

DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH

an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
(Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, Bundeshaus West, 3003 Bern,
sowie per E-Mail im Word-Format an reto.feller@bj.admin.ch)

Zürich, 26. Juni 2013

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 19. März 2013 haben Sie uns den Vorentwurf für die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Bundesverfassung (Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht) sowie den Erläuternden Bericht hierzu unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Allgemeine Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage

a) Die Einführung einer materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen (Vorlage A) wie auch der Schutz des Kerngehalts der Grundrechte (Vorlage B) begrüssen wir. Gleiches gilt in der Folge für die Ausdehnung des Prüfungsauftrags auf den Kerngehalt der Grundrechte (Vorlage C).

b) Anzupassen ist die Vorlage A hinsichtlich der vorgesehenen Prüfungsorgane. Zwar sind das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht aus fachlicher Sicht zweifellos geeignet, die materielle Vorprüfung vorzunehmen, sie sind aber Teil politisch geführter Einheiten, was den Eindruck der Neutralität beeinträchtigen könnte. Dem kann dadurch begegnet werden, dass (auch) die materielle Vorprüfung durch die Bundeskanzlei erfolgt.

Antrag (wesentliche Änderungen hervorgehoben):

Vorprüfung

Art. 69. Abs. 1 und 2 unverändert.

³Die Bundeskanzlei prüft die Initiativtexte auf ihre sprachliche Übereinstimmung und nimmt allfällige Übersetzungen vor. Die sprachlich überarbeiteten und übersetzten Initiativtexte sind von mindestens zwei Mitgliedern des Initiativkomitees zu unterzeichnen.

⁴Die Bundeskanzlei nimmt anschliessend in einem einfachen und raschen Verfahren zur Vereinbarkeit der Initiativtexte mit dem Völkerrecht Stellung. Die Stellungnahme wird im Internet veröffentlicht. Sie hält das Ergebnis der Prüfung in einem Standardvermerk fest, der in die Verfügung nach Absatz 1 aufgenommen wird. Das Initiativkomitee kann die Initiativtexte bis zur Eröffnung der Verfügung anpassen.

⁵Der Titel und der Text der Initiative, die Namen der Urheber und der Standardvermerk werden im Bundesblatt veröffentlicht.

2. Abstimmungsreihenfolge im Besonderen

Die im Erläuternden Bericht vorgeschlagenen Varianten für den Fall der Annahme sämtlicher Vorlagen durch die Bundesversammlung sind für die Stimmberechtigten nicht nachvollziehbar. Unter folgenden drei Prämissen wird deshalb die Prüfung eines alternativen Vorgehens angeregt:

- Ein Koordinationsaufwand besteht lediglich bei der Genehmigung aller Vorlagen durch die Bundesversammlung.
- Die Annahme der Vorlage C setzt die Annahme der Vorlagen A und B voraus.
- Die Befürwortung der Vorlagen A und B mit gleichzeitiger Ablehnung der Vorlage C ist theoretischer Natur.

Unter diesen Prämissen wird angeregt, die Vorlagen A und C in eine Vorlage zusammenzuführen. Damit können die Zahl der Vorlagen verkleinert und die Nachvollziehbarkeit für die Stimmberechtigten erhöht werden.

Sollte diesem Vorschlag nicht gefolgt werden, wird aufgrund der zeitlichen und sachlichen Logik jene Variante favorisiert, die im Erläuternden Bericht zuerst beschrieben wird.

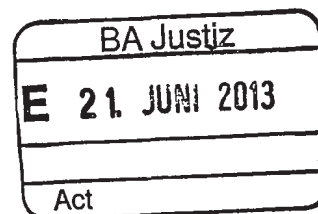
Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, die Versicherung
unserer ausgezeichneten Hochachtung.



Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

RRB Nr. 753/2013



Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

0790

Bern, 19. Juni 2013

STA C

Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht - Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV); Vernehmlassung des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf der Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Bundesverfassung. Er hat dazu folgende Bemerkungen:

Vorlage A: Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen

Wie im erläuternden Bericht zutreffend dargelegt wird, haben sich in der jüngeren Vergangenheit bei der Beurteilung der Gültigkeit von Verfassungsinitiativen immer wieder Fragen des Verhältnisses von Verfassungsrecht und Völkerrecht ergeben, insbesondere in denjenigen Fällen, in denen Volksinitiativen nicht gegen zwingendes Völkerrecht, sondern gegen übriges Völkerrecht verstießen. Dies in Ermangelung einer klaren Konfliktregel, wie sie im Verhältnis von Bundesrecht zu kantonalem Recht besteht (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV). Es ist aus Sicht des Regierungsrates daher grundsätzlich zu begrüssen, dass auf Verfassungs- und Gesetzesebene Massnahmen zur Diskussion gestellt werden, die das umstrittene Verhältnis von Völkerrecht und Verfassungsrecht am Instrument der Volksinitiative klären.

Trotz des ausgewiesenen Handlungsbedarfs steht der Regierungsrat der vorgeschlagenen materiellen Vorprüfung (Vorlage A) skeptisch gegenüber. Zum einen scheint ihm noch zu wenig geklärt, wie im Falle eines nicht zu bereinigenden Meinungsstreits zwischen den beiden Fachämtern verfahren wird (die im erläuternden Bericht vorgeschlagene Eskalation an den Bundesrat halten wir für problematisch, da es um eine Rechtsfrage geht). Zum anderen erachtet es der Regierungsrat als unbefriedigend, dass die materielle Vorprüfung nicht bindend ist und somit an Initiativtexten, die „nur“ gegen übriges Völkerrecht verstossen, festgehalten werden kann, ohne die Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht in irgendeiner Weise zu berücksichtigen. Gerade auf Parteien und Gruppen, die es bewusst auf einen Konflikt mit dem Völkerrecht ankommen lassen, wirkt ein allfälliger negativer Vorprüfungsentscheid nicht abschreckend. Die Verpflichtung, einen Vermerk zur möglichen Völkerrechtswidrigkeit auf dem Initiativbogen aufzudrucken, könnte vom Komitee gar als Propaganda genutzt werden. Nicht zu befriedigen vermag schliesslich auch, dass ein Prüfungsverfahren durchgeführt wird, bevor überhaupt sicher ist, ob die geplante Initiative die nötige Anzahl Unterschriften erhalten wird.

Was die Unterschriftenliste (Art. 68 Abs. 1 Bst. b und f BPR) anbelangt, lässt sich fragen, ob die unterschriftswillige Stimmbürgerin oder der unterschriftswillige Stimmbürger diesem Standardvermerk die nötige Beachtung schenken und vor Abgabe oder allenfalls erst nach Abgabe der Unterschrift weitere Abklärungen zur Initiative treffen wird. Zudem dürfte die vollständige Stellungnahme zur Klärung rechtlich so komplexer Fragen wie dem Verhältnis von Initiativtext zu Völkerrecht nicht einfach verständlich sein. Weiter gilt gemäss Artikel 34 Absatz 2 BV der Grundsatz, dass jeder Stimmberechtigte seinen Willen im Hinblick auf die Abstimmung frei und unverfälscht bilden und äussern kann. Dies gilt bereits für die Phase der Unterschriftensammlung.

Das Vorverfahren erscheint aufwändig und in der Praxis umständlich. Gerade bei divergierenden Stellungnahmen der beiden Ämter dürfte die Vorgabe eines raschen und einfachen Verfahrens wohl nur schwer umzusetzen sein, da der Bundesrat noch zu entscheiden und/oder Weisungen zu erteilen hätte. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob nicht eine Klärstellung des Verhältnisses von Völkerrecht zu Landesrecht auf Verfassungsstufe oder allenfalls der Ausbau des Rechtsschutzes gegen den Entscheid der Bundesversammlung über die Gültigkeit von Initiativen klarer und im Sinne der Rechtssicherheit zielführender wäre als die zur Diskussion gestellte Vorprüfung. Die Frage der Völkerrechtskonformität (oder -widrigkeit) einer Initiative würde diesfalls gerichtlich durch das Bundesgericht geklärt, ohne dass in jedem Einzelfall durch die zuständigen Behörden geprüft werden müsste, wie eine völkerrechtskonforme Umsetzung (bei einem Verstoss gegen übriges Völkerrecht) möglich ist.

Varianten zur Abstimmungsreihenfolge

Im erläuternden Bericht (S. 28 ff.) werden zwei Varianten zur möglichen Abstimmungsreihenfolge der Vorlagen A bis C dargestellt. Der Regierungsrat erachtet die zweite Variante als die zu Bevorzugende. Da zuerst über die Verfassungsänderung (Vorlage B) betreffend weitere materielle Schranken und eventuell erst später über die Vorlagen A und C (falls dagegen Referenden zustande kommen) abgestimmt würde, besteht keine Gefahr der Vermischung der unterschiedlichen Themenbereiche (Vorprüfungsverfahren und Erweiterung materieller Schranken).

Der Regierungsrat bedankt sich für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



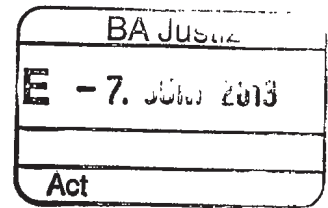
Der Staatsschreiber:





Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@lu.ch
www.lu.ch



Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Luzern, 04. Juni 2013

Protokoll-Nr.: 653

**Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht.
Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und
der Bundesverfassung (BV)**

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die Kantonsregierungen zur Stellungnahme im Zusammenhang mit Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns im Namen und Auftrag des Regierungsrates wie folgt:

In der Vergangenheit sind wiederholt Volksinitiativen eingereicht und zum Teil von Volk und Ständen angenommen worden, die mit dem Rechtsstaat und dem Völkerrecht in einem Konfliktverhältnis stehen und deshalb möglicherweise nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können. Mit den nun vorgeschlagenen zwei Massnahmen wird versucht, das Konfliktpotenzial zwischen Volksinitiativen und Völkerrecht zu entschärfen und gleichzeitig die Volksrechte so weit als möglich zu schonen. Wir erachten dieses Ansinnen grundsätzlich für richtig.

1. Vorlage A: Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen

Wir bezweifeln jedoch, dass dieses Ziel mit einer unverbindlichen materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen vor der Unterschriftensammlung erreicht werden kann. Gemäss Vernehmlassungsvorlage sollen Volksinitiativen vom Bundesamt für Justiz und der Direktion für Völkerrecht materiell unter dem Aspekt der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht vorgeprüft werden. Bereits heute orientiert die vorprüfende Behörde im Bund das Initiativkomitee über offensichtliche Ungereimtheiten. Dies ergibt sich bereits aus dem verfassungsrechtlichen Gebot staatlichen Handelns nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV, vgl. erläuternder Bericht S. 15). Ob ein Initiativbegehren mit dem Völkerrecht offensichtlich rechtliche Probleme aufweist, ist im Voraus nicht leicht festzustellen. Will man nachträglich solche Probleme, wie beispielsweise bei der Ausschaffungsinitiative verhindern, ist die Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht eine mögliche Variante und aus Sicht der Initianten sicher eine hilfreiche Dienstleistung. Die Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 16) zei-

gen, dass bei Meinungsdivergenzen zwischen diesen beiden Bundesstellen in einem relativ komplizierten Verfahren eine gemeinsame Stellungnahme erarbeitet werden muss. Wir bezweifeln, ob das vorgesehene Verfahren die Anforderungen an ein einfaches und rasches Verfahren erfüllt, wie es Artikel 69 Absatz 6 BPR für die Vorprüfung vorsieht. Im Übrigen ist es nicht ausgeschlossen, dass sich aufgrund der Stellungnahme der Behörden ein gewisses Risiko ergibt, von Initiativkomitees, die einen Widerspruch zum Völkerrecht bewusst in Kauf nehmen, instrumentalisiert zu werden (Erläuternder Bericht S. 30) beziehungsweise zwei Bundesstellen gegeneinander ausgespielt werden könnten.

In der vorgeschlagenen Form ist das Ergebnis der Vorprüfung für niemanden verbindlich, weder für die Initianten noch für die Behörden. Es kann aufgrund des konsultativen Charakters auch nicht gerichtlich überprüft werden. Es handelt sich dabei nur um eine erste Einschätzung zweier Bundesstellen. Wir halten es für unrealistisch, dass Initianten oder Stimmberechtigte aufgrund einer unverbindlichen behördlichen Meinungsäußerung aus Respekt gegenüber dem Völkerrecht von ihrer persönlichen Haltung und ihren politischen Überzeugungen abrücken. Eine solche Vorprüfung ist nicht geeignet, das Konfliktpotenzial zwischen Volksinitiativen und Völkerrecht zu entschärfen. Sie verursacht einigen administrativen Aufwand ohne viel zu bewirken. Hinzu kommt, dass mit der Verpflichtung das Ergebnis der Vorprüfung auf den Unterschriftenbogen aufzudrucken, in die Willensbildung der Stimmberechtigten eingegriffen wird. Dabei gilt, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien und unverfälschten Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Mit der unverbindlichen materiellen Vorprüfung wird versucht, sowohl dem Völkerrecht als auch den Volksrechten gerecht zu werden. Gleichzeitig wird die Verantwortung für die Einhaltung des Völkerrechts aber auf die Initianten und die Stimmberechtigten abgewälzt. Aus all diesen Gründen erachten wir die vorgeschlagene unverbindliche materielle Vorprüfung nicht als zielführend und lehnen diese deshalb ab.

2. Vorlage B: Bundesbeschluss über eine zusätzliche materielle Schranke für Verfassungsrevisionen (Kerngehalt der Grundrechte)

Was die zweite Massnahme betrifft – die Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe auf grundrechtliche Kerngehalte – so erachten wir diese für besser geeignet, das Konfliktpotenzial zwischen Volksinitiativen und Völkerrecht zu entschärfen. Volksinitiativen sollen den Kerngehalt der Grundrechte der Bundesverfassung respektieren müssen. Damit würden mindestens indirekt auch die durch das Völkerrecht geschützten Rechte erfasst. Der Kerngehalt der Grundrechte bildet bereits heute für den Bundesgesetzgeber eine verbindliche Schranke. Wir sind damit einverstanden, die Gültigkeitserfordernisse für Verfassungsrevisionen in dieser Hinsicht anzupassen, so dass künftig eine Volksinitiative auch dann für ungültig erklärt würde, wenn sie den von der Bundesverfassung anerkannten Kerngehalt der Grundrechte verletzt. Wir sind uns bewusst, dass die konkrete Ermittlung des Kerngehalts nicht immer einfach sein wird. Wir sind jedoch überzeugt, dass der Inhalt des Kerngehalts jedes Grundrechts vom Verfassungsgeber, vom Bundesgesetzgeber und auch von der Justiz schrittweise präzisiert werden wird. Wir teilen in diesem Punkt die Ansicht des Bundesrates, dass die Erweiterung der materiellen Schranken für Verfassungsrevisionen um die grundrechtlichen Kerngehalte einen geeigneten und ausgewogenen Beitrag zur Entschärfung der drängendsten Probleme leistet, die durch das Einreichen von Volksinitiativen entstehen können, die gegen bestimmte Grundrechtsgarantien der Schweizerischen Bundesverfassung und des Völkerrechts verstossen.

3. Vorlage C: Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen

Gemäss dieser Vorlage sollen das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht im Rahmen der Vorprüfung Volksinitiativen nicht nur am Völkerrecht, sondern auch an den grundrechtlichen Kerngehalten der Bundesverfassung messen. Mit dieser – gegenüber der Vorlage A – zusätzlichen Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Kerngehalt der Grundrechte der Bundesverfassung würde das Vorprüfungsverfahren nochmals länger dauern. Damit wird das Ziel, dass die Vorprüfung in einem einfachen und raschen Verfahren erfolgen kann, zusätzlich erschwert. Aus diesem Grund stehen wir auch dieser Vorlage ablehnend gegenüber.

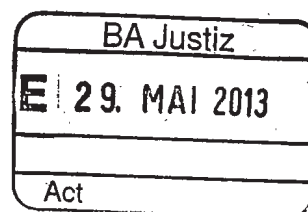
Wir bitten Sie um Kenntnisnahme und danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Yvonne Schärli-Gerig
Regierungsrätin

per E-Mail an: reto.feller@bj.admin.ch



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht, Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. März 2013 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Regierungsrat im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zu den Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht bzw. zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) und der Bundesverfassung (BV; SR 101) Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Wir begrüssen die vorgeschlagenen Massnahmen und die damit verbundenen Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Bundesverfassung. Genehmigt die Bundesversammlung alle drei Vorlagen (A, B und C), bevorzugen wir bezüglich Abstimmungsreihenfolge das Vorgehen, wonach die Publikation der Vorlage C aufgeschoben wird und zuerst über die Vorlagen A und B abgestimmt wird. Im Übrigen verzichten wir auf eine einlässliche Stellungnahme.

Sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 28. Mai 2013



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

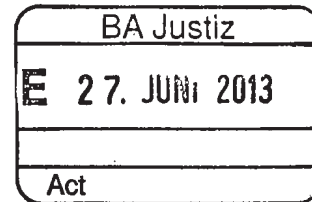

Josef Dittli


Roman Balli

kantonschwyz⁺

6431 Schwyz, Postfach 1260

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern



Schwyz, 25. Juni 2013

Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht – Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Bundesverfassung
Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das Schreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 19. März 2013 und erstatten hiermit zu den vorgeschlagenen Vorlagen zu einer Teilrevision der Bundesverfassung bzw. zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte unsere Vernehmlassung. Die vorgeschlagenen Änderungen der Bundesverfassung und des Bundesgesetzes über die politischen Rechte lehnen wir aus nachfolgenden Gründen ab:

- Der Umfang des Völkerrechts ist in den letzten Jahren stark angewachsen. Damit geht eine vermehrte Diskussion um Normkonflikte zwischen Völkerrecht und dem innerstaatlichen Verfassungsrecht einher. Dennoch kann nicht gesagt werden, behauptete oder effektive Konflikte zwischen den beiden Rechtsbereichen hätten nicht gelöst oder nicht überbrückt werden können. Es ist keine Notwendigkeit auszumachen, am bisherigen System etwas zu ändern.
- Sollte im Einzelfall dennoch ein (scheinbar) unüberbrückbarer Widerspruch zwischen einer für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Bestimmung und einer solchen des eidgenössischen Rechts vorliegen, ist letzterer der Vorrang einzuräumen, jedenfalls dann, wenn sie jüngeren Datums ist als die in Frage stehende Bestimmung des (nicht zwingenden) Völkerrechts. Hat eine angenommene Volksinitiative nicht zwingendem Völkerrecht somit vorzugehen, erweist sich das zur Diskussion stehende Vorprüfungsverfahren als nicht angezeigt. Im Übrigen gilt es zu berücksichtigen, dass auch eine vom Bundesamt für Justiz sowie der Direktion für Völkerrecht abgegebene Einschätzung nicht sakrosankt wäre, mithin umstritten sein könnte. Es darf nicht sein, dass mit dem Aufdruck eines solchen Prüfungsergebnisses auf den Unterschriftenbögen das Volk möglicherweise beeinflusst wird.
Sollte eine Volksinitiative mit nicht-zwingenden internationalen Bestimmungen kollidieren, ist sie dem Volk vorzulegen. Bei einer Annahme der Vorlage durch Volk und Stände ist die dem nationalen Verfassungsrecht widersprechende internationale Regelungen nötigenfalls konsequenterweise zu kündigen bzw. neu zu verhandeln, damit eine Umsetzung im Gesetzesrecht widerspruchsfrei möglich ist.

- Mit den vorgeschlagenen Regelungen in der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über die politischen Rechte werden direkt-demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger empfindlich eingeschränkt. Diese Einschränkung ist mit den in den drei Vorlagen verfolgten Zielen nicht zu rechtfertigen. Zum einen sind die behaupteten Probleme nicht derart gravierend, wie dies in den Unterlagen behauptet wird. Zum anderen sind die Vorschläge auch nicht geeignet, die befolgten Ziele zu erreichen.
- Was zum geschützten Kerngehalt der Grundrechte gehört, ist nicht feststehend. Vor allem in den letzten Jahren wurde der Schutz des Kerngehaltes zudem stetig ausgeweitet. Die Einführung dieser neuen materiellen Schranken der Verfassungsrevision (Schutz des Kerngehaltes der Grundrechte) könnte für die Volksrechte in der Schweiz in der Zukunft ungeahnte Folgen nach sich ziehen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass es gerade Sinn und Zweck des Initiativrechts ist, eine Änderung der bestehenden Rechtslage herbeizuführen. Dementsprechend widersprechen Volksinitiativen naturgemäss regelmässig geltendem Verfassungsrecht. Eine Analyse des Stimmverhaltens der Schweizer Bevölkerung legt aber auch den Schluss nahe, dass Volksinitiativen, die einen offensichtlichen Eingriff in den Kerngehalt eines Grundrechts beinhalten, in der Abstimmung wohl ohnehin keine Chance haben.

Gestützt auf die obigen Ausführungen ersuchen wir Sie, von einer Weiterverfolgung der Vorlagen abzusehen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

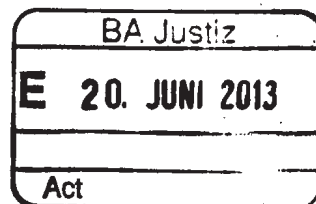


Walter Stählin, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber





CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

A-Post

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

per E-Mail an: reto.feller@bj.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.1498
Unser Zeichen: sp

Sarnen, 18. Juni 2013

Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht mit Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Bundesverfassung: Stellungnahme.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV). Gerne nehmen wir wie folgt dazu Stellung:

Die vorgeschlagenen Änderungen basieren auf der Zielsetzung, Konflikte zwischen Volksinitiativen und dem Völkerrecht zu vermeiden bzw. deren Vereinbarkeit zu verbessern. Auch wenn das Anliegen nachvollziehbar ist, lehnen wird die beiden vorgeschlagenen Massnahmen – materielle Vorprüfung von Volksinitiativen vor der Unterschriftensammlung und Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe auf grundrechtliche Kerngehalte – ab.

Volksinitiativen sind nichts Irreguläres, sondern geregelte und anerkannte Verfahren zur Erneuerung der Verfassung. Es liegt in ihrer Natur, bestehende Verfassungsbestimmungen aufzuheben oder zu ändern. Vor diesem Hintergrund zielen die Entwürfe auf eine Selbstbindung des Verfassungsgebers ab, für welche unseres Erachtens keine Notwendigkeit besteht. Insgesamt erfolgte die bisherige Verfassungsgebung in geordnetem Rahmen.

Die Einführung einer materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen ist mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden, der sich nicht rechtfertigen lässt für ein Verfahren, das letztlich unverbindlich ist. Der Wille der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei Annahme einer Initiative ist zu respektieren, auch wenn sich die völkerrechtskonforme Umsetzung als schwierig erweist. Es ist im Gegenteil davon auszugehen, dass mögliche Völkerrechtswidrigkeiten einer Initiative teilweise bewusst in Kauf genommen werden. Einen Vorentscheid – wenn auch unverbindlichen – durch Bundesverwaltungseinheiten lehnen wir ab. Mit der punktuellen Nichtanwendung durch das Bundesgericht ist die notwendige Korrektur im Einzelfall ausreichend sichergestellt.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Franz Enderli
Landammann



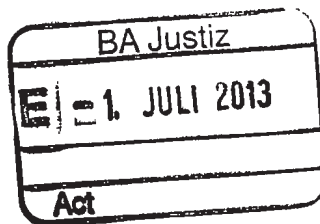
Dr. Notker Dillier
Landschreiber-Stellvertreter



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN
UND REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, 6371 Stans, 041 618 79 02, www.nw.ch



CH-6371 Stans, Postfach, STK

A-Post

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Stans, 25.06.2013

Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von zwingendem Völkerrecht und der Bundesverfassung.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Brief vom 19. März 2013 haben Sie uns eingeladen, zu Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von zwingendem Völkerrecht und Landesrecht Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür und lassen uns zu den geplanten Änderungen im Bundesgesetz über die politischen Rechte und der Bundesverfassung wie folgt vernehmen.

1. Grundsätzliches

Für die Stellungnahme des Regierungsrates ist die Gegenüberstellung von zwingendem Völkerrecht und unserer Bundesverfassung massgebend. Die Bundesverfassung unterliegt ausschliesslich dem zwingenden Völkerrecht.

2. Stellungnahme zu den drei Vorlagen

Vorlage A (Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, BPR)

Als problematisch erachten wir bei dieser Vorlage vorab, dass das materielle Vorprüfungsverfahren keine Bindungswirkung entfaltet, sondern als reine Dienstleistung (Rechtsberatung) verstanden werden soll. Damit kann – wie auch der erläuternde Bericht einräumt – nicht verhindert werden, dass zwingende völkerrechtswidrige Volksinitiativen zustande kommen. Es erscheint zudem mehr als fraglich, ob die reine Signalwirkung einer materiellen Vorprüfung tatsächlich zu einer Bewusstseinsänderung bei Initianten und Bürgerinnen führt, welche eine Verminderung von völkerrechtswidrigen Volksinitiativen bewirkt. Im Gegenteil: Einige Initiativen der vergangenen Jahre, die im Verdacht standen, im Konflikt zum Völkerrecht zu stehen, wurden im vollen Bewusstsein um die allenfalls fehlende Völkerrechtskonformität lanciert.

Ohnehin erachten wir es im Sinne der freien Meinungsbildung nicht als opportun, dass auf dem Unterschriftenbogen ein Prüfvermerk aufgedruckt werden soll, welcher lediglich die nicht bindende Meinung der Prüfbehörden wiedergeben soll. Ein solcher Vermerk könnte unter Umständen den Gang der Unterschriftensammlung beeinflussen, obwohl zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht zweifelsfrei feststeht, ob der Initiativtext einer gerichtlichen Überprüfung

standhalten würde. Oft kann sich auch im Nachhinein – aufgrund von Erkenntnissen aus der politischen Diskussion - herausstellen, dass sich ein Volksbegehren völkerrechtskonform umsetzen lässt. In knappen Fällen könnte eine negative Beeinflussung der Bürger sodann sogar so weit führen, dass die eigentlich nicht bindende „Rechtsauskunft“ der Bundesverwaltung das Zustandekommen einer Initiative verhindern könnte.

Kritisch stehen wir auch den vorgeschlagenen Prüforganen gegenüber. Zum Einen ist unklar, wieso zwei verschiedene Organe, die zudem noch in verschiedenen Departementen angesiedelt sind, diese Prüfung vornehmen sollen. Zum Anderen sind wir der Ansicht, dass eine materielle Überprüfung auf die Völkerrechtskonformität zwingend einer richterlichen Behörde übertragen werden müsste, welche vor Lancierung einer Initiative über die allfällige Völkerrechtswidrigkeiten entscheidet. Andernfalls ist zu befürchten, dass eine von den Prüforganen als völkerrechtskonform erkannte Initiative sich bei den zuständigen Gerichten nachträglich als völkerrechtswidrig oder umgekehrt herausstellt, was sich schliesslich auf das Verhältnis Völkerrecht – Demokratie kontraproduktiv auswirken würde.

Die Vorlage A lehnen wir aus diesen Gründen ab.

Vorlage B (Änderung der Bundesverfassung)

Entscheidet die Bundesversammlung, eine Volksinitiative für ungültig zu erklären, weil sie mit dem Kerngehalt eines Grundrechts nicht vereinbar ist, so erfolgt dies gemäss Vorlage B zwangsläufig zu einem Zeitpunkt, da die Initiative durch Unterzeichnung von mindestens 100'000 Unterschriften zustande gekommen ist. Es ist störend, wenn alsdann die eidgenössischen Räte einen Eingriff in den Kerngehalt eines Grundrechts erkennen wollen und die Volksinitiative für ungültig erklären. Nach geltendem Recht kann die Bundesversammlung in der Debatte auf allfällige Konflikte mit Grundrechtskerngehalten hinweisen, die Initiative muss Volk und Ständen jedoch vorgelegt werden. Wir plädieren für die Beibehaltung dieses bewährten Systems.

Die Vorlage B lehnen wir daher ebenfalls ab.

Vorlage C (Änderung des BPR bei Annahme von Vorlagen A und B)

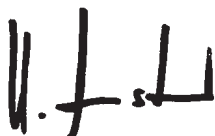
Mit Variante C könnte eine Volksinitiative bereits vor ihrer eigentlichen Lancierung verhindert werden, indem das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht eine negative Beurteilung abgeben. Über die gleiche Sachlage werden - sofern die Volksinitiative lanciert werden kann – alsdann auch die eidgenössischen Räte befinden können. Wir erachten diese doppelte Prüfung als unnötig. Die Vorlage C lehnen wir deshalb ebenfalls ab.

Abschliessend danken wir Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, wenn Sie unsere Stellungnahme in Ihre weiteren Arbeiten einbeziehen.

Freundliche Grüsse

NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Landammann



Ueli Amstad

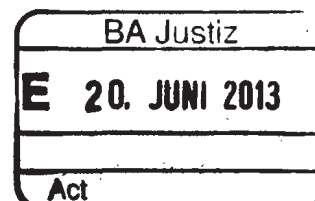


Landschreiber



Hugo Murer

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern



Glarus, 18. Juni 2013
Unsere Ref: 2013-72

Vernehmlassung i. S. Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht - Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Bundesverfassung

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Mit der Änderung des BPR und der BV soll eine materielle Vorprüfung der Initiativen mit unverbindlichem Ergebnis für die Initiativkomitees (vor Beginn der Sammelfrist) eingeführt (Vorlage A und C) und der Katalog an Gründen für eine Ungültigkeitserklärung durch die Bundesversammlung erweitert werden (Vorlage B). Damit werden Begehren zweier überwiesener Motionen der beiden staatspolitischen Kommissionen aufgenommen. Durch die genannten Massnahmen soll inskünftig vermieden – wenn auch nicht ausgeschlossen – werden, dass über Volksinitiativen abgestimmt wird, welche nicht im Einklang mit Völkerrecht und zentralen Bestimmungen der Bundesverfassung stehen. In der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, dass die Umsetzung solcher Volksbegehren sehr schwierig und für die Initiativkomitees und ferner das Stimmvolk unbefriedigend sein kann.

Der Regierungsrat unterstützt das Vorhaben des Bundesrats, ist doch der Umgang mit Widersprüchen zwischen Landes- und Völkerrecht auch für die Kantone nicht unproblematisch, sind sie mehr denn je von völkerrechtlichen Verträgen betroffen und gleichzeitig dazu verpflichtet, auch völkerrechtswidriges Bundesrecht umzusetzen und anzuwenden.

Vorlage A:

Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen insbesondere auf Vereinbarkeit mit Völkerrecht (Art. 68 Abs. 1 Bst. b und f (neu), Art. 69 Abs. 4-7 (neu) und Art. 80 Abs. 3 BPR)

Gemäss Vorlage A soll die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) und der Direktion für Völkerrecht (DV) im Rahmen der formellen Vorprüfung zukünftig auch die Vereinbarkeit des Initiativbegehrens mit dem Völkerrecht prüfen. Anschliessend wird das Initiativkomitee über das voraussichtliche Prüfungsergebnis in Kenntnis gesetzt und ihm so die Möglichkeit gegeben, den Initiativtext vor Abschluss der Vorprüfung anzupassen. Das Schlussergebnis der Vorprüfung muss in jedem Fall mit einem entsprechenden, vom

Bundesrat per Verordnung festzulegenden Vermerk auf den Unterschriftenlisten aufgeführt werden. Eine Unterlassung hat die Ungültigkeit der betreffenden Unterschriftenlisten zur Folge.

Der Regierungsrat unterstützt im Grundsatz eine derartige Ausdehnung der Vorprüfung auf materielle Aspekte. Die Stimmberechtigten sollen bereits zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Unterschriftenbogens Kenntnis davon haben, dass die Initiative mit Völkerrecht kollidiert. Es kann nicht erwartet werden, dass die Stimmberechtigten diese Abschätzung selber vornehmen. Der Kanton Glarus kennt für Memorialsanträge an die Landsgemeinde ein ähnliches, sogar schärferes Verfahren, nämlich die (rechtliche) Zulässigkeits- und Erheblicherklärung. Der Glarner Landrat entscheidet auf Antrag des Regierungsrates verbindlich über die rechtliche Zulässigkeit eines Memorialsantrages. Erachtet er die rechtliche Zulässigkeit als nicht gegeben, ist die Vorlage vom Tisch. Zudem muss ein Memorialsantrag mindestens 10 Stimmen (von 60) erhalten, damit er – trotz rechtlicher Zulässigkeit – materiell weiterbehandelt wird.

Vorlage B:

Zusätzliche materielle Schranke für Verfassungsrevisionen (Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV)

Vorlage B sieht vor, dass Volksinitiativen, welche den Kerngehalt der Grundrechte der Bundesverfassung verletzen, vom Parlament für ungültig erklärt werden müssen. Diese Bestimmung gilt auch für Teilrevisionen der Bundesverfassung, welche von Behörden initiiert werden (im Fokus dürften parlamentarische oder Standesinitiativen stehen).

