

VOLKSINITIATIVEN: BAUSATZ FÜR EINE REFORM

Analyse und Bewertung der verschiedenen Vorschläge

foraus-Diskussionspapier* – Nr. 07, April 2011

Nina Burri, lic.iur., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht der Universität Zürich; Leiterin der *foraus*-Arbeitsgruppe Völkerrecht. Kontakt: nina.burri(at)foraus.ch

Kaspar Grossenbacher, BA Relations Internationales Universität Genf, zurzeit am Rechtsmaster mit Schwerpunkt Völkerrecht in Genf und Basel; Mitglied der *foraus*-Arbeitsgruppe Völkerrecht. Kontakt: kaspar.grossenbacher(at)gmail.com

Aglaja Schinzel, lic. iur., arbeitet in einer Zürcher Anwaltskanzlei und ist Mitglied der *foraus*-Arbeitsgruppe Völkerrecht. Kontakt: schinzelallende(at)gmx.ch

David Suter, lic. iur., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich im Bereich öffentliches Recht und Völkerrecht; Mitglied der *foraus*-Arbeitsgruppe Völkerrecht. Kontakt: david.suter(at)gmx.ch

Die Autoren/innen sind **Stefan Schlegel** für seine gedankliche Vor- und Mitarbeit zu grossem Dank verpflichtet.

* Das vorliegende Diskussionspapier der *foraus*-Arbeitsgruppe Völkerrecht gibt die persönliche Meinung der Autoren/innen wider und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

EXECUTIVE SUMMARY

Seit der Annahme der Minarett-Initiative entstand eine lebhafte Diskussion darüber, wie das delicate Verhältnis zwischen der direkten Demokratie einerseits und den Grundrechten und den internationalen Verpflichtungen der Schweiz andererseits wieder ins Gleichgewicht gebracht werden kann.

Gleichgewicht

Diese Diskussion ist hochaktuell, jedoch keineswegs neu. Die historische Untersuchung dieses Diskussionspapiers zeigt auf, dass seit Ende des 19. Jahrhunderts immer wieder Volksinitiativen zustande kamen, welche mit den Grundrechten oder mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz kollidierten. Neu ist lediglich, dass solche problematische Volksbegehren von Volk und Ständen angenommen werden.

Neues altes Problem

Bei der Umsetzung dieser Volksentscheide stiess die Praxis regelmässig an ihre Grenzen. Als Reaktion auf diese Umsetzungsprobleme wurden aus Politik und Wissenschaft zahlreiche Vorschläge vorgebracht, welche zum Ziel haben, Kollisionen zwischen Volksinitiativen und den Grundrechten oder dem Völkerrecht künftig zu vermeiden. Die Rede war dabei unter anderem von einer Ausweitung der materiellen Schranken der Volksinitiativen, von einer Prüfung durch das Bundesgericht oder von einer neuen Interpretation des zwingenden Völkerrechts. Als Folge eines Auftrags der Bundesversammlung präsentierte der Bundesrat Ende März 2011 schliesslich zwei konkrete Reformideen: Eine materielle Vorprüfung mit Warnhinweis auf dem Unterschriftenbogen und die Erweiterung der materiellen Schranke um die Kerngehalte der Grundrechte.

Viele Reformvorschläge

Die verschiedenen Vorschläge setzen an unterschiedlichen Stellen des Prozesses einer Volksinitiative an und übersehen teilweise die Reflexwirkung, die gewisse Änderungen auf andere Stellen des Verfahrens haben. *foraus* hat alle bisher vorgebrachten Ideen nochmals aufgearbeitet und auf ihre Vor- und Nachteile hin analysiert. Zur Veranschaulichung bedient sich das Diskussionspapier eines Baukastensystems: Der Baukasten soll aus drei Komponenten bestehen, denn bei jedem Reformvorschlag müssen drei Fragen getrennt voneinander untersucht werden: Welche Institution ("Wer") darf zu welchem Zeitpunkt ("Wann") mit welchen Instrumenten ("Wie") in den Prozess einer Volksinitiative eingreifen.

Ordnung ins Chaos

Aus allen Vorschlägen werden schliesslich drei Favoriten ausgewählt und anhand von fünf kritischen Volksinitiativen durchgeprüft:

Eine **Minimalvariante**, welche sich lediglich auf die Vorverschiebung des Zeitpunkts der Gültigkeitsprüfung der Volksinitiativen beschränkt. Die materiellen Schranken der Gültigkeit werden im heutigen Zustand erhalten und das Gleichgewicht der Gewalten bleibt gewahrt. Durch die Vorverlegung soll das Parlament bei seinem Sachentscheid lediglich vom politischen Druck der 100'000 gesammelten Unterschriften entlastet werden.

Minimalvariante

Eine **Optimalvariante**, die den Fokus nicht auf die Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht, sondern auf deren Vereinbarkeit mit den Grundrechten in der Bundesverfassung legt. Die Bundeskanzlei nimmt dabei vor der Unterschriftensammlung eine materielle Vorprüfung vor, welche auf dem Sammelbogen vermerkt wird. Zusätzlich räumt eine Kollisionsnorm den Grund-

Optimalvariante

rechten vor allen anderen Verfassungsbestimmungen, den Bundesgesetzen und dem Völkerrecht ein Vorrecht ein. Die Wirkung einer Initiative könnte damit erst im Nachhinein beschnitten werden und nur dort wo sie in die grundrechtlich geschützte Position einer betroffenen Person eingreift. Diese Reform bietet Raum für umstrittene Initiativen, ermöglicht jedoch im Nachgang eine rechtliche Einzelfallprüfung, welche grundrechtswidrigen Automatismen entgegenwirkt.

Eine **Maximalvariante**, welche alle drei Komponenten erneuert: Der Zeitpunkt der Gültigkeitsprüfung wird vor die Unterschriftensammlung verlegt, die Ungültigkeitsgründe werden erweitert und neu entscheidet das Bundesgericht über die Ungültigkeit von Initiativen. Die materielle Schranke wird um die Grundrechte erweitert.

Maximal-
variante

Alle drei Vorschläge bedürfen zu ihrer Umsetzung einer Verfassungsänderung. Dies ist unseres Erachtens bei einer Umgestaltung der Volksrechte auch angebracht.

Volks-
entscheid
nötig

Die Analyse der aktuellen politischen Landschaft zeigt, dass die Minimalvariante dank ihrem geringen Eingriff ins bestehende System die grössten Umsetzungschancen hat, die Maximalvariante aufgrund des Einbezugs des Bundesgerichts wohl die geringsten. Die politischen Chancen der Optimalvariante sind schwer abschätzbar und hängen nach unserer Analyse von dem politischen Stimmverhalten der Mitteparteien ab.

Politische
Stimmungs-
lage

Trotz allem Enthusiasmus für eine Reform sollte bedacht werden, dass die Volksinitiative ein bewährtes Mittel der politischen Partizipation des Volkes an der Gesetzgebung ist. Sie ist gleichzeitig auch eine permanente Herausforderung für die Konkordanz und stellt Entscheide des politischen Systems latent in Frage. Jeder Eingriff könnte unabsehbare Folgen für die demokratische Tradition der Schweiz zeitigen. Eine Reform sollte deshalb wohlüberlegt angegangen werden und unabhängig von der momentanen politischen Stimmung auf demokratische Nachhaltigkeit abzielen. Die politischen Kräfte sollten sich nicht vorschnell auf bestimmte Lösungsideen fixieren, sondern sich grundsätzliche Gedanken darüber machen, wie das Gleichgewicht von Grundrechten, Völkerrecht und der direkten Demokratie neu geregelt werden soll. Aufgrund der Tragweite der Problematik ist eine sorgfältige und umfassende Diskussion unabdingbar.

Sorgfältiges
Vorgehen

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	2
Inhaltsverzeichnis	4
1 Einleitung	6
2 Die Entwicklung der Volksrechte in der Schweiz	10
2.1 Entwicklung vor 1848	10
2.2 Entwicklung 1848-1874	12
2.3 Entwicklung 1874-1891	12
2.4 Entwicklung seit 1891	13
2.5 Kurzdarstellung problematischer Volksbegehren seit 1879	14
2.6 Für ungültig erklärte Volksbegehren	20
2.7 Würdigung	22
3 Reformvorschläge ("Wie")	23
3.1 Ewigkeitsklauseln	23
3.1.1 Vorschläge für eine Änderung des Wortlautes von Art. 139 BV	23
3.1.2 Erweiterte Interpretation des zwingenden Völkerrechts	25
3.1.3 Kollisionsnorm	26
3.1.4 Würdigung	27
3.2 Die Pflege des Rechts auf unverfälschte Stimmabgabe	27
3.2.1 Problemaufriss	27
3.2.2 Transparenzgewährleistung bei der Stimmabgabe	29
3.2.2.1 "Vorsicht!" - Stempel	29
3.2.2.2 Ergänzung der Initiative um Nennung der kollidierenden Rechte	30
3.2.2.3 Erweiterung der Initiative um einen Lösungsvorschlag des Normenkonflikts	30
3.2.3 Transparenzgewährleistung durch das Parlament	31
3.2.3.1 Umdeutung in die Form der Allgemeinen Anregung	31
3.2.3.2 Zwingender grund- und völkerrechtskonformer Gegenvorschlag	32
3.2.4 Würdigung	33
3.3 Neue formelle Hindernisse	33
3.3.1 Hürde: zweite Volksabstimmung	34
3.3.2 Hürde: erhöhte Mehrheitsanforderungen	34
3.3.3 Hürde: Totalrevision	34
3.3.4 Hürde: Kostenauflegerlegung	35
3.3.5 Würdigung	35
4 Eingriffszeitpunkt ("Wann")	36
4.1 Mögliche Eingriffszeitpunkte	36
4.1.1 Rund um die Bundeskanzlei	36
4.1.2 Rund um den Bundesrat	37
4.1.3 Rund um das Parlament	37
4.2 Beurteilungskriterien für den Eingriffszeitpunkt	38
4.2.1 Rechtsnatur eines Initiativbegehrens	38
4.2.2 Legitimität des Initiativbegehrens und Legitimation für einen Eingriff	38
4.3 Schlussfolgerungen	39

5	Institution ("Wer")	40
5.1	Bundeskanzlei	40
5.2	Parlament	40
5.3	Expertengremium	40
5.4	Bundesgericht	41
5.5	Bürger/innenrat	41
6	Favoriten	42
6.1	Minimal-Variante	42
6.1.1	Vorteile	42
6.1.2	Nachteile	43
6.1.3	Nötige Anpassungen in Gesetz und Verfassung	44
6.1.4	Fazit	44
6.2	Optimal-Variante	45
6.2.1	Verfahren	45
6.2.2	Vorteile	46
6.2.3	Nachteile	48
6.2.4	Prüfung ausgewählter Initiativen	48
6.2.5	Nötige Anpassungen in Gesetz und Verfassung	50
6.2.6	Fazit	51
6.3	Maximal-Variante	52
6.3.1	Verfahren	52
6.3.2	Vorteile	53
6.3.3	Nachteile	53
6.3.4	Prüfung ausgewählter Initiativen	54
6.3.5	Nötige Anpassungen in Gesetz und Verfassung	55
6.3.6	Fazit	56
6.4	Würdigung der Favoriten	57
7	Machbarkeit und politische Stimmungslage	58
7.1	Was wird analysiert	58
7.2	Hintergrund	58
7.2.1	Zunahme problematischer Initiativen	58
7.2.2	Volk als Hürde	60
7.3	Positionen der Parteien im Parlament	61
7.3.1	Initiative Moret	61
7.3.2	Initiative Vischer	62
7.3.3	Definition zwingendes Völkerrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit für Bundesgesetze	63
7.3.4	Schlussfolgerungen	63
7.4	Konkrete Umsetzungschancen unserer Vorschläge	64
	Fazit	65
	Literaturverzeichnis	66
	Literatur	66
	Zeitschriften	67
	Zeitungsartikel	67
	Quellen im Internet	68
	Parlamentarische Vorstösse und Mitteilungen der Bundesverwaltung	69
	Gesetzestexte	70

1 EINLEITUNG

Es brodelt in Helvetien. Schwarze Schafe, Offroadler, untherapierbare Sexualstraftäter, Abzockerlöhne, die Wiedereinführung der Todesstrafe, Minaretttürme und kriminelle Ausländer; diese Stichwörter bestimmten und polarisierten die Abstimmungskämpfe über die Volksinitiativen der letzten Jahre und erhitzten die Gemüter. Eine Welle der Entrüstung überrollte nach mehreren Abstimmungssonntagen die Schweiz und Teile des Auslandes. "Man schäme sich für die Schweiz"¹, "The Heart of Darkness of Europe"² waren hör- und lesbare (Über-) Reaktionen. Grund für dieses unüblich grosse Echo waren nicht nur politische Divergenzen, wie es sie bei jeder politischen Abstimmung gibt, vielmehr kann die Problematik auf eine politische und rechtliche Grundsatzfrage zurückgeführt werden: Was ist höher zu werten: die Grundrechte und gewisse Normen des Völkerrechts oder die Schweizer Volksrechte? Der Streit um diese Grundsatzfrage führte seit der Annahme der Minarett-Initiative zu einer lebhaften Diskussion darüber, wie das delikate Verhältnis zwischen der direkten Demokratie einerseits und den Grundrechten und den internationalen Verpflichtungen der Schweiz andererseits wieder ins Gleichgewicht gebracht werden kann. Dabei stehen besonders Konflikte mit den grundrechtlichen Garantien des Völkerrechts, wie auch den WTO-Abkommen oder den bilateralen Verträgen mit der Europäischen Union im Zentrum.

Grundsatzfrage

Wenn auch gerade hochaktuell, ist diese Diskussion keineswegs neu. Das Verhältnis von Volksinitiativen zum Völkerrecht ist ein Aspekt des grossen Themenkomplexes Landesrecht und Völkerrecht, welcher von den Bundesbehörden seit Jahren konstant beobachtet und kommentiert wird.³

Neues altes Problem

Zugespitzt hat sich das Problem aufgrund von zwei parallel verlaufenen Entwicklungen: Zum einen haben die für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen quantitativ und qualitativ stark zugenommen.⁴ Zum anderen haben sich das politische Umfeld und die diesbezügliche Praxis der Volksrechte wesentlich verändert. Volksinitiativen werden heute vermehrt von politischen Parteien lanciert oder wesentlich unterstützt.

Zunahme völkerrechtlicher Verpflichtungen

¹ So beispielsweise Kommentare im Internetforum der amerikanischen Fernsehsendung "The Daily Show" von John Stuart. Abrufbar unter: <http://forums.thedailyshow.com>.

² Presseschau der Reaktionen aus dem Ausland abrufbar unter: <http://www.gfsbern.ch/Blog>; und auf www.swissinfo.ch.

³ Bereits im Jahr 1954 nahm der Bundesrat im Bericht über die Rheinau-Initiative von 1954 Bezug auf staatsvertragliche Verpflichtungen der Schweiz. Damals waren seiner Meinung nach diese Verpflichtungen trotz Kollision mit der Initiative zweitrangig. Zwanzig Jahre später äusserte er sich in der Botschaft zu der Initiative der Nationalen Aktion über das Staatsvertragsreferendum im gegenteiligen Sinn: "Eine Initiative [...], deren Annahme zum einseitigen Bruch beliebiger, die Schweiz bindender Staatsverträge führen könnte, wäre klar völkerrechtsverletzend. Der Kleinstaat Schweiz hat aber an der Einhaltung des Völkerrechts und an der Erhaltung einer internationalen Ethik und Moral ein überragendes Interesse. Es wäre zutiefst bedauerlich, wenn er sich aus freien Stücken unter die Rechtsbrecher reihen wollte". Siehe Botschaft des Bundesrates zur Eidgenössischen Volksinitiative "Schutz der Stromlandschaft und Verleihung Rheinau", BBl 1954 I 721; Botschaft zu der Initiative der Nationalen Aktion über das Staatsvertragsreferendum, BBl 1974 II 1133; VPB 53.54: Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht vom 26. April 1989.

⁴ Giovanni Biaggini zählt den Beitritt zur EMRK (1974), den Beitritt zu den beiden UNO-Menschenrechtspakten (1992), wie auch die Verträge der Schweiz mit der Europäischen Union als einschneidende Etappen auf. Biaggini, 2010: 331.

Dieselben Parteien haben zwar Einsitz in der Regierung, damit bereits Zugang zum politischen System, versuchen aber durch Volksinitiativen gezielt Stimmung zu machen, ihre Anhänger zu mobilisieren und dadurch Regierung und Parlament unter Druck zu setzen.⁵ Die Volksinitiative bietet das ideale Mittel, mit Hilfe medialer Unterstützung Themen für die Bürger/innen sichtbar zu besetzen. Einfach gesagt: Sie ist ein Werbeinstrument geworden. Die zunehmende politische Polarisierung unterstützt diese Entwicklung nur.⁶

Diese Entwicklungen begleitend, liess der Bundesrat verschiedene Berichte über das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht ausarbeiten. Der letzte erschien im März 2010.⁷ Er befasste sich unter anderem auch mit völkerrechtswidrigen Volksinitiativen und nannte diesbezügliche Lösungsvorschläge, dies jedoch nur in aufzählender Form und ohne Bezugnahme auf eine favorisierte Lösung. Kritik folgte zugleich: Die NZZ schrieb beispielsweise, die Ausführungen wären ein gutes Lehrbuch für jeden Jusstudenten, aber der wichtigsten Frage nach einer Disziplinierung von Gesetzgeber und Volk sei man aus dem Weg gegangen.⁸

Gleichzeitig befassten sich in den letzten Jahren zahlreiche Parlamentarier aus dem ganzen politischen Spektrum mit dieser Problematik und versuchten mit verschiedenen Vorstössen auf den Prozess der Lösungsfindung einzuwirken.⁹ Der Bericht des Bundesrates vom letzten Jahr schien auch ihnen nicht genügend weit zu gehen und so wurden das EJPD, das EDA und die Bundeskanzlei mit der Ausarbeitung eines Zusatzberichts beauftragt, der sich explizit mit der Problematik völkerrechtswidrigen Volksinitiativen befassen soll. Der Bericht wurde erst auf Ende 2010 angekündigt, verzögerte sich jedoch und wurde nun Ende März 2011 veröffentlicht. Alle noch hängigen parlamentarischen Vorstösse zu dieser Thematik wurden bisweilen sistiert und werden in den kommenden Wochen wieder aufgenommen.

⁵ Biaggini 2010: 331.

⁶ Vgl. Nobs 2006: 43-52 zu den verschiedenen Funktionen der Volksinitiative.

⁷ Bericht des Bundesrates über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 5. März 2010 in Erfüllung des Postulats 07.3764 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. Oktober 2007 und des Postulats 08.3765 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, BBl 2010 2263.

⁸ Siehe dazu der Kommentar von Schoch, *Der Konflikt kleingeredet*, NZZ vom 10. März 2010, und Schoch, *Völkerrecht und Landesrecht im Widerstreit*, NZZ, März 2010. Etwas weniger kritisch: *Strengere Kriterien für Volksinitiativen*, Tages Anzeiger vom 9. März 2010.

⁹ Bereits im Jahr 1995 reichte Hanspeter Seiler eine Parlamentarische Initiative (95.411) über die Überprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen ein. Eine Auswahl weiterer Vorstösse waren die Parlamentarische Initiative 07.477 "Gültigkeit von Volksinitiativen" vom 5. Oktober 2007, eingereicht von Daniel Vischer; die Interpellation 09.4278 "Internationales Recht raubt die Handlungssouveränität der Schweiz" vom 11. Dezember 2009 der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; die Parlamentarische Initiative 09.466 "Definition des zwingenden Völkerrechts" vom 12. Juni 2009, ebenso von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; das Postulat 09.3118 "Mehr Transparenz zur Stärkung der Volksrechte" vom 17. März 2009, eingereicht durch Bea Heim; die Parlamentarische Initiative 10.494 "Volksinitiativen und Völkerrecht" vom 1. Oktober 2010, eingereicht von Viola Amherd, das Postulat 10.3885 "Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative vor der Unterschriftensammlung" vom 21. Oktober 2010, eingereicht durch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates; oder die Fragen 10.5351 "Lehren aus der Volksinitiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe" von Barbara Schmid-Federer vom 20. September 2010 und 10.5614 "Grundrechts- und völkerrechtswidrige Volksinitiativen" von Pirmin Bischof vom 13. Dezember 2010.

Wurde diese Diskussion anfänglich noch hinter gezogenen Gardinen der Verwaltung und der Parlamentarischen Kommissionen geführt, hat sie sich spätestens seit dem Auftauchen der Initiative über die Wiedereinführung der Todesstrafe¹⁰ auf eine öffentlich zugängliche Plattform verschoben.¹¹ Nicht nur einzelne Parlamentarier oder Parteien¹², auch Stimmen aus der Wissenschaft und neu gegründete Organisationen wie die Solothurner Landhausversammlung¹³ beschäftigen sich intensiv mit der Idee einer Reform. Die angestrebte Änderung soll mit Hilfe neuer Schranken des Initiativrechts die Grundrechte stärken und das Verhältnis von Volksinitiativen zum internationalen Recht klären.

Breite
Diskussion

foraus hat diese Diskussion mit grossem Interesse aber auch einer gewissen Skepsis beobachtet. Die Diskussion wurde zunehmend dichter, dadurch zugleich auch unübersichtlicher. Verschiedene Akteure präsentierten ihre sehr komplexen und juristisch fein geschliffenen Ideen. Doch bei dieser Diskussion geht es um die Volksrechte. Deshalb ist es wichtig, dass diese Diskussion auch im Volk geführt wird. Dazu muss zuerst einmal Ordnung in den Ideenwettbewerb geschaffen werden. Die hier angestrebte Auslegeordnung der verschiedenen Reformvorschläge soll Unklarheiten beiseite räumen und zu mehr Transparenz führen.

Auslege-
ordnung

Die Ausgangslage ist die Folgende: Heute prüft die Bundesversammlung die Gültigkeit einer Volksinitiative nach deren Zustandekommen durch 100'000 Unterschriften stimmberechtigter Bürger/-innen. Die einzige materielle (inhaltliche) Schranke ist dabei das zwingende Völkerrecht.¹⁴

Ausgangs-
lage

Die verschiedenen Vorschläge setzten an unterschiedlichen Stellen des Prozesses einer Volksinitiative an und übersehen teilweise den Reflex, den gewisse Änderungen auf andere Stellen des Verfahrens haben. Wir möchten deshalb die verschiedenen Vorschläge zuerst einzeln vorstellen und sie danach in ein Verhältnis zueinander setzten. Zur Veranschaulichung bedienen wir uns dabei einer Art Baukastensystem. Der Baukasten soll aus drei Komponenten bestehen, denn bei jedem Vorschlag müssen drei Punkte getrennt voneinander untersucht werden: Welche Institution ("Wer") darf zu welchem Zeitpunkt ("Wann") mit welchen Instrumenten ("Wie") in den Entstehungsprozess einer Volksinitiative eingreifen. Für alle drei Fragen gibt es verschiedene Optionen. Ist erst ein Überblick gewonnen über diese einzelnen Bausteine, können sie beliebig miteinander kombiniert werden.

Baukasten-
system

¹⁰ "Todesstrafe bei Mord mit sexuellem Missbrauch", Vorprüfung in BBl 2010 5471.

¹¹ Nussbaumer, *Es braucht neue Initiative-Regeln*, Tages Anzeiger vom 26. August 2010. Die Diskussion wird von der NZZ, wie auch vom Tages Anzeiger abgebildet und kommentiert.

¹² Im Sommer 2010 kündigte die AUNS eine Volksinitiative an, welche das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der Bundesverfassung neu und unmissverständlich festhalten solle. Nach dem Initiativtext ist das Völkerrecht zweitrangig. Schwander will Landesrecht über allem anderen, Tages Anzeiger vom 10. Juni 2010.

¹³ Gegründet und unterstützt von 22 Organisationen, versammelten sich am 29. Mai 2010 erstmals über 200 Personen aus der ganzen Schweiz in Solothurn. Die Versammlung hat zum Ziel, die Grundrechte als Pfeiler der Direkten Demokratie zu stärken. Im März 2011 fand bereits die 3. Solothurner Landhausversammlung statt.

¹⁴ Art. 139 Abs. 3 der neuen Bundesverfassung. Dazu näher hinten (4.1).

Das erste Kapitel beginnt mit einem historischen Aufriss. Dieser soll zunächst aufzeigen, wie sich das Instrument der Volksinitiative seit seiner Entstehung entwickelt hat und wie dabei die Politik und das Volk mit grund- und völkerrechtskritischen Volksinitiativen verfahren sind. Dieses Vorwissen ist insofern wichtig, als es die Bedeutung der aktuellen Diskussion innerhalb des historischen Kontextes aufzeigt. In der Folge werden anhand des erwähnten Baukastensystems die verschiedenen Reformvorschläge aufgezeigt und kurz bewertet. Als erstes wird aufgezeigt, welche Instrumente zur Verfügung stehen, um Volksinitiativen für ungültig erklären zu können, die gegen Völkerrecht, besonders gegen völkerrechtlich garantierte Grundrechte, verstossen (Kapitel 3). Unter den bisher erfolgten Vorschlägen lassen sich drei Gruppen von Lösungsansätzen erkennen: Die Einführung einer Art Ewigkeitsklausel, die Aufwertung des Rechtes auf eine unverfälschte Stimmabgabe und die Einführung eines erschwerten Verfahrens. In der Folge werden die verschiedenen Möglichkeiten des Zeitpunktes (Kapitel 4) und der eingreifenden Institution (Kapitel 5) vorgestellt. Anschliessend folgt die eigentliche Kür dieses Papiers: Es werden drei Lösungskombinationen favorisiert (Kapitel 6) und anhand einer Untersuchung der politischen Machbarkeit bewertet (Kapitel 7).

Die Autoren/innen bedanken sich für die zahlreichen Inputs und konstruktiven Rückmeldungen bei Simon Häfeli, Guillaume Lammers und Stefan Schlegel.

2 DIE ENTWICKLUNG DER VOLKSRECHTE IN DER SCHWEIZ

2.1 ENTWICKLUNG VOR 1848

Die Beteiligung des Volkes an der Staatsführung lässt sich nach Andreas Suter auf zwei Traditionsstränge zurückführen, die Landsgemeinde und die Ideen der französischen Revolution. Ersterer beruht auf dem Gedanken eines verschworenen, geschichtlich auserkorenen Kollektivs, letzterer auf der individuellen Freiheit und Gleichheit aller Menschen.¹⁵

Ausgangs-
lage

Prägend für das System der alten Eidgenossenschaft war die Ungleichheit der Stände. Nur auf Gemeindeebene wurde den Untertanengebieten die Selbstverwaltung zugestanden. Diese Autonomie wurde jedoch durch Anbauzwang oder Wirtschaftsverbote zusehends beschränkt. Parallel zu dieser Entwicklung schloss sich der Kreis der an der Staatsführung Mitwirkungsberechtigten. In den aristokratischen Ständen grenzte sich der Adel ab, und in den Landsgemeindekantonen wurden neue Landsleute nur noch zurückhaltend aufgenommen.¹⁶ In letzteren herrschte zudem ein wilder Stimmen- und Ämterkauf.¹⁷

Alte Eidge-
nossenschaft

Die politische Klasse hatte sich damit selbst diskreditiert, und sie glich in den Worten des englischen Gesandten Stanyan einer auf die Spitze gestellten Pyramide, die beim kleinsten Windstoss umfallen müsste.¹⁸ Diesen Windstoss brachten die französischen Truppen 1797. Mit ihnen hielten auch die Ideen der französischen Revolution Einzug auf das Gebiet der Eidgenossenschaft. Tatsächlich aber zweifelten sowohl die französischen als auch die helvetischen Revolutionäre an der Urteilskraft des zeitgenössischen Durchschnittsbürgers. Das Volk sei unfähig, Gesetze und Gesetzesvorlagen richtig zu beurteilen, es fehle dazu an der notwendigen allgemeinen und speziellen Bildung.¹⁹ So statuierte die erste helvetische Verfassung in ihrem zweiten Hauptgrundsatz: "L'universalité des citoyens est le souverain. [...] La forme de gouvernement, quelles modifications qu'elle puisse réprover, sera toujours une démocratie représentative."²⁰ Diese repräsentative Demokratie war eine Abkehr vom rousseauschen Ideal, wonach die Versammlung gleicher Bürger die *volonté générale* feststellt. Das Prinzip der Volkssouveränität diente letztlich nur dazu, die Macht der Repräsentanten zu legitimieren.²¹

Helvetik

In der Mediationsakte wurde die von Napoleon eingeführte Gleichheit der Stände teilweise wieder rückgängig gemacht. Wichtige Errungenschaften der helvetischen Revolution von 1798 blieben aber bestehen: die Abschaffung der Untertanenverhältnisse, die persönlichen Freiheitsrechte, das allgemeine schwei-

Mediation
(1803-1813)

¹⁵ Suter, *Wie sich die "Demokrätler" durchsetzten*, NZZ vom 12. Oktober 2002.

