

des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927 löscht das Bundesamt ...

Ch. 9

Proposition de la commission

Art. 16 al. 4

... ou est expulsée au sens de l'article 66a ou 66abis du Code pénal ou 49a ou 49abis du Code pénal militaire du 13 juin 1927, l'office efface ...

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 13.056/588)

Für Annahme des Entwurfes ... 28 Stimmen

Dagegen ... 3 Stimmen

(9 Enthaltungen)

10.300

**Standesinitiative Tessin.
Strafgesetzbuch.
Wiedereinführung
des Landesverweises**

**Initiative cantonale Tessin.
Réintroduction
dans le Code pénal
de l'expulsion du territoire suisse**

Vorprüfung – Examen préalable

Ständerat/Conseil des Etats 07.06.11 (Sistierung – Suspension)

Nationalrat/Conseil national 30.09.11 (Sistierung – Suspension)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Vorprüfung – Examen préalable)

12.3097

**Motion Gmür Alois.
Straftatbestand
der Zwangsheirat
als Ausschaffungsgrund**

**Motion Gmür Alois.
Intégrer le mariage forcé
à la liste des faits constitutifs
d'infractions
conduisant à l'expulsion**

Nationalrat/Conseil national 11.03.14

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14

Le président (Hêche Claude, président): Vous avez reçu deux rapports écrits de la commission. La commission propose de ne pas donner suite à l'initiative 10.300 et de rejeter la motion 12.3097.

Engler Stefan (CE, GR), für die Kommission: Man kann die beiden Geschäfte 10.300 und 12.3097 zusammennehmen. Beide Anliegen, sowohl jenes der Standesinitiative des Kantons Tessin als auch jenes der Motion Gmür, werden durch die Umsetzungsgesetzgebung zur Ausschaffungs-Initiative erfüllt. Insofern besteht bezüglich der Wiedereinführung des nichtobligatorischen Landesverweises gemäss der Standesinitiative kein Handlungsbedarf mehr. Auch der Straftatbestand der Zwangsheirat – siehe Motion Gmür – wurde in den Deliktskatalog bezüglich der Ausschaffungsgründe aufgenommen.

Ich kann Ihnen deshalb namens der Kommission beantragen, der Standesinitiative keine Folge zu geben und die Motion abzulehnen.

10.300

Der Initiative wird keine Folge gegeben

Il n'est pas donné suite à l'initiative

12.3097

Abgelehnt – Rejeté

13.091

**Zur Durchsetzung der Ausschaffung
krimineller Ausländer
(Durchsetzungs-Initiative).
Volksinitiative**

**Pour le renvoi effectif
des étrangers criminels
(Initiative de mise en oeuvre).
Initiative populaire**

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 20.11.13 (BBI 2013 9459)

Message du Conseil fédéral 20.11.13 (FF 2013 8493)

Nationalrat/Conseil national 20.03.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.14 (Fortsetzung – Suite)

Niederberger Paul (CE, NW), für die Kommission: In der Staatspolitischen Kommission haben wir die soeben behandelten Geschäfte und die Durchsetzungs-Initiative als zusammenhängende Vorlagen beraten. Bei der vorigen Eintretensdebatte haben wir festgestellt, dass des Öfteren auf die Durchsetzungs-Initiative Bezug genommen wurde. Die Durchsetzungs-Initiative wurde am 28. Dezember 2012 mit 155 788 gültigen Stimmen eingereicht. Sie hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Sie ersehen aus der Botschaft des Bundesrates, dass der Initiativtext drei Seiten umfasst. Die Durchsetzungs-Initiative wurde der Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer» nachgeschoben. Die Ausschaffungs-Initiative wurde am 28. November 2010 von Volk und Ständen angenommen. Ein direkter Gegenentwurf wurde abgelehnt. Gemäss der Übergangsbestimmung in Artikel 197 Ziffer 8 der Bundesverfassung hat der Gesetzgeber innert fünf Jahren, das heisst bis zum 28. November 2015, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Der Nationalrat hat die entsprechenden Gesetzesbestimmungen über die Ausschaffung krimineller Ausländer als Erstrat bereits behandelt.

Die Durchsetzungs-Initiative wurde mit dem Argument lanciert, die Behörden in Bern würden die Durchsetzung der Ausschaffungs-Initiative verweigern; das war an und für sich der Grund für diese Initiative. Sie geht weiter als die Ausschaffungs-Initiative: Sie sieht eine zwingende Ausweisung von straffällig gewordenen ausländischen Personen vor. Die Gerichtspraxis würde also verschärft, dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit könnte kaum mehr Rechnung getragen werden, und die Verpflichtungen, die sich aus dem nicht-zwingenden Völkerrecht ergeben, könnten überhaupt nicht mehr berücksichtigt werden.

Aufgabe der vorberatenden Kommission war es erstens, die Abklärung betreffend Gültigkeit, Teilungsgültigkeit oder Ungültigkeit zu treffen, und zweitens, eine Empfehlung für den Bundesbeschluss zu beantragen.

Zur Abklärung der Gültigkeit hörte die Kommission am 10. April 2014 vier Staatsrechtsprofessoren an. Konkret

wurde ihnen die Frage gestellt: Wie beurteilen Sie den Vorschlag des Bundesrates, die Durchsetzungs-Initiative für nur teilweise gültig zu erklären? Es mag kaum erstaunen, dass sich die Experten nicht einig waren. Allerdings waren sie sich darin einig, dass es keine politische, sondern eine rechtliche Frage ist, die das Parlament beantworten muss. An der Sitzung vom 10. April 2014 wurden auch verschiedene Aufträge an die Verwaltung erteilt, insbesondere an das Bundesamt für Justiz. Unter anderem sollte die Frage der Ungültigkeit beziehungsweise Teilungsgültigkeit noch einmal aufgenommen und dokumentiert werden.

An der Sitzung vom 20. Mai 2014 haben wir das Arbeitspapier des Bundesamtes für Justiz beraten, welches das Datum vom 12. Mai 2014 trägt. In diesem Papier wird zu kritischen Äusserungen in Aufsätzen und Medienbeiträgen zum Antrag des Bundesrates auf eine Teilungsgültigerklärung der Durchsetzungs-Initiative Stellung genommen. Kritisch zu einer Teilungsgültigerklärung äusserten sich auch Professor Andreas Glaser in einem Beitrag im «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht» sowie Professor Giovanni Biaggini. Das Bundesamt für Justiz beurteilte die Einwände der beiden Professoren und kam zum Schluss, dass sie nicht stichhaltig seien. Weiter verfügte die Kommission über Walter Kälin und Stefan Schlegels Studie «Schweizer Recht bricht Völkerrecht?» vom April 2014. Wir haben uns mit dem Thema Gültigkeit der Durchsetzungs-Initiative also sehr intensiv auseinandergesetzt und genügend Materialien dazu erhalten.

An der Sitzung vom 23. und 24. Juni 2014 verabschiedete die SPK das Geschäft zuhnden des Rates. Insgesamt hatte sie sich an drei Sitzungen damit beschäftigt.

Die Durchsetzungs-Initiative hat einen engen Bezug zur Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative. Wenn sie zur Volksabstimmung kommt, wird die Ausschaffungs-Initiative bereits umgesetzt sein.

Ich komme zum Inhalt der Durchsetzungs-Initiative. Sie verlangt einen Automatismus für Ausschaffungen. Die Gerichte müssen Ausschaffungen unabhängig von der Höhe der im Einzelfall ausgesprochenen Strafe anordnen. Selbst eine geringfügige Strafe kann zur Ausschaffung führen – wir haben vorhin in der Debatte auch entsprechende Beispiele von Bundesrätin Simonetta Sommaruga gehört. Völkerrechtliche Vorgaben, die nicht zum zwingenden Völkerrecht gehören, dürfen nicht in den Entscheid einbezogen werden. Eine Ausschaffung müsste jeweils unverzüglich vollzogen werden. Ein Aufschub käme nur dann infrage, wenn eine Ausschaffung gegen das Non-Refoulement-Prinzip verstossen würde. Die Initiative will auch die Beschwerdemöglichkeiten und damit den Rechtsschutz massiv einschränken.

Die Initiative widerspricht mit dem strikten Ausweisungsautomatismus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Dieses aber ist eine tragende Säule in unserer Verfassung. Es gilt sowohl für die rechtsanwendenden Behörden wie auch für die rechtsetzenden Behörden. Die Initiative enthält auch Elemente, die im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) stehen.

Die Durchsetzungs-Initiative geht über den Wortlaut der Ausschaffungs-Initiative hinaus; das haben wir vorhin in der Eintretensdebatte auch mitbekommen. Bei der Ausschaffungs-Initiative sprach man von «schweren Delikten», Bagatellfälle waren nicht gemeint. Der erste Deliktskatalog der Durchsetzungs-Initiative verlangt Folgendes: Wenn jemand aufgrund eines dieser Delikte verurteilt wird, erfolgt eine automatische, zwangsweise Ausweisung.

Beim zweiten Deliktskatalog der Durchsetzungs-Initiative handelt es sich nicht nur um Verbrechen, sondern auch um Vergehen, also weniger schwere Delikte. Das bedeutet, dass es automatisch zu einer Ausweisung führt, wenn jemand aufgrund eines entsprechenden Delikts verurteilt wird und dabei bereits vorbestraft ist.

Im zweiten Katalog sind auch Antragsdelikte enthalten. Die Strafverfolgung ist also abhängig davon, ob jemand einen Antrag darauf gestellt hat. Auch diesbezüglich hat sich die Frau Bundesrätin ganz klar geäussert. Das heisst also mit

anderen Worten, dass jemand entweder Glück oder eben Pech hat; Willkür spielt da wohl sicher mit.

Nun zur Frage der Gültigkeit, Ungültigkeit oder Teilungsgültigkeit: Die Durchsetzungs-Initiative verlangt, dass die Bestimmungen über die Landesverweisung dem Völkerrecht vorgehen, ausser es handle sich um zwingendes Völkerrecht. Die Initiative definiert aber, was unter dem zwingenden Völkerrecht zu verstehen ist. Diese Definition ist enger als die völkerrechtliche Definition der Staatengemeinschaft. Wie bereits erwähnt, berücksichtigt die Initiative Artikel 25 der Bundesverfassung, welcher das Non-Refoulement-Gebot enthält.

