

# Reform des Initiativrechts

Übersichtsdokument zur Diskussion über eine Reform der Volksrechte, Stand am 23. September 2011

Quelle (chronologisch)	Inhalt des Vorschlags <sup>1</sup>			Schicksal und Perspektiven Vorbemerkung: grundsätzlich kann jeder Vorschlag jederzeit (wieder) eingebracht werden
	Wer? Instanz für die Prüfung der Initiative	Wann? Zeitpunkt dieser Prüfung	Wie? Massstab und Rechtsfolgen dieser Prüfung	
07.477 – Gültigkeit von Volksinitiativen Parlamentarische Initiative-N «DANIEL VISCHER» vom 5. Oktober 2007	Bundesversammlung	Unklar (wohl wie bisher nach der Unterschriftensammlung / im Parlament)	Ungültigerklärung wenn die Initiative gegen Grundrechte oder gegen Verfahrensgarantien des Völkerrechtes verstösst; Rechtsmittel: unklar (wohl wie bisher keines)	Abgewiesen vom Ständerat am 20. September 2011
07.3764 – Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht Postulat der KOMMISSION FÜR RECHTSFRAGEN-SR vom 16. Oktober 2007	Alle rechtsanwendenden Behörden	Nach der Abstimmung / bei der Rechtsanwendung	Willentlich völkerrechtswidriges Bundesrecht geht ihm widersprechendem Völkerrecht vor; Ausnahme: menschenrechtliche Regelungen des Völkerrecht gehen der Initiative vor (sogenannte «modifizierte Schubert-Praxis», jedoch noch unklar, wie mit dem Spezialfall, dass eine angenommene <i>Volksinitiative</i> dem Völkerrecht widerspricht, umzugehen ist); wohl normaler Rechtsweg an das Bundesgericht	Im «Zusatzbericht» des Bundesrats vom 30. März 2011 ( <a href="#">admin.ch</a> ; <a href="#">BJ</a> ) verworfen, vom Parlament nicht weiter verfolgt
«Volksinitiativen und Völkerrecht: die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung» HELEN KELLER, MARKUS LANTER und ANDREAS FISCHER in <a href="#">ZBI</a> 2008 S. 121-154	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundesgericht, oder</li> <li>• Bundesversammlung mit Vorprüfung durch ständiges Expertengremium, schrittweise Abtretung der Kompetenz, oder</li> <li>• Expertenvernehmlassung</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nach der Unterschriftensammlung / bei der Behandlung im Parlament</li> <li>2. Nach der Unterschriftensammlung / vor der Behandlung im Parlament</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ungültigerklärung, wenn eine Initiative Bestimmungen des Völkerrechtes verletzt, die für die Schweiz von «vitaler Bedeutung» sind</li> <li>2. Kompatibilitätsprüfung (von Amtes wegen oder nur auf Antrag) der Initiative mit von der Schweiz ratifizierten internationalen Verträgen; Rechtswirkung: unverbindliche Empfehlung; oder abweichender Entscheid des Parlaments nur bei qualifiziertem Mehr</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es wird keine eigene Musterlösung präsentiert, sondern die Problematik in ihrer Gesamtheit dargelegt; Ausnahme: materielle Schranke des «vitalen» Völkerrechtes</li> <li>• Soweit Vorschläge ersichtlich sind, fokussieren diese stark auf das Völkerrecht und Expertenwissen; starke populäre Vorbehalte</li> </ul>

<sup>1</sup> Die Aufteilung der Reformvorschläge orientiert sich an den Elementen, die jede Reform zwingend enthalten muss: Wer–Wann–Wie (s. [foraus-Grundlagenpapier](#), pdf 71 S.). Einige Vorschläge sind (absichtlich oder unabsichtlich) unvollständig geblieben.

