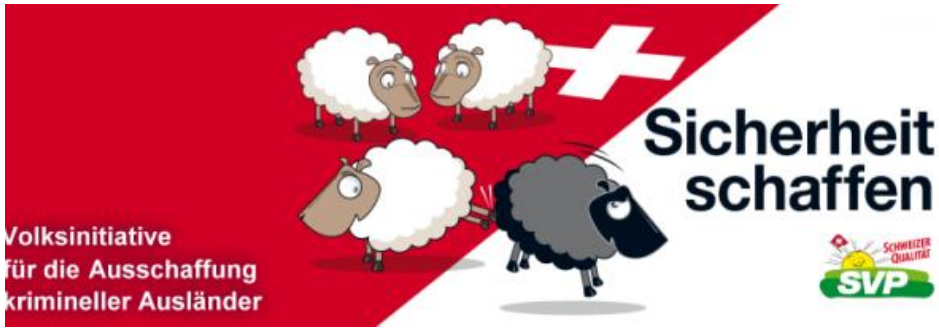
Entwicklung und Umsetzung von Volksrechten

Dr. iur. Michel Besson, LL.M.

Neue Helvetische Gesellschaft Winterthur,
17. Januar 2017

Michel Besson, Volksinitiative – Reformbedarf?



Angenommene und verworfene Abstimmungsvorlagen, nach Typ

T 17.03.01.01

Periode 1)	Typ der Vorlage										Total		Total Abstimmungen 2)
	Obligatorische Referenden		Fakultative Referenden		Volksinitiativen		Initiativen mit Gegenentwurf						
							Initiative 2)		Gegenentwurf 2)				
	A	V	A	V	A	V	A	V	A	V	A	V	
Total	163	55	103	78	19	174	3	13	6	10	294	330	608
1848–1870	2	8									2	8	10
1871–1880	2	2	3	5							5	7	12
1881–1890	3	1	2	6							5	7	12
1891–1900	6	3	3	7	1	4					10	14	24
1901–1910	4	1	3	1	1	2					8	4	12
1911–1920	8		2	1	1	1	1			1	12	3	14
1921–1930	7	2	1	4	2	10		1	1		11	17	27
1931–1940	7		2	7		5		1	1		10	13	22
1941–1950	4	3	4	3	1	6					9	12	21
1951–1960	13	7	4	7		7		2	1	1	18	24	40
1961–1970	12	2	4	4		7					16	13	29
1971–1980	33	8	11	7		16		6	3	3	47	40	81
1981–1990	18	5	6	6	2	25	1	1		2	27	39	64
1991–2000	28	7	25	11	2	31		1		1	55	51	105
2001–2010	11	5	23	5	5	29	1	1		2	40	42	80
2011–2016 3)	5	1	10	4	4	31					19	36	55

Erläuterungen:

A = Angenommen

V = Verworfen

1) Jahr der Abstimmung

2) Die Volksinitiativen mit Gegenentwurf werden zusammen als eine Abstimmung gezählt

3) Stand: 27.11.2016

Bundesamt für Statistik

Auskunft:

Übersicht

- Einleitung & Problemanalyse
- Die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung
- Die Reformdiskussion der letzten 10-15 Jahre
  - Wichtigste Vorschläge und Stand der Realisierung
  - Was bleibt?
- Reformvorschlag (mittelfristige Optik)
- Schluss

Art. 139 BV: Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

[1] 100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.

[2] Die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung kann die Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs haben.

[3] Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.

[4] Ist die Bundesversammlung mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung einverstanden, so arbeitet sie die Teilrevision im Sinn der Initiative aus und unterbreitet sie Volk und Ständen zur Abstimmung. Lehnt sie die Initiative ab, so unterbreitet sie diese dem Volk zur Abstimmung; das Volk entscheidet, ob der Initiative Folge zu geben ist. Stimmt es zu, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus.

[5] Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung empfiehlt die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung. Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

Gründe für die Ungültigerklärung von Volksinitiativen (Art. 139 Abs. 3 BV)

