

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier

Dossier: Critères d'invalidité des initiatives populaires

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans

Citations préféré

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Critères d'invalidité des initiatives populaires, 2008 - 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 21.06.2025.

Sommaire

Gültigkeit von Volksinitiativen (Pa.lv. 07.477)	1
Landesrecht vor Völkerrecht? (Pa.lv. 09.414)	2
Zusatzbericht über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht	2
Vorstösse zur materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen	2
Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht (BRG 14.024)	3
Diskussionen um die Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative	4
Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht (Po. 13.3805)	5
Ungültigerklärung von Volksinitiativen (Mo. 14.3510)	6
Ungültigkeit von Rückwirkungsklauseln (Pa.lv. 14.471)	7
Gültigkeit von Volksinitiativen (Pa.lv. 15.477)	7
In dubio pro populo! (Mo. 19.3466)	9

Abréviations

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

DFJP	Département fédéral de justice et police
CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
ONU	Organisation des Nations unies
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères

Gültigkeit von Volksinitiativen (Pa.Iv. 07.477)

Droits populaires

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 22.11.2008
HANS HIRTER

Die SPK des Nationalrates möchte, dass **Volksinitiativen, die ganz oder teilweise im Gegensatz zu Völker- oder Menschenrechtsbestimmungen stehen** und sich deshalb nicht textgetreu umsetzen lassen, nicht mehr dem Volk zum Entscheid vorgelegt werden. Mit einer parlamentarischen Initiative beantragte sie deshalb, die Prüfungskriterien für die Gültigkeit von Volksinitiativen zu erweitern und auch das Bundesgericht in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Die SPK des Ständerats sprach sich gegen diesen Vorstoss aus.¹

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 11.03.2009
HANS HIRTER

Der Nationalrat nahm die Diskussion wieder auf über **Volksinitiativen, die ganz oder teilweise im Gegensatz zu Völker- oder Menschenrechtsbestimmungen** resp. zu in der Bundesverfassung verankerten Grundrechten stehen und sich deshalb nicht textgetreu umsetzen lassen. Er gab dabei einer parlamentarischen Initiative Vischer (gp, ZH) Folge, welche die Ungültigkeit von Initiativen verlangt, die „materiell gegen den Grundrechtsschutz oder gegen die Verfahrensgarantien des Völkerrechtes“ verstossen. Gleichzeitig überwies er auch ein Postulat seiner SPK-NR (Po. 08.3765), welche vom Bundesrat einen Bericht über den zukünftigen Umgang mit derartigen Volksinitiativen und eine allfällige verfassungsrechtlich abgestützte Ausweitung des Umfangs des „zwingenden Völkerrechtes“ fordert. Die SVP hatte beide Vorstösse erfolglos bekämpft, Minderheiten der CVP und der FDP nur die Initiative Vischer. Die in den letzten Jahren häufiger vorgekommene Konkurrenz zwischen Verfassungsbestimmungen und Volksinitiativen motivierten den Nationalrat auch, einer parlamentarischen Initiative Studer (evp, AG) aus dem Jahre 2005 für die Einführung eines Verfassungsgerichts gegen den Widerstand der SVP Folge zu geben. Als Reaktion darauf erwogen SVP-Spitzenpolitiker die Lancierung einer Volksinitiative, welche Volksinitiativen in jedem Fall, also auch bei Verletzung von zwingendem Völkerrecht, über internationales Recht stellen will.²

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 18.11.2010
MARC BÜHLMANN

Die Debatte um die **Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit internationalen Abkommen sowie dem Völker- und Menschenrecht** verstummte auch 2010 nicht. Nicht nur die Minarett-, die Ausschaffungs- und die Verwahrungsinitiative sondern auch die 2010 angekündigte, aber wieder zurückgezogene Initiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe waren Anlass für zahlreiche Vorschläge und Vorstösse. Der Bundesrat hatte im März 2010 in einem ersten Bericht (in Erfüllung der Postulate 07.3764 und 08.3765) lediglich Optionen aufgelistet, wie das Verhältnis von Völkerrecht und Volksinitiativen zu klären wäre. Gleichzeitig hatte die Regierung aber einen ausführlichen Zusatzbericht in Auftrag gegeben, der Ende 2010 allerdings noch nicht vorlag. In der Staatspolitischen Kommission des Ständerats wurden nicht nur diese Optionen diskutiert, sondern auch die vom Nationalrat 2009 überwiesene parlamentarische Initiative Vischer (gp, ZH), welche anregt, nicht nur jenen Initiativen die Gültigkeit absprechen zu können, die gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, sondern auch jenen, die Grundrechtsschutz verletzen. Die SPK-SR bevorzugt allerdings ein Vorprüfungsverfahren und steht der Ausweitung des Katalogs, der die Gründe für eine Ungültigkeitserklärung umfasst, eher skeptisch gegenüber. Bevor sie sich zur Initiative Vischer äussert, will sie aber den Zusatzbericht des Bundesrats abwarten. Auch Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf schaltete sich in die Diskussion ein und schlug vor, völkerrechtlich heikle Initiativen bei der Unterschriftensammlung mit einem Warnhinweis zu versehen. Eine Gruppe aus Menschenrechtsorganisationen und des Club Helvétique beschloss die Lancierung einer Initiative, die Bundesverfassung dahingehend zu ändern, dass Grundrecht verletzende Volksinitiativen für ungültig erklärt werden können. Weiter wurde vorgeschlagen, eine materielle Prüfung von Volksbegehren bereits vor der Unterschriftensammlung vorzunehmen. Die nationalrätliche SPK-NR hatte eine solche Prüfung empfohlen, wobei aber noch umstritten war, wer diese Prüfung vornehmen soll. Zur Diskussion standen richterliche Gremien oder aber das Parlament selbst.³