Es gibt aber weitere Elemente, die zum zwingenden Völkerrecht gehören. Zu erwähnen sind die Garantien der EMRK und des Uno-Paktes II oder das humanitäre Kriegsvölkerrecht. Diese Rechtsnormen binden alle Staaten, also auch die Schweiz. Die Schweiz kann zwingendes Völkerrecht nicht einfach umdefinieren. Die Bundesverfassung verpflichtet die Bundesversammlung, eine Initiative oder einen Teil davon für ungültig zu erklären, wenn sie Bestimmungen des zwingenden Völkerrechtes verletzt. Wir haben also – ich habe es bereits erwähnt – rechtlich und nicht politisch zu entscheiden. Der Bundesrat beantragt eine Teilungsgültigkeit der Initiative. Der Teil mit der Definition des zwingenden Völkerrechtes ist für ungültig zu erklären. Der Rest der Initiative ist jedoch für gültig zu erklären, weil sie die Voraussetzungen, nämlich die Einheit der Form und die Einheit der Materie, erfüllt. Der Nationalrat ist diesbezüglich der Empfehlung des Bundesrat gefolgt.

In der Kommission hatten wir den Antrag des Bundesrates auf Teilungsgültigkeit vorliegen. Wir hatten aber auch einen Antrag auf Ungültigkeit sowie einen Antrag auf Gültigkeit vorliegen. Der Antrag auf Ungültigkeit wird damit begründet, dass die Initiative einer Gesetzesinitiative gleichkomme. Ich erwähne hierbei keine weiteren Argumente; Kollege Cramer wird dann den Antrag seiner Minderheit begründen. Die Argumente auf Gültigkeit, die in der Kommission vorgebracht wurden, erläutere ich nicht, weil dieser Antrag ja nicht von einer Minderheit übernommen wurde.

Im Nationalrat lagen diese drei Anträge ebenfalls vor. Der Nationalrat hat wie folgt Beschluss gefasst: Er hat die Ungültigerklärung mit 67 zu 52 Stimmen bei 62 Enthaltungen abgelehnt, die Gültigerklärung mit 110 zu 51 Stimmen bei 20 Enthaltungen abgelehnt und die Teilungsgültigerklärung mit 131 zu 51 Stimmen angenommen.

Ihre Kommission hat bei der Abstimmung zuerst die Gültigkeit und die Ungültigkeit einander gegenübergestellt. Sie hat sich mit 8 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung für Ungültigkeit ausgesprochen. In der Gegenüberstellung von Ungültigkeit und Teilungsgültigkeit obsiegte die Teilungsgültigkeit mit 7 zu 6 Stimmen. Sie sehen, es war also eine sehr knappe Entscheidung. Ihre Kommission ist im Weiteren dem Entwurf des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates gefolgt, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, und zwar mit 11 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Ich ersuche Sie mit der Mehrheit, für die Teilungsgültigkeit zu stimmen und die Initiative abzulehnen.

Im Weiteren beantrage ich Ihnen im Namen der SPK-SR, die Schlussabstimmung aufzuschieben, bis Klarheit besteht, ob gegen die Vorlage zur Ausschaffung krimineller Ausländer das Referendum ergriffen wird. Wir haben ja vorhin entschieden, dass wir keine Verknüpfung mit der Durchsetzungs-Initiative vornehmen, das heisst, wir wollen abwarten, bis die Vorlage, die wir in der ersten Lesung verabschiedet haben, vollständig beraten ist und bis wir wissen, ob gegen diese Vorlage das Referendum ergriffen wird oder nicht. Das ist eine konsequente Haltung und ein systematisch richtiges Vorgehen.

Noch einmal: Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Ich bin mir jetzt von den Voten her nicht so ganz sicher, was zur Eintretensdebatte und was nachher dann im Rahmen der Detailberatung zur Diskussion der Anträge der Minderheit gehört. Ich würde mich gerne zur Ungültigerklärung artikulieren.

Le président (Hêche Claude, président): Même si l'entrée en matière est acquise de plein droit, cela n'empêche pas que l'un ou l'une d'entre vous puisse s'exprimer lors du débat général. Madame la conseillère fédérale, souhaitez-vous vous exprimer dans le débat général ou sur la proposition de la majorité et la proposition de la minorité?

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich werde mich bei den einzelnen Minderheitsanträgen äussern, ich glaube, das ergibt eine bessere Struktur.

Entreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungs-Initiative)»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour le renvoi effectif des étrangers criminels (Initiative de mise en oeuvre)»

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Cramer, Diener Lenz, Egerszegi-Obrist, Lombardi, Rechsteiner Paul, Stöckli)

Abs. 1

... (Durchsetzungs-Initiative)» ist ungültig.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Sie lautet: ...

...

Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Ziff. IV

... gehen dem nichtzwingenden Völkerrecht vor. Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskriegs, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen.

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Cramer, Diener Lenz, Egerszegi-Obrist, Lombardi, Rechsteiner Paul, Stöckli)

Al. 1

... (initiative de mise en oeuvre)» est déclarée non valable.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Elle a la teneur suivante: ...

...

Art. 197 ch. 9 al. 1 ch. IV

... qui ne sont pas impératives. Par normes impératives du droit international, s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un Etat où elle risque d'être torturée ou tuée.

Cramer Robert (G, GE): Ce que nous devons faire aujourd'hui, c'est éviter de répéter l'erreur commise le 18 mars 2010, lorsque la majorité des membres de notre conseil, suite aux recommandations du Conseil fédéral, a décidé de déclarer valide l'initiative pour le renvoi des étrangers criminels. Nous savions déjà à l'époque, en 2010, parce que le message du Conseil fédéral nous l'avait dit, que cette initiative se heurterait à de grandes difficultés d'application. Nous savions que cette initiative, de par l'automatisme dont elle se prévaut, était contraire à l'Accord sur la libre circulation des personnes. Nous savions que cette initiative était incompatible avec les articles 8 à 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Nous savions que cette initiative était contraire à la Convention relative aux droits de l'enfant. Nous savions que cette initiative violait un certain nombre de dispositions du droit international et qu'elle serait donc extrêmement difficile à appliquer.

Malgré cela, la majorité des membres de notre conseil a décidé de ne pas déclarer l'initiative totalement ou partiellement irrecevable et de la laisser être soumise à la votation populaire, en espérant que le contre-projet trouverait grâce aux yeux de la population. Tel n'a pas été le cas, et nous devons aujourd'hui mettre en oeuvre une initiative dont on aurait pu prévoir d'emblée qu'elle serait pratiquement inapplicable. Qu'avons-nous fait dès lors? Nous avons instauré cette clause de rigueur qui vient d'être adoptée ici. Mais cette clause de rigueur que nous introduisons dans la législation n'est qu'un moindre mal. Elle aura pour effet, dans un certain nombre de cas, de permettre aux tribunaux d'appliquer le principe de proportionnalité, mais ce ne sera pas systématiquement le cas. Il y aura bon nombre de cas dans lesquels, malgré cette clause de rigueur, les tribunaux seront conduits à prononcer des décisions de renvoi, décisions qui seront ensuite sanctionnées par des juridictions supérieures comme la Cour européenne des droits de l'homme. D'ores et déjà, notre attention est attirée sur les difficultés d'application de la législation. Nous avons reçu des courriers à cet égard notamment du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Le Tribunal fédéral a fait évoluer sa jurisprudence, en disant que, quelle que soit la situation, le principe de proportionnalité devait s'appliquer. En d'autres termes, malgré la clause de rigueur qui vient d'être adoptée, nous sommes dans une situation délicate.

La situation deviendrait inextricable si l'on soumettait à la votation populaire l'initiative «pour le renvoi effectif des étrangers criminels» et qu'elle venait à être adoptée. En effet, l'initiative que nous avons sous les yeux ne prévoit pas de clause de rigueur, mais un système d'automatisme du renvoi, dont nous savons déjà aujourd'hui qu'il est impraticable. Toutes celles et tous ceux dans cette assemblée qui ont voté, à une large majorité, en faveur de la clause de rigueur devraient dire que l'initiative n'est pas valable, ni recevable, simplement parce qu'elle est inapplicable.

Je pense que nous ne faisons pas notre travail de législateur, que nous ne répondons pas aux exigences de la Constitution, qui prévoit que nous nous prononçons sur la validité des initiatives, si nous acceptons de soumettre en votation populaire des initiatives dont nous savons d'emblée qu'elles ne seront pas appliquées. C'est une façon de se moquer, et des droits populaires, et de la population. Je pense que nous ne devons pas prêter main-forte à ce véritable détournement de nos institutions démocratiques.

Hormis cette réflexion sur l'applicabilité de l'initiative, je souhaiterais vous faire part d'une autre réflexion. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec Monsieur Comte lorsqu'il dit que toutes les dispositions de la Constitution se valent. Nous sommes souvent d'accord. Or, sur ce point, je dois avouer que nos opinions divergent fortement. Non, toutes les dispositions de la Constitution fédérale ne se valent pas! La Constitution a une systématique; les dispositions générales, au nombre de six, portent sur des éléments fondamentaux. L'article 1 de la Constitution fédérale indique ce qu'est la Confédération suisse. Il énumère les cantons suisses et indique que tous ces cantons forment la Confédération suisse. Je ne pense pas que cette disposition équivaille aux autres:

c'est une disposition d'une importance toute particulière puisque l'abroger reviendrait à nier l'existence même de notre Etat.

L'article 2 indique que la Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple, et qu'elle assure l'indépendance et la sécurité du pays.

Les articles 3 et 4 disent ce qu'il en est de la souveraineté cantonale et des langues nationales.

L'article 5 a pour titre «Principes de l'activité de l'Etat régi par le droit». L'alinéa 1 indique que «le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat» – je répète: la limite de l'activité de l'Etat. L'alinéa 2 indique que «l'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé». Cette disposition n'est pas une disposition comme les autres, mais constitue la clé de voûte de tout notre système. Elle garantit l'égalité des citoyens devant la loi. Elle est issue de la Révolution française et prémunit chacun d'entre nous contre l'arbitraire de l'Etat en faisant la différence entre un Etat fondé sur l'arbitraire, un Etat fondé sur la force et un Etat fondé sur le droit. C'est cette disposition qui protège les relations des uns avec les autres et qui fait que nous ne sommes pas soumis à la loi du plus fort. C'est cette disposition qui protège notre liberté individuelle et notre liberté économique. C'est également cette disposition qui protège notre propriété. C'est cette disposition qui indique que notre pays, notre Etat, notre patrie est un Etat qui est régi par le droit, dans lequel chaque citoyen sait quels sont ses droits et ses devoirs. Ainsi, le citoyen sait aussi que, lorsque l'Etat intervient, ce dernier le traitera de façon prévisible et en appliquant le principe de la proportionnalité.

