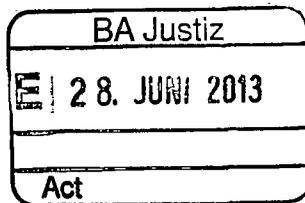


Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern



Bern, den 27. Juni 2013

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zu den Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht (Änderung der Bundesverfassung und des Bundesgesetzes über die politischen Rechte).

Die BDP begrüsst die zwei vorgeschlagenen Massnahmen und die damit verbundenen Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte einerseits und der Bundesverfassung andererseits. Materielle Vorprüfung der Initiativen und der eventuellen Verletzung des Kerngehaltes der Grundrechte sind klar zielführend für mehr Transparenz für Initianten und Stimmbürger von Beginn an, sowie für eine bessere Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht.

Aus Sicht der BDP sollte das Parlament eine neue Rolle in der Prüfung spielen dürfen:

Es ist im Sinne der BDP, dass die Bundeskanzlei vorab prüft ob, der Text bedenklich ist oder nicht. Ist der Initiativtext komplett unbedenklich, sollen Unterschriften gesammelt werden können. Ist dies jedoch nicht der Fall, schlägt die BDP vor, dass das Parlament dann alleine über die Frage ob die Initiative gegen das Völkerrecht verstösst oder nicht, befinden soll. Hat das Parlament für „völkerrechtskonform“ entschieden, dann kann gesammelt werden. Entscheidet das Parlament, der Text sei völkerrechtswidrig, dürfen mit diesem Initiativtext keine Unterschriften gesammelt werden. So kann das Parlament freier über die Frage der Völkerrechtswidrigkeit entscheiden.

Wir danken für die wohlwollende Prüfung und Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Mit freundlichen Grüssen

Martin Landolt, Präsident BDP Schweiz

Hansjörg Hassler, Fraktionspräsident



PH, CVP Schweiz, Klaraweg 6, Postfach 5835, 3001 Bern

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 26. Juni 2013

Vernehmlassung: 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

Sie haben uns eingeladen, zu den Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht – Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV) Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Die CVP erkennt das Problem, dass Völkerrecht und Landesrecht betreffend Vorrang in Konflikt geraten können. Lösungen müssen diskutiert werden, allerdings dürfen diese keinesfalls die Demokratie gefährden. Das schweizerische Initiativrecht ist ein schützenswertes Gut. Die CVP ist deshalb grundsätzlich der Meinung, dass nur zwingendes Völkerrecht vor Landesrecht kommen darf. In allen anderen Fällen sollte Landesrecht Vorrang haben. Die CVP findet aber auch, dass neue Verfassungsbestimmungen möglichst völkerrechtskonform umgesetzt werden müssen.

Zu den einzelnen Vorlagen

Zu Vorlage A Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte

Die CVP spricht sich für die materielle Vorprüfung, wie in Vorlage A vorgesehen, aus, auch wenn die daraus folgende Stellungnahme der Verwaltung nicht bindend ist. Es ist allerdings fraglich, ob die vorgeschlagene Gesetzesänderung zu einer Klärung des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht beitragen wird.

Christlichdemokratische Volkspartei

Klaraweg 6, Postfach 5835, 3001 Bern
T 031 357 33 33, F 031 352 24 30,
info@cvp.ch, www.cvp.ch, PC 30-3666-4

Die CVP möchte keine Verjustifizierung der politischen Fragen. Die CVP möchte, dass die Bürger bereits bei der Unterschriftensammlung eine freie Meinung abgeben können. Die CVP würde deshalb einen Standardvermerk auf den Unterschriftenbogen begrüssen, in welchem darauf hingewiesen wird, dass die Volksinitiative gegebenenfalls auch mit nicht zwingendem Völkerrecht in Konflikt steht und deshalb im Falle einer Annahme auf Gesetzesebene nicht wortgetreu umgesetzt werden kann. Somit wüsste der Unterzeichnende bereits, dass das Ergebnis möglicherweise nicht seinen Erwartungen entsprechen wird.

Initianten, welche aus Provokationsgründen bewusst eine mit dem Völkerrecht in Widerspruch stehende Initiative zur Abstimmung kommen lassen, wird es auch mit der – oder gerade wegen – der materiellen Vorprüfung sicher geben. Eine Gefahr besteht vor allem dann, wenn Geld für ein Gegengutachten vorhanden ist. Dies könnte der Glaubwürdigkeit der materiellen Vorprüfung schaden.

Schliesslich begrüsst die CVP, dass die Bundeskanzlei weiterhin die einzige Anlaufstelle für die Initianten sein wird.

Zu Vorlage B Verfassungsrevision

Die CVP lehnt die Erweiterung von Ungültigkeitsgründen ab und spricht sich deshalb gegen Vorlage B aus. Das Initiativrecht ist ein schützenswertes Gut, da es in unserer Gesellschaft eine Ventilfunktion innehat. Der Begriff des Kerngehalts von Grundrechten ist ausserdem nicht klar definierbar. Eine Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe auf den Kerngehalt der Grundrechte öffnet Raum für Diskussionen und verschiedene, politisch gefärbte Auslegungsmöglichkeiten. Es braucht deshalb keine zusätzlichen materiellen Schranken in der schweizerischen Bundesverfassung.

