



# Reform zur Stärkung der Volksrechte: eine massvolle Modernisierung

Abstimmung vom 9. Februar 2003

**Bern, 20.12.2002. Mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative und der Erweiterung des Staatsvertragsreferendums sollen die Volksrechte modernisiert und an die heutigen Anforderungen angepasst werden. Am 9. Februar 2003 stimmen Volk und Stände über die Änderung der Volksrechte ab.**

In keinem anderen Staat verfügt das Volk über derart weitgehende und vielfältige Mitbestimmungsrechte wie in der Schweiz. Die Volksrechte sind ständig weiterentwickelt und verfeinert worden. Die Vorlage zur Reform der Volksrechte reiht sich auf diesem Weg ein und will einen Schritt weiter gehen. Sie will in erster Linie Mängel beseitigen, indem sie die Volksrechte modernisiert und besser auf die Bedürfnisse der Stimmberechtigten ausrichtet.

Die Bemühungen um eine Reform der Volksrechte gehen auf die Verfassungsreform zurück. Die Vorlage des Bundesrates für eine umfassende Reform scheiterte im Parlament wegen der vorgeschlagenen Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiativen und Referenden. Das Parlament nahm die mehrheitsfähigen Vorschläge des Bundesrats auf und schnürte ein Paket mit zwei bedeutenden Reformen: der Einführung der allgemeinen Volksinitiative und der Erweiterung des Staatsvertragsreferendums.

## **Einführung der allgemeinen Volksinitiative**

Zunehmend betreffen Verfassungsinitiativen nicht eigentlich Verfassungs-, sondern bloss Gesetzesbestimmungen. Mit der allgemeinen Volksinitiative sollen deshalb künftig 100'000 Stimmberechtigte ein Anliegen auf eine

Änderung der Verfassung *oder* eines Gesetzes vortragen können. Die Bundesversammlung legt den Text und die Rechtsstufe – Verfassung oder Gesetz – fest. Wie heute würde über eine Verfassungsänderung eine obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen stattfinden, eine Gesetzesänderung käme nur vor das Volk, wenn ein Referendum dagegen ergriffen würde. Mit dem neuen Initiativrecht kann das Volk neu auch auf Bundesebene Änderungen von Gesetzen vorschlagen, wie dies in allen Kantonen bereits heute der Fall ist.

### **Erweiterung des Staatsvertragsreferendums**

Da ein immer grösserer Teil von Problemen auf internationaler Ebene gelöst wird, sollen die Volksrechte beim Staatsvertragsrecht ausgebaut werden. Nach heutigem Recht kann nur in vier Fällen das Referendum gegen einen Staatsvertrag ergriffen werden: wenn er unbefristet und unkündbar ist, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsieht, Einheitsrecht für mehrere Staaten schafft oder wenn ihn die Bundesversammlung von sich aus dem Referendum unterstellt. Damit das Volk schon beim Abschluss aller wichtigen Staatsverträge mitbestimmen kann, soll das Staatsvertragsreferendum ausgeweitet werden auf alle Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. So kann die politische Debatte schon beim Abschluss des Staatsvertrags geführt werden. Ist ein Umsetzungserlass notwendig, kann die Bundesversammlung den Staatsvertrag zusammen mit dem Erlass in einem Paket dem Referendum unterstellen.

### **Technische Verbesserungen**

Neben diesen zwei bedeutenden Reformen sieht die Vorlage einige technische Verbesserungen vor. Namentlich sollen künftig Pattsituationen bei Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag verhindert werden. Zudem soll die Bundesversammlung bei Initiative und Gegenentwurf neu auch ein doppeltes Ja empfehlen dürfen und damit die gleichen Möglichkeiten haben wie Parteien und Verbände.

#### Weitere Auskünfte:

Vizedirektor Luzius Mader, Bundesamt für Justiz, Tel. 031 / 322 41 02

Werner Bussmann, Bundesamt für Justiz, Tel. 031 / 322 47 98

## ÄNDERUNG DER VOLKSRECHTE

### PRESSEKONFERENZ VOM 20. DEZEMBER 2002

#### Referat Frau Bundesrätin Metzler-Arnold

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage zur Änderung der Volksrechte ist ein Baustein in der Reform der politischen Institutionen unseres Landes.

Institutionen müssen sich immer wieder den gewandelten Herausforderungen anpassen, um zukunftsfähig zu bleiben.

Die neue Bundesverfassung ist seit dem 1. Januar 2000 in Kraft, die Justizreform haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 12. März 2000 gutgeheissen; die Staatsleitungsreform und die Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen sind noch im Parlament.

Es liegt nun an den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu entscheiden, ob sie auch den Reformschritt im Bereich der Volksrechte gutheissen möchten.

Ich möchte es aber gleich vorwegnehmen: Die Änderung der Volksrechte stellt keine Revolution unserer politischen Institutionen dar.

Es ist vielmehr eine behutsame Reform, welche unsere Volksrechte stärken wird. Die politischen Institutionen unseres Landes sind bisher immer in kleinen Schritten weiter entwickelt worden.

Dies hat seinen guten Grund: Unsere politischen Grundpfeiler – die Volksrechte, die repräsentative Demokratie, der Föderalismus, die Justiz – sind eng miteinander verbunden.

Stärken wir die Volksrechte, dann hat dies Auswirkungen auf unser Parlament, auf das Verhältnis Bund-Kantone, auf die gerichtlichen Instanzen und anderes mehr.

Eine Revolution bei den Volksrechten würde deshalb das Gleichgewicht zwischen unseren politischen Institutionen gefährden und – möglicherweise ungewollt – einen Teil zu Lasten der anderen stärken.

Die Institutionen unseres Landes haben erfolgreich zur politischen und wirtschaftlichen Stabilität und zum friedvollen Zusammenleben beigetragen. Mit einer Politik der stetigen Anpassungen sind wir auch bei den Volksrechten in der Schweiz bisher weit gekommen. In verschiedenen Verfassungsrevisionen sind die Rechte des Volkes erweitert und verstärkt worden. Den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern steht heute eine Palette von Mitwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung, die auf der Welt ihresgleichen sucht. Die gut ausgebaute direkte Demokratie möchten wir erhalten und verstärken. Zwei Entwicklungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte müssen uns zu denken geben.

1. Die Verfassungsinitiative ist heute nicht mehr hauptsächlich ein Instrument für Verfassungsänderungen, sondern wird vermehrt zum Ändern von Gesetzen benutzt.

Zwei Drittel der Verfassungsinitiativen der letzten 7 Jahre betreffen nicht wirklich Verfassungs-, sondern bloss Gesetzesbestimmungen.

Jüngere Beispiele für solche Initiativen sind die beiden Tier-Initiativen sowie die Initiative für Tempo 30.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden im Rahmen solcher Initiativen nicht für Fragen an die Urnen gerufen, welche die Verfassung betreffen, sondern bloss für Fragen, die in einem Gesetz geregelt werden können.