Der Regierungsrat befürwortet die Erweiterung der materiellen Schranken für eine Teilrevision der Bundesverfassung, zumal der Kanton Glarus – wie bereits erwähnt – ein gleiches Verfahren kennt. Die Gleichstellung der Grundrechte beziehungsweise von deren Kerngehalt mit dem zwingenden Völkerrecht scheint uns wichtig: Erstens sind Grundrechte und insbesondere deren Kerngehalt ein zentraler Bestandteil einer Verfassung eines Rechtsstaats, weshalb sie zumindest bei Teilrevisionen der Verfassung einen speziellen Schutz geniessen sollten. Und zweitens zwingt neues Verfassungsrecht auch die Kantone zur Rechtsanwendung, zur Anpassung von kantonalem Recht oder zu einer neuen Auslegung der kantonalen Grundrechte beziehungsweise von deren Kerngehalt. So garantiert auch die Glarner Kantonsverfassung zahlreiche Grundrechte analog zur Bundesverfassung, welche mit der Revision gestärkt würden.

Vorlage C:

Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen insbesondere auf Vereinbarkeit mit den Kerngehalten der Grundrechte (Art. 69 Abs. 4 und Art. 75 Abs. 1 BPR)

Mit Vorlage C wird die Ausdehnung der materiellen Vorprüfung gemäss A beabsichtigt, indem auch die Vereinbarkeit mit dem Kerngehalt der Grundrechte geprüft werden soll. Der Regierungsrat unterstützt diesen Revisionsvorschlag. Bei einer Annahme von Vorlage B ist es angezeigt, die Stimmberechtigten vor der Unterzeichnung einer Initiative darüber in Kenntnis zu setzen, dass das Parlament gesetzlich dazu verpflichtet ist, diese Initiative ganz oder teilweise für ungültig zu erklären. Diese Informationen erst als Bestandteil der Botschaft zu kommunizieren, wäre nicht im Sinne der Gewährleistung der Volksrechte.

Vorgehen (eine Vorlage aufgeteilt in drei Teilvorlagen)

Die Vorlagen A und B sollen gemäss Entwurf eigenständig ausgestaltet werden, das heisst unabhängig von einer Annahme der Vorlagen B und C beziehungsweise der Vorlagen A und

C. Vorlage C soll inhaltlich mit Vorlage A verknüpft werden und ihre Verfassungsgrundlage in Vorlage B haben. Nach Annahme von Vorlage A (fakultatives Referendum) und B (obligatorisches Referendum) durch den Souverän soll die Referendumsfrist von Vorlage C zu laufen beginnen. Im Falle einer Ablehnung von Vorlage A soll Vorlage C gegenstandslos werden. Bei Ablehnung von Vorlage B fehlt Vorlage C die Verfassungsgrundlage.

Es wäre allenfalls in Betracht zu ziehen, Vorlage C analog zu Vorlage A auszugestalten (mit entsprechender Anpassung von Art. 69 Abs. 4 BPR), sodass Vorlage C zumindest nicht von der Annahme von Vorlage A abhängt. Konkret müsste der Erlasstext von Vorlage C durch die Art. 68 Abs. 1 Bst. b und f, Art. 69 Abs. 5-7 und Art. 80 Abs. 3 Satz 2 des Erlasstexts zu Vorlage A ergänzt werden. Damit würde auch bei einer Ablehnung von Vorlage A und einer Annahme der Vorlagen B und C eine materielle Vorprüfung auf Vereinbarkeit mit den Grundrechten (nicht aber mit dem Völkerrecht) durchgeführt. Diese Art von Vorprüfung ermöglicht eine Information der Stimmberechtigten bei Unterzeichnung über eine absehbare Ungültigkeitserklärung. Mit einer entsprechenden Anpassung würden die Erfolgschancen von Vorlage C erhöht und die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Vorlagen verständlicher.

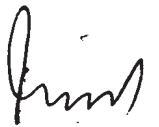
Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat

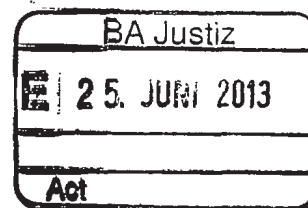


Marianne Dürst Benedetti
Landesstatthalter



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

versandt am: 19. Juni 2013



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. BBl 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 rechtsbera- tungsähnliche 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 verletzen, 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 Rechtssicherheit 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 neuen Problemen anpassen könne (BBl 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

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)



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

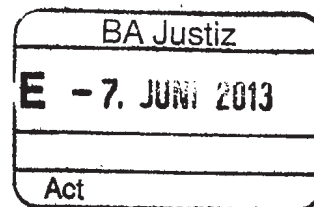
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
p/a Office fédéral de la justice (OFJ)
Unité I Législation
Bundesrain 20
3003 Berne

BS



Fribourg, le 4 juin 2013

Mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec le droit international – modifications de la loi sur les droits politiques (LDP) et de la Constitution fédérale (Cst.)

Réponse à la consultation du 19 mars 2013

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 19 mars 2013, vous avez consulté le gouvernement du canton de Fribourg au sujet des avant-projets de lois et d'arrêté établis dans le cadre des mesures citées en exergue. L'avis du Conseil d'Etat est le suivant.

Avis de principe

Le Conseil d'Etat constate, à titre préliminaire, que les modifications envisagées n'auront pas d'implications directes pour les cantons. Cela signifie concrètement qu'il n'y aura pas lieu de transposer cette révision au niveau cantonal, les situations n'étant pas comparables.

Il se déclare favorable, sur le principe, aux mesures proposées. L'examen préliminaire prévu permettra effectivement d'instaurer davantage de transparence dans la procédure d'initiative en informant le plus tôt possible les comités d'initiative et les citoyens de l'existence d'un conflit potentiel, non seulement avec le droit international, mais également avec les valeurs les plus fondamentales de notre ordre constitutionnel.

Avis sur certains aspects de mise en œuvre

- a) Mentions relatives à la compatibilité avec l'essence des droits fondamentaux et le droit international

Il ressort du rapport explicatif que l'examen de la compatibilité avec l'essence des droits fondamentaux, *ne pourra mener qu'à deux résultats – positif et négatif*. L'examen matériel de

la conformité au droit international pourra par contre aboutir à trois types de constatation : *incompatibilité avec des règles impératives du droit international, compatibilité avec le droit international*, mais aussi *incompatibilité avec des règles non impératives du droit international*. Il est prévu que ces constatations fassent l'objet d'une mention standard, apposée sur chaque liste de signature et dans la Feuille fédérale (rapport explicatif, p. 19, ch. 1.2.4 – Contenu et publicité).

La raison pour laquelle il est nécessaire, selon les rédacteurs du rapport explicatif, de constater formellement que l'initiative serait incompatible avec des règles non impératives du droit international est la suivante : « *pour réellement améliorer la relation entre le droit international et le droit interne, il faut aussi examiner si l'initiative populaire ne viole pas le droit international non impératif, de façon à déceler dès la phase initiale du lancement de l'initiative populaire les potentiels conflits de normes et à se donner les moyens de les éviter par une adaptation volontaire du texte. Cette précaution est particulièrement importante lorsque l'initiative est contraire à du droit international qui ne pourrait pas être dénoncé pour des raisons juridiques ou politiques [...]* ».

Cette précaution ne semble pas vraiment opportune sous l'angle de l'exercice libre des droits démocratiques (art. 34 al. 2 Cst.), et plus strictement sous celui du droit d'initiative. Uniquement annoncée dans le rapport explicatif, elle n'est d'ailleurs, à juste titre, pas consacrée dans les avant-projets de loi et d'arrêté.

En substance, l'objectif poursuivi par l'avant-projet consiste à distinguer les normes de droit international impératives de celles qui ne le sont pas, pour éviter, en cas d'acceptation d'une initiative contraire à du droit international impératif, de mettre les autorités suisses dans une position quasi inextricable en raison de son impossibilité d'agir. Les autorités suisses ne se retrouveraient toutefois pas dans une telle situation dans le cas où une initiative populaire acceptée ne remettrait en question « que » du droit international *non impératif*. Toutes proportions gardées, les autorités ne se retrouveraient, le cas échéant, « que » dans une situation d'inconfort.

La mention prévue, sur chaque liste de signature et dans la Feuille fédérale, pour le cas du *droit international non impératif*, risque à notre sens d'influencer exagérément la libre volonté du souverain. En effet, celui-ci ne fera peut-être pas la différence entre les règles *contraires à du droit international impératif* et les règles *contraires à du droit international non impératif*. Nombre de citoyens risquent de déduire trop rapidement de la mention prévue que les initiants proposent une règle contraire au droit international.

Au vu de ce qui précède, il conviendra de renoncer à la mention « *incompatible avec des règles non impératives du droit international* ». Le cas échéant, les *difficultés* de mise en œuvre pourraient être mises en exergue dans la campagne précédant les éventuelles votations.

- ✓ L'art. 69 al. 5 de l'avant-projet LDP devrait donc expressément fixer les limites de la mention standard, ceci dans le sens précité.

b) Essence des droits fondamentaux

Le Conseil d'Etat prend note que, comme le relève le rapport explicatif en p. 21, le texte constitutionnel proposé « *laisse aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre pour définir le noyau dur de chaque droit fondamental* » et que « *cette liste est destinée à évoluer, d'autres garanties pouvant venir s'y ajouter* ».

Au vu de l'importance de cette notion, destinée à sauvegarder les valeurs fondamentales de notre ordre constitutionnel, et aussi de la nécessité de transparence en la matière, on peut se poser la question de savoir si la liste des « noyaux intangibles [N.B. essence des droits fondamentaux] » inscrite en p. 20 et 21 du rapport explicatif ne mériterait pas d'être fixée dans la loi.

Le cas échéant, la Constitution pourrait être modifiée de manière à ce que le législateur ait le mandat de préciser dans la loi le noyau intangible de chaque droit fondamental.

Ordre des éventuelles votations populaires

S'agissant de l'ordre des éventuelles votations populaires, nous vous informons que la solution proposée en p. 28 du rapport explicatif a notre préférence. Il conviendrait ainsi de commencer par soumettre au vote la révision constitutionnelle, ce qui aurait pour conséquence, en substance, qu'après l'adoption par l'Assemblée fédérale, la publication des projets A et C (révision de la LDP) serait retardée en attendant le résultat de la votation sur la révision constitutionnelle (projet B). Cette solution a, comme le relève à juste titre le rapport explicatif, le mérite d'être cohérente avec le principe de la hiérarchie des normes. L'inconvénient de créer un lien artificiel entre les projets A et B nous semble ainsi relatif.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre très haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat :


Anne-Claude Demierre
Présidente




Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

2. Juli 2013

**Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht –
Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der
Bundesverfassung (BV); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir Stellung zu den drei Vorlagen in obgenannter Angelegenheit. Anlass zu den vorgesehenen Änderungen geben die in den letzten Jahren dem Volk vorgelegten und von ihm beschlossenen Volksinitiativen, die nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können, weil sie mit dem Völkerrecht in Konflikt stehen.

Zu Vorlage A:

Das materielle Vorprüfungsverfahren und der Standardvermerk auf den Unterschriftenbögen vermag unseres Erachtens die möglichen Konflikte zwischen den Initiativbegehren und dem Völkerrecht nicht völlig zu entschärfen. Die Vorprüfung ist für die Initianten nicht bindend. Sie hat aber Dienstleistungs- und Beratungscharakter und soll bewirken, dass Initiativkomitees allfällige Probleme bezüglich Völkerrechtskonformität frühzeitig erkennen und den Initiativtext noch vor Beginn der Unterschriftensammlung anpassen können. Nach der vorgeschlagenen Regelung können sich die Initianten ohne Weiteres über das Ergebnis der Vorprüfung hinwegsetzen. Mit einem standardisierten Vermerk kann unseres Erachtens das Problem der nicht oder nur teilweise umsetzbaren Volksinitiativen nicht gelöst werden. Als Massnahme, bei Initianten, Stimmberechtigten und Parlament das Bewusstsein der Problematik einer möglichen Völkerrechtswidrigkeit zu stärken, ist diese Möglichkeit aber zu unterstützen.

Ferner regen wir an, dass ein materielles Vorprüfungsverfahren unseres Erachtens sich nicht einfach nur auf die völkerrechtlichen Aspekte beschränken darf. Ebenso wichtig wäre die Prüfung anderer rechtlicher Aspekte wie z.B. die Einheit der Materie.

Zu den Vorlagen B und C:

Mit dem vorgesehenen zusätzlichen Ungültigkeitsgrund (Verletzung des Kerngehaltes der Grundrechte) wird das Initiativrecht eingeschränkt. Einer Ungültigerklärung durch die Bundesversammlung aufgrund eines neuen Ungültigkeitsgrundes kann aber als Mittel zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht zugestimmt werden.

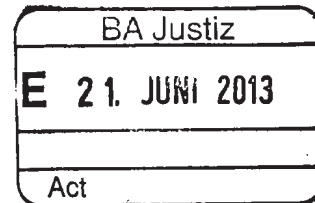
Aus den dargelegten Gründen stimmen wir den vorgesehenen Massnahmen zu. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Prüfung und Beachtung unserer Vorbehalte.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Esther Gassler
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber

Kopie per E-Mail an: reto.feller@bj.admin.ch



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel.: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Basel, 19. Juni 2013

Regierungsratsbeschluss vom 18. Juni 2013

Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht – Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Kreisschreiben vom 19. März 2013 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt eingeladen, zu den Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht bzw. zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Wir begrüssen die vorgeschlagenen Massnahmen und damit verbundenen Änderungen des BPR und der BV grundsätzlich. Bezüglich Abstimmungsreihenfolge bevorzugen wir die erste Variante, wonach bei einer Genehmigung der Vorlagen A, B und C durch die Bundesversammlung die Publikation der Vorlage C aufgeschoben wird und zuerst über Vorlage B und – im Falle des Referendums – Vorlage A abgestimmt wird.

Zur vorgeschlagenen Einführung der materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen äussern wir uns wie folgt: Der Kanton Basel-Stadt kennt mit § 4 Abs. 4 des Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG, SG 131.100) eine unpräjudizielle materielle Vorprüfung eines Initiativbegehrens. Im Unterschied zur vorgeschlagenen Änderung des BPG ist diese materielle Vorprüfung nicht zwingend und deren Ergebnis wird nicht publiziert. Sie stellt vielmehr eine Möglichkeit des Initiativkomitees dar, sich bei rechtlich problematischen Initiativen und bei komplexen rechtlichen Fragestellungen freiwillig beraten zu lassen. Gegenstand der kantonalen Vorprüfung können im Gegensatz zur Vorlage auch die Einheit der Form und der Materie sein. Auch wenn die Einheit der Form und der Materie gemäss erläuterndem Bericht bisher zu keinen nennenswerten Problemen geführt habe, so ist nicht einzusehen, weshalb sie nicht auch bereits im materiellen Vorprüfungsverfahren geprüft werden soll. Schliesslich handelt es sich um eine ebenso wichtige Gültigkeitsvoraussetzung. In unproblematischen Fällen dürfte eine solche Erweiterung des Prüfungsgegenstandes nicht zu aufwändigeren und längeren Vorprüfungsverfahren führen. Weiter wird im erläuternden Bericht ausgeführt, die materielle Vorprüfung vermindere die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens und der Annahme völkerrechtlich problematischer Volksinitiativen. Die Erfahrungen mit der materiellen Vorprüfung im Kanton Basel-Stadt sind gemischt. Es zeigt sich, dass sich Initiativkomitees nicht immer von den juristischen Empfehlungen leiten und

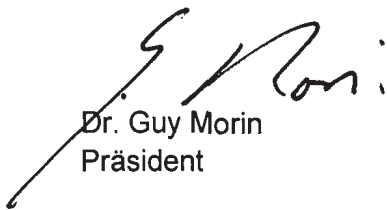
rechtlich problematische Initiativen anpassen oder fallen lassen. Daran würde wohl auch eine Publikation des Ergebnisses der Vorprüfung nichts ändern. Gründe hierfür können sein einerseits der Wille des Initiativkomitees, auch mit rechtlich problematischen Initiativen politischen Druck ausüben zu wollen, und andererseits der Verdacht, die materielle Vorprüfung sei politisch motiviert. Verstärkt wird diese Problematik durch das im erläuternden Bericht skizzierte Vorgehen bei verwaltungsinternen Meinungsdivergenzen, welches sicherlich das Misstrauen begünstigen dürfte, das eine oder andere Departement nehme aus politischen Gründen Einfluss auf das Ergebnis der Vorprüfung. Schliesslich kommt hinzu, dass in vielen Fällen Widersprüche mit dem Völkerrecht und den Kerngehalten der Bundesverfassung bereits im Vorfeld einer materiellen Vorprüfung bekannt sein dürften, jedoch gezielt gesucht werden. Dies zeigt sich an den im erläuternden Bericht genannten Fällen problematischer Volksinitiativen (Ausschaffungsinitiative, Minarett-Initiative, Verwahrungsinitiative etc), wo solche Widersprüche auch ohne materielle Vorprüfung bereits vor der Lancierung bekannt waren und bewusst in Kauf genommen worden sind. Dennoch hat dies nicht dazu geführt, dass diese Initiativen gar nicht lanciert, für ungültig erklärt oder von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern verworfen worden wären. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der Standardvermerk auf dem Unterschriftenbogen den Stimmberechtigten in ihrer Entscheidung behilflich sein wird. Initiativen treffen vielfach den emotionalen Nerv der Bevölkerung, die sich nicht unbedingt von juristischen Argumenten beeinflussen lässt. Die vorgeschlagenen Änderungen können somit wohl nicht gänzlich verhindern, dass problematische Volksinitiativen mit völker- und grundrechtlich problematischem Inhalt zur Abstimmung kommen und sich durchsetzen können.