¹⁶ Diethelm 1939: 109-113.

¹⁷ Diethelm 1939: 110 f., nach Jean Jacques Cart: "Tout y (dans les landsgemeinde) étoit mis ouvertement et publiquement à l'enchère (Auktion); [...] Or, un peuple qui se vend chaque mois de Mai, est-il bien libre?"

¹⁸ Diethelm 1939: 115.

¹⁹ Diethelm 1939: 73.

²⁰ Art. 2 der Ersten Verfassung der Helvetischen Republik vom 12. April 1798, abrufbar im Internet: www.verfassungen.de.

²¹ Diethelm 1939: 121, 123.

zerische Bürgerrecht, die Rechtsgleichheit, die Niederlassungs-, Verkehrs-, Handels- sowie die Gewerbefreiheit.²² Wie wenig diese Ideen aber konsolidiert waren, zeigte sich nach dem Abzug der französischen Truppen 1813, als einige (Landsgemeinde!)-Kantone prompt versuchten, ihre ehemaligen Untertanengebiete zurückzuerobern.²³

Die Bundesakte von 1815 bestimmte, dass die neuen Kantone erhalten bleiben und auch, dass "der Genuss der politischen Rechte nie das ausschliessliche Privilegium einer Klasse der Kantonsbürger sein" dürfe.²⁴ Alle Kantone machten aber von der Möglichkeit einer Abstufung der Bürgerrechte Gebrauch.²⁵ Die Aristokratie aus Stadt- und Landkantone baute zudem in den Gebieten, die nicht selbständige Kantone geworden waren, ihre Vorherrschaft weiter aus. Der Funke der französischen Revolution war jedoch nicht erloschen, vielmehr einte das Erstarken der Aristokratie die regenerativen Kräfte, die sich gegen die Rückkehr zum Ancien Régime stellten.²⁶

Restauration
(1815-1830)

Diese Kräfte führten ab den 1830ern freiheitliche Verfassungen auf dem Grundsatz der Volkssouveränität mit obligatorischem Verfassungsreferendum und repräsentativer Demokratie ein.²⁷ Nichtsdestoweniger war die liberale Führungsschicht mehr an der Verwirklichung liberaler als demokratischer Forderungen interessiert. Die Volkssouveränität blieb jedoch ein unverzichtbarer politischer Kampfbegriff.²⁸ Während sich die Landsgemeindekantone immer mehr den Stadtkantonen anglichen (Machtkonzentration in einem Grosse, ev. auch Kleinen Rat),²⁹ wurde das Repräsentationsprinzip zuerst in ehemaligen Untertanengebieten durchbrochen, nämlich durch ein Veto-Recht des Volkes anfangs in Basel-Landschaft und später in St. Gallen.³⁰

Regeneration
(1830-1848)

Der konservative Umschwung ab den frühen 1840ern³¹ führte paradoxerweise zu einer weiteren Stärkung der Volksrechte, da die Konservativen auf die Unterstützung der Stimmbürger zählten.³² So wurde der Grosse Rat in Zürich nunmehr vom gesamten Volk gewählt und damit vom Regenten zum Regierten.³³ Auch in Luzern hatten die Konservativen Erfolg, neben dem Referendum wurde das alljährlich zulässige Recht auf Ergreifung einer Initiative auf Verfassungsrevision mit Einsetzung eines Verfassungsrats sowie ein Vetorecht gegen Gesetze errungen. Im Sinne eines "Staatsvertragsreferendums" wurden auch

Konservative
Gegen-
reaktion

²² Häfelin/Haller/Keller 2008, N 38.

²³ Suter, *Wie sich die «Demokrätler» durchsetzten*, NZZ vom 12. Oktober 2002.

²⁴ Vgl. §§ 1 und 7 des Bundesvertrages vom 7. August 1815, abrufbar im Internet: www.verfassungen.de.

²⁵ Diethelm 1939: 157.

²⁶ Diethelm 1939: 131 f.

²⁷ Häfelin/Haller/Keller 2008, N 45. Eine Revision des Bundesvertrages von 1815 in ihrem Sinne scheiterte aber, vgl. Diethelm 1939: 147 f. und Häfelin/Haller/Keller 2008, N 46.

²⁸ Kölz 1992: 303.

²⁹ Diethelm 1939: 134.

³⁰ Diethelm 1939: 134; Kölz 1992: 318.

³¹ Diese Konservativen sind nicht mit den Vertretern des Ancien Régimes der Vor-Helvetik gleichzustellen; Liberale und Konservative entstammen nun beide der Bürgerschicht, der Adel war keine dominierende politische Kraft mehr.

³² Diethelm 1939: 138.

³³ Diethelm 1939: 141.

allfällige Änderungen des Bundesvertrags von der Zustimmung des Volkes abhängig gemacht.³⁴

2.2 ENTWICKLUNG 1848-1874

Die erste Bundesverfassung der Schweiz von 1848 war keine Neuauflage des Bundesvertrags, sondern ein normativ eigenständiges Gebilde.³⁵ Die eidgenössische Tagsatzung operierte jedoch nicht im luftleeren Raum, sondern konnte auf die reiche Verfassungsgeschichte der damals 25 Kantone zurückgreifen. Um "möglichen Revolutionen vorzubeugen", sollten fünf Kantone oder 10'000 Bürger die Revision der Verfassung verlangen können. In der endgültigen Fassung wurde dieses Recht 50'000 Bürgern, nicht jedoch den Kantonen zugestanden.³⁶ Die Art. 111-114 unterschieden fortan noch nicht zwischen Teil- und Totalrevision. Ein Antrag auf Schaffung einer Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung wurde in der Tagsatzung auch gar nicht gestellt,³⁷ entsprechend war dieses Instrument in der ersten Schweizer Bundesverfassung wohl nicht vorgesehen.³⁸

Keine Teilrevision der Verfassung

2.3 ENTWICKLUNG 1874-1891

Auch die revidierte Verfassung von 1874 unterschied noch nicht zwischen Teil- und Totalrevision: "Die Bundesverfassung kann jederzeit revidiert werden" (Art. 118). Der zum Freisinn gehörige "Schweizer Volksverein"³⁹ wollte nun das Recht der Partialrevision mittels eines Präzedenzfalles - der Banknoten-Initiative von 1879 - durchsetzen. Nach Ansicht des Bundesrats war jedoch eine ausformulierte Initiative "konstitutionell unstatthaft"⁴⁰; nur das Parlament sei befugt, einzelne Bestimmungen der Verfassung zu ändern. Die ausformulierte Banknoten-Initiative wurde deshalb abgeändert und als inhaltsleere Totalrevision dem Volk vorgelegt⁴¹ und von diesem abgelehnt.⁴²

Das Thema Teilrevision war damit aber lanciert. Eine nationalrätliche Motion aus konservativ-katholischen Kreisen vom 6. Juni 1884⁴³ bereitete die Grundlage für eine erste Botschaft vom Juli 1890. Der Bundesrat beharrte auf dem Standpunkt, dass eine inhaltlich ausgestaltete Initiative mit dem "bundesstaatlichen Organismus" der Schweiz nicht vereinbar sei.⁴⁴ Konsequenterweise sah

Anregung vs. ausgearbeiteter Entwurf

³⁴ Kölz 1992: 426 f., vgl. §§ 28-33 (Verfassungsreferendum und -änderung), § 34 (Änderung des schweizerischen Bundesvertrags), §§ 35-38 (Vetorecht u.a. gegen Gesetze) der Luzerner Verfassung vom 1. Mai 1841, abrufbar im Internet: www.verfassungen.de. Der Ausbau der Volksrechte auf kantonaler Stufe brach nach der Gründung des Schweizerischen Bundesstaates keineswegs ab, vgl. Diethelm 1939: 143-147.

³⁵ Häfelin/Haller/Keller 2008 sprechen von "originärer Verfassungsgebung", N 49.

³⁶ Kölz 1992: 602, vgl. Art. 113 BV 1848, abrufbar im Internet: www.verfassungen.de.

³⁷ Kölz 1992: 603.

³⁸ Eine Debatte darüber fand jedoch nie statt, denn bis 1874 wurde das Instrument der Volksinitiative nie genutzt.

³⁹ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 50.

⁴⁰ BBl 1880 III 595: 599.

⁴¹ BBl 1880 III 693: 695, die Abstimmungsfrage lautete: "Soll eine Revision der Bundesverfassung stattfinden?"

⁴² BBl 1880 IV 499.

⁴³ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 70; BBl 1890 III 455: 458.

⁴⁴ BBl 1890 III 455: 466. Der Bundesrat stiess sich an der Möglichkeit, dass ohne Mitspracherecht der Kantone in deren Kompetenzen eingegriffen werden könnte.

der von ihm vorgeschlagene Art. 121 – quasi als Kompromiss zwischen ausformulierter Teil- und der Totalrevision – die Möglichkeit einer Teilrevision in der Form der allgemeinen Anregung vor.⁴⁵ Der konservativ dominierte Ständerat befürwortete hingegen einen weiter gehenden Ausbau der Volksrechte und fügte der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung noch die des ausgearbeiteten Entwurfs hinzu.⁴⁶ Gleichzeitig wurde als Korrektiv für dieses radikale Volksrecht die Möglichkeit des direkten Gegenvorschlags geschaffen.⁴⁷ Diese umfassende Neuregelung des Initiativrechts wurde Volk und Ständen vorgelegt und von diesen am 5. Juli 1891 mit deutlichem Mehr angenommen.⁴⁸ Ausschlaggebend waren die katholisch-konservativen Kantone.⁴⁹ Damit wurde das Initiativrecht auf Teilrevision der Bundesverfassung, wie es heute noch besteht, verfassungsrechtliche Wirklichkeit.

In den folgenden Abschnitten wird der Schwerpunkt auf Initiativbegehren auf Partialrevision der Bundesverfassung in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs gelegt.

2.4 ENTWICKLUNG SEIT 1891

Seit seiner Entstehung wurde das Volksrecht auf Partialrevision der Verfassung nur einmal inhaltlich geändert: Bei der Erhöhung der Unterschriftenzahl von 50'000 auf 100'000 im Jahr 1977⁵⁰ ging es in erster Linie um eine Begrenzung der Initiativenflut.⁵¹ Aber auch die mit der Einführung des Frauenstimmrechts einhergehende Verdoppelung des Stimmvolkes dürfte mit eine Rolle gespielt haben.⁵² Sowohl bei der Einführung der Teilrevisions-Initiative 1891 als auch bei ihrer Anpassung 1977 wurde, soweit ersichtlich, nicht ernsthaft über die Einführung materieller Schranken für das Initiativrecht diskutiert.⁵³

Inhaltliche
Entwicklung

Seit 1893 bis Ende 2010 sind insgesamt 377 Volksinitiativen eingereicht worden, allein 22 davon seit 2009. Dies entspricht einem Schnitt von 10 Initiativen pro Jahr. Demgegenüber wurden von 1891 bis 2008 etwas über 3 Initiativen jährlich eingereicht. Diese starke Zunahme der Einreichungen kontrastiert mit einer in jüngerer Zeit gleichbleibenden Zahl von Initiativen, die die Hürde der 100'000 Unterschriften meistern und infolge dem Stimmvolk vorgelegt werden. Von 1893 bis 1940 kamen 48 Volksinitiativen zustande, in den darauf folgenden fünfzig Jahren waren es bereits deren 139. Eine Betrachtung der jüngeren Dekaden (47 Initiativen 1971–1980; 43 Initiativen 1981–1990; 53 Initiativen 1991–2000 und 41 Initiativen 2001–2010) macht aber deutlich, dass es in den letzten 40 Jahren keine tendenzielle Zunahme der Urnengänge gab. Dies er-

Quantitative
Entwicklung

⁴⁵ BBl 1890 III 455: 472. Die konkrete Umsetzung läge damit vollständig in den Händen des Parlaments.

⁴⁶ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 70 f.

⁴⁷ Hangartner 2008: N 3.

⁴⁸ BBl 1891 IV 1: Volk 60.3 %, Stände 16 + 4/2.

⁴⁹ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 72.

⁵⁰ BBl 1977 III 837: 841.

⁵¹ BBl 1975 II 129: 136 f.

⁵² BBl 1975 II 129: 131 und 138.

⁵³ Vgl. jedoch BBl 1975 II 129: 144, wo diesbezüglich auf die Verfassungsrevision verwiesen wird.

staunt umso mehr, als die wahlberechtigte Bevölkerung der Schweiz (inkl. Auslandschweizer) in dieser Zeit um 20% zunahm.⁵⁴

2.5 KURZDARSTELLUNG PROBLEMATISCHER VOLKSBEGEHREN SEIT 1879

Im Folgenden soll der Fokus auf zustande gekommenen, aber menschenrechtlich und rechtsstaatlich problematischen Volksbegehren liegen. Im Hinblick auf die Untersuchungen im Teil 6 werden auch die Alpeninitiative und die 1:12-Initiative berücksichtigt, die zwar eine umwelt- resp. sozialpolitische Zielsetzung haben, die Grundrechte aber dennoch tangieren.

Vor Einführung der Initiative auf Teilrevision der Verfassung waren inhaltlich konkretisierte Begehren nur auf dem Wege der Petition zulässig. Eine solche auf *Wiedereinführung der Todesstrafe* wurde vom Parlament 1879 aufgenommen, von einer Mehrheit aus der konservativen und der liberalen Mitte⁵⁵ als Verfassungsänderung verabschiedet und infolge von Volk und Ständen angenommen (Volk 53 %, Stände 13 + 4/2).⁵⁶ Infolge wurden neun zivile Hinrichtungen vollzogen, und zwar abgesehen von einem Fall alle in der Inner-schweiz.⁵⁷ Mit der Verabschiedung eines eidgenössischen Strafgesetzbuches in der Volksabstimmung vom 3. Juli 1938⁵⁸ wurde die Todesstrafe schweizweit abgeschafft⁵⁹ (Volk 53.5 %, Stände 11 + 3/2). Seither wurde nur zweimal eine Initiative auf Wiedereinführung dieser Strafe eingereicht, beide Male erfolglos ("Wiedereinführung der Todesstrafe für Personen die mit Drogen handeln" von 1983 – gescheitert im Sammelstadium⁶⁰; "Todesstrafe bei Mord mit sexuellem Missbrauch" von 2010,⁶¹ – zurückgezogen von den Initianten⁶²).

Todesstrafe

Die erste Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung verlangte die Einführung des *Schächtverbots*.⁶³ Treibende Kräfte waren die Tierschutzvereine. Sie distanzieren sich von antisemitischen Tendenzen, hatten jedoch nach neuerer Forschung durchaus auf dem latenten Antisemitismus der Bevölkerung gebaut.⁶⁴ Die Initiative wurde vom Parlament zur Ablehnung empfohlen, von Volk und Ständen jedoch angenommen. (Volk 60%, Stände 10 + 3/2).⁶⁵

Schächt-
verbot

Der Landesgeneralstreik von 1918 liess den Ruf nach einem verstärkten Staatsschutz laut werden. Die *Schutzhaft-Initiative* von 1919 richtete sich gegen

Schutzhaft
für
Sozialisten

⁵⁴ Quelle: Bundesamt für Statistik.

⁵⁵ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 48.

⁵⁶ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 48; BBI 1879 I 281; BBI 1879 I 685.

⁵⁷ Suter 1997: 52.

⁵⁸ BBI 1938 II 548.

⁵⁹ So betonte der Bundesrat in seiner Botschaft: "Wir lehnen die Todesstrafe ab, weil sie eine rohe, ein feineres Empfinden verletzende Strafart ist, weil mit ihrem Vollzug nicht nur ein Verbrecher, sondern unter Umständen auch ein besserungsfähiger Mensch vernichtet wird, weil sie dem Erziehungszweck der Strafe nicht Rechnung trägt und weil sie kein unentbehrliches Mittel in der Verbrechensbekämpfung ist (BBI 1918 IV 1: 13)."

⁶⁰ BBI 1985 I 1252.

⁶¹ BBI 2010 5471.

⁶² *Todesstrafe-Initiative vom Komitee zurückgezogen*, NZZ vom 28. August 2010.

⁶³ BBI 1893 III 745.

⁶⁴ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 76 f.

⁶⁵ BBI 1893 IV 399.

Volksverhetzer, die "die innere Sicherheit des Landes gefährden".⁶⁶ Vom Bundesrat wurde sie als zu einschneidender Eingriff in die Freiheit der Bürger abgelehnt. Er stützte sich dabei auf die verfassungsmässigen Grundrechte, da diese Rechte zu dieser Zeit noch nicht Eingang in internationale Verträge gefunden hatten.⁶⁷ Nachdem der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates bereits abgelehnt worden war, war die Versenkung der Initiative mit nur 11% Zustimmung (0 Stände) eine Formalität.⁶⁸ Noch im Abstimmungskampf bezog jedoch die NZZ Stellung gegen die revolutionären Allüren der sozialistisch-kommunistischen Partei, die mittels der Gewalt der Demokratie zu zähmen seien.⁶⁹

Nicht auf eine Teil-, sondern auf eine Totalrevision der Verfassung zielte die "*Frontisteninitiative*" von 1934. Sie war der Versuch, auf direktdemokratischem Weg eine nationalistische, autoritäre und berufsständische Staatsordnung einzuführen.⁷⁰ Die Natur der Volksinitiative als Möglichkeit einer legalen Revolution⁷¹ tritt hier deutlich hervor. Die Unterstützer der Initiative aus liberalen, katholischen und frontistischen Kreisen war sich jedoch über den Inhalt der revidierten Verfassung uneins. Die Initiative war letztlich chancenlos (Volk 28%, Stände 2 + 2/2),⁷² erreichte in den katholischen Ständen jedoch eine knappe Mehrheit.⁷³

Frontisten-
Initiative

Ebenfalls aus dem Jahr 1934 und ebenfalls aus faschistischen Kreisen stammt die Volksinitiative zum *Verbot der Freimaurerei* (Ordensverbot).⁷⁴ Neben den Frontisten wurde sie nur vom Landesring der Unabhängigen unterstützt. Mit dem Angriff gegen die Freimaurer versuchten die Frontisten, eine erste Bresche in die freiheitliche Grundordnung der Schweiz zu schlagen.⁷⁵ Die Initiative wurde jedoch deutlich abgelehnt (Volk 31 %, Stände 1).⁷⁶

Ordens-
verbot

In den späten 60er und in den 70er Jahren wurden insgesamt 5 Überfremdungsinitiativen lanciert. Das Komitee der *ersten Initiative* von 1965 konnte der Bundesrat noch durch ein dickes Massnahmepaket zum Rückzug bewegen.⁷⁷ Zur Abstimmung kam die zweite, nach ihrem Urheber als "*Schwarzenbachinitiative*" bekannte Überfremdungsinitiative. Sie verlangte eine Plafonierung der Zahl der Ausländer in der Schweiz. Der Bundesrat begründete seine ablehnen-

Über-
fremdung
1965-1977

⁶⁶ BBl 1919 V 651: "Der Bund hat die Pflicht, Schweizerbürger, die die innere Sicherheit des Landes gefährden, unverzüglich in Schutzhaft zu nehmen."

⁶⁷ BBl 1920 IV 213: 215: "Der Schweizerbürger hat politische Rechte, die er ausüben darf und soll. Zur Ausübung dieser Rechte darf er die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Redefreiheit, die Pressfreiheit, die Versammlungsfreiheit in Anspruch nehmen. Unsere demokratische Überlieferung, errungen in Freiheitsbewegungen, auf die wir heute noch stolz sind, will nichts wissen von einer Beschränkung dieser Freiheiten, soweit solche Schranken nicht durch das allgemeine Strafrecht gesetzt sind."

⁶⁸ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 144 f.

⁶⁹ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 145.

⁷⁰ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 180.

⁷¹ Zum Ausdruck s. Kölz 1992: 603.

⁷² BBl 1935 II 35.

⁷³ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 180 f.

⁷⁴ BBl 1934 III 856.

⁷⁵ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 182.

⁷⁶ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 181.

⁷⁷ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 303.

de Haltung vor allem mit wirtschaftlichen Erwägungen.⁷⁸ Trotz nur marginaler Unterstützung durch die politischen Akteure erreichte die Initiative 1970 bei einer Stimmbeteiligung von 75% einen Ja-Anteil von 46% (Kantone: 6 + 2/2).⁷⁹ Eine *dritte*, Ende 1971 lancierte *Initiative* ging inhaltlich noch weiter. Der Bundesrat verurteilte sie als "im Widerspruch zur Schweizerischen Rechtsauffassung" stehend.⁸⁰ Neu zog er neben wirtschaftlichen Nachteilen auch die möglichen Auswirkungen auf die Aussenbeziehung in Erwägung. Die Schweiz wäre europäisch isoliert und könnte verschiedenen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen.⁸¹ Die 3. Überfremdungsinitiative scheiterte Ende 1974 bei einer ähnlich hohen Stimmbeteiligung überraschend deutlich (Volk 34%, Stände 0).⁸² Mit eine Rolle gespielt haben dürfte die Intensive Gegenkampagne.⁸³ Noch vor der Abstimmung über die 3. Überfremdungsinitiative wurden im März 1974 die 4. und die 5. *derartige Initiative* eingereicht. Die 4. hatte u.a. wieder eine Plafonierung der Ausländerzahl zum Ziel, während die 5. die Zahl der Einbürgerungen begrenzen wollte. Gegen die 4. Vorlage führte der Bundesrat wiederum aussenpolitische Argumente ins Feld.⁸⁴ Die 5. Vorlage taxierte er als "unmenschlich".⁸⁵ Beide Vorlagen wurden gleichzeitig zur Abstimmung gebracht und scheiterten deutlich (Volk 30%, Stände 0, resp. Volk 34%, Stände 0).⁸⁶

Die Volksinitiative "*für die Begrenzung der Einwanderung*" von 1983⁸⁷ trug den Plafonierungsgedanken in die 80er Jahre. Wiederum warnte der Bundesrat vor mögliche aussenpolitische Friktionen. Insbesondere würden die völkerrechtliche Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihr Wille zur Einhaltung internationaler Verträge in Frage gestellt.⁸⁸ Die Initiative wurde von allen Parteien und den Wirtschaftsdachverbänden abgelehnt und scheiterte klar (Volk 33%, Stände 0).⁸⁹

Über-
fremdung
1983-1988

Die Volksinitiative "*zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr*" des Vereins Alpeninitiative vom 17. April 1989 forderte die Verlagerung des alpenquerenden Transitverkehrs auf die Schiene innert 10 Jahren, um den Alpenraum vor schädlichen Auswirkungen zu schützen. Auch sollten keine neuen Transitstrassen gebaut werden.⁹⁰ Nach Ansicht des Bundesrates kollidierte die Initiative mit bilateralen und multilateralen Verkehrs- und Handelsabkommen und versties gegen das Prinzip der Nicht-Diskriminierung gegenüber Auslän-

Alpen-
initiative

⁷⁸ BBl 1969 II 1044: 1058-1062.

⁷⁹ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 303 f.

⁸⁰ BBl 1974 I 190: 209.

⁸¹ BBl 1974 I 190: 211 f.

⁸² Linder/Bolliger/Rielle 2010: 330.

⁸³ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 330.

⁸⁴ BBl 1976 I 1337: 1358 f.: "Die Kündigung der erwähnten bilateralen Verträge und Abkommen, die Geltendmachung der Vorbehalte in den zitierten multilateralen Abkommen der OECD und der EFTA sowie der Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention würden sich auf unsere Beziehung zum Ausland sehr nachteilig auswirken. Zudem können wir nicht darüber hinweg sehen, dass dieses Vorgehen unweigerlich sehr ernste Folgen für die 300 000 Auslandschweizer haben müsste.[...]"

⁸⁵ BBl 1976 I 1373 S. 1379.

⁸⁶ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 355.

⁸⁷ BBl 1983 III 990.

⁸⁸ BBl 1988 I 589: 607.

⁸⁹ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 460.

⁹⁰ BBl 1989 I 1487

dern.⁹¹ Auch tangierte sie den Grundsatz der freien Verkehrsmittelwahl und damit indirekt die Handels- und Gewerbefreiheit. Die Abstimmungsparolen folgten dem klassischen links-rechts-Schema. Links überwog, und die Initiative wurde am 20. Februar 1994 angenommen (Volk 51.9 %, Stände 13 + 6/2). Die Annahme der faktisch für den EU-Transitverkehr diskriminierenden Alpeninitiative führte zur Sistierung der Verhandlungen über die Bilateralen Abkommen I. Die Schweiz musste eine EU-Recht-konforme Umsetzung der Alpeninitiative zusichern, um die Verhandlungen nicht zu gefährden.⁹² Die Annahme des Verfassungsartikels über die Schwerverkehrsabgabe⁹³ eröffnete dem Bundesrat die Möglichkeit, die Ziele der Alpeninitiative nicht durch die vorgesehenen (umweltpolizeilichen), sondern durch EU-Recht-kompatible (marktpolitische) Massnahmen zu erreichen. Dieser Ansatz wird durch das Landverkehrsabkommen von 1999 bestätigt, ebenso das Gebot der Nicht-Diskriminierung.⁹⁴ Diese Kompromisslösung führte dazu, dass der der Initiativtext trotz vieler Massnahmen⁹⁵ bis heute nicht vollständig umgesetzt werden konnte, der Bundesrat aber nach wie vor an einer völkerrechtskonformen Umsetzung, etwa mittels der Einführung einer Alpentransit-Börse, arbeitet.⁹⁶

Die SVP-Initiative "*gegen die illegale Einwanderung*", lanciert im März 1992, verfolgte mit der rigorosen Ausschaffung illegaler Einwanderer dasselbe Ziel wie ihr SD-Gegenstück (vgl. 2.6), anerkannte jedoch ausdrücklich das Verbot der Rückschiebung.⁹⁷ Sie wurde deshalb nicht für ungültig erklärt,⁹⁸ scheiterte jedoch nach einem intensiven Abstimmungskampf an der Urne (Volk 46%, Stände 10 + 4/2).⁹⁹

Ein-
wanderung

Eine zweite, gleich gelagerte SVP-Initiative "*gegen Asylrechtsmissbrauch*" von 1999, welche u.a. eine Art Drittstaatenregelung vorsah (Nichteintritt, wenn die Asylsuchenden bereits in einem als sicher bezeichneten Land die Möglichkeit gehabt hätten, ein Asylgesuch einzureichen), stellte sich ausdrücklich unter den Vorbehalt der völkerrechtlichen Verpflichtungen.¹⁰⁰ Trotz breiter Gegnerschaft - alle Parteien ausser die SVP und rechtskonservative Kleinparteien (SD,

Recht auf
Asyl

⁹¹ BBl 1992 II 877: 878, 903 f., 906-908. Zwei dieser Verträge mit der EG, das Transitabkommen und das Abkommen über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr, wurden aber erst *nach* Zustandekommen der Initiative abgeschlossen, vgl. BBl 1992 II 877: 896, 907.

⁹² Ambühl 2001: 510 f.

⁹³ Heute Art. 85 BV, vgl. BBl 1992 II 729 (Botschaft) und 1994 II 696 (Erwahrungsbeschluss), umgesetzt im Schwerverkehrsabgabegesetz.

⁹⁴ Art. 1 Abs. 2 (freie Wahl des Verkehrsträgers) und 3 (Verbot diskriminierender Massnahmen) sowie Art. 40 (Massnahmen seitens der Schweiz) des Landverkehrsabkommens Schweiz-EU; vgl. auch Lendi 2002: N 6.

⁹⁵ Dazu gehören die Verteuerung der Strasse durch die LSWA (BBl 1996 V 521: 523-525, 528, 541, 555) und die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Schiene, etwa durch den Bau der Gotthard- und Lötschberg-Basistunnels im Rahmen der NEAT.

⁹⁶ Motion 07.3523 "Umsetzung der Alpen-Initiative" vom 22. Juni 2007, eingereicht von Bastien Girod; Medienmitteilung des Vereins Alpen-Initiative vom 29. September 2010.

⁹⁷ BBl 1992 II 1318.

⁹⁸ BBl 1994 III 1486: 1501.

⁹⁹ Linder/Bolliger/Rielle 2010: 549.

¹⁰⁰ BBl 1999 3424.