2. Die zweite Entwicklung betrifft das internationale Recht. Ob wir es wollen oder nicht: Ein immer grösserer Teil unseres Rechts wird von internationalem Recht bestimmt. Bisher waren die demokratischen Rechte beim Staatsvertragsrecht weniger gut ausgebaut als beim Landesrecht. So unterstanden verschiedene Staatsverträge nicht dem Referendum, wohl aber die Gesetze, welche ihre Anliegen ins Landesrecht umsetzten.

Die direktdemokratischen Rechte setzten somit zu einem zu späten Zeitpunkt ein.

Mit der wachsenden Bedeutung des internationalen Rechts kann sich diese Entwicklung noch verstärken.

**Das Ziel muss deshalb sein: Den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern müssen die richtigen Instrumente zur Verfügung stehen, und sie sollen sich zum richtigen Zeitpunkt zu den Geschäften dieses Staates äussern können.**

Das meinen wir mit einer Verstärkung der direkten Demokratie.

Zu den Volksrechten hatte der Bundesrat 1996 konkrete Reformvorschläge unterbreitet. Die Vorlage ist dann aber 1999 –wegen der Erhöhung der Unterschriftenzahlen – im Parlament gestrandet. Das Parlament hat – veranlasst durch eine parlamentarische Initiative – die mehrheitsfähigen Elemente der damaligen Reform wieder aufgenommen und das vorliegende Reformpaket geschnürt.

Herr Nationalrat Antille und Herr Ständerat Dettling werden im Anschluss an meine Ausführungen die Hauptpfeiler der Vorlage vorstellen.

Bevor ich abschliesse, möchte ich auf zwei Einwände eingehen, die gegen die Vorlage geäussert werden:

1. Es wird befürchtet, dass die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums die aussenpolitische Handlungsfähigkeit unseres Landes beeinträchtigen würde.

Dieser Einwand ist ernst zu nehmen. Die direkte Demokratie ist mit Chancen und Risiken verbunden. Die Chance, dass bei allen wichtigen Entscheiden das gesamte Volk mitsprechen darf. Jede Volksabstimmung bietet die Gelegenheit, die Stimmberechtigten zu informieren. Stimmt das Volk dem Staatsvertrag zu, dann legitimiert es das aussenpolitische Handeln des Staates. Natürlich besteht das Risiko, dass ein Staatsvertrag auch mal abgelehnt wird. Das ist der Preis der Demokratie.

Zu verschiedenen Staatsverträgen kann das Volk sich heute nur indirekt äussern, nämlich bei deren Umsetzung in ein Gesetz. Dann sind aber eigentlich die Weichen

bereits gestellt. Das Volk soll zum richtigen Zeitpunkt mitsprechen dürfen – nämlich beim Vertragsschluss.

2. Verschiedene Kreise lehnen die Änderung der Volksrechte ab, weil sie die Reform für unzureichend halten. Sie hoffen, eine Ablehnung würde die Chance für einen neuen Anlauf bieten. Ich erachte dies als Wunschdenken. Die Devise "Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach" ist für eine Verstärkung der Volksrechte eine viel realistischere Lösung.

Ich komme zum Schluss. Die Änderung der Volksrechte ist keine Reform der "grossen Gefühle" oder gar der Leidenschaft. Es ist aber eine Reform der Vernunft, welche die bestehenden Vorteile unserer Volksrechte sichert und diese verstärkt. Sie verdient deshalb die Unterstützung durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und ein Ja an den Urnen.



## Änderung der Volksrechte - Abstimmung vom 9. Februar 2003

### Presserohstoff

**Am 9. Februar 2003 stimmen Volk und Stände über die Reform der Volksrechte ab. Die Reform verfolgt das Ziel, Mängel der Volksrechte zu beseitigen. Die Volksrechte sind kontinuierlich weiterentwickelt und verfeinert worden. Die aktuelle Vorlage zur Reform der Volksrechte reiht sich auf diesem Weg ein und will einen Schritt weiter gehen.**

Was hat nun den Bundesrat und die Bundesversammlung bewogen, diese Reformen zu unternehmen? Welche Mängel stellten sie fest? Mit welchen Mitteln und Instrumenten wollten sie sie beseitigen?

#### Mängel der Volksrechte

Die Bemühungen um eine Reform der Volkstrechte gehen auf die Verfassungsreform zurück. Schon die Expertenkommission Furgler hatte die Einführung der Einheitsinitiative vorgeschlagen, die der allgemeinen Volksinitiative entspricht. Als die Bundesversammlung am 3. Juni 1987 die Totalrevision der Bundesverfassung beschloss, beauftragte sie den Bundesrat zu folgendem Vorgehen: In einem ersten Schritt sollte das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachgeführt werden; materielle Reformen müssten davon klar getrennt werden. Der Bundesrat befolgte diese Vorgaben und liess verwaltungsintern den Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung erarbeiten. Die Entwicklung von Reformen im Bereich der Volksrechte und der Justiz übertrug er zwei Expertenkommissionen.

Für die Reform der Volksrechte setzte der Bundesrat 1994 eine Expertenkommission unter der Leitung von alt Ständerat Prof. Jean-François Aubert ein. Die Experten untersuchten die Erfahrungen in der Praxis und setzten sich mit den wissenschaftlichen Schriften auseinander.

Sie kamen zum Schluss, dass sich die bestehenden Volksrechte bewährt haben, dass man aber eine Reihe von Mängeln und Lücken beheben könnte, indem neue Formen der Volksrechte eingeführt, bestehende ausgeweitet oder verfeinert werden:

- Auf Bundesebene fehlt – im Unterschied zu allen Kantonen – die Möglichkeit, mit einer Initiative nicht nur die Verfassung, sondern auch Gesetze zu ändern. Mehr als die Hälfte der Initiativen wollen zwar Gesetze ändern, doch zwingt das geltende Recht das Initiativkomitee, sein Anliegen mit einer Verfassungsinitiative zu unterbreiten.
- Ein weiterer Mangel des heutigen Systems besteht darin, dass auf der einen Seite jede Gesetzesänderung – auch wenn sie noch so belanglos ist – dem Referendum untersteht. Auf der anderen Seite sind Einzelakte wie Bewilligungen für Atomanlagen oder Finanzbeschlüsse etwa über Rüstungskäufe oder Entwicklungshilfe dem Referendum entzogen, auch wenn sie von aussergewöhnlicher Tragweite sind.
- Auch das Referendum über Staatsverträge sollte den heutigen Bedürfnissen und Gegebenheiten angepasst werden. Immer mehr Recht wird durch Staatsverträge gesetzt. Das Staatsvertragsreferendum muss diesen neuen Herausforderungen gerecht werden können.
- Auch das Gesetzesreferendum könnte verbessert werden. Es ist ein Mangel, dass damit ein Gesetz nur als Ganzes bekämpft werden kann, auch wenn nur einzelne Artikel umstritten sind. Ausserdem richtet sich das Referendum gegen einen Erlass, der sich in der Praxis noch gar nicht hat bewähren können. Und wenn ein Gesetz einmal in Kraft ist, steht kein Volksrecht zur Verfügung, um Bestimmungen zu ändern, die sich nicht bewährt haben.
- Nicht gelöst ist auch das Problem, wenn zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand gleichzeitig der Abstimmung unterbreitet werden. Die Stimmberechtigten, welche beide Initiativen dem geltenden Recht vorziehen, können dies nicht ausdrücken.