Die Schaffung einer zusätzlichen materiellen Schranke für Verfassungsrevisionen durch die Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe auf grundrechtliche Kerngehalte ist grundsätzlich richtig und wichtig. Zu bedenken ist allerdings, dass mit der vorgeschlagenen Änderung zukünftig von der Bundesversammlung definiert wird, was als Kerngehalt eines Grundrechts gilt und was nicht. Der Kerngehalt wird dadurch vermehrt von einer juristischen zu einer politischen Frage. Da der Definition des Kerngehaltes eines Grundrechts durch die Bundesversammlung wohl präjudizierende Wirkung zukommt, erscheint dies zumindest problematisch.

Wir hoffen, Ihnen mit unserer Stellungnahme gedient zu haben.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



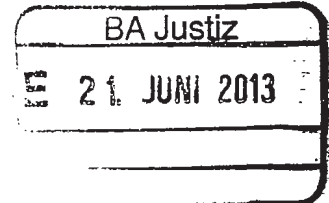
Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



DER REGIERUNGSRAT

DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern



Vernehmlassung

betreffend Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht – Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme und teilen mit, dass wir die zwei vorgeschlagenen Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht befürworten. Sie entsprechen vollumfänglich den beiden Motionen der Staatspolitischen Kommissionen des Nationalrats und des Ständerats betreffend Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten. Bekanntlich verlangen diese parlamentarischen Vorstösse die Einführung einer nicht bindenden materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen vor Beginn der Unterschriftensammlung sowie die Erweiterung der materiellen Gründe für die Ungültigerklärung von Volksinitiativen beispielsweise mit dem Gebot der Beachtung des Kerngehalts der Bundesverfassung oder der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Zur Frage im Einladungsschreiben des EJPD bezüglich der Abstimmungsreihenfolge, falls die Bundesversammlung alle drei Vorlagen genehmigt, halten wir dafür, dass zunächst über die Vorlage A¹ und die Vorlage B² abgestimmt wird. Denn die Vorlage C³ ist rechtlich sowohl mit der Vorlage A als auch mit der Vorlage B verknüpft. Unseres Erachtens sollte also die Publikation der Vorlage C aufgeschoben werden, da sie die Annahme der Vorlagen A und B bedingt. Dies ist auch in unseren Augen die einfachste Lösung. Sie entspricht – wie im erläuternden Bericht ausgeführt⁴ – auch einer zeitlichen und sachlichen Logik, weil diese Lösung die Unabhängigkeit der Vorlagen A und B widerspiegelt.

¹ Änderung des BPR zur Einführung der materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen.

² Änderung der BV zur Einführung der grundrechtlichen Kerngehalte als neuem Ungültigkeitsgrund für Volksinitiativen.

³ Änderung des BPR, um den Gegenstand der materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen auf die grundrechtlichen Kerngehalte zu erweitern.

⁴ Ziffer 1.2.7, Seite 29 oben.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Anmerkungen dienen zu können, und bedanken uns nochmals für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung.

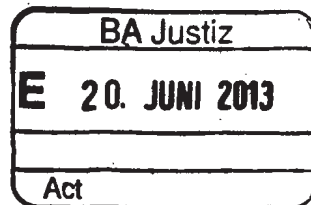
Liestal, 18. Juni 2013

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrats
Die Präsidentin:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'S. Reymann', written in a cursive style.

Der Landschreiber:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'B. B. B.', written in a cursive style.



Telefon +41 (0)52 632 71 11
Fax +41 (0)52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Schaffhausen, 18. Juni 2013

**Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht –
Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Bundesverfas-
sung; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. März 2013 haben Sie uns den Entwurf in oben genannter Angelegenheit zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und nehmen wie folgt Stellung.

Grundsätzlich begrüssen wir die geplanten Änderungen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht. Wir erachten insbesondere die Erweiterung der Ungültigkeitsgründe auf die grundrechtlichen Kerngehalte als sinnvoll.

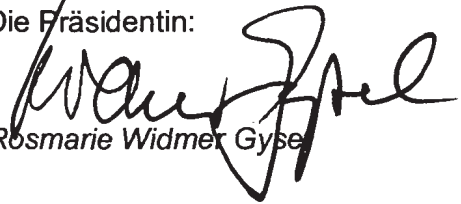
Das materielle Vorprüfungsverfahren stellt angesichts der in den letzten Jahren vermehrt aufgetretenen Diskussionen betreffend Ungültigkeit von eidgenössischen Volksinitiativen von der Idee her einen guten Ansatz dar. Dies gilt jedoch nur für jene Fälle, bei denen das Initiativkomitee die rechtliche Stellungnahme der materiellen Vorprüfung beachtet und den Initiativtext entsprechend anpasst. Problematisch wird es, wenn das Komitee auf seinem Text beharrt. Es ist in solchen Fällen fraglich, wie sich das materielle Vorprüfungsverfahren in der Praxis sinnvoll abwickeln lässt. Je nach Situation könnte der Initiativtext mehrmals zwischen Initiativkomitee und Behörden hin- und hergeschickt werden, was zu langen Diskussionen führen würde. Falls die Differenzen nicht überbrückt werden könnten, würde das materielle Vorprüfungsverfahren abgeschlossen und das Ergebnis der Prüfung mit einem Standardvermerk auf den Un-

terschriftenbogen angebracht. Es erscheint uns jedoch fraglich, ob diese Massnahme zum Ziel führen und von den Unterschriftswilligen überhaupt beachtet würde. Positiv angemerkt werden kann jedoch beim materiellen Vorprüfungsverfahren, dass mit der Veröffentlichung der Stellungnahme eine spätere Ungültigerklärung einer Initiative, an deren Text das Initiativkomitee nach der Vorprüfung festgehalten hat, besser legitimiert werden kann.

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.



Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:


Rosmarie Widmer Gyse

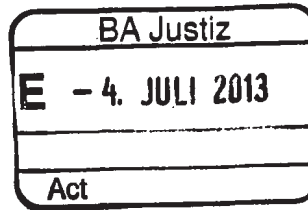
Der Staatsschreiber:


Dr. Stefan Bilger



Regierungsrat, 9102 Herisau

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern



Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. 071 353 63 51
Roger.Nobs@ar.ch

Herisau, 3. Juli 2013 / mo

Eidg. Vernehmlassung; Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht – Änderungen des Bundesgesetzes über die Politischen Rechte und der Bundesverfassung; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. März 2013 lud das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantone zur Mitwirkung im Rahmen des eingangs erwähnten Vernehmlassungsverfahrens ein und bat um eine Stellungnahme bis zum 28. Juni 2013.

Zu den einzelnen Vorlagen und Einzelfragen nimmt der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden wie folgt Stellung.

Vorlage A

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden begrüsst die Einführung einer materiellen Vorprüfung im Grundsatz, auch wenn die Massnahme nur beschränkte Wirkung erzielen dürfte. Sie vermag einen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht zu leisten. Die Behörden erfüllen so ihre Pflicht, auf die einschlägige Problematik hinreichend aufmerksam zu machen.

Die Massnahme setzt in einem frühen Stadium des Initiativprozesses ein und fördert im Sinne einer Transparenzregel die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten. Gleichzeitig sieht sie von einer rechtsverbindlichen Entscheidung ab und schliesst ein Beschwerdeverfahren aus. Damit trägt sie der bewährten Rolle der Verwaltung im Initiativprozess Rechnung und belässt die Entscheidungskompetenz bei der Bundesversammlung. Dass die Information und der Dialog zwischen Verwaltung und Initianten im Zentrum stehen, ist ausdrücklich zu begrüßen. Weitergehende Vorschläge im Sinne verbindlicher Entscheidungen über die Gültigkeit durch die Bundeskanzlei oder durch den Bundesrat könnte der Regierungsrat nicht unterstützen.

Die vorgeschlagene Massnahme wird jedoch nur in gewissen Fällen Wirkung erzielen. Möchten die Initianten bewusst gegen Völkerrecht verstossen, so werden sie sich auch durch einen Vermerk auf den



Unterschriftenbogen nicht abschrecken lassen. Zudem ist die Frage der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht in abstrakter Weise nicht immer leicht zu beantworten. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, dürfte die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht in vielen Fällen erst im Nachhinein festzustellen sein.

Grosse Vorsicht ist zudem geboten, sollten die Prüfbehörden am Entwurf einer völkerrechtskonformen Textvariante mitwirken wollen. Die wichtige und wertvolle Dienstleistungsfunktion von Bundeskanzlei, Bundesamt für Justiz und Direktion für Völkerrecht darf nicht in eine eigentliche Kooperation zwischen Behörden und Verwaltung münden. Die Verantwortung für den Initiativtext muss bei den Initianten bleiben.

Vorlage B

Die Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen auf die grundrechtlichen Kerngehalte ist eine konsequente Fortführung des Gedankens von Art. 139 Abs. 3 BV, wonach das zwingende Völkerrecht nicht verletzt werden darf. Auch Volksinitiativen sollten die fundamentalen Grundwerte der Bundesverfassung nicht in Frage stellen.

Allerdings ist auch hier darauf hinzuweisen, dass der Kerngehalt der Grundrechte im Einzelfall nicht einfach zu ermitteln ist. Es stellen sich hier jedoch nicht grössere Probleme als bei der Definition der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Deren Ermittlung im Einzelfall wird der Bundesversammlung auch zugetraut.

Der Regierungsrat unterstützt daher das Anliegen, die Kerngehalte der Grundrechte nicht nur für den Gesetzgeber, sondern auch für den Verfassungsgeber als Schranke einzuführen. Von Bedeutung ist, dass keine Ewigkeitsklausel eingeführt werden soll. Eine solche wäre mit dem schweizerischen Verfassungsverständnis nicht vereinbar.

Unter dem Titel der besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht dürfte diese Massnahme allerdings wenig bringen. Zum einen stellte sich die Frage der Verletzung der Kerngehalte der Grundrechte erst ein einziges Mal, bei der Initiative „für eine vernünftige Asylpolitik“ 1994. Zum anderen hätten sämtliche Initiativen, die in den letzten Jahren für Schwierigkeiten in Bezug auf das Völkerrecht geführt hatten, die Kerngehaltsprüfung ohne weiteres bestanden. Der erläuternde Bericht bestätigt diesen Befund (S. 26). Einen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Landesrecht und Völkerrecht wird diese Massnahme also kaum leisten können.

Abstimmungsmodalitäten

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden spricht sich dafür aus, dass die Verfassungsrevision zuerst zur Abstimmung gelangt. Wie bereits ausgeführt, wurde die Vorlage B zwar mit den Vorlagen A und C verknüpft. Mit der besseren Vereinbarkeit zwischen Landesrecht und Völkerrecht hat sie jedoch nur wenig zu tun. Insofern ist sie unabhängig von den beiden Vorlagen A und C zu behandeln.

Die Zusammenfassung in einer Botschaft ist aus Sicht des Regierungsrates daher fragwürdig. Die Bundesversammlung sowie Volk und Stände sollten über die Einführung neuer materieller Schranken für das Volksinitiativrecht separat entscheiden.

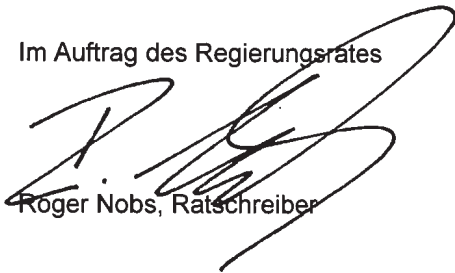


Da die Einführung neuer materieller Schranken für das Initiativrecht eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung darstellt, sollte diese Frage zudem vorab entschieden werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates



Roger Nobs, Ratschreiber

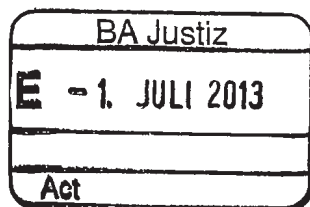


KANTON
APPENZELL INNERRHODEN

Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 25
Telefax +41 71 788 93 39
karin.rusch@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell



Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Appenzell, 28. Juni 2013

Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht - Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 19. März 2013, mit welchem Sie um Stellungnahme zur Vorlage für eine bessere Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht ersuchen.

Nach durchgeführter Prüfung des Geschäfts gelangt die Standeskommission zum Schluss, dass die Vorlage abzulehnen ist.

Begründung:

1. Die Standeskommission erachtet die Situation in Sachen Vereinbarkeit von Initiativen und Völkerrecht nicht für dermassen kritisch, dass eine grundlegende Umorientierung, wie sie mit der unterbreiteten Vorlage vorgezeichnet wird, nötig wäre:
 - Zwingendes Völkerrecht und damit der unverrückbare Bestand an Grundrechten steht schon heute dem Initiativrecht absolut entgegen.
 - Steht im Falle einer Initiative eine Verletzung nicht zwingenden Völkerrechts zur Diskussion, so ist in vielen Fällen eine völkerrechtskonforme Umsetzung auf Gesetzesebene möglich, sodass auch in diesem Bereich keine Änderung notwendig ist.
 - Für den restlichen Bereich kann festgestellt werden, dass sehr viel nicht zwingendes Völkerrecht besteht, das gegebenenfalls angepasst oder notfalls aufgekündigt werden kann, ohne dass die Schweiz auf internationalem Parkett als unzuverlässig gelten würde und ernsthafte Nachteile zu befürchten hätte. Dass solche Anpassungen nicht einfach sind und erhebliche Widerstände hervorrufen können, ist unbestritten. Darin ist aber noch kein hinreichender Grund zu erblicken, die Rechtsgestaltungsfreiheit im innerstaatlichen Bereich mittels Einengung des Initiativrechts zu beschneiden.
 - Nur in äusserst seltenen Fällen lässt sich keine rechtskonforme Lösung erzielen, und es stehen sich Völkerrecht und Verfassungsrecht in Teilaspekten unvereinbar

gegenüber. Diese ausserordentlich seltenen Fälle lassen eine Änderung, die einen weitgehenden Vorrang von Völkerrecht gegenüber Verfassungsrecht möchte, in keiner Weise rechtfertigen.

2. Schon die Abgrenzung dessen, was zum zwingenden Völkerrecht gehört, fällt in der Praxis oft nicht leicht. Weitert man die Gründe für ein materielles Nichtzulassen von Initiativen auf die Kerngehalte der Grundrechte aus, wird der Diskussionsspielraum noch enorm ausgeweitet.

Der Begriff des Kerngehalts der Grundrechte ist offen. Er unterliegt dem Wandel der Zeit und der gesellschaftlichen und kulturellen Auffassungen. Es besteht kein gewachsenes Einverständnis über den Inhalt. Der Begriff ist noch in weiten Teilen zu füllen und zu formen. Angesichts dieser offenen Lage erscheint es falsch, den Begriff überhaupt für eine Abgrenzung des Initiativrechts zu verwenden.

3. Der einem Rechtsstaat zustehende Spielraum bei den Grundrechten sollte nicht ohne Not eingeschränkt werden. Über entsprechende Vorlagen sollen, wie bei anderen wichtigen Fragen auch, Volk und Stände entscheiden können.

