



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 73 BPR

Eine Kommentierung von Corsin Bisaz

Herausgegeben von Andreas Glaser / Nadja Braun Binder / Corsin Bisaz / Bénédicte
Tornay Schaller

Stand der Bearbeitung: 06.12.2024

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20241206-093329-0

ZITIERVORSCHLAG

Corsin Bisaz, Kommentierung zu Art. 73 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/
Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Bisaz, Art. 73 BPR N. XXX.

Art. 73 Rückzug

¹ Jede Volksinitiative kann vom Initiativkomitee zurückgezogen werden. Die Rückzugserklärung ist verbindlich, wenn sie von der absoluten Mehrheit der noch stimmberechtigten Mitglieder des Initiativkomitees unterzeichnet worden ist.

² Der Rückzug einer Volksinitiative ist zulässig, bis der Bundesrat die Volksabstimmung festsetzt. Die Bundeskanzlei lädt das Initiativkomitee vorgängig zur Bekanntgabe seines Entscheids ein und setzt ihm dafür eine kurze Frist an.

³ Eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung kann nicht mehr zurückgezogen werden, nachdem ihr die Bundesversammlung zugestimmt hat.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Bedeutung der Vorschrift	4
A. Allgemeines	4
B. Rechtsvergleich	6
III. Kommentar	6
A. Abs. 1.....	6
1. Jede Volksinitiative.....	6
2. Das Initiativkomitee	6
3. Das Rückzugsrecht	7
4. Die Rückzugserklärung	8
B. Abs. 2	8
1. Zeitpunkt	8
2. Verfahren.....	9
C. Abs. 3.....	9
D. Besondere Fragen: Der Rückzug als Gegenstand einer Beschwerde in Stimmrechtssachen	10
Literaturverzeichnis.....	10

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Das Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung¹ kannte noch kein Rückzugsrecht für Volksinitiativen. Dennoch behielten sich in der Praxis die Urheber von Volksbegehren bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts häufig das Rückzugsrecht mit einer Rückzugsklausel auf dem Unterschriftenbogen vor.² Die Behörden akzeptierten dieses Vorgehen.³ Dabei spielte eine Rolle, dass auf kantonaler Stufe, namentlich im Kanton Zürich, das Rückzugsrecht anerkannt war.⁴ In der Lehre war dessen Zulässigkeit umstritten. Für Stüssi lag es in der Natur der Sache, dass eine Volksinitiative nicht zurückgezogen werden kann.⁵ Auch Burckhardt⁶ und im Anschluss an ihn Büeler⁷ und Waldkirch⁸ waren der Ansicht, dass eine zustande gekommene Volksinitiative zwingend der Volksabstimmung zuzuführen sei, eine «bedingte Einreichung» sei mangels genügender Rechtsgrundlage unzulässig. Dagegen argumentierten Fleiner/Giacometti, dass «den Initianten wohl nicht zugemutet werden [könne], auf einer Initiative, die sie nachträglich nicht mehr wollen, zu beharren.»⁹
- 2 Mit der Revision vom 5. Oktober 1950¹⁰ wurde das genannte Bundesgesetz dahingehend geändert, dass «[d]ie Initianten eines Volksbegehrens [...] bestimmte Unterzeichner ermächtigen [können], das Volksbegehren zugunsten eines Gegenentwurfes der Bundesversammlung oder vorbehaltlos zurückzuziehen» (rev. Art. 4 Abs. 4). Anders als der Bundesrat in seinem Entwurf vorgesehen hatte, beschloss die Bundesversammlung, dass gegebenenfalls die zur Abgabe der Rückzugserklärung ermächtigten Unterzeichner auf den Unterschriftenbogen anzugeben sind (rev. Art. 4 Abs. 2 Ziff. 2).¹¹ Von der Ermächtigung eines «Initiativkomitees» sah sie ab, da, wie im Ständerat argumentiert wurde, «aucune disposition de loi ne prévoyait l'existence de ce comité, sa nature juridique et son fonctionnement. Une initiative pourrait même être lancée sans le concours d'un comité.»¹² Die Kompetenz der ermächtigten Unterzeichner nach Einreichung der Volksinitiative sollte sich zudem

1. BBl 1892 I 648.

2. So etwa bereits die Volksinitiative «für die Nutzung der Wasserkräfte» im Jahr 1906, siehe dazu BBl 1907 II 624, S. 633; BBl 1908 IV 465, S. 475; vgl. insb. Amtl. Sten. Bull. NR 1907 S. 716 (Votum Vital); ferner auch Burckhardt, Schweizerisches Bundesrecht, N. 212 IV; Helbling, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, 110 f.

3. Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 735; Seferovic, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N. 119.

4. Amtl. Sten. Bull. SR 1907 S. 413 (Votum Cardinaux); am 29. April 1912 wurde dieses Rückzugsrecht Gegenstand einer Diskussion im Zürcher Kantonsparlament (Beschlussfassung betreffend die in neuer Form eingereichte sogenannte Seebacher Initiative, Kantonsratsprotokoll 1911-1914, S. 454-462); Helbling, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, 111.