EDU, FPS, Lega)¹⁰¹ – geriet die Abstimmung zu einer Zitterpartie mit historisch knappem Ausgang (Volk 49.9%, Stände 10 + 5/2).¹⁰²

Die *Verwahrungsinitiative* von 1998, lanciert von einem privaten Personenkreis,¹⁰³ verlangte die lebenslange Verwahrung von gefährlichen, nicht therapierbaren Sexual- und Gewaltverbrechern. Obwohl die Initiative nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstösst,¹⁰⁴ sah der Bundesrat Reibungspunkte mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip¹⁰⁵ und rechtsstaatlichen Garantien aus völkerrechtlichen Verträgen.¹⁰⁶ Den "berechtigten Sorgen" der Bevölkerung würde mit einer Revision des Strafgesetzbuches Rechnung getragen und die Initiative selbst zur Ablehnung empfohlen.¹⁰⁷ Nach einem emotionalen Abstimmungskampf wurde die Initiative 2004 deutlich angenommen (Volk 56%, Stände 19 + 5/2). Dies, obwohl die Initiative von allen Parteien ausser der SVP und rechtskonservative Kleinparteien (SD, EDU, FPS, Lega)¹⁰⁸ zur Ablehnung empfohlen worden war. Die Umsetzungsprobleme dieser Initiative äusserten sich in einem mehrjährigen Prozess¹⁰⁹, welcher dennoch nicht zu einer für die Initiantinnen zufriedenstellenden Lösung gelangte.¹¹⁰

Verwahrung

Die SVP-Initiative "*für demokratische Einbürgerungen*" von 2004¹¹¹ verlangte die Endgültigkeit kommunaler Entscheide über Einbürgerungen, also den Ausschluss jeglicher Rechtsmittel gegen einen ablehnenden Einbürgerungsentcheid. Auslöser waren zwei Urteile des Bundesgerichts, die Einbürgerungswilligen den Schutz verfassungsmässiger Verfahrensgarantien gewährten.¹¹² Dies und die berechtigter Sorge, ob die Schweiz nach der Annahme der Initiative ihren Verpflichtungen aus dem Anti-Rassismuskonvention und anderen internationalen Menschenrechtsabkommen noch nachkommen könne,¹¹³ haben Bundesrat und Parlament zur Ablehnung bewogen. An der Urne wurde die Initiative denn auch deutlich verworfen (Volk 36%, Stände 1). Auch hier beschränkte sich der Kreis der unterstützenden Parteien auf die SVP und rechtskonservative Kleinparteien (SD, EDU, FPS, Lega).¹¹⁴

Einbürgerung

Die *Unverjährbarkeits-Initiative* des Vereins "Marche Blanche", ebenfalls aus dem Jahr 2004, verlangte die Unverjährbarkeit der Strafverfolgung und der

Unverjährbarkeit

¹⁰¹ Quelle: Bundesamt für Statistik.

¹⁰² Linder/Bolliger/Rielle 2010: 623 f.

¹⁰³ BBI 1998 4958: 4961.

¹⁰⁴ BBI 2001 3433: 3438 f.

¹⁰⁵ BBI 2001 3433: 3448, 3449 und 3452.

¹⁰⁶ BBI 2001 3433: 3455 f. (Gebot der regelmässigen Haftüberprüfung, Art. 5 Ziff. 4 EMRK); 3456 f. (Garantie eines unabhängigen Richters, Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 14 Abs. 1 IPbPR).

¹⁰⁷ BBI 2001 3433: 3463 f.

¹⁰⁸ Quelle: Bundesamt für Statistik.

¹⁰⁹ Ausführungsbestimmungen zur lebenslangen Verwahrung – Bundesrat setzt Änderungen des Strafgesetzbuches auf den 1. August 2008 in Kraft, Medienmitteilungen des EJPD vom 18. Juni 2008.

¹¹⁰ *Umsetzung der Verwahrungsinitiative*, NZZ vom 19. Juni 2008.

¹¹¹ BBI 2004 2425.

¹¹² BBI 2006 8953: 8964, mit Verweis auf die BGE 129 I 217 und 129 I 232.

¹¹³ BBI 2006 8953: 8959–8962

¹¹⁴ Quelle: Bundesamt für Statistik.

Strafe bei sexuellen und bei pornografischen Straftaten an Kindern vor der Pubertät.¹¹⁵ Der Bundesrat stiess sich an dieser unverhältnismässigen Spezialbehandlung dieser Deliktkategorie,¹¹⁶ anerkannte aber den gesetzgeberischen Handlungsbedarf in einem indirekten Gegenvorschlag.¹¹⁷ Die Initiative wurde neben der SVP nur von rechtskonservativen Kleinparteien (SD, EDU, Lega) unterstützt und in der Abstimmung angenommen (Volk 52%, Stände 16 + 4/2).

Die Initiative "*gegen den Bau von Minaretten*" aus EDU- und SVP-Kreisen von 2007¹¹⁸ baute auf Ängsten der Bevölkerung vor einem militanten Islam. Wie ernst das Begehren von den Bundesbehörden genommen wurde, spiegelt sich in der ausführlichen, 50 Seiten umfassenden Botschaft, die detailliert auf die Unvereinbarkeit der Initiative mit Werten der Bundesverfassung¹¹⁹ und völkerrechtlichen Verpflichtungen¹²⁰ einging. Auf einen Gegenvorschlag wurde verzichtet. Bundesrat und Parlament¹²¹ sowie alle Parteien ausser der SVP und rechtskonservativen Kleinparteien (SD, EDU, FPS, LEGA)¹²² empfahlen die Initiative zur Ablehnung. Dennoch wurde sie von Volk (57.5%) und Ständen (17 + 5/2) angenommen.

Minarette

Die *Ausschaffungsinitiative* der SVP von 2007 forderte die Wegweisung von straffällig gewordenen Ausländern aus der Schweiz ohne Berücksichtigung ihres Aufenthaltsstatus.¹²³ Vor allem die Nichtbeachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips war Grund für mögliche Friktionen mit dem Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU¹²⁴ und verschiedenen internationalen Menschenrechtsverträgen.¹²⁵ Anlässlich der zwischenzeitlichen Annahme der Minarett-Initiative wurde der vorerst nur indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates im Parlament zu einem direkten Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe ausgebaut.¹²⁶ Bundesrat und Parlament empfahlen den Gegenvorschlag zur Annahme und die Initiative zur Ablehnung.¹²⁷ Die Initiative wurde neben der SVP nur von rechtskonservativen Kleinparteien unterstützt (SD, EDU, Lega),¹²⁸ erreichte aber trotz direkten Gegenvorschlags eine Mehrheit (Volk 53 %, Stände 15 + 5/2). Entsprechend dem Wortlaut der Initiative hat die Umsetzung durch ein Gesetz zu erfolgen. Zu diesem Zweck setzte Bundesrätin Simonetta Sommaruga eine sechsköpfige Arbeitsgruppe ein, in der auch zwei Initianten vertreten sind.¹²⁹

Aus-
schaffung

¹¹⁵ BBI 2004 4723.

¹¹⁶ BBI 2007 5369: 5382.

¹¹⁷ BBI 2007 5369: 5384-5391.

¹¹⁸ BBI 2007 3231.

¹¹⁹ BBI 2008 7603: 7615-7618 und 7646-7649.

¹²⁰ BBI 2008 7603: 7630-7645.

¹²¹ BBI 2008 7603: 7651; 2009 4381.

¹²² Quelle: Bundesamt für Statistik.

¹²³ BBI 2007 4969.

¹²⁴ BBI 2007 4969: 5011 f.; eingehend Jaag/Priuli 2010 sowie die umfassende Studie von *foraus*: Diskussionspapier vom Juli 2010, im Internet abrufbar unter: www.foraus.ch.

¹²⁵ BBI 2007 4969: 5108-5110 (EMRK und UNO-Pakt II) und 5110 (Kinderrechtskonvention).

¹²⁶ Amtliches Bulletin des Ständerates 2009: 1297-1303 und 2010: 309-328; BBI 2010 4243.

¹²⁷ BBI 2010 4241.

¹²⁸ Quelle: Bundesamt für Statistik.

¹²⁹ Abrufbar im Internet auf der Seite des EJPD zum Thema "Umsetzung der Volksinitiative 'Für die Ausschaffung krimineller Ausländer'": www.ejpd.admin.ch.

An der ersten Sitzung brachten diese bereits einen ausformulierten Umsetzungsvorschlag ein, der das zwingende Völkerrecht definiert und zugleich als einzige Schranke der Ausschaffung akzeptiert.¹³⁰ Der Konflikt mit nicht zwingendem Völkerrecht, dem Freizügigkeitsabkommen und den Grundrechten bliebe damit bestehen, da keine Verhältnismässigkeitsprüfung, also keine Güterabwägung im Einzelfall vorgesehen ist.

Die Initiative "1:12 - Für gerechte Löhne" der Jungsozialisten/Jungsozialistinnen Schweiz vom 14. September 2009 fordert, dass der höchste von einem Unternehmen bezahlte Lohn nicht höher sein darf als das Zwölfwache des tiefsten vom gleichen Unternehmen bezahlten Lohnes.¹³¹ Die Initiative hat die Hürde von 100'000 Unterschriften bereits gemeistert,¹³² wurde aber noch nicht in den Räten behandelt. Offensichtliche Reibungspunkte mit dem WTO-Abkommen oder dem Freizügigkeitsabkommen mit den EU-Staaten sind nicht ersichtlich.¹³³ Die Initiative tangiert aber die Rechtsgleichheit (BV 8), die Eigentumsgarantie (BV 26) und den Grundsatz der Vertragsfreiheit als Teilgehalt der Wirtschaftsfreiheit (BV 27 und 94).¹³⁴

1:12-
Initiative

2.6 FÜR UNGÜLTIG ERKLÄRTE VOLKSBEGEHREN

Eine Initiative von 1954 forderte eine "*Rüstungspause*" für das Jahr 1955. Das eingesparte Geld sollte schweizerischen Jugendhilfswerken und dem kriegsversehrten Ausland zugutekommen.¹³⁵ Initiiert wurde sie von einem Satiriker und einem Journalisten, danach aber von der SP voll unterstützt.¹³⁶ Mit Verweis auf seine etablierte Praxis erklärte der Bundesrat die Initiative nicht für ungültig wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie.¹³⁷ Sie sei jedoch faktisch undurchführbar, da sie keinesfalls vor dem Jahre 1955 umgesetzt werden könne und zudem bereits die festen Ausgaben des Militärs die verlangte Reduktion auf die Hälfte übersteigen würden.¹³⁸ Infolge wurde sie vom Parlament wegen faktischer Unmöglichkeit für ungültig erklärt.¹³⁹

Rüstungs-
pause

Die Initiative "*gegen Teuerung und Inflation*" der Schweizerischen Partei der Arbeit von 1974 verlangte "tiefgreifende Änderungen an unserem freiheitlichen Wirtschaftssystem"¹⁴⁰, die laut Bundesrat nicht unter ein Dach zu fassen waren

Gegen Teue-
rung und
Inflation

¹³⁰ Abrufbar im Internet: www.ausschaffungsinitiative.ch.

¹³¹ BBl 2009 6681.

¹³² Die gesammelten 130'000 Unterschriften werden derzeit von der Bundeskanzlei überprüft, vgl. www.juso.ch/de/node/2235.

¹³³ Diese Abkommen regeln den Güter-, Dienstleistungs- und Personenverkehr *zwischen* den Staaten, nicht jedoch die Ausgestaltung der einzelnen staatlichen Wirtschaftssysteme. Art. 9 des FZA z.B. fordert bzgl. Entlohnung lediglich die Gleichbehandlung mit Inländern.

¹³⁴ Pfäffli 2010: 14 f. (mit Hinweisen) und 33.

¹³⁵ BBl 1955 I 527.

¹³⁶ Seitz 1986: 54.

¹³⁷ BBl 1955 II 325: 331: "Nachdem sich aus unseren Ausführungen ergeben hat, wie strittig die Frage erscheint, gelangen wir im Hinblick auf die bisher befolgte sehr weitherzige Praxis und in Befolgung des Grundsatzes: 'im Zweifel zugunsten der Volksrechte' im vorliegenden Falle dazu, die Einheit der Materie zu bejahen."

¹³⁸ BBl 1955 II 325: 334-339.

¹³⁹ BBl 1955 II 1463, mit Verweis auf Art. 120 BV/1874 (abrufbar im Internet: www.verfassungen.de), wo den Ungültigkeitsgrund der faktischen Undurchführbarkeit jedoch nicht erwähnt wird.

¹⁴⁰ BBl 1977 II 501: 505.

und damit gegen die Einheit der Materie verstiesse. Das Parlament folgte dieser Ansicht und erklärte die Initiative wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie für ungültig.¹⁴¹

Die SP-Initiative "*für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik*" von 1991¹⁴² wurde vom Bundesrat dem Grundsatz "im Zweifel für das Volk" folgend noch für gültig erklärt, vom Parlament aber wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie für ungültig erklärt.¹⁴³

Militär und
Frieden

Die SD-Initiative "*für eine vernünftige Asylpolitik*" vom 15. Juli 1992 wollte illegaler Einwanderung mit rigoroser Ausschaffung begegnen. Sie wurde als erste Initiative nicht wegen faktischer Undurchführbarkeit oder Verstosses gegen die Einheit der Materie, sondern wegen Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht (jus cogens) vom Parlament für ungültig erklärt.¹⁴⁴ Damit wurde die Diskussion um materielle Schranken der Verfassungsrevision rechtspolitische Wirklichkeit.¹⁴⁵ Die revidierte Bundesverfassung von 1999 hat infolge das zwingende Völkerrecht als einzige materielle Schranke der Verfassungsänderung anerkannt.¹⁴⁶

Illegale Ein-
wanderung

Linke Begehren, die auf eine Neuordnung der Wirtschaft abzielen¹⁴⁷, bestehen aus einer Vielzahl von Massnahmen und verletzen daher eher die Einheit der Materie¹⁴⁸ als rechte Begehren. Letztere hingegen kommen in Konflikt mit Grundrechten von Individuen, was im Extremfall nicht mehr mit dem zwingenden Völkerrecht vereinbar ist.

Fazit

¹⁴¹ BBl 1977 III 919.

¹⁴² BBl 1991 II 443: 448.

¹⁴³ BBl 1995 III 570.

¹⁴⁴ BBl 1996 I 1355.

¹⁴⁵ BBl 1994 III 1486: 1495 f.: "Die neuere Lehre ist sich weitgehend einig in der Auffassung, dass *zumindest* (Hervorhebung im Original) die Normen des zwingenden Völkerrechts durch Bestimmungen der Bundesverfassung nicht verletzt werden dürfen [...]." (Es folgen die Verweise auf Lehrmeinungen.) "Auch dem Souverän kann somit keine Wahlfreiheit zukommen."

¹⁴⁶ BV Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV.

¹⁴⁷ Vgl. als aktuelles Beispiel die Initiative "Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)" der Grünen Partei Schweiz vom 11. Februar 2011, BBl 2011 2149.

¹⁴⁸ Art. 120 Abs. 3 BV1874 (abrufbar im Internet: www.verfassungen.de); Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 BV, vgl. die Legaldefinition in Art. 75 Abs. 2 BPR: "Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht".

2.7 WÜRDIGUNG

Damals wie heute setzten und setzen sich v.a. konservative Kräfte für die Einführung und Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Volkes ein.¹⁴⁹ Diese Kräfte huldigen der eingangs erwähnten Idee der Schweizer Staatsbürger/innen als ein verschworenes, geschichtlich auserkorenes Kollektiv. Entsprechend wurden die als problematisch identifizierten Volksbegehren durchwegs von konservativen gesellschaftlichen Gruppierungen getragen, und entsprechend richteten sich diese Begehren durchwegs gegen Minderheiten resp. gegen vom Kollektiv als Fremdkörper empfundene Personengruppen. Von den 19 untersuchten und zur Abstimmung gekommenen Volksbegehren waren 11 gegen Ausländer gerichtet und weitere 6 gegen andere Minderheiten wie Kriminelle, Juden, Sozialisten, Freimaurer und Muslime.

Inhalt	Start	Abst.	Inhalt	Start	Abst.
Todesstrafe	1879	1879 ✓	für die Begrenzung der Einwanderung	1983	1988 ✗
Schächtverbot	1892	1893 ✓	für eine vernünftige Asylpolitik	1992	(-)
Schutzhaft	1919	1923 ✗	gegen die illegale Einwanderung	1992	1996 ✗
Frontisteninitiative	1934	1935 ✗	gegen Asylrechtsmissbrauch	1999	2002 ✗
Ordensverbot	1934	1937 ✗	Verwahrungsinitiative	1998	2004 ✓
2. Überfremdungsinitiative	1968	1970 ✗	für demokratische Einbürgerungen	2004	2008 ✗
3. Überfremdungsinitiative	1971	1974 ✗	Unverjährbarkeits-Initiative	2004	2008 ✓
4. Überfremdungsinitiative	1974	1977 ✗	gegen den Bau von Minaretten	2007	2009 ✓
5. Überfremdungsinitiative	1974	1977 ✗	Ausschaffungsinitiative	2007	2010 ✓

Ins Auge sticht, dass – abgesehen von zwei Fällen aus dem 19. Jahrhundert – problematische Volksbegehren erst seit 2004 von Volk und Ständen angenommen werden. Ohne eine statistische Analyse durchführen zu wollen, ist diese Häufung in jüngster Zeit zweifelsohne signifikant.

Nach der Betrachtung dieses langen Zeitraumes und der Feststellung, dass es eine klare Tendenz der Häufung problematischer Initiativen gibt, zeigt es sich, welche Berechtigung die aktuelle Diskussion um eine Entschärfung des Spannungsverhältnisses zwischen Volksrechten und Grundrechten hat. Im Interesse der Fortführung der lebendigen Tradition der direkten Demokratie soll dieses Diskussionspapier nach Wegen suchen, wie die Grundrechte des Einzelnen wirksam geschützt werden können in einem Gemeinwesen, in dem alle wesentlichen Impulse von der Gesamtheit der Stimmenden ausgehen.

¹⁴⁹ Das jüngste Beispiel ist die Initiative "Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)" der nationalkonservativen Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) vom 12. Februar 2008, BBI 2008 1485; vgl. dazu das Diskussionspapier auf www.foraus.ch.

3 REFORMVORSCHLÄGE ("WIE")

Das "Wie" behandelt die Frage, mit welchen Instrumenten problematische Initiativen entschärft, verhindert oder gekennzeichnet werden können. In diesem Bereich wurden die meisten Reformvorschläge gemacht. Unter den möglichen Instrumenten, um problematische Initiativen wirksamer für ungültig erklären zu können, lassen sich folgende Gruppen bilden, die in der Folge abgehandelt werden: die Einführung einer Art Ewigkeitsklausel für einen Teil der Grundrechte, die Aufwertung des Rechtes auf unverfälschte Stimmabgabe sowie ein erschwertes Verfahren für grundrechtswidrige Initiativen.

3.1 EWIGKEITSKLAUSELN

Der Begriff "Ewigkeitsklausel" stammt aus dem deutschen Grundgesetz und bezeichnet das in Art. 79 Abs. 3 GG festgelegte Prinzip, nach welchem bestimmte Verfassungsprinzipien – namentlich sind dies die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung sowie die in den Artikeln 1 und 20 GG festgehaltenen Grundsätze – auf immer einer Verfassungsänderung entzogen sein sollen. Durch diese Ewigkeitsklausel ergibt sich innerhalb des Grundgesetzes eine Normenhierarchie.

Begriff
"Ewigkeits-
klausel"

Die Idee der Ewigkeitsklausel gründet im schweizerischen Kontext also darin, gewisse Prinzipien und Normen zu festigen, so dass diese durch Initiativen nicht abgeändert, aufgehoben oder verletzt werden können. Heute gilt eine solche Ewigkeitsklausel allein für das zwingende Völkerrecht: Art. 139 Abs. 3 BV besagt, dass wenn die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt, diese von der Bundesversammlung für ganz oder teilweise ungültig erklärt wird. Die Auffassung, welche Rechtsnormen zum zwingenden Völkerrecht gehören, hat sich historisch gesehen stark gewandelt. Zurzeit besteht unter den Staaten und Rechtsgelahrten ein gewisser Konsens: "Unbestrittenermassen zum jus cogens zählen etwa die Verbote von Folter, Genozid und Sklaverei, die notstandsfesten Garantien der EMRK, und die Grundzüge des humanitären Kriegsrechts."¹⁵⁰

...im Schwei-
zer Kontext

Die Bildung weiterer Ewigkeitsklauseln würde also eine materielle Ausweitung der Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen bedeuten. Folgende Möglichkeiten wurden bisher in die Debatte eingebracht:

3.1.1 VORSCHLÄGE FÜR EINE ÄNDERUNG DES WORTLAUTES VON ART. 139 BV

Helen Keller, Markus Lanter und Andreas Fischer schlagen vor, Art. 139 Abs. 3 BV insoweit zu ändern, als dass "zwingende Bestimmungen des Völkerrechts" durch "Bestimmungen des Völkerrechts, die für die Schweiz von vitaler Bedeu-

Bestimmun-
gen von
vitaler Be-
deutung

¹⁵⁰ BBl 1997 I 1: 446.

tung sind" ersetzt werden soll.¹⁵¹ Diese Formulierung ist allerdings – so auch von den Autoren/innen zugestanden – sehr offen und lässt somit der anwendenden Institution einen sehr grossen Auslegungsspielraum. Gemäss Autoren/innen fiel diese Lösung deshalb nur in Betracht, wenn die Zuständigkeit für die Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen von der Bundesversammlung auf ein Justizorgan wie das Bundesgericht oder eine noch zu schaffende spezialisierte Expertenkommission übertragen würde. Es wäre jedoch auch dann nicht klar, worauf sich eine Beurteilung darüber, welche Bestimmungen des Völkerrechts für die Schweiz von vitaler Bedeutung sind, stützen würde. An diesem Lösungsvorschlag wird ausserdem kritisiert, dass er aufgrund seines offenen Wortlauts die Volksrechte zu sehr einschränken könnte.¹⁵²

Eine weitere Idee wäre, zusätzlich oder an Stelle der Beachtung des zwingenden Völkerrechts die Einhaltung der internationalen Menschenrechtsgarantien als Gültigkeitserfordernis vorzusehen. Nationalrat Daniel Vischer beantragt in seiner parlamentarischen Initiative zum Beispiel "die Bundesverfassung sei dergestalt zu ändern, dass eine Volksinitiative dann ungültig ist, wenn sie materiell gegen den Grundrechtsschutz und gegen Verfahrensgarantien des Völkerrechtes verstösst". Eine solche Formulierung oder auch die Erwähnung der EMRK oder des UNO Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte in Artikel 139 BV hätte den Vorteil, dass gegen diese Rechte verstossende Initiativen nicht zu Verfassungsrecht werden könnten. Allerdings müsste eine solche Formulierung genügend präzise sein, so dass Auslegungsprobleme reduziert werden. Bei einer Abstützung auf internationale Menschenrechtsverträge müsste die internationale Rechtsprechung bezüglich des Inhalts der jeweiligen Normen beigezogen werden. Ausserdem wäre das Problem der Verpflichtungen, die sich aus internationalen Verträgen ergeben, nicht abschliessend gelöst, da neben Menschenrechtsgarantien auch gewisse Wirtschaftsverträge politisch gesehen nur schwer kündbar sind, genannt seien die bilateralen Verträge mit der EU und das WTO-Abkommen.

Initiative
Vischer

Ein weiterer Vorschlag besteht darin, in Art. 139 BV neben dem zwingenden Völkerrecht weitere internationale Bestimmungen aufzuführen, sei es in Form einer Auflistung völkerrechtlicher Verträge oder durch eine Aufzählung der betreffenden völkerrechtlichen Normen. Die Umsetzung dieses Vorschlages wäre aber sehr schwierig: Die Erstellung einer Liste mit völkerrechtlichen Verträgen oder Bestimmungen ist fragwürdig, denn diese würde eine Hierarchie innerhalb des Völkerrechts implizieren, welche nicht existiert.¹⁵³ Ausserdem würde es, insbesondere bei einer Auflistung von völkerrechtlichen Verträgen, an der nötigen Präzision fehlen, welche für eine Einschränkung der Volksrechte erforderlich ist. Dieser Vorschlag würde denn auch sehr hohe (v. a. juristische) Anforderungen an die entscheidende Institution stellen.

Auflistung
völker-
rechtlicher
Normen

¹⁵¹ Keller/Lanter/Fischer, Volksinitiativen und Völkerrecht: die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung, ZBl 3/2008: 149.

¹⁵² BBl 2010 2263: 2332.

¹⁵³ Näher dazu Diggelmann/Altwicker 2008.

Auch Alain Griffel spricht sich für eine Verfassungsänderung im Sinne einer Erweiterung der Ungültigkeitsgründe aus. Er schlägt die Formulierung "Eine Volksinitiative, die gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, gegen andere Menschenrechtsgarantien oder gegen die Grundwerte dieser Verfassung verstösst, ist ungültig." vor¹⁵⁴, wobei die oben gemachten Kritikpunkte auch für diesen Vorschlag gelten. Mit "Grundwerte der Verfassung" mögen das Rechtsstaatsprinzip, das Verhältnismässigkeitsprinzip und eventuell das Diskriminierungsverbot gemeint sein. Bei einer solchen Lösung wäre eine genaue Formulierung dieser Grundsätze wünschenswert, damit der entscheidenden Institution auch ein geeignetes Werkzeug in die Hände gelegt wird.

Alle diese Vorschläge haben die gleiche Stossrichtung und werden mit denselben Argumenten kritisiert. Das Hauptargument ist die fehlende Präzision, welche die Gefahr eines übermässigen Eingriffs in die Volksrechte in sich birgt. Dies ist überhaupt das am häufigsten angebrachte Argument in der Diskussion um Erweiterung der Ungültigkeitsgründe. Wie Andreas Auer feststellt, gründet diese Kritik auf einem Demokratieverständnis, das dem Volk Allmacht zuschreibt und es nicht zulässt, dass seine Beschlüsse nicht gelten sollen. Es sei aber nicht einzusehen, weshalb die direktdemokratischen Instrumente grundsätzlich in Frage gestellt werden sollten, wenn vom Volk genehmigte Vorlagen wegen Grund- oder Völkerrechtswidrigkeit nicht umgesetzt werden können. Denn auch als Verfassungsgeber dürfe das Volk nicht alles.¹⁵⁵

Neu schlägt der Bundesrat in seinem Zusatzbericht die "Kerngehalt der Grundrechte" als zusätzliche materielle Schranken vor.¹⁵⁶ Diese Kerngehalte sind aber noch viel schwieriger zu bestimmen als die Normen des jus cogens. Auch hier sollte deswegen die über die Ungültigkeit entscheidende Institution mit dem entsprechenden juristischen Fachwissen ausgestattet sein.

3.1.2 ERWEITERTE INTERPRETATION DES ZWINGENDEN VÖLKERRECHTS

Ein Lösungsvorschlag betrifft die Interpretation des in Art. 139 Abs. 3 verwendeten Begriffs "zwingende Bestimmungen des Völkerrechts". Für diese Lösung wäre keine Verfassungsänderung nötig, es würde nur dieser Begriff neu ausgelegt oder definiert, ähnlich wie dies in Österreich gemacht wurde.¹⁵⁷ Möglich wäre zum Beispiel eine neue Definition dieses Begriffs im Bundesgesetz über die politischen Rechte. Folgt man dem Verständnis, dass es sich beim zwingenden Völkerrecht um einen autonomen Bestandteil des nationalen Rechts handelt, so kann dieser Begriff weiter gefasst werden als bisher praktiziert. Für ein solches Verständnis spricht die Tatsache, dass diese Methode nichts Neues ist, hat doch das Bundesgericht, im Rahmen der alten Bundesverfassung von 1874, aus dem Wertesystem der Verfassung Schritt für Schritt sogenannte un-

¹⁵⁴ Griffel, *Vom Umgang mit verfassungswidrigen Volksinitiativen*, NZZ vom 9. Dezember 2009.

¹⁵⁵ Auer, *Die Demokratie steht in einem Lernprozess*, NZZ vom 4. November 2010.

¹⁵⁶ Zusatzbericht: 28-41.

¹⁵⁷ Humanrights.ch, Direkte Demokratie und Menschenrechte: Reformideen, zu finden im Internet unter www.humanrights.ch

geschriebene Grundrechte abgeleitet.¹⁵⁸ Daniel Thürer zum Beispiel spricht sich für einen solchen Lösungsansatz aus und unterstreicht dies mit der Feststellung, die Schweiz würde somit ein Wort darüber mitreden, was nach Massgabe ihrer eigenen Rechtsauffassung zum elementaren Kern der Völkerrechtsordnung zu gehören hat.¹⁵⁹ Dies würde allerdings heissen, dass eine Einschränkung der Volksrechte durch eine blossе Praxisänderung erfolgen würde, was wiederum von vielen Seiten – unseren Erachtens zu Recht – kritisiert wird, da sich die Bürger/innen nicht dazu äussern könnten. Tatsächlich müsste abgeklärt werden, wer denn letztlich entscheiden würde, was nach Schweizer Rechtsverständnis zwingendes Völkerrecht darstellt. Während dieser Lösungsansatz also verlockend scheint, da eine Verfassungsänderung nicht zwingend oder zumindest nicht sofort nötig wäre, fehlt es ihm wohl an der (direkt-)demokratischen Legitimation und Umsetzbarkeit.