Zu Vorlage C

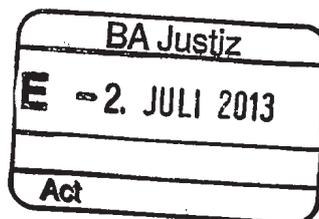
Dadurch, dass die CVP die Vorlage B ablehnt, wird die Stellungnahme zu Vorlage C, welche die Annahme von Vorlage A und B erfordert, hinfällig.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Christophe Darbellay
Präsident CVP Schweiz

Sig. Béatrice Wertli
Generalsekretärin CVP Schweiz



Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

19. Juni 2013

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

Vernehmlassungsantwort der Evangelischen Volkspartei der Schweiz (EVP)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Herzlichen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zur eingangs erwähnten Vorlage. Die EVP begrüsst die Instrumente zur besseren Vereinbarkeit von Initiativen mit den Grundrechten und dem Völkerrecht. Sie unterstützt sowohl die Einführung eines materiellen Vorprüfungsverfahrens für Volksinitiativen wie auch die Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe von Verfassungsänderungen auf die grundrechtlichen Kerngehalte. Die vorgeschlagene Neuregelung achtet die Volksrechte sowie die Grundwerte der schweizerischen Verfassungsordnung. Entsprechend begrüsst die EVP

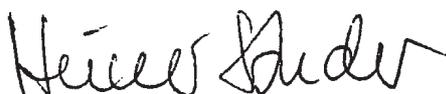
- die Einführung eines materiellen Vorprüfungsverfahrens für Volksinitiativen (Vorlage A). Die materielle Vorprüfung wird vom Bundesamt für Justiz und der Direktion für Völkerrecht gemeinsam vorgenommen. Sie erfolgt vor der Unterschriftensammlung parallel und ergänzend zur formellen Vorprüfung durch die Bundeskanzlei. Das Ergebnis ist für das Initiativkomitee nicht bindend, muss jedoch auf dem Initiativbogen festgehalten werden.
- eine Teilrevision der Bundesverfassung zur Ausdehnung der materiellen Schranken von Verfassungsrevisionen auf die grundrechtlichen Kerngehalte (Vorlage B). Neu sollen Volksinitiativen für ungültig erklärt werden müssen, wenn sie den Kerngehalt von Grundrechten verletzen. Auch die vom Bundesrat oder vom Parlament angestossenen Revisionen der Verfassung müssen diese Schranken beachten.
- die Erweiterung des materiellen Vorprüfungsverfahrens um die Beachtung der grundrechtlichen Kerngehalte (Vorlage C). Wird der Kerngehalt der Grundrechte zu einem neuen Grund für die Ungültigkeit von Volksinitiativen (Vorlage B), so ist dieser Punkt in die materielle Vorprüfung der Initiativen (Vorlage A) einzubeziehen.

Bezüglich der Abstimmungsreihenfolge präferiert die EVP die zuerst skizzierte Lösung, wonach die Vorlagen A und B nach einer Genehmigung durch die Bundesversammlung gleichzeitig publiziert werden, die Vorlage C jedoch zunächst zurückbehalten wird. Da die Vorlagen A und B voneinander unabhängig sind, ist es nicht notwendig, zuerst über die Verfassungsänderung in Vorlage B abzustimmen.

Vielen Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und für Ihre wertvolle Arbeit.

Freundliche Grüsse

EVANGELISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ (EVP)



Parteipräsident
Heiner Studer



Generalsekretär
Joel Blunier

Reto Feller
Office fédéral de la Justice
Bundesrain 20
3003 Berne

Berne, le 28 juin 2013
VL_Völkerrecht_Landesrecht_f

**Mesures visant à garantir une meilleure compatibilité entre le droit international et le droit interne
(révision de la Constitution et de la loi sur les droits politiques)
Prise de position du PLR.Les Libéraux-Radicaux Suisse**

Monsieur,

En vous remerciant de nous avoir consultés dans le cadre de la consultation sous rubrique, nous vous prions de trouver, ci-après, notre prise de position.

Face aux problèmes de compatibilité entre le droit international et le droit interne, en particulier le droit d'initiative, le Conseil fédéral propose deux mesures pour trois projets. Le premier projet (A) consiste en un contrôle matériel non contraignant vis-à-vis du droit international, réalisé par l'Office fédéral de la justice (OFJ) et la Direction du droit international public (DDIP). Les initiants seraient alors prévenus des incompatibilités avec le droit international et pourraient modifier leur initiative ou en assumer les conséquences. Le deuxième projet (B) propose d'élargir les motifs de nullité des modifications constitutionnelles en y incluant l'*essence des droits fondamentaux* comme motif de nullité. Le troisième projet (C) permet la combinaison des deux premières propositions.

Pour le PLR, ces projets ne sont pas convaincants et doivent être rejetés.

