – und angesichts der politischen Ökonomie der Wettbewerbsgesetzgebung zu bezweifeln –, ob das Parlament bei einer nur knappen Ablehnung 1962 ein schärferes Kartellgesetz erlassen hätte.

## V. Schlussfolgerungen

### A. *Volksinitiativen als erfolgreiches Instrument zur Zivilrechtsreform*

Seit der Einführung des eidgenössischen Initiativrechts im Jahr 1891 gab es 29 Volksinitiativen, die Reformen im Zivilrecht verlangten. 26 Initiativen mit zivilrechtlichem Thema wurden bereits erledigt, drei weitere sind hängig. Sieben von 26 Initiativen haben ihre Ziele erreicht: Eine Initiative (die Volksinitiative «gegen die Abzockerei») wurde angenommen, sechs weitere wurden zurückgezogen, nachdem das Parlament den Initianten mit einem Gegenvorschlag entgegengekommen war. Vier weitere Initiativen waren für die Initianten Teilerfolge, d.h. sie wurden zwar abgelehnt, doch ist ein direkter oder indirekter Gegenvorschlag in Kraft getreten, der einige der Anliegen der Initianten aufnahm. Insgesamt waren somit 42 Prozent der Initiativen mit zivilrechtlichem Thema zumindest teilweise erfolgreich.

In jüngerer Zeit haben Initiativen zivilrechtlicher Ausrichtung sogar noch mehr Erfolg. Seit 1980 waren sieben von 13 solcher Initiativen, also mehr als die Hälfte, erfolgreich oder teilweise erfolgreich. Diese Zahlen zeigen, dass das Instrument der Volksinitiative mit Erfolg genutzt wird, um Reformen im Zivilrecht zu erzwingen.

### B. *Grösste Auswirkungen im sozialen Privatrecht*

62 Prozent der Volksinitiativen mit zivilrechtlicher Zielsetzung betrafen das soziale Privatrecht, und zwar in erster Linie das Arbeitsrecht, gefolgt vom Mietrecht und vom privatrechtlichen Diskriminierungsschutz.<sup>129</sup>

Wichtige Teile des schweizerischen Arbeitsrechts gehen indirekt auf Volksinitiativen zurück.<sup>130</sup> Die heute im Arbeitsgesetz verankerte Höchstarbeitszeit von 45 Stunden für Arbeiter und die meisten Angestellten wurde unter dem Druck einer Initiative eingeführt, die die 44-Stunden-Woche verlangte. Der Anspruch auf 4 oder 5 Wochen Ferien und der arbeitsvertragliche Kündigungsschutz gehen im Wesentlichen ebenfalls auf indirekte Gegenvorschläge zu Volksinitiativen zurück. Die grossen Auswirkungen von

---

<sup>127</sup> Siehe Botschaft zur «Eidgenössischen Konsumentenschutz-Initiative» vom 29. September 1986, BBl 1986 III 549, 557-559.

<sup>128</sup> Denner AG, Denner Geschichte, 1984, <http://www.denner.ch/de/ueber-uns/geschichte/>.

<sup>129</sup> Siehe vorne Abschnitt III.C.

<sup>130</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.G.

Volksinitiativen auf das Arbeitsrecht sind wohl auf die Aktivitäten der Gewerkschaften zurückzuführen.

Einen erheblichen Einfluss hatten Volksinitiativen auch auf die Entwicklung des Mietrechts. Mehrere Volksinitiativen in den Siebziger und frühen Achtzigerjahren dürften die Totalrevision des Mietrechts von 1989, die immer noch in Kraft ist, inhaltlich geprägt und beschleunigt haben.<sup>131</sup>

In Bezug auf den privatrechtlichen Diskriminierungsschutz haben Volksinitiativen die Rechtsentwicklung zumindest beschleunigt.<sup>132</sup> Der Verfassungsauftrag, die Geschlechterdiskriminierung zu beseitigen, war ein direkter Gegenvorschlag zur Initiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» und wurde im Ehegesetz von 1984 und später im Gleichstellungsgesetz umgesetzt. Das Behindertengleichstellungsgesetz war ein indirekter Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative zum gleichen Thema.