- Als Mangel wird ebenfalls empfunden, dass nach heutigem Recht die Bundesversammlung allein entscheiden kann, ob eine Volksinitiative gültig ist. Um diese heikle Rechtsfrage zu entscheiden, sei die Bundesversammlung nicht die geeignete Behörde; bei den Debatten über die Gültigkeit von Volksinitiativen werde zuweilen mehr politisch als rechtlich argumentiert.

### Vorschläge zur Behebung der Mängel

Die Expertenkommission Aubert hat zu allen Mängeln, die sie festgestellt hat, konkrete Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Der Bundesrat ist ihr gefolgt, hat aber noch zwei weitere Reformen zugefügt. Zur Behebung der Mängel haben die Expertenkommission und der Bundesrat Folgendes vorgeschlagen:

- Damit eine Initiative auch Anliegen auf der Gesetzesebene verlangen kann und diese dann tatsächlich Eingang in die Gesetzgebung finden, soll das Instrument der allgemeinen Volksinitiative eingeführt werden. In der Form einer allgemeinen Anregung können Begehren unterbreitet werden unabhängig davon, ob sie in die Verfassung oder in ein Gesetz gehören. Es ist dann Aufgabe der Bundesversammlung, die Rechtsstufe festzulegen und den Text verbindlich zu bestimmen. Zudem kann die allgemeine Volksinitiative als nachträgliches Referendum genutzt werden. Damit auch Einzelakte und Finanzbeschlüsse dem Referendum unterstellt werden können, wird die Wiedereinführung des Verwaltungs- und Finanzreferendums vorgeschlagen. Wie in allen Kantonen konnten auch im Bund bis zum Jahr 1962 Einzelakte und Finanzbeschlüsse dem Referendum unterstellt werden. Doch hat der Gesetzgeber mit der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1962 das Referendum auf rechtsetzende Normen eingeschränkt.
- Damit künftig alle wichtigen Staatsverträge dem Referendum unterstehen, soll das Staatsvertragsreferendum ausgeweitet werden. Weiter soll die Bundesversammlung die Möglichkeit erhalten, die

Gesetze, welche den Staatsvertrag innerstaatlich umsetzen, zusammen mit dem Staatsvertrag in einem Paket dem Referendum zu unterstellen.

- Wenn nur einzelne Bestimmungen einer Gesetzesvorlage umstritten sind, soll die Bundesversammlung die Möglichkeit erhalten, Alternativen zu einzelnen Bestimmungen zu unterbreiten. Im Falle eines Referendums wäre es an den Stimmberechtigten zu entscheiden, ob der Haupttext oder die Alternative gelten soll.
- Die Bundesversammlung soll zwei Initiativen, die den gleichen Gegenstand behandeln aber abweichende Lösungen vorschlagen, gleichzeitig der Abstimmung unterbreiten können. Die Stimmberechtigten können ihren Willen unverfälscht ausdrücken, weil sie zwei Mal JA stimmen können und in der Stichfrage bestimmen dürfen, welcher Vorlage sie den Vorzug geben, falls beide angenommen werden. Mit der Stichfrage wird auch verhindert, dass zum gleichen Gegenstand zwei unterschiedliche Bestimmungen in die Verfassung kommen, sofern beide Initiativen angenommen werden.
- Die Ungültigkeit einer Volksinitiative müsste nach rein rechtlichen Kriterien entschieden werden. Um dies sicherzustellen, sollte nicht mehr die Bundesversammlung, sondern allein das Bundesgericht eine Volksinitiative für ungültig erklären dürfen.

Der Bundesrat hat noch zwei weitere Reformen vorgeschlagen:

- Künftig sollen acht Kantone eine Initiative einreichen können mit den gleichen Wirkungen wie eine Volksinitiative. Das Initiativrecht soll von den kantonalen Parlamenten oder vom Volk ausgeübt werden. Das neue Initiativrecht sollte die Mitwirkungsrechte der Kantone an der Willensbildung des Bundes stärken und dem Föderalismus neue Impulse ermöglichen.
- Als Kompensation zu diesen Erweiterungen und Verfeinerungen der Volksrechte wollte der Bundesrat die Unterschriftenzahlen für Initiativen und Referenden erhöhen: für Verfassungsinitiativen auf 150'000 und für

fakultative Referenden auf 100'000. Er wollte damit die Unterschriftenzahlen an die Bevölkerungsentwicklung anpassen. Die Erhöhung der Unterschriftenzahlen sollte dazu beitragen, ein Gleichgewicht der Reformvorschläge herbeizuführen: eine Erschwerung als Gegengewicht zum vorgeschlagenen Ausbau. Eine einseitige Stärkung der Volksrechte könnte die Handlungsfähigkeit der Bundesbehörden unverhältnismässig erschweren.

### **Scheitern der umfassenden Volksrechtsreform im Parlament**

Die Verfassungskommissionen beider Räte haben sich intensiv mit diesen Reformvorschlägen befasst. Die Vorlage scheiterte schliesslich im Sommer 1999 in beiden Räten; sie lehnten ein Eintreten ab. Ausschlaggebend für dieses Scheitern war die Erhöhung der Unterschriftenzahlen. Sie erwies sich als nicht konsensfähig, auch wenn im Gegenzug die Volksrechte erweitert und verfeinert werden sollten. Zu gross war die Furcht, dass künftig nur noch gut organisierte, finanzstarke Verbände und Unternehmen in der Lage wären, die Volksrechte zu gebrauchen.

### **Parlamentarische Initiative zur Beseitigung von Mängeln der Volksrechte**

Die Räte wollten es aber nicht bei einem Scherbenhaufen bewenden lassen. Zu offensichtlich waren die Mängel, zu klar der Reformbedarf. Man war sich einig, dass zwar das Reformpaket in seiner Gesamtheit keine Mehrheit finden könnte, dass aber einzelne Elemente daraus weiterverfolgt werden sollten. So stimmte der Ständerat Ende August 1999 einer parlamentarischen Initiative zu, welche die Beseitigung von Mängeln der Volksrechte verlangte. Die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge aus der grossen Volksrechtsrevision sollten wieder aufgenommen werden.

### **Keine Erhöhung der Unterschriftenzahlen**

Die Staatspolitischen Kommissionen des Ständerats und des Nationalrats setzten Subkommissionen ein, die beschlossen, gemeinsam zu tagen und eine Vorlage auszuarbeiten. Als erste, zentrale Frage prüften sie die Höhe

der Unterschriftenzahlen. Sie kamen zum Schluss, dass der Bundesrat einzelne Aspekte zu wenig beachtet hatte. Es stimmt zwar, dass in den letzten Jahrzehnten mehr Referenden ergriffen worden sind. Doch zeigte eine genaue Untersuchung der Statistiken, dass proportional im gleichen Ausmass die Zahl der Vorlagen gewachsen ist, die vom Parlament verabschiedet worden sind. Die Zunahme der Referenden bewegt sich genau im gleichen Verhältnis wie die Zunahme der Vorlagen, also der Gesetze und Staatsverträge, die dem Referendum unterstehen. Weil das Parlament immer mehr Gesetze erlässt und Staatsverträge schliesst, kommen im gleichen Verhältnis auch Referenden zustande.