Le projet A propose une vérification matérielle avant la récolte de signatures, ce qui permet de prévenir certains risques en amont et de ne pas donner l'impression aux signataires d'avoir été dépossédés de leurs droits politiques (en rejetant une initiative qu'ils ont signée). L'avis consultatif non contraignant sera une information pertinente, d'abord pour les initiants puis, si l'initiative n'est pas modifiée, pour les signataires et enfin le peuple souverain. Néanmoins, une telle analyse préliminaire matérielle ne peut pas être réalisée par l'administration (OFJ et DDIP): une telle décision est hautement politique. Malgré la problématique de la temporalité, seul un organe parlementaire est légitime pour statuer sur cette question. Un autre argument défavorable à cette proposition est de labelliser certaines initiatives comme «contraire au droit international». Cette labellisation est une mise sous tutelle des droits politiques – comme ce serait le cas avec d'autres motifs en défaveur d'une initiative, comme par exemple les problèmes de financement du projet ou si celui-ci est contraire au développement durable –, ce qui est inacceptable. De tels arguments restent néanmoins pertinents dans le cadre du processus politique ordinaire. De plus il n'est pas logique que l'avis consultatif statue sur tout le droit international public et pas seulement sur le «jus cogens», car c'est uniquement sur celui-ci que porte la vérification de nullité du parlement. Pour ces raisons, le PLR rejette clairement le projet A.

Le projet B fournit des critères supplémentaires pour la nullité des modifications constitutionnelles si celles-ci violent l'*essence des droits fondamentaux*. Il faut pourtant remarquer que ces droits fondamentaux n'ont pas été définis: il ne s'agit pas d'un critère indiscutable, mais d'un concept flou et évolutif. En outre, une compréhension trop large de ces droits fondamentaux limiterait de manière exagérée les droits populaires. Finalement, comme le souligne le rapport, si ce projet permet de prévenir certains conflits entre le droit international et le droit interne, il ne résoudra ces conflits que très ponctuellement: peu d'initiatives violent l'*essence des droits fondamentaux* et, quand c'est le cas, ceux-ci sont protégés par le droit international impératif (inclus les garanties intangibles de la Convention européenne des droits de l'homme). Ainsi, le PLR ne peut que rejeter fermement le projet B.

En revanche, le PLR articule deux propositions pour résoudre les tensions entre le droit international et le droit interne qui permettront par la même occasion de préserver les droits démocratiques.

Les tensions actuelles se cristallisent sur la *hiérarchie* entre le droit international et le droit interne lorsque ces deux ordres se contredisent. Le PLR propose de créer, vis-à-vis du droit interne, une hiérarchie claire du droit international. En effet, au contraire du droit interne, le droit international ne connaît pas de hiérarchie à proprement parler (la Constitution n'est explicite que sur le respect du droit international impératif) et toutes les normes de droit international ne se valent pas (la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas équivalente à une note entre ministères). Hiérarchiser ces différentes normes en parallèle à l'ordre interne (rang constitutionnel, législatif, autre) et les lier aux obligations respectives (référendum obligatoire, facultatif, sans référendum) offriraient d'une part une situation claire et une meilleure transparence, d'autre part un processus démocratique pour l'adoption de normes internationales.

Il faut également prendre en considération la problématique du dynamisme de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). La Convention européenne des droits de l'homme a été conclue et la Cour européenne des Droits de l'homme constituée afin d'imposer en Europe des standards minimaux en matière de droits de l'homme. La CEDH interprète en revanche la Convention européenne des droits de l'homme de manière très dynamique et s'est développée quasiment comme «Tribunal de quatrième instance». Cette cour s'implique ainsi dans les affaires nationales, en s'écartant de ses tâches centrales: la protection de droits fondamentaux contre des violations graves. Le PLR propose une seconde solution pour concilier droit interne et droit international: redéfinir, dans un contexte international, le rôle de la CEDH afin qu'elle se concentre à nouveau sur ses tâches centrales initiales et qu'elle respecte la marge de manœuvre des Etats. Les organes suisses responsables (Conseil fédéral, DFAE, représentation au Conseil des ministres, délégations parlementaire au Conseil de l'Europe) doivent soutenir les discussions avec les autres parties prenantes à la Convention européenne des droits de l'homme pour réformer la CEDH dans ce sens et persévérer dans la réforme de la CEDH que la Suisse a initiée lors de la Déclaration d'Interlaken.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à nos arguments, nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos plus cordiales salutations.

Le Président

Le Secrétaire général



Philipp Müller
Conseiller national

Stefan Brupbacher

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern
reto.feller@bj.admin.ch

Bern, 27. 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 Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der Vernehmlassung zu den Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht – Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV) haben Sie die Grüne Partei zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage äussern zu können.

Die Grünen lehnen die vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) sowie die Änderungen von Art. 139, Art. 193 und Art. 194 der Bundesverfassung ab.

Die Grünen teilen die Ansicht des Bundesrates, dass durch die Annahme von verschiedenen Volksbegehren wie der Minarett-Initiative, der Ausschaffungsinitiative oder auch der Verwahrungsinitiative die Frage der Vereinbarkeit zwischen dem Initiativ- und dem Völkerrecht an Bedeutung gewonnen hat.

Diese Initiativen führen zu Problemen mit übergeordnetem Recht und mit einem der fundamentalen Grundsätze der Bundesverfassung, dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Trotz einer gewissen Übereinstimmung in der Analyse der Ausgangslage halten die Grünen die Vorschläge des Bundesrates zur Lösung der oben erwähnten Schwierigkeiten für untauglich.

**Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen (Vorlage A)
Bundesgesetz über die politischen Rechte, Art. 69, Abs. 4 bis 7**

Die vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) sehen vor, dass das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht in einer Vorprüfung eine gemeinsame Stellungnahme zur Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht erarbeiten. Diese Vorprüfung erfolgt vor dem Beginn der Unterschriftensammlung und das Ergebnis der Vorprüfung wird in Form eines Standartvermerks auf dem Unterschriftenbogen vermerkt.