Die Einführung des erhöhten Schutzes von Grundrechten im internationalen Verhältnis führt auch zu einem Wertungsgefälle im nationalen Verhältnis. Bundesgesetze, die den Kerngehalt von Grundrechten ritzen, sind in der Rechtspraxis durchaus anzuwenden. Auf eine solche Ungleichbehandlung von internationalem und nationalem Bereich ist zu verzichten.

4. Schon heute ist der Bundesrat frei, Initiativen vor der Unterschriftensammlung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht prüfen zu lassen. Diese Prüfung kann durchaus vom Bundesamt für Justiz oder der Direktion für Völkerrecht gemacht werden. Weil es sich aber regelmässig um Angelegenheiten von hoher politischer Bedeutung handelt, muss zwingend der Bundesrat darüber entscheiden, wie mit dem Bericht in der Öffentlichkeit umgegangen wird. Der Bundesrat soll entscheiden, ob und wie er die Rechtseinschätzung seiner Ämter im Vorfeld einer Initiative einbringen will. Diese materiellen Abklärungen können ohne weiteres parallel zur formellen Prüfung der Bundeskanzlei durchgeführt werden.

Eine solche nicht weiter formalisierte Prüfung könnte in Einzelfällen sowohl für das Initiativkomitee als auch für die Öffentlichkeit hilfreich sein. Hierzu bedarf es aber weder der Ergänzung der Verfassung noch eines Gesetzes.

Eine zwingende Vorprüfung durch zwei Bundesämter, vorbei am Bundesrat und jeglicher politischer Kontrolle, lehnen wir dagegen ab. Abstimmungspolitik sollte nicht von Bundesämtern gemacht werden.

5. Ebenfalls abzulehnen ist die Pflicht, das Prüfungsergebnis auf jeden Unterschriftenbogen zu setzen. Die Prüfung durch die Bundesämter ist letztlich nichts anderes als ein Rechtsgutachten. Die Erfahrung lehrt, dass gerade in der gutachterlichen Tätigkeit häufig unterschiedliche Interpretationen des gleichen Sachverhalts möglich sind und unterschiedliche Schlüsse gezogen werden. In dieser Situation ein einzelnes Ergebnis in einem oft heiklen politischen Prozess als zwingende Information auf allen Unterschriftenbögen vorzuschreiben, erscheint nicht korrekt. Auf eine solche Form der Beeinflussung ist zu verzichten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie, sehr geehrte Damen und Herren, freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:



Markus Dörig

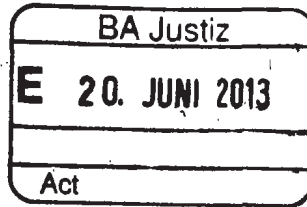
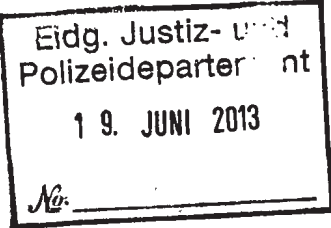
Zur Kenntnis an:

reto.feller@bj.admin.ch

Ratskanzlei Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg

Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
3003 Bern

B3

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 18. Juni 2013

**Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht –
Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Bundes-
verfassung; Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 19. März 2013 haben Sie uns die erwähnte Vorlage zur Stellung-
nahme unterbreitet.

Nach eingehender Prüfung des Entwurfs gelangen wir zur Auffassung, dass die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Initiativrecht aus rechtlicher Sicht abzulehnen sind. Ein Vorprüfungsverfahren erscheint nur dann zweckmässig und rechtlich vertretbar, wenn es konsequent ausgestaltet ist. Dies bedingt, dass – wie im Kanton St.Gallen – über die Gültigkeit der Initiative vor Beginn der Unterschriftensammlung verbindlich entschieden wird und der Rechtsschutz gewährleistet ist. Die Einführung eines Vorprüfungsverfahrens auf Bundesebene analog jenem des Kantons St.Gallen würden wir daher begrüssen. Die Begründung wollen Sie dem Anhang entnehmen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun

Canisius Braun
Staatssekretär



Anhang

zur Vernehmlassung der Regierung des Kantons St.Gallen zu

Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht – Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Bundesverfassung

Vorlagen A und C: Vorprüfungsverfahren

Das vom Bundesrat in den Vorentwürfen zu den Vorlagen A und C vorgeschlagene materielle Vorprüfungsverfahren soll dazu beitragen, das Verhältnis zwischen Initiativ- und Völkerrecht zu verbessern. Vorgesehen ist eine Rechtsberatung der Initiantinnen und Initianten in Bezug auf die Vereinbarkeit ihres Initiativbegehrens mit dem Völkerrecht durch das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht. Die Stellungnahme dieser Verwaltungsstellen soll mit einem Standardvermerk festgehalten und auf dem Initiativbegehren sowie auf den Unterschriftenbögen vermerkt werden.

Aus rechtlicher Sicht ist das vorgeschlagene Vorprüfungsverfahren wenig überzeugend. Am schwersten wiegt der Mangel, dass zwischen Vorprüfungsgegenstand (Völkerrecht) und Ungültigkeitsgründen (Verletzung der Einheit der Materie, der Einheit der Form und des zwingenden Völkerrechts) nach Art. 139 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) keine Parallelität besteht. Der Vorprüfungsgegenstand greift so einerseits zu weit, indem er sich auf das gesamte Völkerrecht und nicht nur auf das zwingende Völkerrecht erstreckt, und andererseits zu kurz, indem nicht sämtliche Ungültigkeitsgründe geprüft werden. Dem Völkerrecht wird so eine Sonderstellung eingeräumt, die ihm im Bereich der Gültigkeit von Volksinitiativen nicht zukommt.

Das Vorprüfungsverfahren stellt eine abstrakte Normenkontrolle dar. Zu prüfen ist die Vereinbarkeit des Initiativbegehrens mit dem gesamten Völkerrecht. Dies setzt nicht nur die Auslegung der teilweise offenen und unbestimmten völkerrechtlichen Normen namentlich im Bereich der Menschenrechtsübereinkommen voraus. Festzulegen ist auch, welche Regelungen zum relevanten Völkerrecht gehören. Auszuscheiden ist nach dem Bericht des Bundesrates zu den Vorentwürfen das völkerrechtliche Soft Law. Zudem ist der Inhalt des Völkergewohnheitsrechts z.B. im Bereich des humanitären Völkerrechts festzulegen. Der Initiativtext wiederum ist darauf hin zu prüfen, wie weit er einer völkerrechtskonformen Auslegung zugänglich ist. Sowohl die Erschliessung, Anwendung und Auslegung des relevanten Völkerrechts als auch die Auslegung des Initiativtextes sind keine rein formellen Vorgänge, sondern implizieren auch Entscheidungen und Wertungen. Solche zwangsläufig wertungsbezogenen Entscheidungen sind Organen vorzubehalten, die mit einer hinreichenden (demokratischen) Legitimation ausgestattet sind.

Wie die verfassungsrechtlichen Grundrechte stehen auch die völkerrechtlichen Menschenrechtsverbürgungen weitgehend unter dem Vorbehalt gesetzlicher Einschränkungen. Dem Gesetzgeber kommt die Befugnis zu, Grund- und Menschenrechte gesetzlich einzuschränken, sofern eine verhältnismässige Güterabwägung möglich bleibt und die Kerngehalte nicht beeinträchtigt werden. Dies wirft die Frage auf, ob ein Initiativtext, der eine Einschränkung von völkerrechtlich verbürgten Menschenrechtsgehalten bezweckt, bereits als Verletzung des Völkerrechts oder als eine zulässige Beschränkung des Völkerrechts zu qualifizieren wäre.



Der vorgesehene Standardvermerk führt zu einer unsachgemässen Gleichbehandlung von völkerrechtlichen Abkommen mit unterschiedlicher Bindungswirkung und politischer Bedeutung. Die Verletzung von untergeordneten und einseitig kündbaren Abkommen wird gleich behandelt wie die Verletzung zentraler völkerrechtlicher Verträge im Bereich der Menschenrechte oder der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union.

Fragen wirft auch der Rechtsschutz auf. Der Vorentwurf des Bundesrates sieht vor, dass der Vorprüfungsbescheid der Verwaltung und damit der Standardvermerk nicht angefochten werden kann. In Bezug auf die Prüfung der Vereinbarkeit der Initiative mit dem Völkerrecht, das nicht zwingendes Völkerrecht darstellt, ist der Vorprüfungsentscheid der Verwaltung abschliessend, da die Bundesversammlung diese Frage im Rahmen der Gültigkeitsprüfung nicht zu prüfen hat. Ob es sich dabei um eine zulässige Ausnahme von der Rechtsweggarantie nach Art. 29 BV handelt, ist fraglich.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das materielle Vorprüfungsverfahren aus rechtlicher Sicht abzulehnen ist. Dem Völkerrecht wird im Bereich der Vorprüfung einer Initiative eine Bedeutung eingeräumt, die ihm nach dem Verfassungsrecht nicht zukommt. Zudem wird die Verwaltung mit zwangsläufig wertungsbezogenen Rechtsanwendungsfragen betraut, die entsprechend legitimierten Organen der Judikative, Exekutive und Legislative vorzubehalten sind. Zudem bleiben zentrale Fragen in Bezug auf den Rechtsschutz offen.

Vergleich zum Vorprüfungsverfahren im Kanton St.Gallen

Im Kanton St.Gallen wird die Vorprüfung von der Regierung vorgenommen. Nach Art. 36 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) hat das Initiativkomitee vor Beginn der Unterschriftensammlung den Wortlaut des Initiativbegehrens samt allfälliger Begründung und Mitgliederliste der Regierung vorzulegen. Die Regierung entscheidet innert vier Monaten über die Zulässigkeit des Begehrens. Ihr Entscheid wird von dem jeweils für das Gesetz zuständigen Departement vorbereitet. Die Regierung kann die Zulässigkeit des Begehrens von Bedingungen abhängig machen. Ein positiver Entscheid über die Zulässigkeit öffnet den Weg zur Unterschriftensammlung. Das Initiativkomitee hat innerhalb eines Monats das zulässige Begehren zur Unterschriftensammlung beim zuständigen Departement anzumelden. Das Departement veranlasst unverzüglich die Veröffentlichung des Wortlauts des Initiativbegehrens im kantonalen Amtsblatt. Die Frist von fünf Monaten für die Unterschriftensammlung beginnt mit der Veröffentlichung. Gegen den Entscheid der Regierung kann nach Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Danach steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht gemäss Art. 82c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (SR 173.11) offen.

Die Regierung des Kantons St.Gallen prüft demnach die Einhaltung sämtlicher Gültigkeitsvoraussetzungen. Ihr Entscheid ist rechtsverbindlich und kann von Gerichten überprüft werden. Bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung soll die Vorprüfung von zwei Verwaltungsstellen vorgenommen werden. Sie prüfen dabei die Vereinbarkeit der Initiative mit dem Völkerrecht. Das Völkerrecht ist jedoch nur zu einem geringen Teil (ius cogens) gleichzeitig Gültigkeitsvoraussetzung. Ihr Entscheid hat weder für die Initianten noch für die Bundesversammlung rechtliche Bindungswirkung und ist nicht anfechtbar. Über die Gültigkeit der Initiative entscheidet weiterhin die Bundesversammlung nach deren Zustandekommen. Ein Verfahren wie im Kanton St.Gallen würde auf Bundesebene bedingen, dass der Bundesrat oder die Bundeskanzlei vor der Unterschriftensammlung das Einhalten



sämtlicher Gültigkeitsvoraussetzungen von Volksinitiativen überprüft und dass der Entscheid vor Bundesgericht angefochten werden kann.

Das im Vorentwurf des Bundesrates vorgesehene Vorprüfungsverfahren ist demnach nicht mit dem im Kanton St.Gallen zur Anwendung kommenden Vorprüfungsverfahren vergleichbar.

Vorlage B: Erweiterung der materiellen Schranken für eine Verfassungsrevision

Die grundrechtlichen Kerngehalte stellen eine wesentliche Ausprägung der Menschenwürdegarantie nach Art. 7 BV dar. Dementsprechend hat das Bundesgericht die Würde des Menschen als «innerste[n] Kern [...] der Freiheitsrechte» bezeichnet (BGE 127 I 6, 14 E. 5b, vgl. auch BGE 109 Ia 273, 289 f. E. 7). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt eine Kerngehaltsverletzung dann vor, wenn das Grundrecht durch die Einschränkung seines Gehalts vollständig entleert und seiner Substanz gänzlich beraubt würde (grundlegend BGE 88 I 248, 255 E. 3; 90 I 29, 37 E. 3b). Orientierungshilfen für die Bestimmung grundrechtlicher Kerngehalte lassen sich aus der einheitlichen und lange andauernden Praxis der Verfassungsinterpreten, den kantonalen Verfassungen, den notstandsfesten Bestimmungen internationaler Grundrechtsverbürgungen sowie dem *ius cogens* gewinnen (Markus Schefer, Die Kerngehalte von Grundrechten. Geltung, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung, Bern 2001, passim).

Die grundrechtliche Dogmatik zu den Kerngehalten verdeutlicht, dass es sich dabei um eine inhaltlich unbestimmte und schwer fassbare Kategorie handelt. Die Bedeutung des Kerngehaltsschutzes blieb in der Rechtsprechung namentlich im Bereich der Freiheitsrechte beschränkt. In aller Regel begründet bereits die Verhältnismässigkeitsprüfung die Unzulässigkeit einer staatlichen Regelung oder Massnahme, weshalb ein Rückgriff auf die Kerngehalte regelmässig entbehrlich ist. Ausserhalb der vom Bundesgericht anerkannten und inhaltlich definierten Kerngehalte weist diese Kategorie der Grundrechtsgehalte keine klaren Konturen auf. Damit stellt sich die Frage, ob und in wie weit die Bundesversammlung durch ihre Praxis der Ungültigkeitserklärung von Initiativen ihrerseits die Kategorie der grundrechtlichen Kerngehalte weiterentwickeln könnte und sollte. Die Bundesversammlung hätte dann festzulegen, wann eine Initiative Grundrechte ihres Gehalts vollständig entleeren und ihrer Substanz gänzlich berauben würde. Damit käme der Bundesversammlung neu eine wesentliche Rolle in Bezug auf die Auslegung des Grundrechtskatalogs zu. Die Auslegung der Grundrechte durch das Bundesgericht einerseits und durch die Bundesversammlung andererseits könnte so auch zu kollidierenden Rechtsauffassungen führen. Entweder hält sich die Bundesversammlung an die Rechtsprechung des Bundesgerichts und anerkennt nur jene Kerngehalte, die das Bundesgericht bereits definiert hat. In diesem Fall bliebe das Kriterium relativ starr und in seiner Bedeutung begrenzt. Oder die Bundesversammlung entscheidet sich für eine Weiterentwicklung der Kategorie der Kerngehalte, wodurch das Parlament in Bezug auf die Anwendung und Auslegung der Grundrechte eine neue Stellung einnehmen würde. Dies wiederum würde Fragen zum Verhältnis der Auslegungstätigkeit des Bundesgerichts aufwerfen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die inhaltlichen Konturen der Kerngehalte relativ unbestimmt sind. Die Kategorie der Kerngehalte ist deshalb kaum als verlässliche materielle Schranke der Verfassungsrevision geeignet.



Wir gelangen deshalb abschliessend zu der Auffassung, dass die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Initiativrecht aus rechtlicher Sicht abzulehnen sind. Ein Vorprüfungsverfahren erscheint nur dann zweckmässig und rechtlich vertretbar, wenn es konsequent ausgestaltet ist. Dies bedingt, dass – wie im Kanton St.Gallen – über die Gültigkeit der Initiative vor Beginn der Unterschriftensammlung verbindlich entschieden wird und der Rechtsschutz gewährleistet ist.

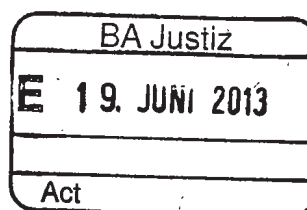


Sitzung vom
18. Juni 2013

Mitgeteilt den
18. Juni 2013

Protokoll Nr.
578

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern



auch per E-Mail an: reto.feller@bj.admin.ch

**Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht
(Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Bundesverfassung) – Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Einladung zur Stellungnahme vom 19. März 2013 in vorbezeichnetem Vernehmlassungsverfahren und bedanken uns dafür bestens. Gerne nehmen wir diese Gelegenheit vorliegend wahr.