5. Stüssi, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen, 138.

6. Burckhardt, Une nouvelle forme de l'initiative constitutionnelle fédérale.

7. Büeler, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, 75–77.

8. Waldkirch, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, 25.

9. Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 735; die Gegenstandslosigkeit einer Volksinitiative war bereits 1923 in der Bundesversammlung im Zusammenhang mit der 1922 durchgeführten «Schutzhaftinitiative» als Grund für die Zulässigkeit eines Rückzugsrechts angeführt worden, vgl. dazu Helbling, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, 112 f.

10. AS 1951 17.

11. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317, S. 1322. Vorangegangen war ein kritisches Gutachten von Giacometti im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Vgl. zum Ganzen Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 81–94; Helbling, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, 113 f.; Seferovic, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N. 125.

12. Amtl. Sten. Bull. SR 1949, S. 633, 636; siehe dazu Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 89 f.

auf den Rückzug beschränken.¹³ Mangels gesetzlicher Regelung blieb unklar, mit welcher Mehrheit der Rückzugsbeschluss zu erfolgen hatte.¹⁴

- 3 Mit Beschluss vom 23. März 1962 wurde die Materie in zwei neue Bundesgesetze überführt. Die Vorschriften über die Beratung von Initiativen durch die eidgenössischen Räte wurden im «Geschäftsverkehrsgesetz»¹⁵ untergebracht. Für die Bestimmungen, die namentlich «den Bürger als Initianten interessieren», wurde das «Initiativengesetz»¹⁶ geschaffen.¹⁷ Dabei wurde klargestellt, dass eine allfällige Rückzugsklausel auf jedem Unterschriftenbogen samt Nennung der zum Rückzug berechtigten Personen mit Namen und Adressen aufzuführen ist (Art. 4 Abs. 3). Für den Rückzugsbeschluss wurde eine Zweidrittelmehrheit der dazu Berechtigten verlangt (Art. 4 Abs. 3). Die Zulässigkeit eines Rückzugs wurde zudem auf den Zeitpunkt der Ansetzung der Abstimmung durch den Bundesrat bzw. bei Zustimmung der Bundesversammlung zu einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung bis zum Zustimmungsbeschluss befristet (Art. 4 Abs. 4).¹⁸
- 4 Mit der Einführung des BPR am 17. Dezember 1976 vereinfachte die Bundesversammlung die Möglichkeit des – nunmehr zwingend vorgeschriebenen – Initiativkomitees, eine Volksinitiative zurückzuziehen, indem es das Quorum herabsetzte: Neu reichte hierfür eine einfache Mehrheit aus (Art. 73 Abs. 1). Zudem hatte eine Unterschriftenliste eine – vorbehaltlose – Rückzugsklausel zu enthalten (Art. 68 lit. c).¹⁹
- 5 Mit der Teiländerung des BPR vom 21. Juni 1996 hat die Bestimmung den heute geltenden Wortlaut bekommen. Auf Vorschlag des Bundesrats hat die Bundesversammlung präzisiert, dass die Mitgliedschaft in einem Initiativkomitee die Stimmberechtigung voraussetzt (Art. 73 Abs. 1), da der Rückzug einer Initiative ein politisches Recht sei.²⁰ Zudem sollte die Formulierung Klarheit in Bezug auf die Feststellung der für den Rückzug notwendigen Mehrheit für den Fall schaffen, dass Mitglieder aus dem Initiativkomitee ausscheiden.²¹ Weiter ist die Bundeskanzlei dazu verpflichtet worden, jedes Komitee einer ausformulierten Volksinitiative künftig schriftlich zum Entscheid über den Rückzug der Initiative einzuladen, bevor der Bundesrat die Volksabstimmung festsetzt (Art. 73 Abs. 2).

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

- 6 Wer eine Initiative einreicht, soll sie auch wieder zurückziehen dürfen. Das Bedürfnis hierzu gründet hauptsächlich in der Möglichkeit, dass das Parlament den Initiantinnen und Initianten mit einem

13. Sten. Bull. NR 1950, S. 507, 507 (Votum Häberlin); Hefti-Spoerry, *ibid.*, 90 f.

14. Für eine einfache Mehrheit sprachen sich etwa Büeler und Hefti-Spoerry aus, siehe Büeler, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, 78; Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 94.

15. Bundesgesetz vom 23.3.1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz); AS 1962 773.

16. Bundesgesetz vom 23.3.1962 über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz); AS 1962 789.

17. A.a.O., BBl 1975 I 1317, S. 1322.

18. A.a.O., BBl 1975 I 1317, S. 1322.

19. In seiner Botschaft hatte der Bundesrat vorgeschlagen, dass das Rückzugsrecht gelten solle, wenn ein solches nicht auf der Unterschriftenliste ausdrücklich ausgeschlossen werde. Die letztlich verabschiedete Regelung hatte er mit dem Argument abgelehnt, dass die «Dispositionsfreiheit der Initianten» dadurch zu stark eingeschränkt würde (a.a.O., BBl 1975 I 1317, S. 1351). Vgl. zum Ganzen Amstad, Referendum und Initiative, 96 f.

20. Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1. September 1993, BBl 1993 III 445, S. 496.

21. A.a.O., BBl 1993 III 445, S. 497.

direkten Gegenentwurf oder einem indirekten Gegenvorschlag entgegenkommt.²² Historisch stand dieser Aspekt im Vordergrund, da das Verfahren mit dem Verbot des doppelten Ja²³ die Volksinitiative im Falle eines Gegenentwurfs benachteiligte.²⁴ Das Rückzugsrecht ermöglicht den für das schweizerische System der direkten Demokratie typischen Dialog zwischen dem Parlament und dem Initiativkomitee, um einen Kompromiss zu finden.²⁵ Das kann angesichts der Unberechenbarkeit von Volksabstimmungen auch heute noch im Interesse des Parlaments, der Initiantinnen und Initianten und, letztlich insbesondere, der Stimmberechtigten sein. Mit dem Rückzug einer Volksinitiative kann zudem geänderten rechtlichen und politischen Verhältnissen (Gegenstandslosigkeit) Rechnung getragen und Abstimmungsleerläufe verhindert werden.²⁶ Obwohl ursprünglich nicht vorgesehen, setzte sich das Rückzugsrecht entsprechend durch.²⁷

- 7 Da das Rückzugsrecht nicht von allen einzelnen Initiantinnen und Initianten (Unterstützerinnen und Unterstützern der Volksinitiative) ausgeübt werden kann, wird das Initiativkomitee von Gesetzes wegen dazu ermächtigt, die Volksinitiative zurückzuziehen.²⁸ Wie in der Praxis bereits früh entwickelt,²⁹ hat eine Rückzugsklausel auf den Unterschriftenbogen eingefügt zu werden (vgl. Art. 68 Abs. 1 lit. c und e BPR), mit welcher das Initiativkomitee zum Rückzug ermächtigt wird.
- 8 Die Rückzugsermächtigung ist das wichtigste Recht des Initiativkomitees. Es eröffnet ihm die Möglichkeit, mit der Volksinitiative als Verhandlungspfand in Verhandlungen über mögliche Kompromisse mit dem Parlament zu treten.³⁰ Die politische Rolle des Initiativkomitees nach Einreichung der Volksinitiative hängt wesentlich vom Rückzugsrecht ab; sobald es das Rückzugsrecht nicht mehr ausüben kann, endet auch seine Rolle als Vertretung des Initiativbegehrens. Dies bedeutet indes nicht, dass die Mitglieder des Initiativkomitees politisch keinen Einfluss auf die anschliessende Ausführungsgesetzgebung nehmen können;³¹ wer eine Volksinitiative zustande gebracht hat, dem dürfte auch ein Referendum gegen die betreffende Ausführungsgesetzgebung gelingen.
- 9 Gemäss der Statistik der Bundeskanzlei wurden bis zum 1. November 2024 insgesamt 108 eidg. Volksinitiativen zurückgezogen, davon 29 zugunsten eines Gegenentwurfs, 46 zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags und 33 aus anderen Gründen.³² Seit dem Jahr 2000 waren es demgemäss

22. Anstelle vieler Grisel, Initiative et référendum populaires, N. 419; Von Arx, Ähnlich, aber anders, 143 f.

23. Das Verbot des doppelten Ja betrifft die Art der Ermittlung des absoluten Mehrs bei einer Volksabstimmung, in welcher gleichzeitig über eine Volksinitiative und einen Gegenentwurf zu entscheiden ist. Die Regel besagt, dass der/die Stimmberechtigte sich für eine der beiden Vorlagen (Initiative oder Gegenentwurf) entscheiden oder beide ablehnen muss, nicht aber beiden zustimmen kann. Vgl. dazu die Botschaft vom 28.3.1984 über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf, BBJ 1984 II 333 ff.

24. Ausführlich dazu Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 65–67 und *passim*. Mit der Möglichkeit eines bedingten Rückzugs im Falle eines indirekten Gegenvorschlags in der Form des Bundesgesetzes (Art. 73a Abs. 2 BPR) und bei einer raschen Behandlung der Volksinitiative dürften die Fälle, in denen eine Volksinitiative vor Ansetzung der Volksabstimmung gegenstandslos wird, selten sein (vgl. jedoch BGE 147 I 206).

25. Von Arx, Ähnlich, aber anders, 144 und 195 ff.; Parlamentarische Initiative 08.515, Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Fall eines indirekten Gegenvorschlags, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 12.5.2009, BBJ 2009 3591, S. 3596.

26. Vgl. BGE 147 I 206 E. 3.2; Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 67–72. Für ein Beispiel vgl. den Rückzug der eidg. Volksinitiative «für unsere Zukunft im Herzen Europas» vom 10. Juni 1997, BBJ 1997 III 869, dazu Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 526.