3.1.3 KOLLISIONSNORM

Ein weiterer Lösungsvorschlag zum Schutz vor problematischen Volksinitiativen ist die Idee einer Kollisionsnorm. Diese Kollisionsnorm muss aber klar unterschieden werden von der "Konfliktregel", wie sie der Bundesrat in seinem Zusatzbericht untersucht und verworfen hat. Die Konfliktregel hat eine Hierarchie zwischen Völkerrecht und Landesrecht zum Ziel. Die hier präsentierte Idee einer Kollisionsnorm orientiert sich nicht am Völkerrecht, sondern an den in der Schweizer Bundesverfassung garantierten Grundrechten und will keine Hierarchie zwischen Landes- und Völkerrecht festschreiben. Demnach wäre die Bundesverfassung um einen Satz mit folgendem sinngemäßem Inhalt zu ergänzen: "Die Grundrechte haben Vorrang vor allen anderen Verfassungsbestimmungen." Es würde somit eine Hierarchie zugunsten der Grundrechte innerhalb der Verfassung entstehen. Verstösst eine Initiative (die bei Annahme selbst zu Verfassungsrecht wird) gegen die in der Verfassung garantierten Grundrechte, so haben diese Grundrechte stets Vorrang. Diese Idee steht der Diskussion über die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz nahe.¹⁶⁰

Die Besonderheit dieser Lösung ist, dass sie einen ganz anderen Ansatz als die übrigen Vorschläge wählt. Sie zielt nicht auf eine Beschränkung der Volksrechte ab, sondern überlegt sich, wie im Verfassungssystem die Grundrechte ganze generell noch stärker geschützt werden können.

Die praktische Durchführung erscheint hier allerdings etwas problematisch. Denn dies würde bedeuten, dass man das Volk bewusst über eine Initiative abstimmen lässt, welche dann zwar in der Verfassung steht, allerdings in gewissen Einzelfällen nicht angewendet werden kann, da sie gegen die Grundrechte verstösst. Ausserdem löst eine solche Norm das Problem nicht abschliessend, sondern verschiebt es gewissermassen nur: erst in der Anwendung (oder eben Nichtanwendung) der neuen Bestimmung würde entschieden,

Kritische
Stimmen

¹⁵⁸ Thürer, *Festungen, Fregatten und "zwingendes" Völkerrecht*, NZZ vom 5. November 2010.

¹⁵⁹ Thürer, *ibid.*

¹⁶⁰ Renz, *Ein neuer Glaubenskampf um den "Richterstaat" steht an*, Tages Anzeiger vom 31. Januar 2011.

ob diese Grundrechte verletzt oder nicht. Wann immer ein Gericht, egal welches, die Verletzung eines Grundrechtes durch eine Verfassungsbestimmung feststellen würde, so würde diese im Einzelfall nicht angewendet und daher mit der Zeit in jenem Umfang wieder absterben, in welchem sie gegen die Grundrechte verstösst, ähnlich wie dies heute bei der (Nicht-)Anwendung von Bundesgesetzen praktiziert wird.

Die Vorteile dieser Lösung sind jedoch auch sehr bestechend. Sie bietet nämlich als fast einzige Lösung Raum für eine Einzelfallgerechtigkeit. Und genau an dieser mangelt es den meisten kritischen Volksinitiativen, da sie einen Automatismus vorsehen. Automatismen sind leicht verständlich und lassen sich in einem Abstimmungswahlkampf gut verkaufen. Sie verkennen aber die Fülle menschlichen Lebens und alltäglicher Situationen. Diese Lösung würde zwar erst im Nachhinein greifen, dafür wäre aber eine Abwägung im Einzelfall möglich. Im Rahmen dieser Einzelfallprüfung müsste unterschieden werden, ob eine Initiative Grundrechte tatsächlich verletzt oder nur tangiert, womit eine Einzelfallgerechtigkeit ermöglicht würde.

Verfassungs-
gerichts-
barkeit

3.1.4 WÜRDIGUNG

Für eine theoretisch perfekte Lösung des aktuellen Problems der grund- und völkerrechtlich fragwürdigen Initiativen ist eine Erweiterung der Ungültigkeitsgründe oder eben eine Ewigkeitsklausel unabdingbar. Die notwendige Folgefrage ist nun, ob diese Schranken im Völkerrecht oder im nationalen Recht zu suchen sind. Nach unserer Auffassung verdient die zweite Möglichkeit den Vorzug, denn die Grundrechte sind vom Volk selbst geschaffene Werte, die jedem Einzelnen zugute kommen, während das Völkerrecht zwar oftmals dieselben Werte verkörpert, der Schweiz aber nicht dieselben Freiheiten bei deren Interpretation und Weiterentwicklung lässt. Weiter stellt sich Frage, ob diese Schranken einer Initiative schon bei ihrer Einreichung oder aber erst bei ihrer konkreten Anwendung im Einzelfall auferlegt werden sollen. Hier befürworten wir die zweite Variante, da sie einerseits einen besseren Grundrechtsschutz bietet als eine Prüfung im Voraus und zudem nicht weiter in die Volksrechte eingreift als es zum Schutz der Grundrechte nötig ist.

3.2 DIE PFLEGE DES RECHTS AUF UNVERFÄLSCHTE STIMMABGABE

3.2.1 PROBLEMAUFRISS

Wie im historischen Kapitel dieses Diskussionspapier aufgezeigt wurde, ist das Phänomen völker- und grundrechtsproblematischer Initiativen keineswegs neu. Im Abstimmungskampf um diese Initiativen war das Argument der mangelnden Umsetzbarkeit stets präsent. In den letzten Jahren überzeugte es die Stimmbürger/innen aber nicht oder nicht mehr. In einer Umfrage im Nachgang der Abstimmung über die Ausschaffungsinitiative gaben 52% der Ja-Stimmenden, welche gleichzeitig Nein zum Gegenentwurf gestimmt hatten an, dass die Initi-

Mangelhafte
Umsetz-
barkeit

ative mehr verspreche, als sie umsetzen könne.¹⁶¹ Dennoch stimmten diese 52% der Initiative zu. Sie akzeptierten damit, dass ihre Stimme eventuell nicht ihrem Gehalt entsprechend umgesetzt werden kann. Zugleich delegierten sie die Aufgabe der Umsetzbarkeit an den Staat. Dies ist an sich richtig, denn es sollte nicht Aufgabe des Stimmbürgers sein, über die Umsetzbarkeit einer Volksinitiative urteilen zu müssen.

Durch die gehäufte Annahme solch kritischer Volksinitiativen wurden die Regierung und das Parlament nun nicht mehr nur hypothetisch, sondern auch praktisch mit der Aufgabe konfrontiert, die Initiativtexte in geltendes Recht umzusetzen. Die Diskussion um die Umsetzbarkeit spitzte sich deshalb zu. Bei der Verwahrungsinitiative dauerte es vier Jahre bis eine Möglichkeit der (teilweisen) Umsetzung gefunden war.¹⁶² Bei der Ausschaffungsinitiative ist ein gemischtes Gremium von Parlamentariern und Vertretern der Verwaltung momentan mit der Ausarbeitung eines Umsetzungsentwurfs beschäftigt.¹⁶³

Probleme in
der Praxis

Nach aktuellem Recht ist es durchaus möglich, dass den Abstimmenden eine Sachfrage zur Entscheidung vorgelegt wird, welche sich im Nachhinein als nicht umsetzbar entpuppen kann. Diese Situation ist unbefriedigend: Für die Stimmbürger/innen, die sich nie sicher sein können, ob ihre Stimme auch ihrem Gehalt (der Sachfrage) entsprechend umgesetzt wird, und für die Regierung, weil sie sich mit nicht umsetzbaren Aufträgen aus dem Volk konfrontiert sieht.¹⁶⁴

Unbefriedi-
gende
Rechtslage

Werfen wir einen Blick auf den rechtlichen Hintergrund dieser Thematik: Art. 34 der Bundesverfassung gewährt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Diese Bestimmung kodifizierte das zuvor vom Bundesgericht entwickelte (ungeschriebene) verfassungsmässige Recht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit.¹⁶⁵ Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit kommt auf allen drei Ebenen des Gemeinweisens, d.h. in Bund, Kantonen und Gemeinden zur Anwendung. Das Initiativrecht ist die Aktualisierung des Stimmrechts für ein bestimmtes Verfahren, nämlich jenes der Verfassungsgebung. Es enthält einen beschränkten Anspruch auf Volksabstimmung. Beschränkt wird der Anspruch

Art. 34 BV

¹⁶¹ Milic/Vatter 2010.

¹⁶² Siehe Dossier "Lebenslange Verwahrung" des Bundesamtes für Justiz mit allen einschlägigen Unterlagen. Abrufbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch>.

¹⁶³ Die Arbeitsgruppe wird von Prof. Dr. Heinrich Koller, dem ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Justiz geleitet. Sie hat den Auftrag, bis im Juni 2011 in einen Bericht aufzuzeigen, wie die neuen Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesstufe umgesetzt werden können. Für Näheres, siehe Medienmitteilung des EJPD vom 10. Dezember 2010. Abrufbar unter: www.news.admin.ch. Siehe auch den Bericht der Tagesschau am Mittag vom 30. März 2011. Abrufbar im Internet unter: <http://www.videoportal.sf.tv>.

¹⁶⁴ Andreas Auer, Giorgio Malinverni und Michel Hottelier nennen weiter die Nichtumsetzbarkeit als Ungültigkeitsgrund von Volksinitiativen. Eine Volksinitiative muss demnach "effectivement réalisée" sein, das heisst, effektiv umsetzbar. Dieser Ungültigkeitsgrund ist zwar nirgends in der Bundesverfassung enthalten, das Bundesgericht habe diese Regel aber in Anbetracht der Gültigkeit kantonaler Abstimmungen entwickelt. Dieser Ungültigkeitsgrund gelte nicht für unvernünftige oder extremistische Anträge, sondern nur für jene Fälle, bei welchen die mangelnde Umsetzbarkeit dauerhaft manifest und materiell ist. Bei den Vorarbeiten zur Gesamtrevision der neuen Bundesverfassung von 1999 war dieser Ungültigkeitsgrund thematisiert worden. Der Bundesrat hielt dabei fest, dass es so offensichtlich sei, dass eine Volksinitiative umsetzbar sein müsse, dass es nicht nötig sei, diesen Grundsatz explizit in die Verfassung zu schreiben. Auer/Malinverni/Hottelier 2006: 252, Fn. 67.

¹⁶⁵ Siehe vertretend für viele BGE 121 I 138 und BGE 131 I 85; mit weiteren Hinweisen Müller/Schefer 2008: 611 ff.

durch die Schranken der Verfassungsrevision. Deshalb widerspricht die Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen auch nicht dem Initiativrecht.¹⁶⁶

Das Recht auf freie Willensbildung und auf unverfälschte Stimmabgabe muss auch bei Initiativvorlagen gewährleistet sein. Der Gesetzgeber hat die Pflicht, die Volksrechte so auszugestalten, dass sie ihre Wirkung – nämlich die Bildung eines Staatswillens – optimal entfalten können. Bei der konkreten Ausformung kommt dem Verfassungs- und Gesetzgeber ein weiter Spielraum zu, wobei aber eine effektive, der Verwirklichung des Initiativrechts dienende Ordnung angestrebt werden sollte.¹⁶⁷ Unter anderem haben die Behörden die Pflicht, sachlich über eine Vorlage zu informieren. Verletzt wird diese Pflicht, falls die Behörden die Stimmbürger/innen falsch über Inhalt, Zweck oder die Tragweite der Vorlage informieren.¹⁶⁸

Pflicht der Grundrechts-gewährleistung

Wenn nun immer häufiger Volksinitiativen zur Abstimmung gelangen, welche mit anderen Rechtskreisen kollidieren und deshalb nicht wortgetreu oder nicht sinngemäss umgesetzt werden können, dies aber im Voraus nicht eindeutig deklariert wird, dann werden das Initiativrecht und das Abstimmungsrecht derart verwässert, dass sie sich nicht mehr mit ihrem vollen Gehalt entfalten können.¹⁶⁹ Und so liegt eben genau *nicht* eine effektive, der Verwirklichung des Initiativrechts dienende Ordnung vor.

Mangelhafte Entfaltung

Die Stimmbürger können ihr Recht nur vollständig wahren, wenn sie in vollumfänglicher Weise über die Konsequenzen – so auch über die allenfalls mangelhafte Umsetzbarkeit – eines Initiativbegehrens in Kenntnis gesetzt werden. Wenn sie bei ihrer Stimmabgabe zugleich in eine *eventuell unvollständige Umsetzung* einwilligen, dann sind die politischen Rechte gewahrt. Die dazu nötige Transparenz kann von zwei Seiten angestrebt werden: Bei den Stimmbürgern oder beim Parlament.

Mehr Transparenz

3.2.2 TRANSPARENZGEWÄHRLEISTUNG BEI DER STIMMABGABE

3.2.2.1 "VORSICHT!" – STEMPEL

Eine Variante, den Stimmbürger in transparenter Weise auf die Kollisionen des Initiativbegehrens mit anderen Normen hinzuweisen, wäre ein obligatorischer Hinweis auf dem Unterschriften- oder dem Abstimmungsbogen, etwa in der Art: "Vorsicht, diese Initiative kann Ihre Grundrechte verletzen!", oder "Vorsicht, diese Initiative ist so nicht umsetzbar!".¹⁷⁰ Mag dieser Ansatz zunächst etwas verspielt erscheinen, ist er in der Erreichung des Ziels, nämlich der Warnung und vollständigen Information des Abstimmenden, äusserst effektiv. Doch bleibt die Warnung vage.

Warnhinweis

¹⁶⁶ Nobs 2006: 30.

¹⁶⁷ Müller/Schefer 2008: 611 ff.

¹⁶⁸ Müller/Schefer 2008: 614.

¹⁶⁹ Siehe zur Thematik der Falschinformation durch die Behörden und zu den Anforderungen an den mündigen Stimmbürger BGE 1C 514/2010 vom 7. März 2011, Erwägung 2.

¹⁷⁰ Die Idee stammt von Bea Heim, Nationalrätin der SP, Solothurn.

In ähnlicher Weise möchte auch der jüngste Vorschlag des Bundesrates¹⁷¹ einen Hinweis (das Ergebnis der materiellen Vorprüfung) auf dem Unterschriftenbogen anbringen. Dieser Vorschlag würde die Vereinbarkeit mit der materiellen Schranke (welche es dann auch immer sei) aufzeigen und den Unterzeichnenden vor einer drohenden Ungültigkeitserklärung warnen.

Vorschlag
Bundesrat

Beide Vorschläge erinnert an die Warnhinweise auf Zigarettenschachteln. Dennoch könnten die Stimmbürger annehmen, dass die Verletzung ihrer Grundrechte nicht so stark sein kann, sonst dürften sie ja wohl nicht über die Sachfrage abstimmen. Die Warnung würde somit lediglich Transparenz schaffen, den Entscheid in der Sachfrage aber nach wie vor dem Bürger überlassen.

Zigaretten-
päckli

3.2.2.2 ERGÄNZUNG DER INITIATIVE UM NENNUNG DER KOLLIDIERENDEN RECHTE

Bleibt der vorher genannte Warnhinweis noch vage, würde die Transparenz bei folgender Variante eindeutiger werden: Bei einer Kollision eines Initiativbegehrens mit grundrechtlichen oder völkerrechtlichen Normen könnte die zwingende explizite Aufführung der tangierten Grundrechte und völkerrechtlichen Verträge auf der Unterschriftenliste und auf dem Stimmzettel vorgesehen werden. So wären sich die Abstimmenden über die Tragweite ihrer Stimmabgabe im Klaren. Beispielsweise müsste bei der 1:12 Initiative auch stehen, dass die Initiative die Wirtschaftsfreiheit tangiert.

Aufführung
kollidieren-
der Normen

Der Konflikt ist mit diesem Vorschlag aber noch nicht gelöst, vielmehr wird er erst in seiner vollen Tragweite aufgezeigt. Bei dieser Variante würde wie im vorherigen Vorschlag die zuständige Institution eine entscheidende und verantwortungsvolle Rolle spielen. Sie müsste entscheiden, ob alle relevanten Normen im Initiativtext aufgeführt sind oder ob er noch ergänzt werden müsste.

Ganze
Tragweite

3.2.2.3 ERWEITERUNG DER INITIATIVE UM EINEN LÖSUNGSVORSCHLAG DES NORMENKONFLIKTS

Noch einen Schritt weiter in diese Richtung geht die Erweiterung des Initiativtextes um die Auflösung der entstehenden Normenkollision. Damit ist gemeint, dass sich das Initiativkomitee auch gleichzeitig überlegen müsste, wie die Initiative umgesetzt werden könnte und welche ihr im Weg stehenden Normen wie aufgehoben werden müssten. Bei kollidierenden völkerrechtlichen Normen wäre dies die Kündigung der betroffenen völkerrechtlichen Abkommen. Beispielsweise sind sich Fachkreise einig, dass die Minarettinitiative gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstösst. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich zu diesem Fall aber noch nicht geäußert. Im Fall der Minarettinitiative wäre die Erweiterung der Initiative um die Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention das Resultat dieser Variante gewesen.

Kündigung
von
Verträgen

¹⁷¹ Zusatzbericht: 20 ff.

Der Vorschlag ist sehr weit gegriffen und in seiner Art konsequent zu Ende gedacht. Er birgt jedoch die Gefahr vorschneller und destruktiver Entscheidungen in sich, da ein "Alles oder Nichts Prinzip" gilt. Es muss bedacht werden, dass es sehr unterschiedliche völkerrechtliche Verträge gibt: sehr spezifische, wie beispielsweise ein Vertrag mit Deutschland über einen Schweizer Flughafen, aber auch sehr umfassende, wie beispielsweise die WTO-Abkommen. Mag eine betroffene Norm eines völkerrechtlichen Vertrages vielleicht nicht überzeugen, könnten viele Stimmberechtigte gleichzeitig übersehen, dass der Vertrag als Ganzes einen grösseren Nutzen mit sich bringt. Noch nicht geklärt ist die Frage, wie mit politisch *de facto* unkündbaren internationalen Verträgen, wie beispielsweise den UNO-Menschenrechtspakten verfahren werden sollte. Auch hier wäre entscheidend, welche Institution die Vollständigkeit des Initiativtextes feststellen würde.

Dieser Lösungsvorschlag ist besonders auf die Kollision von Völkerrecht und Volksinitiativen zugeschnitten. Wenn aber eine Volksinitiative mit den Grundrechten kollidiert, bietet er keine Hilfestellung.

3.2.3 TRANSPARENZGEWÄHRLEISTUNG DURCH DAS PARLAMENT

3.2.3.1 UMDEUTUNG IN DIE FORM DER ALLGEMEINEN ANREGUNG

Der Staatsrechtler Bernhard Ehrenzeller präsentierte im September 2010 einen weiteren Vorschlag, welcher auf eine formale Änderung abzielt. Seiner Meinung nach könnte die Bundesversammlung ermächtigt werden, festzustellen, dass eine Volksinitiative im vorgelegten Wortlaut nicht völkerrechtskonform umgesetzt werden könne.¹⁷² Diese Feststellung würde dazu führen, dass die Initiative (nur) in der Form der allgemeinen Anregung entgegengenommen würde.

Umdeutung
der Initiative

Bereits heute gibt es die Möglichkeit eine Volksinitiative in der Form einer Allgemeinen Anregung einzureichen.¹⁷³ Wenn die Bundesversammlung von Beginn weg mit der "allgemeinen Anregung" einverstanden ist, erarbeitet sie eine entsprechende Vorlage auf Änderung der Bundesverfassung und legt diese dem Volk zur Abstimmung vor. Wenn die Bundesversammlung mit der Allgemeinen Anregung aber nicht einverstanden ist, unterbreitet sie diese direkt dem Volk. Bei Annahme muss sie eine entsprechende Änderung ausarbeiten.¹⁷⁴ Von dieser Form der Initiative als Allgemeine Anregung wird in der Praxis weit weniger oft Gebrauch gemacht als von der Möglichkeit der Einreichung einer ausformulierten Volksinitiative. Dies wohl unter anderem darum, weil die Initianten nicht wollen, dass ihr ursprünglicher Wille in der Folge vom Parlament abgeändert wird. Die Variante der ausformulierten Volksinitiative ist für Initianten deshalb

Selten
genutztes
Instrument

¹⁷² Ehrenzeller, *Garantie von Rechtsstaat und öffentlichem Diskurs*, NZZ vom 16. September 2010.

¹⁷³ Art. 139 Abs. 2 BV.

¹⁷⁴ Art. 139 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 140 Abs. 2 lit. b BV.

attraktiver.¹⁷⁵ Der Initiativtext darf nicht mehr abgeändert werden und bietet keinen Spielraum für politische Tauziehen und Kompromisse.

Konkret würde dieser Vorschlag bedeuten, dass dennoch über das Volksbegehren in der eingereichten Form abgestimmt werden würde. Eine Zustimmung würde dann als Auftrag des Volkes an das Parlament gedeutet, einen entsprechenden völkerrechtskonformen Gesetzestext auszuarbeiten.

Der Vorschlag orientiert sich an dem bereits praktizierten Verfahren. So wurden im Nachgang der Verwahrungsinitiative und als Folge auf die Annahme der Ausschaffungsinitiative spezielle, aus Vertretern der Verwaltung und der Politik zusammengesetzte Gremien geschaffen, welche um die Umsetzung der Volksinitiative besorgt sind.¹⁷⁶ Dabei müssen sie ein besonderes Augenmerk auf die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht legen. Grundsätzlich würde sich in der Praxis also nicht viel ändern. Das bereits angewandte Vorgehen wäre hingegen durch eine Gesetzesgrundlage legitimiert. Es ist anzunehmen, dass diese Umdeutung in die Form einer allgemeinen Anregung Thema des Abstimmungskampfes wäre und somit zur Transparenz beitragen würde. Insofern wäre das Stimmvolk sich der allenfalls mangelhaften Umsetzung bewusst und könnte eine völkerrechtskonforme Umdeutung in der Folge auch nicht anprangern. Positiv an dieser Lösung ist des Weiteren zu bemerken, dass sie sich auf Kollisionen mit völkerrechtlichen Normen jeglicher Art anwenden liesse. Negativ könnte sie sich aber auch als Katalysator für äusserst provokante Initiativen erweisen. Das heisst, dass Initiativtexte bewusst sehr extrem ausgearbeitet würden, damit sie im Nachhinein auch bei einer Abschwächung noch das gewollte Ziel erreichen.

Legitimation
der Praxis

3.2.3.2 ZWINGENDER GRUND- UND VÖLKERRECHTSKONFORMER GEGENVORSCHLAG

Eine weitere Lösung wäre die Verpflichtung des Parlaments, in einem Fall einer nicht umsetzbaren Initiative einen grund- und völkerrechtskonformen Gegenvorschlag zu präsentieren.¹⁷⁷ Die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten besteht auch heute schon, ist aber nicht zwingend und wird deshalb nicht immer genutzt.¹⁷⁸ Bei der Ausschaffungsinitiative wurde genau diese Variante in die Praxis umgesetzt. Der Gegenvorschlag bietet dem Stimmvolk eine Alternative, welcher es aber nicht zustimmen muss. Das Beispiel der Ausschaffungsinitiative zeigt eindrücklich, dass die Auswahlmöglichkeit alleine noch nicht genügt, um das Volk zu überzeugen. Der Gegenvorschlag wurde abgelehnt und die Initiative angenommen und so sehen sich die Behörden wieder mit demselben Problem konfrontiert, welches sie auch ohne Gegenvorschlag gehabt hätten. Ein weiteres wesentliches Manko dieses Vorschlags ist, dass sich nicht zu jeder Initiative ein Gegenvorschlag ausarbeiten lässt. Nehmen wir

Gegen-
vorschlag

¹⁷⁵ Laut Art. 99 des ParlG muss eine mit den erforderlichen gültigen 100'000 Unterschriften eingereichte Initiative zur Volksabstimmung gebracht werden, und zwar "so wie sie lautet".

¹⁷⁶ Siehe zur Ausschaffungsinitiative 2.5.

¹⁷⁷ Nach einer Idee von Ulrich Gut.

¹⁷⁸ Gemäss der Kann-Vorschrift in Art. 139 Abs. 5 BV.

das Beispiel der Initiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe.¹⁷⁹ Zu dieser Initiative lässt sich bei aller Kreativität kein angebrachter Gegenvorschlag finden. Diese Variante bietet andererseits einen Anreiz, dass die Initianten ihre Initiative zurückziehen, da der Gegenvorschlag ihre Anliegen genügend aufgenommen hat.

Teils
unmöglich

3.2.4 WÜRDIGUNG

Es wird immer Initiativbegehren geben, bei welchen die Praxis bei der Umsetzung an ihre Grenzen stossen wird. Ziel sollte es sein, das Problem der mangelnden Umsetzbarkeit von Beginn weg so transparent wie möglich zu kommunizieren. Wissen die auf dem Stimmbogen Unterschreibenden wie auch die Abstimmenden über alle Aspekte der mangelnden Umsetzbarkeit Bescheid, so geben sie ihre Stimme in Kenntnis all dieser Umstände ab. Sie willigen damit in eine entsprechende Reduktion des Begehrens im Stadium der Umsetzung ein. Bei allen Varianten kommt der entsprechenden Institution, welche die Transparenz kontrolliert oder gewährleistet, eine entscheidende Rolle zu. Diese Instanz sollte deshalb genügend demokratisch legitimiert sein.

Kenn-
zeichnung

Am überzeugendsten scheinen die Vorschläge des "Vorsicht!"-Stempels und der Umdeutung der Volksinitiative in eine allgemeine Anregung. Ersterer weil er den Unterzeichnenden aufrüttelt und direkt bei der Stimmabgabe Transparenz schafft und Zweiter, weil er dem bisher praktizierten Verfahren zur bisher fehlenden demokratische Legitimation verhilft. Dennoch bleibt es bei beiden Varianten möglich, dass nicht umsetzbare Volksinitiativen zur Abstimmung kommen und angenommen werden. Bei einer allfälligen Umdeutung des Wählerwillens innerhalb des Umsetzungsprozesses wäre diese aber durch die bei der Abstimmung geschaffene Transparenz legitimiert und sollte nicht mehr zu derart grossen Diskussionen führen.

Legitimation

3.3 NEUE FORMELLE HINDERNISSE

Neben einer Versteinerung des Rechts (im Sinne einer Ewigkeitsklausel) und der Erhöhung der Transparenz bei der Stimmabgabe wurden auch Vorschläge gemacht, das Verfahren von kritischen Volksinitiativen zu erschweren. Diese Vorschläge werden unter diesem Untertitel vorgestellt. Bei allen Varianten kommt die Idee zum Vorschein, dass eine Gewichtung der verschiedenen Arten von Volksabstimmungen eingeführt werden soll. Vorlagen, welche mit den Grundrechten oder mit völkerrechtlichen Verträgen kollidieren, sollen eine höhere Hürde überwinden müssen. Das erfolgreiche Passieren dieser Hürde würde der Annahme der Volksinitiative trotz Kollision mit anderen Rechtsbereichen die nötige Legitimation gewährleisten.

Zusätzliche
Hürde

¹⁷⁹ "Todesstrafe bei Mord mit sexuellem Missbrauch", Vorprüfung in BBl 2010 5471.

3.3.1 HÜRDE: ZWEITE VOLKSABSTIMMUNG

Jörg Paul Müller zog mit dem Argument ins Diskussionsfeld, problematische Volksinitiativen innerhalb von drei Monaten einer zweiten Volksabstimmung zu unterstellen.¹⁸⁰ Diese formale Änderung ist unserer Meinung nach dem Instrument der Volksinitiative nicht würdig. Die Idee einer zweiten Volksabstimmung über dieselbe Frage deutet darauf hin, dass dem Stimmvolk bei der ersten Meinungsbildung noch nicht zugetraut wird, sich die "richtige" Meinung zu bilden. Viele würden sich eventuell auch erst an der zweiten Abstimmung beteiligen, was den ersten Abstimmungslauf zu einem Leerlauf degradieren könnte. Ein solcher Leerlauf würde ohne grossen Nutzen nur enorme Kosten verursachen.

Doppelte
Volksab-
stimmung

3.3.2 HÜRDE: ERHÖHTE MEHRHEITSANFORDERUNGEN

Es gäbe weiter die Möglichkeit, die Voraussetzungen für eine Annahme kritischer Volksinitiativen zu ändern, indem die Mehrheitsverhältnisse neu geregelt werden. So könnte in Art. 142 der Bundesverfassung ein zusätzliches qualifiziertes Mehr oder eine Mindeststimmeteiligung eingeführt werden.¹⁸¹ Eine solche Variante ist rechtlich durchaus plausibel, werden doch in diversen Rechtsbereichen für verschiedene Arten von Abstimmungen desselben Gremiums unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse vorgesehen.¹⁸² Bei einem qualifizierten Mehr stellt sich die Frage, wer nach welchen Kriterien auswählt, welche Initiativen unter diese erhöhten Mehrheitserfordernisse fallen würden. Bei einer Mindestbeteiligung würden Stimmenthaltungen als Nein gewertet, obwohl sich diese Personen eben gerade nicht zur Vorlage äussern wollten.

