



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

A-Post

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Zug, 18. Juni 2013 hs

**Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht -
Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesver-
fassung (BV): Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. März 2013 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zu den geplanten Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) und der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) betreffend Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht mit Frist bis zum 28. Juni 2013 Stellung zu nehmen. Gerne kommen wir dieser Gelegenheit nach und stellen folgende

I. Anträge

1. Es sei die Vorlage A betreffend materielles Vorprüfungsverfahren von Volksinitiativen (Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte) abzulehnen.
2. Es sei die Vorlage B betreffend Einführung der grundrechtlichen Kerngehalte als zusätzliche Schranke für Verfassungsrevisionen (Revision der Bundesverfassung) abzulehnen.
3. Es sei die Vorlage C betreffend Erweiterung der materiellen Vorprüfung auf die grundrechtlichen Kerngehalte (Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte) abzulehnen.

II. Allgemeine Bemerkungen

Wir erachten es als essentiell, dass die Volksrechte gewahrt sind, das Initiativrecht in bestmöglicher Weise ausgestaltet ist und sowohl das Völkerrecht als auch die verfassungsmässigen Grundrechte respektiert und befolgt werden. Die vorgeschlagenen Gesetzes- bzw. Verfassungsänderungen erscheinen uns jedoch nicht als zweckmässige Instrumente bei der Durchsetzung dieser Ziele. Auch wenn während der letzten Jahre einige Volksinitiativen bzw. die Frage ihrer Völkerrechtskonformität zu Diskussionen Anlass gegeben haben, konnte man jeweils adäquate Lösungen finden.

III. Begründung der einzelnen Anträge

1. Zu Antrag 1 (Vorlage A; Materielles Vorprüfungsverfahren von Volksinitiativen)

Die materielle Überprüfung von Volksinitiativen ist kein neues Thema, sondern wird bereits seit längerem wiederholt diskutiert. Dass bis anhin auf ihre Einführung verzichtet wurde, beruht auf guten Gründen. Wir sprechen uns aufgrund verschiedener Aspekte gegen die Vorlage A aus:

1.1. Die Vorlage sieht vor, dass das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht künftig Entwürfe von Volksinitiativtexten einer Rechtskontrolle unterziehen. Wir nehmen zustimmend zur Kenntnis, dass dadurch die Befugnis der Bundesversammlung, nach der Unterschriftensammlung über die Gültigkeit von zustande gekommenen Volksinitiativen zu entscheiden, nicht angetastet werden soll.

Wir sind hingegen der Ansicht, dass die Zuweisung der Zuständigkeit für die materielle Vorprüfung an die Verwaltung zu einer neuen, staatsrechtlich bedenklichen Aufgabenverteilung führt. Bei der Volksinitiative handelt es sich um einen Grundpfeiler der direkten Demokratie, die im Rahmen des Rechtsstaates auszuüben ist. Die Überprüfung ihres Inhalts vor Inkrafttreten der entsprechenden Verfassungsänderung ist und soll Aufgabe einzig des Parlaments sein und bleiben. Dies entspricht dem Staatsaufbau der Schweiz und respektiert die Gewaltenteilung. Dass nun das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht in einem sehr frühen Stadium des Initiativprozesses eine inhaltliche Prüfung des Initiativtextes vornehmen sollen, führt zu einer nicht wünschenswerten Abwertung und Schwächung des Parlaments.

1.2. Auch wenn der Bundesrat bei der Ausarbeitung der Botschaft formell nicht an die rechtliche Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht gebunden ist (vgl. erläuternder Bericht, S. 19), kann das Ergebnis der materiellen Vorprüfung doch zu einer faktischen Bindung des Bundesrates führen. Das stellt die Führungsfunktion der Exekutive in Frage und hat Auswirkungen auf das weitere Verfahren: Der Bundesrat wäre gezwungen, in seinen Botschaften an die Bundesversammlung seine abweichende Haltung vom Bundesamt für Justiz und der Direktion für Völkerrecht darzulegen und zu begründen. Das dient nicht einem stringenten politischen Prozess.

1.3. Gemäss Art. 69 BPR überprüft die Bundeskanzlei im Rahmen der Vorprüfung die Unterschriftenliste, den Titel einer Initiative, die sprachliche Übereinstimmung der Initiativtexte und veröffentlicht Titel und Text der Initiative sowie Namen der Urheber im Bundesblatt. Im Gegensatz zur materiellen Vorprüfung geht es in diesem formellen Vorprüfungsverfahren um die Überprüfung und allfällige Anpassung von Formalien, welche naturgemäss konkret definiert und eindeutig festgestellt werden können. Materiell-rechtliche Beurteilungen eines Sachverhalts können hingegen je nach Autor oder Amt sehr unterschiedlich ausfallen, was zu weitreichenden Rechtsunsicherheiten führen kann. Im erläuternden Bericht wird angeführt, dass sich bei Nichteinigung über den Inhalt der rechtlichen Stellungnahme der betreffenden Dienststellen innerhalb des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht das weitere Vorgehen nach den allgemeinen Regeln des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) richte (S. 39). Die Problematik wird insofern grundsätzlich erkannt. Doch auch wenn ein standardisierter Ablauf zur Bereinigung von Uneinigkeiten besteht, ändert dies nichts an der Tatsache, dass unterschiedliche Ansichten bestehen können. Die daraus resultierende Gefahr von Rechtsunsicherheiten ist im Stadium der Vorprüfung von Volksinitiativen nicht in Kauf zu nehmen.

