

2. Landhausversammlung in Solothurn vom 9. Oktober 2010

Ungültigkeit von eidgenössischen Volksinitiativen:

Vorschlag für eine Ergänzung der Bundesverfassung als Diskussionsgrundlage

Vorbemerkung: Die vom Forum für die Stärkung der Menschenrechte und der Direkten Demokratie geleitete Landhausversammlung arbeitet an der Vorbereitung einer Volksinitiative, über deren Lancierung zu entscheiden sein wird, wenn die bereits eingereichten parlamentarischen Vorstösse dazu nicht erfolgreich sind. Damit sollen die Kräfte in der Bundesversammlung unterstützt werden, die für diese eintreten.

Der folgende Vorschlag wurde von a. Bundesgerichtspräsident Giuseppe Nay an der letzten Landhausversammlung in der Form eines Initiativtextes eingebracht, im Atelier 2 diskutiert und vom Plenum in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen:

I.

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert (*Änderungen fett und kursiv*):

1.

Art. 139 Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

Abs. 3

Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie, ***ist sie insbesondere nicht umsetzbar, weil sie mit den Grund- und Menschenrechten der Bundesverfassung oder von ratifizierten internationalen Abkommen nicht vereinbar ist***, oder verletzt sie zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.

Kommentar: Das ist der Kern des Anliegens, der auch allein Gegenstand einer Initiative sein könnte. Er setzt bei der Garantie der politischen Rechte (Sprich: der Volksrechte und besonders des Initiativrechts) in Art. 34 der Bundesverfassung an: Die Stimmabgabe darf nicht dadurch verfälscht werden, dass Vorlagen zur Abstimmung gelangen, die nicht umgesetzt werden können, und die Stimmberechtigten so verschaukelt werden. Nicht umsetzbar sind vor allem Initiativen, die in Widerspruch stehen mit den Grundrechten der Bundesverfassung und den in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Menschenrechten. Wollten Initianten diese elementare Grundlage unseres Rechtsstaates aus den Angeln heben, müssten sie eine Totalrevision der Bundesverfassung verlangen.

Mit einer solchen Ergänzung der Bundesverfassung hätte sowohl die Verwahrunginitiative als auch die Minarettverbotsinitiative ungültig erklärt werden können und müssen; die Erstere konnte denn auch nicht umgesetzt werden und bei der Zweiten wird dies ebenso der Fall sein. Das Gleiche gilt im Falle der Annahme der Ausschaffungsinitiative und insoweit auch für den Gegenvorschlag, als dieser vorfassungskonform nur im Sinne des bereits geltenden Ausländerrechts ausgelegt und angewendet werden könnte.

2.

Abs. 3bis (neu)

Die Bundeskanzlei prüft vor Beginn der Unterschriftensammlung vorläufig die Gültigkeit der Initiative. Sie bringt ein negatives Ergebnis oder ernstliche Bedenken summarisch begründet dem Initiativkomitee zur Kenntnis und setzt diesem eine angemessene Frist, um zu erklären, ob an der Initiative festgehalten, diese angepasst oder fallen gelassen wird.

Kommentar: Um die Initianten nicht in einem falschen Glauben zu lassen, soll eine vorläufige und summarische auch materielle Prüfung einer Initiative durch die Bundeskanzlei vorgesehen werden. Diese kann und soll nötigenfalls Gutachten des Bundesamtes für Justiz oder externer Experten einholen, wie das üblich ist. Halten die Initianten trotz eines negativen Ergebnisses dieser Prüfung unverändert an der Initiative fest, muss die Bundesversammlung keine Hemmungen haben, diese trotz der gesammelten 100'000 Unterschriften oder mehr ungültig zu erklären.

Diese Neuerung kann auch allein auf Gesetzesebene, d.h. im Bundesgesetz über die politischen Rechte realisiert werden. Sie würde das Initiativrecht weit weniger einschränken als eine auch vorgeschlagene und diskutierte vollständige und abschliessende Vorprüfung einer Volksinitiative vor der Unterschriftensammlung. Beides ist hingegen nur wirkungsvoll, wenn die Ungültigkeitsgründe, wie oben vorgeschlagen, erweitert werden oder die Bundesversammlung zu der Praxis einer gleichen, weiteren Fassung des Begriffs „zwingendes Völkerrecht“ als eines solchen unserer Verfassung findet, wie sie bei der Verabschiedung unserer neuen Bundesverfassung im Parlament ins Auge gefasst worden war.

3.

Art. 189 Zuständigkeiten des Bundesgerichts

Abs. 4

Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. ***Davon ausgenommen sind Beschlüsse der Bundesversammlung über die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Volksinitiativen.*** Weitere Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

Kommentar: Es bestehen keine Gründe, bei einer eidgenössischen Volksinitiative etwas anderes vorzusehen als was sich seit 1874 in Bezug auf kantonale Volksinitiativen bewährt hat: Zuständigkeit des Parlaments für den Entscheid über die Gültigkeit oder Ungültigkeit, mit dem Recht sowohl der Initianten als auch der übrigen Stimmberechtigten eine Beschwerde dagegen bei einem Gericht einzureichen. Damit würde eine gerade bei den Volksrechten empfindlich zu Tage tretende Lücke im Rechtsschutz auf Bundesebene geschlossen.

Diese Neuerung kann ebenfalls allein im Bundesgesetz über die politischen Rechte eingeführt werden, ohne dass es einer Verfassungsänderung bedurfte (siehe den letzten Satz der zitierten Bestimmung).

II.

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. ? (neu)

**? Übergangsbestimmung zu Art. 139 Abs. 3, 3bis und 3ter und Art. 189 Abs. 4
(Ungültigkeit einer Volksinitiative)**

Die Ergänzung von Artikel 139 Absatz 3, der neue Artikel 3bis und die Ergänzung von Artikel 189 Absatz 4 betreffend die Ungültigkeit einer Volksinitiative treten nach Annahme durch Volk und Stände sofort in Kraft. Sie finden auch auf Initiativen Anwendung, die vor Inkrafttreten dieser Bestimmungen eingereicht wurden und bei Inkrafttreten noch nicht durch die Bundeskanzlei vorgeprüft oder über deren Gültigkeit die Bundesversammlung noch nicht endgültig entschieden hat.

Kommentar: Wichtig ist zu sehen, dass die vorgeschlagenen Änderungen als auf alle dannzumal noch hängigen eidgenössischen Volksinitiativen anwendbar erklärt werden können.

Fassung: Giusep Nay, 11. Oktober 2010