<p><a href="#">Gültigkeit von Volksinitiativen</a> Medienmitteilung der STAATSPOLITISCHE KOMMISSION-NR vom 21. August 2008</p>	<p>Bundesgericht</p>	<p>Nach der Abstimmung / bei der Rechanwendung</p>	<p>Nichtanwendung der Initiative im Einzelfall, wenn sie gegen Grundrechte oder gegen Verfahrensgarantien des Völkerrechtes verstösst (beruft sich ausdrücklich auf die Parl. Iv. «Vischer»); wohl normaler Rechtsweg an das Bundesgericht</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rückschlag mit der Ablehnung der Parl. Initiative «DANIEL VISCHER» am 20. September 2011</li> <li>• Gewisse Überschneidung mit der Diskussion um eine Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit</li> </ul>
<p><a href="#">Statt Abbau der Volksrechte - Ausbau des Rechtsstaates</a> ANDREAS AUER in der NZZ vom 9. Oktober 2008 (pdf, 4 S.)</p>	<p>Alle rechtsanwendenden Behörden</p>	<p>Nach der Abstimmung / bei der Rechanwendung</p>	<p>Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit, Nichtanwendung der Initiative, wenn sie gegen internationalen Menschenrechtsgarantien verstösst; wohl normaler Rechtsweg an das Bundesgericht (Widerspruch: Auch durch menschen- und/oder völkerrechtswidrige Volksinitiativen entsteht Verfassungsrecht, das Problem würde so nicht gelöst)</p>	<p>Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit stösst politisch auf breite Zustimmung, Geschäft in Bearbeitung</p>
<p><a href="#">Vom Umgang mit verfassungswidrigen Initiativen</a> ALAIN GRIFFEL in der NZZ vom 9. Dezember 2009</p>	<p>Bundeskanzlei / Bundesgericht</p>	<p>Vor der Unterschriftensammlung / bei der Vorprüfung</p>	<p>Ungültigerklärung bei Verstoss gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, gegen andere Menschenrechtsgarantien oder gegen die Grundwerte der Verfassung; Rechtsfolgen: Weiterzug an das Bundesgericht möglich</p>	<p>Inhaltlich ähnlich wie die vom Nationalrat abgelehnte Parl. Iv.-N «Isabelle Moret»</p>
<p><a href="#">08.3765 – Volksinitiativen und Völkerrecht</a> Postulat der STAATSPOLITISCHE KOMMISSION-NR vom 20. November 2008</p>	<p>Bundesversammlung</p>	<p>Nach der Unterschriftensammlung / im Parlament</p>	<p>Verfassungsrechtliche Fixierung des Begriffes des «zwingenden Völkerrechtes» im Sinne einer Erweiterung</p>	<p>Formell erledigt mit dem Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010, vom Parlament jedoch bereits vorher implizit verworfen (vgl. Parl. Iv. «ULRICH SCHLÜER»)</p>
<p><a href="#">09.3118 – Mehr Transparenz zur Stärkung der Volksrechte</a> Postulat-N «BEA HEIM» vom 17. März 2009</p>	<p>Bundeskanzlei</p>	<p>Vor der Unterschriftensammlung / bei der Vorprüfung</p>	<p>Unverbindlicher Warnhinweis auf dem Unterschriftenbogen, wenn die Initiative mit völkerrechtlichen Verpflichtungen in Widerspruch steht</p>	<p>Postular abgeschrieben am 18. März 2011, jedoch aufgenommen in den «Zusatzbericht» des Bundesrats vom 30. März 2011 (<a href="#">admin.ch</a>; <a href="#">BJ</a>)</p>

<p>09.466 – Definition des zwingenden Völkerrechts Parlamentarische Initiative «ULRICH SCHLÜER» vom 12. Juni 2009</p>	<p>Bundesversammlung</p>	<p>Nach der Unterschriften-sammlung / im Parlament</p>	<p>Verfassungsrechtliche Fixierung des Begriffes des «zwingenden Völkerrechtes» im Sinne einer Einengung, insb. soll das Gebot des <i>non-refoulement</i> nicht mehr dazu gehören</p>	<p>Abgewiesen vom NR am 28. September 2010</p>
<p>09.521 – Gültigkeit von Volksinitiativen Parlamentarische Initiative-N «ISABELLE MORET» vom 11. Dezember 2009</p>	<p>Richterliche Instanz (nicht genau definiert)</p>	<p>Vor der Unterschriften-sammlung / bei der Vorprüfung</p>	<p>Ungültigerklärung, wenn die Initiative gegen zwingendes Völkerrecht verstösst (wie bisher)</p>	<p>Abgewiesen vom NR am 13. April 2011</p>
<p>«Die schweizerische direkte Demokratie und das Völkerrecht – Gedanken aus Anlass der Volksabstimmung über die Volksinitiative 'Gegen den Bau von Minaretten'» GIOVANNI BIAGGINI in: ZÖR (2010) 65:325–343.</p>				<p>Es wird keine eigene Musterlösung präsentiert, sondern die Problematik in ihrer Gesamtheit dargelegt, Übersicht über mögliche Vorschläge auf S. 341 f.</p>
<p>10.494 – Volksinitiativen und Völkerrecht Parlamentarische Initiative «VIOLA AMHERD» vom 1. Oktober 2010</p>	<p>Bundesversammlung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (wie bisher)</li> <li>• Nach der Volksabstimmung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (wie bisher)</li> <li>• Umwandlung der Volksinitiative in eine Allgemeine Anregung unter Beachtung des Völkerrechts, wenn die Initiative nichtzwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt; wohl kein Rechtsmittel vorgesehen</li> </ul>	<p>Zurückgezogen am 5. Mai 2011</p>
<p>10.3885 – Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative vor der Unterschriftensammlung STAATSPOLITISCHE KOMMISSION-NR, Postulat vom 21. Oktober 2010</p>	<p>Abzuklären, vorzugsweise die Bundesversammlung</p>	<p>Vor der Unterschriften-sammlung</p>	<p>Unklar, wohl wie bisher (zwingendes Völkerrecht; kein Rechtsmittel)</p>	<p>Erledigt mit dem «Zusatzbericht» des Bundesrats vom 30. März 2011 (<a href="#">admin.ch</a>; BJ), dort nicht aufgenommen</p>