Zu mehr Abstimmungen beigetragen hat auch die grössere Zahl von Verfassungsvorlagen der Bundesversammlung, die ja obligatorisch Volk und Ständen der Abstimmung unterbreitet werden. Die Zunahme der Volksabstimmungen ist also eine Folge der immer grösseren Zahl von Vorlagen und nicht eine Folge von tiefen Unterschriftenzahlen.

Gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahlen spricht auch die Tatsache, dass es schwieriger wird, Unterschriften zu sammeln. Seit immer mehr Stimmberechtigte brieflich abstimmen, ist der beste Platz zum Sammeln von Unterschriften vor allem für Volksinitiativen weitgehend weggefallen: der Platz vor dem Stimmlokal. Der Einsatz der neuen Technologien hat sich bis heute nicht gelohnt. Obwohl die Unterschriftenbögen regelmässig auch im Internet angeboten werden, sind sie kaum genutzt worden. Die Möglichkeit, elektronisch Unterschriften zu sammeln, wird zwar geprüft, doch ist in naher Zukunft nicht damit zu rechnen; es sind noch allzu viele Hürden, vor allem im technischen Bereich, zu überwinden.

So sind in letzter Zeit immer mehr Volksbegehren nicht zustande gekommen. Vor allem die Parteien bekunden zunehmend Mühe, die notwendigen Unterschriften für Volksbegehren zu sammeln. Eine Erhöhung der Unterschriftenzahl könnte zur Folge haben, dass nur noch gut organisierte Verbände in der Lage wären, Volksinitiativen zu ergreifen.

Weiter haben Untersuchungen gezeigt, dass die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Referenden im Jahr 1977 (von 30'000 auf 50'000)

dazu geführt hat, dass sich immer mehr Gruppen mit unterschiedlichen politischen Zielen zusammenschliessen, nur um die notwendigen Unterschriften zusammenzubringen. Eine weitere Erhöhung der Unterschriftenzahlen könnte die Bildung solcher Koalitionen noch fördern.

Aus all diesen Gründen beschlossen die Kommissionen, auf eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen zu verzichten. Hingegen wurde erwogen, die Sammelfristen für Initiativen von 18 auf 12 Monate zu verkürzen. Dies könnte den Entscheidprozess verkürzen. Dem wurde entgegengehalten, dass Gruppierungen, die sich für die Lancierung eines Volksbegehrens erst bilden müssen, die Unterschriften in dieser kurzen Frist nicht zusammenbrächten. Sie brauchen Zeit, ihre Organisation aufzubauen.

## Kleines und konsensfähiges Paket

Der Verzicht auf eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen machte den Weg frei für die Erarbeitung einer Vorlage. Die Kommissionen waren sich einig, dass sie das Fuder nicht überladen dürfen, wenn die Vorlage konsensfähig sein soll. Sie haben aus dem Reformpaket des Bundesrats nur zwei Neuerungen übernommen: die Einführung einer allgemeinen Volksinitiative und die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums.

Die anderen, vom Bundesrat vorgeschlagenen Reformen wurden nicht weiter verfolgt.

Neben den vom Bundesrat vorgeschlagenen Reformen haben die Kommissionen noch weitere Reformen geprüft, aber ebenfalls nicht ins Paket aufgenommen.

- So wurde vorgeschlagen, eine Volksmotion in transnationalen Angelegenheiten einzuführen. Mit diesem neuen Instrument hätten 10'000 Stimmberechtigte der Bundesversammlung beantragen können, dass die Schweiz in internationalen Gremien – wie etwa in der UNO oder im Europarat – sich für ein bestimmtes Anliegen einsetzt. Die Kommissionen hegten jedoch Bedenken, weil 10'000 Unterschriften von verschiedensten Kreisen problemlos gesammelt werden könnten. Das Parlament wäre somit dauernd mit solchen Begehren konfrontiert, welche die Verhandlungsmandate des Bundesrats in eine bestimmte Richtung lenken wollen. Dies könnte der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit unseres Landes schaden.
- Weiter wurde diskutiert, wie vorzugehen sei, wenn eine Volksinitiative angenommen wird, die einer Bestimmung des nicht zwingenden Völkerrechts widerspricht. Eine solche Initiative könnte ja nicht schon vor der Abstimmung für ungültig erklärt werden. Dies ist nach dem klaren Wortlaut der Bundesverfassung nur möglich bei Volksinitiativen, die gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verstossen. Wenn nun eine Volksinitiative, die gegen das übrige Völkerrecht

verstösst trotz Bedenken und Warnungen der Behörden von Volk und Ständen angenommen wird, dann stellt sich die Frage, wie die Behörden mit diesem völkerrechtswidrigen Zustand umgehen sollen. In den Kommissionen wurde vorgeschlagen, dass in einem solchen Fall die Bundesversammlung entscheiden soll, welche Massnahmen ergriffen werden sollen. Die Kommissionen entschieden jedoch, dass dieses Problem wie bisher der Praxis überlassen werden sollte. Schliesslich wurde auch diskutiert, ob Volksinitiativen mit rückwirkenden Bestimmungen verboten werden sollten. Auch dies haben die Kommissionen abgelehnt, weil ein solches Verbot leicht umgangen werden könnte.

### **Parlamentarischer Konsens über das kleine Paket**

Das von den parlamentarischen Kommissionen geschnürte kleine Paket mit Reformen der Volksrechte hat auch in den beiden Räten Zustimmung gefunden. Auch eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen oder eine Verkürzung der Sammelfristen konnten sich nicht durchsetzen. Auf Antrag des Bundesrats wurde das Paket noch in einem Punkt ergänzt: Künftig soll die Bundesversammlung einen Staatsvertrag zusammen mit den Gesetzesänderungen dem Referendum unterstellen können.

### **Kommentar zu den einzelnen Änderungen**

Neben den beiden bedeutenden Reformen – der Einführung der allgemeinen Volksinitiative und der Erweiterung des Staatsvertragsreferendums – enthält das Paket eine Reihe von kleineren, eher technischen Ergänzungen oder Verfeinerungen.