Die Bündner Regierung lehnt die vorgeschlagenen Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht (Einführen eines materiellen Vorprüfungsverfahrens von Volksinitiativen und Erweiterung der materiellen Schranken von Verfassungsrevisionen auf die grundrechtlichen Kerngehalte) ab.

Es bedarf keiner vertieften Ausführungen, dass in der Schweiz den Volksrechten im Allgemeinen und der Volksinitiative im Besonderen eine hohe Bedeutung zukommt. Die Volksinitiative ist das Bindeglied zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Der Respekt vor dem austarierten System der Volksrechte in der schweizerischen Demokratie und die Erfahrungen mit gescheiterten Reformen in diesem Bereich gebieten ge-

genüber Eingriffen grösstmögliche Zurückhaltung. Ein wirklich dringlicher Handlungsbedarf für die vorgeschlagenen Massnahmen ist nicht erkennbar. Ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen den Prinzipien der direkten Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen und zwischen Volksinitiativen und Völkerrecht im Besonderen ist systemimmanent. Dieses gilt es im konkreten Konfliktfall jeweils aufzulösen. Diese Aufgabe überträgt die geltende Verfassung der Bundesversammlung, welche unter anderem Volksinitiativen, die gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verstossen, für ungültig zu erklären hat (vgl. Art. 139 Abs. 3 und Art. 173 Abs. 1 Bst. FBV). Bis heute hat die Bundesversammlung lediglich vier Volksinitiativen als ungültig zurückgewiesen, wovon eine wegen Verstosses gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechts.

In Frage zu stellen ist nun aber nicht nur die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Massnahmen, sondern auch ihre Tauglichkeit zur Erreichung der beabsichtigten Wirkung. Ziel der vorgeschlagenen materiellen Vorprüfung soll in genereller Weise die Vermeidung von völkerrechtswidrigen Volksinitiativen sein. Was dabei die beabsichtigte Wirkung auf die Initianten angeht, ist aufgrund der praktischen Erfahrungen kaum anzunehmen, dass sich diese im Konfliktfall zu einer völkerrechtskonformen Formulierung bewegen lassen werden. Die Volksinitiative ist ein politischer Vorstoss, in deren Zentrum die Sache und nicht das Recht steht. Ähnlich zu beurteilen ist die Wirkung auf die Stimmbürgerschaft beim Sammeln der Unterschriften. Es ist kaum anzunehmen, dass der Vermerk auf der Unterschriftenliste in grösserem Masse dazu führen wird, dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger davon abhalten lassen, die betroffene Initiative zu unterzeichnen. Auch für die Stimmbürgerschaft steht das politische Anliegen im Vordergrund. Das Einverständnis mit den von der Initiative angestrebten Zielen und eingesetzten Mitteln dürfte in aller Regel gegenüber allfälligen völkerrechtlichen Bedenken überwiegen.

Abgesehen von den grundsätzlichen Zweifeln an seiner Wirksamkeit bleibt festzustellen, dass das materielle Vorprüfungsverfahren zu fragwürdigen Eingriffen in das bestehende Initiativrecht führt. Die ansonsten neutral im Hintergrund stehende Verwaltung erhält eine aktive Rolle im Initiativverfahren. Zu den bestehenden politischen und staatsrechtlichen Hauptakteuren – Bundesrat/Bundesversammlung und Initiativkomitee – stösst ein Dritter dazu, ohne politische Verantwortung und rechtliche Ent-

scheidungsgewalt. Weiter bekommt eine Initiative mit diesem Verfahren ein Gewicht, bevor sie sich mit der erforderlichen Unterschriftenzahl die notwendige Legitimität erworben hat. Dem Initiativkomitee wird von Beginn an eine Bedeutung zuteil, obwohl es in jenem Zeitpunkt nur eine Handvoll von Stimmberechtigten vertritt. Schliesslich verwischt das Vorprüfungsverfahren auch die Verantwortlichkeit für den Wortlaut der Initiative. Die Verwaltungsbehörden nehmen sich des vorgesehenen Textes der ausformulierten Volksinitiative an und unterbreiten dem Initiativkomitee Vorschläge, wie dieser Text aussehen sollte, um mit dem Völkerrecht vereinbar zu sein. Geht das Initiativkomitee auf diese Vorschläge ein, entzieht es sich der diesbezüglichen Verantwortung. Sehr problematisch erscheint weiter auch, dass das Verfahren die Konstellation ermöglicht, dass die politischen Instanzen (Bundesrat und Bundesversammlung) zu einer gegenüber den Verwaltungsbehörden abweichenden Beurteilung kommen können. Die Glaubwürdigkeit der verwaltungsinternen Stellungnahme und damit des ganzen Verfahrens wird von höchster Warte in Frage gestellt. Eine solche Konstellation dürfte zudem regelmässig für Verwirrung im öffentlichen Meinungsbildungsprozess sorgen.

In Frage zu stellen ist schliesslich auch die Praktikabilität des Vorprüfungsverfahrens. Angestrebt wird ein einfaches und rasches Verfahren, damit sich der Beginn der Unterschriftensammlung nicht ungebührlich verzögere. Verschiedene Eigenheiten des vorgesehenen Verfahrens weisen jedoch in eine andere Richtung. So der Umstand, dass zwei Ämter (Direktion für Völkerrecht und Bundesamt für Justiz), die verschiedenen Departementen zugeordnet sind, und auch noch die Bundeskanzlei mit dem Verfahren befasst sind. Divergierende Ansichten müssen dann auf dem Wege der Verwaltungshierarchie entschieden werden. Zu einem eigentlichen "Ping Pong" kann das Verfahren zwischen den Verwaltungsbehörden und dem Initiativkomitee verkommen, wenn immer wieder Differenzen zu bereinigen sind. Auch ist nicht auszuschliessen, dass das Vorprüfungsverfahren von gewissen Initiativkomitees mit einer entsprechenden medienmässigen Begleitung instrumentalisiert wird.

Aus kantonaler Sicht ist das Vorprüfungsverfahren auch deshalb abzulehnen, weil es zur Forderung führen kann, ein solches Verfahren auch auf kantonaler Ebene vorzusehen. Da wäre ein solches Verfahren aber auch deshalb unangebracht, weil Entscheide der zuständigen kantonalen Behörden über die Gültigkeit von Volksinitiativen

– im Gegensatz zum Bund – einer abschliessenden richterlichen Beurteilung unterliegen.

Auch für die zweite vorgeschlagene Massnahme, der Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe auf die grundrechtlichen Kerngehalte, ist keine Notwendigkeit erkennbar. Zudem ist der Begriff des grundrechtlichen Kerngehaltes unklar und unbestimmt, wie das im erläuternden Bericht treffend ausgeführt wird. Bei der Anwendung wäre für die Initivkomitees keinerlei Rechtssicherheit gegeben. Die Erweiterung der materiellen Schranken für Verfassungsrevisionen würde zudem einseitig die Volksinitiative schwächen. Formal wäre sie grundsätzlich zwar auch bei Behördenvorlagen zu beachten. Diese unterliegen jedoch mangels richterlicher Überprüfungsmöglichkeit, im Gegensatz zur Volksinitiative, bei einem Verstoß keiner Sanktion.

Wir bitten Sie, aus den dargelegten Überlegungen auf eine Weiterverfolgung des Rechtsetzungsvorhabens zu verzichten und verbinden mit dem nochmaligen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme

freundliche Grüsse

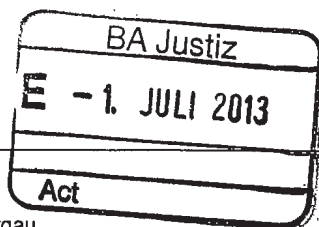


Namens der Regierung
Der Präsident:

H. Trachsel

Der Kanzleidirektor:

Dr. C. Riesen



Postadresse:
Regierungsrat des Kantons Aargau
Regierungsgebäude
5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
E-Mail regierungsrat@ag.ch

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Aarau, 26. Juni 2013

Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht; Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsregierungen wurden am 19. März 2013 zur Vernehmlassung zu Massnahmen betreffend bessere Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau nimmt innert Frist gerne wie folgt Stellung:

Mit der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV) soll eine materielle Vorprüfung der Initiativen mit unverbindlichem Ergebnis für die Initiativkomitees (vor Beginn der Sammelfrist) eingeführt (Vorlage A und C) und der Katalog an Gründen für eine Ungültigkeitserklärung durch die Bundesversammlung erweitert werden (Vorlage B). Damit werden Begehren zweier überwiesener Motionen der beiden staatspolitischen Kommissionen aufgenommen. Durch die genannten Massnahmen soll inskünftig vermieden – wenn auch nicht ausgeschlossen – werden, dass über Volksinitiativen abgestimmt wird, welche nicht im Einklang mit Völkerrecht und zentralen Bestimmungen der Bundesverfassung stehen. In der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, dass die Umsetzung solcher Volksbegehren sehr schwierig und für die Initiativkomitees und ferner das Stimmvolk unbefriedigend sein kann.

Der Regierungsrat unterstützt das Vorhaben des Bundesrats, ist doch der Umgang mit Widersprüchen zwischen Landes- und Völkerrecht auch für die Kantone nicht unproblematisch, sind sie mehr denn je von völkerrechtlichen Verträgen betroffen und gleichzeitig dazu verpflichtet, auch völkerrechtswidriges Bundesrecht umzusetzen und anzuwenden.

Vorlage A:

Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen insbesondere auf Vereinbarkeit mit Völkerrecht (Art. 68 Abs. 1 Bst. b und f (neu), 69 Abs. 4–7 (neu) und 80 Abs. 3 BPR)

Gemäss Vorlage A soll die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz und der Direktion für Völkerrecht im Rahmen der formellen Vorprüfung zukünftig auch die Vereinbarkeit des Initiativbegehrens mit dem Völkerrecht prüfen. Anschliessend wird das Initiativkomitee über das voraussichtliche Prüfungsergebnis in Kenntnis gesetzt und ihm so die Möglichkeit gegeben, den Initiativtext vor Abschluss der Vorprüfung anzupassen. Das Schlussergebnis der Vorprüfung muss in jedem Fall mit einem entsprechenden, vom Bundesrat per Verordnung festzulegenden Vermerk auf den Unterschriftenlisten aufgeführt werden. Eine Unterlassung hat die Ungültigkeit der betreffenden Unterschriftenlisten zur Folge.

Der Regierungsrat unterstützt eine derartige Ausdehnung der Vorprüfung auf materielle Aspekte. Die Stimmberechtigten sollen bereits zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Unterschriftenbogens Kenntnis davon haben, dass die Initiative mit Völkerrecht kollidiert. Es kann nicht erwartet werden, dass die Stimmberechtigten diese Abschätzung selber vornehmen.

Vorlage B:

Zusätzliche materielle Schranke für Verfassungsrevisionen (Art. 139 Abs. 3, 193 Abs. 4 und 194 Abs. 2 BV)

Vorlage B sieht vor, dass Volksinitiativen, welche den Kerngehalt der Grundrechte der Bundesverfassung verletzen, vom Parlament für ungültig erklärt werden müssen. Diese Bestimmung gilt auch für Teilrevisionen der Bundesverfassung, welche von Behörden initiiert werden (im Fokus dürften parlamentarische oder Standesinitiativen stehen).

Der Regierungsrat befürwortet die Erweiterung der materiellen Schranken für eine Teilrevision der Bundesverfassung. Die Gleichstellung der Grundrechte beziehungsweise von deren Kerngehalt mit dem zwingenden Völkerrecht scheint uns wichtig: Erstens sind Grundrechte und insbesondere deren Kerngehalt ein zentraler Bestandteil einer Verfassung eines Rechtsstaats, weshalb sie zumindest bei Teilrevisionen der Verfassung einen speziellen Schutz geniessen sollten. Und zweitens zwingt neues Verfassungsrecht auch die Kantone zur Rechtsanwendung, zur Anpassung von kantonalem Recht oder zu einer neuen Auslegung der kantonalen Grundrechte beziehungsweise von deren Kerngehalt. So garantiert auch die Aargauische Kantonsverfassung zahlreiche Grundrechte analog zur Bundesverfassung, welche mit der Revision gestärkt würden.

Vorlage C:

Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen insbesondere auf Vereinbarkeit mit den Kerngehalten der Grundrechte (Art. 69 Abs. 4 und 75 Abs. 1 BPR)

Mit Vorlage C wird die Ausdehnung der materiellen Vorprüfung gemäss A beabsichtigt, indem auch die Vereinbarkeit mit dem Kerngehalt der Grundrechte geprüft werden soll.

Der Regierungsrat unterstützt auch diesen Revisionsvorschlag. Bei einer Annahme von Vorlage B ist es angezeigt, die Stimmberechtigten vor der Unterzeichnung einer Initiative darüber in Kenntnis zu setzen, dass das Parlament gesetzlich dazu verpflichtet ist, diese Initiative ganz oder teilweise für ungültig zu erklären. Diese Informationen erst als Bestandteil der Botschaft zu kommunizieren, wäre nicht im Sinne der Gewährleistung der Volksrechte.

Vorgehen (eine Vorlage aufgeteilt in drei Teilvorlagen)

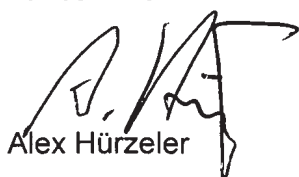
Die Vorlagen A und B sollen gemäss Entwurf eigenständig ausgestaltet werden, das heisst unabhängig von einer Annahme der Vorlagen B und C beziehungsweise der Vorlagen A und C. Vorlage C soll inhaltlich mit Vorlage A verknüpft werden und ihre Verfassungsgrundlage in Vorlage B haben. Nach Annahme von Vorlage A (fakultatives Referendum) und B (obligatorisches Referendum) durch den Souverän soll die Referendumsfrist von Vorlage C zu laufen beginnen. Im Fall einer Ablehnung von Vorlage A soll Vorlage C gegenstandslos werden. Bei Ablehnung von Vorlage B fehlt Vorlage C die Verfassungsgrundlage.

Unseres Erachtens wäre in Betracht zu ziehen, Vorlage C analog zu Vorlage A auszugestalten (mit entsprechender Anpassung von Art. 69 Abs. 4 BPR), sodass Vorlage C zumindest nicht von der Annahme von Vorlage A abhängt. Konkret müsste der Erlasstext von Vorlage C durch die Art. 68 Abs. 1 Bst. b und f, 69 Abs. 5–7 und 80 Abs. 3 Satz 2 des Erlasstexts zu Vorlage A ergänzt werden. Damit würde auch bei einer Ablehnung von Vorlage A und einer Annahme der Vorlagen B und C eine materielle Vorprüfung auf Vereinbarkeit mit den Grundrechten (nicht aber mit dem Völkerrecht) durchgeführt. Diese Art von Vorprüfung ermöglicht eine Information der Stimmberechtigten bei Unterzeichnung über eine absehbare Ungültigkeitserklärung. Mit einer entsprechenden Anpassung würden die Erfolgschancen von Vorlage C erhöht und die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Vorlagen verständlicher.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung und versichern Sie, sehr geehrte Damen und Herren, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

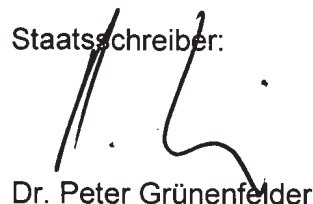
IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:



Alex Hürzeler

Staatschreiber:



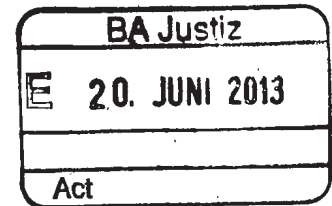
Dr. Peter Grünenfelder

Kopie an:

- reto.feller@bj.admin.ch
- Staatskanzlei
- Departement Volkswirtschaft und Inneres

Staatskanzlei, Schlossmühlestrasse 9, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern



Frauenfeld, 18. Juni 2013
459

**Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht –
Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der
Bundesverfassung (BV)**

Vernehmlassung

Sehr geehrter Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu den Vorschlägen für Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht Stellung nehmen zu können.