Hinter dem sozialen Privatrecht die zweitwichtigste Abteilung des Zivilrechts, zu dem in der Vergangenheit Volksinitiativen lanciert wurden, ist das Wirtschaftsrecht. Die meisten Initiativen auf dem Gebiet hatten politisch keinen Erfolg und hemmten die Rechtsentwicklung eher, als dass sie sie vorantrieben.<sup>133</sup> Eine wichtige Ausnahme ist die jüngst angenommene «Abzocker»-Initiative.<sup>134</sup> Die Initiative, die zurzeit umgesetzt wird, dürfte die weitere Entwicklung des Aktienrechts prägen und hat entsprechend hohe Wellen geworfen.

### ***C. Muster der Beeinflussung der Zivilrechtsentwicklung durch Volksinitiativen***

Volksinitiativen haben die Entwicklung des Zivilrechts auf vielfältige Arten beeinflusst.

#### ***1. Punktuelle Rechtsänderungen***

Viele Volksinitiativen haben punktuelle Änderungen im Zivilrecht ausgelöst.<sup>135</sup> Beispielsweise erteilt der von der «Abzocker»-Initiative eingefügte Art. 95 Abs. 3 BV dem Gesetzgeber den Auftrag, 24 spezifische Forderungen umzusetzen.<sup>136</sup> Häufiger ist jedoch der Fall, dass ein indirekter Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative das Zivilrecht in einigen Punkten geändert hat. So erhöhte das Parlament im indirekten Gegenvorschlag zur Initiative «für eine Verlängerung der bezahlten Ferien» den gesetzlichen Ferienanspruch von 2 auf 4 Wochen und für junge Arbeitnehmer von 3 auf 5 Wochen.<sup>137</sup> Die beiden Initiativen für eine verbesserte Rechtsstellung der Tiere bewirkten in gleich vier Teilgebieten des Zivilrechts punktuelle Änderungen, nämlich im Erb-

---

<sup>131</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.F.

<sup>132</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.A.

<sup>133</sup> Siehe vorne Abschnitte IV.H-J.

<sup>134</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.H.

<sup>135</sup> Dieses Ergebnis bestätigt empirisch Rhinows Beobachtung, dass mit dem Initiativrecht «jeweils nur gegen enge Sektoren der Sachpolitik Opposition erhoben werden kann.» Rhinow (Fn. 21), 212.

<sup>136</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.H.

<sup>137</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.G.3.

recht, im Sachenrecht, im Haftpflichtrecht und im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht.<sup>138</sup>

Das diametrale Gegenstück zu punktuellen Rechtsänderungen ist die aus heutiger Sicht absurdeste von allen Volksinitiativen mit zivilrechtlichem Thema, nämlich die Initiative «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit» von 1947, die nichts weniger als den Übergang zur Planwirtschaft und damit eine radikale Umkrempelung grosser Teile des Zivilrechts anstrebte.<sup>139</sup> Der Übergang zwischen punktuellen Rechtsänderungen und grösseren Reformen ist selbstverständlich fliegend. So hat der Gesetzgeber als indirekten Gegenvorschlag zur Initiative «Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht» den gesamten Kündigungsschutz, also einen bedeutenden Teil des Arbeitsvertragsrechts, revidiert.<sup>140</sup>

Dass Volksinitiativen oft punktuelle Reformen im Zivilrecht auslösen, dürfte praktische, verfassungsrechtliche und politische Gründe haben. Initianten, die ihr Anliegen zu allgemein formulieren, riskieren, dass das Parlament es nach einer Annahme der Initiative nicht in ihrem Sinne umsetzt. Dagegen gibt es kein Rechtsmittel.<sup>141</sup> Daneben dürfte ein allgemein formuliertes und relativ breites Anliegen politisch schwieriger zu vermitteln sein. «Mehr Ferien!» ist eine einfachere Botschaft als: «Für ein arbeitnehmerfreundliches Arbeitsrecht!» Entscheiden sich die Initianten deshalb für konkrete Forderungen, so können sie nicht einen beliebig langen Forderungskatalog aufstellen. Verfassungsrechtlich wäre dies zwar möglich, da es keine Obergrenze für die Länge eines Initiativtextes gibt,<sup>142</sup> doch dürfte eine ausführliche Initiative die politische Kommunikation erschweren und den Gegnern mehr Angriffsfläche bieten.