### **Einführung der allgemeinen Volksinitiative**

In den bisherigen Vorarbeiten zur Reform der Volksrechte wurde immer als grösster Mangel empfunden, dass auf Bundesebene eine Initiativform fehlt, mit der auch Änderungen von Gesetzen vorgeschlagen werden können. Diese Lücke soll durch die Einführung der allgemeinen Volksinitiative

geschlossen werden. Damit stünden dem Volk künftig folgende drei Formen der Initiative zur Verfügung:

- Erstens: die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung. Wie bisher können 100'000 Stimmberechtigte mit einer allgemeinen Anregung verlangen, dass die Bundesverfassung total revidiert werden soll.
- Zweitens steht dem Volk weiterhin die bisher am meisten genutzte formulierte Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung zu. 100'000 Stimmberechtigte können ihr Anliegen in einem ausformulierten Entwurf unterbreiten. Und dieser muss unverändert – Wort für Wort – obligatorisch Volk und Ständen unterbreitet werden. Die Bundesversammlung darf den Text nicht abändern. Sie kann ihm lediglich einen Gegenentwurf gegenüberstellen.
- Als dritte, neue Initiativeform wird die allgemeine Volksinitiative eingeführt. Sie soll die geltende Verfassungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ersetzen. Diese Initiativeform hat sich in der Praxis nicht durchgesetzt. Von den 240 Volksinitiativen, die bisher eingereicht worden sind, bedienten sich lediglich 11 der allgemeinen Anregung und keine einzige war erfolgreich. Künftig können nun die Stimmberechtigten ein Anliegen auf Gesetzesänderung in einer allgemeinen Volksinitiative vortragen. Und die Bundesversammlung könnte künftig tatsächlich das entsprechende Gesetz ändern. Diese Gesetzesänderung würde – wie jede Gesetzesänderung – nur dem fakultativen Referendum unterstehen. Das heisst: nur wenn dagegen das Referendum ergriffen wird, kommt es zur Volksabstimmung. Dies stellt nicht nur für die Initiativrechte einen Gewinn dar, sondern auch für die gesamte Rechtsordnung. Denn fortan würde die Verfassung nicht mehr mit Details belastet, die auf Gesetzesebene gehören. Ein weiterer Vorteil der allgemeinen Volksinitiative liegt darin, dass die Bundesversammlung über einen gewissen Spielraum verfügt. Sie ist nicht starr an den Text der Initiative gebunden. Sie kann ihn verbessern und auf der richtigen Rechtsstufe verwirklichen.

Wie funktioniert die allgemeine Volksinitiative technisch? Das Vorgehen ist ähnlich wie bei den Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung. Ist die Bundesversammlung mit der Initiative überhaupt nicht einverstanden, dann findet darüber eine Vorabstimmung statt. Das Volk – und nur das Volk – entscheidet, ob die Initiative verwirklicht werden soll. Lehnt das Volk ab, ist die Sache erledigt. Stimmt das Volk hingegen zu, dann ist die Bundesversammlung verpflichtet, eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung oder der Bundesgesetzgebung vorzubereiten. Wie üblich findet über eine Änderung der Bundesverfassung obligatorisch eine Abstimmung statt; dabei müssen eine Mehrheit des Volkes und der Stände zustimmen. Die Änderung eines Bundesgesetzes hingegen kommt nur vors Volk, wenn 50'000 Stimmberechtigte dagegen ein Referendum ergreifen.

Falls die Bundesversammlung die Initiative nicht rundweg ablehnt, sondern andere Lösungen, Ziele oder Instrumente vorschlagen möchte, dann kann sie der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Damit die Stimmberechtigten schon in einem ersten Schritt definitiv entscheiden können, setzt die Bundesversammlung die allgemeine Anregung in einen formulierten Entwurf um. Je nach dem, ob die Initiative die Verfassung oder ein Gesetz betrifft, formuliert die Bundesversammlung ihren Gegenentwurf auf der gleichen Rechtsstufe. Die von der Bundesversammlung ausformulierte Initiative und der Gegenentwurf werden der Abstimmung unterbreitet: bei Verfassungsänderungen dem Volk und den Ständen, bei Gesetzesänderungen dem Volk.

Ist die Bundesversammlung hingegen mit der Initiative einverstanden, dann kann sie das Begehren direkt umsetzen – wie gesagt: entweder auf der Stufe der Verfassung oder des Gesetzes. Die Bundesversammlung allein bestimmt die Rechtsstufe und legt den endgültigen Text fest. Insofern verfügt die Bundesversammlung über einen gewissen Handlungsspielraum. Doch ist sie an den Inhalt und den Zweck der Initiative gebunden. Gegen eine Missachtung von Inhalt und Zweck der Initiative durch die Bundesversammlung ist eine Beschwerde an das Bundesgericht möglich. Wenn das Bundesgericht die Beschwerde gutheisst, geht der Erlass zur Neuberatung an die Bundesversammlung zurück. Das Bundesgericht beurteilt also einen Entwurf, über den noch keine Volksabstimmung

stattgefunden hat. Diese Beschwerdemöglichkeit schützt die allgemeine Volksinitiative vor einer Verfälschung. Sie wird in erster Linie präventiv wirken und die Bundesversammlung veranlassen, die Initiative korrekt umzusetzen. Dies wird die Stimmberechtigten ermutigen, auch das neue Initiativrecht zu nutzen.

Der Bundesrat wollte die allgemeine Volksinitiative noch attraktiver gestalten. Er hat vorgeschlagen, dass lediglich 70'000 Unterschriften verlangt werden sollten. Sonst werden die Stimmberechtigten weiterhin ihre Anliegen auch dann mit einer formulierten Verfassungsinitiative vortragen, wenn sie eigentlich eine Gesetzesänderung anstreben. Eine Mehrheit in der Bundesversammlung ist dem Bundesrat nicht gefolgt

### **Erweiterung des Staatsvertragsreferendums**

Als zweite bedeutende Neuerung schlägt die Volksrechtsreform vor, das fakultative Staatsvertragsreferendum zu erweitern. Nach heutigem Recht kann in vier Fällen das Referendum gegen Staatsverträge ergriffen werden. Nämlich wenn sie

- unbefristet und unkündbar sind;
- oder den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
- oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen;
- und schliesslich auch, wenn die Bundesversammlung von sich aus einen Staatsvertrag dem Referendum unterstellt.

Als Mangel des heutigen Staatsvertragsreferendums wird empfunden, dass das Volk in vielen Fällen beim Abschluss des Staatsvertrags nicht mitbestimmen darf, weil dieser keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführt. Es ist unbefriedigend, wenn sich die Stimmberechtigten zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags nicht äussern dürfen, die innerstaatliche Umsetzung dieses Vertrags aber hinterher mit einem Gesetzesreferendum in Frage stellen können.

Damit das Volk schon beim Abschluss aller wichtigen Staatsverträge mitreden kann, muss also das Staatsvertragsreferendum erweitert werden. Die geltende Verfassung ist zu eng, zu restriktiv, weil sie ein Referendum

erst dann ermöglicht, wenn der Staatsvertrag eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführt. Was versteht man unter einer „multilateralen Rechtsvereinheitlichung“? Eine solche liegt vor, wenn der Staatsvertrag direkt anwendbares Einheitsrecht für die Vertragsstaaten schafft. Das Einheitsrecht muss für mehr als zwei Staaten gelten und einen Mindestumfang aufweisen oder von grundlegender Bedeutung sein.

Die Reform der Volksrechte will nun das Referendum auf alle völkerrechtlichen Verträge ausdehnen, „die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert“. Dies bedeutet eine dreifache Ausweitung:

- die Rechtsvereinheitlichung wird ausgedehnt auf alle völkerrechtlichen Verträge, die rechtsetzende Bestimmungen enthalten; diese müssen nicht mehr – wie heute – zu einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung führen;
- auch die bilateralen Verträge werden erfasst, heute sind es nur die multilateralen;
- und drittens werden neu auch solche Verträge dem Referendum unterstellt, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Das heisst: es sollen nicht mehr nur Verträge dem Referendum unterstellt werden, die selber direkt anwendbares Einheitsrecht setzen. Künftig sollen auch Verträge dem Referendum unterstehen, die zur Folge haben, dass wir unsere Gesetzgebung ändern müssen.