Neue
Mehrheiten

3.3.3 HÜRDE: TOTALREVISION

Der wohl radikalste Änderungsvorschlag dieser Gruppe wäre die Einführung des Verfahrens der Totalrevision der Bundesverfassung für kritische Initiativen.¹⁸³ Die Bundesverfassung sieht zwei Möglichkeiten ihrer Änderung vor. Einerseits gibt es das Verfahren der Teilrevision, welches immer dann zum Zuge kommt, wenn nur einzelne Artikel geändert werden sollen. Andererseits gibt es das Verfahren der Totalrevision. Dieses wird angewandt, wenn die ganze Verfassung neu aufgesetzt wird, wie es beispielsweise im Jahr 1999 geschah. Das Verfahren der Totalrevision der Bundesverfassung ist sehr umständlich und beansprucht hohe zeitliche und politische Ressourcen. Kommt eine Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung zustande, muss die Bundesversammlung aufgelöst und neu gewählt werden.¹⁸⁴ Im Anschluss wählt diese neu

Totalrevision

¹⁸⁰ Diese Idee inkl. Quelle ist aufgeführt in der Dokumentation von humanrights.ch. Abrufbar im Internet: www.humanrights.ch, Dossier "Landesrecht und Völkerrecht".

¹⁸¹ Diese Idee inkl. Quelle ist aufgeführt in der Dokumentation von humanrights.ch. Abrufbar im Internet: www.humanrights.ch, Dossier "Landesrecht und Völkerrecht".

¹⁸² So zum Beispiel bei Abstimmungen des UNO-Sicherheitsrates. Siehe Art. 27 II der UNO Charta.

¹⁸³ Eine Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung ist in Art. 138 BV vorgesehen. Gemäss diesem Vorschlag würden kritische Initiativen, obwohl sie keine Totalrevision beantragen, wie eine solche behandelt. Diese Initiative muss dem Volk gemäss Art. 140 Abs. 2 lit. a BV zwingend zur Abstimmung unterbreitet werden.

¹⁸⁴ Art. 193 Abs. 3 BV.

besetzte Bundesversammlung den Bundesrat¹⁸⁵. Daraufhin arbeitet die Bundesversammlung einen neuen Verfassungsentwurf aus¹⁸⁶, welcher dem Volk und den Ständen in einem obligatorischen Referendum vorgelegt werden muss.¹⁸⁷

Diese Variante wird hier nicht genauer ausgeführt, da sie unserer Meinung nach zu einer Negierung des Initiativrechts und zu einem enormen Ressourcenverschleiss führen würde. Wenn dem Stimmvolk in der Schweiz ein so starkes Mitgestaltungsinstrument wie die Volksinitiative in die Hände gelegt wird, macht es keinen Sinn, dieses Recht gleichzeitig bis hin zu dessen Unkenntlichkeit zu beschränken, es schlichtweg seines Gehaltes zu berauben.

Aushöhlung

3.3.4 HÜRDE: KOSTENAUFLEGERLEGGUNG

Eine weitere Möglichkeit ist, die Kosten einer verlorenen Volksabstimmung auf die Initianten abzuwälzen. Etwas abgeschwächt könnten auch nur die Kosten für die Abklärung der Gültigkeit einer Initiative bei deren Scheitern an den materiellen Schranken überwältigt werden. Auch dieser Vorschlag ist unserer Meinung nach kontraproduktiv. So würde das Initiativrecht zu einem Recht der finanzstarken Kreise verkommen. Die Volksinitiative ist aber gerade ein wichtiges Instrument von finanziell schwachen Verbindungen, wie Umweltverbänden oder Vertretern von Minderheiten, für ihre Anliegen eine Mehrheit finden zu können. Diese Möglichkeit muss allen Schichten und Kreisen der stimmberechtigten Bevölkerung zu gleichen Voraussetzungen zugänglich sein.

Initiativrecht
nur für
Reiche?

3.3.5 WÜRDIGUNG

Die Vorschläge der formellen Erschwernisse sind unseres Erachtens allesamt abzulehnen, führen sie doch zu einer beträchtlichen Einschränkung des Initiativrechts, und dies nicht nach sachgerechten Kriterien. Sie wären ein Zeichen für das Scheitern des Systems, gewissermassen der demokratische Sündenfall.

Demokratischer
Sündenfall

¹⁸⁵ Art. 175 Abs. 2 BV.

¹⁸⁶ Art. 192 Abs. 2 BV.

¹⁸⁷ Art. 140 Abs. 1 lit. a BV und Art. 142 Abs. 2 und 3 BV.

4 EINGRIFFSZEITPUNKT ("WANN")

Das "Wann" behandelt die Frage, zu welchem Zeitpunkt im Verfahren die soeben unter "Wie" besprochenen Instrumente angesetzt werden können. Mögliche Eingriffszeitpunkte können grundsätzlich im gesamten Verfahren (4.1) gesehen werden. Deshalb will dieser Teil zuerst Kriterien für eine Beurteilung optimalen Zeitpunkts vorstellen (4.2), da dieser stark vom gewählten "Wie" und "Wer" abhängt. Anschliessend wird eine Lösung favorisiert.

4.1 MÖGLICHE EINGRIFFSZEITPUNKTE

Nach geltendem Recht wird eine ausformulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung sukzessive von drei Instanzen behandelt, der Bundeskanzlei, dem Bundesrat und dem Parlament. Im Folgenden soll die genaue gesetzliche Ausgestaltung des jeweiligen Verfahrensstadiums dargestellt werden.

Ausgangs-
lage

4.1.1 RUND UM DIE BUNDESKANZLEI¹⁸⁸

Die Grösse des Initiativkomitees ist seit 1997 auf 7 bis 27 stimmberechtigte Bürger festgelegt.¹⁸⁹ Eine juristische Person wie z.B. eine Partei und nicht stimmberechtigte Bürger/innen können keine Initiative lancieren. Weiter muss ein Begehren als Gesetzesartikel formuliert werden. Zuletzt müssen die Initianten bereit sein, mit ihrer Nennung auf dem Unterschriftenbogen¹⁹⁰ für den Text ihrer Initiative einzustehen und allfällige Reaktionen der Öffentlichkeit zu gewärtigen.¹⁹¹

Vor der
Vorprüfung

Mit der Unterschriftensammlung kann erst begonnen werden, wenn der Unterschriftenbogen von der Bundeskanzlei in einer Vorprüfung genehmigt worden ist.¹⁹² Die Anforderungen an den Unterschriftenbogen sind dabei im Gesetz geregelt. Er muss insbesondere die Initiative in ihrem Wortlaut enthalten sowie die Namen und Adressen der Urheber der Initiative.¹⁹³ Ein missverständlicher Titel kann durch die Bundeskanzlei autoritativ geändert werden.¹⁹⁴ Sie bestätigt die Einhaltung dieser Formalien durch Verfügung. Titel und Text der Initiative sowie die Namen der Urheber werden daraufhin im Bundesblatt veröffentlicht.¹⁹⁵

Vorprüfung

¹⁸⁸ Die Bundeskanzlei ist die Stabsstelle des Bundesrates. Sie koordiniert die Kommunikation des Bundes, publiziert die bundesrechtlichen Erlasse, betreut den Internetauftritt des Bundes und stellt die politischen Rechte sicher (Wahlen, Abstimmungen, Referenden, Initiativen, Petitionen), s. im Internet: www.bk.admin.ch.

¹⁸⁹ Art 68 Abs. 1 lit. e BPR, in Kraft ab 1.1.1997 in Bezug auf Grösse und Erfordernis der Stimmberechtigung, vgl. BBl 1993 III 445: 495. Eine umfassende Nachzeichnung der gesetzlichen Ausgestaltung des Initiativrechts kann hier aus Kapazitätsgründen nicht geleistet werden.

¹⁹⁰ Art. 68 Abs. 1 lit. e BPR.

¹⁹¹ So wurde die Todesstrafe-Initiative unmittelbar nach Nennung der Initianten im Bundesblatt zurückgezogen; mit ein Grund war die negative Reaktion der Öffentlichkeit. Siehe dazu *Todesstrafe-Initiative vom Komitee zurückgezogen*, NZZ vom 28. August 2010.

¹⁹² Art. 69 Abs.1 BPR.

¹⁹³ Art. 68 BPR.

¹⁹⁴ Art. 69 Abs. 2 BPR.

¹⁹⁵ Art. 69 Abs. 4 BPR.

Nach der Veröffentlichung der Initiative im Bundesblatt bleiben den Initianten 18 Monate, um 100'000 Unterschriften von stimmberechtigten Bürger/innen zu sammeln.¹⁹⁶ Diese Unterschriften müssen bei der Bundeskanzlei eingereicht werden. Die Bundeskanzlei prüft diese¹⁹⁷ und stellt anschliessend durch Verfügung fest, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist.¹⁹⁸ Diese Verfügung wird im Bundesblatt veröffentlicht.¹⁹⁹

4.1.2 RUND UM DEN BUNDESRAT

Das Einreichen der Unterschriften bei der Bundeskanzlei ist Anknüpfungspunkt für die Behandlungsfristen in Bundesrat und Parlament. Spätestens ein Jahr nach Einreichen einer zu Stande gekommenen Volksinitiative unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft und seine Abstimmungsempfehlung. Diese Frist wird auf 18 Monate verlängert, wenn der Bundesrat dem Parlament gleichzeitig einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag präsentieren will.²⁰⁰

Bei der Ausarbeitung der Botschaft stützt sich der Bundesrat auf das Fachwissen seiner Departemente und Ämter. Er würdigt das Volksbegehren umfassend, insbesondere zeigt er Reibungspunkte mit vorbestehendem Verfassungsrecht und Völkerrecht auf. Arbeitet er einen Gegenvorschlag aus, schickt er diesen vorgängig in die Vernehmlassung und erläutert deren Ergebnis.²⁰¹

4.1.3 RUND UM DAS PARLAMENT

Unabhängig vom Zeitpunkt der bundesrätlichen Botschaft muss innert 30 Monaten nach der Einreichung einer Initiative die Schlussabstimmung in den Räten erfolgen.²⁰² Diese Behandlungsfrist kann aber um ein Jahr verlängert werden, wenn ein direkter oder indirekter Gegenentwurf zur Debatte steht.²⁰³ Der Bundesrat setzt den Abstimmungstermin innert zehn Monate nach der Schlussabstimmung in den Räten an, spätestens aber 10 Monate nach der dem Parlament reservierten gesetzlichen Behandlungsfristen.²⁰⁴ Nach Ablauf dieser Fristen ordnet der Bundesrat die Volksabstimmung auch dann an, wenn noch keine Schlussabstimmung erreicht wurde.²⁰⁵ Jede zu Stande gekommene Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung kommt also spätestens nach 40 Monaten nach der Einreichung zur Abstimmung, im Falle eines Gegenvorschlags kann sich diese Frist auf 52 Monate erstrecken.

¹⁹⁶ Art. 71 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 139 Abs. 1 BV.

¹⁹⁷ Überprüfungskriterien in Art. 72 Abs. 2 lit. a-c BPR.

¹⁹⁸ Art. 72 Abs. 1 BPR.

¹⁹⁹ Art. 72 Abs. 3 BPR.

²⁰⁰ Art. 97 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 ParlG.

²⁰¹ Vgl. BBl 2009 5097: 5116-5118 zur Ausschaffungsinitiative und BBl 2007 5369: 5384-5391 zur Verwehrungsinitiative.

²⁰² Art. 100 ParlG.

²⁰³ Art. 105 ParlG. Ein Gegenvorschlag kann auch durch das Parlament eingebracht werden.

²⁰⁴ Art. 75a Abs. 1 BPR.

²⁰⁵ Art. 106 ParlG.

Die Bundesversammlung kann eine gültig zu Stande gekommene Volksinitiative nicht abändern.²⁰⁶ Sie hat nur die Kompetenz, sie bei Verstoss gegen Einheit der Form, der Materie oder gegen zwingendes Völkerrecht ganz oder teilweise für ungültig zu erklären.²⁰⁷ Eine Initiative wird zur Abstimmung gebracht, wenn sie nur von einem Rat für ungültig erklärt wurde.²⁰⁸

Inhaltliche
Prüfung

4.2 BEURTEILUNGSKRITERIEN FÜR DEN EINGRIFFSZEITPUNKT

Wir unterscheiden die rechtliche und die politische Legitimität eines Volksbegehrens. Die rechtliche Legitimität ist je höher, je klarer das Begehren die rechtlichen Vorgaben²⁰⁹ beachtet. Die politische Legitimität bestimmt sich u.a. nach dem Mass der bekundeten Unterstützung für das Volksbegehren. Die rechtliche und politische Legitimität eines Begehrens hat eine Reflexwirkung auf die an einen Eingriff zu stellende politische und rechtliche Legitimation.

Legitimität
vs.
Legitimation

4.2.1 RECHTSNATUR EINES INITIATIVBEGEHRENS

Rechtlich betrachtet ist das Initiativrecht bis zur Abstimmung das radikale Recht des Individuums, zur Durchsetzung seiner Partikularinteressen dem Volk eine inhaltlich praktisch unbeschränkte Vorlage vorzulegen.²¹⁰ Nach der Sammlung von 100'000 Unterschriften werden die Rechte des Volkes durch die Bundesorgane treuhänderisch ausgeübt, indem sie die rechtliche Legitimität des Begehrens prüfen.²¹¹ Jedoch können die Initianten auch nach dem Zustandekommen frei über ihren Vorschlag verfügen.²¹² Die Initiative bleibt also bis zur Ansetzung des Abstimmungstermins durch den Bundesrat ein Antrag *aus* dem Volk, es ist nicht ein Antrag *des* Volkes. Erst mit der Abstimmung beschäftigt sich das Volk als Organ mit der Vorlage.²¹³

4.2.2 LEGITIMITÄT DES INITIATIVBEGEHRENS UND LEGITIMATION FÜR EINEN EINGRIFF

Die rechtliche Legitimität der Initiative erhöht sich also nur in zwei Stadien, nach der formellen Prüfung durch die Bundeskanzlei und nach der Gültigerklärung durch die Bundesversammlung. Ihre politische Legitimität ist jedoch von weichen Faktoren abhängig wie Zeit, Aufwand und Bekanntheitsgrad. Je länger die öffentliche Diskussion darüber andauert, je mehr Organe in ihre Behandlung involviert waren und je breiter die durch die Unterschriften bekunde-

Rechtliche
und
politische
Legitimität

²⁰⁶ Art. 99 ParlG.

²⁰⁷ Art. 173 Abs. 1 lit. f. BV, diese Regelung lässt auch den Schluss zu, dass die Gültigkeitsprüfung erst nach Zustandekommen einer Initiative vorgenommen werden kann.

²⁰⁸ Art. 98 ParlG.

²⁰⁹ Momentan sind dies die Einheit der Form, die Einheit der Materie und die Beachtung des zwingenden Völkerrechts, vgl. Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 BV und Art. 75 BPR.

²¹⁰ Nobs 2006: 32.

²¹¹ Nobs 2006: 33.

²¹² Das Initiativkomitee hat die Möglichkeit, bis zur Ansetzung der Abstimmung durch den Bundesrat sein Begehren zurückzuziehen, Art. 73 BPR.

²¹³ Nobs 2006: 33.

te Unterstützung aus dem Volk ist,²¹⁴ um so eher erscheint eine Initiative als notwendig und damit legitim.

Die rechtliche und politische Legitimität einer Initiative muss im Falle eines Eingriffs durch eine entsprechende rechtliche und politische Legitimation aufgewogen werden. Diese Legitimation kann durch das befassende Organ oder durch die Eingriffsschranken vermittelt werden.

Die Höhe der Eingriffsschranken bestimmt die Anforderungen an die rechtliche Legitimation. Je mehr Ungültigkeitsgründe bestehen und je genauer diese formuliert sind, desto höhere Anforderungen sind an die juristischen Kenntnisse der befassenden Behörde zu stellen. Wann genau diese Überprüfung jedoch stattfindet, spielt keine grosse Rolle. Klar ist nur, dass nach dieser Überprüfung die rechtliche Legitimität des Volksbegehrens geklärt ist.

Rechtliche
Legitimation
eines
Eingriffs

Die Genauigkeit der Eingriffskriterien hat eine Reflexwirkung auf die Anforderungen an die politische Legitimation eines Eingriffs; ungenaue Kriterien müssen durch eine entsprechend politische Legitimation der eingreifenden Behörde aufgewogen werden. Aber auch verstrichene Zeit, geleisteter Aufwand und bekundete Unterstützung aus dem Volk erhöhen die Anforderungen an die politische Legitimation eines Eingriffs. Je später also der Eingriff erfolgt und je höher die aus dem Volk bekundete Unterstützung in diesem Zeitpunkt ist, umso höher muss auch die politische Legitimation des eingreifenden Organs sein.

Politische
Legitimation
eines
Eingriffs

Die geltende Regelung geht in die Extreme, indem (i.) die Eingriffsschranken sehr hoch sind,²¹⁵ worüber dann (ii.) das oberste Bundesorgan²¹⁶ (iii.) zum letztmöglichen Zeitpunkt und (iv.) endgültig entscheidet. Sie fokussiert damit auf die politische Legitimation eines Eingriffs und klammert die rechtliche Legitimation eines Eingriffs fast vollständig aus.

4.3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dieses "Wann" kann, weniger noch als das "Wer" und das "Wie", kaum isoliert betrachtet werden. Eine Vorverlegung der inhaltlichen Prüfung hätte jedoch einige bestechende Vorteile: Rechtlich nicht legitime Begehren würden ausgeschieden, bevor sie mit politischer Legitimität aufgeladen werden und vom Parlament dem Volk weniger aus innerer Überzeugung heraus als vielmehr im Hinblick auf den nächsten Wahltag nolens volens vorgelegt werden.²¹⁷ Je nach Höhe der Eingriffsschranken müsste diese Überprüfung durch ein Gremium mit hoher rechtlicher Legitimation (sprich: Kompetenz) vorgenommen werden.

Vorteile der
Vorverlegung

²¹⁴ Aus dieser Perspektive betrachtet sind die benötigten 100'000 Unterschriften also ein politisches und nicht ein rechtliches Kriterium.

²¹⁵ Die Initiative, kann nur dann für ungültig erklärt werden, wenn sie gegen die Einheit der Form und der Materie verstösst, Vorschriften des zwingenden Völkerrechts verletzt, oder wenn sie faktisch undurchführbar ist (zu letzterem Hangartner 2008: N 36).

²¹⁶ Art. 148 Abs. 1 BV.

²¹⁷ Die Vorverlegung der Gültigkeitsprüfung wurde schon von gefordert in der Parlamentarischen Initiative 95.411, "Überprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen" vom 14. Juni 1995, eingereicht von Hanspeter Seiler, und das Postulat 10.3885, "Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative vor der Unterschriftensammlung" vom 21. Oktober 2010, eingereicht von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates.

5 INSTITUTION ("WER")

Als *Institutionen*, die mit dem Entscheid über die Gültigkeit von Initiativen beauftragt werden können, bieten sich folgende vier Möglichkeiten an: das Parlament, die Bundeskanzlei (eventuell in Zusammenarbeit mit der Direktion für Völkerrecht des EDA oder mit dem EJPD), das Bundesgericht oder ein neu zu schaffendes gemischtes Expertengremium. Untersucht werden im Folgenden einerseits die fachliche Qualifikation der Institution und andererseits deren demokratische Legitimation.

5.1 BUNDESKANZLEI

Die Aufgaben und Kompetenzen der Bundeskanzlei gemäss der aktuellen Bestimmungen wurden weiter oben bereits erläutert (s. 4.1.1).

Diese rein formellen Kompetenzen der Bundeskanzlei könnten erweitert werden. Schliesslich kann der Entscheid der Bundeskanzlei beim Bundesgericht angefochten werden. Alain Griffel macht deshalb den Vorschlag, die Gültigkeit von Initiativen bereits im Rahmen dieser Vorprüfung zu überprüfen. Sowohl die Bundeskanzlei als auch das Bundesgericht seien hierzu weitaus besser in der Lage als das Parlament.²¹⁸

Erweiterung
der Kompe-
tenzen

Auch der Zusatzbericht des Bundesrates wählt eine Vorprüfung durch die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Diese materielle Vorprüfung würde ein Präjudiz für den späteren Entscheid des Parlaments schaffen. Das Parlament wäre zwar nicht an diese Vorprüfung gebunden, dennoch erscheint diese Variante unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung heikel.

5.2 PARLAMENT

Es wäre gut vorstellbar, die Kompetenzen des Parlaments zu erweitern, so dass die Ungültigkeitserklärung nicht ganz so restriktiv erfolgen würde wie dies bis anhin der Fall war. Allerdings liegt das Problem wohl eher darin, dass das Parlament als gewählte Volksvertretung verständlicherweise Hemmungen hat, eine Initiative für ungültig zu erklären, zumal zum Zeitpunkt der Überprüfung durch das Parlament bereits 100'000 Stimmberechtigte die Initiative unterzeichnet haben (was allerdings eher gegen den Zeitpunkt spricht als gegen die Institution). Doch auch grundsätzlich erscheint es zweifelhaft, ob das Parlament als ein politisches Organ für die Aufgabe, über eine solche juristische Frage zu entscheiden, überhaupt kompetent ist. Dazu kommt der Aspekt der Wiederwahl, welcher die Parlamentarier insbesondere im Wahljahr dazu verleitet, sich von politischen Erwägungen leiten zu lassen.

Mangel an
Kompetenz?

5.3 EXPERTENGREMIUM

Im Raum steht die Schaffung eines gemischten Expertengremium, welches neben oder anstatt der Bundesversammlung über die Gültigkeit der Initiative ent-

Fehlende
Volksnähe

²¹⁸ Griffel, *Vom Umgang mit verfassungswidrigen Volksinitiativen*, NZZ vom 9. Dezember 2009.

scheidet, beziehungsweise der Bundesversammlung eine Empfehlung abgibt. Denkbar wäre beispielsweise eine neu zu bildende parlamentarische Kommission. Andreas Auer macht zum Beispiel den Vorschlag der Einführung eines Vorprüfungsverfahrens durch eine Fachkommission (mit oder ohne Beschwerde an das Bundesgericht).²¹⁹ Daniel Thürer möchte in diesem Sinne eine "Bürgerkommission" gründen, welche mit thematisch erfahrenen Persönlichkeiten besetzt werden würde. Gegen ein solches Expertengremium wehren sich Kritiker mit dem Argument, dass diesem, aus seinem "Elfenbeinturm" urteilenden Gremium, die "Volksnähe" fehle und es eher einem "Wächterrat" gleiche.

5.4 BUNDESGERICHT

Auch das Bundesgericht bietet sich als mögliche Überprüfungsinstitution an. Dabei kann es entweder direkt über die Gültigkeit einer Initiative befinden oder nur auf Beschwerde gegen einen Entscheid einer anderen Instanz hin angerufen werden. Die parlamentarische Initiative von Isabelle Moret²²⁰ schlägt beispielsweise eine richterliche Überprüfung von Volksinitiativen vor Beginn der Unterschriftensammlung vor. Für die Möglichkeit, ans Bundesgericht zu gelangen, spricht zweifellos die Tatsache, dass dieses die fachlich kompetenteste der genannten Instanzen ist. Ausserdem überprüft das Bundesgericht die kantonalen Volksinitiativen seit jeher auf deren Gültigkeit und verfügt somit über einige Erfahrung in diesem Bereich.

Grösste
Kompetenz

5.5 BÜRGER/INNENRAT

Bei den alten Griechen wurde die Bürgerbeteiligung im Staatswesen unter anderem per Los entschieden.²²¹ Diese Idee inspiriert zu einer weiteren Lösungsmöglichkeit: Eine per Los vor der Unterschriftensammlung aus normalen Bürgern zusammengestellte Gruppe, eben ein "Bürger/innenrat", könnte die Ungültigkeitsprüfung vornehmen. Natürlich entscheidet diese Gruppe nicht aus dem Bauch heraus, sondern nach eingehenden Gesprächen mit Experten, Vorträgen der Befürworter und Gegner sowie internen Diskussionen, sodass diese Personen zu Experten für genau diese Initiative würden. Dies könnte zum Beispiel eine Gruppe von 100 zufällig ausgewählten Personen sein. Die Zusammensetzung müsste geheim bleiben. Damit diese Personen nicht schon durch die Presse oder die Öffentlichkeit beeinflusst sind, müsste die Überprüfung vor der Unterschriftensammlung stattfinden. Da bei nach Zufallsprinzip ausgewählten Personen wiederum die rechtliche Legitimation für einen Eingriff fehlen würde, müsste, damit eine Legitimation dennoch gewährleistet wäre, mindestens eine 2/3 Mehrheit gegeben sein für einen Entscheid. Die Idee lehnt sich stark an die eines Geschworenengerichts an. Der Bürger/innenrat ist jedoch ein Laiengremium und birgt damit die Gefahr in sich, dass juristische Fragen politisch beantwortet werden könnten.

Einzelfall-
experten

²¹⁹ Auer, *Die Demokratie steht in einem Lernprozess*, NZZ vom 4. November 2010.

²²⁰ Parlamentarische Initiative 09.521 "Gültigkeit von Volksinitiativen. Juristischer Entscheid vor Beginn der Unterschriftensammlung" vom 11. Dezember 2009, eingereicht von Isabelle Moret.

²²¹ Vgl. Aristoteles: Kapitel 43.2.

6 FAVORITEN

In den Kapiteln 3–5 wurden die Bausteine vorgestellt, aus denen sich eine Reform des Initiativrechts zusammensetzen könnte. Daraus werden nun drei mögliche Reform-Varianten zusammengesetzt: eine Minimal-Variante mit dem geringstmöglichen Eingriff, die v.a. auf eine realistische politische Umsetzbarkeit gerichtet ist; eine Optimal-Variante als Kompromiss zwischen der Beibehaltung der diskursiven Funktion der Volksrechte und einem Grundrechtsschutz im Einzelfall; und schliesslich eine Maximal-Variante, die grundrechts- und völkerrechtswidrige Initiativen möglichst verhindern will und dazu zu tiefen Eingriffen bereit ist.

Theorie

In einem zweiten Schritt werden die möglichen Auswirkungen dieser Varianten analysiert. Dazu sollen sie auf fünf der vorgestellten Volksinitiativen (s. 2.5) angewendet werden. Um ein möglichst neutrales und objektives Ergebnis zu erhalten, sind die Beispiel-Initiativen sowohl inhaltlich als auch politisch ausgewogen. Geprüft werden die Todesstrafe-Initiative, die Schutzhaft-Initiative, die Alpen-Initiative, die Ausschaffungs-Initiative und die 1:12-Initiative.

Praxis

6.1 MINIMAL-VARIANTE

Die Minimallösung beinhaltet nur eine Anpassung im "Wann" unseres Baukastensystems. Das "Wer" oder "Wie" bleiben unangetastet. Die Minimallösung besteht nur aus der Vorverschiebung des Zeitpunkts, *wann* die Bundesversammlung über die Gültigkeit einer Volksinitiative entscheidet. Das Parlament würde weiterhin nur prüfen ob eine Volksinitiative zwingendes Völkerrecht verletzt, dies jedoch *vor* der Unterschriftensammlung. Klar abzugrenzen ist diese Variante von der materiellen Vorprüfung, wie vom Bundesrat in seinem Zusatzbericht über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vorgeschlagen. Es geht lediglich um eine simple Vorverlagerung der heutigen Praxis vor die Unterschriftensammlung.²²²

Benötigte
Bausteine

6.1.1 VORTEILE

- Die Vorverlegung der Ungültigkeitsprüfung verbessert die Stellung der Initianten. Es ist irreführend, die Initianten zuerst 100'000 Unterschriften sammeln zu lassen und anschliessend die Initiative trotzdem für ungültig zu erklären. Die Initianten hätten durch die frühe Prüfung Klarheit darüber, ob es sich lohnt die Unterschriften zu sammeln oder nicht.
- Die Vorverlegung der Ungültigkeitsprüfung bringt eine Versachlichung der Debatte. Der politische, gesellschaftliche und mediale Druck der 100'000 gesammelten Unterschriften entfällt. Die mediale Aufmerksamkeit ist in dieser Phase noch bedeutend geringer und die politische Debatte befindet sich noch in der Anfangsphase. Dadurch kann die

²²² Zusatzbericht: 20.

Bundesversammlung die Ungültigkeitsprüfung freier und sachlicher durchführen. Daraus folgt, dass problematische Volksinitiativen sehr wahrscheinlich häufiger für ungültig erklärt würden.