Landesrecht vor Völkerrecht? (Pa.lv. 09.414)

Droits populaires

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 28.09.2010
MARC BÜHLMANN

Während auf der einen Seite eine Debatte um die Vereinbarkeit von Initiativen und übergeordnetem Recht geführt wurde, strebte die SVP auf der anderen Seite gleich mit drei Vorstössen Regelungen an, mit denen sich die Vereinbarkeitsfrage gar nicht mehr stellen würde. In einer ersten parlamentarischen Initiative forderte die SVP-Fraktion, **jüngeren Bundesgesetzen gegenüber älteren Staatsverträgen Vorrang** einzuräumen. Bei Widersprüchen zwischen Landesrecht und Völkerrecht müsste zwingend ersteres angewendet werden. Eine zweite parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion wollte in der Verfassung festschreiben, was ‚zwingendes Völkerrecht‘ bedeutet, aufgrund dessen eine Initiative bei widersprechender Forderung ungültig würde (09.466). Die SVP schlug einen solchen Katalog gleich selber vor, der ius cogens umfasste (Verbot des Angriffskriegs, Verbot der Folter, Verbot des Völkermords und Verbot der Sklaverei) und also wesentlich weniger weit gespannt wurde, als etwa die UNO-Menschenrechtscharta. Beide parlamentarischen Initiativen hatten im Nationalrat keine Chance. Die grosse Kammer überwies allerdings ein Postulat der SVP-Fraktion, das den Bundesrat beauftragt, einen **Wechsel vom Monismus zum Dualismus** zu prüfen (09.3676). Bei einem Staatsvertrag soll jeweils abgeklärt werden, inwieweit dieser und die auf ihm basierende Rechtsprechung Vorrang gegenüber dem Landesrecht haben soll. Mit dem Prinzip des Dualismus wird anerkannt, dass Völkerrecht und Landesrecht unterschiedliche Rechtsordnungen darstellen. Neues Völkerrecht muss hier zuerst in Landesrecht umgewandelt bzw. in die Normenhierarchie eines Staates eingeordnet werden. Beim Monismus wird hingegen von einer Einheit der Rechtsordnung ausgegangen und internationale Normen ergänzend zum Landesrecht ohne vorgängige Umsetzung in dasselbe angewendet.⁴

Zusatzbericht über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht

Droits populaires

RAPPORT
DATE: 30.03.2011
MARC BÜHLMANN

Die Diskussion über die **Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit internationalen Abkommen und dem Völker- und Menschenrecht** wurde 2011 durch neue Vorschläge und Vorstösse erweitert. Der Bundesrat legte den versprochenen Zusatzbericht zum Verhältnis von Völkerrecht und Volksinitiativen vor. In einem ersten Bericht von 2010 hatte er lediglich einige Optionen zur Klärung des Verhältnisses vorgeschlagen. Der Zusatzbericht sollte eine vertiefte Diskussion liefern. Zwei Vorschläge lieferten dazu Anlass. Auf der einen Seite sollte die bisher lediglich formale Vorprüfung materiell erweitert werden: Es soll insbesondere geprüft werden, ob der Initiativtext mit dem Völkerrecht vereinbar ist oder nicht. Das Resultat dieser Vorprüfung würde auf den Unterschriftenbögen vermerkt und dem Initiativkomitee stünde es frei, die Unterschriftensammlung trotzdem vorzunehmen oder aber den Text anzupassen. Auf der anderen Seite sollte der Katalog der Gültigkeitsvoraussetzungen erweitert werden: Begehren, die verfassungsrechtliche Grundrechte verletzen, sollten neu für ungültig erklärt werden können.⁵

Vorstösse zur materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen

Droits populaires

AUTRE
DATE: 20.12.2011
MARC BÜHLMANN

Die Räte hatten derweil über Vorstösse zu befinden, die in ähnliche Richtungen zielten. Die parlamentarische Initiative Moret (fdp, VD) hätte die **Gültigkeitsprüfung** einer Initiative einer richterlichen Instanz im Sinne eines Verfassungsgerichts unterstellen wollen (Pa.lv. 09.521). Mit dem Argument, dass diese Prüfung erst nach der Sammlung der Unterschriften zur Anwendung käme, wurde der Vorstoss in der Sondersession im April vom Nationalrat verworfen. In der gleichen Debatte wurde in der grossen Kammer ein Postulat der SPK-NR (Po. 10.3885) überwiesen, das den Bundesrat beauftragte, mögliche Verfahren für eine Gültigkeitsprüfung vor der Unterschriftensammlung

aufzuzeigen. Trotz des Hinweises von Bundesrätin Sommaruga, dass der Bundesrat diesem Anliegen bereits im Zusatzbericht nachgekommen sei, wurde der Vorstoss angenommen. Im Herbst lehnte der Ständerat die parlamentarische Initiative Vischer (gp, ZH) ab, die ein Volksbegehren auch dann für ungültig erklären lassen wollte, wenn es gegen den Grundrechtsschutz und Verfahrensgarantien des Völkerrechts verstösst (z.B. Menschenrechtskonvention). Der im Vorjahr vom Nationalrat noch überwiesene Vorstoss wurde in der kleinen Kammer als zu weit gehend beurteilt (Pa.lv. 07.477). Dafür überwies der Ständerat in der gleichen Sitzung eine Motion seiner SPK-SR, mit welcher der Bundesrat beauftragt wird, auf der Basis des Zusatzberichtes eine Vorlage zu erarbeiten, in der die rechtlichen Grundlagen für die nichtbindende materielle Vorprüfung des Initiativtextes vor der Sammlung der Unterschriften erarbeitet werden (Mo. 11.3468). Die gleichlautende Motion der staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR) wurde dann in der Wintersession auch von der Volksvertretung überwiesen. Allerdings nahm die nationalrätliche Kommission auch den zweiten Punkt des Zusatzberichtes des Bundesrats auf und verlangte Vorschläge für eine Erweiterung des Katalogs der Gründe für die Ungültigkeit einer Volksinitiative (Mo. 11.3468).⁶