Je ne pense pas que l'on puisse remettre en cause une disposition aussi fondamentale au détour d'une initiative populaire qui propose le renvoi des étrangers criminels ou je ne sais quoi d'autre de ce genre. On ne peut, au détour d'un texte, remettre en cause une disposition aussi fondamentale que cette dernière ou que la disposition indiquant qu'il existe une Confédération suisse. Je suis navré, il y a une distinction à opérer entre les différentes dispositions qui figurent dans notre Constitution.

Je relève aussi que ces considérations, issues d'une réflexion sur les valeurs sur lesquelles repose notre système, sont appuyées par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Celui-ci, dans un arrêt récent, a indiqué que le principe de proportionnalité s'appliquait dans tous les cas lorsqu'on parle d'expulsion. Je relève également – et je remercie Monsieur Niederberger d'avoir cité à ce sujet plusieurs extraits des auditions qui ont été menées – que la doctrine est en train d'évoluer, considérant que le principe de proportionnalité fait partie d'un noyau de principes que l'on ne saurait ainsi remettre en question.

En d'autres termes, je vous demande de ne pas réitérer l'erreur commise en mars 2010, à savoir d'éviter de soumettre à la votation populaire un texte qui sera inapplicable, qui sera source de malentendus et de frustration, qui est contraire aux valeurs fondamentales de notre Etat. Nous avons pu entendre le 9 décembre dernier une conférence très intéressante sur la Cour européenne des droits de l'homme et, alors que les droits humains sont à l'honneur durant cette session, il appartient à notre chambre de savoir se montrer courageuse pour défendre les valeurs sur lesquelles repose notre Etat.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Wie Sie der Fahne entnehmen können, gehöre ich auch zu dieser Minderheit, die Ihnen beantragt, die Durchsetzungs-Initiative als ungültig zu erklären. Volksinitiativen sind ein Ventil bei politischer Unzufriedenheit, sie sind ein kostbares Gut unserer direkten Demokratie, und dem gilt es Sorge zu tragen. Wir haben heute schon bei der Beratung der Gesetzgebung zur Ausschaffungs-Initiative den korrekten, von der Demokratie gewählten Ablauf aufgezeigt, der sich ergibt, wenn eine Volksinitiative von Volk und Ständen angenommen wurde. Dann kommt zuerst die Exekutive an die Reihe: Der Bundesrat macht einen Gesetzesvorschlag, und dazu – wir haben es heute von unserer Bundesrätin gehört – gehört auch eine Vernehmlassung. Da-

nach sind wir als Bundesversammlung, bekanntlich die Legislative, mit unseren zwei Kammern zuständig. Sobald die Gesetzgebung abgeschlossen ist, hat die Bevölkerung die Möglichkeit, ein Referendum zu ergreifen, wenn sie mit der Umsetzung eines Verfassungsartikels nicht einverstanden ist; das letzte Wort bleibt also wieder bei der Bevölkerung. Das ist unsere Gewaltenteilung, und das ist ein Grundpfeiler unserer direkten Demokratie.

Warum mache ich diese Vorbemerkung? Die Durchsetzungs-Initiative durchbricht nach meiner Optik diese Gewaltentrennungsabläufe. Wir haben es vor zwei Stunden noch diskutiert, wie der Nationalrat in seiner Haltung durch den Druck dieser Durchsetzungs-Initiative eingebrochen ist und eine Gesetzgebung gemacht hat, die gar nicht im Ablauf der Ausschaffungs-Initiative stand, sondern im Ablauf der Durchsetzungs-Initiative. Damit wurde mit dieser Durchsetzungs-Initiative markant in die vorgesehenen demokratischen Abläufe eingegriffen. Wollen wir das politisch einfach so akzeptieren? Wollen wir das durchwinken, wie wir in den letzten Jahren sehr viele Initiativen durchgewunken haben, immer mit der Begründung: «Im Zweifelsfall für dieses Instrument; die Bevölkerung wird das dann schon irgendwie richten; wir werden dann inhaltlich in die Argumentation einsteigen»?

Ich bin der Meinung, dass heute der Zeitpunkt gekommen ist, von dieser bisherigen Praxis Abschied zu nehmen. Zudem enthält die vorliegende Initiative politische Diskussionspunkte, die wir nicht einfach negieren sollten.

Zuerst einmal zur Form dieser Initiative: Diese Initiative trägt in weiten Teilen die Züge einer Gesetzesinitiative, und zwar mit direkt anwendbarem Recht. Kollege Föhn hat dies vor drei Stunden bestätigt. Er hat gesagt: Die Durchsetzungs-Initiative ist eigentlich eine Gesetzesinitiative. Das hat er selber bestätigt. Da selbst die Initianten eingestehen, dass sie eigentlich die Form einer Gesetzesinitiative gewählt haben, und da wir für eine Ungültigerklärung auch die Form einer Initiative herbeiziehen können, muss ich Folgendes sagen: Wenn wir das vorliegende Geschäft durchwinken, dann werden in der Zukunft schleichend weitere Initiativen formuliert, die direkt anwendbar sind und inhaltlich der Gesetzesinitiative entsprechen, obwohl wir politisch immer mit einer Mehrheit die Gesetzesinitiative abgelehnt haben. Ich bin nicht dazu bereit, so etwas einfach durchzuwinken! Ich finde, darüber müssen wir uns Gedanken machen. Ich habe mir die Gedanken gemacht, und ich muss sagen, dass ich nicht bereit bin, solche Initiativen weiterhin zu unterstützen.

Dann kommt die inhaltliche Seite, die wir beim vorhergehenden Geschäft ebenfalls schon andiskutiert haben: Da kommt eine Durchsetzungs-Initiative, greift in die geordneten direktdemokratischen Abläufe ein und fordert wesentlich mehr als die ursprüngliche Initiative, die von Volk und Ständen angenommen wurde. Statt 1500 direktbetroffene Menschen, die zusätzlich aus unserem Land ausgeschafft werden müssen, können es plötzlich bis zu 18 000 sein. Es ist also eine massive Verschärfung. Wollen wir das? Wollen wir, dass zahlungskräftige Kreise nach Annahme einer Initiative, die im Vergleich zum vorliegenden Geschäft geradezu massvoll war, mit dem Hammer eins obendrauf geben, dass der Inhalt der Initiative verändert wird und dann noch behauptet wird, das wäre eigentlich sowieso das Anliegen der ersten Initiative gewesen? Das ist eine totale Veränderung unseres bisherigen Ablaufs bei Volksinitiativen.

Wir haben als Parlament das Vertrauen der Bevölkerung, dass wir entscheiden, ob eine Initiative gültig ist oder nicht. Das ist nicht nur eine juristische Überlegung. Wenn es nur eine juristische Überlegung wäre, hätte man diese Kompetenz dem Bundesgericht geben können. Wir sind ein politisches Gremium. Ein politisches Gremium hat sehr wohl einen politischen Ermessensspielraum. Die Auslegung der Gültigkeitsfrage muss zwingend heute diskutiert werden. Es kann ja nicht sein, dass der Einsatz des Initiativinstrumentes eine politische Dynamik erfährt, wie wir das jetzt eben erleben, die Gültigkeitsfrage hingegen völlig statisch anhand der drei Kriterien in der Verfassung – Form, Inhalt und zwingendes Völkerrecht – beurteilt wird. Das wäre, wie wenn Sie, ob-

wohl Sie zwei Beine haben, immer nur mit dem rechten Bein marschieren und das linke Bein stehen lassen würden. So fallen Sie früher oder später um. Wenn die Initiativen inhaltlich solche Veränderungen erfahren, müssen wir in Bezug auf unsere bisherige Praxis betreffend Gültigerklärung oder eben auch Ungültigerklärung ebenfalls in Bewegung kommen.

Generell noch zwei Punkte zum Inhalt der vorliegenden Initiative: Ein wichtiger Teil der Initiative verlangt, dass das zwingende Völkerrecht einseitig durch die Schweiz in der Form einer neuen Verfassungsbestimmung definiert wird. Dieser Verfassungstext ist unvollständig. Das heisst, diese Initiative postuliert, dass wir als Schweizerinnen und Schweizer hier selber bestimmen, was zwingendes Völkerrecht ist und was nicht, und dies in einer unvollständigen Form. Der Bundesrat, der Nationalrat und auch die klare Mehrheit der SPK-SR haben dies abgelehnt und darum dann auch bestimmt, dass die Initiative wegen dieses Punktes teilweise ungültig sei. Dieser Punkt soll der Bevölkerung nicht vorgelegt werden.

Aber ich gehe in meinen Überlegungen weiter. Ich bin der Auffassung, dass der Kerngehalt unserer Grundrechte eine materielle Schranke für die Abänderbarkeit der Bundesverfassung bildet. Ich denke da insbesondere an das Verhältnismässigkeitsprinzip in Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung. Aus meiner Optik verstösst die Initiative gegen fundamentale Grundsätze unseres Rechtsstaates, die bisher Gültigkeit hatten. Der vorgesehene Ausschaffungsautomatismus verletzt das Verhältnismässigkeitsprinzip, da der Richter den Besonderheiten eines Einzelfalls nicht mehr Rechnung tragen kann, und das schon bei Strafen von dreissig Tagessätzen oder kleineren Vergehen.

Interessant in diesem Zusammenhang sind auch die Überlegungen der Professoren Künzli und Kälin zu der Frage, ob das Verhältnismässigkeitsprinzip als Bestandteil des zwingenden Völkerrechts angesehen werden muss. Sie kommen zum Schluss, dass Bestimmungen, welche auch im Falle klarer Unverhältnismässigkeit Eingriffe in die Freiheitsrechte automatisch anordnen und die Prüfung der Verhältnismässigkeit vollständig unterbinden, für die Schweiz zwingend verboten sind. Diesen Überlegungen schliesse ich mich an. Die bisherigen, gültigen Verfassungsgrundsätze dürfen nicht mit einer so gestalteten Initiative ausgehebelt werden. Zentrale Säulen unserer Verfassung müssten von unserer Bevölkerung zuerst willentlich und bewusst abgeändert werden, um den Weg für Ansinnen, wie sie die Durchsetzungs-Initiative formuliert, frei zu machen. Das ist der Grund, warum ich dafür plädiere, dass wir diese Initiative ganz für ungültig erklären.