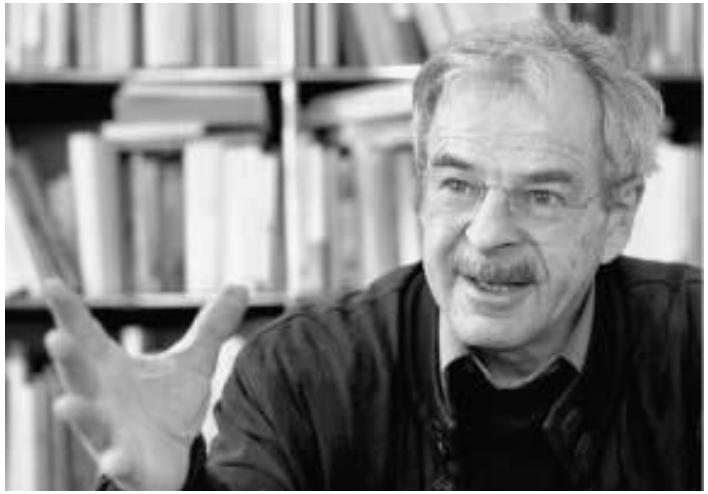
- Verletzung Einheit der Form
- Verletzung Einheit der Materie
- **Verletzung von zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts**
- offensichtliche Undurchführbarkeit (ungeschrieben)

Wirkung von Volksinitiativen

Wieso werden so viele Initiativen ergriffen, obwohl die Erfolgsaussichten klein sind?

- Schwungrad & Verhandlungspfand (indirekter Erfolg mit den Behörden)
- Katalysator (Mobilisierung neuer pol. Tendenzen und Themen)
- Ventilfunktion («Dampfablassen» von Minderheiten)
- Initiativen als Wahlhelfer (Mobilisierung & Selbstinszenierung)

Wirkung der direktdemokratischen Rechte auf die politische Ebene



Die direkte Demokratie sorgt dafür, «dass die politischen Eliten das Volk nicht so nehmen können, wie sie es gerne hätten, sondern so nehmen müssen, wie es ist».

Wolf Linder, Vom Zustand der Republik, ZBJV 2010, S. 782.

Reformvorschläge

- Verringerung der Systembelastung: Unterschriftenzahl erhöhen, Sammelfristen verkürzen
- Reaktion auf Umsetzungsprobleme:
  - Initiativen nur noch in Form der allgemeinen Anregung zulassen
  - Erweiterung der materiellen Ungültigkeitsgründe
  - Änderung der Verfahren zur Überprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen, inkl. Vorprüfungsverfahren.
- «Technizitäten»: Umsetzungsfristen, Titel, usw.

Neue Zürcher Zeitung
01.04.2011 Seite 1 / 2
Auflage/ Seite 143009 / 11 9043
Ausgaben 300 / J. 8725830
EVD / PD / UVEK / EFD / EDI / EJPD

Seiltanz zwischen Demokratie und Völkerrecht

Bundesrat empfiehlt konsultative Vorprüfung von Volksinitiativen und Erweiterung der Ungültigkeitsgründe

Der Bundesrat schlägt vor, die Völkerrechtskonformität von Initiativen schon vor der Unterschriftensammlung zu prüfen. Zudem will er den Kerngehalt von Grundrechten schützen.

Niklaus Nuspliger, Bern

In letzter Zeit haben Volk und Stände mehrfach Initiativen angenommen, die im Widerspruch zu völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz standen. Beispiele sind die Verwahrungs-, die Verjährungs-, die Minarett- oder jüngst die Ausschaffungsinitiative. Da diese Volksbegehren nicht gegen das zwingende Völkerrecht verstiessen, musste sie das Parlament für gültig erklären. Werden aber völkerrechtliche Verträge geritzt, sucht man in der Regel einen Weg, um problematische Initiativen doch völkerrechtskonform umzusetzen.

Vorprüfung als Dienstleistung

Der Bundesrat hat in einem am Donnerstag publizierten Bericht Auswege aus dem Konflikt zwischen Volksrechten und Völkerrecht vorgeschlagen. Nun soll das Parlament entscheiden, ob es den Bundesrat mit der Ausarbeitung

Wie Justizministerin Simonetta Sommaruga vor den Medien betonte, wäre die Vorprüfung nur konsultativer Natur: Den Initianten stünde es frei, ihr Begehren anzupassen oder unverändert zu lancieren. Insofern sei die Vorprüfung als «Dienstleistung» für die Initianten anzusehen, so Sommaruga. Auf den Unterschriftenbögen müsste aber das Resultat der Vorprüfung vermerkt werden: So wüssten die Stimmberechtigten bereits bei der Unterzeichnung, ob die Initiative völkerrechtlich problematisch ist und Umsetzungsschwierigkeiten zu erwarten sind oder ob sie gar zwingendes Völkerrecht verletzt und mit einer Ungültigkeitserklärung zu rechnen ist.