I. Beurteilung der Vorlagen

Bei der Beurteilung der in drei Vorlagen konkretisierten Massnahmen gehen wir insbesondere von folgenden Erwägungen aus:

1. Das Initiativrecht ist ein wichtiges Grundrecht der Bevölkerung und ein zentrales Element im schweizerischen Demokratieverständnis. Es gibt der Bevölkerung die Möglichkeit, direkt auf den politischen Prozess Einfluss zu nehmen und Vorschläge zur Abstimmung zu bringen, die auf dem parlamentarischen Weg allenfalls wenig Aussicht auf Erfolg hätten. In diesem Sinne hat das Initiativrecht auch eine wichtige Ventilfunktion bei Unzufriedenheiten in der Bevölkerung.
2. Dementsprechend ist bei Vorschlägen zur Einschränkung des Initiativrechts grosse Vorsicht und Zurückhaltung am Platz. Der Umstand, dass in der Vergangenheit bei zwei von mehr als 180 eingereichten Volksinitiativen eine gewisse Problematik bezüglich Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht zu Tage trat, ist kaum ein hinreichender Grund für Einschränkungen beim Initiativrecht.
3. Die Frage der Vereinbarkeit von Landesrecht und Völkerrecht wird bei Initiativen im juristischen Grenzbereich immer schwer zu beantworten und umstritten sein. Die

2/2

Vergangenheit hat gezeigt – und die Zukunft wird dies auch wieder zeigen –, dass die Rechtsauffassungen der Experten auseinandergehen und zuweilen auch von politischen Auffassungen überlagert sind. Entscheide von Bundesstellen zu solchen Fragen werden keine hinreichende Akzeptanz finden, weder bei den politisch motivierten Initiativkomitees, noch bei den Bevölkerungskreisen, welche die Initiative unterstützen.

4. Das latente Gefühl der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, bei gewissen Fragen von juristischen Stellen der Bundesverwaltung bevormundet zu werden, ist in der Gesamtbetrachtung letztlich schädlicher als gelegentliche Vollzugsschwierigkeiten bei der Umsetzung einzelner Volksinitiativen.

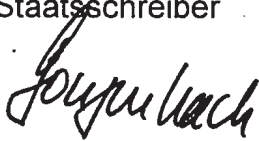
II. Antrag

Aufgrund dieser Erwägungen lehnen wir alle drei Vorlagen ab und beantragen, auf deren Umsetzung zu verzichten.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber



numero			Bellinzona
3390	sb	7	25 giugno 2013

BA Justiz
E 27. JUN. 2013
 Act

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale di giustizia
Settore della legislazione I
Bundesrain 20
3003 Berna

Procedura di consultazione concernente le misure volte a migliorare la compatibilità tra il diritto internazionale e quello nazionale - modifiche della legge sui diritti politici (LDP) e della Costituzione federale (Cost.)

Gentili Signore,
Egregi Signori,

abbiamo ricevuto la lettera del Dipartimento federale di giustizia e polizia in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere la nostra opinione su un tema notoriamente delicato, formuliamo le osservazioni seguenti.

Il Consiglio di Stato è consapevole dei motivi che hanno indotto il Consiglio federale, peraltro su mandato delle Camere federali, a proporre due misure volte a migliorare la compatibilità tra diritto di iniziativa popolare, diritto internazionale ed essenza dei diritti fondamentali. Queste due misure consistono nell'introduzione di un esame preliminare delle iniziative e nel riconoscimento di un nucleo intangibile dei diritti fondamentali che non può essere assolutamente scalfito: questa ulteriore misura ha per vero dire un effetto attenuato poiché il contenuto essenziale dei diritti fondamentali equivale in buona misura alle garanzie del diritto internazionale ed in particolare alle garanzie inderogabili previste ad esempio dalla CEDU. La storia recente ha comunque dimostrato che vi sono state iniziative popolari di dubbia conformità con il diritto internazionale non cogente, che hanno reso difficile l'adozione delle disposizioni di applicazione nel rispetto degli obiettivi dell'iniziativa e della volontà dei cittadini, rischiando anche di compromettere gli impegni assunti dalla Svizzera.

1.

Il Consiglio di Stato ha preso atto del rapporto esplicativo e dei progetti di legge (modifiche della LDP e della Cost.) che l'accompagnano e condivide l'estensione dei motivi di nullità di un'iniziativa popolare alla violazione dell'essenza dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione federale: queste iniziative sarebbero dichiarate nulle dall'Assemblea federale, unitamente a quelle che violano il diritto internazionale cogente (art. 139 cpv. 3, 193 cpv. 4 e 194 cpv. 2 Cost.). È vero che la nozione di essenza dei diritti fondamentali non è di facile definizione poiché il costituente ha rinunciato a definire il nucleo intangibile di ogni diritto costituzionale. (FF

1997 I 183): ma è nondimeno altrettanto vero che questa nozione lascia all'autorità un certo margine e che il suo contenuto può evolvere (rapporto, pag. 41).

2.

Il Consiglio di Stato nutre invece parecchie esitazioni sulla procedura proposta, volta ad affidare all'Ufficio federale di giustizia e alla Direzione del diritto internazionale pubblico l'esame preliminare della conformità dell'iniziativa con il diritto internazionale ed eventualmente con l'essenza dei diritti costituzionali. In definitiva, il Consiglio di Stato condivide l'opinione critica espressa dal prof. ANDREAS AUER (con i suoi collaboratori NICOLAS AUBERT e EVREN SOMER), secondo il quale questa procedura non risolve - e a mente del Consiglio di Stato rende ancor più insicuro - il problema posto oggi dall'esecuzione o dalla non-esecuzione di iniziative popolari contrarie ai diritti dell'uomo e crea problemi supplementari finora sconosciuti, che interferiscono in modo non trascurabile nel diritto di iniziativa e la libertà di voto, apparendo in fondo come un tentativo di difficile attuazione che pone i cittadini e gli iniziativaisti sotto tutela (So besser nicht: Kritische Anmerkungen zum materiellen Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen in Bund, AJP 5/2013 659 segg.).

3.

Come risulta in fondo dallo stesso rapporto esplicativo (pag. 17), la procedura è complessa e rischia soprattutto di non essere semplice e rapida (art. 69 cpv. 6 dell'avamprogetto): basti pensare ai lavori di traduzione, all'esame preliminare, alla prima stesura del parere giuridico, ai vari colloqui, all'eventuale modifica del testo, alla stesura di un secondo parere, alla pubblicazione di quello definitivo su Internet, all'esame della forma della lista delle firme e del titolo dell'iniziativa nonché alla comunicazione del risultato dell'esame ai promotori; in seguito, c'è ancora la decisione di accertamento della Cancelleria ai sensi dell'art. 69 cpv. 1 LPD, dov'è riassunto tale risultato con un'osservazione standard.

4.

L'esame congiunto dell'Ufficio federale di giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico sfocia in un parere giuridico non vincolante innanzitutto per i promotori e i cittadini e, di conseguenza, non suscettibile di ricorso. Questa impossibilità di ricorrere contro il preavviso è invero condivisibile non solo per l'effetto limitato che il parere esplica, ma anche perché tale impossibilità risponde ad un orientamento da sempre seguito in Svizzera e che sottrae le iniziative popolari al controllo giurisdizionale diretto del Tribunale federale (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, n. 17 e nota 34 all'art. 139). D'altronde sarebbe istituzionalmente inammissibile aprire il ricorso al Tribunale federale contro l'osservazione standard che riassume l'esame di compatibilità con il diritto internazionale e con l'essenza dei diritti fondamentali, per poi ribadire al tempo stesso la competenza dell'Assemblea federale di svolgere lo stesso esame al fine di dichiarare eventualmente l'iniziativa nulla, in tutto o in parte: la conferma del parere da parte del Tribunale dovrebbe infatti comportare una riforma del nostro sistema (invero da taluni auspicata) e togliere all'Assemblea federale l'esame di merito delle iniziative popolari.

5.

Secondo il rapporto esplicativo, il parere giuridico dovrebbe favorire il dialogo fra cittadini e autorità. Questo dialogo rischia però di essere un dialogo fra sordi e non è affatto certo che la pubblicazione del parere su Internet e l'osservazione standard inserita nella decisione di cui all'art. 69 cpv. 1 LDP e pubblicata sul *Foglio federale* indurrà i cittadini a non firmare un'iniziativa, soprattutto se il suo oggetto riguarda un tema che suscita forti emozioni nella popolazione.

6.

Il parere giuridico non è vincolante per i promotori ed anche, come peraltro logico, per il Consiglio federale, nel messaggio all'attenzione del Parlamento, e per l'Assemblea federale, chiamata a decidere sulla validità dell'iniziativa (art. 139 cpv. 3, 173 cpv. 1 lett. f Cost., art. 75 cpv. 1 LDP). Ora, magari soltanto in linea teorica, v'è quantomeno il rischio che il parere dell'Ufficio federale di

giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico venga criticato e ritenuto infondato nel merito soprattutto dal Parlamento: questa conseguenza sarebbe perlomeno spiacevole per due organismi federali subordinati al Consiglio federale e composti di specialisti !

7.

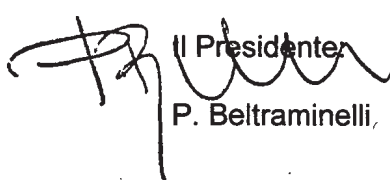
Alla luce delle brevi considerazioni che precedono, il Consiglio di Stato ritiene che la soluzione proposta rischi non di produrre i risultati voluti, pregiudicando inoltre il diritto di iniziativa e la libertà di voto. Del resto, ancorché con una portata ben diversa, l'esame preliminare (prima della raccolta delle firme) della ricevibilità di un'iniziativa è stata scartata dalla Commissione speciale "Costituzione e diritti politici" nel suo rapporto del 1997 che ha portato all'adozione della nuova Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 (Costituzione ticinese, Rapporto per la revisione totale, edizione speciale della RDAT 1997 pag. 44-45): pur riconoscendone i pregi, la Commissione speciale ha infatti evidenziato che l'esame di ricevibilità di un'iniziativa si giustifica soltanto in presenza di un testo sottoscritto dal numero di firme previste dalla legge.

8.

Nell'ambito delle modifiche poste in consultazione, il Consiglio di Stato auspica pertanto che l'esame preliminare venga abbandonato e che venga unicamente attuato il progetto B volto ad estendere i limiti materiali posti alla revisione della Costituzione all'essenza dei diritti fondamentali. Ove si dovesse introdurre un esame preliminare, comunque esteso al nucleo intangibile dei diritti fondamentali, la migliore soluzione, a mente del Consiglio di Stato, sarebbe quella di sottoporre dapprima a popolo e Cantoni la revisione della Costituzione: questa soluzione appare obiettivamente più semplice e, come rilevato nel rapporto, rispetta il principio della gerarchia delle norme.

Vogliate gradire, gentili Signore, egregi Signori, l'espressione della massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO


Il Presidente

P. Beltraminelli

Il Cancelliere:

G. Gianella

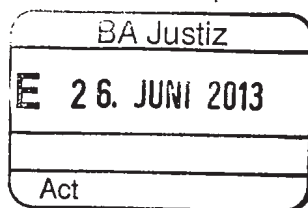
Copia p.c. a:

- Divisione della giustizia, Residenza;
- Consulente giuridico del Consiglio di Stato, Residenza;
- Consulente giuridico del Gran Consiglio, Residenza;
- Cancelleria dello Stato, Residenza;
- Deputazione ticinese alle Camere federali, Residenza.

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Office fédéral de la justice (OFJ)
Unité Législation
Bundesrain 20
3003 Berne



Réf. : PM/15014046

Lausanne, le 19 juin 2013

Consultation sur les mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec le droit international – modifications de la loi sur les droits politiques et de la Constitution fédérale

Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir consultés au sujet du projet de mesures visé en titre.

En préambule, le Conseil d'Etat salue les objectifs des mesures envisagées, qui doivent contribuer à résoudre un vrai problème, que des initiatives récentes ont mis en évidence. Il approuve donc la mise en place d'une procédure d'examen de la compatibilité des initiatives populaires au droit international.

Votre projet comporte deux mesures. La première confie à l'administration fédérale le soin de signaler les initiatives qui violeraient les droits fondamentaux avec charge de demander au comité d'initiative de modifier son texte en cas de besoin ; l'avis de l'administration ne serait pas contraignant, mais il figurerait sur les formulaires de signatures. La seconde mesure est plus ambitieuse ; elle permettrait aux Chambres d'invalidier une initiative non seulement si elle viole une convention internationale ratifiée par la Suisse, mais aussi si elle porte atteinte au « noyau dur » des droits fondamentaux spécifiés par la Constitution. Ces deux mesures pourraient être cumulées.

En ce qui concerne la première mesure, nous sommes d'avis que l'indication, sur la liste à signer, de l'existence de l'avis de droit préalable, respectivement d'une mention résumant les conclusions de cet avis, serait judicieuse. Elle permettrait d'éviter que, par défaut d'information, une personne signe une initiative dont la compatibilité avec le droit international est douteuse.

Le Conseil d'Etat signale ici que, par le biais d'une modification de la Constitution cantonale adoptée lors d'un scrutin populaire le 9 juin dernier, le canton s'est lui-même doté d'un mécanisme de contrôle de la validité des initiatives cantonales intervenant avant la récolte des signatures. Cette validité est effectuée à bref délai par le Conseil d'Etat, qui se limite à un examen strictement juridique du texte, l'initiative pouvant être invalidée si elle est contraire au droit supérieur ou qu'elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière. Les décisions prises sont sujettes au recours auprès de la Cour

constitutionnelle. Sous réserve de cas particulier de dépôts successifs de textes relevant d'un abus manifeste, l'examen de la validité des initiatives est gratuit.

S'agissant de l'invalidation des initiatives qui violeraient l'essence des droits fondamentaux, le Conseil d'Etat vaudois estime que, sur ce point aussi, votre projet est digne d'intérêt.

En effet, même si les droits fondamentaux sont aussi garantis par la Constitution, et s'ils ont ainsi formellement le même rang que les textes proposés par voie d'initiative populaire fédérale (sous réserve de ceux également garantis par le droit international), leur noyau doit, selon le terme consacré, demeurer intangible, sous peine de remettre en cause les fondements mêmes de notre Etat de droit.

Cela étant, la difficulté résidera naturellement dans la délimitation de ce qui appartient à l'essence des droits fondamentaux. Si, comme le mentionne le rapport explicatif, le Tribunal fédéral a déjà donné quelques indications à ce sujet, le Conseil d'Etat vaudois constate que bien des questions demeurent ouvertes, ce qui rend l'applicabilité de la nouvelle disposition délicate, surtout dans le contexte des droits populaires où s'applique l'adage "*in dubio pro populo*".

Les instances chargées de l'examen préalable, tout comme l'Assemblée fédérale en finalité, devront donc être particulièrement prudentes à l'heure d'examiner la compatibilité d'une initiative populaire à l'essence des droits fondamentaux.

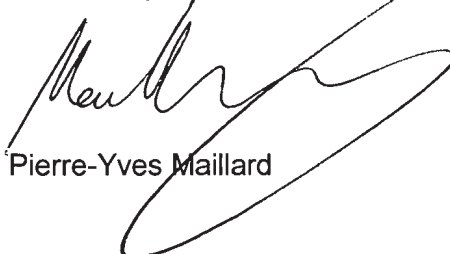
Moyennant la condition expresse ci-dessus, le Conseil d'Etat se prononce donc en faveur de la variante C de votre projet.

Le Gouvernement vaudois n'a pas d'autre remarque à formuler au sujet de ce projet.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT


Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER


Vincent Grandjean

Copie

- SCL



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS



2013.02529

~~Document~~

Office fédéral de la justice OFJ
Unité I Législation
Bundesrain 20
3003 Berne

BA Justiz
E 28. JUN 2013
Act

Références
Date

9 JUIN 2013

Mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec le droit international - modifications de la loi sur les droits politiques (LDP) et de la Constitution fédérale (Cst.) : Ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Nous faisons suite à votre lettre du 19 mars 2013 concernant l'ouverture de la procédure de consultation relative aux objets cités en marge et formulons ci-après nos observations.

1. Projet A

Le Conseil d'Etat est favorable à l'introduction d'un examen matériel préliminaire non contraignant de la validité des initiatives populaires. Toutefois, cet examen préalable devrait être exhaustif et porter tant sur la compatibilité du texte de l'initiative avec le droit international que sur le respect des principes de l'unité de la forme et de l'unité de la matière (art. 139 al. 3 Cst. féd.), voire le respect de l'essence des droits fondamentaux (cf. projet C). A cet égard, les considérations figurant dans le Rapport explicatif (pp. 14-15) ne nous convainquent guère. Les principes constitutionnels de l'unité de la forme et de l'unité de la matière ont-ils moins d'importance que les règles non impératives du droit international ? Est-il sensé de faire procéder à la récolte de signatures pour une initiative dont il apparaît assez clairement qu'elle ne respecte pas l'un des principes précités ?