Das Vorprüfungsverfahren wird vom Bundesrat als „behördliche Dienstleistung“ zugunsten der Initiantinnen Initianten sowie der Stimmberechtigten bezeichnet. Der Ausgang dieses Vorprüfungsverfahrens ist weder rechtlich bindend noch wird er von derjenigen Behörde – dem Bundesgericht – durchgeführt, welche schlussendlich über die Anwendbarkeit einer Volksinitiative im Einzelfall entscheidet. Es steht den Initianten und Initiantinnen also selbst in

demjenigen Falle offen, ihren Initiativtext unverändert beizubehalten, in dem die Vorprüfung einen Widerspruch zu zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts feststellt.

Eine Grundproblematik aller oben erwähnten Volksinitiativen ist, dass sie im Wissen lanciert worden sind, in der Einzelfallanwendung potenziell ungültig zu sein. Damit wird bewusst der Konflikt zwischen Demokratie und Rechtsstaat, zwischen „Volk“ und „Richterstaat“ geschürt. Eine rechtlich unverbindliche Vorprüfung würde bei negativem Urteil wohl bewusst missachtet, weil man auf die mobilisierende Wirkung des Ärgers über diese „Bevormundung“ durch die Behörden hofft. Insofern löst die materielle Vorprüfung die Konflikte zwischen Initiativ- und Völkerrecht nicht.

Eine Vorprüfung, welche dem Problem von nicht-völkerrechtskonformen Volksinitiativen effektiv begegnen kann, müsste mit einem Rechtsmittel ausgestattet und rechtlich verbindlich sein. Dies würde allerdings die politische Auseinandersetzung auf die Vorprüfung konzentrieren, was ebenfalls die oben erwähnten Konflikte schüren würde.

Zusätzliche materielle Schranken für Verfassungsrevisionen (Kerngehalt der Grundrechte (Vorlage B))

Bundesverfassung Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2

Die Ausweitung der Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen um den „Kerngehalt der Grundrechte“ löst die aufgezeigten Probleme nicht. Keine der weiter oben und in der Analyse des Bundesrates erwähnten Volksinitiativen verstösst gegen den „Kerngehalt der Grundrechte“. Dennoch, so zeigen neueste Bundesgerichtsentscheide zur Ausschaffungsinitiative, ist diese ihrem Wortlaut gemäss nicht umsetzbar, weil es Fälle gibt, wo ihre Anwendung dem Verhältnismässigkeitsprinzip widerspricht. Die Problematik der heutigen Verfassungsbestimmung über die Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen liegt mithin gerade darin, dass Initiativen für gültig erklärt werden müssen, von denen man weiss, dass sie im Anwendungsfall nicht vollumfänglich umgesetzt werden können. Dieser Problematik für auch mit der vorgesehenen Ausdehnung nicht begegnet.

Bundesgesetz über die politischen Rechte Art. 69 Abs. 4 und Art. 75 Abs. 1

Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen (Vorlage C)

Eine sachgerechte Erweiterung der Gültigkeitsvoraussetzungen um die Verletzung der Grund- und Verfahrensrechte auf allen Stufen findet derzeit keine Mehrheit. Ein solcher umfassender Schutz vor den Auswirkungen von Volksinitiativen, welche dem Völkerrecht oder fundamentalen Verfassungsgrundsätzen widersprechen, findet sich auch in den Vorschlägen des Bundesrates nicht. Deshalb lehnen die Grünen die vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung als Ganzes ab. In einem solch umstrittenen Themenbereich ist es politisch höchst riskant, eine unausgelegene Gesetzesvorlage aufs Parkett zu bringen, welche nicht in der Lage ist, die vorhandenen Probleme zu lösen.

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme einzubeziehen und verbleiben

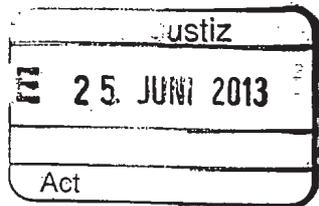
Mit freundlichen Grüssen



Regula Rytz
Co-Präsidentin



Anne-Marie Krauss
Vize-Generalsekretärin



Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 28. Juni 2013

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

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des ob genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt:

Aus Sicht der SVP sind alle drei Vorlagen (A, B & C) entschieden abzulehnen, denn diese führen unweigerlich zu einem weiteren Abbau der Volksrechte, einem unnötigen bürokratischen Aufwand und sie sind rechtsstaatlich nicht notwendig. Schliesslich trägt die Vorlage auch nicht zu einer besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht bei. Dass in diesem Bereich Massnahmen dringend notwendig sind, wird nicht bestritten; im Gegenteil: Im Sinne der Rechtssicherheit ist eine klare Rangordnung zwischen diesen beiden Rechtsquellen angezeigt. In Anlehnung an unsere Volksrechte ist jedoch ein diametral anderer Weg einzuschlagen, als die hier vorgeschlagenen Massnahmen. So sollten völkerrechtliche Bestimmungen und Bundesgesetze für die rechtsanwendenden Behörden zwar weiterhin massgeblich sein, im Innenverhältnis sollten jedoch völkerrechtliche Bestimmungen, die nicht zum zwingenden Völkerrecht gehören, zurückstehen.