- Die materiellen Ungültigkeitsgründe werden nicht erweitert. Es ist weiterhin die Bundesversammlung, die über die Ungültigkeitsgründe befindet. Es wird keine Verfassungsgerichtsbarkeit und kein Wächterrat eingeführt. Das Gleichgewicht der Institutionen bleibt unangetastet und die Autorität der Bundesversammlung bleibt gewahrt.

6.1.2 NACHTEILE

- Da die materiellen Ungültigkeitsgründe ("Wie") nicht erweitert werden, müssten Initiativen, die nur das nicht-zwingende Völkerrecht oder die Grundrechte verletzen, weiterhin für gültig erklärt werden. Auch der Bundesrat sieht darin keine Lösung zur Vermeidung von Volksinitiativen, die dem übrigen Völkerrecht widersprechen.²²³
- Das Parlament ("Wer") entscheidet weiterhin über die Gültigkeit von Volksinitiativen. Das Parlament genießt zwar eine sehr hohe Legitimation um diesen Entscheid zu treffen, ist jedoch eine politische Institution und könnte gerade deswegen seinen Ermessensspielraum in Bezug auf die Ungültigkeitsgründe missbrauchen. Natürlich muss das Parlament Initiativen, die das zwingende Völkerrecht verletzen, für ungültig erklären. Der Begriff lässt jedoch einen gewissen Interpretationsspielraum offen. Dementsprechend bleibt es immer auch ein politischer Entscheid, der letztlich von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament abhängt. Die Minimallösung bringt in dieser Frage keine Verbesserung.
- Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass Debatten über kontroverse Themen unter Umständen bereits in der Anfangsphase durch eine Ungültigkeitserklärung ausgebremst werden. Es ist jedoch zu bedenken, dass die materiellen Schranken nicht erweitert werden. Dementsprechend käme es nur in sehr krassen Fällen zu einer *Abkühlung* der Debatte durch eine Ungültigkeitserklärung vor der Unterschriftensammlung.
- Ein anderes Problem stellt das sogenannte "Versuchsballon-Problematik"²²⁴ dar. Initianten könnten extreme Initiativen quasi kostenlos auf ihre Gültigkeit hin überprüfen lassen und so sinnbildlich Versuchsballone steigen lassen, um die rechtlichen Grenzen von politischen Anliegen auszutesten.
- Ein weiterer Nachteil könnte eine Zunahme der Arbeitsbelastung für das Milizparlament sein, da in der heutigen Praxis nur Volksinitiativen geprüft werden müssen, die zustande gekommen sind. Mit der Vorverle-

²²³ Zusatzbericht: 21.

²²⁴ Ehrenzeller, *Garantie von Rechtsstaat und öffentlichem Diskurs*, NZZ vom 16. September 2010.

gung müssten alle eingereichten Initiativen durch das Parlament geprüft werden. In den letzten Jahren wurden jährlich ca. 15 Volksinitiativen der Bundeskanzlei zur formellen Vorprüfung vorgelegt.²²⁵ Es ist also damit zu rechnen, dass das Parlament rund 15 Initiativen pro Jahr prüfen müsste.

6.1.3 NÖTIGE ANPASSUNGEN IN GESETZ UND VERFASSUNG

Art. 173 Abs. 1 Ziff. f der schweizerischen Bundesverfassung (BV) müsste dahingehend angepasst werden, dass die Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen durch die Bundesversammlung vor der Unterschriftensammlung stattfindet. Daneben käme es zu kleineren Anpassungen in spezifischen Bundesgesetzen, wie zum Beispiel im Parlamentsgesetz (ParlG) und im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR). Die Änderung in der Bundesverfassung könnte direkt mittels einer Volksinitiative eingeführt werden. Andererseits ist auch eine Verfassungsänderung durch die Bundesversammlung denkbar. Dabei käme es zu einem obligatorischen Referendum.

Art. 173 BV

6.1.4 FAZIT

Eine praktische Überprüfung der Konsequenzen der Minimallösung anhand einiger Beispiel-Initiativen kann hier logischerweise nicht durchgeführt werden, da die Prüfung *in abstracto* zum gleichen Ergebnis wie die heutige Praxis kommen müsste. Es ist jedoch davon auszugehen, dass extreme Initiativen, die stark in Grundrechte eingreifen (die auch durch die EMRK geschützt werden und zum Beispiel von Teilen der Praxis als regionales zwingendes Völkerrecht bezeichnet werden), durch das fehlen des öffentlichen Drucks der 100'000 Unterschriften eher für ungültig erklärt würden als dies heute der Fall ist. Ein gutes Beispiel ist die Todesstrafe-Initiative. Die Todesstrafe wird nicht durch das zwingende Völkerrecht verboten. Dementsprechend müsste nach gängiger Praxis diese Initiative für gültig erklärt werden. Da jedoch gewisse Autoren das Verbot der Todesstrafe als regionales Völkerrecht betrachten, die Todesstrafe explizit in Art. 10 Abs. 1 BV verboten ist und die Todesstrafe ganz grundsätzlich ein grosses Tabu in unserer Gesellschaft darstellt, dürfte den Parlamentarier/innen der Entscheid nicht leicht fallen, eine solche Initiative für gültig zu erklären. Genau in einer solchen Situation kann der fehlende politische, gesellschaftliche und mediale Druck der 100'000 gesammelten Unterschriften ausschlaggebend sein.

Todesstrafe

Die Vorverlegung der Ungültigkeitsprüfung ist klar eine Minimallösung, deren Augenmerk hauptsächlich auf den Umsetzungschancen liegt. Die Minimallösung würde nicht zu grossen Veränderungen führen. Die Initianten wüssten jedoch, ob sich die Unterschriftensammlung lohnt. In sehr seltenen Fällen könnte damit die Volksabstimmung einer problematischen Initiative vermieden werden.

Fazit

²²⁵ Zusatzbericht: 19.

6.2 OPTIMAL-VARIANTE

Die Optimal-Variante übernimmt zwei Bausteine aus dem "Wie", nämlich den Warnhinweis (3.2.2.2) und die Kollisionsnorm (3.1.3). Die entsprechenden Bausteine des "Wer" sind die Bundeskanzlei (5.1) und das Bundesgericht (5.4).

Benötigte
Bausteine

6.2.1 VERFAHREN

Das Verfahren einer Volksinitiative würde nach dieser Variante wie folgt ablaufen:

1. Bei Einreichung einer Initiative zur Vorprüfung (4.1.1) prüft die Bundeskanzlei zugleich, ob die Initiative die Grundrechte oder zwingendes Völkerrecht tangiert, um dann einen entsprechenden Warnhinweis auf den Unterschriftenbogen anzubringen. Die Bundeskanzlei hätte dazu die nötige rechtliche Kompetenz und könnte gegebenenfalls auch mit der Direktion für Völkerrecht des EDA Rücksprache nehmen.²²⁶ In diesem frühen Stadium des Verfahrens spielt die fehlende politische Legitimation des Eingriffs noch keine grosse Rolle.²²⁷
2. Anschliessend würde wie bisher die Unterschriftensammlung beginnen.
3. Kommen die 100'000 Unterschriften innert Frist zustande, würde das Parlament die Initiative behandeln und anhand der bisherigen materiellen Schranken über deren Gültigkeit entscheiden.²²⁸ Insbesondere sind direkter und indirekter Gegenvorschlag als wichtige demokratische Instrumente uneingeschränkt operabel.
4. Das Volk stimmt über die Initiative ab. Bei einer Annahme wird die Verfassung dem Initiativbegehren entsprechend geändert.
5. Die Kollisionsnorm entfaltet ihre Wirkung erst *nach* der Volksabstimmung. Wenn sich ein Bürger in seinen Grundrechten verletzt fühlt, steht ihm der ganze Beschwerdeweg bis vor Bundesgericht offen. Die Gerichte nehmen bei der Prüfung des konkreten Falles nun die Kollisionsnorm zu Hilfe. Diese regelt den Vorrang der Grundrechte vor allen anderen Verfassungsnormen, den Bundesgesetzen und dem Völkerrecht. Die Gerichte könnten bei ihrem Entscheid auf eine reiche Praxis zurückgreifen (s. 5.4). Inhaltlich würden die Kriterien in Art. 36 BV angewandt; diese Bestimmung regelt bereits jetzt die Einschränkung von Grundrechten. Danach müsste der Eingriff in die Grundrechte der *Wahrung eines öffentlichen Interesses* oder dem *Schutz von Grundrechten Dritter*

²²⁶ Dieser Vorschlag stimmt somit mit dem bundesrätlichen Vorschlag einer für die Initianten nicht bindenden, materiellen Vorprüfung vor der Unterschriftensammlung überein. Siehe dazu Zusatzbericht: 20–28.

²²⁷ Vgl. oben 4.2.2.

²²⁸ Das Parlament würde dabei nur die bisherigen Ungültigkeitsgründe (Einheit der Form und Materie, zwingendes Völkerrecht) prüfen. Ein blosser Konflikt mit Grundrechten der Verfassung oder normalem Völkerrecht wäre nach wie vor kein Grund, eine Initiative für ungültig zu erklären.

dienen.²²⁹ Weiter müsste der Eingriff in die Grundrechte verhältnismässig sein.²³⁰ Dies ist er nur unter drei Bedingungen: Er ist *geeignet*, das von der Initiative verfolgte öffentliche Interesse zu erreichen; er ist das *mildeste Mittel* dazu, und der mit dem Eingriff verfolgte Zweck steht in einem *vernünftigen Verhältnis zur nachteiligen Wirkung auf den Betroffenen*.²³¹ Zuletzt muss der Kerngehalt der Grundrechte immer gewahrt bleiben.²³²

6.2.2 VORTEILE²³³

- Die vom Zusatzbericht diskutierte Problematik, dass es im Völkerrecht keine Normenhierarchie gibt (ausser die Regel, dass zwingendes Völkerrecht allem anderen vorgeht),²³⁴ wird in nationales Recht transformiert und der Konfliktfall einfach und elegant gelöst: Die Grundrechte haben grundsätzlich Vorrang, auch vor internationalem Recht. Unsere Optimallösung unterscheidet sich damit auch klar von der im Zusatzbericht diskutierte modifizierte Schubert-Praxis,²³⁵ die primär auf den Konflikt von Völkerrecht mit Bundesrecht eingeht und nicht in Betracht zieht, dass es auch grundrechtswidriges Völkerrecht geben kann.²³⁶ Nach dem Vorschlag des Bundesrates würde der Grundrechtsschutz nur dann greifen, wenn er im Völkerrecht verankert ist, und nicht dann, wenn eigenes, nationales Recht mit den Grundrechten kollidiert. Dieser Vorschlag steht einer Demokratie nicht gut an, die ihre Grundrechte selbst, ohne Hilfe von aussen, garantieren und verwirklichen sollte.
- Einfachheit: Jeder der eine Initiative formuliert, sie unterzeichnet oder ihr an der Urne zustimmt, weiss: Die Initiative wird nur insoweit umgesetzt, als sie im Einzelfall mit den Grundrechten vereinbar ist.
- Das Initiativrecht wird nicht direkt eingeschränkt, es wird lediglich der Vorrang der Grundrechte gegenüber anderen Verfassungsnormen, den Bundesgesetzen und dem Völkerrecht statuiert.
- Unabhängigkeit vom Völkerrecht: Dieser Vorschlag muss nicht an das Völkerrecht anknüpfen, sondern kann sogar dort einen Vorrang der Grundrechte garantieren, wo das Völkerrecht dagegen verstösst.

²²⁹ Art. 36 Abs. 2 BV. Das öffentliche Interesse ist ein sehr offener Begriff; die Gerichte würden bei seiner Konkretisierung im Einzelfall insbesondere die im Abstimmungskampf vorgebrachten Argumente beachten.

²³⁰ Art. 36 Abs. 3 BV.

²³¹ Zur Verhältnismässigkeit allgemein vgl. Häfelin/Haller/Keller 2008: N 320-326.

²³² Art. 36 Abs. 4 BV. S. auch Zusatzbericht auf S. 28-41, jedoch im Zusammenhang mit der generell-abstrakten Gültigkeitsprüfung.

²³³ Siehe auch hinten 3.2.2.2 zum "Vorsicht-Stempel" und 3.1.3 zur Kollisionsnorm.

²³⁴ Zusatzbericht: 10 f.

²³⁵ Zusatzbericht: 41-49.

²³⁶ Ein eindrückliches Beispiel ist der Fall *Nada v. Switzerland* (Beschwerde Nr. 10593/08) vor dem EGMR: Herr Youssef Moustafa Nada wurde mit UNO-Sanktionen belegt, weil er der Kollaboration mit Al Qaida verdächtigt wurde. Deshalb sass er während 7 Jahren ohne Anklage oder Beschwerdemöglichkeit auf einer italienischen Enklave von 1.7 Quadratkilometern fest, weil die Schweiz aufgrund ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung gegenüber der UNO seine Durchreise nicht bewilligen wollte. Dadurch wurde Herr Nada in seinen Grundrechten verletzt.

- 'Bringing human rights home': Problematische staatliche Eingriffe in die Grundrechte würden im eigenen Haus gelöst werden. Somit würde die Schweiz die Verantwortung für die Verteidigung der Grundrechte selber übernehmen. Urteilen aus Strassburg könnte folglich gelassener entgegengesehen werden.²³⁷
- Der demokratische Diskurs würde im Vergleich zur Minimal- und Maximalvariante nicht beschränkt, sondern bereichert; es würde breit über die Umsetzbarkeit der Initiative diskutiert und die relevanten Interessensgruppen wären zu einer klaren Stellungnahme gezwungen. Die Karten lägen von Anfang an auf dem Tisch, und es würde nicht erst im Nachgang an die Abstimmung ernsthaft über die Umsetzung der Initiative nachgedacht. Damit wird dem Stimmvolk ein wohlinformierter Entscheid ermöglicht, die politischen Rechte im Sinne von Art. 34 BV würden gestärkt.
- Die Initianten müssten im demokratischen Diskurs das verfolgte öffentliche Interesse klar formulieren, damit ihre Initiative im Einzelfall vor den Gerichten besteht, und aufzeigen, dass ihre Initiative dazu die richtigen Mittel anwendet.
- Die Variante wäre ein grosser Beitrag an die Fortbildung des Verfassungsrechts, war es doch bei einigen Initiativen der jüngeren Zeit zuweilen unklar, welches öffentliche Interesse sie genau verfolgen.
- Extreme Initiativen, die massiv in Grundrechte eingreifen, einen Automatismus statuieren und dabei kein oder ein nur leichtgewichtiges öffentliches Interesse verfolgen, sind nach wie vor möglich, jedoch im Einzelfall kaum anwendbar; nichtsdestotrotz würde die Initiative in ihrem Wortlaut geltendes Verfassungsrecht. Es würde immerhin "ein Zeichen gesetzt" und die Debatte um grundrechtliche Fragen ermöglicht.
- Gerade problematische Initiativen werden in der Praxis, jedenfalls bisher, äusserst selten relevant. Auch dauert der Instanzenzug seine Zeit. Bis sich das Bundesgericht als letzte Instanz zur Initiative äussern könnte, wäre die eventuell aufgeladene politische Stimmung des Abstimmungskampfes bereits verklungen. Der politische Druck auf das Bundesgericht würde gemindert und das Verhältnis des Initiativrechts zu den Grundrechten insgesamt entspannt.

²³⁷ Gegen die Minarett-Initiative wurden zwei Beschwerden direkt beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg eingereicht, deren Zulässigkeit momentan geprüft wird. Abrufbar im Internet auf der Seite des EJPD unter Gesetzgebungsprojekte "Minarette": www.ejpd.admin.ch.

6.2.3 NACHTEILE

- Zuerst müsste der Grundrechtskatalog definiert werden, der einer Abänderung durch Volksinitiativen entzogen werden soll. Wir schlagen den gesamten existierenden Grundrechtskatalog der BV vor, also die Artikel 7 bis 34, mit Artikel 36 als Prüfungsmassstab im Einzelfall.²³⁸
- Ein gewichtiger Nachteil ist, dass das verletzte Individuum sich sein Recht erstreiten müsste, was finanziell und psychisch zermürend sein kann. Gerade verletzliche gesellschaftliche Randgruppen würden so nicht effektiv vor problematischen Initiativen geschützt.
- Wird die Grundrechtswidrigkeit einer Initiative in mehreren Anwendungsfällen vom Bundesgericht bestätigt, würde die Initiative toter Buchstabe in der Verfassung. Dies ist jedoch im Verfassungsrecht kein unübliches Schicksal, das schon viele Bestimmungen ereilt hat.
- Der Unterschied zwischen Grundrechten im formellen und Grundrechten im materiellen Sinn ist äusserst schwierig zu kommunizieren: Grundrechte sind aus sich selbst heraus (materiell) Grundrechte, und nicht bloss deshalb, weil sie (formell) in einer der Bestimmungen in Art. 7-34 BV aufgeführt sind. Ein Grundrecht ist also ein Grundrecht, weil es die Charakteristiken eines Grundrechts aufweist (Abwehrrecht gegen den Staat, Garant der freiheitlichen Entfaltung des Individuums, Eingriff nur unter qualifizierten Voraussetzungen zulässig).²³⁹ Die Artikel 7-34 BV wären nur mehr die Richtschnur für das Bundesgericht, es könnte dem spezifischen Gehalt der Grundrechte den sich ändernden gesellschaftlichen, politischen und technischen Umständen mit einer evolutiven Rechtsprechung Rechnung tragen. Die Parallelen zur Rechtsprechung zum alten Art. 4 aBV, wo das Bundesgericht die Grundrechte allesamt aus der allgemeinen Rechtsgleichheit herausgelesen hat, sind deutlich.²⁴⁰

6.2.4 PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER INITIATIVEN

Todesstrafe-Initiative: Die Todesstrafe verletzt das Recht auf Leben (Art. 10 Abs. 1 BV). Sie ist aber nicht durch das zwingende Völkerrecht verboten. Würde sie von der Bundesversammlung für gültig erklärt und vom Volk angenommen, müsste im Einzelfall der Richter entscheiden, ob sie den Anforderungen an die Einschränkung der Grundrechte genügt. Die jüngste Initiative verfolgte das öffentliche Interesse, Tötungen von Menschen aus sexuellen Motiven heraus zu

Todesstrafe

²³⁸ Eine Beschränkung auf den Kerngehalt der Grundrechte, wie dies der Bundesrat vorschlägt, lehnen wir ab.

²³⁹ Beispiel: Die jüngste Todesstrafe-Initiative wollte BV 10, also das Recht auf Leben, ergänzen um die Verwirkung gerade dieses Rechts in bestimmten Fällen. Diese Verwirkung ist selbst gerade *kein* Grundrecht, auch wenn sie durch die Initiative in den Artikel, der das Recht auf Leben garantiert, implantiert würde. Man müsste mit anderen Worten die Form strikte vom Inhalt einer Bestimmung unterscheiden. Momentan stimmen Form und Inhalt von BV 7-34 weitgehend überein, einige Bestimmungen sind jedoch als Zielnormen formuliert und nicht direkt justiziabel (Art. 8 Abs. 4 - gesetzliche Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung Behinderter; Art. 11 - Schutz der Kinder und Jugendlichen); oder sie sind direkte Einschränkungen der Grundrechte (BV 28 Abs. 4 - Streikverbot).

²⁴⁰ Vgl. oben 3.1.2.

verhindern. Als Mittel dazu war die Hinrichtung von Sexualstraftätern vorgesehen. Dieses öffentliche Interesse könnte aber auch mit einer milderen Massnahme, etwa einer lebenslangen Verwahrung, erreicht werden. Die Initiative würde also vom Gericht in diesem Sinne uminterpretiert und verhältnismässig angewendet werden. Lebenslanger Freiheitsentzug tangiert auch das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2), wird aber bereits jetzt angeordnet für nicht therapierbare Gewalttäter und ist daher grundsätzlich möglich. Es kann zusätzlich nicht argumentiert werden, dass eine Verwahrung teurer sei als Giftspritze, Strang oder Kugel. Diese Interpretation würde nämlich von einem anderen öffentlichen Interesse als von den Initianten kommuniziert, nämlich die Gesundung öffentlicher Finanzen, ausgehen.²⁴¹ Fazit: Die Initiative fällt in der Einzelfallprüfung durch, der Initiativtext würde als toter Buchstabe in der Verfassung stehen bleiben.

Schutzhaft-Initiative: Der Schutz vor ungerechtfertigter Verhaftung (*habeas corpus*) ist eines der ältesten kodifizierten Freiheitsrechte überhaupt;²⁴² ohne gerichtliche Überprüfung und triftige Gründe soll der Staat nicht die Kompetenz haben, ihm missliebige Personen wegzusperren. Heute ist dieses Recht in Art. 10 und 31 BV und völkerrechtlich in Art. 5 EMRK und Art. 9 von UNO-Pakt II verankert. Für gewisse politische Kreise könnte Schutzhaft die konsequente Fortführung der bereits jetzt praktizierten Wegweisung von Randständigen aus dem öffentlichen Raum darstellen. Die Schutzhaft ist grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um sich unerwünschten Personen zu entledigen. Je nach erwünschtem Grad des Ausschlusses aus der Gesellschaft ist die Schutzhaft auch das mildeste Mittel dazu. Dem vom Eingriff verfolgten öffentlichen Interesse muss aber die nachteilige Wirkung auf den Betroffenen gegenübergestellt werden. Das öffentliche Interesse ist hier wenig gewichtig, der Eingriff in die Grundrechte des Einzelnen aber einschneidend. Man könnte sich sogar Fragen, ob ein Freiheitsentzug ohne triftige Gründe den Kerngehalt von *habeas corpus* verletzt. Fazit: Die Initiative fällt in der Einzelfallprüfung durch, der Initiativtext würde als toter Buchstabe in der Verfassung stehen bleiben.

Schutzhaft

Alpeninitiative: Das öffentliche Interesse - Schutz des Alpenraums vor den Auswirkungen des Schwerverkehrs - wurde während dem Abstimmungskampf deutlich kommuniziert. Der dazu nötige Eingriff dazu sicher geeignet. Das pauschale Verbot des alpenquerenden Transitverkehrs ist aber nicht das mildeste Mittel zur Erreichung dieses Zwecks. Die Entwicklung nach der Annahme dieser Initiative hat vielmehr gezeigt, dass es ein milderes Mittel gibt, nämlich die Begrenzung des Verkehrs über die LSVA. Vor den Gerichten könnte ein Schweizer Camionneur deshalb erfolgreich eine Verletzung der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) oder der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27) geltend machen. Ein ausländischer Camionneur hingegen würde sich nicht an das Bundesgericht wenden, sondern eine Verletzung des Landverkehrsabkommens direkt

Alpen-
initiative

²⁴¹ Auch wenn dies so wäre, würde das Bundesgericht das Recht auf Leben wohl höher gewichten als rein fiskalische Interessen der öffentlichen Hand.

²⁴² Haller/Kölz 1999: 101, 299; Häfelin/Haller/Keller 2008: N 858.

beim gemischten Ausschuss Schweiz–EU geltend machen.²⁴³ Er könnte das Bundesgericht umgehen, und die Schweiz würde für einen allfälligen Vertragsbruch direkt völkerrechtlich verantwortlich. Die Optimal-Variante greift in diesem Falle also ins Leere. Die Schweiz müsste weiterhin, wie in diesem Falle geschehen, ihre durch eine Volksinitiative ausgedrückten Interessen so weit als möglich auf dem Verhandlungsweg geltend machen, kann diese Interessen aber nur im Rahmen ihrer Verhandlungsmacht international absichern.

Ausschaffungs-Initiative: Die gesetzliche Umsetzung dieser Initiative steht noch aus. Nach dem Vorschlag der SVP soll nur zwingendes Völkerrecht einer Ausschaffung entgegenstehen können. Die Gerichte würden aber im Einzelfall prüfen, ob die Ausschaffung mit den Grundrechten vereinbar ist. Es würde also die vom Freizügigkeitsabkommen geforderte Verhältnismässigkeitsprüfung vornehmen und die Initiative grund- und völkerrechtskonform umsetzen. Dabei müssten die Gerichte das öffentliche Interesse an einer Verschärfung der bisherigen Praxis beachten. Fazit: Die Initiative fällt in der Einzelfallprüfung nur in extremen Fällen durch.

Aus-
schaffung

1:12-Initiative: Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV) werden bereits jetzt zahlreiche durch das Gesetz vorgenommen, man denke nur an den arbeitsrechtlichen Kündigungsschutz oder Produktionsvorschriften zum Schutz von Umwelt und Konsumenten. Das von dieser Initiative anvisierte öffentliche Interesse wird von der JUSO als "Lösung des Abzocker-Problems" und "gerechte Löhne" bezeichnet. Dies könnte man sinngemäss als ein sozialpolitisches Interesse an der Schliessung der Arm-Reich-Schere deuten. Um dies zu erreichen, will die Initiative besonders hohe Einkommen beschränken, *nicht niedrige anheben*. Zwar respektiert die Initiative den Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit.²⁴⁴ Ein derart plakativer Vorschlag ist aber kaum geeignet zur Erreichung eines Ziels, dass umfassende Massnahmen im Bereich Chancengerechtigkeit, ja geradezu eine Schwerpunktverlagerung in unserer Wirtschaftsverfassung verlangen würde. Nur dann, wenn Lohnexzesse ein volkswirtschaftlich bedeutsames Unternehmen derart schwächen, dass konkrete Arbeitsplätze gefährdet wären, könnte ein öffentliches Interesse an behördlich verfügbaren Lohnbeschränkungen bejaht werden. In den anderen Fällen wäre die Initiative schlicht das falsche Mittel zur Erreichung der Lohngerechtigkeit. Fazit: Im Einzelfall würden wohl die meisten aufgrund der Initiative verfügbaren Lohnbeschränkungen aufgehoben werden.

1:12-
Initiative

6.2.5 NÖTIGE ANPASSUNGEN IN GESETZ UND VERFASSUNG

Für die Vorprüfung und den Warnhinweis müsste, wie im Zusatzbericht detailliert erläutert, die Art. 68, 69 und 80 im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) angepasst werden. Einen Ausschluss der Beschwerde über den

Vorprüfung

²⁴³ Art. 51 Abs. 2 Landverkehrsabkommen: Der Gemischte Ausschuss gewährleistet die Durchführung und Anwendung dieses Abkommens. [...]

²⁴⁴ Pfäffli 2010: 62 f.

Warnhinweis an das Bundesgericht, wie dies der Bundesrat vorschlägt,²⁴⁵ genügt nach der hier vertretenen Auffassung den Anforderungen des Rechtsschutzes nicht. Es soll den Initianten anheimgestellt bleiben, auf welchem Weg sie ihrem Begehren am besten zur Durchsetzung verhelfen. Zwar würde das Bundesgericht bei Annahme und Anwendung einer problematischen Initiative über dieselbe Initiative nochmals befinden und wäre insofern befangen. Aber der Entscheid auch über die Übernahme dieses Risikos soll den Initianten verbleiben – das Bundesgericht wüsste auch sehr wohl zu unterscheiden zwischen der generell – abstrakten Vorprüfung und der individuell-konkreten Anwendung im Einzelfall. Ein weiterer Vorteil dieser Regelung wäre, dass sie den Einfluss der Verwaltung mildert. Die Bundeskanzlei müsste ihren Entscheid im Hinblick auf eine mögliche Überprüfung durch das Bundesgericht fällen, der politische Einfluss des Bundesrats als oberstes Aufsichtsorgan fiele dahin.²⁴⁶

In Art. 35 BV müsste ein neuer Abs. 4 eingefügt werden: "Werden die Grundrechte dieses Kapitels (Art. 7–34 BV) durch eine andere Norm des Landesrechts oder des Völkerrechts verletzt, so gehen im Einzelfall stets die Grundrechte vor." Die Anwendbarkeit von Art. 36 BV würde sich systematisch aus dem Zusammenhang ergeben. Zur Absicherung sollte bei der Regelung des für die Behörden anwendbaren Rechts in Art. 190 BV folgender Satz 2 eingefügt werden: "[...] Vorbehalten ist Art. 35 Abs. 4 BV." Weiter Anpassungen sind nicht erforderlich, weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe.

Kollisionsnorm

Es sind auch mildere Varianten denkbar, die das Völkerrecht und/oder Bundesgesetze von der Vorrangnorm in Art. 35 Abs. 4 BV ausnehmen. Daraus ergeben sich aber schwerwiegende dogmatische Unstimmigkeiten, etwa dass nicht erklärbar ist, wieso eine Initiative, nicht jedoch Bundesgesetze die Grundrechte beachten müssen. Schwierig wäre auch der Umgang mit Gesetzen, die aufgrund einer Initiative erlassen worden sind. Sollen auch diese Gesetze auf ihre Grundrechtskonformität hin geprüft werden können? Dies erscheint uns selbstverständlich, würde aber in der Praxis zu zwei verschiedenen Kategorien von Bundesgesetzen führen. Umsetzungsschwierigkeiten sind damit programmiert, insbesondere wenn sich die Geltungsbereiche verschiedener Gesetze verschiedener Kategorie überschneiden.