MOTION

DATE: 29.02.2012
MARC BÜHLMANN

Noch Ende 2011 waren zwei Motionen diskutiert worden, die auf Massnahmen zur besseren **Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten** abzielten. Auf der Basis des bundesrätlichen Zusatzberichts zum Verhältnis von Völkerrecht und Volksinitiativen verlangte die Motion der staatspolitischen Kommission des Ständerates einen Katalog von rechtlichen Grundlagen für die nichtbindende materielle Vorprüfung eines Initiativtextes vor der Sammlung der Unterschriften (11.3751). Beide Kammern hatten diesen Vorstoss angenommen, die nationalrätliche SPK verlangte aber in einer von der grossen Kammer ebenfalls 2011 noch angenommenen zweiten Motion zusätzlich Vorschläge für eine Erweiterung des Katalogs der Gründe für die Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative (z.B. ein Gebot der Beachtung der Grundrechte oder der Menschenrechtskonvention in der Verfassung). In der Frühjahrsession war dieser zweite Punkt Gegenstand recht ausführlicher Diskussionen im Ständerat über die Bedeutung der direkten Demokratie gegenüber zentraler Grund- und Menschenrechte. Schliesslich stimmte der Rat mit Stichentscheid des Präsidenten für Annahme der auch vom Bundesrat unterstützten Motion.⁷

Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht (BRG 14.024)

Droits populaires

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 18.12.2013
MARC BÜHLMANN

Um die **Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht** konkret zu verbessern, schickte der Bundesrat Mitte März 2013 in Erfüllung zweier Motionen der Staatspolitischen Kommissionen beider Räte (Mo. 11.3751 und Mo. 11.3468) verschiedene Vorschläge in die Vernehmlassung. Zwei zentrale Massnahmen sollten die Konflikte von Volksbegehren mit völkerrechtlichen Verpflichtungen vermindern: eine materielle Vorprüfung vor der Unterschriftensammlung sowie die Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe auf Grundrechte. Erstere sollte einer nicht verbindlichen Rechtskontrolle gleichkommen, wobei es dem Initiativkomitee überlassen bliebe, ob es bei einem Normkonflikt den Initiativtext ändern oder aber die Unterschriftensammlung trotzdem durchführen will. Die Initianten wären aber verpflichtet, die Stellungnahme auf die Unterschriftenbögen zu drucken. Die zweite Massnahme wollte den Katalog der Ungültigkeitsgründe ausdehnen: ein Begehren wäre somit ungültig, wenn sein Ziel die in der Bundesverfassung anerkannten grundrechtlichen Kerngehalte (und nicht nur das zwingende Völkerrecht) verletzt. Die SVP reagierte noch beim Start der Vernehmlassung und sprach von einem „Staatsstreik“. Weil die Volksrechte massiv eingeschränkt würden, drohte die Volkspartei bereits vorsorglich mit einem Referendum. Die Massnahmen stiessen jedoch auch auf Unterstützung, weil insbesondere durch das vorgängige Rechtsgutachten von Beginn weg auch für die Unterzeichner einer Initiative Klarheit über allfällige Umsetzungsschwierigkeiten hergestellt werde. Die Vernehmlassungsantworten waren gesamthaft aber ziemlich erhellend. Von den Parteien äusserte sich einzig die BDP positiv. Der Bundesrat zog deshalb Mitte Dezember seine Ideen zurück und beauftragte das EJPD zusammen mit dem EDA und der Bundeskanzlei neue Lösungsansätze zu erarbeiten.⁸

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 19.02.2014
MARC BÜHLMANN

In einem Bericht beantragte der Bundesrat die Abschreibung der beiden Motionen beider Staatspolitischen Kommissionen (SPK-NR, SPK-SR), mit denen die **Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht** gefordert worden wäre. Die Vorschläge des Bundesrates, vor der Unterschriftensammlung eine Vorprüfung vorzunehmen, die Ungültigkeitsgründe auszuweiten oder Warnhinweise auf den Unterschriftenbögen anzubringen, falls eine geplante Initiative potentiell mit dem Völkerrecht in Konflikt gerät, wurden in der Vernehmlassung derart zerzaust, dass die Regierung das Vorhaben auf Eis legen wollte. Die SPK-NR lehnte den Antrag des Bundesrates auf Abschreibung allerdings ab. Zumindest soll der Bericht zu einem Postulat der FDP abgewartet werden, mit dem das Problem der Vereinbarkeit von durch Initiativen geschaffenen Verfassungsartikeln mit dem Völkerrecht beleuchtet werden soll.⁹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 16.06.2016
MARC BÜHLMANN

