Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eigenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Öffentliches Recht

Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht (Änderung der Bundesverfassung und des Bundesgesetzes über die politischen Rechte):

- Materielles Vorprüfungsverfahren von Volksinitiativen
- Erweiterung der materiellen Schranken von Verfassungsrevisionen auf die grundrechtlichen Kerngehalte

Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung

November 2013

Inhalt

1 Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage 3

2 Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens 4

3 Eingegangene Stellungnahmen 4

4 Generelle Beurteilung des Entwurfs 4

5 Problemanalyse und Reformbedarf 5

6 Konkrete Beurteilung der Vorlage A: Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen 6

6.1 Wirksamkeit 6
6.2 Prüfungsgegenstand und Vermerk 7
6.3 Verwaltungsbehörden als Prüforgan 8
6.4 Ablauf des Vorprüfungsverfahrens 8
6.5 Weitere Bemerkungen 9

6.5.1 Einschränkung der Volksrechte 9

6.5.2 Rechtsmittelausschluss bzw. Beschwerdemöglichkeit 9

6.5.3 Punktuelle Bemerkungen 9

7 Konkrete Beurteilung der Vorlage B (Erweiterung der Ungültigkeitsgründe auf die grundrechtlichen Kerngehalte) 10

7.1 Wirksamkeit 10
7.2 Begriffliche Unklarheiten 11
7.3 Einschränkung der Volksrechte 11
7.4 Weitere Bemerkungen 12
7.5 Alternativvorschläge 12

8 Konkrete Beurteilung der Vorlage C: Vereinbarkeit der Volksinitiative mit den grundrechtlichen Kerngehalten als Gegenstand der materiellen Vorprüfung 13

9 Koordination der Vorlagen A–C (Abstimmungsreihenfolge) 13

1 Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage

In Erfüllung zweier Motionen (11.3468 und 11.3751) umfasst die Vernehmlassungsvorlage die folgenden beiden Massnahmen:

- Erstens eine Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1), mit welcher eine *materielle Vorprüfung von Volksinitiativen* eingeführt werden soll. Diese Vorprüfung durch Verwaltungsbehörden – das Bundesamt für Justiz (BJ) gemeinsam mit der Direktion für Völkerrecht (DV) – findet vor der Unterschriftensammlung statt. Das Initiativkomitee und die Stimmberechtigten sollen frühzeitig über einen allfälligen Widerspruch des Initiativbegehrens mit dem Völkerrecht informiert werden. Erkennen die Prüfbehörden einen Normkonflikt, ist das Initiativkomitee frei in seinem Entscheid, wie es mit diesem Befund umgehen will: Es kann den Initiativtext anpassen oder auch mit dem unveränderten Text die Unterschriftensammlung beginnen. Die nicht anfechtbare rechtliche Stellungnahme der Verwaltungsbehörden ist in diesem Sinne nicht bindend. Das Initiativkomitee ist aber verpflichtet, das Ergebnis der rechtlichen Stellungnahme auf den Unterschriftenbogen aufzudrucken. Das materielle Vorprüfungsverfahren lässt die Befugnis der Bundesversammlung unangetastet, nach der Unterschriftensammlung über die Gültigkeit von zustande gekommenen Volksinitiativen zu entscheiden.
- Zweitens sollen mit einer Verfassungsänderung die *grundrechtlichen Kerngehalte* – zusätzlich zu den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts – als *Schranke für Verfassungsrevisionen* funktionieren. Eine Volksinitiative, die diesen fundamentalen Werten der BV widerspricht, müsste die Bundesversammlung künftig ungültig erklären. Grundrechtliche Kerngehalte decken sich in weiten Teilen mit wichtigen völkerrechtlichen Garantien. Deshalb könnte diese zweite Massnahme im Ergebnis auch zur Verbesserung der Vereinbarkeit zwischen Volksinitiativen und dem Völkerrecht beitragen.

Die beiden vorgeschlagenen Massnahmen sind in drei Vorlagen (A–C) unterteilt, wären aber der Bundesversammlung in einer Botschaft zu unterbreiten. Die Vorlage A enthält das materielle Vorprüfungsverfahren (Gesetzesänderung);[1] Vorlage B enthält den zusätzlichen Ungültigkeitsgrund für Volksinitiativen (Verfassungsänderung).[2] Diese Aufteilung soll es dem Parlament bzw. Volk und Ständen ermöglichen, beiden Massnahmen zuzustimmen oder auch nur eine der beiden Massnahmen anzunehmen. Bei Annahme sowohl der Vorlage A als auch der Vorlage B ist schliesslich über die Vorlage C zu entscheiden. Mit dieser Vorlage C würde der Gegenstand der materiellen Vorprüfung insofern erweitert, als auch die Vereinbarkeit der Volksinitiative mit den grundrechtlichen Kerngehalten untersucht würde.[3] Die Vernehmlassungsteilnehmer wurden ausdrücklich eingeladen, sich auch zu den möglichen Abstimmungsreihenfolgen über die Vorlagen A–C zu äussern.

---

1 Vorlage A: Vorgeschlagen wurden Änderungen der folgenden Normen des BPR: Art. 68 Abs. 1 Bst. b und f (neu), Art. 69 Abs. 4–7 (neu) und Art. 80 Abs. 3.

2 Vorlage B: Vorgeschlagen wurden Änderungen der folgenden Verfassungsnormen: Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2.