Offene Fragen

6.2.6 FAZIT

Die Stärken dieser Optimal-Variante liegen v.a. im wirksamen Grundrechtsschutz. Das Bundesgericht hat mit der (Einzelfall-)Prüfung problematischer Verfassungsnormen und Gesetze auf kantonaler Stufe eine reiche Praxis erarbeitet, die *mutatis mutandis* auch auf Stufe der Bundesverfassung anwendbar ist. Durch diese "Verfassungsgerichtsbarkeit light" werden auch Konflikte mit völkerrechtlichen Verträgen gemildert, die ebendiese Grundrechte zusätzlich absichern, zu nennen sind etwa die EMRK, die UNO-Pakte I und II oder die Anti-Rassismuskonvention. Im Gegenzug könnte Völkerrecht, das im Widerspruch

Fazit

²⁴⁵ Vgl. Zusatzbericht: 25 und 27.

²⁴⁶ So jedoch explizit der Vorschlag im Zusatzbericht: 22 f.

zu unseren Grundrechten steht, im Einzelfall nicht angewendet werden.²⁴⁷ Gleichzeitig sind progressive Initiativen, die geänderten öffentlichen Bedürfnissen nachkommen und nicht direkt die Grundrechte von Privatpersonen anvisieren, in grossem Umfang nach wie vor möglich. Die einzige Verschärfung – die Formulierung eines vernünftigen öffentlichen Interesses – sollte in einer demokratischen Gesellschaft selbstverständlich sein. Im internationalen Umfeld hingegen sind Initiativen, wie das aussenpolitische Handeln der Schweiz generell, an faktische Schranken gebunden, die in den Interessen der anderen Mitglieder der Staatengemeinschaft zu sehen sind. Das Instrument der Initiative, die von ihrer Natur her auf die kompromisslose Durchsetzung eines spezifischen Interesses gegen alle anderen gerichtet ist, macht in diesem Umfeld wenig Sinn. Konsequenterweise lässt die Optimal-Variante dieses Feld unberührt und eröffnet der Schweizer Diplomatie Raum für kreative Lösungen im Einzelfall, wie dies bereits bei der Alpeninitiative der Fall war. Unsere Optimallösung würde in diesem Bereich nur dann und quasi als Notventil greifen, wenn die Schweizer Diplomatie gezwungen sein sollte, grundrechtsproblematisches Völkerrecht zu akzeptieren.²⁴⁸

6.3 MAXIMAL-VARIANTE

Bei der Maximal-Variante werden alle drei Bausteine erneuert. Konkret werden der Zeitpunkt des Eingriffs vorverschoben, die Ungültigkeitsgründe erweitert, und neu entscheiden Bundeskanzlei und Bundesgericht über die Gültigkeit von Initiativen. Diese Variante bringt den grössten Eingriff in den Ist-Zustand mit sich.

6.3.1 VERFAHREN

Gleich wie in der Minimal-Variante würde der Zeitpunkt der Gültigkeitsprüfung vor die Unterschriftensammlung verlegt. Dementsprechend sind auch die Vorteile ähnlich wie bei der Minimal-Variante (Klarheit, ob sich Unterschriftensammlung lohnt, Versachlichung der Debatte).

Wann

Im Sinne eines starken Grundrechtsschutzes schlagen wir vor, dass bei dieser vorverlegten Gültigkeitsprüfung neu der gesamte Grundrechtskatalog (Art. 7–34 BV) als Schranke dient. Eine Initiative, die dagegen verstösst, müsste also für ungültig erklärt werden. Im Gegensatz zur Optimalvariante würde eine solche Initiative nie zur Abstimmung gelangen. Es müsste vielmehr im Voraus, generell-abstrakt, geprüft werden, ob die Initiative bei ihrer Anwendung zu Eingriffen in die Grundrechte führt, die nicht durch ein höherwertiges öffentliches Interesse gerechtfertigt scheinen. Wie unter 6.2.3 dargelegt, müssten dabei die Grundrechte materiell, nicht formell, verstanden werden.

Wie

²⁴⁷ S. oben 6.3.2.

²⁴⁸ Wohingegen die Schweiz mit dieser Regelung einen nicht zu unterschätzenden Verhandlungsjoker bekäme, würde doch kaum ein demokratischer Staat auf die Übernahme eine Regelung bestehen, die grundrechtlich problematisch ist.

Da die Maximalvariante auch eine Vorverlegung des Eingriffszeitpunktes beinhaltet, bietet sich der Lösungsvorschlag von Alain Griffel an²⁴⁹: Die Bundeskanzlei würde die Gültigkeit der Initiative vor der Unterschriftensammlung überprüfen. Dieser Entscheid könnte dann – wie bereits heute im Rahmen der bloss formellen Vorprüfung²⁵⁰ – beim Bundesgericht angefochten werden. In Kapitel 5 wurde dargelegt, dass das Bundesgericht über die höchste Kompetenz für die Prüfung der materiellen Schranke verfügt. Dies ist hier umso wichtiger, als hier die Schwelle für einen Eingriff sehr niedrig ist und damit hohe Anforderungen an die rechtliche Legitimation der Eingreifenden Behörde zu stellen sind, zumal es sich um eine generell-abstrakte Prüfung handelt.

6.3.2 VORTEILE

Neben den bereits erwähnten Vorteilen, die diese Lösung gemeinsam mit der Minimallösung hat, liegen noch einige mehr auf der Hand:

- Die Grundrechte der Bundesverfassung wären umfassend vor Initiativen geschützt. Jede Initiative, die gegen sie verstösst, müsste für ungültig erklärt werden.
- Die Schweiz könnte ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes nachkommen.
- Die EMRK – die ungefähr den gleichen Regelungsgehalt wie die Grundrechte hat – und insbesondere die Rechtsprechung des EGMR könnten vom Bundesgericht als Richtschnur bei der Auslegung der Grundrechte beachtet werden. Das Bundesgericht könnte so den Schweizer Besonderheiten Rechnung tragen, ohne das Risiko einer Verurteilung in Strassburg einzugehen.
- Die entscheidende Instanz wäre nicht mehr das Parlament, sondern die Bundeskanzlei und das Bundesgericht. Zusammen mit der Vorverlegung sorgt dies dafür, dass der Entscheid über die Gültigkeit von Initiativen nach rechtlichen und nicht nach politischen Kriterien erfolgt.
- Die Regelung ist effizienter als die Minimalvariante, weil nur von der Bundeskanzlei für ungültig erklärte Initiativen an das Bundesgericht weitergezogen würden, während unproblematische Initiativen den Instanzenzug nicht beanspruchen.

6.3.3 NACHTEILE

Natürlich bringt auch dieser Lösungsvorschlag Nachteile mit sich. Als erstes stellt sich die Frage nach der Machbarkeit. Wie bereits der Titel (Maximal-Variante) besagt, ist für diesen Vorschlag ein maximaler Eingriff in die jetzige Situation erforderlich. Nicht nur die Verfassung müsste geändert werden, son-

²⁴⁹ Griffel, *Vom Umgang mit verfassungswidrigen Volksinitiativen*, NZZ vom 9. Dezember 2009.

²⁵⁰ Art. 80 Abs. 3 i.V.m. Art. 69 BPR.

dern auch Verfahrensgesetze in Bezug auf die entscheidende Instanz. Diese Lösung wäre mit einem sehr grossen Aufwand und einem tiefen Eingriff in das politische System verbunden. Auch wäre eine Zustimmung im Volk wohl nur schwer zu erreichen. Weitere gewichtige Nachteile sind:

- Wie bei der Minimal-Variante werden Debatten über kontroverse Themen möglicherweise schon in der Anfangsphase durch einen Ungültigkeitsentscheid ausgebremst.
- Das staatspolitische Gleichgewicht würde stark in Richtung der Verwaltung und der Gerichte verlagert. Der ursprüngliche Gehalt des Initiativrechts, ein inhaltlich praktisch unbeschränktes Begehren an den politischen Institutionen vorbei direkt dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wäre im Bereich der Grundrechte beschnitten.
- Die Bundeskanzlei würde stark belastet, müsste ausgebaut werden und würde an Einfluss gewinnen. Die Verwaltung unterliegt den Weisungen des Bundesrates. Es ist problematisch, wenn der demokratische Diskurs in derart hohem Ausmass von der Regierung und der Verwaltung bestimmt wird.
- Im Gegenzug würde das Parlament als Institution mit der höchsten politischen Legitimation aus der Diskussion um eine Initiative praktisch ausgeschlossen. Die Ratsdiskussion im Allgemeinen und direkter und indirekter Gegenvorschlag im Speziellen würden an Bedeutung verlieren, der mässige Einfluss des Parlaments schwinden.
- Das Bundesgericht würde sehr feine rechtliche Entscheidungen treffen, die eventuell für die Initianten nur schwer nachvollziehbar sind. Das Initiativrecht wurde 1848 in die Bundesverfassung aufgenommen, um Revolutionen vorzubeugen. Die Frage bleibt, ob ein derart domestiziertes Initiativrecht diese Funktion noch gewährleisten kann.
- Die Maximalvariante befasst sich nur mit dem Initiativrecht; unklar bliebe, wie mit grundrechtsverletzenden Gesetzen, bereits bestehenden Verfassungsnormen und dem Völkerrecht umgegangen werden soll.²⁵¹

6.3.4 PRÜFUNG AUSGEWÄHLTER INITIATIVEN

Die Bundeskanzlei oder das Bundesgericht würden bei einer generell-abstrakten Vorprüfung eine Initiative nur dann für ungültig erklären, wenn sie sich jeder grundrechtskonformen Auslegung entzieht. Bei dieser Prüfung würden sie – wie bereits bei der Optimalvariante – die Kriterien von Art. 36 BV anwenden, also ein öffentliches Interesse abwägen gegen den Grundrechtsschutz des Einzelnen. Auf die einzelnen Initiativen wird bereits unter 6.2.4 eingegangen, hier sind die Ausführungen entsprechend knapper gehalten.

Vorbemerkung

²⁵¹ Der Zusatzbericht hat dieses Problem erkannt und will konsequenterweise die Ungültigkeitsgründe auf jede Revision der Verfassung ausdehnen, vgl. Zusatzbericht: 41.

<p>Todesstrafe-Initiative: Eine Initiative auf Wiedereinführung der Todesstrafe würde für ungültig erklärt werden. Ein derart schwerer Eingriff ist schlicht unverhältnismässig.²⁵²</p>	<p>Todesstrafe</p>
<p>Schutzhaft-Initiative: Diese Initiative sieht einen unverhältnismässigen Automatismus vor, der eine grundrechtskonforme Auslegung nicht zulässt. Die Initiative würde für ungültig erklärt.</p>	<p>Schutzhaft</p>
<p>Alpeninitiative: Die Initiative tangiert die Grundrechte (Art. 10 Abs. 2 und 27 BV). Dem Eingriff würde aber ein vernünftiges öffentliches Interesse (Alpenschutz) entgegenstehen. Die Initiative würde also für gültig erklärt. An der aufgezeigten Problematik, diesem Volksentscheid nachzukommen, ohne sich international ins Abseits zu manövrieren, würde sich aber nichts ändern.</p>	<p>Alpen- initiative</p>
<p>Ausschaffungs-Initiative: Diese Initiative befasst sich inhaltlich entgegen ihrem Wortlaut nicht mit der Ausschaffung, sondern mit der Wegweisung. Es wäre also auf dem Wege der Ausführungsgesetzgebung immer noch möglich, die Initiative so umzusetzen, dass die Wegweisung nicht vollzogen wird (= Ausschaffung), wenn dieser Akt Grundrechte verletzen würde. Da diese Interpretation aber eher auf einer mangelhaften Formulierung des Initiativtextes als auf dem Willen der Initianten beruht, sind Zweifel angebracht, ob das Bundesgericht diese Interpretation unterstützen würde. Aber auch die blosser Wegweisung (= Verlust des Aufenthaltsrechts in der Schweiz) kann einen Eingriff in die Grundrechte darstellen.²⁵³ Die Initiative wäre also auch in diesen Fällen wegen des darin vorgesehen Automatismus unverhältnismässig.²⁵⁴ Fazit: Die Ausschaffungs-Initiative würde in der Maximalvariante wohl durchfallen.</p>	<p>Aus- schaffung</p>
<p>1:12-Initiative: Auch diese Initiative sieht im Wesentlichen einen Automatismus vor. Immerhin sind besonders tiefe Einkommenskategorien²⁵⁵ von der Berechnung des Lohndeckels ausgenommen. Dem Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Unternehmer stünde das Bedürfnis nach sozialer Gerechtigkeit gegenüber.²⁵⁶ Die Verhältnismässigkeit ist aber auch bei dieser Initiative fraglich. Fazit: Die Initiative fällt wahrscheinlich durch.</p>	<p>1:12- Initiative</p>

6.3.5 NÖTIGE ANPASSUNGEN IN GESETZ UND VERFASSUNG

Im BPR müsste wohl Art. 68 (Unterschriftenliste) den Vermerk auf die erfolgte Gültigkeitsprüfung aufnehmen. Die Vorprüfung nach Art. 69 würde tiefgreifend umgestaltet und je nach Variante ein zweistufiges Verfahren der Gültigkeitsprüfung gemäss Bundeskanzlei und Bundesgericht vorsehen, oder aber den Bürger/innenrat konstituieren.²⁵⁷ Die Beschwerde an das Bundesgericht nach

²⁵² Vgl. bereits die Argumentation des Bundesrates von 1918, FN 59.

²⁵³ Zu denken sind dabei an das Recht auf Familie (Art. 14 BV) oder an das Verbot der Ausweisung in einen Folterstaat (Art. 25 Abs. 3).

²⁵⁴ Beispielsweise hätte ein Apfeldiebstahl von einem fremden Grundstück (= Einbruchsdelikt nach dem Vorschlag der SVP, FN 130) bereits die Wegweisung zur Folge.

²⁵⁵ Namentlich das Einkommen von Personen in Ausbildung, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Menschen mit geschützten Arbeitsplätzen, vgl. BBl 2009 6681.

²⁵⁶ Ausführlicher bereits oben 6.2.4 zur 1:12-Initiative.

Art. 80 Abs. 3 ist entsprechend unserem Vorschlag zu ergänzen, die Beschränkung des Beschwerderechts auf Mitglieder des Initiativkomitees soll beibehalten werden.²⁵⁸

In der Verfassung müssten Art. 173 Abs. 1 lit. f (Gültigkeitsprüfung durch die Bundesversammlung nach der Unterschriftensammlung) sowie Art. 139 (Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung) angepasst werden. Im Sinne des institutionellen Gleichgewichts wäre es wünschbar, die gleichen Schranken auch den durch die Bundesversammlung beschlossenen Verfassungsänderungen aufzuerlegen. Deshalb müssten auch Art. 194 Abs. 2 angepasst werden. Die Anpassung auch von Art. 193 Abs. 4²⁵⁹ (Totalrevision) macht aus unserer Sicht keinen Sinn. Eine Totalrevision ist materiell eine Neufindung der Regeln der Staatsorganisation und der Werte, auf der sie beruht. Die Wiedereinführung der Kollisionsnorm in einer neuen Verfassung wäre wünschbar, inhaltlich aber immer, wie die ganze totalrevidierte Verfassung, eine Neuschöpfung.²⁶⁰ Eine normativ bindende Regelung in der ursprünglichen Verfassung ist deshalb logisch nicht möglich.

Verfassung

6.3.6 FAZIT

Die Maximalvariante kombiniert die Vorteile der Minimal- und der Optimalvariante. In einem frühen Stadium werden problematische Initiativen als solche erkannt und unter Wahrung des Rechtsweges ausgeschieden; die Grundrechte sind wirksam vor Verletzungen durch Initiativen geschützt.

Dieser enorme Eingriff bleibt aber nicht ohne Wirkung auf die demokratischen Mitwirkungsrechte des Volkes. Bis anhin war es den Initianten möglich, ein beliebiges Anliegen bei der Bundeskanzlei einzureichen, um dann im demokratischen Diskurs um Mitstreiter/innen und Unterstützung zu werben. Neu wäre dies erst mit dem vorgängig erteilten Segen der Behörden möglich. Diese Einschränkung ist beachtlich. Es ist auch ungewiss, wie sich dieser Kompetenzgewinn der Verwaltung auf das Gleichgewicht der Gewalten auswirken würde.

²⁵⁷ Je nach Umfang der Regelung würde sich sogar die Auslagerung in ein eigenes Gesetz rechtfertigen, das umfassend Mitgliedschaft, Konstituierung, Verfahren und Entscheidbefugnis des Bürger/innerrats regelt.

²⁵⁸ Insbesondere wäre damit die Popularklage ausgeschlossen, die ein jeder gegen die *Gültigerklärung* einer Volksinitiative erheben könnte.

²⁵⁹ Zusatzbericht: 41.

²⁶⁰ Wie schon die Bundesverfassung von 1848, vgl. oben 2.2.

6.4 WÜRDIGUNG DER FAVORITEN

Jede Lösung in der Frage der Vereinbarkeit der Volksrechte mit Grundrechten setzt zuerst einen politischen Entscheid voraus über die Gewichtung von demokratischer Mitwirkung einerseits und wirksamem Schutz des Individuums andererseits. Die Vorteile und Nachteile jeder Lösung erschliessen sich mit einiger Phantasie; die genauen Wirkungen auf die Funktionsweise unsere Demokratie und das rechtsstaatliche Gefüge der Schweiz sind hingegen bei jeder Variante so unabsehbar, wie es die Einführung der Initiative auf Teilrevision der Verfassung im Jahre 1891 gewesen war.

Politischer
Entscheid

Wir sind der Meinung, dass von den geprüften Varianten die Optimal-Variante heraussticht, da sie den eingespielten demokratischen Diskurs weitestgehend unberührt lässt, ja sogar zu beleben vermag, diesen aber zugleich mit einem wirksamen Grundrechtsschutz im Einzelfall ergänzt.

Optimal-
variante
optimal

Ein erweiterter Grundrechtsschutz mildert das Konfliktpotential mit dem Völkerrecht, das genau diese Grundrechte schützt. Solange die Schweiz die Grundrechte wirksam schützt, sind auch Konflikte mit der EMRK oder den UNO-Menschenrechtspakten selten und lösbar.

Aktuelles
Problem
lösen

7 MACHBARKEIT UND POLITISCHE STIMMUNGSLAGE

7.1 WAS WIRD ANALYSIERT

In diesem Kapitel wird die juristische Diskussion über eine Reform der Volksrechte in den politischen Kontext eingebettet. Im ersten Teil wird aufgezeigt warum die Debatte über eine Reform der Volksrechte in den letzten Jahren an Dynamik gewonnen hat, wer sich dabei als Meinungsführer positionieren konnte und welche Rolle dabei das Volk spielt. Im zweiten Teil werden die Positionen der Parteien in der Bundesversammlung unter die Lupe genommen. Weiter wird analysiert, welche Vorschläge Mehrheiten gefunden haben oder in Zukunft Mehrheiten finden könnten. Zum Schluss wird kurz auf die politische Machbarkeit der drei favorisierten Lösungen eingegangen.

Übersicht

7.2 HINTERGRUND

7.2.1 ZUNAHME PROBLEMATISCHER INITIATIVEN

Historisch betrachtet wurden die Volksrechte auf nationaler Ebene nur in wenigen Fällen eingeschränkt. Im Jahr 1977 wurde das Zustandekommen einer Volksinitiative durch die Erhöhung der Unterschriftenzahl von 50'000 auf 100'000 erschwert.²⁶¹ Mit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1999 wurden zwingende Bestimmungen des Völkerrechts (jus cogens) neu als inhaltliche Schranke für Volksinitiativen in die Bundesverfassung aufgenommen.²⁶² Ein anderes Beispiel ist das im Jahr 2009 vom Volk verworfene Instrument der allgemeinen Volksinitiative.²⁶³ Die Gründe für die Beständigkeit der Volksrechte sind vielfältig. Obwohl sich ursprünglich konservative Kräfte für die Einführung und Ausweitung der Volksrechte stark gemacht haben,²⁶⁴ ist die Volksinitiative eine Errungenschaft, die heute von allen politischen Lagern mitgetragen und genutzt wird. Ein anderer wichtiger Aspekt ist, dass seit 1893 bis zum heutigen Tag nur 18 Volksinitiativen von Volk und Ständen angenommen worden sind. Die Mehrheit der problematischen Initiativen wurden entweder vom Volk abgelehnt oder scheiterten bereits bei der Unterschriftensammlung. Eine kleine Minderheit wurde von der Bundesversammlung für ungültig erklärt. Dementsprechend gering erschien bis anhin der Reformbedarf der Volksrechte. Hier zeigten sich jedoch in den letzten Jahren wichtige quantitative und qualitative Veränderungen. Von den 18 angenommenen Volksinitiativen seit 1893 wurden

Problema-
tische
Initiativen

²⁶¹ Siehe oben 2.4

²⁶² Botschaft des Bundesrats über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 446: "Unbestrittenermassen zum jus cogens zählen etwa die Verbote von Folter, Genozid und Sklaverei, die notstandsfesten Garantien der EMRK, die Grundzüge des humanitären Kriegsrechts."

²⁶³ Die allgemeine Volksinitiative sollte eine Alternative zur Verfassungsinitiative darstellen. Initianten hätten Anliegen in allgemein gehaltener Form einreichen und die Ausformulierung dem Parlament überlassen können.

²⁶⁴ Siehe oben Kapitel 2.

allein 6 Volksinitiativen in den letzten neun Jahren angenommen, und 4 davon müssen als rechtsstaatlich problematisch eingestuft werden.²⁶⁵

Die quantitative Zunahme problematischer Volksinitiativen und deren Annahme von Volk und Ständen ist der eigentliche Grund, weshalb die Debatte über Schranken und Grenzen von Volksinitiativen in den letzten Monaten stark an Dynamik gewonnen hat. Der Reformdruck dürfte in Zukunft noch steigen, da in den nächsten Jahren mit einer weiteren Polarisierung der schweizerischen Politik gerechnet werden muss, wie das Wahlforschungsprojekt Selects aufzeigt.²⁶⁶ Neu hat auch die politische Linke rechtsstaatlich problematische Volksinitiativen in der Pipeline. Die von der JUSO lancierte 1:12 Initiative steht beispielsweise in einem Spannungsverhältnis mit der in der Bundesverfassung garantierten Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). In diesem Fall ist zwar auch eine gesellschaftliche Minderheit – sprich die Wirtschaftselite – betroffen, im Gegensatz zu den meisten Volksinitiativen aus dem Ausländer- und Asylbereich besitzt diese Minderheit jedoch die finanziellen Mittel und politischen Möglichkeiten sich entsprechend Gehör zu verschaffen. Diese Konstellationen könnten die Debatte über die Grenzen der Volksrechte in den nächsten Jahren in breitere Bevölkerungsschichten tragen.

Reformdruck

Die Frage möglicher Schranken für Volksinitiativen hat in der letzten Zeit deutlich an medialer Aufmerksamkeit gewonnen. Verschiedene Tageszeitungen publizierten in kurzen Zeitabständen Vorschläge von namhaften Exponenten aus der Lehre und der Politik. Politische Interessengruppen, NGOs, und sogenannte Think-Tanks bringen ihrerseits Vorschläge ein. Auch im Parlament ist eine höhere Aktivität in dieser Frage spürbar.

Höhere
Aktivität

Es ist jedoch festzustellen, dass die Debatte noch nicht im politischen Mainstream angekommen ist. Es handelt sich um eine Expertendiskussion. Hier liegt das eigentliche Kernproblem, das sich bezüglich der Umsetzung der 3 Vorschläge stellt. Mindestens die vorgeschlagene Maximalvariante stellt eine Beschneidung der politischen Rechte der Schweizerinnen und Schweizer dar. Aus parteipolitischer Sicht handelt es sich um ein sehr heisses Eisen.

Die Debatte kann in Zukunft nur an Breite gewinnen, wenn die bisherigen Vorschläge konsolidiert werden und die Befürworter einer Reform zu einer gemeinsamen Sprache finden. Bislang scheint dies noch nicht der Fall zu sein. Auch konnte sich bisher noch keine Gruppierung oder Persönlichkeit in dieser Debatte als Meinungsführer positionieren.

²⁶⁵ Verwahrungsinitiative (2002) siehe BBl 2001 3433, Unverjährbarkeits-Initiative (2008) siehe BBl 2007 5369, Minarettverbot (2009) siehe BBl 2008 7603, Ausschaffungsinitiative (2010) BBl 2009 5097.

²⁶⁶ Lutz/Milic/Steenbergen 2010. Eine Zusammenfassung ist im Internet abrufbar: http://www2.unil.ch/selects/IMG/pdf/Zusammenfassung_Sammelband_Selects_2007.pdf

7.2.2 VOLK ALS HÜRDE

Am 21. Januar 2011 verabschiedete die nationalrätliche Rechtskommission eine Vorlage, die den Gerichten in Zukunft mehr Macht gegenüber der Legislative einräumen soll.²⁶⁷ Vorgesehen ist die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit für Bundesgesetze. In diesem Zusammenhang prophezeite der Tages-Anzeiger einen kommenden Glaubenskampf um den "Richterstaat". Wenn bereits in diesem Zusammenhang von einem Glaubenskampf gesprochen wird, stellt sich die Frage, welche Kräfte dann eine formelle Beschränkung der Souveränität des Volkes mobilisieren würde. Die Einführung einer Kollisionsnorm auf Verfassungsebene greift in das traditionelle, von der Landsgemeinde geprägte Demokratieverständnis ein. Das Volk als Souverän würde sich selbst Grenzen setzen. Dies ist jedoch im Kern kein undemokratisches Anliegen. Demokratie ist weit mehr als die griechische Übersetzung - Volksherrschaft - vermuten lässt. Sie soll keine Tyrannei der Mehrheit sein. So gelten die Teilung der Macht, Kontrolle und Gegenkontrolle als Schlüsselvoraussetzungen für eine funktionierende und lebhaftere Demokratie.²⁶⁸ Es dürfte den Befürwortern einer Reform jedoch schwer fallen, diesen Standpunkt dem Stimmvolk zu vermitteln. Dafür gibt es mehrere Gründe:

Volksherr-
schaft

Erstens, das politische Selbstverständnis der Schweizerinnen und Schweizer lebt vom Bild des mündigen, unbestechlichen und vernünftigen Bürgers, dem vom Staat ein grosses Vertrauen entgegengebracht werden kann. Wie der Abstimmungskampf um die Waffenschutzinitiative (2011) gezeigt hat, findet das Argument des "Entmündigens" einen grossen Rückhalt in der Bevölkerung. Ein anderes Beispiel ist die Debatte um mehr finanzielle Transparenz in der Politik. In dieser Diskussion vermeidet es die Politik tunlichst und aus guten Gründen, das Volk als beeinflussbar darzustellen. Die Politik spricht dem Volk quasi eine Immunität gegenüber schädlichen Einflüssen zu. Dieses Bild wird natürlich auch von den Bürgern selber gepflegt und aufgenommen. Es dürfte daher sehr schwierig werden, dem Volk die Notwendigkeit einer selbstauferlegten Beschränkung schmackhaft zu machen.

Entmündigen

Zweitens, im aktuellen politischen Diskurs besitzen die Menschen- und Grundrechte eine relative geringe Strahlkraft. Speziell der wichtige Aspekt der *Gleichheit* spielt aus historischen Gründen eine untergeordnete Rolle.²⁶⁹ Eine Mögliche Erklärung findet sich im starken Einfluss der alten Landsgemeindedemokratien, die wenn sie von Gleichheit redeten, nicht die Gleichheit aller Menschen, sondern die Gleichheit zwischen den Mitgliedern ihres historisch privilegierten Kollektives meinten.²⁷⁰ Eine andere Erklärung ist die Verschiebung politischer Konfliktlinien in der Schweizer Politik in den letzten Jahren. Identität und Kultur haben Umverteilung und soziale Gerechtigkeit als zentrale Themen

"Sogenannte"
Menschen-
rechte

²⁶⁷ Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats beantragt mit 22 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Aufhebung von Artikel 190 BV, wodurch die dort verankerte Beschränkung der Normenkontrolle für Bundesgesetze hinfällig würde, vgl. auch oben FN 160

²⁶⁸ Für einen guten Überblick über Demokratietheorie: Schmidt: 2010.

²⁶⁹ Suter, *Wie sich die «Demokrätler» durchsetzen*, NZZ Online vom 12. Oktober 2002. Abrufbar im Internet: www.nzz.ch.