Im März bzw. im Juni 2016 nahmen die beiden Kammern vom Bericht des Bundesrates Kenntnis, mit dem die beiden Motionen 11.3468 und 11.3751 beschrieben werden. Beide Anliegen hätten eine bessere **Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht** verlangt. Nach der Vernehmlassung zweier Erlassentwürfe war der Bundesrat allerdings aufgrund der sehr negativen Stellungnahmen zum Schluss gelangt, dass die Zeit für Reformen noch nicht reif sei. Die Diskussion war damit allerdings noch nicht beendet. Die SPK-NR entschied zwar laut Bericht einstimmig, dem Antrag des Bundesrates auf Abschreibung der Motionen aus formellen Gründen zuzustimmen, sie nahm aber gleichzeitig eine Analyse des Handlungsbedarfes im Bereich Gültigkeit von Volksinitiativen vor. Gleich vier parlamentarische Initiativen der SPK-SR sowie eine parlamentarische Initiative Lustenberger (cvp, LU) (14.471) lagen zum Thema vor und veranlassten die SPK-NR zur Bildung einer Subkommission, welche die Problematik ganzheitlich angehen soll. In ihrem Bericht begrüßte die SPK-SR ihrerseits das Vorgehen der Schwesterkommission in dieser Sache und empfahl, die beiden Motionen zwar abzuschreiben, deren inhaltliche Stossrichtung allerdings im weiteren Verlauf der Diskussionen weiterzuverfolgen.¹⁰

Diskussionen um die Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative

Droits populaires

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 24.12.2013
MARC BÜHLMANN

Weil in der Schweiz die Idee einer Verfassungsgerichtsbarkeit momentan politisch keine Chance hat – 2012 wurde ein entsprechendes Projekt von den Räten beerdigt – liegt der Entscheid zur Gültigkeit einer Initiative nach wie vor beim Parlament. Ungültig ist eine Initiative dann, wenn sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt, oder aber offensichtlich undurchführbar ist. Das Parlament setzt das Instrument der **Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative** allerdings nur sehr zurückhaltend ein. Seit 1891 wurden erst vier Volksbegehren für ungültig erklärt. (Diese vier Initiativen sind: „für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik“ (Verletzung der Einheit der Materie, 1995), „für eine vernünftige Asylpolitik“ (ungültig wegen Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht, 1996), „gegen Teuerung und Inflation“ (Verletzung der Einheit der Materie, 1977) und „Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben (Rüstungspause)“ (für undurchführbar erklärt, 1955)). Die unter anderem in den Medien kolportierte Zunahme von angenommenen Volksbegehren, bei denen sich die Umsetzung aufgrund von völkerrechtlichen Bestimmungen als schwierig erweist (z.B. Ausschaffungsinitiative, Verwahrungsinitiative) sowie zwei weitere konkrete Volksbegehren waren Grundlagen für ausgedehnte Diskussionen. Der erste Fall, die Initiative „Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (Ecopop)“, welche die Zuwanderung beschränken und die Entwicklungshilfe zur Förderung der freiwilligen Familienplanung verpflichten will, wurde vom Bundesrat als gültig betrachtet. Im Vorfeld war freilich spekuliert worden, dass hier die Einheit der Materie verletzt sein könnte – Entwicklungshilfe und Zuwanderungsstopp seien zwei verschiedene Dinge, bei denen die Präferenzen der Stimmbürgerschaft geteilt sein könnten. Die Regierung argumentierte aber, auch gestützt auf die bisherige grosszügige Praxis des Parlaments, dass das Ziel, die Einwohnerzahl auf die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auszurichten, mit beiden Massnahmen erfüllt werden könne und diese deshalb materiell als einheitlich zu betrachten seien. Beim zweiten Fall, der Durchsetzungsinitiative der SVP, mit welcher der Katalog für die Gründe zur Ausschaffung krimineller Ausländer festgelegt werden soll, um die Umsetzung der

Ausschaffungsinitiative zu beschleunigen, griff der Bundesrat zu einem bisher nicht gebrauchten, erst 2000 mit der neuen Bundesverfassung eingeführten Instrument, nämlich der Teilungsgültigkeit. Die Definition des zwingenden Völkerrechts im Text der Durchsetzungsinitiative sei für ungültig zu erklären und zu streichen, weil just die im Initiativtext gewählte Definition des Non-Refoulment-Prinzips (Menschen dürfen nicht in Länder ausgeschafft werden, in denen sie gefährdet sind) zu eng sei und gegen das zwingende Völkerrecht verstosse. Das Parlament wird sich 2014 über die Botschaft des Bundesrates beugen.¹¹

DÉBAT PUBLIC
DATE: 04.02.2014
MARC BÜHLMANN

Die Diskussion um die Gültigkeit der Durchsetzungs- sowie der Ecopopinitiative wurde 2014 fortgeführt. Einzelne Ständeräte – unter anderen Urs Schwaller (cvp, FR), Verena Diener (glp, ZH) oder Hans Stöckli (sp, BE) – wollten eine grundsätzliche Debatte über eine strengere Handhabung der **Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen** (Verletzung von Einheit der Form, Einheit der Materie oder zwingender Bestimmungen des Völkerrechts, oder offensichtliche Undurchführbarkeit). Der Bundesrat hatte für die Ecopop-Initiative Gültigkeit und bei der Durchsetzungsinitiative Teilungsgültigkeit beantragt. Die Kammern folgten letztlich beiden Vorschlägen, allerdings nicht ohne längere Diskussionen. Der Wunsch nach einer verbindlicheren Liste mit Kriterien zur Beurteilung von Volksinitiativen wurde Anfang Juni bei der Beratung der Erbschaftssteuerinitiative im Ständerat noch einmal laut geäußert. Die kleine Kammer wies die Botschaft für das Volksbegehren zurück an ihre Kommission, um die Frage der Gültigkeit erneut zu klären: Es wurde moniert, dass die Initiative die Einheit der Materie verletze, weil sie Erbschaften besteuern und die AHV finanzieren wolle. Zudem verlange sie eine rückwirkende Besteuerung, was gegen den Vertrauensgrundsatz verstosse. Ende September beurteilte die kleine Kammer die Initiative dann zwar als gültig, die Diskussionen im Ständerat fachten die gesellschaftliche Debatte zum Thema aber weiter an. Auf der einen Seite wurde ein 'in dubio pro populo' vertreten, das auch bisher vom Parlament angewandt worden sei. Die Volksinitiative müsse ihre Funktion als Korrektiv von unten ohne Einschränkungen wahren. Auf der anderen Seite wurde kritisiert, dass die politisch handelnde Bundesversammlung nicht der geeignete Akteur sei, um die Gültigkeit von Initiativen zu prüfen. Dies müsse von einem juristisch geschulten Gremium oder von einem Verfassungsgericht geleistet werden. Die Debatte berührte auch die Frage nach Einschränkung der so bezeichneten 'Initiativenflut'. Mit der Verschärfung oder dem Ausbau von Ungültigkeitsgründen solle radikalen Initiativen, die nur schwer umsetzbar seien, zum Vornherein die Zähne gezogen werden. Vorschläge für einen solchen Ausbau von Ungültigkeitsgründen umfassten etwa die Idee eines Verbots des Verstosses gegen die Grundwerte des demokratischen Rechtsstaates, ein Gebot der Verhältnismässigkeit oder ein Rückwirkungsverbot.¹²

Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht (Po. 13.3805)

Droits populaires

POSTULAT
DATE: 21.03.2014
MARC BÜHLMANN

Das Postulat der FDP, mit dem Grundlagen für ein **klarerer Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht** geschaffen werden sollen, wurde im Nationalrat in der Frühjahrssession stillschweigend angenommen. Es verlangt eine Prüfung der Idee eines obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter und der Idee einer Hierarchie völkerrechtlicher Normen nach demokratischer Legitimation: Verträge (und Verfassungsartikel) mit obligatorischem Referendum würden gegenüber Verträgen (bzw. Gesetzen) mit fakultativen bzw. keinem Referendum höher gewichtet. Mit dem obligatorischen Referendum würde also ein Parallelismus geschaffen und Konfliktfälle zwischen Normen des Landesrechts und des Völkerrechts könnten entsprechend der Normstufe besser gelöst werden. Der Bundesrat war bereit, den Auftrag anzunehmen, und verwies in seiner Antwort auf seine Botschaft zur Volksinitiative „Staatsverträge vors Volk“, wo er einen vom Parlament allerdings abgelehnten Gegenvorschlag unterbreitet hatte, der das obligatorische Referendum für verfassungsändernde völkerrechtliche Verträge vorgesehen hätte.¹³

Mitte Juni 2015 legte der Bundesrat seinen Bericht zum Postulat der FDP-Fraktion vor, das eine **Klärung des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht** gefordert hatte. Die Regierung anerkannte im Fazit ihres Berichtes, dass insbesondere im Verhältnis zwischen Volksinitiative und Völkerrecht eine zunehmende Problematik bestehe. Eine Hierarchisierung oder eine Vorrangregel von Landesrecht sei allerdings kaum ohne negative Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der Schweiz als verlässliche Vertragspartnerin möglich. Der Bundesrat schlug indes vor, dass jeweils vor der Verabschiedung eines Erlasses oder vor Abschluss eines Vertrages die Konsequenzen für Völker- bzw. Landesrecht eruiert werden sollten, um bereits bei der Verabschiedung Klarheit zu schaffen, ob Unvereinbarkeiten bestünden und wie diese allenfalls beseitigt werden müssten.

Zur Frage nach einem möglichen obligatorischen Referendum bei Staatsverträgen mit verfassungsmässigem Charakter ging der bundesrätliche Bericht auf das bestehende «Referendum sui generis» ein. Es gebe ja bereits ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum, das bei Verträgen Anwendung findet, mit denen die Schweiz Mitglied von supranationalen Organisationen werden soll. Dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstehen Verträge, die unbefristet und unkündbar sind. Darüber hinaus bestehe aber auch ein ungeschriebenes Verfassungsrecht: Dieses «Referendum sui generis» könne dann zur Anwendung gelangen, wenn ein Vertrag eine so grosse Bedeutung habe, dass ihm Verfassungsrang zukomme. Dies habe man sich beispielsweise beim Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen überlegt, damals aber verworfen. Falls je nach einem allfälligen Austritt ein Wiederbeitritt in die Europäische Menschenrechtskonvention nötig wäre, dann würde dieser beispielsweise einem obligatorischen Referendum unterstellt werden.¹⁴

Ungültigerklärung von Volksinitiativen (Mo. 14.3510)

Droits populaires

Im Zuge der Diskussionen um die Gültigkeit der Ecopop- und der Erbschaftssteuerinitiative reichte die Grüne Fraktion eine Motion ein, mit der sie klarere gesetzliche Grundlagen für die **Ungültigerklärung von Volksinitiativen** verlangte. Wenn Volksinitiativen an der Urne angenommen werden, die in Konflikt mit internationalem Recht oder mit der in der Bundesverfassung festgeschriebenen Verhältnismässigkeit stehen, dann sei die bisherige Praxis als zu liberal zu betrachten – so die Motionäre. Allerdings leide die Rechtssicherheit, wenn die Regeln während der parlamentarischen Debatte über die Gültigkeit von Volksinitiativen geändert würden. Aus diesem Grund müsse ein gesetzlich abgestützter, feinerer Kriterienkatalog vorgelegt werden. Ende August beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Motion. Eine Präzisierung der Gültigkeitsvoraussetzungen reiche nicht, begründete die Regierung. Die Einschränkung der Volksrechte dürfe nicht auf gesetzlicher, sondern müsse auf verfassungsrechtlicher Ebene angegangen werden. Lösungen, die in diese Richtung gingen – der Bundesrat erwähnte etwa die Diskussion zusätzlicher Schranken oder Bedingungen – seien aber zurzeit nicht mehrheitsfähig.¹⁵

Die Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage für eine Verfeinerung der Kriterien zur **Ungültigerklärung von Volksinitiativen**, die von der Grünen Fraktion Mitte 2014 per Motion gestellt und vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen worden war, wird sich in der von der GP vorgeschlagenen Form nicht verwirklichen. Der Vorstoss wurde abgeschrieben, weil er seit mehr als zwei Jahren hängig war. Das Thema Ungültigkeit von Volksinitiativen war damit freilich nicht vom Tisch, hatten doch beide Staatspolitischen Kommissionen einer parlamentarischen Initiative der SPK-SR Folge gegeben, die strengere Kriterien bei der Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen einführen will.