## 2. Beschleunigung von Reformen

Häufig haben Volksinitiativen bestehende Reformbestrebungen beschleunigt.<sup>143</sup> Beispielsweise erklärte der Bundesrat nach Einreichung der Initiative «für Mieterschutz» eine bereits zuvor angestossene Mietrechtsreform zum indirekten Gegenvorschlag, was die Reform gewiss nicht verlangsamt hat.<sup>144</sup> Ähnlich dürfte die Initiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» die Revision des Eherechts beschleunigt haben.<sup>145</sup>

Der beschleunigende Effekt von Volksinitiativen ist für die Zivilrechtsentwicklung wichtig, weil Zivilrechtsreformen in der Schweiz häufig sehr lange dauern. So dauerte die Reform des Erwachsenenschutzrechts von der Einsetzung der Expertenkommission im Jahr 1999 bis zum Inkrafttreten am 1. Januar 2013 mehr als 13 Jahre.<sup>146</sup> Die letzte grosse Aktienrechtsrevision erstreckte sich gar über fast zwei Jahrzehnte, vom Beginn

---

<sup>138</sup> Siehe vorne Abschnitte IV.C-E.

<sup>139</sup> Siehe vorne bei Fn. 24.

<sup>140</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.G.4.

<sup>141</sup> Vgl. Art. 190 BV.

<sup>142</sup> Die Einheit der Materie muss jedoch gewahrt werden. Siehe vorne bei Fn. 11.

<sup>143</sup> Dies sei das Ziel vieler Volksinitiativen. Werder (Fn. 8), 155 f.

<sup>144</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.F.

<sup>145</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.B.

<sup>146</sup> Siehe die Chronologie bei Bundesamt für Justiz, Revision des Vormundschaftsrechts, [http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/abgeschlossene\\_projekte0/vormundschaft.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/abgeschlossene_projekte0/vormundschaft.html).

der Vorarbeiten 1973 bis zum 1. Juli 1992.<sup>147</sup> Das Potenzial für eine Beschleunigung durch eine Volksinitiative ist also vorhanden.

### 3. *Hemmung weiterer Reformen*

Volksinitiativen können die Zivilrechtsentwicklung nicht nur vorantreiben, sondern auch hemmen. Insbesondere kann eine deutliche Ablehnung einer Initiative als starkes Signal interpretiert werden, dass eine Reform unerwünscht ist. Beispielsweise dürfte die mehrfache und deutliche Ablehnung von Initiativen, die die Arbeitszeit auf 40 oder 36 Stunden verkürzen wollten, dazu beigetragen haben, dass die Normalarbeitszeit von 45 Stunden, die ihrerseits unter dem Druck einer Initiative eingeführt worden war, seit 1976 nicht mehr verändert wurde.<sup>148</sup> Die deutliche Ablehnung der Volksinitiative «für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer» im Jahre 1976 könnte dazu beigetragen haben, dass die betriebliche Mitbestimmung in der Schweiz bis heute kaum über Konsultationsrechte hinausgeht.<sup>149</sup> Auch die tiefe Zustimmung zur Initiative «Missbrauch wirtschaftlicher Macht» von 1955 könnte die Entwicklung eines griffigen Kartellrechts gehemmt haben.<sup>150</sup>

Daneben kann eine Initiative darauf angelegt sein, eine mögliche Weiterentwicklung des Zivilrechts zu verhindern. Das einzige Beispiel ist die hängige Initiative «für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe», die eine verfassungsmässige Definition der Ehe als heterosexuelle Lebensgemeinschaft enthält und es dem Gesetzgeber deshalb verbieten würde, homosexuellen Paaren die Heirat zu ermöglichen.<sup>151</sup>

### 4. *Einmalige Anliegen und Dauerbrenner*

An den Volksinitiativen zivilrechtlicher Ausrichtung fällt auf, dass manche ihrer Themen immer wieder Gegenstand einer Initiative wurden, andere Themen aber bloss einmal aufkamen. Ein einmaliges Anliegen, das freilich gleich zwei Initiativen praktisch gleichzeitig geltend machten, war die Verbesserung der Rechtsstellung der Tiere.<sup>152</sup> Das Anliegen scheint mit dem indirekten Gegenvorschlag politisch erledigt zu sein.