Mit dem vorgeschlagenen Standardvermerk auf der Unterschriftenliste von Volksinitiativen (Vorlage A), werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verunsichert. Zudem ist es nicht von Relevanz, wenn eine Volksinitiative gegen nicht-zwingendes Völkerrecht verstösst; schliesslich handelt es sich dabei lediglich um Verträge, welche die Schweiz mit einem oder mehreren Staaten abgeschlossen hat. Den Inhalten dieser

internationalen Verträge darf nicht mehr Gewicht zukommen, als landesrechtlichen Bestimmungen. Letzteren kommt die grössere Legitimation zu.

Sollte die Gültigkeit einer Volksinitiative davon abhängig sein, ob sie mit dem Kerngehalt der Grundrechte vereinbar ist (Vorlage B), würde dieses Volksrecht massiv eingeschränkt werden. Die Lancierung von Volksinitiativen ist mit grossem zeitlichem und finanziellem Aufwand verbunden. Es darf deshalb nicht sein, dass formell zustande gekommene Volksinitiativen durch die eidgenössischen Räte mit einfachem Mehr – unter Berufung auf die Nichtvereinbarkeit mit dem Kerngehalt eines Grundrechts – für ungültig erklärt werden; dies wäre eine ungerechtfertigte Anmassung. Initianten von Volksinitiativen müssten stets damit rechnen, dass Volksinitiativen aufgrund irgendwelcher neuen Lehrmeinungen und allenfalls auch politisch motiviert blockiert werden. Schliesslich ist gegen einen entsprechenden Entscheid kein Rechtsmittel gegeben. Zudem ist die konkrete Ermittlung des Kerngehalts eines Grundrechts kein einfaches Unterfangen und im laufenden Ausbau begriffen. Auch Lehre und Praxis sind sich namentlich uneinig, ob und in wieweit Sozialrechte oder der Grundsatz der Gleichbehandlung einen Kerngehalt aufweisen.

Das Schicksal der Vorlage C hängt quasi von jenem der Vorlagen A und B ab und will bereits im Vorprüfungsverfahren einen Eingriff in den Kerngehalt eines Grundrechts prüfen. Dies führt zu einer zusätzlichen Rechtsunsicherheit, schliesslich besteht keine Garantie, dass sich die eidgenössischen Räte auf eine positive Erstmeinung der Prüfbehörde ebenfalls einschwenken würden. Letztlich wird mit der Zusatzvariante C ein unnötig kompliziertes parlamentarisches Ablaufverfahren zur Behandlung dieser Vorlage eingeläutet.

Einleitung

In der Vergangenheit sind wiederholt Volksinitiativen von Volk und Ständen angenommen worden, die im Verdacht stehen, mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz in Konflikt zu stehen. Nach Annahme einer solchen Volksinitiative stellen sich verschiedene Fragen:

Welchen Einfluss hat die Annahme einer solchen Volksinitiative auf die völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz?

Wie entscheiden die Schweizer Gerichte, wenn sich eine völkerrechtliche Verpflichtung und eine nationale Regelung widersprechen?

Die Antwort auf die erste Frage ist aus Sicht der SVP klar. Verletzt eine Initiative zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt sie die Bundesversammlung für ganz oder teilweise ungültig (Art. 139 Abs. 3 BV); kollidiert sie dagegen lediglich mit nicht-zwingenden internationalen Bestimmungen, so muss sie dem Volk vorgelegt werden. Bei einer Annahme der Vorlage von Volk und Ständen gilt es konsequent zu sein und nationalem Verfassungsrecht widersprechende internationale Regelungen zu kündigen bzw. neu zu verhandeln, damit eine Umsetzung im Gesetzesrecht widerspruchsfrei möglich ist. Nur dadurch wird dem Volkswillen Rechnung getragen.

Damit ist quasi auch die zweite Frage beantwortet. Stehen sich geltende und sich widersprechende völkerrechtliche und landesrechtliche Bestimmungen gegenüber, so muss aus Sicht der SVP die jüngere Bestimmung vorgehen. Nehmen

Volk und Stände somit im Rahmen einer Volksabstimmung eine neue Verfassungsbestimmung an, so muss diese vorgehen. Mit Unverständnis muss die SVP zur Kenntnis nehmen, dass die jüngere Rechtsprechung des Bundesgerichts in die entgegengesetzte Richtung geht (Urteil 2C_828/2011 vom 12. Oktober 2012).

Vorlage A

Mit der Vorlage A soll das heute bereits praktizierte formelle Prüfungsverfahren ergänzt werden. Neu soll im Rahmen dieses Prüfungsprozesses seitens des Bundesamtes für Justiz (BJ) und der Direktion für Völkerrecht (DV) der Entwurf des Initiativtextes einer Rechtskontrolle unterzogen werden. Wird dabei ein Normkonflikt seitens der Prüfbehörden festgestellt, so soll das Initiativkomitee frei sein, wie es mit dieser Tatsache umgeht. Es hat die Möglichkeit den Initiativtext anzupassen oder mit dem unveränderten Text die Unterschriftensammlung zu beginnen. Jedenfalls ist das Initiativkomitee verpflichtet, das Ergebnis der rechtlichen Stellungnahmen der Prüfbehörden auf dem Unterschriftenbogen abzudrucken. Damit sollen die Stimmbürger bei der Unterzeichnung die Möglichkeit haben, allfällige Widersprüche zu völkerrechtlichen Bestimmungen zu erkennen und den Aufdruck als Entscheidungshilfe beziehen zu können.