Ungültigkeit von Rückwirkungsklauseln (Pa.lv. 14.471)

Droits populaires

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 20.08.2015
MARC BÜHLMANN

Die Diskussion um die Kriterien, die zu einer Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen führen sollen, war in den letzten Jahren virulenter geworden. Nicht nur in den Ratsdebatten bei Beratungen zu Initiativbegehren, sondern auch in der gesellschaftlichen Debatte fanden sich zahlreiche Befürworterinnen und Befürworter eines Ausbaus der Ungültigkeitsgründe. Diese beschränken sich bisher auf die Einheit der Form, die Einheit der Materie und die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes. Zu den Befürwortern zählt auch Ruedi Lustenberger (cvp, LU), der mit einer parlamentarischen Initiative eine **Ungültigkeit von Rückwirkungsklauseln** fordert. In Initiativen gestellte Forderungen, welche rückwirkend gelten, führten zwar zu Rechtsunsicherheit, könnten aber mit der aktuellen Verfassung nicht als Grund für die Ungültigkeit einer Volksinitiative geltend gemacht werden. Diese Problematik zeige sich bspw. aktuell auch im Rahmen der Diskussion um die Erbschaftssteuerrinitiative. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-NR) sprach sich mit 9 zu 5 Stimmen für Folge geben aus. Nicht weniger als 10 Kommissionsmitglieder enthielten sich dabei der Stimme, da sie einen Bericht der ständerätlichen Schwesterkommission abwarten wollten. Dieser werde eine umfassende Prüfung der Gültigkeitsgründe von Volksinitiativen beinhalten und auf mehreren weiteren Vorstössen zu diesem Thema basieren. Die SPK-SR ihrerseits gab der Initiative Lustenberger Ende August zusammen mit vier weiteren Begehren Folge, mit denen sie Handlungsbedarf im Rahmen der Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen signalisieren wollte.¹⁶

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 15.12.2016
MARC BÜHLMANN

An ihrer Sitzung Mitte Oktober 2016 kam die SPK-NR auf ihren ursprünglich gefällten, positiven Entscheid zur **Ungültigkeit von Rückwirkungsklauseln** zurück. Zwar hatten beide Staatspolitischen Kommissionen der parlamentarischen Initiative Lustenberger (cvp, LU) 2015 noch Folge gegeben, die nationalrätliche Kommission wollte nun aber doch keinen entsprechenden Verfassungsänderungsvorschlag ausarbeiten. Mit 15 zu 8 Stimmen schlug eine Mehrheit der Kommission das Begehren deshalb zur Abschreibung vor. Mit ein Grund für den Meinungsumschwung war der Vorschlag der SPK-SR für Reformen auf Gesetzesesebene. Eine Verfassungsänderung mit lediglich diesem einen Vorschlag eines Rückwirkungsverbots sei nicht angebracht. Der Nationalrat folgte der Empfehlung seiner Kommission und schrieb die Initiative in der Wintersession 2016 ab. Die SVP, die neben der SP und der GP geschlossen für den Mehrheitsantrag votierte, begründete den Entscheid damit, dass die direkte Demokratie nicht eingeschränkt werden dürfe. Die SP und die GP wiesen darauf hin, dass das Verbot einer Rückwirkungsklausel mit einfachen sprachlichen Mitteln umgangen werden könne. Eine Initiative könnte anstelle einer Aufhebung eines früheren Beschlusses einfach die Wiederherstellung eines vorherigen Zustands fordern. Als Beispiel führte Cédric Wermuth (sp, AG) den beschlossenen Bau einer Strasse an, der zwar mit einem Rückwirkungsverbot nicht rückgängig gemacht werden dürfte. Eine Initiative könnte freilich fordern, dass in Zukunft auf einem bestimmten Streckenabschnitt keine Autos mehr fahren dürften. Die Formulierung eines allgemein gültigen Rückwirkungsverbots, das im Einzelfall nicht umgangen werden könnte, sei deshalb wahrscheinlich gar nicht möglich.¹⁷

Gültigkeit von Volksinitiativen (Pa.lv. 15.477)

Droits populaires

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 20.08.2015
MARC BÜHLMANN

Mit einem Bericht über die **Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen** mischte sich die SPK-SR in die laufende Diskussion zum Thema ein. Die in letzter Zeit sehr hart geführten Diskussionen um die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von angenommenen Volksbegehren und der damit verknüpfte Unmut in der Bevölkerung war für die SPK-SR Anlass für eine eingehende Prüfung des Reformbedarfs der Gründe für die Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen. Die Kommission schlug fünf mögliche Präzisierungen vor, von denen sie vier als parlamentarische Initiativen einreichte. Das bestehende Kriterium der "Einheit der Materie" soll erstens präziser formuliert werden (Pa.lv. 15.475). Zweitens soll die Behandlung einer Initiative, die in die Umsetzung einer