Ich bitte Sie, diesen Überlegungen und damit dem Antrag der Minderheit zu folgen.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG): Die Präsidentin der Staatspolitischen Kommission hat in Ihrer Analyse sehr schön gezeigt, mit welchen Argumenten die Minderheit die Ungültigkeit für die ganze Initiative verlangt hat. Die Erläuterung der rechtlichen Aspekte dafür überlasse ich nachher den Juristen, ich möchte einfach noch einen weiteren Grund anfügen.

Unsere Verfassung ist das Grundbuch, die Basis unserer Demokratie. Wir haben die wunderbare Gelegenheit, von der die Bürgerinnen und Bürger in vielen anderen Ländern nur träumen, unsere Verfassung immer wieder an gesellschaftliche Entwicklungen anzupassen. Wir können das über Vorlagen des Bundesrates, über Standesinitiativen, über parlamentarische Initiativen oder eben über Volksinitiativen tun. Diese Möglichkeit der direkten Mitgestaltung ist mir sehr viel wert. Sie ist im internationalen Kontext praktisch einmalig.

Aber dieses Mitsprache-, ja, dieses Mitwirkungsrecht so breiter Bevölkerungskreise darf nicht einfach zum Zeichen setzen, ohne Einbezug der Konsequenzen, aber auch nicht als Druckmittel für eine laufende Gesetzgebung eingesetzt werden. Hier stelle ich eine Entwicklung fest, die mir Sorge bereitet. Für mich ist das reiner Missbrauch unserer Volks-

rechte zu Wahlzwecken. Das ist Machtpolitik, die mir in einem Land mit einem Mehrparteiensystem, das uns zwingt, im Dialog Mehrheiten zu schaffen und Kompromisse zu finden, völlig unangebracht erscheint. Wir haben einen Ausschaffungsartikel in der Verfassung, den die Bevölkerung gutgeheissen hat. Er beinhaltet, dass er innert fünf Jahren umgesetzt werden muss. Jetzt, nach zwei Jahren, legen die gleichen Initianten eine neue Initiative mit in manchen Punkten weiter gehenden Forderungen vor, um anhand dieser neuen Initiative die Gesetzgebung mit Druck zu beeinflussen.

Das ist für mich Missbrauch unserer Volksrechte. Ich setze mich für die jetzt laufende Umsetzung der angenommenen Ausschaffungs-Initiative ein. Die Forderungen der Durchsetzungs-Initiative, die diese Umsetzung nun behindern, sind für mich unzulässig. Ich lasse eine solche Abwertung des Initiativrechts in unserer Verfassung nicht zu.

Deshalb ist die Durchsetzungs-Initiative aus meiner Sicht ungültig zu erklären.

Schwaller Urs (CE, FR): Das Initiativrecht ist ein zentrales Instrument unserer Demokratie und damit auch unseres Staatsrechts. Das gilt erstens betreffend die Möglichkeit, jederzeit eine Initiative einzureichen, wenn sie die notwendige Anzahl Unterschriften findet, zweitens betreffend den Inhalt der Initiative, drittens betreffend das Recht der Stimmbürger, an der Urne zu den mit der Initiative vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen unserer Bundesverfassung Stellung nehmen zu können.

Wenn wir heute gemäss der Bundesverfassung über die Gültigkeit, die Teilungültigkeit oder, wie wir jetzt gehört haben, sogar die Vollungültigkeit der Durchsetzungs-Initiative zu entscheiden haben, so haben wir in erster Priorität einen rechtlichen Entscheid zu fällen. Ob uns der Absender oder der Inhalt einer Initiative nun passt oder nicht – es ist von der Bundesverfassung her nicht vorgesehen, dass die Bundesversammlung bei der Gültigkeitsprüfung einen vor allem politischen oder gar einen bloss politischen Entscheid fällt. Die Beurteilung der Gültigkeit einer Initiative ist nach meinem Verständnis somit eine rechtliche Angelegenheit, und zwar mit Blick auf die verfassungsrechtlich vorgesehenen Ungültigkeitsgründe.

Diese sind in der Bundesverfassung in der Tat abschliessend aufgezählt: Verletzung der Einheit der Form, Verletzung der Einheit der Materie, Verletzung zwingender Bestimmungen des Völkerrechts. Wer weiter gefasste und zusätzliche Ungültigkeitsgründe anrufen will, zum Beispiel das Verhältnismässigkeitsprinzip, muss vorher die Bundesverfassung ergänzen. Eine solche Ergänzung bedarf dann vor ihrer erstmaligen Anwendung der Zustimmung von Volk und Ständen.

Das Parlament kann nicht einfach nach politischem Gutdünken von heute auf morgen eine Praxisänderung vornehmen und sagen, es ergänze jetzt die drei Ungültigkeitsgründe der Bundesverfassung um einen vierten. Für mich ist es ausgeschlossen, neue Ungültigkeitsgründe, die nicht klar und zweifelsfrei in der Bundesverfassung festgeschrieben sind, quasi in einer laufenden Debatte einzuführen. Ein solches Vorgehen wäre für mich ein direkter Angriff auf die Volksrechte und müsste notfalls mit einer Initiative zur Wahrung des Initiativrechts in diesem Land bekämpft werden.

Der Vorschlag des Bundesrates, die Initiative teilweise ungültig zu erklären, entspricht der heutigen Rechtslage und verdient Zustimmung. Weiter zu gehen hiesse auch, das Vertrauen in das Parlament ohne Not aufs Spiel zu setzen. Wir wollen – oder zumindest ich will – keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Damit trifft uns auch eine erhöhte Verantwortung in der Anwendung von Verfassungsrecht; wir sind auch Garanten der Verfassung. Im Übrigen an die Adresse der Minderheit: Haben Sie doch etwas Vertrauen in das Volk und in dessen Urteilsvermögen!

Schliesslich und endlich wurde mir auch gesagt, diese ganze Initiative habe ja Gesetzescharakter. Diese Frage haben wir aber in der Kommission ebenfalls abgeklärt. Wir haben sehr gute Grundlagen vom Bundesamt für Justiz erhal-

ten, das dieser Frage auch nachgegangen ist. Der Präsident hat uns vor einigen Tagen aus einem interessanten, über hundertjährigen Reglement vorgelesen. Der Bundesrat hat 1906 Folgendes gesagt: «Da keinerlei Bestimmung darüber besteht, was materiell als Verfassungsrecht gelten könne, so ist es rechtlich möglich, auf dem Wege der Partialrevision Bestimmungen, die zweifellos in Gesetz oder Verordnung gehören würden, in die Bundesverfassung hineinzubringen.» Wenn Sie das Fazit ziehen: Auf Bundesebene sind Verfassungsinitiativen mit dem Inhalt von Gesetzesinitiativen zulässig. Deshalb kann die Durchsetzungs-Initiative, die über weite Strecken einen hohen Detaillierungsgrad auch auf der Stufe von Gesetzesbestimmungen aufweist, nicht mit der Begründung ungültig erklärt werden, es handle sich um eine verkappte Gesetzesinitiative, für die es keine hinreichende Gesetzesgrundlage gebe.

Alles in allem plädiere ich ohne Wenn und Aber für den Entwurf des Bundesrates und den Antrag der Mehrheit, d. h. für die Teilungültigkeit der Initiative. Ich würde mich aber entschieden zur Wehr setzen, wenn man hier für eine vollständige Ungültigkeit der Initiative stimmen würde.

Comte Raphaël (RL, NE): Je serai bref. Il y a aujourd'hui des règles claires pour définir si une initiative populaire est valable ou non. Ces règles sont fixées dans la Constitution, elles sont concrétisées dans la loi et elles font l'objet d'une pratique de l'Assemblée fédérale. Ces règles peuvent évidemment être remises en cause – nous en discuterons d'ailleurs en commission, dans les prochaines semaines –, mais si nous voulons changer les règles du jeu, nous devons le faire au bon niveau. Nous ne pouvons pas corriger la Constitution ou la loi par une simple modification de notre pratique. Si nous voulons changer les conditions de recevabilité des initiatives populaires, nous devons avoir le courage, si nécessaire, d'amender la Constitution ou la loi.

Cela a été mentionné par l'une de mes préopinantes: nous sommes une assemblée politique et nous faisons de la politique, mais dans le cadre de l'examen de la validité des initiatives populaires, nous devons en premier lieu faire un travail juridique. Nous devons appliquer la Constitution et la loi et nous ne pouvons pas invalider une initiative populaire si elle remplit les conditions de recevabilité, ou alors il faut introduire une juridiction constitutionnelle. Nous ne pouvons toutefois pas changer la pratique à la légère, et ce d'autant plus que les décisions que nous prenons en matière de recevabilité ne peuvent faire l'objet d'aucun recours auprès du Tribunal fédéral.

La démonstration de Monsieur Cramer est brillante, mais elle est l'expression d'une minorité, qui deviendra peut-être une majorité – je le lui souhaite. Toujours est-il qu'aujourd'hui c'est encore et toujours une minorité et que l'interprétation qu'il fait de la Constitution ne correspond pas à notre pratique jusqu'à présent.

S'il y a des articles dans la Constitution qui ont peut-être une importance politique supérieure, je ne pense pas qu'il y ait des articles qui aient une importance juridique supérieure. Il a d'ailleurs toujours été reconnu qu'en Suisse nous n'avons pas d'articles intouchables, comme c'est le cas par exemple dans la Constitution allemande. Donc s'il y a des articles qui ont une importance politique supérieure, cela n'est en tout cas pas, selon moi, une raison de retoucher, en douce, les conditions de recevabilité des initiatives populaires.

Je vous invite par conséquent à soutenir la proposition de la majorité et à faire en sorte que le débat ait lieu dans les prochaines semaines et dans le bon cadre, à savoir au sein de la Commission des institutions politiques.