Künftig werden also alle Staatsverträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, dem Referendum unterstehen. Auf diese Weise werden Staatsverträge wie Gesetze behandelt. Denn Artikel 164 der neuen Bundesverfassung sagt ausdrücklich, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind und folglich dem Gesetzesreferendum unterstehen. Bei den Beratungen in der Bundesversammlung wurde genau definiert, was diese Parallelität zwischen Gesetzgebung und Abschluss von Staatsverträgen zur Folge hat:

- So könnte der Bundesrat Staatsverträge, für deren Abschluss er auf Grund von Gesetz oder Staatsvertrag zuständig ist, weiterhin selbständig abschliessen (Art. 166 Abs. 2 BV). Das gleiche gilt ja für die Gesetzgebung: auch hier darf der Bundesrat selbständig Verordnungen erlassen, soweit ihn ein Bundesgesetz dazu ermächtigt (Art. 164 Abs. 2 BV).
- Auch der Begriff „rechtsetzende Bestimmungen“ müsste für die Staatsverträge gleich interpretiert werden wie für Gesetze. Der Entwurf zum neuen Parlamentsgesetz liefert dafür eine Definition (Art. 32 Abs. 4): Als rechtsetzend gelten solche Bestimmungen, die „in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Ansprüche verleihen oder Zuständigkeiten festlegen“. Mit anderen Worten: auch die wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Staatsverträgen müssen unmittelbar verbindlich, also direkt anwendbar sein.

Die Ausweitung des Staatsvertragsreferendums verfolgt – wie gesagt - das Ziel, die Debatte schon beim Abschluss des Staatsvertrags zu führen. Deswegen bietet die Volksrechtsreform der Bundesversammlung neu die Möglichkeit, den Staatsvertrag zusammen mit den Umsetzungserlassen in einem Paket dem Referendum zu unterstellen.

Eine gleichzeitige Abstimmung über Staatsvertrag und Umsetzungserlass dient zudem der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik. Denn es ist sichergestellt, dass der Staatsvertrag nicht hinterher durch ein Referendum gegen den Umsetzungserlass in Frage gestellt wird.

### **Die weiteren kleinen eher technischen Ergänzungen und Verfeinerungen**

- **Verankerung der Sammelfristen in der Verfassung:** So sollen künftig die Sammelfristen in der Verfassung ausdrücklich verankert werden: 18 Monate für eine Initiative und 100 Tage für ein Referendum. Wie die Zahl der Unterschriften stellen auch die Sammelfristen zentrale Rahmenbedingungen für die Volksrechte dar.

- **Differenzierte Abstimmungsempfehlung der Bundesversammlung:**  
Nach heutigem Recht muss die Bundesversammlung eine Volksinitiative zur Ablehnung empfehlen, falls sie ihr einen Gegenentwurf gegenüberstellt. Dies ist dann unangebracht, wenn die Bundesversammlung mit dem Anliegen der Initiative einverstanden ist, aber mit einem Gegenvorschlag eine bessere oder genauere Lösung unterbreiten möchte. Denn wir haben ja die Möglichkeit des doppelten JA; wir können sowohl der Initiative wie dem Gegenentwurf zustimmen und uns in der Stichfrage für eine der beiden entscheiden. Genau diese Möglichkeit soll künftig auch die Bundesversammlung haben. Sie soll eine differenzierte Abstimmungsempfehlung abgeben können, die den Möglichkeiten der Stimmberechtigten entspricht.
- **Kein Nullentscheid mehr bei Initiative und Gegenvorschlag:** Eine weitere, sehr technische Änderung betrifft das Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag. Nach der heutigen Regelung könnte es passieren, dass nach einem doppelten JA zur Initiative und zum Gegenvorschlag bei der Stichfrage die eine Vorlage die Mehrheit des Volkes und die andere die Mehrheit der Stände auf sich vereinigt. In einem solchen – sehr unwahrscheinlichen – Fall würden heute weder die Initiative noch der Gegenentwurf in Kraft treten, obwohl beide von Volk und Ständen angenommen worden sind – also beide dem geltenden Recht vorgezogen werden. Damit wird der Volkswille verfälscht. Aus diesem Grund sieht die Volksrechtsreform eine kleine Korrektur vor. Künftig soll in einem solchen Fall diejenige Vorlage in Kraft treten, bei der in der Stichfrage der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Standesstimmen zusammengezählt eine grössere Summe ergeben.
- **Kein Nullentscheid bei der Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative oder einer Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung.** Was geschieht nun, wenn sich die beiden Räte nicht einigen können? Dieses Problem hätte sich schon bei der heutigen Verfassungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung oder der Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung stellen können. Das Gesetz (Art. 19 des Geschäftsverkehrsgesetzes) sieht

denn auch vor, dass in einem solchen Fall die Vorlage als gescheitert gilt. Dies ist höchst unbefriedigend. Obwohl noch nie ein derartiger Nullentscheid vorgekommen ist, schafft nun die Volksrechtsreform für einen solchen Fall eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Die Gesetzgebung soll ein Verfahren festlegen, das solche Nullentscheide vermeidet. Wir kennen bereits solche Verfahren. So sieht das Gesetz vor (Art. 24 Abs. 2 Geschäftsverkehrsgesetz), dass eine Volksinitiative gültig ist, wenn ein Rat zwei Mal die Gültigkeit bejaht hat. Kommt beim Budget oder bei Nachträgen keine Einigung zustande, so gilt der tiefere Betrag oder Personalaufwand (Art. 20 Abs. 4 Geschäftsverkehrsgesetz). Diese Vorschriften weichen vom Grundsatz ab, dass die Beschlüsse beider Räte übereinstimmen müssen. Das Gesetz wird also auch Vorschriften aufstellen, damit ein Nullentscheid bei der Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative oder einer Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung vermieden wird.



## Änderung der Volksrechte - Abstimmung vom 9. Februar 2003

### Factsheet

#### Entwicklung der Volksrechte

##### 1848

- Obligatorisches Referendum von Volk und Ständen für jede Verfassungsänderung.
- Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung.

##### 1874

- Fakultatives Gesetzesreferendum.

##### 1891

- Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung.

##### 1921 / 1977

- Einführung und Erweiterung des Staatsvertragsreferendums.

##### 1949

- Referendum gegen dringliche Bundesbeschlüsse.