27. Siehe vorne N. 1.

28. Vgl. Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 84.

29. Siehe vorne N. 1–4.

30. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 623.

31. Seferovic, Rückzug, N. 19 Fn. 38; Seferovic, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N. 166.

32. Die Bundeskanzlei veröffentlicht eine Liste aller zurückgezogenen Volksinitiativen samt den dazugehörigen Dokumenten unter: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_4.html.

insgesamt 41 Volksinitiativen, die zurückgezogen wurden, davon 10 zugunsten eines Gegenentwurfs, 19 zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags und 12 aus anderen Gründen.

B. Rechtsvergleich

- 10 Ein Rückzugsrecht wird typischerweise auch bei Volksinitiativen auf kantonaler und kommunaler Ebene gesetzlich oder verfassungsrechtlich eingeräumt.³³ Variieren kann dieses v.a. in Bezug auf die Rechtsträgerschaft (ein/eine «[Erst-]Unterzeichner/-in» oder mehrere; auf dem Unterschriftenbogen genannte Person/-en).³⁴ Vereinzelt können die Urheberinnen und Urheber auf dem Unterschriftenbogen gar ein eigenes Rückzugsverfahren vorsehen,³⁵ insbesondere das Quorum für eine Rückzugserklärung dürfte von der Regelungsfreiheit betroffen sein. Die meisten Kantone sehen vor, dass eine Volksinitiative über eine Rückzugsklausel verfügen muss.³⁶ Sofern eine solche kantonal- oder kommunalrechtlich nicht untersagt ist, ist sie zulässig.³⁷

III. KOMMENTAR

A. Abs. 1

1. Jede Volksinitiative

- 11 Zurückgezogen werden kann «jede Volksinitiative», d.h. sowohl solche auf Total- (Art. 138 BV) als auch solche auf Teilrevision der BV (Art. 139 BV). Die Form der Volksinitiative (allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf) spielt dabei keine Rolle. Bei solchen auf Totalrevision der BV betrifft der Rückzug die Vorabstimmung darüber, ob ein Totalrevisionsverfahren einzuleiten sei.³⁸
- 12 Der Rückzug einer Volksinitiative setzt voraus, dass diese zustande gekommen ist.³⁹ Aus dogmatischer Sicht können vor dem Zustandekommen einer Volksinitiative die geleisteten Unterschriften zurückgezogen werden, danach nur noch die Volksinitiative selbst.⁴⁰ Aus pragmatischen Überlegungen hat das Zustandekommen nach Art. 72 BPR jedoch nicht festzustehen, um eine eingereichte Initiative nach Art. 73 BPR zurückzuziehen. Auch muss die Volksinitiative nicht für gültig erklärt sein, um zurückgezogen werden zu können; die etwas eigenartige systematische Einordnung des Rückzugsrechts vor der Bestimmung über die Gültigkeitsprüfung der Volksinitiative (Art. 75 BPR) dürfte mit dieser Überlegung zusammenhängen.

2. Das Initiativkomitee

- 13 Zum Rückzug «ihrer» Volksinitiative ist von Gesetzes wegen das Initiativkomitee ermächtigt. Das Initiativkomitee besteht aus den mindestens sieben und höchstens 27 stimmberechtigten «Urhebern

33. Auf kantonaler Stufe ist dies in allen Kantonen der Fall, s. Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 2010.

34. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 194; Jacquemoud, Les initiants, N. 326.

35. So bei kantonalen Volksinitiativen im Kanton Aargau (§ 61 Abs. 1 GPR/AG), durch Verweisung gilt diese Regelung häufig auch für aargauische Gemeinden (vgl. § 13 Abs. 2 der Gemeinde Ordnung der Stadt Baden). Eine entsprechende Regelung kennen auch verschiedene Bündner Gemeinden; siehe Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 194.

36. Jacquemoud, Les initiants, N. 327; für kantonale Volksinitiative sehen alle Kantone eine Rückzugsklausel auf dem Unterschriftenbogen vor, s. Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N. 1079; Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 2010.

37. Grisel, Initiative et référendum populaires, N. 444; Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte, N. 2095; Jacquemoud, Les initiants, N. 327.

38. SGK BV⁴, Art. 138-Ehrenzeller/Nobs, N. 12; Komm BV 1874, Art. 119/120-Wildhaber, N. 33.

39. Seferovic, Rückzug, N. 17.

40. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 604; anders Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 212, wonach der Rückzug einer Volksinitiative ein gesamthafter Rückzug der hierzu geleisteten Unterschriften bedeutet.

der Initiative», die auf der Unterschriftenliste mit Namen und Adressen aufgeführt werden.⁴¹ Diese verbindliche Festlegung seiner Zusammensetzung und die Einräumung der Rückzugskompetenz legt nahe, das Initiativkomitee als öffentlich-rechtliche Personenverbindung zu qualifizieren.⁴²