3 Vorlage C: Vorgeschlagen wurden Änderungen der folgenden Normen des BPR: Art. 69 Abs. 4 und Art. 75 Abs. 1.

2 Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bundesrat hat die Vernehmlassung am 15. März 2013 eröffnet; sie dauerte bis am 28. Juni 2013. Zur Teilnahme eingeladen wurden 63 Stellen, nämlich die 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, die 13 in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht, 3 gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 8 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie 10 weitere Interessierte.

3 Eingegangene Stellungnahmen

Von den 63 angeschriebenen Stellen haben 44 eine Stellungnahme eingereicht (inkl. Verzichtsmeldungen): Alle (26) Kantone sowie 7 Parteien[4], 4 Dachverbände der Wirtschaft[5] und 2 weitere Interessierte[6]; ausdrücklich auf eine Antwort verzichtet haben das Bundesgericht[7] und das Bundesverwaltungsgericht, 1 gesamtschweizerischer Dachverband der Gemeinden, Städte und Berggebiete[8] und 2 Dachverbände der Wirtschaft[9].

Ferner haben sich 8 nicht individuell eingeladene Teilnehmer zur Vorlage geäussert.[10]

Insgesamt sind folglich 52 Antworten eingereicht worden (vgl. dazu die Anhänge 1 und 2 mit einer Übersicht zu den eingeladenen Stellen und zu den eingegangenen Antworten). 47 Antworten nehmen zu den Vorlagen inhaltlich Stellung.

4 Generelle Beurteilung des Entwurfs

Die nachstehende Tabelle vermittelt eine Übersicht über die generelle Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage durch die 52 Teilnehmenden.

Gesamtwürdigung	Anzahl	Teilnehmer
Vorbehaltlose Zustimmung bzw. Zustimmung mit wenigen Vorbehalten	**13**	**11 Kantone** (AG, BL, GL, JU, NE, SH, SO, UR, VD, VS, ZH) **2 Parteien** (BDP, EVP)

4 SVP, FDP, CVP, BDP, SP, EVP, Grüne.

5 SGV, Bauernverband, SGB, Travail.Suisse.

6 DJS und Universität Lausanne.

7 Das Bundesgericht hat seine Verzichtserklärung mit dem Hinweis ergänzt, dass es anlässlich einer konkreten Rechtsstreitigkeit nach Annahme einer Initiative durch Volk und Stände gegebenenfalls nicht an die Vorprüfung der Bundesverwaltung gebunden wäre.

8 SSV.

9 Schweiz. Arbeitgeberverband und KV Schweiz.

10 Centre Patronal, foraus, AUNS, Amnesty International, humanrights.ch, Schweiz. Friedensrat sowie 2 Privatpersonen (Wüthrich und Riesen).

Zustimmung nur zur Vorlage A oder nur zur Vorlage B bzw. Zustimmung mit gewichtigen Vorbehalten	**11**	**5 Kantone** (AR, BE[11], BS, LU, TI) **2 Parteien** (CVP, SP) **4 Weitere** (Bauernverband, DJS, Travail.Suisse, Universität Lausanne)
Ablehnung beider Vorlagen	**23**	**10 Kantone** (AI, FR, GE, GR, NW, OW, SG, SZ, TG, ZG) **3 Parteien** (FDP, Grüne, SVP) **10 Weitere** (Amnesty International, AUNS, Centre Patronal, foraus, humanrights.ch, Schweiz. Friedensrat, SGB, SGV, 2 Privatpersonen)
Ausdrücklicher Verzicht auf Stellungnahme	**5**	**5 Weitere** (BGer, BVGer, KV Schweiz, Schweiz. Arbeitgeberverband, SSV)

Die folgenden Ausführungen fassen die eingegangenen Stellungnahmen zusammen. Damit der Bericht übersichtlich bleibt, werden nicht alle Argumentationen und Begründungen im Detail wiedergegeben. Insgesamt handelt es sich um eine Darstellung der wesentlichen Aussagen. Für weitere Einzelheiten sei auf die Vernehmlassungsantworten verwiesen, die auf der Homepage des BJ eingesehen werden können.[12]

5 Problemanalyse und Reformbedarf

Die meisten Teilnehmenden, die sich ausdrücklich dazu äussern, erkennen zwar gewisse Probleme im Umgang mit Volksinitiativen, die dem Völkerrecht widersprechen. Die Teilnehmer sind aber gespalten in der Beurteilung, ob diese Probleme auch einen Reformbedarf auslösen.

10 Teilnehmer verneinen den Reformbedarf.[13] Dies in der Regel mit der Begründung, die bisherige Regelung und Praxis habe sich bewährt (völkerrechtskonforme Umsetzung von Volksinitiativen; nötigenfalls Neuaushandlung oder Kündigung widersprechender völkerrechtlicher Verträge). Ferner seien es nur wenige Volksinitiativen, die in einem Konflikt stünden mit dem Völkerrecht.

15 Teilnehmer bejahen ausdrücklich oder sinngemäss einen Reformbedarf, häufig aber ohne die dazu nötigen Massnahmen konkret zu benennen.[14] Einige dieser grundsätzlich reformwilligen Teilnehmer äussern hingegen Kritik an den konkret vorgeschlagenen Massnahmen. So

---

11 Dieser Kanton äusserte sich nicht zur Vorlage B.

12 Vgl. <http://www.bj.admin.ch>, Rubriken «Themen» / «Staat & Bürger» / «Gesetzgebung» / «Völkerrecht und Volksinitiativen».