#### Werdegang des Bundesbeschlusses über die Änderungen der Volksrechte

##### 1996: Botschaft des Bundesrats vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, Reform der Volksrechte

- Einführung einer allgemeinen Volksinitiative.
- Wiedereinführung eines fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums.
- Ausbau des fakultativen Staatsvertragsreferendums.
- Kompetenz der Bundesversammlung, einen Staatsvertrag zusammen mit den Umsetzungserlassen in einem Paket dem Referendum zu unterstellen.
- Vorlage eines Haupttextes und einer Alternative.
- Gleichzeitige Abstimmung über zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand.
- Entscheid des Bundesgerichts über die Gültigkeit von Volksinitiativen.
- Initiativrecht von 8 Kantonen.
- Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiativen (auf 150'000) und Referenden (auf 100'000).

**1999: Nichteintreten auf die Vorlage des Bundesrats**

- Beide Räte (NR: 9. Juni 1999, SR: 30. August 1999) treten nicht auf die Vorlage ein; die Erhöhung der Unterschriftenzahlen erweist sich als nicht konsensfähig.

**1999: Parlamentarische Initiative der Verfassungskommission des Ständerats**

- Am 30. August 1999 gibt der Ständerat einer Parlamentarischen Initiative seiner Verfassungskommission zur Beseitigung von Mängeln der Volksrechte Folge.
- Die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge aus der Vorlage des Bundesrats sollten wieder aufgenommen werden.
- Die Mängel der Volksrechte sollen behoben werden, die vorgeschlagenen Reformen ein ausgewogenes Ganzes bilden.

**2002: Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte**

- Einführung der allgemeinen Volksinitiative mit der Möglichkeit einer Beschwerde an das Bundesgericht wegen Missachtung von Inhalt und Zweck der allgemeinen Volksinitiative durch die Bundesversammlung.
- Erweiterung des Staatsvertragsreferendums auf alle Staatsverträge, „die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert“; Kompetenz der Bundesversammlung, einen Staatsvertrag zusammen mit den Umsetzungserlassen in einem Paket dem Referendum zu unterstellen.
- Verankerung der Sammelfristen in der Verfassung.
- Kompetenz der Bundesversammlung zu einer differenzierten Abstimmungsempfehlung.
- Kein Nullentscheid mehr bei der Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag durch Einführung des Prozent-Summen-Modells bei einem Patt in der Stichfrage.

**Die allgemeine Volksinitiative in den Kantonen**

Die allgemeine Volksinitiative gibt es in den Kantonen

- Bern,
- Basel-Stadt,
- Thurgau,
- Wallis,
- Genf und
- Jura.

Sie wurde bzw. wird zudem neu eingeführt in den Kantonen

- St. Gallen,
- Schaffhausen und
- Waadt.

Im Kanton Jura ist die allgemeine Volksinitiative die einzige Initiativform, die zur Verfügung steht. Es gibt keine Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs.

Die allgemeine Volksinitiative trägt in den Kantonen zum Teil einen anderen Namen als beim Bund: Initiative in Form der einfachen Anregung (Bern), unformulierte Initiative (Basel-Stadt), Initiative in Form der allgemeinen Anregung (Thurgau, Schaffhausen, Wallis, Genf), Volksinitiative (Jura) oder Einheitsinitiative (St. Gallen)

### **Nützliche Links**

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 2. April 2001:  
<http://www.bk.admin.ch/ch/d/ff/2001/4803.pdf>

Stellungnahme des Bundesrats vom 15. Juni 2001:  
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/6080.pdf>

Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung (insbesondere S. 456 ff.): <http://www.ofj.admin.ch/themen/bvreform/bv-bot96-d.pdf>

Politische Rechte beim Bund: <http://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/index.html>  
C2D - Forschungs- und Dokumentationszentrum Direkte Demokratie:  
<http://c2d.unige.ch/?lang=de>



## Änderung der Volksrechte - Abstimmung vom 9. Februar 2003

# Was bringt die Reform und welche Vorteile hat sie?

Die Reform bringt eine Verstärkung der Volksrechte

### Ein Paket von Änderungen

*Vorgelegt wird ein konsensfähiges, massvolles und fein abgestimmtes Paket von Änderungen:*

- *Der Einfluss des Volkes auf Gesetze und die Aussenpolitik wird verstärkt und verfeinert.*
- *Störende Mängel des heutigen Rechts werden beseitigt.*

*Die Volksrechte werden erhalten und verbessert.*

#### 1. Allgemeine Volksinitiative

#### 2. Erweiterung des Staatsvertragsreferendums

#### 3. Verankerung der Sammelfristen in der Verfassung

#### 4. Beseitigung von störenden Mängeln

4.a. Kein Nullentscheid mehr bei Initiative und Gegenvorschlag

4.b Differenzierte Abstimmungsempfehlung der Bundesversammlung

4.c Kein Nullentscheid bei der Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative oder einer Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung

## 1. Allgemeine Volksinitiative

Dies sind die Änderungen....

Heute kann mit einer Volksinitiative nur die Verfassung geändert werden. Auf die Gesetze hat die Initiative keinen unmittelbaren Einfluss. Mit der „allgemeinen Volksinitiative“ können 100'000 Stimmberechtigte inskünftig Anregungen unterbreiten, damit die Bundesverfassung oder Bundesgesetze geändert werden. Das Parlament hat drei Möglichkeiten:

- Es erarbeitet Verfassungs- oder Gesetzesänderungen, die zur Umsetzung der Initiative erforderlich sind.
- Es formuliert einen Gegenentwurf zur Initiative. Sowohl die Initiative wie der Gegenentwurf werden in Verfassungs- oder Gesetzesänderungen umgesetzt.
- Lehnt das Parlament die Initiative ab, so wird diese in einer Volksabstimmung zum Vorentscheid vorgelegt.

Sind die Initiantinnen und Initianten mit der Umsetzung ihrer Initiative nicht einverstanden, so können sie "wegen Missachtung von Inhalt und Zweck einer allgemeinen Volksinitiative durch die Bundesversammlung" Beschwerde beim Bundesgericht einreichen. Wie bisher werden Verfassungsänderungen obligatorisch Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet, Gesetzesänderungen hingegen nur dem fakultativen Referendum unterstellt.

....und dies sind die Vorteile

- Die Initiantinnen und Initianten können gezielt auf Gesetze Einfluss nehmen.
- Die Verfassung wird auf Grundlegendes beschränkt und weniger mit Details belastet (die Hälfte der Volksinitiativen betraf bisher die Gesetzes- oder die Verordnungsebene).
- Initiativkomitees müssen sich nicht mit konkreter Gesetzgebung befassen; sie können die Umsetzung ihrer Anliegen dem für diese Aufgabe geschaffenen Parlament (= Legislative) überlassen.
- Das Parlament kann das Begehren verfassungskonform, völkerrechtskonform, auf der richtigen Rechtsstufe und in einer rechtstechnisch korrekten Form verwirklichen. Es kann damit die Kohärenz der gesamten Rechtsordnung wahren.
- Das Gesetz sieht Bestimmungen vor, um sicherzustellen, dass das Volksbegehren nicht scheitert, wenn der National- und der Ständerat über die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative uneinig sind.
- Die Bundesversammlung kann der allgemeinen Volksinitiative auch einen Gegenentwurf gegenüberstellen und den Stimmberechtigten somit Wahlmöglichkeiten geben.
- Die Initiantinnen und Initianten können sich mit einer Beschwerde beim Bundesgericht gegen eine Verfälschung ihrer Initiative durch das Parlament wehren. Stellt das Bundesgericht fest, dass der Inhalt und Zweck einer allgemeinen Volksinitiative verletzt worden ist, so muss das Parlament die Vorlage neu beraten und den entsprechenden Anliegen Rechnung tragen.
- Bei der Umsetzung der Volksinitiative können sich Volk und Stände (Kantone) weiterhin zu Änderungen der Verfassung äussern.
- Bei der Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative auf Gesetzesebene spielt nur noch das fakultative Referendum: Es gibt somit keine Abstimmung mehr über Fragen, die nicht umstritten sind.