3. Das Rückzugsrecht

- 14 Das politische Recht, mit einer Volksinitiative einen Antrag der demokratischen Beschlussfassung zuzuführen, umfasst das Recht, diesen Antrag (die Volksinitiative) zurückzuziehen.⁴³ Der Rückzug ist der Konträrakt zur Einreichung einer Volksinitiative. Art. 73 BPR ermächtigt das Initiativkomitee als solches (mit Mehrheitsentscheid), «seine» Volksinitiative stellvertretend für die Unterzeichnenden zurückzuziehen.⁴⁴ Damit ist das eingeräumte Rückzugsrecht ein politisches Recht im Sinne von Art. 34 Abs. 1 BV.
- 15 Das Recht, eine eingereichte Volksinitiative zurückzuziehen, ist «ein sehr weitgehendes Recht, dessen legitimatorische und rechtliche Grundlage dünn ist»:⁴⁵ Das Initiativkomitee kann über das Festhalten an der Volksinitiative und damit über die Ausübung eines politischen Rechts von mindestens 100'000 Stimmberechtigten verfügen. Es rechtfertigt sich daher eine restriktive Auslegung dieses Rechts.⁴⁶ Die Bundeskanzlei ist gehalten, sehr genau zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen Rückzug jeweils vorliegen.
- 16 Das Initiativkomitee kann grundsätzlich politisch frei über einen Rückzug seiner Vorlage verfügen.⁴⁷ Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner haben entsprechend keinen Anspruch darauf, dass die unterstützte Volksinitiative nicht zurückgezogen wird.⁴⁸ Gleichzeitig kann das Initiativkomitee auch nicht verpflichtet werden, die Volksinitiative zurückzuziehen.⁴⁹ M.E. besteht gestützt auf Art. 34 BV vielmehr ein Anspruch aller Stimmberechtigten darauf, dass die Mitglieder des Initiativkomitees den Rückzugsentscheid tatsächlich frei fassen. Ein Rückzug kann m.E. gar rechtsmissbräuchlich sein – etwa wenn dieser als Gegenleistung für Vorteile zugunsten von Mitgliedern des Initiativkomitees erfolgt. Die herrschende Lehre verweist dagegen – wohl auch angesichts der Schwierigkeiten, die mit einem entsprechenden Nachweis verbunden sind – auf die politische Freiheit des Initiativkomitees.⁵⁰
- 17 Der Teilrückzug einer Volksinitiative (etwa bloss eines Absatzes des vorgeschlagenen BV-Artikels) ist nicht möglich, denn er würde einen unzulässigen Eingriff in den Initiativtext bedeuten.⁵¹ Ein Feilschen zwischen dem Parlament und dem Initiativkomitee um die Formulierung des Initiativtexts ist damit

41. Art. 68 Abs. 1 lit. e BPR.

42. So Bisaz, Das Initiativkomitee, 138–145; gl. A. Jacquemoud, Les initiants, N. 356–364; Kuoni, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie, N. 72 und 76.

43. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 77.

44. Vgl. dazu Jacquemoud, Les initiants, N. 328 mit weiteren Hinweisen.

45. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 195; siehe auch Auer, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, 34 Fn. 122; sowie Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, N. 401; Bisaz, Das Initiativkomitee, 140.

46. Vgl. Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 86 und *passim*.

47. Grisel, Initiative et référendum populaires, N. 420; Jacquemoud, Les initiants, N. 330; Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, N. 1799; vgl. auch Glaser, Kommentar zu Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.10.2020, 1C_105/2020 und 1C_129/2020 (publ. als BGE 147 I 206), 239.

48. BGE 147 I 206 E. 3.

49. Vgl. Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, N. 2014.

50. Für die h. L. siehe die in der Fn. 47 zitierte Literatur; gegen das Verständnis der Rückzugsermächtigung als «Blankoermächtigung» für das Initiativkomitee und für dessen Einschränkung auf Fälle, in denen das Parlament dem Anliegen der Volksinitiative entgegenkommt bzw. auf die seltenen Fälle, in denen die Volksinitiative gegenstandslos geworden ist, vgl. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 196 f.; in diesem Sinne bereits Büeler, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, 78.

51. Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, N. 163; Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 84 f.; Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte, N. 2097 und 2099; Tornay, La démocratie directe saisie par le juge, 132 f.

ausgeschlossen, Kompromisse müssen auf dem Weg des direkten Gegenentwurfs bzw. des indirekten Gegenvorschlags des Parlaments gesucht werden.