Stöckli Hans (S, BE): Wir sind zum ersten Mal in der Geschichte unseres Bundesstaates mit der Frage konfrontiert, wie man mit einer sogenannten Durchsetzungs-Initiative umgeht, einer Volksinitiative, die eigentlich nicht eine Änderung der Verfassung will, sondern einen angenommenen Verfassungstext umsetzen will. Daraus ergibt sich natürlich schon auch die Überlegung, ob man mit den bisherigen Instrumen-

ten arbeiten kann oder ob man sich nicht neue Überlegungen machen müsste.

Die SPK-SR hat die zweite Option gewählt. Sie hat gestützt auf diese Durchsetzungs-Initiative und kombinierend – aufgrund der Schwierigkeiten bei anderen Initiativen – einen Prozess eingeleitet, in welchem eben im Resultat dann entschieden werden sollte, wie man künftig mit der Ungültigkeitsfrage bei solchen Initiativen umgehen will. Ich bedauere natürlich, dass man den Prozess eingeleitet, aber das Resultat des Prozesses nicht abgewartet hat, um diese heutige Frage zu beantworten. Dementsprechend sind wir gezwungen, in der Halbzeit unserer Arbeit einen Entscheid zu fällen. Das ist vielleicht auch ein Grund, weshalb sich hier eine sehr knappe Minderheit gebildet hat und noch keine Mehrheit daraus geworden ist.

Je mehr ich mich mit dieser Frage auseinandersetze, desto klarer wird es mir, dass die Durchsetzungs-Initiative auch, wenn wir juristisch argumentieren – wir müssen hauptsächlich juristisch argumentieren –, nicht für gültig erklärt werden kann. Ich habe zwei Gründe dafür. Der eine ist materiell-rechtlicher Natur, der andere ist formell-rechtlicher Natur. Inhaltlich will ich nicht Stellung nehmen, denn wir sind uns ja einig, dass wir die Initiative zur Ablehnung empfehlen wollen. Es stellt sich aber die Frage: Ist es tatsächlich möglich, das Verhältnismässigkeitsprinzip durch eine Verfassungsbestimmung kategorisch auszuschalten? Seit 1999, seit Annahme der gültigen Bestimmung von Artikel 139 unserer Verfassung, haben Bundesrat und Parlament eine klare Praxis entwickelt, nach welcher die Ungültigkeit von Verfassungsinitiativen bestimmt wird. Wir haben in der Verfassung nämlich die Formulierung: «Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts ...» Wir haben den Begriff der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts immer gleich ausgelegt. Danach umfasst er auf der einen Seite das Jus cogens, das zwingende Völkerrecht, welches im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge definiert wird und eigentlich nicht bestritten wird, auch nicht von den Initianten. Auf der anderen Seite zählt aber nicht nur das Jus cogens zu den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes, sondern auch die notstandsfesten Garantien der EMRK und des Uno-Paktes II.

Wir müssen dementsprechend klar definieren bzw. fragen, ob die entsprechenden Bestimmungen in der Durchsetzungs-Initiative in dieser Hinsicht vertretbar sind und kompatibel mit den notstandsfesten Normen der EMRK und des Uno-Paktes II. Diese Frage muss man leider mit einem Nein beantworten. Wir haben ein sehr gutes Papier von den Professoren Jörg Künzli und Walter Kälin erhalten, welche nicht dafür bekannt wären, linke Anliegen an die erste Stelle zu setzen, sondern die ganz klare und wichtige Prinzipien aufgestellt und damit Hilfe für die Entwicklung unserer Praxis geleistet haben. Sie kommen zum Schluss: «Gar mit Sicherheit kann von der Notstandsfestigkeit dieses Prinzips» – das ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit – «im Pakt II und der EMRK ausgegangen werden. Konkret bedeutet dies, dass Eingriffe in menschenrechtlich verankerte Freiheitsrechte, die im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht einmal im Notstand gerechtfertigt werden könnten, menschenrechtlich zwingend verboten sind.» Folglich bedeutet der Text der Durchsetzungs-Initiative eine Verletzung dieser notstandsfesten Garantien, denen unsere Praxis entspricht, sodass wir – ohne dass wir die Bundesverfassung oder unsere Praxis ändern müssen – gezwungen sind, hier die Ungültigkeit dieser Durchsetzungs-Initiative zu beschliessen.

Es gibt aber noch einen zweiten Grund: Zum ersten Mal – ich habe es gesagt – wird das Parlament von der Erledigung seiner Arbeit, von der Gesetzgebungsarbeit ausgeschlossen. Das ist eine klare Verletzung unserer verfassungsmässigen Aufgabe. Artikel 163 Absatz 1 der Bundesverfassung sagt nämlich: «Die Bundesversammlung» – nicht etwa das Volk – «erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Verordnung.» Ein Vertreter der Initianten hat selbst auch gesagt, dass es sich um eine Gesetzesinitiative handle und dass diese Bestimmungen

Gesetzescharakter hätten. Dementsprechend bedeutet dies, dass mit dieser Initiative – ohne dass die Bundesverfassung geändert wird – unsere Aufgabe als Gesetzgeber nicht durch uns erfüllt werden sollte.

Das ist in dieser Klarheit, in dieser Form neu, und wir müssen eine Lösung für dieses Problem finden.

Es haben sich auch Staatsrechtler gemeldet. Ich zitiere beispielsweise aus dem «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht» vom November 2014. Professor Uebersax hat diese Frage intensiv angeschaut, und er kommt zu folgendem Schluss: «Die integrale Zulässigkeit der Durchsetzungs-Initiative ist jedoch infrage zu stellen, soweit damit unmittelbar anwendbares Gesetzesrecht auf Verfassungsstufe geschaffen werden soll.» Das nämlich soll unter Ausschaltung der üblichen Prozesse im Rahmen einer Übergangsbestimmung geschehen, die keine Übergangszeit hat, sondern die immer gelten soll, und auch unter Ausschaltung der Arbeit des Parlamentes.

Dann stellt sich die Frage, ob wir eine Teilungültigkeit der Durchsetzungs-Initiative vorsehen könnten und an dieser Initiative arbeiten würden, indem wir die Punkte, die eben nicht kompatibel sind, herausnehmen würden. Das können wir eben nicht, weil uns das Parlamentsgesetz dies nicht ermöglicht. Artikel 102 des Parlamentsgesetzes sagt aus, dass wir nur dann einen Gegenentwurf machen können, wenn wir ihn auch unterstützen. Wir können die «Heilung» dieser Durchsetzungs-Initiative nicht selbst vornehmen, indem wir einen Gegenentwurf machen, den wir inhaltlich ablehnen.

Das bedeutet also klar, dass wir uns zum ersten Mal mit dieser Frage auseinandersetzen müssen und entsprechend eingeladen sind, unsere Praxis in diesem Bereich zu präzisieren. Das müssen wir tun, wenn sich die Frage zum ersten Mal stellt – das müssen wir also heute tun.

Ich ersuche Sie dementsprechend, diese Durchsetzungs-Initiative für ungültig zu erklären.

Engler Stefan (CE, GR): Ich möchte Gesagtes nicht wiederholen und nur zu zwei Einwänden der Minderheit Stellung nehmen. Damit habe ich gesagt, dass ich die Mehrheit und damit die Erklärung der Teilungültigkeit unterstütze, so, wie es auch der Bundesrat beantragt.

Es wurde von Frau Kollegin Diener gesagt, die Frage, ob eine Initiative gültig sei oder nicht, sei eine politische Frage. Deshalb sei es auch nicht das Bundesgericht, das darüber zu befinden habe, sondern ein politisches Gremium. Ich glaube, diese Ansicht stimmt nicht. Es handelt sich bei der Frage der Gültigkeit klar um eine Rechtsfrage, auch wenn sie durch die Bundesversammlung zu entscheiden ist. Das ist einer jener wenigen Fälle, in denen das Parlament nicht nur Recht setzt, sondern auch Recht anzuwenden hat, und dies innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens. Es besteht zweifellos immer auch ein Interpretationsspielraum. Die Verfassung bestimmt, wann eine Initiative gültig ist und wann nicht. Wenn man aufgrund schlechter Erfahrungen in den letzten Jahren de lege ferenda an den Ungültigkeitsgründen etwas ändern möchte, kann man das tun und die Verfassung anpassen, nicht aber aus einer Laune heraus.

Zwei Hauptargumente für die volle Ungültigkeit der Initiative wurden wiederholt genannt. Ein Argument war das Fehlen der Möglichkeit einer Gesetzesinitiative. Es wurde gesagt, dass man aus dem Fehlen der Gesetzesinitiative den Schluss ziehen könne, dass es sich, weil diese nicht zulässig sei, um den Versuch handle, dieses Verbot zu umgehen. Das ist aber in der Verfassung so nicht vorgesehen, das ist in der Verfassung so nicht niedergeschrieben. Man kann diesen Umkehrschluss, so, wie er jetzt mehrfach gemacht wurde, nicht vornehmen. Im Gegenteil, gerade der Umstand, dass wir keine Gesetzesinitiative haben, führt dazu, dass Volksbegehren in dieser «Zwitterform» formuliert und eingereicht werden. Man könnte die Initiativen der letzten zehn Jahre untersuchen, und Sie würden sehen, dass eine Vielzahl von Initiativen eigentlich nicht Verfassungscharakter hatten, sondern dass sie untergeordnete Hierarchiestufen, nämlich Gesetzgebung und Verordnungen, betrafen. Die

Schlussfolgerung, dass man deshalb, weil man die Gesetzesinitiative nicht kennt, eingereichte Initiativen mit Gesetzescharakter als ungültig erklären müsse, findet in der Verfassung selber keine Grundlage.

Ein zweites Argument wurde wiederholt als Grund für die Totalungültigkeit vorgebracht. Kollege Cramer hat es juristisch hergeleitet und gesagt, wer bei der Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative für die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips gewesen sei, müsse jetzt konsequenterweise für die Ungültigkeit der Initiative eintreten. Das würde nur dann stimmen, wenn das Verhältnismässigkeitsprinzip tatsächlich schon als zwingendes Völkerrecht anerkannt wäre. Von manchen Rechtsprofessoren und in Teilen der Rechtswissenschaft wird das so postuliert. Allerdings gibt es in dieser Frage, ob das Verhältnismässigkeitsprinzip bereits den Charakter von zwingendem Völkerrecht hat oder nicht, keine «unité de doctrine». Solange die Frage nicht auch in der Verfassung explizit geklärt ist, kann man sich meines Erachtens für die Ungültigkeit einer Initiative nicht auf die Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips berufen.