<p><b>Notwendigkeit der Vorprüfung von Volksbegehren</b>          CHIARA PIRAS und STEPHAN BREITENMOSER in der NZZ vom 16. September 2010</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nicht festgelegt, könnte Bundesrat / Parlament / Bundesgericht / Bundeskanzlei sein</li> <li>2. Parlament</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vor der Unterschriften-sammlung und vor der Publikation im Bundesblatt</li> <li>2. Nach der Unterschriften-sammlung / im Parlament</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Überprüfung auf zwingendes Völkerrecht sowie fundamentale Verfassungs- und Völkerrechtsgrundsätze für das rechtsstaatliche Handeln wie die Verjährung und Verwirkung im Straf- und Zivilrecht, das Verbot der Rückwirkung, das Gebot von Treu und Glauben, Fragen des Ordre public oder grundlegende Verfahrensgarantien (Rechtsfolgen unklar)</li> <li>2. Interpretation des «zwingenden Völkerrechts» als «regional zwingendes Völkerrecht», die das Verbot der Todesstrafe mitumfasse, Rechtsfolge : Ungültigerklärung bei Verstoss</li> </ol>	<p>Vorschlag bezüglich der erweiterten Vorprüfung wenig konkret (1); verfassungsrechtliche Fixierung des «zwingenden Völkerrechts» vom Parlament bereits abgelehnt, s. Parl. Iv. «Schlüer» (2)</p>
<p><b>Garantie von Rechtsstaat und öffentlichem Diskurs</b>          BERNHARD EHRENZELLER in der NZZ vom 16. September 2010</p>	<p>Bundesversammlung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (wie bisher)</li> <li>• Nach der Volksabstimmung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (wie bisher)</li> <li>• Umwandlung der Volksinitiative in eine Allgemeine Anregung unter Beachtung des Völkerrechts, wenn die Initiative nichtzwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt</li> </ul>	<p>Nicht mehr im politischen Diskurs, vgl. Parl. Iv. «VIOLA AMHERD»</p>
<p><b>Vorschlag für eine Ergänzung der Bundesverfassung als Diskussionsgrundlage</b>          von GIUSEP NAY, z.Hd. der Landhausversammlung vom 9. Oktober 2010</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bundeskanzlei</li> <li>2. Bundesversammlung / Bundesgericht</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vor der Unterschriften-sammlung / bei der Vorprüfung</li> <li>2. Nach der Unterschriften-sammlung / im Parlament</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Summarische materielle Prüfung anhand der Gültigkeitskriterien (s. unten 2); Rechtsfolge: unverbindlich</li> <li>2. Ungültigerklärung bei Verstoss gegen Grund- und Menschenrechten der Bundesverfassung oder ratifizierte internationale Abkommen; Rechtsfolgen: Weiterzug an das Bundesgericht möglich</li> </ol>	<p>Summarische Vorprüfung ist im Sinne des Warnhinweises im «Zusatzbericht» (<a href="#">admin.ch</a>; <a href="#">BJ</a>) auf gutem Wege (1); Ausweitung der materiellen Ungültigkeitsgründe sind hingegen wenig opportun (2)</p>
<p><b>Im Spiegel der Direktdemokratie</b>          MARTIN SENTI in der NZZ vom 4. Dezember 2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (wie bisher)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (wie bisher)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (wie bisher), lediglich Plädoyer für mehr politische Verantwortung der Polparteien</li> </ul>	<p>Angesichts der jüngsten Initiativen wohl wenig aussichtsreich</p>