Die Vorprüfung würden das Bundesamt für Justiz und die im Aussendepartement angesiedelte Direktion für Völkerrecht durchführen. Diskutiert wurde laut Sommaruga auch, eine parlamentarische Kommission oder das Bundesgericht heranzuziehen. Dagegen hätten aber der hohe Zeitbedarf bzw. der Umstand gesprochen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit teilweise eingeführt würde. Das Ergebnis der Vorprüfung wäre im Bundesblatt zu publizieren. Da das Resultat nicht bindend wäre, sieht der Bundesrat kein Rechtsmittel gegen

rechts» ausdehnen noch internationale Menschenrechtsgarantien heranziehen. Vielmehr wären künftig Initiativen, die den Kerngehalt der Grundrechte der Bundesverfassung verletzen, ungültig.

Kerngehalt als vager Begriff

Als Beispiele nannte Sommaruga das Verbot von Zwangsheiraten, das den Kerngehalt des Rechts auf Ehe darstelle, oder das Verbot der Todesstrafe als Kerngehalt des Rechts auf Leben. Eine Initiative zur Einführung der Todesstrafe wäre sicherlich für ungültig zu erklären. Doch nicht für jedes Grundrecht ist die Definition des Kerngehalts klar, eine bundesgerichtliche Praxis in Bezug auf die Kantone gibt es nur punktuell.

Der Bundesrat will die Kerngehalte aber nicht explizit definieren. Sommaruga erklärte, dass damit der Inhalt der Kerngehalte entwicklungsfähig bleibe.

Mit dieser Neuerung könnten indes nur die wenigsten Konflikte zwischen Initiativen und Völkerrecht vermieden werden. Ohne dies explizit vorzuschlagen, erwägt der Bundesrat daher, die Schranken für die Verfassungsrevision um das Diskriminierungsverbot zu ergänzen, womit etwa die Minarett-Initiative nicht zulässig gewesen wäre.

Reformvorschläge im Parlament

- Strengere Praxis Einheit der Materie
- Längere Fristen für die parlamentarische Behandlung von Durchsetzungsinitiativen
- Vorprüfungsverfahren
- Publikation der Texte der indirekten Gegenvorschläge in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates
- Rückwirkungsverbot

Volksrechte

Aus für die Reform des Initiativrechts

Der Bundesrat hat den Umbau des Initiativrechts schon aufgegeben. Nun resigniert auch die Staatspolitische Kommission des Ständerats, die das Projekt bisher hartnäckig weiterverfolgt hatte. Sie lässt zwei parlamentarische Initiativen fallen. Es ging unter anderem darum, die Kriterien zur Prüfung der Einheit der Materie zu präzisieren. *(SDA)*

Quelle: Tagesanzeiger vom 14. Januar 2017, S. 5.

Zwischenfazit

- Die aktuellen Vorhaben zur Reform des Initiativrechts werden nicht weiter verfolgt.
- Zeichnet sich mittelfristig Änderungsbedarf ab?

Datum: 17.04.2016

Schweiz am Sonntag

Ausgabe Aargau

Hauptausgabe

Schweiz am Sonntag / Aargau
5401 Baden
058/ 200 53 10
www.schweizamsonntag.ch

Medienart: Print
Medientyp: Tages- und Wochenpresse
Auflage: 67'279
Erscheinungsweise: wöchentlich

Themen-Nr.: 999.201
Abo-Nr.: 1095889
Seite: 2
Fläche: 236'414 mm²

Die digitale Revolution der Schweizer Demokratie

Die politischen Kampagnen-Macher der Gegenwart basteln bereits an der Zukunft: Bald sollen Initiativen und Referenden per Mausklick unterstützt werden können – und das ist noch lange nicht alles

VON **CHRISTOF MOSER UND OTHMAR VON MATT**

Die Projektleiterin «Bewegung und IT» bei der SP, Andrea Arezina, baut für die Partei ein Online-Spenden-Tool auf, das künftig Geld für Projekte und Kampagnen hereinholen soll. Sie weiss, wie so etwas funktioniert: Arezina koordinierte den «dringenden Aufruf gegen die Durchsetzungsinitiative», der innert Kürze 1,2 Millionen Franken Spenden einbrachte. «Das Tool ist für uns ein Weg, um der Finanz- und Medienmacht der Rechtskonservativen etwas entgegensetzen zu können», sagt SP-Kampagnenleiter Marco Kistler.

Matthias Leitner, der Kampagnenleiter der FDP, denkt über ein digital verknüpftes Netzwerk von mehreren hundert Campaignern nach, die intrinsisch motiviert Kampagnen testen und Argu-

Golder. Zum Vergleich: Die Lauberhorn-Abfahrt als wichtigster Sportanlass hat eine Million Zuschauer. Für den «prominentestmöglichen Aufbruch in die neue digitale Welt», wie Golder sagt, sorgte jedoch nicht die SVP, sondern ihre Gegner – am 28. Februar.