13 SVP / AI, GR, OW, SZ, TG, ZG / AUNS, Centre Patronal, SGV.

14 CVP, SP / AG, BE, GL, JU, LU, VD / Amnesty International, foraus, humanrights.ch, Schweiz. Friedensrat, SGB, Travail.Suisse, Universität Lausanne.

lehnen 5 (grundsätzlich reformwillige) Teilnehmer die Vorlage A ab;[15] 3 Teilnehmer lehnen die Vorlage B ab.[16]

6 Konkrete Beurteilung der Vorlage A: Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen

4 Parteien, 13 Kantone und 3 weitere Teilnehmende sprechen sich für die Vorlage A aus.[17]
3 Parteien, 13 Kantone und 9 weitere Teilnehmende lehnen den Vorschlag A jedoch ab.[18]

6.1 Wirksamkeit

6 Teilnehmer anerkennen die Vorlage als geeignet, die Transparenz im Initiativverfahren zu erhöhen und damit die Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu erleichtern.[19] Ein Teilnehmer ist zwar im Grundsatz kritisch gegenüber der Vorlage, qualifiziert indessen die materielle Vorprüfung als hilfreiche Dienstleistung für die Initianten.[20]

9 Teilnehmer äussern – mit unterschiedlichen Begründungen – mehr oder weniger gewichtige Zweifel an der Tauglichkeit der Vorlage, das Verhältnis zwischen dem Initiativrecht und dem Völkerrecht zu verbessern.[21] Für 13 Teilnehmer ist die Vorlage deshalb unwirksam, weil die Stellungnahme aus der materiellen Vorprüfung das Initiativkomitee nicht bindet.[22] 5 Teilnehmer weisen darauf hin, dass die materielle Vorprüfung keine Wirkung entfalten kann, wenn Initiativkomitees eine Verletzung des Völkerrechts beabsichtigen oder zumindest in Kauf nehmen.[23] Nach zwei Einschätzungen kann die materielle Vorprüfung ihrerseits sogar die Einreichung völkerrechtswidriger Volksinitiativen provozieren.[24] Ein Kanton gibt zu bedenken, dass die negative behördliche Stellungnahme zu Propagandazwecken eingesetzt werden kann.[25] Ferner könnten die Stimmberechtigten durch die Stellungnahme der Behörde eher verunsichert als in ihrer Meinungsbildung unterstützt werden.[26] 2 Teilnehmer befürchten einen unerwünschten Nebeneffekt durch die mutmasslich hohe Publizität der Anliegen des Initiativkomitees bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung.[27]

---

15 Amnesty International, foraus, humanrights.ch, Schweiz. Friedensrat, SGB.

16 Amnesty International, foraus, SGB.

17 BDP (die allerdings im Rahmen der materiellen Vorprüfung für eine deutlich stärkere Rolle der Bundesversammlung eintritt), CVP, EVP, SP / AG, AR, BL, BS, GL, JU, NE, SH, SO, UR, VD, VS, ZH / Bauernverband, DJS, Universität Lausanne.

18 FDP, Grüne, SVP / AI, BE, FR, GE, GR, LU, NW, OW, SG, SZ, TI, TG, ZG / Amnesty International, AUNS, Centre Patronal, foraus, humanrights.ch, Schweiz. Friedensrat, SGB, SGV, Travail.Suisse.

19 AG, FR, GL, JU, SO / Universität Lausanne.

20 LU.

21 CVP, Grüne, SVP / GE, SZ, TI / DJS, humanrights.ch, Schweiz. Friedensrat.

22 Grüne, SVP (die freilich die Vorlage insgesamt ablehnt) / BE, GE, LU, NW, SG / Amnesty International, Centre Patronal, foraus, humanrights.ch, SGV, Travail.Suisse.

23 CVP / AR, BE, BS, NW.

24 CVP / SGB.

25 BE.

26 Centre Patronal, humanrights.ch, SGV, Schweiz. Friedensrat.

27 Centre Patronal, SGB.

Weitere punktuelle Bemerkungen zur Wirksamkeit betreffen die folgenden Aspekte: Die Problematik, wenn ein Initiativkomitee trotz eines Konflikts mit dem Völkerrecht auf seiner Textfassung beharrt.[28] Ferner wird in Frage gestellt, ob Initiativkomitees und Stimmberechtigte überhaupt für rechtliche Argumente empfänglich seien bzw. dem Vermerk die nötige Beachtung schenken würden.[29] Nach Einschätzung eines Teilnehmers (der die materielle Vorprüfung begrüsst hat) hält die Vorlage Initiativkomitees nicht von der Einreichung völkerrechtswidriger Volksinitiativen ab.[30] Schliesslich wird aber in der Vorlage A insofern ein Vorteil erblickt, als ein kritischer Prüfungsvermerk eine spätere allfällige Ungültigerklärung durch die Bundesversammlung stärker legitimieren würde.[31]

6.2 Prüfungsgegenstand und Vermerk

Eine Partei begrüsst es, dass sich die materielle Vorprüfung sowohl auf die zwingenden, als auch auf die nicht zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts erstreckt.[32] Hingegen sprechen sich 8 Teilnehmer gegen eine Überprüfung auch der nicht zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts aus.[33] Dieser Standpunkt wird namentlich wie folgt begründet: Im Rahmen ihres Gültigkeitsentscheids prüft die Bundesversammlung lediglich die Vereinbarkeit der Initiative mit den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts; der umfassende Prüfungsgegenstand könne bei Stimmberechtigten zu Missverständnissen führen, weil die Unterschiede zwischen den zwingenden und den nicht zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht offenkundig seien; unter die nicht zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts würden auch bloss technische Abkommen von beschränkter Tragweite fallen.