<p>«Zusatzbericht» des BUNDES-RATS vom 30. März 2011  <a href="#">admin.ch</a>; BJ</p>	<p>1. Bundeskanzlei, verstärkt durch das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht  2. Bundesversammlung</p>	<p>1. Vor der Unterschriften-sammlung / bei der Vorprüfung  2. Nach der Unterschriften-sammlung / im Parlament</p>	<p>1. Summarische materielle Prüfung anhand der Gültigkeitskriterien (s. unten); Rechtsfolge: Ergebnis der Vorprüfung («Warnhinweis») muss zwingend auf dem Unterschriftenbogen vermerkt werden; Ausschluss des Rechtsweges  2. Ungültigerklärung bei Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht und den «Kerngehalt der Grundrechte»</p>	<p>In parlamentarischer Behandlung (1 und 2)</p>
<p><a href="#">Volksinitiativen: Bausatz für eine Reform. Analyse und Bewertung der verschiedenen Vorschläge</a>  FORAUS – THINKTANK AUSSENPOLITIK – Diskussionspapier Nr. 07, April 2011</p>	<p><i>Minimalvariante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundesversammlung</li> </ul> <p><i>Optimalvariante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundeskanzlei, verstärkt durch das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht</li> <li>• Alle rechtsanwendenden Behörden</li> </ul> <p><i>Maximalvariante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundeskanzlei / Bundesgericht</li> </ul>	<p><i>Minimalvariante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vor der Unterschriften-sammlung / bei der Vorprüfung</li> </ul> <p><i>Optimalvariante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vor der Unterschriften-sammlung / bei der Vorprüfung</li> <li>• Nach der Volksabstimmung / im Anwendungsfall</li> </ul> <p><i>Maximalvariante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vor der Unterschriften-sammlung</li> </ul>	<p><i>Minimalvariante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungültigerklärung bei Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht; kein Rechtsmittel (wie bisher)</li> </ul> <p><i>Optimalvariante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• «Warnhinweis» analog Vorschlag im «Zusatzbericht»</li> <li>• Nichtanwendung der Volksinitiative, wenn sie im Anwendungsfall gegen Grundrechte der Verfassung verstösst («Kollisionsnorm»)</li> </ul> <p><i>Maximalvariante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungültigerklärung, wenn die Volksinitiative gegen Grundrechte der Verfassung verstösst; Rechtsfolge: Weiterzug an das Bundesgericht möglich, das letztinstanzlich entscheidet</li> </ul>	<p><i>Minimalvariante</i></p> <p>Ähnlich wie Postulat 10.3885 der SPK-NR, nicht weiter verfolgt</p> <p><i>Optimalvariante</i></p> <p>«Warnhinweis» auf gutem Wege, Vorschlag einer «Kollisionsnorm» noch nicht breit zur Kenntnis genommen, jedoch gewisse Verwandtschaft zur Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit</p> <p><i>Maximalvariante</i></p> <p>Vereinigt in etwa die verworfenen Parl. Iv. «Vischer» und «Moret», absolut chancenlos</p>
<p><a href="#">Verwirklichung der Grundrechte</a>  STEFAN SCHLEGEL und DAVID SUTER im Jusletter-Artikel vom 9. Mai 2011; und  <a href="#">Freiheit hausgemacht</a>  IDEM, in der NZZ vom 5. August 2011</p>	<p>Alle rechtsanwendenden Behörden</p>	<p>Nach der Volksabstimmung / im Anwendungsfall</p>	<p>Nichtanwendung der Volksinitiative, wenn sie im Einzelfall gegen Grundrechte der Verfassung verstösst («Kollisionsnorm»)</p>	<p>Siehe «Optimalvariante» bei <i>foraus</i>, jedoch ohne den «Warnhinweis»</p>

[11.3468 – Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten](#)

Motion der STAATSPOLITISCHE KOMMISSION-NR vom 19. Mai 2011 (in Bearbeitung)

1. Unbestimmt
2. Bundesversammlung

1. Vor der Unterschriftensammlung / bei der Vorprüfung
2. Nach der Unterschriftensammlung / im Parlament

1. Summarische materielle Prüfung anhand der Gültigkeitskriterien (s. 2 unten); Rechtsfolge: Ergebnis der Vorprüfung ist nicht bindend
2. Ungültigerklärung bei Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht und den «Kerngehalt» der Grundrechte der Bundesverfassung oder des «Kerngehalts» der EMRK

In parlamentarischer Behandlung (1 und 2), vgl. «Zusatzbericht» ([admin.ch](#); [BJ](#))

[11.3751 – Massnahme zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten](#)

Motion der STAATSPOLITISCHE KOMMISSION-SR vom 28. Juni 2011 (in Bearbeitung)

Unbestimmt

Vor der Unterschriftensammlung / bei der Vorprüfung

Summarische materielle Prüfung anhand der Gültigkeitskriterien; Rechtsfolge: Ergebnis der Vorprüfung ist nicht bindend

In parlamentarischer Behandlung (vgl. Ziff. 1 der obigen Motion und «Zusatzbericht» ([admin.ch](#); [BJ](#)))