

Bundesamt für Justiz
Fachbereich I für Rechtsetzung
Reto Feller
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 21. Juni 2013 sgv-KI/dl

Vernehmlassungsverfahren: Umsetzung der Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Initiativrecht (Materielles Vorprüfungsverfahren von Volksinitiativen und Erweiterung der materiellen Schranken von Verfassungsrevisionen auf die grundrechtlichen Kerngehalte)

Sehr geehrter Herr Feller

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 19. März 2013 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD ein, sich zum Entwurf über die Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht-Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Bundesverfassung (BV) zu äussern. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Volksinitiative ist einer der zentralen Eckpfeiler unserer direkten Demokratie. Genau hier möchte der Bundesrat mit einschneidenden Massnahmen ansetzen und das Recht der Ungültigerklärung von Volksinitiativen auf Fälle, die den Kerngehalt der Grundrechte betreffen, ausdehnen. In den bald 150 Jahren des Schweizerischen Bundesstaates sind gerade vier Volksinitiativen für ungültig erklärt worden. Nur eine davon, die "Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik", versties gegen zwingendes Völkerrecht.

Insgesamt bewertet der Schweizerische Gewerbeverband sgv die Gefahr der Normenkonflikte zwischen eidgenössischen Volksinitiativen und nicht zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht als wesentliches Problem. Zwar sind in den letzten 10 Jahren verschiedene Volksbegehren zur Abstimmung gekommen, die eine Umsetzung schwierig machen. Aber gerade diese sind von einer Mehrheit der Stimmbevölkerung angenommen worden. Normenkonflikte wird es immer geben. Die bisherige und unbestrittene Regelung, wonach Volksinitiativen nicht gegen zwingendes Völkerrecht (ius cogens) verstossen dürfen, hat sich bewährt. Verletzt eine Initiative zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, erklärt sie die Bundesversammlung für ungültig. Liegt eine Normenkollision mit nicht

zwingenden völkerrechtlichen Bestimmungen vor, soll die Initiative dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden.

2. Zu einzelnen Vorlagen

Neues materielles Vorprüfungsverfahren mit Deklarationspflicht

Die erste Vorlage bezweckt zur heute bereits bestehenden formellen Vorprüfung neu eine materielle Vorprüfung der Volksinitiative vor Beginn der Unterschriftensammlung. Die prüfenden Institutionen (Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht) müssten dementsprechend mehr Ressourcen erhalten. Zwar wird das materielle Vorprüfungsverfahren als eine „behördliche Dienstleistung im frühen Stadium der Lancierung einer Initiative“ angeboten, und allein das Initiativkomitee entscheidet, wie es mit der behördlichen Information umgehen will. Auch entsteht durch die rechtliche Stellungnahme keine Bindungswirkung. Das Initiativkomitee wäre weiterhin frei, auch nach einem negativen Bescheid durch die Vorprüfungsbehörde die Initiative zu lancieren.

Doch letztlich erzielt diese materielle Vorprüfung mit dem Hinweis des Prüfergebnisses auf dem Initiativbogen eine Vorwirkung. Die Initiativkomitees würden zum Aufdruck eines Standardvermerks auf den Unterschriftenbogen verpflichtet, der Auskunft über die Vereinbarkeit der Volksinitiative mit dem Völkerrecht gibt. Initiativkomitees lancieren Volksinitiativen aufgrund der politischen Überzeugung, einen unbefriedigenden Zustand ändern zu wollen. Es ist fraglich, ob Initiativkomitees aufgrund eines entsprechenden Hinweises auf die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht eine politische Absicht ändern oder anpassen werden. Gleichzeitig dienen solche Deklarationen der Verunsicherung der Stimmbürger. Zudem laden sich die prüfenden Verwaltungsbehörden ein gewisses Mass an politischer Verantwortung auf, da man auch in Fachkreisen in gewissen Fragen unterschiedliche Auffassungen vertreten kann. Eine Verpolitisierung wäre zwangsläufig die Folge. Dies kann nicht im Sinne der verantwortlichen Verwaltungsstellen sein.

Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe

Nach heutigem Stand erklärt die Bundesversammlung Volksinitiativen für ungültig, die gegen zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) verstossen. Dazu gehört unter anderem das Folterverbot, das Verbot der Sklaverei, das „Non-refoulement“-Prinzip und einige weitere Grundsätze. Neu sollen gemäss Bundesrat Volksinitiativen auch auf die Vereinbarkeit mit nicht zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts überprüft werden. Dies bedeutet eine Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe auf den sogenannten „Kerngehalt der Grundrechte“. Die Bundesversammlung müsste neu Volksinitiativen für ungültig erklären, die den Kerngehalt der Grundrechte der Bundesversammlung verletzen.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv lehnt diesen Vorschlag vor allem auch vor dem Hintergrund des in der vergangenen Wintersession klar gefällten Entscheids des Parlamentes (Vorlage 05.445) gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit ab. Normenkonflikte wird es auch in Zukunft geben, ob mit oder ohne Einbezug der vorgeschlagenen Regelung. Der sgv ist der Ansicht, dass die Vereinbarkeit von Volksinitiativen wie bisher sich auf das zwingende Völkerrecht beschränken soll. Traditionell ist das Parlament zurückhaltend mit Ungültigkeitserklärungen von Volksinitiativen. Im Zweifelsfall soll der Souverän an der Urne über die Initiative befinden. Politisch und rechtlich kritische Punkte werden im Rahmen des direktdemokratischen Diskurses während der Abstimmungskampagne ausgefochten.

Die dritte Vorlage im Vernehmlassungsverfahren präsentierte Vorlage ist mit den beiden bereits erwähnten Vorlagen verknüpft. Sie will bereits im Vorprüfungsverfahren überprüfen, ob eine Kollision mit den Normen des grundrechtlichen Kerngehalts vorliegt. Dies bedeutet aber nicht, dass die eidgenössischen Räte die Position der prüfenden Behörde übernehmen müssen. Das Verfahren droht, zusätzlich verkompliziert zu werden. Zudem zielt diese Vorlage darauf ab, gewisse Volksinitiativen bereits im Entstehungsstadium zu verhindern.

Insgesamt sieht der sgv keine Notwendigkeit, von der heutigen Praxis abzurücken. Er lehnt die vorgeschlagenen Massnahmen deshalb ab.

Wir danken für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Dieter Kläy
Ressortleiter