Ich möchte sehen, wie wir in Zukunft, sollten wir die Verhältnismässigkeit von Initiativtexten beurteilen müssen, damit umgehen würden. Wir wären uns nie einig, wo die Unverhältnismässigkeit zur Ungültigkeit einer Initiative führen müsste. Wenn Sie möchten, dass die Verhältnismässigkeit ein Ungültigkeitsgrund für eine Volksinitiative wird, dann müssen wir das in die Verfassung schreiben. Ich bin unserer Präsidentin der Staatspolitischen Kommission dafür dankbar, dass wir de lege ferenda überprüfen, ob die heutigen Regelungen angesichts der neuen Realitäten noch taugen und ob es Handlungsbedarf gibt.

Ich bin für den Antrag der Mehrheit und damit für die Teilungültigerklärung.

Rechsteiner Paul (S, SG): Ich kann mich den Vertretern der Mehrheit der Kommission insoweit anschliessen, als die Ungültigerklärung einer Volksinitiative sehr heikel ist. Man muss das sehr zurückhaltend machen. Das Parlament als zuständige Instanz muss die Frage der Gültigkeit einer Volksinitiative genau prüfen, und es muss es dabei genau nehmen. Nur dann, wenn Gründe vorliegen, die in der heutigen Verfassung verankert sind, kann eine Initiative auch für ungültig erklärt werden. Dieser Meinung bin ich.

Ich meine auch, dass politische Argumente für die Ungültigerklärung sicher nicht genügen; ich meine auch – in diesem Punkt kann ich mich meinem Vorredner, Herrn Engler, anschliessen –, der Umstand, dass in einer Verfassungsinitiative Formulierungen gewählt werden, die faktisch Gesetzescharakter haben, sei auf das Problem der fehlenden Gesetzesinitiative zurückzuführen. Gemäss unserer Ordnung kann dies nicht zur Ungültigkeit einer Initiative führen. Insoweit bin ich der gleichen Meinung wie die Vertreter der knappen Mehrheit der Kommission.

Ich meine aber doch, dass die Argumentation der Mehrheit in der Hauptsache zu kurz greift. Ich glaube, dass in den Voten der Mehrheit zu wenig erkannt wird, dass wir gegenwärtig in einer Art und Weise vor einer der Grundfragen in der institutionellen Entwicklung unseres Landes stehen, wie dies bisher in der Schweizer Geschichte, sicher in der jüngeren Schweizer Geschichte, nie der Fall war: Wir sind mit menschenrechtswidrigen Initiativen konfrontiert; das ist der Punkt. Es sind Initiativen – diese Initiative ist ein Beispiel dafür –, die konkret, gewollt die Menschenrechte angreifen. Das zwingt uns, sorgfältig und offensiv zu überlegen: Wie halten wir es damit als Parlament, wie halten wir es damit als Gesetzgeber?

Wir haben eine ganz neue Konstellation vor uns; ich meine, dass leider auch die bundesrätliche Botschaft der Tragweite dieser Problematik nicht gerecht wird. Sie wird ihr auch vor dem Hintergrund unserer verfassungsmässigen Regelung nicht gerecht. Wenn wir in die Geschichte schauen, dann sehen wir, dass die Entwicklung der Menschenrechte und die Verpflichtung der Schweiz auf die Menschenrechte auf eine jahrzehntelange Entwicklung zurückgehen. Diese Entwicklung war zunächst der positiven Rechtsprechung des Bun-

desgerichtes in den Sechziger-, Siebzigerjahren zu verdanken, als ungeschriebene Verfassungsrechte, angefangen bei der persönlichen Freiheit, vom Bundesgericht anerkannt wurden. Diese fanden später dann Eingang in unsere neue Bundesverfassung.

Die Entwicklung der Menschenrechte wurde durch die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geprägt – wir haben es gestern in einer sehr feierlichen Art und Weise in Erinnerung gerufen. Die Schweiz hat den Anschluss an die europäische, ja an die weltweite Menschenrechtsentwicklung zwar mit Verspätung gefunden, aber zum grossen Vorteil der Schweizer Bevölkerung, die davon in hohem Grade profitiert hat. Wir haben diese Bestimmungen mit der neuen Bundesverfassung dann ja auch in unser internes Recht inkorporiert.

Das Verdienst, diese Nachführung der Bundesverfassung vorgenommen zu haben, gebührt dem konservativen alt Bundesrat Koller. Die Schweiz führte ihre Verfassung nach, indem sie mit Blick auf die europäische Ebene die EMRK und Anfang der Neunzigerjahre mit Blick auf die internationalen Menschenrechte die Uno-Menschenrechtspakte ratifizierte.

Seit Mitte der 2000er Jahre erleben wir nun eine Häufung von menschenrechtswidrigen Volksinitiativen. Die Initiative, die wir hier vorliegen haben, ist die Kulmination dieser Entwicklung. Ich erinnere daran, dass alt Bundesrat Koller in seinen lesenswerten Memoiren – die Auskunft über die jüngere Schweizer Geschichte geben, nämlich über die dynamische Phase der 1990er Jahre, aber auch über die schwierigen Entwicklungen seit den 2000er Jahren – klar die Auffassung vertritt, dass das Parlament aufgrund der heutigen Bundesverfassung bereits die Ausschaffungs-Initiative für ungültig hätte erklären müssen und dies nun erst recht bei der Durchsetzungs-Initiative tun müsste. Wenn ein konservativer alt Bundesrat diese Meinung vertritt, so müsste das doch zu denken geben. Ein Vergleich mit den Positionsbezügen der heutigen Landesregierung zeigt die seitherige Entwicklung auf.

Konkret geht es um zwei Konstellationen, nämlich um die Argumentation, die vom Sprecher der Minderheit, Herrn Cramer, entwickelt wurde, und um die Frage, die von Herrn Stöckli in Zusammenhang mit der Problematik der Verhältnismässigkeit aufgeworfen wurde. Die beiden Fragen sind ein Stück weit voneinander zu trennen. Die erste Frage lautet: Was gilt, wenn man davon ausgeht, dass diese Initiative angenommen wird? Diese Frage muss man sich ja stellen. Und man muss dazu sagen: Jener Teil, den der Bundesrat für ungültig erklären will, ist die Bestimmung, die es der SVP überlassen würde, das zwingende Völkerrecht zu definieren. Es besteht ja rundum Einigkeit, dass das nicht angeht: Nicht die SVP kann auf internationaler Ebene definieren, was zwingendes Völkerrecht ist. Dieser Teil ist schlicht ungültig. Was aber nicht mit der genügenden Gründlichkeit geprüft worden ist, das ist die Bestimmung von Artikel 197 Ziffer 9 Absatz 1 Ziffer IV, die das Verhältnis dieser Initiative zum Völkerrecht formuliert. Diese Bestimmung lautet: «Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nichtzwingenden Völkerrecht vor.» Diese Initiative besagt also, ihre Vollzugsmodalitäten gingen dem nichtzwingenden Völkerrecht vor, dies unter Einschluss der Menschenrechte ausserhalb des zwingenden Völkerrechts. Da muss man sich fragen: Kann das sein? Stellt sich hier nicht ein Problem, mit dem sich auch das Parlament beschäftigen muss? Man muss sich hier ja die Frage stellen, was das nachher für die Gerichte heisst. Für die Gerichte ist es so, dass sie die Uno-Menschenrechtspakte und die EMRK, also dieses Völkerrecht, dessen Verträge ja nicht gekündigt sind, genauso anwenden müssen wie diese Bestimmung. Die Gerichte – letztlich das Bundesgericht – werden sich, wenn sie diese Bestimmung anwenden müssen, in einem Normenkonflikt befinden, in welchem sie eine Wertung vornehmen müssen. Diese Normen sind auf der einen Seite die Verfassungsbestimmungen zur Ausschaffung und auf der anderen Seite die Menschenrechte. Wie müssen sich die Gerichte hier entscheiden?

Ich meine, hier sind leider auch die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates bedenklich und ungenügend. Die Botschaft sagt, der Bundesrat vertrete die Ansicht bzw. die Meinung, dass völkerrechtswidrige Verfassungsbestimmungen anzuwenden seien, sofern diese jünger als die völkerrechtlichen Bestimmungen seien und sofern eine direkte Anwendbarkeit gegeben sei. Hier fällt der Bundesrat in der Botschaft – nicht überall, aber hier schon – hinter das zurück, was Standard ist, auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Das Bundesgericht ist prinzipiell der Auffassung, die hier vertreten wird, aber mit einer grossen und entscheidenden Ausnahme: Seit seiner PKK-Rechtsprechung und seit dem wegweisenden Leitentscheid vom 12. Oktober 2012 sagt das Bundesgericht klipp und klar, dass dort, wo es um Menschenrechte geht, die Menschenrechte vorgehen, und nicht das spätere Verfassungsrecht. Das ist ein entscheidender Unterschied. Hier geht es eben um die Menschenrechte, und wenn das Bundesgericht in einem konkreten Fall urteilen müsste, müsste es gestützt auf diese Rechtsprechung die Menschenrechte priorisieren. Hier sind wir nun genau bei dem Punkt, auf den Kollege Cramer hingewiesen hat. Wenn es so ist, dass unabhängig davon, ob dem so zugestimmt worden ist oder nicht, die Menschenrechte zu priorisieren sind, dann ist die Initiative in diesem Punkt am Schluss nicht umsetzbar – bei dieser Priorisierung und diesem Automatismus. Es gibt hier einen Normenkonflikt, und das Bundesgericht muss sich mit diesem Normenkonflikt auseinandersetzen: Bei menschenrechtlichen Bestimmungen gehen die Menschenrechte vor, bei gewöhnlichem Völkerrecht ist das spätere Verfassungsrecht massgebend. Wenn das so richtig ist, dann ist das, was diese Initiative will, aber nicht durchführbar. Das ist ein erster Grund, weshalb in diesem Fall die Ungültig- und nicht die Gültigerklärung die Antwort ist.