6 Teilnehmer weisen kritisch darauf hin, dass Fragen der Vereinbarkeit zwischen einer Volksinitiative und dem Völkerrecht oft auch in der Fachpraxis umstritten sind.[34] Die Umstrittenheit liege unter anderem an der Schwierigkeit, anhand eines relativ offenen Verfassungstextes die Prüfung vorzunehmen; denn oft könnten gewisse Fragen der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht erst im Rahmen der gesetzlichen Umsetzung geklärt werden. Eine Partei bemerkt, dass das Völkerrecht stets grössere Bereiche umfasse und folglich vermehrt Begründungen für eine Verletzung des Völkerrechts vorlägen.[35]

Nach Meinung von 5 Kantonen und eines weiteren Teilnehmers wäre es kohärent, im Rahmen der materiellen Vorprüfung sämtliche Gültigkeitsvoraussetzungen zu prüfen und folglich den Prüfungsgegenstand auf die Grundsätze der Einheit der Materie und der Einheit der Form zu erweitern.[36] Ein Kanton geht noch weiter und regt an, auch Fragen der Gesetzgebungstechnik zu prüfen.[37]

---

28 SH.

29 BE und BS (dieser Kanton kennt ein mit der Vorlage A vergleichbares Vorprüfungsverfahren).

30 DJS.

31 SH.

32 CVP.

33 FDP, SVP / AI, FR, SG, SZ, ZG / foraus.

34 SVP / AI, GE, TG / DJS, Travail.Suisse.

35 SVP.

36 BS, JU, SG, SO, VS / foraus.

37 VS.

Zum Vermerk, der auf dem Unterschriftenbogen aufzudrucken wäre, wurden nur punktuelle Bemerkungen abgegeben (vgl. auch unten Ziff. 6.5.3). Nach einer Stellungnahme ist der Vermerk nicht hinreichend differenziert.[38] Drei Kantone äussern sich kritisch zum geplanten Prüfvermerk, insbesondere zu dessen Wirksamkeit.[39]

6.3 Verwaltungsbehörden als Prüforgan

14 Teilnehmer bestreiten mit unterschiedlichen Begründungen die Eignung des BJ und der DV als Prüforgan. 3 dieser Teilnehmer weisen auf die fehlende politische Verantwortung und die fehlende «rechtliche Entscheidungsgewalt» dieser Verwaltungsbehörden hin.[40] Eine andere Begründung lautet, die Verwaltungsbehörden seien vielfachem externem Druck (etwa durch die Medien) oder internem Druck (durch den Bundesrat) ausgesetzt.[41] Für gewisse Vernehmlassungsteilnehmer geht es nicht an, dass Bundesämter «politische» Aufgaben erfüllen bzw. es könne der Eindruck entstehen, die Behörden würden nach Weisung des Bundesrats handeln.[42] Aus Sicht eines Kantons soll die Verwaltung keine «wertungsbezogenen» Entscheide fällen.[43] Schliesslich wird auf das Risiko hingewiesen, dass ein anderslautender Entscheid des Bundesrats (im Rahmen seiner Botschaft) bzw. der Bundesversammlung (im Rahmen ihres Gültigkeitsentscheids) das BJ und die DV desavouieren würden.[44]

Einige Teilnehmer schlagen alternative Prüforgane vor: Beispielsweise solle der Bundesrat die Stellungnahme erlassen bzw. die Stellungnahme der Verwaltungsbehörde bestätigen.[45] Gleichzeitig wird aber auf die Problematik einer Regierungszuständigkeit hingewiesen: Die Zusammenarbeit mit dem Initiativkomitee könnte sich erschweren und der Bundesrat würde seinen Handlungsspielraum bei der Abfassung der Botschaft zur Volksinitiative einschränken. Ferner wird die Auffassung geäussert, ein Organ des Parlaments sei stärker legitimiert und damit besser geeignet als die Verwaltungsbehörden.[46] Gemäss einem weiteren Vorschlag soll nur die Bundeskanzlei (ohne Mitwirkung des BJ und der DV) die materielle Vorprüfung leisten.[47]

6.4 Ablauf des Vorprüfungsverfahrens

Mehrere Kritikpunkte betreffen auch den im erläuternden Bericht skizzierten Ablauf des Vorprüfungsverfahrens. Das Verfahren sei umständlich, binde in einem sehr frühen Stadium des Initiativverfahrens unnötig Ressourcen und führe zu vermehrter Bürokratie. Die Zusammenarbeit zwischen zwei Bundesämtern (aus zwei verschiedenen Departementen) und der Bundeskanzlei sowie die vorgesehene Dienstleistung gegenüber den Initiativkomitees seien