Die Vorlage A geht davon aus, dass die zuständigen Prüfungsbehörden in der Lage sind, abschliessend zu entscheiden, ob eine Initiative mit völkerrechtlichen Bestimmungen vereinbar ist. Es wird nicht der Tatsache Rechnung getragen, dass auch in Fachkreisen umstritten ist, ob und inwiefern ein Initiativtext völkerrechtlichen Bestimmungen widerspricht. Mit der zunehmenden Fülle internationaler Verträge findet sich immer eine Begründung für eine negative Beurteilung. Weiter verkennt die Vorlage Sinn und Zweck des Initiativrechts. Mit diesem Volksrecht wird bewusst eine Änderung der bestehenden Rechtslage anvisiert. So widersprechen Volksinitiativen ihrem Charakter entsprechend regelmässig dem geltenden Verfassungsrecht. Dies soll mit der Vorlage A richtigerweise auch nicht geändert werden. Man stelle also fest, die Prüfbehörden sollen ausschliesslich prüfen, ob die Volksinitiative mit dem Völkerrecht einhergeht, nicht jedoch mit dem nationalen Verfassungsrecht. Damit ist die Richtung der Vorlage klar erkennbar. Das nationale Recht und die hiesigen Volksrechte sollen dem Völkerrecht weichen. Dies ist abzulehnen. Ferner wird mit dem auf dem Unterschriftenbogen aufgedruckten Prüfvermerk das Volk zu beeinflussen und zu nötigen versucht. Mit dem Aufdruck soll dem Stimmbürger vermittelt werden, dass die Unterzeichnung der Volksinitiative etwas Schlechtes und Unanständiges sei; wer will schon eine Initiative unterzeichnen, die einen Vermerk enthält, die die Aussage vermittelt: „Achtung Gefahr“! Ferner hat der Warnhinweis keine juristische Konsequenz. Die fehlende Bindungswirkung der materiellen Vorprüfung verhindert nicht, dass die Initiative Volk und Ständen schliesslich unterbreitet und auch angenommen wird; damit steht auch fest, dass das Prüfungsberichtsverfahren schlussendlich zur Schikane verkommt und neue Bürokratie generiert; ist doch bei Differenzen bei der Beurteilung zwischen BJ und DV die Einbindung der Departemente und der Bundesräte vorgesehen. Dies bindet unnötigerweise Ressourcen.

Schliesslich sei erwähnt, dass auch parlamentarische Vorstösse und Standesinitiativen Änderungen der Bundesverfassung herbeiführen können. Befinden Volk

und Stände alsdann über die Vorlage, ist ein Warnhinweis auch nicht vorgesehen. Die parlamentarische Debatte sowie die Informationen im Abstimmungsbüchlein sind bei diesem Verfahren unbestrittenermassen als ausreichend anzusehen; weshalb sollte dies anders sein, wenn die Initiative vom Volk ausgeht?

Vorlage B

Mit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung soll Art. 139 Abs. 3 BV erweitert werden. Die Bundesversammlung soll damit eine Volksinitiative nicht nur dann ganz oder teilweise für ungültig erklären können, wenn diese gegen die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verstösst, sondern auch, wenn sie mit dem Kerngehalt einer oder mehrerer Grundrechte nicht vereinbar ist. Die Vorlage B geht damit einen Schritt weiter, als die Vorlage A, indem eine Volksinitiative nicht nur „werbemässig“ mit einem Warnhinweise versehen wird, sondern gänzlich verhindert werden kann.

Der Begriff des Kerngehalts ist aus dem Bereich der Einschränkung der Grundrechte bekannt. So bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage und müssen im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein; schliesslich darf der Kerngehalt der Grundrechte nicht angetastet werden (Art. 36 BV). Die Lehre geht im Bereich des Kerngehalts bereits derart weit, als der Kerngehalt auch dann unantastbar ist, wenn die Sicherheit des Landes gefährdet ist, etwa durch Terrorismus oder das organisierte Verbrechen. Die Problematik ist in erster Linie darin zu sehen, als immer mehr unter den Kernbereich der Grundrechte subsumiert wird. Die klassischen Kerngehaltsgarantien sind unbestritten, dazu gehören u.a. das Verbot der willkürlichen Tötung als Kerngehalt des Rechts auf Lebens (Art. 10 BV), das Verbot der Zwangsheirat als Kerngehalt des Rechts auf Ehe (Art. 14 BV), das Recht auf freie Sprachwahl im Privatbereich als Kerngehalt der Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) oder etwa das Verbot des Zwangs zur Ausübung eines bestimmten Berufs oder einer bestimmten Geschäftstätigkeit als Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Dass die zwingenden völkerrechtlichen Bestimmungen als Kerngehalte gelten, versteht sich von selbst.