1.4. Wir nehmen zur Kenntnis, dass das nicht zwingende Völkerrecht nicht in den Katalog des Art. 139 Abs. 3 BV aufgenommen werden soll. Daraus folgt, dass Volksinitiativen nicht für ungültig zu erklären sind, wenn sie gegen nicht zwingendes Völkerrecht verstossen. Dies entspricht dem Ansinnen der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 (vgl. dazu die Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, 96.091, BBl 1997 I 1, S. 446f.). Neue Erkenntnisse, die zu einer grundlegend anderen Beurteilung führen können, sind seither nicht ersichtlich.

Hingegen soll Gegenstand der materiellen Vorprüfung nicht nur die Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts sein, sondern sie soll sich darüber hinaus auch auf die einschlägigen nicht zwingenden völkerrechtlichen Bestimmungen erstrecken (erläuternder Bericht, S. 14). Die Vorprüfung dieses Bereichs erscheint als unverhältnismässig. Die Feststellung, dass eine Initiative gegen nicht zwingendes Völkerrecht verstosse, hätte sowohl für Initiantinnen und Initianten als auch für die zuständigen Behörden, die sich mit der Gültigkeit bzw. Ungültigkeit von Initiativen von Amtes wegen zu befassen haben, bloss Informationswert. Die Empfehlung an Initiantinnen und Initianten, eine Initiative zurückzuziehen, weil diese gegen nicht zwingendes Völkerrecht verstosse, erachten wir als problematisch, da ein Verstoss gegen allgemeines Völkerrecht gerade nicht zur Ungültigkeit der Initiative führt.

Es fragt sich zudem, wie eine solche Prüfung in der Praxis umgesetzt werden sollte. Es besteht eine grosse Fülle völkerrechtlicher Bestimmungen, was eine vollständige und abschliessende Stellungnahme kaum zulässt. Eine solche Stellungnahme ist regelmässig sehr aufwändig und umfassend. Es ist zu bezweifeln, dass dies in einem Zeitpunkt, in welchem man noch nicht weiss, ob eine Initiative überhaupt zustande kommen wird, sinnvoll ist. Nicht zu vergessen und hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit der Bundesversammlung, Initiativen völkerrechtskonform zu verwirklichen, womit sich das Problem der Völkerrechtswidrigkeit

entschärft (vgl. BBI 1997 I 1, S. 457). Nach Inkrafttreten eines Erlasses muss die Überprüfung der Anwendung von Rechtsnormen richtigerweise den Gerichten zukommen. Sie alleine sind dann die kompetente Instanz, um über komplexe Rechtsfragen mit all ihren Aspekten rechtsverbindlich zu entscheiden.

1.5. Es ist des Weiteren oftmals kaum vermeidbar, dass eine materielle Stellungnahme einen politischen Inhalt oder gar eine politische Wertung enthält. Da die materielle Vorprüfung in einem sehr frühen Stadium angesiedelt werden soll, ist dies äusserst problematisch, zumal die Unterschriftensammlung nach dem Vorprüfungsverfahren erst startet und dadurch unter Umständen in unsachgemässer Weise beeinflusst werden könnte.

1.6. Genauso wie die formelle Vorprüfung müsste die materielle Prüfung bei jeder Initiative vorgenommen werden, unabhängig davon, ob sie in der Folge zurückgezogen wird oder die nötige Anzahl Unterschriften nicht erreicht (erläuternder Bericht, S. 45). Eine materielle Prüfung ist im Vergleich zur formellen Vorprüfung ungleich aufwändiger und umfangreicher. Dass die Stellungnahme nur summarisch begründet werden soll (erläuternder Bericht, S. 19), ändert daran nichts. Nicht nur für das Bundesamt für Justiz sowie die Direktion für Völkerrecht, sondern auch für die Bundeskanzlei würde die Einführung der materiellen Vorprüfung Mehrarbeit erzeugen (erläuternder Bericht, S. 45). Im Lichte der Tatsache, dass die materielle Vorprüfung bereits vor der Unterschriftensammlung, und somit in einem Zeitpunkt, in welchem unklar ist, ob die Initiative überhaupt zustande kommt, stattfinden soll, erscheint der dadurch generierte Verwaltungsaufwand als unverhältnismässig.