- 18 Da eine Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung die Einleitung eines Revisionsverfahrens und nicht einen Sachantrag zum Gegenstand hat, kann sie aus unterschiedlichen, auch widersprüchlichen Gründen unterstützt werden. Die Rückzugsermächtigung zugunsten des Initiativkomitees erscheint vor diesem Hintergrund besonders schwach abgestützt.⁵²

4. Die Rückzugserklärung

- 19 Um «seine» Volksinitiative rechtswirksam zurückziehen zu können, muss das Initiativkomitee eine Rückzugserklärung abgeben. Den Entwurf einer Rückzugserklärung erhält es von der Bundeskanzlei.⁵³ Erforderlich ist, dass die absolute Mehrheit der im Zeitpunkt der Beschlussfassung noch stimmberechtigten Mitglieder des Initiativkomitees die Rückzugserklärung unterzeichnet. Patt-Situationen sind damit ausgeschlossen, qualifizierte Mehrheiten nicht mehr notwendig.
- 20 Die Rückzugserklärung richtet sich an die Bundeskanzlei. Der Rückzug hat unbedingt zu erfolgen (Ausnahme: bedingter Rückzug zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags gemäss Art. 73a Abs. 2 BPR).⁵⁴ Gründe für den Rückzug sind keine zu erwähnen und grundsätzlich rechtlich irrelevant.⁵⁵
- 21 Wird der Rückzug in einer Rückzugserklärung somit von anderen Bedingungen abhängig gemacht als von jener zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags, so ist die betreffende Rückzugserklärung ungültig.⁵⁶ Wird die Zustimmung eines Mitglieds des Initiativkomitees zum Rückzug an solche anderweitigen Bedingungen geknüpft, ist diese m.E. ebenfalls ungültig – was sich auf die Rückzugserklärung nur auswirkt, falls die absolute Mehrheit zustimmender Mitglieder dadurch verloren geht.

B. Abs. 2

1. Zeitpunkt

- 22 Um dem Initiativkomitee die politische Handlungsfreiheit möglichst lange einzuräumen und doch im Hinblick auf die Organisation der Volksabstimmung Rechtssicherheit zu gewährleisten, darf der Rückzug bis zur Festsetzung der Volksabstimmung⁵⁷ durch den Bundesrat bzw. bis zum Ablauf der davor eingeräumten Frist⁵⁸ erfolgen.⁵⁹ Ein später erklärter Rückzug wäre unbeachtlich.
- 23 Hebt das Bundesgericht eine eidgenössische Abstimmung über eine Volksinitiative auf, lebt auch das Rückzugsrecht bis zur erneuten Festsetzung eines neuen Abstimmungstermins auf; denn Art. 34 BV verleiht weder den Stimmberechtigten einen Anspruch auf eine erneute Volksabstimmung noch

52. Vgl. Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 82 und 196.

53. Art. 25 Abs. 1 der Verordnung über die politischen Rechte vom 24.5.1978 (VPR; SR 161.11); siehe hinten [N. 24](#).

54. Art. 73a Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 25 Abs. 1^{quater} VPR: «Werden in einer einzelnen Rückzugserklärung andere Bedingungen als der Rückzug zugunsten des indirekten Gegenvorschlags geltend gemacht, so ist die betreffende Rückzugserklärung ungültig.»

55. [BGE 147 I 206 E. 3.6](#); siehe vorne [N. 16](#).

56. Art. 73 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 25 Abs. 1^{quater} VPR; vgl. vorne [N. 20](#).

57. Bei der Volksinitiative auf Totalrevision und bei der Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung handelt es sich dabei um die Vorabstimmung, vgl. dazu SGK BV⁴, Art. 138-Ehrenzeller/Nobs, N. 12 und SGK BV⁴, Art. 139-Ehrenzeller/Nobs, N. 26.

58. siehe dazu hinten [N. 24](#).

59. [BGE 147 I 206 E. 3.6](#); mit Verweis auf Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 735 f. Fn. 91; und Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 641. Dieser Zeitpunkt hatte sich bereits in der Praxis vor 1950 etabliert, siehe Hefti-Spoerry, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 82 f.

schützt er diese vor einem Rückzug einer Volksinitiative.⁶⁰ Dieser Fall trat bei der Abstimmung über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» ein, die das Bundesgericht wegen nachträglich erkannter Informationsmängel aufhob.⁶¹ Daraufhin zog das Initiativkomitee seine Volksinitiative zurück,⁶² womit sich die Durchführung einer zweiten Volksabstimmung erübrigte.

2. Verfahren

- 24 Bevor der Bundesrat die Volksabstimmung festsetzt, stellt die Bundeskanzlei dem Initiativkomitee ein Formular mit dem Entwurf einer Rückzugserklärung samt Unterschriftentalon zu.⁶³ Die Mustervorlage eines solchen Entwurfs findet sich im Anhang zur Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (VPR; SR 161.11).⁶⁴ Das Initiativkomitee ist nicht verpflichtet, dieses für die Rückzugserklärung zu verwenden. Aus der Rückzugserklärung hat jedenfalls hervorzugehen, dass die Voraussetzungen für den Rückzug erfüllt sind.
- 25 Das Initiativkomitee hat der Bundeskanzlei seinen Entscheid über einen Rückzug innert zehn Tagen mit allen nötigen Unterschriften seiner Mitglieder einzureichen.⁶⁵
- 26 Der rechtsgültig zustande gekommene Rückzug ist unwiderruflich. Er bewirkt, dass die Volksinitiative für die Behörden gegenstandslos und das von ihr eingeleitete Verfahren beendet wird.
- 27 Die heutige Regelung hat insofern einen Nachteil, als sie nicht gewährleisten kann, dass im Zeitpunkt der Einreichung oder auch in einem früheren Zeitpunkt je die erforderliche Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees den Rückzug unterstützt hat.⁶⁶ Es muss den Mitgliedern daher möglich sein, ihre Unterstützung des Rückzugs zu widerrufen, solange dieser noch nicht eingereicht wurde. Der Eingang der Rückzugserklärung sollte den Mitgliedern des Initiativkomitees unverzüglich angezeigt werden, damit sie auf allfällige Manipulationen reagieren könnten.
- 28 Der Rückzug wird im Bundesblatt publiziert.⁶⁷