bereits angenommenen Initiative eingreifen will, erst nach der Umsetzung der ersten in Angriff genommen werden. Damit wollte die SPK-SR Durchsetzungsinitiativen – als Beispiel genannt sei die von der SVP eingereichte Initiative zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative – die Zähne ziehen (Pa.lv. 15.476). Drittens sollen Initiativkomitees die Möglichkeit erhalten, ihr Begehren formell- und materiellrechtlich prüfen zu lassen (Pa.lv. 15.477). Dieser Vorschlag entsprach einer mittlerweile vom Bundesrat zur Abschreibung empfohlenen Motion. Viertens sollen indirekte Gegenentwürfe zu Volksinitiativen zur Information in den Abstimmungserläuterung des Bundesrates publiziert werden (15.478). Fünftens soll ein Begehren dann ungültig sein, wenn es rückwirkende Bestimmungen enthält. Diese Forderung war schon früher von einer parlamentarischen Initiative Lustenberger gefordert worden (Pa.lv. 14.471), der beide SPK bereits Folge gegeben hatten.¹⁸

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 05.02.2016
MARC BÜHLMANN

In ihrer Sitzung Anfang Februar 2016 unterstrich die SPK-NR, dass sie **im Bereich der Gültigkeit von Volksinitiativen ebenfalls Handlungsbedarf** sehe. Allen vier von ihrer Schwesterkommission eingereichten parlamentarischen Vorstössen wurde deshalb Folge gegeben. Die SPK-SR soll nun also Erlasse erarbeiten, mit denen Kriterien festgelegt werden, die eine strengere Praxis bei der Prüfung der Einheit der Materie erlauben (Pa. lv. 15.475), mit denen die Behandlungsfristen für Durchsetzungsinitiativen geändert werden (Pa. lv. 15.476), die eine fakultative Vorprüfung von Initiativtexten ermöglichen (Pa. lv. 15.477) und die es ermöglichen, dass bei Abstimmungen über Volksinitiativen nicht nur direkte, sondern auch indirekte Gegenentwürfe in den bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen publiziert werden (Pa. lv. 15.478).

Der SPK-NR gingen diese Forderungen allerdings noch zu wenig weit. Die ständerätliche Kommission hatte das heisse Eisen der Frage nach der Ungültigkeit eines Volksbegehrens bei einem Verstoß gegen Grundrechte nämlich nicht angefasst. Hier wollte die Staatspolitische Kommission der grossen Kammer nachbessern. Sie beschloss mit 16 zu 9 Stimmen eine Subkommission einzusetzen und lud die SPK-SR ein, es ihr gleich zu tun, damit die Arbeiten koordiniert werden können. Eine Kommissionsminderheit bezweifelte freilich, dass man für Reformvorschläge eine politische Mehrheit finden werde. Aus formellen Gründen stimmte die SPK-NR zudem der Abschreibung zweier Motionen zum Thema zu, nachdem sie den entsprechenden Antrag des Bundesrates im Juni 2015 noch abgelehnt hatte.¹⁹

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 13.01.2017
MARC BÜHLMANN

Wohl auch vor dem Hintergrund der deutlich gesunkenen Zahl an lancierten und abstimmungsreifen Volksinitiativen und der damit verbundenen, (auch medial) deutlich geringeren Diskussionslust um die Behandlung von Volksinitiativen, kam die SPK-SR auf einen Teil ihres Beschlusses zurück und verzichtete auf zwei der vier ursprünglich lancierten parlamentarischen Initiativen zum Thema **Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen**. In ihrer Medienmitteilung verwies die Kommission zudem darauf, dass neben der zeitlichen Distanz auch ihre neue Zusammensetzung Grund für diesen Entscheid sei. Konkret wollte die Kommission mit 9 zu 4 Stimmen auf einen Vorschlag für eine strengere Prüfung der Einheit der Materie (Pa. lv. 15.475) verzichten. Es sei gar nicht möglich hier präzise Kriterien zu formulieren; der konkrete Anwendungsfall brauche immer eine spezifische Auslegung. Auch die Idee einer Neuregelung der Behandlungsfristen von Initiativen, die Bezug nehmen auf eine vorgehende Initiative, bei welcher die Verfassungsänderung aber noch nicht umgesetzt ist (Pa. lv. 15.476), wurde mit 8 zu 5 Stimmen fallen gelassen. Eine solche, gegen die Durchsetzungsinitiative der SVP gerichtete Regel sei deshalb nicht umsetzbar, weil die Definition einer so gestalteten Durchsetzungsinitiative sehr schwierig sei. Weiterverfolgen will die SPK-SR damit lediglich noch die Idee einer unverbindlichen Vorprüfung von Volksinitiativen (Pa. lv. 15.477) sowie den Vorstoss, mit dem indirekte Gegenentwürfe im Abstimmungsbüchlein erläutert werden sollen (Pa. lv. 15.478).²⁰

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 29.08.2017
MARC BÜHLMANN

Der 2015 gross angekündigte Berg zur Änderung bei den **Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen** gebär Ende August 2017 nicht mal mehr eine Maus. In ihrer Medienmitteilung Ende August 2017 kündigte die SPK-SR an, auch auf die beiden noch verbliebenen Forderungen zu verzichten. Das Angebot einer unverbindlichen formell- und materiellrechtlichen Vorprüfung von Volksbegehren sei zu wenig gewichtig, als dass hier eine Änderung des Gesetzes in Angriff genommen werden müsse. Die Forderung, dass indirekte Gegenentwürfe ins Abstimmungsbüchlein aufgenommen werden sollen (Pa.lv. 15.478), könne von der Bundeskanzlei, die für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen verantwortlich ist, ohne Gesetzesänderung

umgesetzt werden. Ein entsprechendes Schreiben sei von der SPK-SR bereits an die Bundeskanzlei geschickt worden.²¹