---

38 SG.

39 GR, NW, TI.

40 FDP / GR / SGV.

41 JU.

42 AI, BS / foraus, SGB.

43 SG.

44 SP / Amnesty International, Centre Patronal, humanrights.ch, Schweiz. Friedensrat.

45 JU / Travail.Suisse.

46 BDP, FDP.

47 ZH (mit entsprechenden Normvorschlägen).

kaum praktikabel.[48] Rechtsunsicherheiten könnten entstehen, wenn verwaltungsinterne Meinungsdifferenzen bekannt würden.[49] Ein Teilnehmer erachtet die bei Meinungsdifferenzen vorgesehene Eskalation bis zum Bundesrat deshalb als problematisch, weil nicht ein politischer, sondern ein rechtlicher Entscheid zu fällen sei.[50] Schliesslich weisen zwei Kantone auf das Risiko hin, dass die Verwaltungsbehörden durch Initiativkomitees instrumentalisiert werden könnten; demgegenüber stuft eine Partei dieses Risiko als gering ein.[51]

6.5 Weitere Bemerkungen

6.5.1 Einschränkung der Volksrechte

Für 8 Teilnehmer bewirkt die materielle Vorprüfung eine zu starke Einschränkung der Volksrechte; sie könne sogar als Beeinflussung oder Bevormundung der Bevölkerung eingestuft werden.[52] Ein Kanton qualifiziert die Volksinitiative als Instrument «zur politischen Mitbestimmung ohne direkte Mitwirkung staatlicher Behörden». Deshalb sei fraglich, ob die vorgesehene materielle Vorprüfung tatsächlich eine Aufgabe des Staates sei.[53] Demgegenüber bewirkt nach Auffassung von 3 Teilnehmern die materielle Vorprüfung aufgrund der nicht bindenden Wirkung der Stellungnahme einen lediglich leichten (vertretbaren) Eingriff in das Initiativrecht.[54] Gemäss Auffassung einer Partei kann mit dem vorgesehenen Verfahren das Initiativrecht sogar gestärkt werden.[55]

6.5.2 Rechtsmittelausschluss bzw. Beschwerdemöglichkeit

5 Teilnehmer bezeichnen den fehlenden Rechtsschutz gegen die behördliche Stellungnahme als problematisch. Es sei fraglich, ob der Rechtsmittelausschluss mit der verfassungsrechtlichen Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV vereinbar sei.[56]

6 Teilnehmer bevorzugen es, wenn mit einem Rechtsmittel die behördliche Stellungnahme einer gerichtlichen Behörde (dem Bundesgericht) zur Rechtskontrolle unterbreitet werden kann bzw. wenn das Bundesgericht selber die materielle Vorprüfung leistet (vgl. auch oben Ziff. 6.3 zur Eignung der Prüforgane).[57]

6.5.3 Punktuelle Bemerkungen

Nach Ansicht eines Kantons könnte die Einführung der materiellen Vorprüfung auf Bundesebene den Druck auf die Kantone erhöhen, für kantonale Volksinitiativen ein ähnliches Verfahren einzuführen. Für denselben Kanton ist es wichtig, dass die Initiativkomitees den Wort-

---

48 SVP / BE, GR, LU, OW, SH, ZG.

49 ZG.

50 BE.

51 LU, GR / SP.

52 AI, GR, NW, SZ, TG, TI / FDP, SVP.

53 ZG.

54 AR, JU, NE.

55 SP.

56 SG / Amnesty International, Bauernverband, Centre Patronal, foraus.

57 Grüne / GE, NW / humanrights.ch, Schweiz. Friedensrat, Travail.Suisse.

laut der Initiative selber verantworten. Die materielle Vorprüfung stelle diese alleinige Verantwortung in Frage.[58]

Der angestrebte Dialog zwischen den Behörden und dem Initiativkomitee wird nach Auffassung eines Kantons nicht stattfinden,[59] wohingegen ein anderer Kanton den Dialog ausdrücklich begrüsst.[60]

Ein Teilnehmer kritisiert die Erweiterung der auf den Unterschriftenbogen aufzudruckenden Angaben. So seien insbesondere die Nennung der Internetadresse des Bundesblatts und der Aufdruck des Standardvermerks unnötig. Die Publikation der behördlichen Stellungnahme im Internet und einer Medienmitteilung reiche aus. Derselbe Teilnehmer möchte ferner, dass der für die materielle Vorprüfung angemeldete Bedarf von drei Vollzeitstellen überprüft und nach Möglichkeit gekürzt wird.[61]

Ohne Weiteres sei es schon heute für das BJ und die DV möglich, im Rahmen einer «nicht weiter formalisierten Prüfung» die Völkerrechtskonformität einer Volksinitiative zu untersuchen. Es obliege aber anschliessend dem Bundesrat zu entscheiden, wie mit dem entsprechenden Bericht umzugehen sei.[62]

Ein Kanton schliesslich wendet sich gegen die Vorlage, würde es aber begrüssen, wenn ein (verbindliches und gerichtlichem Rechtsschutz unterliegendes) Vorprüfungsverfahren eingeführt würde, das analog zu jenem Verfahren ausgestaltet wäre, das dieser Kanton selber praktiziert.[63]

7 Konkrete Beurteilung der Vorlage B (Erweiterung der Ungültigkeitsgründe auf die grundrechtlichen Kerngehalte)

2 Parteien und 15 Kantone treten für die Vorlage B ein.[64] 5 Parteien, 10 Kantone und 10 weitere Teilnehmende lehnen die Vorlage B ab.[65]

