Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. Juni 2013

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

1. Überblick

a) Mit Schreiben vom 19. März 2013 löste das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Auftrag des Bundesrates die Vernehmlassung zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) und der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) aus. Die Gesetzesvorlage will die Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht verbessern und sieht hierfür zwei Massnahmen vor:

1. Einführung einer nicht bindenden materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen: Die Vorprüfung findet vor der Unterschriftensammlung statt und hat die Vereinbarkeit der Initiative mit dem Völkerrecht zum Gegenstand. Ein Widerspruch des Initiativbegehrens mit dem Völkerrecht wird dem Initiativkomitee und den Stimmberechtigten im Sinne der Transparenz frühzeitig mitgeteilt.

2. Erwähnung der grundrechtlichen Kerngehalte als Schranke für Verfassungsänderungen: Widerspricht eine Initiative fundamentalen Werten unserer Verfassung, muss sie die Bundesversammlung künftig als ungültig erklären.

b) Formell ist die Vernehmlassungsvorlage in drei Vorlagen unterteilt:

- Die Vorlage A betrifft die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zur Einführung der materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen.
- Die Vorlage B umfasst die Verfassungsänderung zur Einführung der grundrechtlichen Kerngehalte als erweiterten Prüfstein für Volksinitiativen.
- Mit Vorlage C wird das Bundesgesetz über die politischen Rechte geändert, um den Gegenstand der materiellen Vorprüfung auf die grundrechtlichen Kerngehalte auszudehnen; diese Vorlage setzt die Annahme der Vorlagen A und B voraus.

c) Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Landes- und Völkerrecht werden befürwortet.

2. Begründung der Vernehmlassungsantwort

2.1 Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen (Vorlage A)

a) Die Einführung einer materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen wird begrüsst.

Die Vorprüfung und die Bekanntmachung des Prüfungsergebnisses stärken die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten. Diese haben bereits im Zeitpunkt der Unterschriftensammlung Kenntnis darüber, ob und aus welchen Gründen ein Initiativbegehren dem Völkerrecht widerspricht. Sie können sich damit bewusst entscheiden, ob sie eine Initiative trotz Konflikten mit dem Völkerrecht und den damit verbundenen Umsetzungsschwierigkeiten unterstützen wollen.

Die Vorprüfung gibt ferner den Initiantinnen und Initianten die Möglichkeit, eine völkerrechtswidrig beurteilte Initiative anzupassen. Das Risiko einer aufwendigen Unterschriftensammlungen für eine Initiative, die aufgrund eines Verstosses gegen das zwingende Völkerrecht von der Bundesversammlung als ungültig erklärt wird (Art. 139 Abs. 3 BV), kann so massgeblich verkleinert werden. Umgekehrt steht es den Initianten weiterhin frei, für eine Initiative trotz Konflikten mit dem Völkerrecht Unterschriften zu sammeln.

Da das Ergebnis der Vorprüfung keine bindende Wirkung hat, bleiben die Kompetenzen der Bundesversammlung unangetastet. Diese ist weiterhin allein und abschliessend dafür zuständig, eine Volksinitiative wegen Verletzung zwingender Bestimmungen des Völkerrechts für ungültig zu erklären. Eine Anfechtung des entsprechenden Aktes der Bundesversammlung beim Bundesgericht ist nicht möglich (Art. 189 Abs. 4 BV). Konsequenterweise sieht deshalb die Vernehmlassungsvorlage vor, dass erst recht keine Anfechtungsmöglichkeit des Prüfungsergebnisses bestehen kann (revArt. 80 Abs. 3 BPR).

b) Grosses Gewicht kommt den Zielsetzungen zu, dass die Vorprüfung in einem einfachen und raschen Verfahren erfolgt und die materielle und formelle Vorprüfung parallel laufen. Die zeitliche Verzögerung aufgrund des materiellen Vorprüfungsverfahrens ist möglichst klein zu halten.

2.2 Schutz des Kerngehalts der Grundrechte (Vorlage B)

Im modernen Rechtsstaat schützen die fundamentalsten Werte unserer Verfassung den Einzelnen auch gegen Entscheide der Mehrheit. Denn nicht jeder Entscheid, der in einem demokratischen Verfahren zustande kommt, ist für sich auch richtig. Für Eingriffe, die von einem Gesetz ausgehen, ist diese Überlegung bereits in der Verfassung verankert (Art. 36 Abs. 3 BV). Für Eingriffe, die von einer Verfassungsänderung ausgehen, muss der Grundsatz gleichermassen gelten und verdient eine ausdrückliche Erwähnung in der Verfassung.

Gemäss Vernehmlassungsvorlage wird lediglich der Kerngehalt der Grundrechte zur materiellen Schranke von Verfassungsänderungen erklärt. Ein Volksbegehren ist somit nur ungültig, wenn die zentralsten Werte unserer Verfassung verletzt werden. Wie selten dies der Fall ist, zeigen verschiedene neue Beispiele. So lassen selbst politisch äusserst umstrittene Initiativen wie beispielsweise die Ausschaffungsinitiative, die Minarett-Initiative oder die Verwahrungsinitiative den Kerngehalt der Grundrechte unberührt (vgl. Erläuternder Bericht, S. 26). Der politische Spielraum für Verfassungsänderungen ist somit trotz der neu eingeführten Schranken auch künftig noch sehr gross.

Wird der Kerngehalt der Grundrechte zu einer inhaltlichen Schranke von Verfassungsänderungen, stärkt dies auch die Kompetenz und Verantwortung der Bundesversammlung als oberste Vertretung des Volkes. Denn es obliegt der Bundesversammlung, die Volksbegehren auf die Einhaltung der Schranke zu prüfen. Damit ist gewährleistet, dass das Verhältnis zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie weiterhin ausgewogen ist.

2.3 Erweiterung des materiellen Vorprüfungsverfahrens um die Beachtung der grundrechtlichen Kerngehalte (Vorlage C)

Wird mit der Vorlage B der Kerngehalt der Grundrechte zum Prüfstein von Initiativen, ist dieser Punkt – analog der übrigen Prüfkriterien – auch in die Vorprüfung einzubeziehen.

2.4 Abstimmungsreihenfolge

Für den Fall, dass die Bundesversammlung alle drei Vorlagen genehmigt, sieht der Erläuternde Bericht zwei Vorgehensvarianten betreffend Abstimmungsreihenfolge vor. Die Varianten werden vorgeschlagen, weil sich die Vorlagen teilweise bedingen und sie unterschiedlichen Regelungen betreffend Referendum(-sfrist) unterstehen. Indessen sind beide vorgeschlagenen Varianten ausgesprochen kompliziert und dürften den Stimmberechtigten nur schwer zu vermitteln sein. Es wird ein alternatives Vorgehen vorgeschlagen.

Für den Fall, dass die im Schreiben an den Bund vorgeschlagene Alternative abgelehnt werden sollte, ist die in sachlicher und zeitlicher Hinsicht logische Variante zu bevorzugen (vgl. Erläuternder Bericht, S. 28 unten).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

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

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

1. Allgemeine Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage

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

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

Antrag (wesentliche Änderungen hervorgehoben):

Vorprüfung

Art. 69. Abs. 1 und 2 unverändert.

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

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

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

2. Abstimmungsreihenfolge im Besonderen

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

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

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

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

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi