

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