7.1 Wirksamkeit

Mehrere Teilnehmende merken kritisch an, die Vorlage B sei nicht (genügend) wirksam. Denn trotz des zusätzlichen Ungültigkeitsgrunds (Verletzung der grundrechtlichen Kerngehalte) hätten auch Volksinitiativen aus der jüngeren Vergangenheit für gültig erklärt werden müssen, die im Konflikt gestanden seien mit der Konvention vom 4. November 1950 zum

---

58 GR. Ähnlich auch SP.

59 TI.

60 AR.

61 Bauernverband.

62 AI.

63 SG.

64 BDP, EVP / AG, AR, BL, BS, GL, JU, LU, NE, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZH.

65 CVP, FDP, Grüne, SP, SVP / AI, FR, GE, GR, NW, OW, SG, SZ, TG, ZG / Amnesty International, AUNS, Centre Patronal, DJS, foraus, humanrights.ch., Schweiz. Friedensrat, SGB, SGV, Universität Lausanne. BE äussert sich nicht zur Vorlage B.

Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101).[66] Ferner wird die mangelnde Wirksamkeit damit begründet, dass die grundrechtlichen Kerngehalte weitgehend deckungsgleich seien mit den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.[67] Ein Teilnehmer merkt an, EMRK-widrige Volksinitiativen müssten von der Bundesversammlung bereits heute gestützt auf Art. 139 Abs. 3 BV für ungültig erklärt werden, weil es sich bei den EMRK-Garantien um regionales ius cogens handle.[68]

3 Teilnehmende vertreten die gegenteilige Auffassung und halten die Vorlage B für genügend wirksam, um die Vereinbarkeit von Initiativrecht und Völkerrecht zu verbessern.[69] Ein Kanton betont die zentrale Funktion der grundrechtlichen Kerngehalte im Rechtsstaat, die aus diesem Grund auch einen speziellen Schutz geniessen sollten.[70] 2 Teilnehmende erkennen in der Vorlage B das Potential für positive Auswirkungen auf die Kantone, weil auch für diese der Umgang mit Widersprüchen zwischen dem Landes- und dem Völkerrecht problematisch sei.[71]

7.2 Begriffliche Unklarheiten

Häufig findet sich in den Antworten die kritische Bemerkung, der Begriff der grundrechtlichen Kerngehalte sei deshalb als neuer Ungültigkeitsgrund untauglich, weil seine Tragweite unklar sei und bereits bei der Frage, welche Grundrechte überhaupt einen Kerngehalt aufweisen, wenig Einigkeit bestehe.[72] Ebenfalls problematisch gesehen werden die Dynamik des Begriffs und der Umstand, dass mehrere Behörden (Verwaltungsbehörden, Bundesrat, Bundesversammlung und Bundesgericht) zur Fortentwicklung des Begriffs beitragen. Das berge die Gefahr kollidierender Rechtsauffassungen.[73] Bei engem Begriffsverständnis werde das Ziel der besseren Vereinbarkeit von Initiativ- und Völkerrecht verfehlt; ein weites Begriffsverständnis hingegen höhle das Initiativrecht aus.[74]

7.3 Einschränkung der Volksrechte

Für 7 Teilnehmende führt die Vorlage B zu einer übermässigen (nicht hinnehmbaren) Einschränkung der Volksrechte (des Initiativrechts).[75] 2 dieser Teilnehmenden erkennen eine Tendenz zur Ausweitung des Kerngehaltsbegriffs, was die Einschränkung der Volksrechte noch akzentuiere.[76] Für 3 Teilnehmende ist es wichtig, dass namentlich über rechtlich heikle

---

66 FDP, Grüne, SP / AR, GE, JU, ZG / Amnesty International, Bauernverband, DJS, foraus, humanrights.ch, Schweiz. Friedensrat, SGB, Universität Lausanne.

67 SP / JU / DJS, foraus.

68 SGB.

69 LU, NE, SO.

70 AG.

71 AG, GL.

72 FDP, SP / AR, GE, GR, SG, SZ, TI, VD, ZG / Centre Patronal, foraus, Universität Lausanne.

73 SG / Amnesty International, foraus, humanrights.ch, Schweiz. Friedensrat.

74 FDP.

75 FDP, SVP / GR, NW, TG, SZ / AUNS.

76 SVP / SZ.

Aspekte einer Volksinitiative direktdemokratisch entschieden werde und solche Fragen dem Volk nicht vorenthalten werden.[77]

7.4 Weitere Bemerkungen

Vereinzelte Bemerkungen betreffen folgende Aspekte der Vorlage B: Ein Kanton merkt kritisch an, dass durch den Einbezug der Bundesversammlung die Definition des Kerngehalts vermehrt (von der juristischen) zur politischen Frage mutiere.[78] Für einen Teilnehmenden bewirkt der zusätzliche Ungültigkeitsgrund eine unerwünschte Hierarchisierung zwischen den Verfassungsnormen.[79] Ein Kanton befürchtet, die behördliche Feststellung der (Nicht-) Verletzung des grundrechtlichen Kerngehalts könne politisch missbraucht werden.[80] Nach Einschätzung eines Teilnehmers hätte die Erweiterung der Ungültigkeitsgründe auf die grundrechtlichen Kerngehalte eine bloss deklaratorische Bedeutung, weil Art. 36 Abs. 4 BV bereits heute als absolute Eingriffsschranke gelte.[81]