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 formelle Vorprüfung durch die Bundeskanzlei abgeschlossen ist und diese durch Unterzeichnung von mindestens 100'000 Unterschriften zustande gekommen ist. Es ist stossend, wenn alsdann die eidgenössischen Räte gestützt auch irgendwelche „Experten“ einen Eingriff in den Kerngehalt eines Grundrechts annehmen 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. Dies ist auch richtig, schliesslich ist das Volk der Souverän. Es gibt keinen Grund am bisherigen System diesbezüglich etwas zu ändern. Im Gegenteil! Es gilt die Volksrechte weiter auszubauen und nicht weiter einzuschränken.

Der vorgeschlagene Ungültigkeitsgrund soll auch für Vorlagen der Behörden gelten. Beurteilt die Bundesversammlung eine Verfassungsvorlage somit „in eigener Sache“, so hat sie den Ungültigkeitsgrund mit dem genau gleichen Massstab anzuwenden, wie wenn ihr eine Volksvorlage zur Gültigkeitsprüfung unterbreitet wird. Dass für Verfassungsvorlagen der Behörden keine Sonderbehandlung gel-

ten soll, ist eine Selbstverständlichkeit. Fraglich ist jedoch, ob in der Praxis die eidgenössischen Räte bei Vorlagen, die sie mit Mehrheiten in den Kommissionen vertreten haben, nicht einen anderen Massstab anwenden würden.

Schliesslich sei erwähnt, dass in der Vorlage ein Misstrauen gegenüber dem Volk zum Ausdruck kommt. Volksinitiativen, die einen offensichtlichen Eingriff in den Kerngehalt eines Grundrechts beinhalten, könnten gemäss geltendem Recht zwar lanciert werden, hätten bei einer Abstimmung jedoch wohl keine Chance. Anstoss für die Vorlage waren offenbar Volksinitiativen, die gegen den Willen von Parlament und Bundesrat angenommen wurden. Fest steht, dass weder die Ausschaffungsinitiative, die Minarett-Initiative noch die Verwahrungsinitiative den Kerngehalt eines Grundrechts verletzen. Offenbar hat die Vorlage des Bundesrates zum Ziel, im Rahmen einer Ausdehnung der Kerngehalte der Grundrechte solche Volksinitiativen inskünftig zu verhindern.

Vorlage C und die Kombination von drei Vorlagen

Die Vorlage C geht noch einen Schritt weiter und will eine Erweiterung des materiellen Vorprüfungsverfahrens um die Beachtung der grundrechtlichen Kerngehalte ergänzen und ist als Kombination der Vorlagen A und B zu sehen. Kommt die Vorlage A oder B somit nicht zustande, so ist auch die Vorlage C hinfällig.

Auch die Kombination von zwei schlechten Varianten führt – entgegen dem mathematischen Prinzip – nicht zum einem positiven Ergebnis. Mit Variante C könnte eine Volksinitiative bereits vor ihrer eigentlichen Lancierung verhindert werden, indem das BJ und die DV einen entsprechenden negativen Bescheid abgeben und diese Verfügung standhält. Über die gleiche Sachlage werden – sofern die Volksinitiative lanciert werden kann – alsdann auch die eidgenössischen Räte befinden können. Eine solche doppelte Prüfung derselben Rechtslage in demselben Verfahren ist rechtstaatlich höchst fragwürdig. Die Vorlagen sind diesbezüglich nicht zu Ende gedacht.

Genehmigt die Bundesversammlung alle drei Vorlagen würde unnötigerweise ein komplexes Prozedere in Gang gesetzt werden. Die Vorlage C müsste aufgeschoben werden, damit die Referendumsfrist nicht vor der Abstimmung über die Verfassungsrevision (Vorlage B) zu laufen beginnt. Bei der Ansetzung der Volksabstimmungen müsste jeweils eine zeitliche Abstimmung erfolgen, ebenso bei der Inkraftsetzung. Schliesslich müssten die Vorlagen A und B alsdann künstlich verknüpft werden, obwohl die Vorlage B nicht die Verfassungsgrundlage der Vorlage A ist.

Unklar ist schliesslich, welcher Zweck mit den drei Vorlagen verfolgt werden soll. Volksinitiativen, die gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, kommen zum einen so gut wie nie vor und führen bereits gemäss geltendem Recht dazu, dass die eidgenössischen Räte diese als ungültig erklären. Volksinitiativen, die gegen den Kerngehalt eines Grundrechts verstossen, sind ebenso rar und würden schliesslich in der Bevölkerung wohl keine Mehrheit finden. Das Vorprüfungsverfahren stellt lediglich eine nichtbindende Prüfung dar und bringt ausser zusätzlichem bürokratischem Aufwand keinen Mehrwert. Schliesslich kann mit den Vorlagen auch nicht verhindert werden, dass Volksinitiativen dem nicht-zwingenden Völkerrecht widersprechen. Die Problematik Völkerrecht-Landesrecht wird nicht

gelöst. Offenbar ist der einzige Zweck der Vorlagen, die Volksrechte weiter einzuschränken. Dies ist entschieden abzulehnen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident

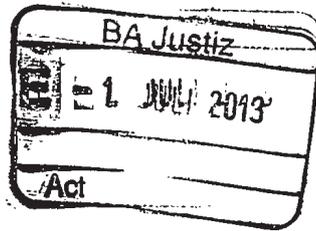
Der Generalsekretär



Toni Brunner
Nationalrat



Martin Baltisser



Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtssetzung
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 27. Juni 2013