1.7. Im erläuternden Bericht wird angeführt, dass mit der Einführung der materiellen Vorprüfung eine Dienstleistung geschaffen werde, die einer Rechtsberatung gleiche, indem sie den Initiativkomitees darlegt, inwiefern ihre Reformanliegen mit geltendem Recht vereinbar sind (S. 18). Bei der Volksinitiative handelt es sich - wie der Name bereits sagt - um ein direktes Instrument zur politischen Mitbestimmung ohne direkte Mitwirkung staatlicher Behörden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob es tatsächlich Aufgabe des Staates ist, eine solche rechtsberatungsähnliche Dienstleistung anzubieten.

1.8. Sollte die Vorlage A angenommen werden, würde sich für uns die Frage stellen, ob der Bund auf den bevorstehenden Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages vorläufig verzichten würde, solange eine Initiative hängig ist. Dazu ist den Unterlagen nichts zu entnehmen. Die Handhabung solcher Situationen müsste in jedem Fall klar geregelt werden.

2. Zu Antrag 2 (Vorlage B; Einführung der grundrechtlichen Kerngehalte als zusätzliche Schranke für Verfassungsrevisionen)

Die Vorlage B sieht vor, dass eine Volksinitiative für ungültig zu erklären ist, wenn sie die von der Bundesverfassung bereits anerkannten grundrechtlichen Kerngehalte verletzt. Es fragt sich, ob diese Einschränkung nicht dem Sinn der offenen Umschreibung der Grundrechte zuwiderläuft. Es soll Aufgabe der Gerichte sein und bleiben, Rechtsnormen, welche die grundrecht-

lichen Kerngehalte verletzt, im Einzelfall die Anwendung zu versagen. Damit kann auch deren Gehalt dem Wandel der Zeit angepasst werden, was dem Grundkonzept der Bundesverfassung entspricht.

2.1. Ziel der Vorlage B ist gemäss erläuterndem Bericht die bessere Übereinstimmung von Volksinitiativen mit Grundwerten der Verfassung. Verletzungen grundrechtlicher Kerngehalte im Bereich des Initiativrechts standen bis dato jedoch nicht im Fokus, weshalb wir bezweifeln, ob überhaupt Handlungsbedarf besteht.

2.2. Es stellt sich die Frage, inwieweit diese Massnahme durch Praxis und Gerichte praktikabel ist. Der Umfang des grundrechtlichen Kerngehalts ist nicht gefestigt (so auch der erläuternde Bericht, S. 32). Die vorgesehene Änderung des Katalogs der Ungültigkeitsbestimmungen nach Art. 139 Abs. 3 BV würde diesen um eine unsichere Variable erweitern, was der Rechtsicherheit abträglich wäre.

2.3. In der Vernehmlassung zur Totalrevision der Bundesverfassung war zwar vereinzelt eine allgemeine Definition des Begriffs Kerngehalt von Grundrechten in der Bundesverfassung gewünscht worden. Davon wurde jedoch abgesehen. In der Botschaft wird dazu ausgeführt, dass eine solche Definition infolge ihres allgemeinen Charakters kaum konkrete Elemente beibringen könnte, die das Verständnis des Begriffs des Kerngehalts eines Grundrechts klären würden und würde Gefahr laufen, das genannte Prinzip nur zu paraphrasieren. Man wählte bezüglich Umschreibung des grundrechtlichen Kerngehalts bewusst eine offene Lösung, welches sich den gewandelten Umständen und neue Problemen anpassen könne (BBI 1997 I 1, S. 197).

3. Zu Antrag 3 (Vorlage C; Erweiterung der materiellen Vorprüfung auf die grundrechtlichen Kerngehalte)

Nach dem Gesagten erübrigen sich Ausführungen zur Vorlage C.

IV. Mitteilung zur Abstimmungsreihenfolge

Sie haben uns gebeten mitzuteilen, welche der im erläuternden Bericht dargelegten Varianten zur Abstimmungsreihenfolge wir bevorzugen. Die vorgeschlagenen Varianten sehen vor, die Vorlagen A, B und C, sofern sie alle durch die Bundesversammlung genehmigt werden, dem Volk gestaffelt zur Abstimmung zu bringen.

Wir sind hingegen der Ansicht, dass die drei Vorlagen gemeinsam zur Abstimmung gebracht werden sollten. Dies kann durch Abwarten des Ablaufs der Referendumsfrist bzw. durch Abwarten des Unterschrifteneingangs eines allfälligen Referendums für die Vorlagen B und C sowie durch entsprechende Formulierung der Abstimmungsfragen bewerkstelligt werden. Auch wenn im erläuternden Bericht angeführt wird, dass die Vorlagen A und B voneinander unabhängig sind, gehören die drei Vorlagen sachlich doch zusammen. Deshalb sollte sich das Volk

Seite 6/6

darüber im Sinne des Prinzips der Einheit der Materie gesamthaft eine Meinung bilden und über eine einzige Vorlage als Grundsatz befinden können.

Zug, 18. Juni 2013

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Beat Villiger
Landammann

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie an:

- reto.feller@bj.admin.ch
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Staatskanzlei
- Direktion des Innern (2)