Der zweite Grund liegt darin, dass sich ausgehend von der heutigen Verfassung, Herr Kollege Comte, die Frage stellt, ob hier nichtzwingendes Völkerrecht vorliegt. Die Argumentation der Professoren Kälin und Künzli ist doch ernst zu nehmen. Ihre Begründung kam spät für die Beratungen der Kommission, das trifft zu, aber die inhaltliche Qualität ist überzeugend. Es geht nicht nur um das klassische Jus cogens, nicht nur um die notstandsfesten Garantien der EMRK und des Uno-Menschenrechtspakts II – auch der Bundesrat sagt, dass diese vorgehen. In der Argumentation der Professoren Künzli und Kälin heisst es, dass zum zwingenden Völkerrecht auch das absolute Verbot gehört, von Menschenrechten abzuweichen, die nicht zu den notstandsfesten Garantien gehören, wenn es nicht unbedingt notwendig ist. Es ist klar: Wenn das Wort «Verhältnismässigkeit», wie es in der Verfassung steht, in einer ganz generellen Art und Weise verwendet wird, dann müsste man sagen, es könne auf alles übertragen werden; dann geht es am Schluss um reine Politik. Das kann hier nicht gemeint sein. Es kann nur gemeint sein – die Professoren Kälin und Künzli legen das in luzider Art und Weise dar –, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip vor dem Hintergrund der Menschenrechte zum zwingenden Völkerrecht gehört. Genau in diesem Punkt ist der Automatismus im Verhältnis zum zwingenden Völkerrecht zu sehen. Ausgehend von dieser Argumentation ist in diesem Punkt eine Ungültigerklärung notwendig, wenn man nicht einfach alles an die Gerichte delegieren und sagen will: «Débrouillez-vous!» Es wäre auch keine verantwortliche Position der Chambre de Réflexion, wenn sie im Normenkonflikt die Gerichte entscheiden lassen wollte – im Wissen darum, dass diese sich nicht für eine Vollzugsmodalität bei der Ausschaffungs- oder der Durchsetzungs-Initiative entscheiden könnten, sondern sich für das Menschenrecht entscheiden müssten.

Wir haben hier eine Aufgabe zu erfüllen. Wir stehen an einem Scheidepunkt der Entwicklung der Menschenrechte in der Schweiz und auch der institutionellen Grundlagen unseres Landes. Die Menschenrechte sind die grosse Errungenschaft der Menschheit nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Staatengemeinschaft hat nach dem Zweiten Weltkrieg Schlussfolgerungen aus den Verheerungen der Nazizeit ge-

zogen, und zwar die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Uno-Menschenrechtspakte und, auf europäischer Ebene, die EMRK.

Um nur noch ein Beispiel zu nennen: Wenn Sie sich jetzt einmal vorstellen, dass wieder jemand auf die Idee der Wiedereinführung der Todesstrafe in der Schweiz käme – es wurde ja schon einmal eine entsprechende Initiative angemeldet –, dann dürfte diese Initiative nicht für gültig erklärt werden, weil sie in einen absolut geschützten Bereich eingreift.

Wir müssen uns mit diesen neuen Fragen auseinandersetzen, die man sich noch vor zehn, fünfzehn Jahren nicht vorstellen konnte. Sie erzwingen neue Antworten auf der Höhe unserer verfassungsmässigen Ordnung, welche die Instrumentarien dafür enthält und ermöglicht, in einer Art und Weise, in der die Unterscheidungen klargemacht werden, mit solchen Vorhaben umzugehen. Aus politischen Gründen kann keine Volksinitiative als ungültig erklärt werden. Es ist auch so, dass es einen grosszügigen Massstab braucht. Es darf auch keine Vorwände geben, aber bei den Menschenrechten, bei diesem Kern der Menschenrechte, ist die Grenze erreicht.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Minderheit zu folgen.

Föhn Peter (V, SZ): Herr Rechsteiner hat mich jetzt also schon massiv herausgefordert. Ich wollte eigentlich nichts sagen.

Herr Rechsteiner, wir können politisieren, so lange wir wollen, wir können uns immer wieder neue Fragen stellen. Die Antwort ist sehr wahrscheinlich nicht immer und nicht sofort gegeben. Sie haben zuerst zehn Minuten lang begründet, weshalb man die Initiative für gültig erklären soll. Sie haben während rund zehn Minuten erklärt, weshalb man dieses und jenes machen müsse. Und nun haben Sie am Schluss Formulierungen verwendet wie «nicht durchführbar», «Normenkonflikt», «unbeantwortete Fragen» usw. Mit Ihrer Argumentation unterwandern Sie die direkte Demokratie massiv – massivst. Das geht nicht an. Ich frage Sie: Wollen Sie partout einen Volksaufstand provozieren? Diese Aussagen, wie sie nun von Ihnen dargelegt worden sind, sind für mich als Standesvertreter nicht nachvollziehbar und unverantwortlich.

Ich bitte Sie dringendst, diese Initiative für gültig zu erklären.

Janiak Claude (S, BL): Unsere Verfassung basiert schon seit mehr als einem Jahrhundert auf dem Grundprinzip, dass sich im demokratischen Staat das Volk die Macht mit den Kantonen, der Bundesversammlung, dem Bundesrat und den Gerichten teilt. Auf dieser Basis gründet unser Staatswesen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass ein Gleichgewicht der Gewalten Voraussetzung dafür ist, dass Macht nicht missbraucht werden kann, auch nicht durch eine Mehrheit des stimmenden Volkes.

Es ist an der Zeit, dass wir uns daran erinnern, dass wir das verfassungsmässig verantwortliche und mit Kompetenzen ausgestattete Organ sind, das dafür zu sorgen hat, dass die Grundideen unseres Staatswesens unangetastet bleiben. Die Legitimität des Parlamentes stützt sich auf die Wahl durch die Stimmberechtigten. Wer auf die wortgetreue Umsetzung auch verfassungswidriger Initiativen setzt, nimmt in Kauf, dass die Wählerin und der Wähler des Parlamentes weniger gelten als eine Mehrheit von Stimmberechtigten, die über eine Volksinitiative abgestimmt haben. Das Wahlvolk ist nicht weniger wert als das Stimmvolk. Eine absolute Macht gibt es in unserer Demokratie nicht, auch nicht die absolute Macht einer Volksmehrheit. Ein anderes Verständnis widerspricht diametral der Grundidee unseres liberalen Staatswesens.

Meine Schlussfolgerung bezogen auf diese Initiative lautet: Es gehört zu unseren vornehmsten Aufgaben, elementare Verfassungsgrundsätze zu beachten. Auch noch so viel Gegenwind darf uns nicht davon abhalten, uneingeschränkt unsere Verantwortung als Hüter der Grundprinzipien unserer Verfassung wahrzunehmen und es nicht durchgehen zu lassen, dass Grundprinzipien wie die Gewaltenteilung, das Ver-

hältnismässigkeitsprinzip und die Einzelfallgerechtigkeit ausser Kraft gesetzt werden, Prinzipien, die sich an verschiedenen Stellen in der Verfassung finden. Herr Kollege Engler hat diese Prinzipien beim vorigen Geschäft zu Recht als zentrale Pfeiler des Rechtsstaates bezeichnet.

Vor nicht allzu langer Zeit hat die Bundesversammlung die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf die Überprüfung von Bundesgesetzen abgelehnt, auch das ist beim vorigen Geschäft schon erwähnt worden. Als Argument wurde immer wieder vorgebracht, es sei an der Bundesversammlung, als oberster Behörde des Bundes, die Bundesgesetze verfassungs- und völkerrechtskonform sowie rechtsstaatlich einwandfrei zu erlassen. Es obliegt dem Gesetzgeber, bei all seiner Tätigkeit die Schranken des Rechts, auch und vor allem der Bundesverfassung, zu wahren. Wir sind das Aushängeschild des Rechtsstaates auf der politischen Bühne.

Bei der Umsetzung der Zweitwohnungs-Initiative habe ich Verständnis dafür gezeigt, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet wird. Ich bitte Sie, dies auch bei der vorliegenden Initiative, welche Grundprinzipien der Verfassung krass missachtet, zu tun.

Wir haben es meines Erachtens heute auch mit etwas Neuem zu tun. Mit der Durchsetzungs-Initiative sollen im Rahmen einer bestehenden Bundeskompetenz und verbunden mit einem entsprechenden Bundesauftrag direkt anwendbare Bestimmungen mit einem Detaillierungsgrad, der auf die Gesetzesstufe gehört, in einer in sich abgeschlossenen und vollständigen Regelung in die Bundesverfassung eingefügt werden. Ich habe Herrn Professor Uebersax aus dem «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht», 115. Jahrgang, Nummer 11, Seite 607, zitiert. Es ist schon von anderen darauf hingewiesen worden, dass diese Initiative materiell nichts anderes als eine Gesetzesinitiative ist. Aber – und das ist neu – es gibt hier keinen Spielraum mehr. Frau Diener, Sie haben das vielleicht noch ein bisschen offengelassen – aber meines Erachtens gibt es keinen Spielraum mehr. Das ist eben etwas ganz Neues, wenn man keinen Spielraum mehr hat – dann wird die Bundesversammlung, wird der Gesetzgeber ausgeschaltet. Wir haben andere Initiativen vorliegen gehabt, etwa die Abzocker-Initiative von Herrn Minder: Diese war auch lang und stellte viele Forderungen, aber dort werden wir noch eine entsprechende Gesetzgebung machen, in der wir das eben dann auch ausformulieren müssen, was nötig ist, um dieser Initiative Rechnung zu tragen. Oder die Zweitwohnungs-Initiative – dort haben wir uns ja wahnsinnig viel Mühe gegeben, um diese in Gesetzesform umzusetzen. Ich erinnere Sie an diese Debatte, die ist auch noch nicht so lange her. Jetzt sind wir in einer neuen Situation – jetzt haben wir gar nichts mehr zu sagen.

Die Einführung der Gesetzesinitiative, dieses Volksrechtes, hat der Verfassungsgeber bis heute stets abgelehnt – übrigens auch die SVP bzw. ihre Vorgängerin, die BGB. 1961 wurde die Einführung sogar in einer Volksabstimmung abgelehnt. Sie wurde, namentlich in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes, immer wieder diskutiert, zuletzt bei der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1999. Auch der allgemeinen Volksinitiative war noch vor wenigen Jahren kein Erfolg beschieden. Es bleibt eben dabei: Die Bundesverfassung kennt die Volksinitiative auf Erlass eines Gesetzes nicht, sondern überlässt den Anstoss für Gesetzesvorhaben dem in den Artikeln 160 und 181 der Bundesverfassung definierten Kreis der Initiativberechtigten. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen verbleibt in der Kompetenz der Bundesversammlung. Ansonsten würde unser vertrauter Gesetzgebungsprozess – es ist schon mehrfach ausgeführt worden – von der Ämterkonsultation über den Einbezug von Kantonen, politischen Parteien und interessierten Kreisen im Rahmen der Vernehmlassung bis hin zur bundesrätlichen Botschaft und zur parlamentarischen Beratung ausser Kraft gesetzt.