Andere Anliegen sind dagegen eigentliche Dauerbrenner. Quasi der Rekordhalter ist die Arbeitszeitverkürzung, wozu seit 1894 sechs Volksinitiativen zur Abstimmung gekommen sind, drei davon zwischen 1976 und 2002.<sup>153</sup> Auf Platz zwei, wenn man so will, folgen die Mietzinse, die zwischen 1954 und 1997 fünfmal Gegenstand einer Volksinitiative waren.<sup>154</sup> In beiden Fällen brauchte es mehrere Anläufe, bis eine Initiative eine Reform auslöste oder zumindest beschleunigte. Eine weitere Gemeinsamkeit ist, dass spätere, nach einer Rechtsreform ergriffene Volksinitiativen zum selben

---

<sup>147</sup> Siehe Peter Böckli, Schweizer Aktienrecht, 4. A., Zürich 2009, Einl. Bem. N 2 ff.

<sup>148</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.G.2.

<sup>149</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.H.

<sup>150</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.J.

<sup>151</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.B.

<sup>152</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.C.

<sup>153</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.G.2.

<sup>154</sup> Siehe vorne Abschnitt IV.F.

Thema keinen Erfolg mehr hatten. Es kommt also vor, dass Volk und Stände nach einem Reformschub gewissermassen auf die Bremse treten und weitere Reformen über einen längeren Zeitraum ablehnen.

## **VI. Zusammenfassung und Ausblick**

Die Ergebnisse dieser Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Volksinitiativen haben in der Schweiz die Zivilrechtsentwicklung spürbar beeinflusst. 11 von 26 Volksinitiativen, die Reformen im Zivilrecht verlangten, waren aus Sicht der Initianten zumindest Teilerfolge. Seit 1980 war dies sogar bei mehr als der Hälfte der Initiativen (7 von 13) der Fall.
2. Den mit Abstand grössten Einfluss hatten Volksinitiativen auf das soziale Zivilrecht. Wichtige Teile des heute geltenden Arbeits- und Mietrechts wurden durch Volksinitiativen geprägt.
3. Volksinitiativen können die Zivilrechtsentwicklung auf verschiedene Arten beeinflussen. Sie können punktuelle Reformen auslösen, Reformbestrebungen beschleunigen und weitere Reformen hemmen. Manche Reformanliegen wurden dabei immer wieder zum Gegenstand von Volksinitiativen.

Da der Einfluss von Volksinitiativen auf das Zivilrecht bisher unerforscht war, konnte diese Studie bloss erste Schritte zur Erforschung des Themas machen. Bei genauerem Hinsehen dürfen sich die Mechanismen, wie Volksinitiativen Zivilrechtsreformen beeinflussen, als komplizierter herausstellen, als sie hier dargestellt wurden.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die juristische Dimension des Themas, das heisst auf die Initiativtexte, die Materialien und die Gesetzgebung. Da jede Volksinitiative in einen politischen und sozialen Kontext eingebettet ist, scheint die historische Dimension des Themas mindestens so interessant wie die juristische. Eine geschichts- und politikwissenschaftliche Untersuchung des Themas würde sich deshalb lohnen, und zwar auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht, denn ein besseres Verständnis der politischen und sozialen Kräfte, die im Hintergrund einer Volksinitiative wirken, kann helfen, die Zivilrechtsentwicklung besser zu verstehen.<sup>155</sup> Wenn die vorliegende Studie dazu einen ersten Schritt machen konnte, hat sie ihr Ziel erreicht.

---

<sup>155</sup> Siehe die älteren politikwissenschaftlichen Untersuchungen Werders (Fn. 8) und Delleys (Fn. 2) zum politischen Effekt eidgenössischer Volksinitiativen seit 1945.