Il serait opportun que cet examen préliminaire porte aussi sur les questions de technique législative (cf. Rapport, p. 15) et veille à ce que le contenu de l'initiative soit clair, précis et ne prête pas à interprétation (p. ex. quant à l'applicabilité directe ou non de l'initiative). En effet, il convient de lever toute incertitude ou ambiguïté avant que le peuple ne se prononce. Par exemple, il n'est pas admissible que le Tribunal fédéral doive statuer sur l'applicabilité directe d'une initiative plus d'une année après que le peuple se soit exprimé (ce qui signifie que les citoyens ignoraient la portée exacte de l'initiative au moment du vote et que, partant, ils ne se sont peut-être pas prononcés en toute connaissance de cause).

En conclusion, si un examen préalable matériel est institué, il doit être complet et porter sur toutes les questions juridiques liées à l'initiative, et pas seulement sur la compatibilité de celle-ci avec le droit international.

2. Projet B

Le Gouvernement peut en principe se rallier à la révision constitutionnelle visant à introduire l'essence des droits fondamentaux comme condition de validité des initiatives populaires.

Même s'il est conscient de la difficulté de la tâche, le Conseil d'Etat juge opportun que le constituant définisse le contenu de l'essence des droits fondamentaux dans la Constitution. Le constituant doit définir ce qu'il faut entendre par l'essence d'un droit fondamental, c'est-à-dire adopter, pour tel ou tel droit fondamental, une disposition décrivant le contenu de son essence (cf. Rapport, p. 24). Il n'est pas souhaitable que cette tâche incombe principalement au Tribunal fédéral (cf. Rapport, p. 20).

Selon le Rapport explicatif (p. 22), la question de l'existence d'un noyau dur pour d'autres catégories de droits fondamentaux que les libertés, en particulier le principe d'égalité, l'interdiction des discriminations et les garanties de procédures, n'est pas définitivement tranchée. Il appartient au constituant de définir dans la Constitution l'essence de ces droits.

3. Projet C

Le projet C présente un lien juridique avec les projets A et B; il est soumis à leur acceptation. Nous nous référons donc aux remarques et réserves émises ci-dessus.

Enfin, s'agissant de la procédure à suivre, le Conseil d'Etat est favorable à la « variante principale » plutôt qu'à la « variante alternative » (cf. Rapport, pp. 27-28).

Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'attention que vous porterez à sa détermination et vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de sa haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Maurice Tornay

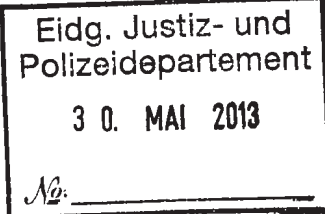


Le chancelier


Philipp Spörri

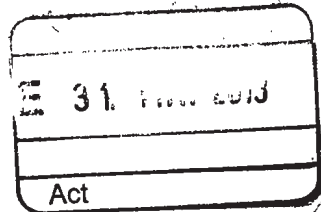


Genève, le 29 mai 2013



Le Conseil d'Etat

3489-2013



Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Département fédéral de justice et police
3003 Berne

Concerne : Consultation fédérale – mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec le droit international

Madame la Conseillère fédérale,

Nous faisons suite à votre courrier du 19 mars 2013 soumettant à consultation les mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec le droit international.

La procédure d'examen préliminaire de la conformité au droit international (projet A et C) est intéressante dans son principe; elle est cependant inaboutie dans sa mise en œuvre. En effet, cet examen n'aura pas d'effet contraignant et ne liera pas l'Assemblée fédérale lors de son examen ultérieur.

Si l'appréciation de la conformité au droit est négative, elle n'empêchera pas les initiants de récolter des signatures, l'Assemblée fédérale de valider l'initiative et, *in fine*, le peuple et les cantons de l'accepter. Si elle est positive ou n'est pas tranchée, il n'empêchera pas non plus l'Assemblée fédérale d'invalidier le texte.

Cette situation intermédiaire est insatisfaisante pour les initiants et les autorités. En plus, la pratique récente a démontré que la situation juridique ne peut pas toujours s'analyser de manière indiscutable, de sorte que la conformité au droit dépend de la mise en œuvre ultérieure au niveau législatif d'une modification constitutionnelle.

Par ailleurs, il nous paraît d'ores et déjà difficile de résumer une appréciation globale, sérieuse et complète effectuée par l'Office fédéral de la justice et la Direction du droit international public par une simple « mention standard ».

Notre Conseil est donc d'avis qu'il faut, alternativement, soit faire un examen préalable contraignant (avec recours judiciaire subséquent) soit renoncer à modifier le système actuel. Il n'est donc pas favorable aux projets A et C.

S'agissant de l'« essence des droits fondamentaux » comme nouvelle limite à la révision de la Constitution fédérale (projet B), notre Conseil n'y est pas favorable.

Il s'agit, là aussi, d'une situation intermédiaire peu satisfaisante, qui créera davantage de problèmes qu'elle n'en résoudra. En effet, tout d'abord la notion d'essence des droits fondamentaux, bien qu'elle figure expressément à l'article 36, alinéa 4 de la Constitution fédérale, est floue et peu utilisée par la pratique et les tribunaux.

Ensuite, comme votre rapport explicatif le relève, ce concept n'est pas la solution pour résoudre les questions en lien avec les initiatives populaires récemment acceptées par le peuple et les cantons. La situation juridique aurait même été plus confuse.

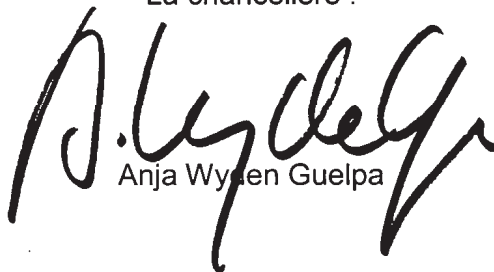
Notre Conseil est donc d'avis qu'il faut, à nouveau alternativement, soit rendre le système plus contraignant (en examinant les initiatives populaires fédérales à la lumière de *tout* le droit international, comme c'est le cas au niveau cantonal), soit renoncer à modifier le système actuel. Il n'est donc pas favorable au projet B.

Vu notre objection aux deux projets, nous renonçons donc à formuler des remarques détaillées sur les textes eux-mêmes.

En vous remerciant de l'attention portée à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyss Guelpa

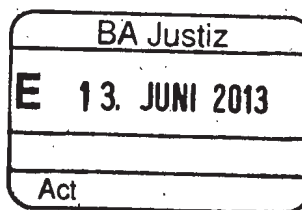
Le président :



Charles Beer

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

par courrier électronique et par courrier simple
Office fédéral de la justice OFJ
Unité I Législation
Bundesrain 20
3003 Berne



Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 4 juin 2013

Mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec le droit international – modifications de la loi sur les droits politiques (LDP) et de la Constitution fédérale (Cst.)

Procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous transmet sa réponse dans le cadre de la consultation citée en titre.

Remarques liminaires

Il est indéniable que, dans un passé récent, des initiatives jugées par l'Assemblée fédérale comme étant conformes au droit international impératif, puis acceptées en votation populaire, ont été la source de difficultés difficilement surmontables au stade de la mise en œuvre. L'on pense en particulier à l'initiative "Pour le renvoi des étrangers criminels" et à celle intitulée "Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés dangereux et non amendables". Dans ces cas, la rédaction des textes d'application a buté sur la quasi-impossibilité de réconcilier le texte de l'initiative avec des exigences impératives du droit international.

Il est juste de chercher à prévenir de telles situations et nous soutenons clairement l'instauration de mesures permettant de réduire l'acuité de la tension – qui existera toujours – entre le droit international et la pratique de la démocratie semi-directe.

Nous serions pour notre part ouverts à l'introduction d'un contrôle juridictionnel, par le Tribunal fédéral, des décisions de l'Assemblée fédérale portant sur la validité matérielle des initiatives. Par comparaison, dans notre canton, la décision du Parlement portant sur la validité matérielle d'une initiative populaire peut être attaquée devant la Cour constitutionnelle cantonale, ce qui ne pose pas de problème particulier. Nous sommes cependant conscients qu'un tel élargissement du contrôle judiciaire ne figure plus à l'agenda politique à la suite de la décision du Conseil national, prise lors de la session de décembre 2012, de refuser d'entrer en matière sur le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois.

Cela étant précisé, nous nous positionnons comme suit sur les trois projets soumis à consultation.

Projet A Examen matériel préliminaire

Le projet A rencontre notre agrément.

Il faut effectivement comprendre cette proposition comme un service adressé aux comités d'initiative et aux citoyens intéressés à signer le texte, sous la forme d'un avis émis à titre d'information, sans portée contraignante. Un tel avis préserve la marge de décision des acteurs qui entreront ultérieurement en jeu (comité d'initiative, signataires, Conseil fédéral, Assemblée fédérale, peuple et cantons). Il a le mérite de mettre en lumière, suffisamment en amont, des problèmes qui devront être tranchés après la récolte des signatures. Cette innovation accroît le degré d'information du citoyen et l'aide concrètement dans sa décision.

Nous admettons que le contrôle puisse s'étendre également au droit international *non impératif*, bien qu'un tel examen apparaisse moins justifié par rapport au but premier de la réforme. Celui-ci présente certes une utilité, comme le démontre le rapport (p. 14).

Le projet A suscite cependant deux remarques.

En premier lieu, nous avons pris connaissance des raisons qui postulent en faveur de la désignation de l'Office fédéral de la justice (OFJ) et de la Direction du droit international public (DDIP) pour émettre l'avis (rapport, p. 29 notamment). Ce choix est compréhensible, mais nous relevons que ces deux organes administratifs pourront, d'une part, faire l'objet de diverses pressions (politiques ou médiatiques) et, d'autre part, essuyer des critiques quant à leur indépendance, par rapport au Conseil fédéral en particulier.

L'on peut ainsi se demander s'il ne vaudrait pas mieux que ce soit le Conseil fédéral lui-même qui rende l'avis juridique non contraignant avant la récolte des signatures. Cela pose toutefois différents problèmes, notamment dans les relations avec le comité d'initiative, et réduit la marge de manœuvre du Conseil fédéral sur la proposition qu'il doit adresser à l'Assemblée fédérale après la récolte des signatures.

En second lieu, selon ce projet, l'examen préalable portera sur l'une des conditions de validité matérielle que l'Assemblée fédérale sera appelée à trancher (la conformité au droit international impératif; éventuellement le respect de l'essence des droits constitutionnels selon le projet C), mais non les deux premières conditions énoncées à l'article 139, alinéa 3, de la Constitution fédérale, à savoir le respect de l'unité de la forme et de l'unité de la matière.

Du moment que l'on prend le temps d'examiner le respect d'une des conditions de validité matérielle, il nous semble nécessaire de vérifier également les autres conditions, afin d'assurer la cohérence du système mis en place. Cela ne devrait pas rallonger ni compliquer de manière démesurée le processus. A cet égard, les explications en pages 14 et 15 du rapport n'apparaissent pas convaincantes. A notre sens, le contrôle préalable instauré devrait informer le comité d'initiative, respectivement les signataires potentiels, de tous les risques juridiques d'écueil, et non seulement d'une partie d'entre eux. Nous proposons dès lors d'étendre la portée de l'examen matériel préalable à l'ensemble des conditions juridiques que sera appelée à trancher l'Assemblée fédérale. Dans cette optique, la position de l'OFJ et de la DDIP sur l'unité de la forme et de la matière devrait être également comprise dans "l'avis standard" figurant sur les feuilles de signatures.

Projet B Respect de l'essence des droits fondamentaux dans les révisions constitutionnelles

Nous sommes également favorables au projet B.

Il est effectivement important de réaffirmer que la validité des initiatives, ou d'autres projets de modifications de la Constitution, doit être examinée non pas seulement à l'aune du droit international, mais également à celle du droit interne.

Le projet fait cependant naître la partition des normes de la Constitution en deux niveaux, ce qui est inédit dans notre pays.

Si le respect de l'essence des droits fondamentaux en tant que limite aux révisions constitutionnelles est un concept nouveau, nous notons que celui-ci ne devrait cependant pas avoir une grande incidence en pratique, dans la mesure où l'essence de ces droits se recoupe dans une large mesure avec le *jus cogens*.

Projet C Examen matériel préalable étendu au respect de l'essence des droits fondamentaux

Nous sommes également favorables au projet C, du fait qu'il assure la coordination entre les projets A et B.

S'agissant de l'ordre dans lequel les projets doivent être présentés, nous soutenons l'idée de les adresser les trois en même temps aux Chambres fédérales.

Nous vous remercions de nous avoir associés à la présente consultation.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Probst
Président



Sigismond Jacquod
Chancelier d'Etat



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

BA Justiz
E 10. JULI 2013
Act

Office fédéral de la justice
Unité I Législation
Bundesrain 20
3003 Berne

Consultation sur les mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec le droit international

Madame, Monsieur,

Votre correspondance du 19 mars 2013 relative à la procédure de consultation susmentionnée nous est bien parvenue et a retenu notre meilleure attention.

Conformément à votre demande, nous vous adressons ci-dessous la position du canton de Neuchâtel sur ce sujet.

La première modification proposée relative à l'examen de la recevabilité formelle de l'initiative, étend le contrôle de cette dernière en lui ajoutant l'appréciation sur la compatibilité du texte proposé avec le droit international, ceci afin de prévenir tant les auteurs des initiatives que les citoyens – futurs signataires et votants potentiels –, avant même la récolte des signatures. Il s'agit en quelque sorte d'un garde-fou contre les initiatives abusives, mais, à mesure que l'avis juridique fourni à ce propos n'est pas contraignant à l'égard du comité d'initiative ni ne constitue en soi une décision susceptible de recours, une telle modification peut-être souhaitée, si bien que le *Projet A* reçoit un accueil favorable.

La deuxième question abordée, soit celle de l'extension des motifs d'invalidation matériels d'une initiative à "l'essence des droits fondamentaux" nourrit une réflexion plus complexe.

Les normes fondamentales du droit international auxquelles il n'est en aucun cas possible de déroger – le *jus cogens* – a depuis longtemps déjà alimenté les critiques. Ces normes échappent, au point de vue de leur création, à la volonté des Etats individuels et relèvent, de façon absolue d'un mouvement universel dans lequel la société internationale est impliquée.

Le rapport soumis à consultation n'esquive pas le problème puisqu'avant énumération de certaines règles évidentes du *jus cogens*, il fait état qu'il n'existe pas de liste faisant autorité des normes présentant le caractère de *jus cogens* (Rapport p. 7).

C'est dire que de faire de " l'essence des droits fondamentaux" un nouveau motif d'invalidité des initiatives populaires (et des propositions de révisions constitutionnelles des Autorités), améliore certes la compatibilité entre les initiatives populaires ou ces propositions et le droit international, mais peut aussi générer le risque, pour des raisons quelque peu partisans ou de nature politicienne de prétendre à l'existence d'une violation de "l'essence d'un droit fondamental constitutionnel", ou alors au contraire, de la nier. C'est la seule réserve que l'on peut formuler à l'égard du *Projet B* qui nous a été soumis.

Quant au *Projet C*, dont l'existence a pour fonction d'harmoniser la loi fédérale sur les droits politiques au *Projet B* en cas d'acceptation de ce dernier, il ne soulève pas d'autres critiques que celle entrevue par le Conseil fédéral : la procédure d'adoption des trois projets en cas d'acceptation par l'Assemblée fédérale ne respecte pas la hiérarchie des normes qui voudrait que la votation sur la révision constitutionnelle précède celle portant sur les révisions législatives. Toutefois, l'argument avancé de la simplicité de la procédure prévue et sa conformité à la logique chronologique reflétant l'indépendance des projets A et B emporte notre adhésion.

Finalement, d'un point de vue plus général, le Conseil fédéral affirme, dans son rapport explicatif, que le projet n'a pas de conséquences pour les cantons et les communes (point 3.2, page 44). Or, la recevabilité matérielle des initiatives populaires cantonales doit aussi être examinée par le canton, en particulier le point concernant leur conformité au droit supérieur. Il serait surprenant qu'en cas d'acceptation du projet de modifications en discussion, les cantons puissent se soustraire au contrôle des initiatives cantonales à "l'essence des droits fondamentaux". Si le nombre d'initiatives cantonales n'est pas à comparer avec celui au niveau fédéral, il se peut tout de même que dans l'un ou l'autre cas très particulier, des connaissances pointues soient requises, nécessitant l'avis éclairé d'un professeur de droit sur ce sujet, d'où des coûts supplémentaires pour le canton.

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur cet objet, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 3 juillet 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