7.5 Alternativvorschläge

Gewisse Teilnehmer unterbreiten im Zusammenhang mit der Vorlage B Alternativ- bzw. Ergänzungsvorschläge: Ein Kanton regt die gesetzliche Auflistung der grundrechtlichen Kerngehalte an.[82] Nach Auffassung eines anderen Kantons soll die Auflistung in der Verfassung selber verankert werden.[83] 2 Teilnehmende beantragen, auch das Diskriminierungsverbot solle neu als materielle Schranke für Verfassungsrevisionen funktionieren.[84] Ein Teilnehmender regt an, gestützt auf geltendes Verfassungsrecht inskünftig den Begriff der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts (Art. 139 Abs. 3 BV) «grosszügiger auszulegen und darunter auch jene multilateralen Menschenrechtsübereinkommen zu subsumieren, die rechtlich oder faktisch nicht kündbar sind und den welt- oder europaweiten Minimalkonsens über die absolut zu schützenden Freiheits- und Rechtspositionen Einzelner wiedergeben.»[85] Ein Teilnehmender würde die Ungültigerklärung von Volksinitiativen begrüssen, die offensichtlich gegen internationale Menschenrechtsgarantien verstossen.[86]

Schliesslich wird vorgeschlagen, anstelle einer Erweiterung der Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen das Völkerrecht zu hierarchisieren und Konfliktregeln im Verhältnis zwischen

---

77 CVP / Centre Patronal, SGV.

78 BS.

79 Centre Patronal.

80 NE.

81 SGB.

82 FR.

83 VS.

84 Amnesty International, Travail.Suisse.

85 humanrights.ch (mit Verweis auf die im Internet veröffentlichten Ausführungen von Prof. Eva Maria Belser im Newsletter des Schweiz. Kompetenzzentrums für Menschenrechte: <http://www.skmr.ch>).

86 Universität Lausanne.

dem Völker- und dem Landesrecht festzulegen[87] bzw. in der Verfassung den grundsätzlichen Vorrang des Landesrechts vor dem Völkerrecht zu verankern[88].

8 Konkrete Beurteilung der Vorlage C: Vereinbarkeit der Volksinitiative mit den grundrechtlichen Kerngehalten als Gegenstand der materiellen Vorprüfung

Zur Vorlage C haben sich nur wenige Teilnehmende ausdrücklich geäussert (vgl. zum Beschrieb der Vorlage C oben Ziff. 1). Allgemein findet die Vorlage C nur die Unterstützung von Teilnehmenden, welche auch die Vorlagen A und B begrüssen.[89] Umgekehrt lehnen die Vorlage C diejenigen Teilnehmenden ab, die sich kritisch zu den Vorlagen A und B geäussert haben.[90]

9 Koordination der Vorlagen A–C (Abstimmungsreihenfolge)

Ebenfalls nur wenige Rückmeldungen gab es hinsichtlich der möglichen Abstimmungsreihenfolgen[91] über die Vorlagen A–C. Diese Frage stellt sich im Übrigen nur, wenn die Bundesversammlung sämtliche drei Vorlagen genehmigt.

Der Bundesrat favorisierte im erläuternden Bericht die vorgängige Abstimmung über die Gesetzesvorlage (Vorlage A), falls dagegen erfolgreich ein Referendum ergriffen würde bzw. die gleichzeitige Abstimmung über die Gesetzes- und die Verfassungsvorlage (Vorlage B) und die anschliessende (allfällige) Abstimmung über die Vorlage C. Alternativ bestünde – analog der Normenhierarchie – die Möglichkeit, zuerst über die Verfassungsvorlage und erst anschliessend über die Gesetzesvorlage(n) abzustimmen. 4 Kantone unterstützen die vom Bundesrat favorisierte Abstimmungsreihenfolge.[92] 3 Kantone sprechen sich für die Alternative aus.[93] 4 weitere Kantone unterbreiten zusätzliche Vorschläge zur Koordination der Vorlagen A–C bzw. zur Abstimmungsreihenfolge.[94]

---

87 FDP.

88 SVP.

89 EVP / AG, GL, JU, VD, VS / Bauernverband.

90 CVP, Grüne, SP, SVP / LU, NW, TG, ZG / Amnesty International, SGV.

91 Ausführlich beschrieben in Ziff. 1.2.7 des erläuternden Berichts vom Januar 2013.

92 BL, NE, UR, VS.

93 AR, BE, FR.

94 AG, GL, ZG, ZH.

Anhang 1 / Annexe 1 / Allegato 1

Verzeichnis der Eingaben

Liste des organisations ayant répondu

Elenco dei partecipanti

1. Kantone / Cantons / Cantoni:	
AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.- Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.- Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
NE	Neuenburg / Neuchâtel
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud

1. **Kantone / Cantons / Cantoni:**	
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

2. **Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici:**	
BDP PBD PBD	Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz Parti bourgeois-démocratique suisse Partito Borghese-Democratico Svizzero
CVP PDC PPD	Christlichdemokratische Volkspartei Parti démocrate-chrétien Partito Popolare Democratico
EVP PEV PEV	Evangelische Volkspartei Parti évangélique suisse Partito evangelico svizzero
FDP PLR PLR	Die Liberalen Les Libéraux-Radicaux I Liberali
Grüne Les Verts I Verdi	Grüne Partei der Schweiz Parti écologiste suisse Partito ecologista svizzero
SP PS PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito Socialista Svizzero
SVP UDC UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione Democratica di Centro