Vernehmlassung zu den Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Geschätzte Damen und Herren

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Unterlagen in diesem Vernehmlassungsverfahren zu den Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht durch eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Bundesverfassung. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen (Variante A)

Die SP Schweiz begrüsst die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen, die darauf abzielen, im Sinne der Motionen 11.3751 und 11.3468 (Absatz 1) eine nicht bindende materielle Vorprüfung von Volksinitiativen einzuführen. Wie auch im Bericht zur Vernehmlassung ausgeführt, wird aus Sicht der SP mit einer solchen Änderung sowohl einem Dienstleistungs- als auch einem Informationsbedürfnis entsprochen. Mit der Vorprüfung kann einerseits das Initiativkomitee in einem Dialog mit den Behörden allfällige Korrekturen vornehmen, um einen Widerspruch des Initiativtextes zum Völkerrecht zu verhindern. Andererseits kommen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in den Genuss entscheidender Informationen, wenn auf den Unterschriftenbögen auf eine allfällig drohende Ungültigerklärung aufmerksam gemacht wird und damit die Unterschriftensammelnden gegenüber der Öffentlichkeit auch erklären müssen, warum sie den juristischen Rat der zuständigen Bundesbehörden ausgeschlagen haben. Entsprechend wird aus Sicht der SP das Initiativrecht als ein zentraler Bestandteil der schweizeri-

schen Demokratie mit einer solchen materiellen Vorprüfung gestärkt werden.

Die im Bericht geäußerte Befürchtung, wonach die Bundesbehörden (Bundesamt für Justiz und Direktion für Völkerrecht) von Initiativkomitees, die den Bruch des Völkerrechts bewusst in Kauf nehmen, instrumentalisiert werden könnten, teilt die SP nicht bzw. erachtet dieses Risiko als minim. Zweifel bestehen aber bezüglich der Anmerkung, wonach es „ausnahmsweise und auf ausdrückliches Ersuchen des Initiativkomitees“ denkbar sei, dass „die Prüfbehörden am Entwurf einer völkerrechtskonformen Textvariante mitwirken“. Ein solches Vorgehen erscheint aufgrund des nicht bindenden Charakters und der Möglichkeit der anschließenden völkerrechtlichen Beanstandung durch Bundesrat und/oder Parlament nicht sinnvoll. Eine allfällige Ungültigerklärung eines von der Prüfbehörde verfassten Textes würde das System der materiellen Vorprüfung nachhaltig desavouieren.

Kerngehalt der Grundrechte (Variante B)

Die SP anerkennt das auch in der Motion 11.3468 (Absatz 2) vorgebrachte Anliegen, wonach der Katalog der materiellen Gründe für die Ungültigerklärung einer Volksinitiative erweitert werden könnte. Dennoch bleiben Vorbehalte, ob auch mittels einer Aufnahme des Kerngehalts der Grundrechte in den Katalog effektiv etwas gewonnen wäre. So stimmt bereits eine Vielzahl dieser Grundrechtsgarantien mit den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes überein. Wie zurückhaltend die Bundesversammlung mit dem Instrument der Ungültigerklärung umgeht, wird dadurch belegt, dass seit der Einführung des Initiativrechts in die Bundeserfassung im Jahre 1891 erst in einem Fall eine Volksinitiative wegen Verstosses gegen die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes für ungültig erklärt wurde: Die Volksinitiative „für eine Asylpolitik“, weil durch eine Annahme das Non-Refoulement-Gebot verletzt worden wäre.

Es kommt hinzu, dass verschiedene als völkerrechtlich bedenklich eingeschätzte Volksinitiativen der jüngeren Vergangenheit, die aber nicht gegen zwingende Bestimmungen verstießen, auch nicht wegen einer Verletzung des Kerngehalts der Grundrechte der Bundesverfassung hätten für ungültig erklärt werden können. Das gilt sowohl für die drei angenommenen Initiativen zur Ausschaffung (2010), zum Bau von Minaretten (2009) und zur Verwahrung (2004) sowie zur abgelehnten Initiative für „demokratische Einbürgerungen“ (2008).

Dem im Bericht zur Vernehmlassung geäußerten Anliegen, mit der Erweiterung der materiellen Schranken die Grundwerte der schweizerischen Verfassungsordnung zu bewahren, erscheint aus Sicht der SP mit der vorgeschlagenen Verfassungs- und Gesetzesänderung nur sehr beschränkt gedient. Hier kommt hinzu, dass in Lehre und Praxis keineswegs Einigkeit darüber besteht, welche Grundrechte einen unantastbaren Kerngehalt aufweisen oder nicht. Diese Unklarheit besteht insbesondere bei den Sozialrechten.

Materielle Vorprüfung gemäss Variante B (Variante C)

Wenn auf die Unterstützung von Variante B und die Ausdehnung der materiellen Schranken von Verfassungsrevisionen auf die grundrechtlichen Kerngehalte verzichtet wird, erübrigt sich auch eine entsprechende Anpassung im Bundesgesetz über die politischen Rechte.

Zusammenfassung:

Die SP unterstützt die Vorschläge der Variante A, aber erachtet gleichzeitig die Varianten B und C als nicht zielführend und nicht opportun.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Stefan Hostettler
stv. Generalsekretär