Der Abstimmungskampf zur Durchsetzungs-Initiative markiert einen Wendepunkt in der Schweizer Politik. Kampagnen-Macher Graf beschreibt ihn so: «Die etablierten politischen Kräfte waren ausgeschossen, hatten keine Ideen mehr. Alles, was sie an Werkzeugen für den Abstimmungskampf kannten, haben sie in die Schlacht geworfen: Komitee um Komitee wurde gegründet, Medienkonferenz an Medienkonferenz gereiht, aber es blieb trotzdem unsicher, ob es für eine Mehrheit reicht.»

Auf der anderen Seite regte sich in der Bevölkerung das Bedürfnis, mehr zu

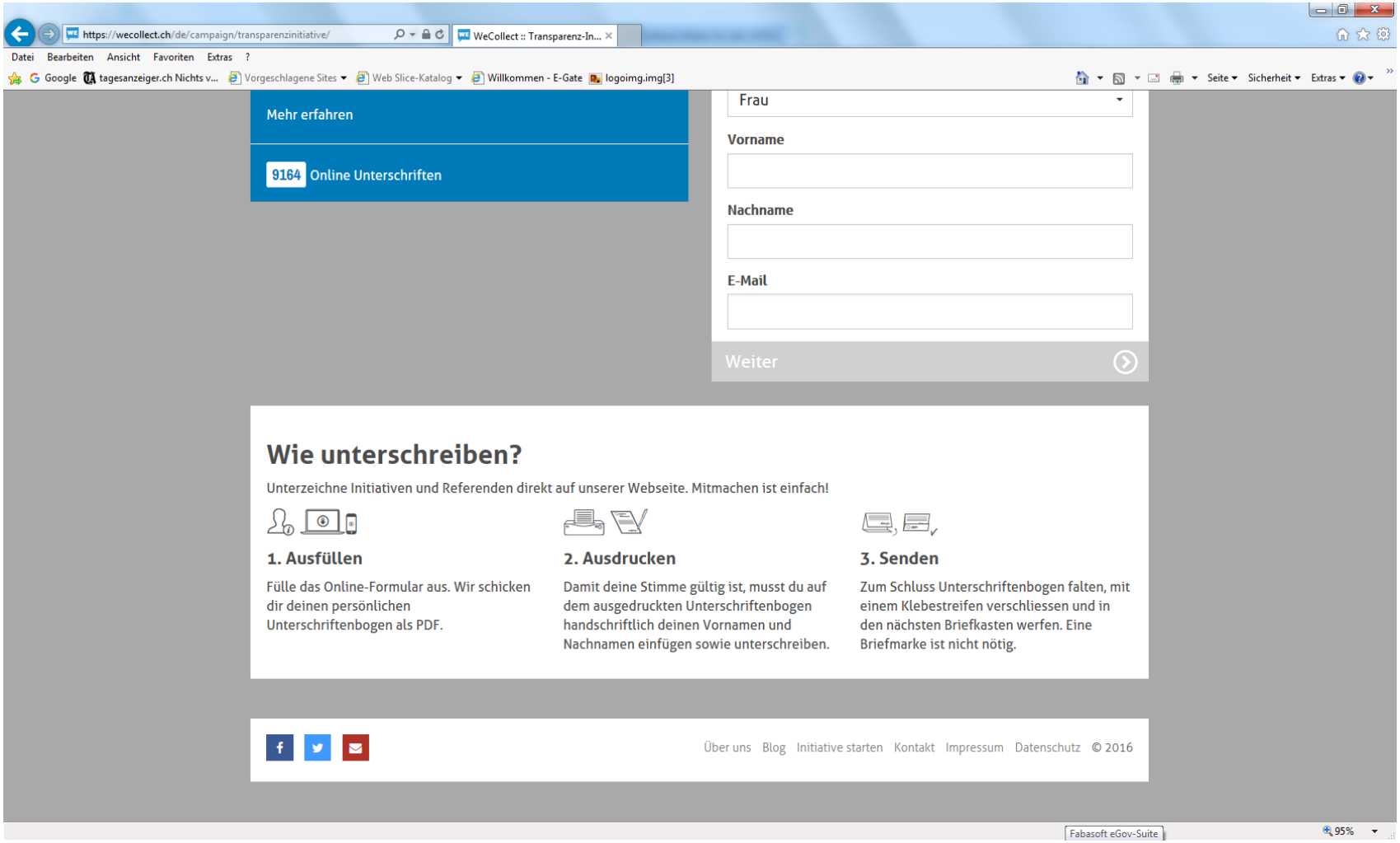
In der neuen Kampagnenwelt sind E-Mail-Adressen die härteste Währung. «Wer eine aktive Community hat, die per E-Mail aktiviert werden kann, besitzt einen Goldschatz», sagt Daniel Graf. «Junge Organisationen wie Operation Libero verfügen heute im Netz über eine annähernd so grosse Durchschlagskraft wie etablierte Parteien – weil sie Adressdaten haben von Personen, die aktivistischer sind als jene in den Datensätzen der Parteien.» Damit lassen sich in sozialen Medien Wellen des Engagements auslösen.