## 2. Erweiterung des Staatsvertragsreferendums

Dies sind die Änderungen....

Gegen Staatsverträge kann das Referendum (50 000 Unterschriften) gegenwärtig nur ergriffen werden, wenn sie eine Rechtsvereinheitlichung in mehreren Ländern herbeiführen. Neu sollen dem fakultativen Referendum alle Staatsverträge unterstehen, die „wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert“.

....und dies sind die Vorteile

- Die Volksrechte bei Staatsverträgen werden erweitert. Die Aussenpolitik wird damit demokratisch besser abgestützt.
- Die demokratischen Rechte beim Staatsvertragsrecht und beim Landesrecht werden einander angeglichen. Alles Wichtige untersteht dem fakultativen Referendum.

*Damit kann die demokratische Auseinandersetzung bereits beim Abschluss des Staatsvertrags und nicht erst hinterher beim Umsetzungserlass geführt werden.*

Eine weitere Änderung....

Das Parlament soll die Befugnis erhalten, bei Bedarf einen Staatsvertrag und den Umsetzungserlass als ein Paket statt separat dem Referendum zu unterstellen.

....mit folgenden Vorteilen

- Die Stimmberechtigten können über den Staatsvertrag in genauer Kenntnis dessen Tragweite abstimmen.
- Bilden ein Staatsvertrag und dessen Umsetzungserlass ein zusammengehörendes Ganzes, so ist auch ein Entscheid darüber sinnvoll.
- Der Staatsvertrag kann umgehend umgesetzt werden.
- Die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik wird gestärkt.

### 3. Verankerung der Sammelfristen in der Verfassung

Dies sind die Änderungen....

Die Sammelfristen werden in der Verfassung verankert.

*....und dies sind die Vorteile*

*Die Sammelfristen sind zusammen mit den Unterschriftenzahlen die zentralen Eckpunkte unserer Volksrechte. Sie werden durch die Verfassung besser geschützt.*

#### 4. Beseitigung von störenden Mängeln

##### 4.a. Kein Nullentscheid mehr bei Initiative und Gegenvorschlag

Dies sind die Änderungen....

Werden in einer Abstimmung über eine Initiative und den Gegenentwurf beide angenommen, so gelten sie trotzdem als abgelehnt, wenn bei der Stichfrage eine Vorlage das Volksmehr und die andere das Ständemehr erreicht. Neu soll daher das Ergebnis der Stichfrage wie folgt ausgewertet werden: Die prozentualen Anteile der Volksstimmen und der Ständesstimmen (Kantone) werden zusammengezählt. Die Vorlage mit der grösseren Summe gilt als angenommen.

Ein Beispiel:

	Volksstimmen	Ständesstimmen	Summe
Initiative	60 Prozent	45 Prozent	<b>105 Prozent</b>
Gegenentwurf	40 Prozent	55 Prozent	95 Prozent

In diesem Fall gilt die Initiative als angenommen.

*....und dies sind die Vorteile*

*Es soll die Gefahr beseitigt werden, dass bei Initiative und Gegenentwurf ein nicht dem Volkswillen entsprechendes Abstimmungsergebnis entsteht.*

##### 4.b Differenzierte Abstimmungsempfehlung der Bundesversammlung

Dies sind die Änderungen....

Nach heutigem Recht muss das Parlament eine Volksinitiative zur Ablehnung empfehlen, wenn es einen Gegenentwurf unterbreitet. Parteien und Verbände können hingegen sowohl die Initiative als auch den Gegenentwurf befürworten - mit der Empfehlung, bei der Stichfrage einer der beiden Vorlagen den Vorzug zu geben. Neu soll das Parlament seine

Abstimmungsempfehlungen so differenziert abgeben können wie Parteien und Verbände.

*...und dies sind die Vorteile*

*Das Parlament gewinnt an Flexibilität und kann sowohl eine Initiative als auch den Gegenentwurf dazu gutheissen und nur bei der Stichfrage eine Präferenz ausdrücken.*

#### **4.c Kein Nullentscheid bei der Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative oder einer Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung**

Dies sind die Änderungen...

Die Bundesversammlung muss die allgemeine Volksinitiative umsetzen und bei einer Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung eine neue Bundesverfassung erarbeiten. Wenn sich die Räte nicht einigen können, gilt nach heutigem Recht die Vorlage als gescheitert. Neu soll nun die Gesetzgebung ein Verfahren festlegen, das solche Nullentscheide verhindert, falls das Volk in der Vorabstimmung der Initiative zugestimmt hat.

*...und dies sind die Vorteile*

*Wenn das Volk in der Vorabstimmung einer allgemeinen Volksinitiative oder einer Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung zugestimmt hat, wird sichergestellt, dass die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage erarbeitet.*



## Änderung der Volksrechte - Abstimmung vom 9. Februar 2003

### Die Änderungen auf einen Blick

Gegenstand	heutiger Mangel	Lösung
Initiative	Gesetze können nicht direkt geändert werden	Mit der allgemeine Volksinitiative können Anliegen in Form der allgemeinen Anregung eingebracht werden. Parlament setzt sie um durch Änderungen der Verfassung und der Gesetze
Staatsvertragsreferendum	Staatsverträge unterstehen nicht dem Referendum, obwohl deren Umsetzungserlasse referendumspflichtig sind	Angleichung des Referendums bei Staatsverträgen und beim Landesrecht
	Getrennte Abstimmungen über Staatsverträge und damit eng zusammenhängende Umsetzungserlasse	Parlament erhält Befugnis, bei Bedarf einen Staatsvertrag und einen Umsetzungserlass als <i>ein</i> Paket zur Abstimmung zu unterbreiten
Sammelfristen	Zentrale Eckpunkte für Initiativen gehören in die Verfassung	Neben den Unterschriftenzahlen werden neu auch die Sammelfristen in der Bundesverfassung verankert
Initiative und Gegenvorschlag	Paradoxe Abstimmungs-	Vermeidung einer Pattsituation: Vorlage mit den grössten

	ergebnisse (Scheitern beider Vorlagen trotz jeweiliger Ja-Mehrheiten) sind möglich	Prozentsummen bei der Stichfrage obsiegt.
Abstimmungsempfehlung des Parlaments	Parlament kann anders als Parteien und Verbände nicht sowohl die Initiative wie auch den Gegenentwurf befürworten (mit Präferenz bei der Stichfrage für Initiative)	Parlament kann wie Parteien und Verbände eine differenzierte Abstimmungsempfehlung abgeben