In dubio pro populo! (Mo. 19.3466)

Droits populaires

MOTION
DATE: 09.12.2020
MARC BÜHLMANN

Der Grundsatz «**In dubio pro populo!**» solle in die Gesetzgebung einfließen, forderte Jean-Luc Addor (svp, VS) in einer Motion. Seit einigen Jahren würden zunehmend kantonale Volksinitiativen vor allem vom Bundesgericht für ungültig erklärt. Das Problem sei, dass sich die Judikative immer mehr anmasse, selber Politik zu betreiben. Ein «Richterstaat» müsse aber verhindert werden, weshalb der Grundsatz, einen mehrdeutigen Initiativtext im Zweifelsfall so auszulegen, dass über ihn abgestimmt werden kann, im Gesetz festgeschrieben werden soll, um Ungültigerklärungen wenn möglich vermeiden zu können und damit letztlich die direkte Demokratie zu stärken. In der Ratsdebatte begründete Justizministerin Karin Keller-Sutter die ablehnende Haltung des Bundesrats. Der Grundsatz leite sich vom Verhältnismässigkeitsprinzip ab und sei also in der Rechtsprechung bereits vorgesehen. Eine explizite rechtliche Verankerung würde zudem nichts daran ändern, dass kantonale Volksinitiativen, die übergeordnetes Recht verletzen, weiterhin für ungültig erklärt werden müssten, was im Sinne der Rechtsstaatlichkeit zu begrüssen sei. Lediglich die geschlossene SVP-Fraktion und drei Mitglieder der Mitte-Fraktion unterstützten den Vorstoss, der entsprechend mit 129 zu 55 Stimmen abgelehnt wurde.²²

1) NZZ, 23.8., 16.11. und 22.11.08. Siehe dazu auch Lit. „Keller et. al. (2008). Volksinitiativen und Völkerrecht: die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung“

2) AB NR, 2009, S. 290 ff. (Postulat und pa. Iv. Vischer) und 689 ff. (pa. Iv. Studer); SoZ, 13.12.09; BaZ und Bz, 14.12.09.

3) BBl., 2010, S. 2263 ff.; NZZ, 19.4. und 21.4.10; zum Vorschlag Widmer-Schlumpf: Presse vom 28.4.10; Initiative: Presse vom 31.5. und 11.10.10; Bericht der SPK-NR vom 18.11.10.

4) Pa. Iv (09.414): AB NR, 2010, S. 1226 ff.; Pa. Iv. (09.466): AB NR, 2010, S. 1544 ff.; Postulat: AB NR, 2009, S. 1804 und AB NR, 2010, S. 88.

5) BBl., 2011, S. 3613 ff.

6) Pa.Iv. Moret 09.521 und Po. SPK-NR 10.3885: AB NR, 2011, S. 696 ff.; Pa.Iv. Vischer 07.477: AB SR, 2011, S. 849 ff.; Mo. SPK-SR 11.3751: AB SR, 2011, S. 849 ff.; AB NR, 2011, S. 2166 ff.; Mo. SPK-NR 11.3468: AB NR, 2011, S. 2166 ff.; NLZ, 3.1.11; Presse vom 1.4., 14.4., 20.5. und 21.12.11; WW, 20.4.11.

7) Mo. 11.3468: AB SR, 2012, S. 44 ff.; NZZ, 24.2.12; Presse vom 1.3.12; Lit. „Christmann (2012). Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat.“

8) Medienmitteilung BR vom 15.3. und 13.12.13; NZZ, 19.1.13; Presse vom 16.3.13; NZZ, 28.3., 4.4., 23.4. und 30.3.13; TZ, 27.6.13; BaZ und NZZ, 1.7.13; NZZ, 4.12. und 5.12.13; Lib., 14.12.13; NZZ, 15.12.13.

9) BRG 14.024; Bericht BR_20140219; Point de presse SPK-N vom 12.8.14

10) Bericht SPK-NR vom 5.2.16; Bericht SPK-SR vom 4.4.16

11) Ecopop: Medienmitteilung BR vom 23.10.13; NZZ, 30.5.13; Durchsetzungsinitiative: BBl, 2013, 9459 (Botschaft BR); Medienmitteilung BR vom 20.11.13; NZZ, 19.11.13; Presse vom 21.11.13; So-Bli, 24.12.13; NZZ, 6.12.13.

12) SGT, 4.2., 7.2.14; LT, SGT, 4.6.14; SGT, 6.6.14; WW, 18.6.14; NZZ, 25.6.14; So-Bli, 6.7.14; BZ, 8.7.14; WW, 9.7.14; BZ, 5.8.14; LT, 25.9.14; SO, 5.10.14; TG, 6.10.14; NZZ, 5.12.14

13) AB NR, 2014, S. 540; Po. 13.3805

14) Bericht des Bundesrats vom 12.6.15

15) Mo. 14.3510

16) Medienmitteilung SPK-N vom 26.3.2015; BaZ, 21.1., 22.1.15; LZ, 1.5.15; NZZ, 16.5.15

17) AB NR, 2016, S. 2274 ff.; Medienmitteilung SPK-N vom 21.10.2016; AZ, 15.12.16

18) Bericht SPK-S vom 20.8.2015; AZ, BZ, LT, NZZ, TA, 21.8.15; BaZ, NZZ, TA, 22.8.15

19) Medienmitteilung SPK-N vom 5.2.2016

20) Medienmitteilung SPK-S vom 13.1.2017

21) Medienmitteilung SPK-SR vom 29.8.2017; TA, 30.8.17; WW, 7.9.17

22) AB NR, 2020, S. 2434