3. **Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht / Tribunal fédéral et Tribunal administratif fédéral / Tribunale federale e Tribunale amministrativo federale:**	
BGer TF TF	Bundesgericht Tribunal fédéral Tribunale federale
BVGer TAF TAF	Bundesverwaltungsgericht Tribunal administratif fédéral Tribunale amministrativo federale

4. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna:**	
SSV UVS UCS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere

5. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dell'economia:**	
KV Schweiz SEC Suisse SIC Svizzera	Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio
SAV UPS SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
SBV USP USC	Schweiz. Bauernverband Union suisse des paysans Unione svizzera dei contadini

5. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dell'economia:**	
SGB USS USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindicale svizzera
SGV USAM USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
Travail.Suisse	

6. **Weitere Interessierte / autres intéressés / altri interessati :**	
AUNS ASIN ASNI	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz Action pour une Suisse indépendante et neutre Azione per una Svizzera neutrale e indipendente
Amnesty International	Schweizer Sektion Section suisse Sezione svizzera
Centre patronal	
DJS JDS GDS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes démocrates de Suisse Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
foraus	Forum Aussenpolitik Forum de politique étrangère Forum di politica estera
humanrights.ch / MERS	Menschenrechte Schweiz Association suisse pour les droits humains

6. Weitere Interessierte / autres intéressés / altri interessati :	
SFR	Schweizerischer Friedensrat Conseil suisse pour la paix Consiglio svizzera per la pace
	Faculté de droit et des sciences criminelles, Université de Lausanne
Privatpersonen / particuliers	F. Riesen M. Wüthrich

Anhang 2 / Annexe 2 / Allegato 2

Liste der Vernehmlassungsadressaten

Liste des destinataires

Elenco dei destinatari

1. **Kantonsregierungen / Gouvernements cantonaux / Governi cantonali:**	
	Alle Kantonsregierungen Tous les gouvernements cantonaux Tutti i governi cantonali
KdK CdC CdC	Konferenz der Kantonsregierungen Conférence des gouvernements cantonaux Conferenza dei Governi cantonali

2. **Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici:**	
BDP PBD PBD	Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz Parti bourgeois-démocratique suisse Partito Borghese-Democratico Svizzero
CVP PDC PPD	Christlichdemokratische Volkspartei Parti démocrate-chrétien Partito Popolare Democratico
CSP-OW	Christlich-soziale Partei Obwalden
	Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis
EVP PEV PEV	Evangelische Volkspartei Parti évangélique suisse Partito evangelico svizzero

2. **Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici:**	
FDP PLR PLR	Die Liberalen Les Libéraux-Radicaux I Liberali
Grüne Les Verts I Verdi	Grüne Partei der Schweiz Parti écologiste suisse Partito ecologista svizzero
GB AVeS AVeS	Grünes Bündnis (Mitglied GPS) Alliance verte Alleanza Verde
GLP PVL	Grünliberale Partei Parti vert'libéral
Lega	Lega dei Ticinesi
MCR	Mouvement citoyens romand
SP PS PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito Socialista Svizzero
SVP UDC UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione Democratica di Centro

3. **Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht / Tribunal fédéral et Tribunal administratif fédéral / Tribunale federale e Tribunale amministrativo federale:**	
BGer TF TF	Bundesgericht Tribunal fédéral Tribunale federale
BVGer TAF TAF	Bundesverwaltungsgericht Tribunal administratif fédéral Tribunale amministrativo federale

4. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna:**	
SAB SAB SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SGmV ACS ACS	Schweizerischer Gemeindeverband Association des communes suisses Associazione dei Comuni Svizzeri
SSV UVS UCS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere

5. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali del l'economia:**	
economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
SGV USAM USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
SAV UPS SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
SBV USP USC	Schweiz. Bauernverband Union suisse des paysans Unione svizzera dei contadini

5. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali del l'economia:	
SBankV ASB ASB	Schweizerische Bankiervereinigung Association suisse des banquiers Associazione svizzera dei banchieri
SGB USS USS	Schweiz. Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
KV Schweiz SEC Suisse SIC Svizzera	Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio
Travail.Suisse	

6. Weitere Interessierte / autres intéressés / altri interessati	
DJS JDS GDS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes démocrates de Suisse Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
SAV FSA FSA	Schweizerischer Anwaltsverband Fédération suisse des avocats Federazione Svizzera degli Avvocati
SVR ASM ASM	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire Associazione svizzera dei magistrati
SKMR CSDH CSDU	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte Centre de compétence suisse pour les droits humains Centro di competenza Svizzero per i Diritti Umani
	Juristische Fakultät der **Universität Basel**
	Rechtswissenschaftliche Fakultät der **Universität Bern**

6. Weitere Interessierte / autres intéressés / altri interessati	
	Rechtswissenschaftliche Fakultät der **Universität Freiburg**
	Faculté de droit de **l'Université de Genève**
	Faculté de droit et des sciences criminelles de **l'Université de Lausanne**
	Rechtswissenschaftliche Fakultät der **Universität Luzern**
	Faculté de droit de **l'Université de Neuchâtel**
	Law School der **Universität St. Gallen**
	Rechtswissenschaftliche Fakultät der **Universität Zürich**