Was bedeutet die Aushebelung der Zuständigkeiten? Die unsere Verfassung prägende Aufgabenteilung ist demokratisch von Volk und Ständen angenommen worden. Es ist da-

her nicht undemokratisch, auch vom Verfassungsgeber zu verlangen, sich an die in der Verfassung festgelegte Zuständigkeitsordnung zu halten. Wenn jemand etwas daran ändern und die Gesetzesinitiative einführen will, dann kann er das tun. Dann bitte ich aber darum, das im Rahmen einer Diskussion über die Organisation unseres Staates, über die Zuständigkeiten und die Gewaltenteilung zu tun, und nicht, einem Handstreich ähnlich, mit einer verkappten Gesetzesinitiative.

Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen kommt für mich nur eine Ungültigerklärung der Durchsetzungs-Initiative infrage. Es ist für mich eben auch ein rechtliches Thema, weil durch diese Initiative die Zuständigkeitsordnung gemäss der Verfassung auf den Kopf gestellt wird. Wenn man das will, dann soll man diese Änderung zuerst machen; das ist durchaus auch eine rechtliche Begründung.

Ich möchte Sie einfach daran erinnern: Es ist ja jetzt an der Tagesordnung, mit Durchsetzungs-Initiativen zu drohen, das haben wir schon bei der Zweitwohnungs-Initiative gehört. Auch bei der Masseneinwanderungs-Initiative ist so gedroht worden, obwohl dort eine Übergangsfrist von drei Jahren vorgesehen ist. Ich hoffe doch, dass das nicht zum Alltag wird. Das ist dann der politische Grund, aus dem ich für die Ungültigerklärung bin.

Niederberger Paul (CE, NW), für die Kommission: Ich möchte die Zeit der Frau Bundesrätin nicht verkürzen und nur ganz kurz sagen: Wir müssen vom Status quo ausgehen, von dem, was in unserer Bundesverfassung zum Thema, was es bei der Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Initiative zu berücksichtigen gilt, steht. Wir haben jetzt auch gespürt, dass rechtlich argumentiert wird und gleichzeitig auch politisch. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist aber der Meinung, dass diese Frage rechtlich zu beurteilen ist und nicht politisch. Meinungen von Professoren sollen Meinungen von Professoren sein. Es gibt verschiedene Professoren, es gibt wahrscheinlich auch andere, die hier nicht derselben Meinung sind. Anders gesagt: Es ist diesbezüglich noch keine gefestigte Meinung da.

An die Adresse von Kollega Stöckli: Wir haben ja auch aufgrund des Arbeitspapiers des Bundesamtes für Justiz darüber diskutiert, ob die Zulässigkeit eine weitere Auslegung erfahren dürfte. Das Bundesamt für Justiz hat hierzu ein klares Fazit gezogen. Ich erwähne das jetzt nicht, aber wir haben all diese Fragen, die jetzt wieder an die Oberfläche gekommen sind, auch diskutiert.

Ich möchte Sie nochmals bitten, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung sagt, in welchen Fällen eine Volksinitiative für ungültig erklärt werden muss, nicht kann, sondern muss. Die Bundesversammlung muss eine Volksinitiative für ungültig erklären, wenn die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt werden. Ich bin eigentlich schon ganz glücklich, dass die Teilungültigerklärung, die Ihnen der Bundesrat beantragt und der Nationalrat beschlossen hat, heute nicht zur Diskussion steht. Ich glaube, das ist sehr offensichtlich, weshalb ich jetzt nicht noch näher darauf eingehen werde. Es betrifft den einen Satz, mit welchem die Initianten das zwingende Völkerrecht abschliessend definieren wollten, und zwar weniger weitgehend, als es eben von der Staatengemeinschaft definiert wird. Es ist nicht möglich, dass ein Land für sich selber das zwingende Völkerrecht abschliessend definiert. Von daher ist aufgrund der heute geltenden Verfassung diese Teilungültigerklärung respektive die Ungültigerklärung für diesen einen Satz eben vorgegeben. Es ist nicht eine Frage, ob Sie das möchten oder gut finden. Vielmehr müssen Sie, die Bundesversammlung, das tun.

Indem in Artikel 139 Absatz 3 die Voraussetzungen für die Ungültigerklärung betreffend Volksinitiativen sehr eng, streng und rechtlich formuliert sind – ja, ich denke, diese drei Punkte stellen wirklich eine sehr enge Formulierung dar –,

sind für den Gesetzgeber bzw. die Bundesversammlung umgekehrt aber auch die Möglichkeiten eingeschränkt, eine Volksinitiative aus politischen Gründen für ungültig zu erklären. Das ist so gewollt. Ich denke, das ist auch richtig so. Denn die Volksrechte und die Möglichkeit, eine Volksinitiative zu lancieren und zur Abstimmung zu bringen, sind ein hohes Gut, und das möchten wir nicht beschneiden.

Ich möchte eigentlich nur noch darauf zu sprechen kommen, weil sonst sehr vieles bereits gesagt worden ist. Was mit dieser engen, strengen und rechtlichen Definition der Voraussetzungen für eine Ungültigerklärung auch gesagt ist: Es können zum Beispiel Volksinitiativen zur Abstimmung kommen, die gegen nichtzwingendes Völkerrecht verstossen. Das ist möglich, das hat der Verfassungsgeber so gesagt. Es ist auch möglich, dass Volksinitiativen zur Abstimmung kommen und angenommen werden, die gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstossen. Das ist mit dieser engen Definition der Voraussetzungen für die Ungültigerklärung eben möglich.

Damit ist auch gesagt, dass dann Sie, der Gesetzgeber, die Bundesversammlung, dafür sorgen müssen, dass durch eine harmonisierende Auslegung des Völkerrecht, auch das nichtzwingende Völkerrecht, beachtet wird. Denn das steht auch in der Bundesverfassung: Sie, der Gesetzgeber, müssen dafür sorgen, dass bei einer angenommenen Volksinitiative auch das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet wird. Das ist implizit, und ich denke, das ist eine der ganz grossen Diskussionspunkte. Wenn ich höre, bei der Ausschaffungs-Initiative würde man den Volkswillen nicht beachten, muss ich sagen: Nein, das ist eben gerade falsch. Den Volkswillen beachten heisst: Man lässt eine Volksinitiative, die gegen nichtzwingendes Völkerrecht verstösst, zwar zur Abstimmung kommen, und die Bevölkerung kann sie annehmen, aber die Bundesversammlung muss nachher dafür sorgen, dass die Bundesverfassung als Ganzes berücksichtigt wird. Und das haben Sie heute Morgen gemacht – genau das. Sie haben die Ausschaffungs-Initiative nicht irgendwie verwässert oder sanft oder soft umgesetzt, sondern Sie haben genau das gemacht, was der Gesetzgeber machen muss: Er muss eine solche angenommene Volksinitiative in Berücksichtigung der ganzen Bundesverfassung harmonisierend auslegen und umsetzen und kann nicht einfach sagen: Es gibt jetzt einen neuen Verfassungsartikel und nur noch diesen – alles andere in der Bundesverfassung gilt nicht mehr. Ich denke, das ist wichtig: dass wir auf diesen Pfad der umfassenden Berücksichtigung zurückkommen.

Nun, Sie haben es gehört: Ihre Kommission hat sich intensiv mit dieser Frage beschäftigt, und ich bin dafür sehr dankbar. Ich will jetzt nicht alle Punkte wiederholen, aber ich denke: Die Überlegungen, die gemacht wurden, ob es zu einer neuen Ausgangslage gekommen sei oder ob diese Initiative ungültig erklärt werden müsse, weil man sagen könne, hier werde vor dem Hintergrund der Menschenrechte das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt, sind sehr wichtige Überlegungen. Und ich gehe davon aus, dass sie nicht abgeschlossen sind, denn Ihre Kommission hat ja entschieden, dass sie diese Überlegungen fortsetzen will.

Für den Bundesrat wäre es nicht richtig, jetzt in diesem Fall, in dieser Situation eine Praxisänderung vorzunehmen. Es wurde gesagt: Mit dem Entscheid zur Ausschaffungs-Initiative ist natürlich schon auch ein Präjudiz gemacht worden. Man hat gesagt: Man kann eine solche Initiative annehmen im Wissen darum, dass sie gegen nichtzwingendes Völkerrecht verstösst; im Wissen darum, dass sie dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht Genüge tut. Aber noch einmal: Der Gesetzgeber hat nachher die Pflicht, diese harmonisierende Auslegung vorzunehmen. Das haben Sie heute gemacht.

Vor diesem Hintergrund können Sie, denke ich, auch aufgrund der heute geltenden Verfassung diese Durchsetzungs-Initiative für gültig respektive für teilungültig erklären; eben abgesehen von diesem einen Satz. Denn wir sind der Meinung, dass mit diesem Zusammenspiel, wie ich es jetzt aufgezeigt habe, eine Initiative halt auch zur Abstimmung gebracht werden kann, die gegen nichtzwingendes Völker-

recht verstösst, wenn sie angenommen wird. Dann müssen Sie, der Gesetzgeber, Ihre Arbeit machen.

Das sind die Überlegungen des Bundesrates. Aber wie gesagt, ich gehe davon aus, dass diese Überlegungen nicht zu Ende geführt sind. Das ist auch gut so. Es ist wichtig, dass sich auch der Gesetzgeber immer wieder überlegt: Sind die Voraussetzungen richtig, braucht es Korrekturen? Es gibt Entwicklungen, die vielleicht Veränderungen notwendig machen. Der Bundesrat ist der Meinung, bei dieser Initiative sei es nicht der Moment, eine Änderung vorzunehmen, die von der heute geltenden Verfassung aus unserer Sicht abweicht.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 16 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 13.10 Uhr

La séance est levée à 13 h 10