C. Abs. 3

- 29 Stimmt die Bundesversammlung einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung zu, übernimmt sie den Umsetzungsauftrag und verpflichtet sich damit zur getreuen Umsetzung des Initiativbegehrens.⁶⁸ Die Zustimmung der Bundesversammlung zur Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung ist verbindlich und endgültig, die Bundesversammlung kann auf ihren diesbezüglichen Entscheid weder zurückkommen noch von diesem zurücktreten.⁶⁹

60. BGE 147 I 206 E. 3; Pierre Tschannen, in: Zeller et al., Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2020 und 2021, 612 f. mit Verweis auf die entsprechende Stellungnahme des Bundesrates in BBJ 2019 5787, S. 5794 f.

61. BGE 145 I 207.

62. BBJ 2020 1284.

63. Art. 25 Abs. 1 VPR.

64. Anhang 4a (Erklärung des unbedingten Rückzugs einer eidgenössischen Volksinitiative) zur VPR.

65. Art. 73 Abs. 2 Zweiter Satz BPR («kurze Frist») i.V.m. Art. 25 Abs. 1^{er} VPR. Während die Fristenregelung in Art. 73 Abs. 2 Zweiter Satz BPR als Ordnungsfrist zu qualifizieren ist, handelt es sich bei der Zehn-Tages-Frist von Art. 25 Abs. 1ter VPR m.E. um eine Verwirkungsfrist (vgl. auch Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, N. 125).

66. Die Unterschriften zugunsten des Rückzugs können über mehrere Tage gesammelt und der Rückzug erklärt werden. Bei wankelmütigen Mitgliedern des Initiativkomitees ist denkbar, dass die auf dem Rückzugsformular ausgewiesene Mehrheit tatsächlich zu keinem Zeitpunkt bestand.

67. Art. 25 Abs. 3 VPR.

68. So im Zusammenhang mit einer kommunalen Vorlage BGER, Urteil 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.1, nicht publ. in: BGE 149 II 66.

69. So im Zusammenhang mit einer kommunalen Vorlage BGER, Urteil 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.1, nicht publ. in: BGE 149 II 66.

- 30 Ab diesem Zeitpunkt besteht kein Spielraum mehr, um mit dem Initiativkomitee Kompromisse auszuhandeln; vielmehr hat das Initiativkomitee mit der Zustimmung der Bundesversammlung zur Volksinitiative seine Aufgabe erfüllt und kann nicht mehr über sie verfügen.⁷⁰ Entsprechend entfällt auch die Möglichkeit für das Initiativkomitee, das Volksbegehren zurückzuziehen, was Art. 73 Abs. 3 BPR ausdrücklich festhält.
- 31 Gleiches muss gelten, wenn das Stimmvolk eine Volksinitiative in Form einer allgemeinen Anregung in der Vorabstimmung angenommen hat. In diesem Fall wird der Umsetzungsauftrag vom Stimmvolk gegeben, die Ermächtigung des Initiativkomitees beschränkt sich auf den Rückzug in Vertretung der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Volksinitiative und erstreckt sich daher nicht auf das Stimmvolk.

D. Besondere Fragen: Der Rückzug als Gegenstand einer Beschwerde in Stimmrechtssachen

- 32 Das Bundesgericht leitet aus Art. 29a BV und Art. 189 Abs. 1 lit. f BV ab, dass trotz fehlender Grundlage im BPR auch der Rückzug einer Volksinitiative Gegenstand einer Beschwerde in Stimmrechtssachen vor Bundesgericht sein kann.⁷¹ Dabei kommen Art. 80 Abs. 2 und 3 BPR analog zur Anwendung.⁷² Es hat sich nicht festgelegt, ob der Rückzugsbeschluss des Initiativkomitees oder die als Verfügung zu qualifizierende Publikation der Bundeskanzlei betreffend des Rückzugs⁷³ Anfechtungsobjekt sein kann.⁷⁴ Nach der hier vertretenen Ansicht sind beide gestützt auf Art. 82 lit. c BGG anfechtbar,⁷⁵ da beide auf öffentlichem Recht beruhen und das Stimmrecht betreffen: Mit dem Rückzug übt das Initiativkomitee ein politisches Recht aus, mit der Verfügung der Bundeskanzlei wird die gültige Ausübung des Rückzugsrechts festgestellt und amtlich publiziert. Wird dabei Art. 73 BPR nicht eingehalten, kann dies demnach die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen und muss anfechtbar sein.⁷⁶ In der Praxis dürfte diese Frage nach dem Anfechtungsobjekt selten relevant werden, da der Rückzug den meisten Stimm- und damit Beschwerdeberechtigten erst mit der Publikation der Rückzugserklärung nach Art. 77 Abs. 2 BPR bekannt werden dürfte, womit dieser Akt fristauslösend wäre.