²⁷⁰ Lang, *Das Volk darf nicht alles*, Weltwoche, Ausgabe 51/09 vom 16. Dezember 2009.

abgelöst.²⁷¹ In diesem Kontext gelang es der SVP die "sogenannten" Menschenrechte als ein unschweizerisches und der Volkssouveränität widersprechendes Konstrukt zu positionieren. Liberale und linke Kräfte scheinen jedoch weiterhin die klassische Konfliktlinie als ihren Kompetenzbereich zu betrachten. Dadurch verlieren sie Wähleranteile und schwächen ihren Deutungsanspruch in Fragen der Menschen- und Grundrechte. Eine weitreichende Reform der Volksrechte – im Sinne einer Kollisionsnorm – ist aber nur möglich, wenn die Menschen- und Grundrechte wieder vermehrt als positive und schweizerische Errungenschaften wahrgenommen werden. Dazu ist sehr viel politischer Wille und Kraft notwendig.

Drittens, der Unterschied zwischen Rechtssetzung und Rechtsanwendung wird in der Schweiz traditionell hochgehalten. Dies zeigt sich in der Ausgestaltung der Bundesverfassung. Auf nationaler Ebene ist das Bundesgericht hinsichtlich einer Kontrolle der Legislative limitiert. So kann das Bundesgericht zum Beispiel Volksinitiativen und Bundesgesetze nicht auf ihre Verfassungskonformität hin überprüfen. Dies zeugt von einem verbreiteten Misstrauen gegenüber den Rechtsanwendern. Dieses Misstrauen kumuliert sich im Schlagwort "Richterstaat", das von national-konservativen Kreisen speziell im Abstimmungskampf um die Einbürgerungsinitiative (2008) genutzt wurde. Obwohl die Einbürgerungsinitiative scheiterte, besitzt das Schlagwort "Richterstaat", immer in Abgrenzung zum souveränen Volkswillen, ein gewisses Mobilisierungspotential in konservativen Kreisen. Dieses Spannungsfeld wird durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte noch akzentuiert. In diesem Zusammenhang dient der Begriff "fremde Richter" als Projektionsfläche für Ängste gewisser Teile der Bevölkerung vor einem Souveränitätsverlust der Schweiz. Diese Konstellation verringert ganz konkret die Chancen eines Vorschlags, der eine richterliche Kontrolle oder eine Art Wächterrat vorsieht. Speziell eine abstrakte Normenkontrolle durch ein Gericht scheint vor diesem Hintergrund beim Volk sehr schlechte Karten zu haben.

Angst vor
Richterstaat

7.3 POSITIONEN DER PARTEIEN IM PARLAMENT

Eine Analyse der Parteienlandschaft, der Vorstösse und Debatten im Parlament ergibt ein differenziertes Bild. Am besten lassen sich die Positionen an vier spezifischen Geschäften in Parlament ablesen. Zur Orientierung werden die Kernpunkte der vier Vorstösse in der Folge nochmals kurz aufgeführt.

7.3.1 INITIATIVE MORET

Die parlamentarische Initiative der Nationalrätin Isabelle Moret (FDP, VD) wurde am 21. Oktober 2010 von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK) behandelt.²⁷² Die Initiative fordert, dass eine richterliche Instanz (z.B. eine für Verfassungsfragen zuständige Abteilung oder das Gesamtkollegium des Bundesgerichtes) auf Ersuchen und vor Beginn der Unterschriftensammlung

Richterliche
Kontrolle

²⁷¹ Lutz/Milic/Steenbergen: 2010.

²⁷² Parlamentarische Initiative 09.521 "Gültigkeit von Volksinitiativen. Juristischer Entscheid vor Beginn der Unterschriftensammlung" vom 11. Dezember 2009, eingereicht von Isabelle Moret.

über die Frage der Gültigkeit einer Volksinitiative entscheiden soll. Mit 14 zu 10 Stimmen empfahl die SPK dem Plenum der Initiative nicht Folge zu geben. Für die Ablehnung der Initiative gab es verschiedene Gründe. Bei den Kommissionsmitgliedern mehrheitlich auf Ablehnung stiess die vorgesehene richterliche Instanz. Ein anderer wichtiger Grund war der ausstehende Bericht des Bundesrats über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, von dem konkrete Vorschläge erwartet wurden. Dementsprechend wollte die Politik nicht mit Lösungsvorschlägen vorgreifen. Die Vorverlagerung der Ungültigkeitsprüfung (Minimallösung) wurde hingegen von der Kommission begrüsst und auf Antrag von Nationalrat Hugues Hiltbold (FDP) wurde ein Postulat eingereicht, mit dem Auftrag zu prüfen, wie ein Verfahren zur Kontrolle der Gültigkeit vor Sammlung der Unterschriften ausgestaltet werden könnte.

7.3.2 INITIATIVE VISCHER

Die parlamentarische Initiative von Nationalrat Daniel Vischer (Grüne, ZH) sieht vor, dass (durch eine Änderung der Bundesverfassung) eine Volksinitiative ungültig ist, wenn sie materiell gegen den Grundrechtsschutz und gegen Verfahrensgarantien des Völkerrechtes verstösst.²⁷³ Dieser Initiative stimmte am 10. März 2009 der Nationalrat mit 96 zu 72 Stimmen zu, nachdem sie vorher von der SPK des Nationalrats angenommen (10 zu 10 Stimmen mit Stichentscheid des Kommissionspräsidenten und bei der zweiten Behandlung 12 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung), jedoch von der SPK des Ständerats abgelehnt wurde (6 zu 3 Stimmen). Im Nationalrat wurde die Initiative Vischer von der gesamten SVP-Fraktion abgelehnt. Die SP-Fraktion sowie die Grüne Fraktion stimmten dem Anliegen geschlossen zu. Überraschenderweise stimmten auch alle Mitglieder der BDP-Fraktion für die Initiative. Die anderen Mitteparteien sind stark gespalten. Die CVP/EVP/glp Fraktion stimmte im Verhältnis 17 zu 13 Stimmen für die Initiative. Die FDP-Liberale Fraktion unterstützte das Anliegen in einem Verhältnis von 18 zu 10 Stimmen. Diese Abstimmung ist ein wichtiger Gradmesser für die Stimmung im Parlament. Aus diesen Zahlen wird ersichtlich, dass die SVP geschlossen jeden ähnlichen Reformvorschlag bekämpfen wird. Auf der anderen Seite ist mit fast allen Stimmen der SP und den Grünen zu rechnen. Die eigentliche Knacknuss stellt die politische Mitte dar. Die Mitteparteien sind in dieser Frage stark gespalten. Speziell in der CVP scheint eine gewisse Parität zwischen Befürwortern und Gegner vorzuherrschen. Dadurch ist es einerseits völlig offen, ob der von CVP und FDP dominierte Ständerat der Initiative-Vischer folge geben wird und andererseits stellen sich gewisse Vorbehalte im Falle einer Volksabstimmung, da sich keine klaren Rückschlüsse auf eine mögliche Position von CVP und FDP ziehen lassen.

Grund-
rechtsschutz

²⁷³ Parlamentarische Initiative 07.477 "Gültigkeit von Volksinitiativen" vom 5. Oktober 2007, eingereicht von Daniel Vischer.

7.3.3 DEFINITION ZWINGENDES VÖLKERRECHT UND VERFASSUNGS-GERICHTSBARKEIT FÜR BUNDESGESETZE

Ein weiteres Beispiel ist die parlamentarische Initiative *Definition des zwingenden Völkerrechts* der SVP Fraktion, die am 28. September 2010 vom Nationalrat mit 56 gegen 117 Stimmen verworfen wurde.²⁷⁴ Die Initiative wollte den Begriff des zwingenden Völkerrechts in Artikel 139 der Bundesverfassung genauer definieren, wobei die Definition das Verbot des Angriffskrieges, das Verbot der Folter, das Verbot des Völkermordes und das Verbot der Sklaverei umfasst hätte. Die vorgeschlagene Definition geht damit weniger weit als die vom Bundesrat vorgesehene Tragweite des Begriffs, die auch die notstandsfesten Normen der EMRK und die Grundzüge des humanitären Kriegsrechts beinhaltet.²⁷⁵ Durch die Initiative wären die Ungültigkeitsgründe eingegrenzt worden. Das Abstimmungsprotokoll zeigt, dass nur die SVP-Fraktion geschlossen für diese Initiative stimmte. Von den anderen Fraktionen erhielt das Anliegen keine einzige Stimme. Die Debatte und das klare Resultat im Nationalrat zeigen, dass die Mehrheit im Parlament die bestehenden Schranken für Volksinitiativen nicht schwächen möchte.

Definition
jus cogens

Im Januar 2011 stimmte die Rechtskommission des Nationalrats in zwei ähnlichen Fragen für die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit für Bundesgesetze. Die bereits von einer Subkommission weiterentwickelte parlamentarische Initiative von alt Nationalrat Heiner Studer (EVP, AG) wurde mit 16 zu 8 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen.²⁷⁶ Weiter beantragte die Kommission mit 22 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Aufhebung von Artikel 190 BV, wodurch die dort verankerte Beschränkung der Normenkontrolle für Bundesgesetze hinfällig würde.²⁷⁷ Diese beiden Geschäfte zeugen von einem interessanten Gesinnungswandel in staatspolitischen Fragen im Parlament. Im Jahr 2000 wurde ein der Initiative Studer ähnliches Anliegen von der Rechtskommission und dem Nationalrat abgelehnt. Weiter zeigt die Abstimmung über die Initiative Studer im Nationalrat am 28. April 2009 die gleichen Abstimmungsmuster wie bei der Initiative Vischer. Die SVP-Fraktion stimmte geschlossen gegen den Vorschlag. Das gesamte Rot-Grüne Lager unterstützte hingegen die Initiative und wie bei der Initiative Vischer war die Mitte tief gespalten. Die CVP/EVP/glp Fraktion stimmte dem Anliegen mit einem Verhältnis von 15 zu 14 Stimmen zu, die FDP-Liberale Fraktion befürwortete in einem Verhältnis von 13 zu 9 Stimmen.

Verfassungs-
gerichts-
barkeit

7.3.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zusammenfassend lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

²⁷⁴ Parlamentarische Initiative 09.466 "Definition des zwingenden Völkerrechts" vom 12. Juni 2009, eingereicht von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei.

²⁷⁵ BBI 1997 I 1, S. 446.

²⁷⁶ Parlamentarische Initiative 05.445 "Verfassungsgerichtsbarkeit" vom 07. November 2005, eingereicht von Heiner Studer.

²⁷⁷ Dieses Geschäft basiert auf der parlamentarischen Initiative 07.476 "Bundesverfassung massgebend für rechtsanwendende Behörden" vom 05. November 2007, eingereicht von der ehemaligen Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi.

- Neue Schranken für Volksinitiativen finden zumindest im Nationalrat Mehrheiten.
- Reformvorschläge, die eine richterliche Instanz als Kontrollorgan für Volksinitiativen vorsehen, haben im Parlament in der aktuellen Zusammensetzung keine Chance.
- Ob ein Reformvorschlag im Parlament durchkommt, entscheidet sich in der politischen Mitte, die sich in diesen Fragen tief gespalten zeigt. Dadurch verringern sich die Chancen für Reformvorschläge im Ständerat. Weiter ist es nicht klar, welche Positionen im Falle einer Volksabstimmung von der CVP und FDP zu erwarten sind.
- Eine Schwächung der bisherigen Schranken für Volksinitiativen ist im Parlament hingegen nicht mehrheitsfähig.

7.4 KONKRETE UMSETZUNGSCHANCEN UNSERER VORSCHLÄGE

Die Minimallösung (Vorverlegung der Ungültigkeitsprüfung) hat intakte Umsetzungschancen. So zeigt sich anhand der Initiative Moret, dass die Vorverlegung der Ungültigkeitsprüfung (aber ohne richterliche Prüfung) über die Parteigrenzen hinweg Mehrheiten finden könnte. In jedem Fall müssten die Vorschläge in einer Volksabstimmung die Mehrheit von Volk und Ständen erhalten, da eine Änderung der Bundesverfassung notwendig ist. Der Weg über das Parlament scheint jedoch wesentlich zielführender als die Lancierung einer Volksinitiative, da die Chancen im Falle eines obligatorischen Referendums durch die Einbindung der Mitteparteien wesentlich höher sind als im Falle einer Volksinitiative.

Minimal-
lösung

Die Kollisionsnorm (Optimallösung) hat durch den Einbezug der Gerichte auf den ersten Blick geringe Umsetzungschancen. Weil es sich bei dieser Variante jedoch nicht um eine generell-abstrakte Normenkontrolle handelt sondern nur um eine Prüfung im Einzelfall, erhöhen sich die Chancen für eine Umsetzung.

Optimal-
lösung

Hinzu kommt, dass die Optimallösung nicht direkt in das Initiativrecht eingreift. Es kann somit nicht von einer *Entmündigung* des Volkes gesprochen werden. Auch stellt sich bei der Optimallösung nicht die Kompatibilitätsfrage zwischen Landesrecht und Völkerrecht, womit das Argument des Souveränitätsverlustes der Schweiz und die Problematik der *fremden Richter* wegfallen.

Der vielleicht wichtigste Grund, warum die Optimallösung intakte Umsetzungschancen hat, liegt im Mehrwert, den die Kollisionsnorm im Vergleich zu den anderen Vorschlägen bietet. Im Gegensatz zu den anderen Vorschlägen geht es nicht um eine Einschränkung der Volksrechte, sondern um die Stärkung der Grundrechte. Die Kollisionsnorm kann positiv kommuniziert werden: "Im Zweifel für die Freiheit" oder "Die Grundrechte stehen über allem" sind Slogans, die im Volk sicherlich auf Rückhalt stossen würden. Sollte es den Befürwortern gelingen, die Vorzüge dieser Variante glaubwürdig zu kommunizieren, sind die Chancen für eine Umsetzung intakt. Ob die Optimallösung durch die Bundesversammlung angenommen würde, kann aufgrund ihrer Neuartigkeit nicht abschliessend beurteilt werden.

Maximal-
lösung

Die Maximallösung hat aufgrund ihrer Radikalität zurzeit keine Umsetzungschancen. Eine Annahme durch die Bundesversammlung oder durch Volk und Stände ist nahezu ausgeschlossen.

FAZIT

Gegenstand der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung kann jedes beliebige Anliegen sein, welches sich als Verfassungsnorm formulieren lässt.²⁷⁸ Dadurch ist sie eine permanente Herausforderung für die Konkordanz und stellt Entscheide des politischen Systems latent in Frage.²⁷⁹ Sie ist das Instrument für eine legale Revolution und ermöglicht es dem Volk, in beispielloser Manier am Aufbau des Rechtsstaates mitzuwirken.

Radikales
Recht der
Initiative

Im Verhältnis zur Aussenpolitik sind zwei verschiedene Betrachtungsweisen möglich. Einerseits kann die Initiative als "Einbruchstor des Irrationalen"²⁸⁰ gesehen werden, andererseits aber als Chance, die inneren Werte der Schweiz nach aussen zu kommunizieren.²⁸¹ Die erste Betrachtungsweise führt zu einer Dämonisierung des Initiativrechts und sucht Zuflucht in seiner Beschränkung. Die zweite Wertung hingegen mündet im Versuch, die Volksrechte differenziert zu betrachten und auch für die Aussenpolitik fruchtbar zu machen.²⁸²

Kommuni-
kation nach
ausseren

Die vorliegende Studie ist ein Versuch, dieser zweiten Wertung der Volksrechte zum Durchbruch zu verhelfen und die Volksrechte in das neue Jahrhundert zu überführen. Die Rückbesinnung auf das überkommene Modell der Schweizer Eidgenossenschaft als ein geschichtlich auserwähltes Kollektiv vermag gerade in Zeiten des Umbruchs eine grosse Suggestivkraft zu entfalten. Aber dieses Modell definiert sich letztlich nur über eine Ablehnung alles Fremden und vermag die Frage nach unserer eigentlichen Identität nicht positiv zu beantworten. Wir meinen: Erst wenn wir uns selbst unserer Grundwerte vergewissert haben, können wir selbstbewusst nach aussen auftreten.

Ruhe und
Selbst-
sicherheit

Es ist viel über den Gegensatz von Demokratie und Rechtsstaat gesagt und geschrieben worden. Gesagt werden muss aber auch, dass eine Demokratie ohne die Freiheit der Rede, der Versammlung, der Religion, der Ehe, der Sprache, der Wissenschaft und Kultur, der Wirtschaft, ohne den Schutz des Eigentums, eine Demokratie ohne die Anerkennung der gleichen menschlichen Würde und der gleichen Rechte eines jeden, dass eine solche Demokratie letztlich eine tote Demokratie ist. Eine Demokratie wird erst durch unsere Grundrechte mit Leben erfüllt, sie sind der Kitt, der die Vielfalt zu einer Einheit verbindet. Deshalb verdienen diese Grundrechte unsere besondere Beachtung und besonderen Schutz.

Keine
Grundrechte
– keine De-
mokratie

Die aufgezeigten jüngsten Entwicklungen haben ihre Ursache nicht darin, dass uns fremde Richter fremdes Recht aufzwingen, sondern darin, dass wir uns von unseren eigenen Werten entfremdet haben. Der Widerspruch, dass sich eine Demokratie in ihrer Entscheidungsfreiheit selbst beschränken soll, kann auch diese Studie nicht lösen. Unserer Ansicht nach kann dieser Widerspruch auch gar nicht aufgelöst werden, sondern er hält uns in beständiger Schwebel. Es liegt an uns, das Gleichgewicht zu halten.

Notwendig-
keit der
Selbstbe-
schränkung

²⁷⁸ Biaggini 2010: 329.

²⁷⁹ Nobs 2006: 54.

²⁸⁰ Nach Gerhard Schmid, zitiert in Ehrenzeller 1999: 127.

²⁸¹ Nach Daniel Thürer, zitiert in Ehrenzeller 1999: 127.

²⁸² Ehrenzeller 1999: 127 f.

LITERATURVERZEICHNIS

LITERATUR

- Aristoteles, *Athenaion Politeia – Der Staat der Athener*, übersetzt von Martin Dreher, Ditzingen: Reclam 1986
- Auer Andreas/Malinverni Giorgio/Hottelier Michel (Hrsg.), *Droit constitutionnel suisse*, 2. Auflage, Bern: Stämpfli 2006
- Biaggini Giovanni, *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG*, Zürich: Orell Füssli 2001
- Diethelm Walter E., *Das Werden der modernen Schweizerischen Demokratie: Die naturrechtlichen Staatstheorien der französischen Revolution und ihr Einfluss auf die eidgenössischen und kantonalen Verfassungen nach 1798*, Pfäffikon-Zürich: Buchdruck Wochenblatt AG 1939
- Ehrenzeller Bernhard, *Sollen die Volksrechte ausgebaut werden?*, in: Delley Jean-Daniel (Hrsg.), *Direkte Demokratie und schweizerische Aussenpolitik/Démocratie directe et politique étrangère en Suisse*, Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn 1999
- Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7. Auflage, Zürich: Schulthess 2008
- Haller Walter/Kölz Alfred, *Allgemeines Staatsrecht*, 2. Auflage, Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn 1999
- Hangartner Yvo, Art. 139 (neu), in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.): *Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar*, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen: Dike Verlag 2008
- Kölz Alfred, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bern: Stämpfli Verlag 1992–2004
- Lendi Martin, Art. 84, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*, 1. Auflage, Zürich/St. Gallen: Dike Verlag 2002
- Linder Wolf/Bolliger Christian/Rielle Yvan (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007 (unter Mitarbeit von Roswitha Dubach et al.)*, Bern: Haupt Verlag 2010
- Milic Thomas/Vatter Adrian, 2010. *VOX, Analysen eidgenössischer Urnengänge, Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2010*, Institut für Politikwissenschaft, Bern
- Müller Jörg Paul/Schefer Markus, *Grundrechte in der Schweiz*, 4. Auflage, Bern: Stämpfli 2008
- Nobs Roger, *Volksinitiative und Völkerrecht: eine Studie zur Volksinitiative im Kontext der schweizerischen Aussenpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zum Völkerrecht*, Zürich/St. Gallen: Dike Verlag 2006

Pfäffli Lea, Verstösst die Eidgenössische Volksinitiative "1:12 – Für gerechte Löhne" gegen das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV)?, Lizentiatsarbeit verfasst bei Prof. Dr. iur. Helen Keller: (nicht publiziert, Beizug mit freundlicher Genehmigung der Autorin) 2010

Schmidt Manfred G., Demokratietheorien, Eine Einführung, 5. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag 2010.

Seitz Werner, Nur ein Tor kann sagen, die Schweiz sei eine Armee, in: Brodmann Roman/Gross Andreas/Spescha Marc (Hrsg.), Unterwegs zu einer Schweiz ohne Armee. Der freie Gang aus der Festung, 2. Auflage, Basel: Z-Verlag 1987.

Suter Stefan, Guillotine oder Zuchthaus? Die Abschaffung der Todesstrafe in der Schweiz, Basel: Helbing & Lichtenhahn 1997

ZEITSCHRIFTEN

Ambühl Michael, Zur Konzeption der koordinierten Verkehrspolitik, in: Dossier de droit européen, Nr. 8/2001, S. 510–520

Biaggini Giovanni, Die schweizerische direkte Demokratie und das Völkerrecht – Gedanken aus Anlass der Volksabstimmung über die Volksinitiative "Gegen den Bau von Minaretten", in: Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR) 3/2010, S. 325–343

Diggelmann Oliver/Altwickler Tilmann, Is There Something Like a Constitution of International Law? A Critical Analysis of the Debate on World Constitutionalism, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 68/2008, S. 623–650

Jaag Tobias/Priuli Valerio, Ausschaffungsinitiative und Freizügigkeitsabkommen, in: Jusletter, 8. November 2010

Keller Helen/Lanter Markus/Fischer Andreas, Volksinitiativen und Völkerrecht: die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung, ZBl 3/2008, S. 121–154

Lutz Georg/Milic Thomas/Steenbergen Marco (Hrsg.), The Swiss National Elections 2007, Swiss Political Science Review 16(3), 2010

ZEITUNGSARTIKEL

Auer Andreas: Die Demokratie steht in einem Lernprozess, Neue Zürcher Zeitung vom 4. November 2010

Ehrenzeller Bernhard, Garantie von Rechtsstaat und öffentlichem Diskurs, Neue Zürcher Zeitung vom 16. September 2010

Griffel Alain, Vom Umgang mit verfassungswidrigen Volksinitiativen, NZZ vom 9. Dezember 2009

Lang Josef, Das Volk darf nicht alles, Weltwoche, Ausgabe 51/09 vom 16. Dezember 2009

Nussbaumer Hannes, Es braucht neue Initiative-Regeln, Tages Anzeiger vom 26. August 2010

Renz Fabian, Ein neuer Glaubenskampf um den "Richterstaat" steht an, Tages Anzeiger vom 31. Januar 2011

Schander will Landesrecht über allem anderen, Tages Anzeiger vom 10. Juni 2010

Schoch Claudia, Der Konflikt kleingeredet, Neue Zürcher Zeitung vom 10. März 2010

Schoch Claudia, Völkerrecht und Landesrecht im Widerstreit, Neue Zürcher Zeitung vom 10. März 2010

Strengere Kriterien für Volksinitiativen, Tages Anzeiger vom 9. März 2010

Suter Andreas, Wie sich die „Demokrätler“ durchsetzten – vormoderne und moderne Demokratie in der Schweiz, NZZ vom 12. Oktober 2002

Thürer Daniel, Festungen, Fregatten und „zwingendes“ Völkerrecht, Neue Zürcher Zeitung vom 5. November 2010

Todesstrafe-Initiative vom Komitee zurückgezogen, Neue Zürcher Zeitung vom 28. August 2010

Umsetzung der Verwahrungsinitiative, Neue Zürcher Zeitung vom 19. Juni 2008

Völkerrecht und Landesrecht im Widerstreit, Neue Zürcher Zeitung vom 10. März 2010

QUELLEN IM INTERNET

Alle Verweise auf Internetquellen in dieser Studie entsprechen dem Stand vom 30. März 2011.

Alpeninitiative – Webauftritt des Vereins "Alpeninitiative":

<http://www.alpeninitiative.ch>

Ausschaffungsinitiative:

www.ausschaffungsinitiative.ch

Bundesamt für Justiz, Dossier "Lebenslange Verwahrung" und "Umsetzung der Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer" und "Minarette":

<http://www.ejpd.admin.ch>

Bundesblatt:

<http://www.admin.ch/ch/d/ff/index.html> (ab Heft Nr. 24 vom 22. Juni 1999)

<http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showHome.do> (1849-15. Juni 1999)

Bundesgerichtsentscheide:

www.bger.ch

Gfs Bern:

<http://www.gfsbern.ch/Blog/tabid/93/entryid/93/Black-sheep-white-sheep-and-elections-in-Europe-s-heart-of-darkness.aspx>.

Humanrights.ch – Informationsplattform zu den internationalen Menschenrechten und ihrer Umsetzung in der Schweiz:

<http://www.humanrights.ch>

JUSO:

www.juso.ch

Landhausversammlung:

www.landhausversammlung.ch

Medienmitteilungen des Bundes:

<http://www.news.admin.ch>

Swissinfo.ch:

<http://www.swissinfo.ch>

Swissvotes – Die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen:

<http://www.swissvotes.ch>

Tagesschau des Schweizer Fernsehens:

www.videoportal.sf.tv

The Daily Show:

<http://forums.thedailyshow.com>

Verfassungen der Welt – gegenwärtige und historische nationale und internationale
Verfassungstexte in deutscher Sprache:

<http://www.verfassungen.de>

PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE UND MITTEILUNGEN DER BUNDESVERWALTUNG

Bericht: Bericht des Bundesrates über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 5. März 2010 in Erfüllung des Postulats 07.3764 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. Oktober 2007 und des Postulats 08.3765 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, BBl 2010 2263

Frage 10.5351 "Lehren aus der Volksinitiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe" vom 20. September 2010, eingereicht von Barbara Schmid-Federer

Frage 10.5614 "Grundrechts- und völkerrechtswidrige Volksinitiativen" vom 13. Dezember 2010, eingereicht von Pirmin Bischof

Interpellation 09.4278 "Internationales Recht raubt die Handlungssouveränität der Schweiz" vom 11. Dezember 2009, eingereicht von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei

Motion 07.3523 "Umsetzung der Alpen-Initiative" vom 22. Juni 2007, eingereicht von Bastien Girod

Parlamentarische Initiative 05.445 "Verfassungsgerichtsbarkeit" vom 07. November 2005, eingereicht von Heiner Studer

Parlamentarische Initiative 07.476 "Bundesverfassung massgebend für rechtsanwendende Behörden" vom 5. November 2007, eingereicht von Vreni Müller-Hemmi

Parlamentarische Initiative 07.477 "Gültigkeit von Volksinitiativen" vom 5. Oktober 2007, eingereicht von Daniel Vischer

Parlamentarische Initiative 09.466 "Definition des zwingenden Völkerrechts" vom 12. Juni 2009, eingereicht von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei

Parlamentarische Initiative 09.521 "Gültigkeit von Volksinitiativen. Juristischer Entscheid vor Beginn der Unterschriftensammlung" vom 11. Dezember 2009, eingereicht von Isabelle Moret

Parlamentarische Initiative 10.494 "Volksinitiativen und Völkerrecht" vom 1. Oktober 2010, eingereicht von Viola Amherd

Parlamentarische Initiative 95.411 über die Überprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen, eingereicht von Hanspeter Seiler

Postulat 09.3118 "Mehr Transparenz zur Stärkung der Volksrechte" vom 17. März 2009, eingereicht von Bea Heim

Postulat 10.3885 "Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative vor der Unterschriftensammlung" vom 21. Oktober 2010, eingereicht durch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates

VPB 53.54: Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht vom 26. April 1989

Zusatzbericht: Zusatzbericht des Bundesrats zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 30. März 2011, BBl 2011, noch nicht publiziert

GESETZESTEXTE

Anti-Rassismuskonvention: Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965, in Kraft getreten für die Schweiz am 29. Dezember 1994, SR 0.104

BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 1. Januar 2011), SR 101

EMRK: Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Stand 1. Juni 2010), in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974, SR 0.101

Freizügigkeitsabkommen (FZA): Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (mit Anhängen, Prot. und Schlussakte) vom 21. Juni 1999 (Stand 1. Juni 2009), SR 0.142.112.681

Landverkehrsabkommen: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (mit Anhängen und Schlussakte) vom 21. Juni 1999 (Stand 1. Januar 2011), SR 0.740.72

Parlamentsgesetz (ParlG): Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Stand 1. Januar 2011), SR 171.10

Schwerverkehrsabgabegesetz (SVAG): Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 19. Dezember 1997 (Stand 1. April 2008), SR 641.81

UNO-Pakt I: Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992, SR 0.103.1

UNO-Pakt II: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992, SR 0.103.2

UNO Charta: Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, in Kraft getreten für die Schweiz am 10. September 2002, SR 0.120

GRS: Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (Stand 1. April 2010), SR 171.14

GRN: Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (Stand 28. Februar 2011), SR 171.13

BPR: Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (Stand 1. Februar 2010), SR 161.1