Mit der digitalen Revolution verändert sich die Schweizer Demokratie. «Es entsteht fundamental Neues», sagt Politologe Golder. «Instant-Bewegungen können sich heute online, via Facebook und Twitter direkt einbringen.» Sie brauchen dafür die Vermittlungsfunktion von Parteien und Verbänden nicht mehr. Golder spricht vom «Phänomen der Gegenöffent-

Elektronische Unterschriftensammlung

- Was kann man heute schon? →
- Möglichkeit der Sammlung sehr vieler Unterschriften in sehr kurzer Zeit. Problem & Chance der raschen Reaktion (Stichwort: Empörungsbewirtschaftung)
- Anpassung an Gewohnheiten
- Sicherheit / Vertrauen
- Dieser Ausbau der Volksrechte könnte mit der Erhöhung der Unterschriftenzahl verbunden werden.

wecollect.ch



Michel Besson, Volksinitiative – Reformbedarf?

Novitads

FACTS

8021 Zürich
Auflage 52 x jährlich 81'557

1057225 / 999.75 / 84'801 mm2 / Farben: 0 Seite 30 14.06.2007

Parteien

„Der Volkswille ist heilig“

Stehen Volksentscheide über der Verfassung? SVP-Nationalrat Luzi Stamm ist der Meinung, das Volk könne sogar die Folter einführen.

FACTS: *Herr Stamm, Sie waren früher Richter. Wie viele Freunde haben Sie noch unter Ihren ehemaligen Berufskollegen?*
Luzi Stamm: Ich habe es mit ihnen überhaupt nicht verdorben.
FACTS: *Erstaunlich. Schliesslich hacken Sie ständig auf den Justizbehörden herum. Sie sind zum Richterschreck mutiert.*
Stamm: Man muss anprangern, wenn Richter falsche Urteile fällen. Diese Tendenz hat sich in letzter Zeit leider verstärkt. Einen Volksentscheid aufheben darf man nur in ganz extremen Fällen.
FACTS: *Warum hat das Volk immer Recht?*
Stamm: Warum nicht? Ich traue unserem Volk viel mehr als den Juristen.
FACTS: *Darf das Volk Minarette verbieten?*
Stamm: Ja.
FACTS: *Die Verfassung garantiert die Religionsfreiheit.*
Stamm: Minarette sind nicht gleich Religionsfreiheit. In der Schweiz waren lange

Exkurs: Keine Verabsolutierung des Demokratieprinzips, aber…

- Grundrechte als unverzichtbarer Teil einer menschlichen Ordnung (→ Verfassungsbegriff)
- Auch Grundrechte müssen von Zustimmung getragen sein
- Änderbarkeit der Verfassung als unverzichtbarer Teil einer menschlichen Ordnung (Offenheit)
- Demokratie als einzige menschengerechte Ordnung; Mehrheitsprinzip impliziert, dass Entscheide (auch über den Inhalt der Verfassung) rückgängig gemacht werden können müssen.

→ Rechtsstaatliche Demokratie als Wagnis: Menschen müssen friedliches und menschengerechtes Zusammenleben wollen

→ Alternativen? Sind aus historischer Perspektive bisher alle gescheitert!

Fazit

- **Volksinitiativen nicht zähmen**
  - keine grundlegenden rechtlichen Einschränkungen suchen (Ungültigkeitsgründe, Beschränkung auf Initiativen in Form der allgemeinen Anregung)
  - Keine Versteinerung der politischen Rechte. Stetige punktuelle Anpassungen an neue Realitäten sind nötig: z.B. elektronische Unterschriftensammlung zulassen mit deutlicher Erhöhung der Unterschriftenzahl
  - Aufruf zu mehr Gelassenheit bei der Diskussion der Anpassung der organisationsrechtlichen Normen
- Verfahren nicht aufgrund störender Inhalte angenommener Initiativen ändern!
- Die **störenden Inhalte sind politisch zu bekämpfen**!