LITERATURVERZEICHNIS

Amstad Eduard, Referendum und Initiative, in: Hangartner Yvo, Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, St. Gallen 1978, 91–116.

Aubert Jean-François, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuenburg 1967.

70. So im Zusammenhang mit einer kommunalen Vorlage BGer, Urteil 1C_661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.1, nicht publ. in: BGE 149 II 66, mit Verweis auf Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N. 1051 und 1080; Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, N. 626 und 628; Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N. 156.

71. BGE 147 I 206 E. 2.3.

72. BGE 147 I 206 E. 2.4.

73. Glaser, Kommentar zu Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.10.2020, 1C_105/2020 und 1C_129/2020 (publ. als BGE 147 I 206), 238.

74. Vgl. BGE 147 I 206 E. 2.4.

75. Für den Rückzugsbeschluss hält dies Glaser dagegen für «zweifelhaft» (Glaser, ibid.); Seferovic dagegen hält den Rückzugsbeschluss, nicht jedoch dessen «Anzeige» durch die Bundeskanzlei für das zulässige Anfechtungsobjekt (Seferovic, Rückzug, N. 10).

76. Vgl. auch Glaser, Kommentar zu Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.10.2020, 1C_105/2020 und 1C_129/2020 (publ. als BGE 147 I 206), 240 f.

Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874, Basel 1987-1996 (= Komm BV 1874).

Auer Andreas, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, ZSR 1984 II, 1–110.

Auer Andreas, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987 (= Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève).

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Bisaz Corsin, Das Initiativkomitee, in: Good/Platipodis, FS Auer, Bern 2013, 135–148.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Habilitationsschrift Universität Zürich [2018], Zürich/St. Gallen 2020 (= Bisaz, Direktdemokratische Instrumente).

Büeler Heinrich, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, Dissertation Universität Zürich, Winterthur 1925.

Burckhardt Walther, Une nouvelle forme de l'initiative constitutionnelle fédérale, ZBJV 1908, 7–10.

Burckhardt Walther, Schweizerisches Bundesrecht, Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, Frauenfeld 1930/31.

Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023 (= SGK BV⁴).

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Glaser Andreas, Kommentar zu Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.10.2020, 1C_105/2020 und 1C_129/2020 (publ. als BGE 147 I 206), ZBl 2021, 226–242.

Good Andrea/Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht: Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013 (= Good/Platipodis, FS Auer).

Grisel Etienne, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. Aufl., Bern 2004.

Hangartner Yvo (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Referate und ausgewählte Unterlagen des Verwaltungskurses vom 14.10.1977, St. Gallen 1978.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (= Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (= Hangartner et al., Die demokratischen Rechte).

Hefti-Spoerry Ursula, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, Dissertation Universität Zürich [1958], Goldach 1959.

Helbling Michael René, Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, Dissertation Universität Zürich, Zürich 2020.

Jacquemoud Camilla, Les initiants et leur volonté, La notion de volonté des initiants et la délimitation de son influence sur le processus d'initiative populaire, Dissertation Universität Freiburg i.Ue., Genf/Zürich 2022 (= Jacquemoud, Les initiants).

Kuoni Beat, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie in Deutschland und in der Schweiz, Dissertation Universität Zürich [2014], Zürich 2015 (= Kuoni, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie).

Saile Peter/Burgherr Marc, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Gezeigt am Beispiel der Stadt Zürich, Zürich 2011.

Seferovic Goran, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Habilitationsschrift Universität Zürich [2017], Bern 2018.

Seferovic Goran, Rückzug einer Volksinitiative nach aufgehobener Volksabstimmung, Besprechung des Urteils des Bundesgerichts 1C_105/2020, 1C_129/2020 vom 7.10.2020 i.S. Rückzug der Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» (zur Publikation bestimmt), sui generis 2021, 37–43 (= Seferovic, Rückzug).

Stüssi Heinrich, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen, Zürich 1893.

Tornay Bénédicte, La démocratie directe saisie par le juge, L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Dissertation Universität Genf, Genf 2008.

Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Habilitationsschrift Universität Bern [1994], Basel 1995.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Von Arx Nicolas, Ähnlich, aber anders, Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz, Genf/Basel/München 2002.

Waldkirch Eduard von, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, nach dem Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer Kantone, Bern 1918.

Zeller Franz/Lienhard Andreas/Tschannen Pierre/Tschentscher Axel, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2020 und 2021, ZBJV 2021, 565–622 (= Zeller et al., Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2020 und 2021).