

14.024

Bericht des Bundesrates

zur Abschreibung der Motionen 11.3468 und 11.3751 der beiden Staatspolitischen Kommissionen über Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten

vom 19. Februar 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2012 | M | 11.3468 | Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten
(N 20.12.2011, SPK-N; S 29.02.2012) |
| 2011 | M | 11.3751 | Massnahme zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten
(S 20.09.2011, SPK-S; N 20.12.2011) |

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. Februar 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Auf die Einführung der materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen und auf die Erweiterung der Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen um die grundrechtlichen Kerngehalte ist zu verzichten. Hauptgrund sind die Ergebnisse der Vernehmlassung, die zu den konkreten Entwürfen einer Verfassungs- und Gesetzesänderung durchgeführt wurde. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer hat sich kritisch oder sogar klar ablehnend zu den beiden Massnahmen geäußert. Für eine allfällige Überarbeitung der Entwürfe hat sich keine einheitliche Stossrichtung ergeben. Daher beantragt der Bundesrat dem Parlament, die zugrundeliegenden Motionen abzuschreiben.

Die Motion 11.3468 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates und die Motion 11.3751 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates beauftragen den Bundesrat, zwei Massnahmen vorzusehen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten und mit dem Völkerrecht. Konkret soll erstens mit einer Gesetzesänderung die materielle Vorprüfung von Volksinitiativen eingeführt werden. Vor Beginn der Unterschriftensammlung erhalte das Initiativkomitee eine nicht bindende Stellungnahme der Verwaltung zur Vereinbarkeit des Initiativtextes mit dem Völkerrecht. Zweitens soll mit einer Verfassungsänderung ein zusätzlicher Grund für die Ungültigerklärung von Volksinitiativen eingeführt werden. Die Bundesversammlung müsste eine Volksinitiative nicht nur dann für ungültig erklären, wenn sie die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts verletzt, sondern neu auch dann, wenn sie den grundrechtlichen Kerngehalten der Bundesverfassung widerspricht.

In der Vernehmlassung wurden gegen beide vorgeschlagenen Massnahmen gewichtige Einwände vorgebracht. Insbesondere die Parteien und Verbände stehen der Vorlage kritisch gegenüber. Nur wenige Teilnehmer unterstützten die Vorlage vorbehaltlos. Zweifel wurden insbesondere an der Wirksamkeit der Massnahmen und an der Vereinbarkeit mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit geäußert. Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer unterbreiteten zwar Alternativvorschläge. Sie zeigten allerdings keine klare Richtung auf, wie die Vernehmlassungsvorlage zur Erhöhung der politischen Akzeptanz überarbeitet werden könnte. Daher beantragt der Bundesrat dem Parlament gestützt auf Artikel 122 Absatz 3 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes die Abschreibung der Motionen.

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Zwei Berichte des Bundesrates zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht

In seinem *Bericht vom 5. März 2010*¹ über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht hat der Bundesrat auf die Probleme hingewiesen bei Volksinitiativen, die dem Völkerrecht widersprechen.² Er hat verschiedene in der Politik und in der staatsrechtlichen Lehre diskutierte Modelle zur Klärung des Verhältnisses von Völkerrecht und Initiativrecht untersucht und kritisch gewürdigt.³ Im Ergebnis hat der Bundesrat im Bericht festgestellt, dass sich die bisherige Regelung und Praxis grundsätzlich bewährt haben, nämlich:

- Ungültigerklärung einer Initiative (nur), wenn sie gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verstösst;
- völkerrechtskonforme Umsetzung der angenommenen Initiative, wenn sie gegen die nicht zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts verstösst;
- nötigenfalls und soweit möglich Neuaushandlung oder Kündigung widersprechender völkerrechtlicher Verträge.

Der Bundesrat verkannte aber auch nicht, dass es gewisse Probleme mit Volksinitiativen gibt, die dem Völkerrecht widersprechen. In der Folge erteilte er dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der Bundeskanzlei (BK) den Auftrag, die Konsequenzen einer Erweiterung der Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen vertiefter zu analysieren und die Realisierbarkeit weiterer Lösungsansätze zu untersuchen.

Die Ergebnisse dieser Abklärungen sind im *Zusatzbericht des Bundesrates vom 30. März 2011*⁴ über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht dargelegt. In diesem Bericht hat der Bundesrat erstens angeregt, das heutige Verfahren der formellen Vorprüfung von Volksinitiativen zu stärken; nach diesem Lösungsansatz sollen das Bundesamt für Justiz (BJ) und die Direktion für Völkerrecht (DV) vor Beginn der Unterschriftensammlung eine gemeinsame materielle Stellungnahme zur Vereinbarkeit der Verfassungsvorlage mit dem Völkerrecht abgeben, die lediglich konsultativ ist und das Initiativkomitee nicht bindet. Zweitens hat der Bundesrat verschiedene mögliche Ungültigkeitsgründe geprüft, namentlich die grundrechtlichen Kerngehalte, das Diskriminierungsverbot und die Verfahrensgarantien. Er empfahl schliesslich, dass die Bundesversammlung eine Volksinitiative künftig für

¹ In Erfüllung der Postulate 07.3764 der RK-S (Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht) und 08.3765 der SPK-N (Volksinitiativen und Völkerrecht).

² BBl 2010 2263. Vgl. für Hinweise zu früheren Untersuchungen des Bundesrates und der Bundesverwaltung zur Problematik völkerrechtswidriger Volksinitiativen Ziff. 1.1.4 (S. 17) des erläuternden Berichts zur Vernehmlassungsvorlage vom Januar 2013, einsehbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2013 > Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.

³ Vgl. insb. Ziff. 9.6 (S. 2328 ff.) des Berichts vom 5. März 2010 (Fn. 2).

⁴ BBl 2011 3613

ungültig erklärt, wenn sie den Kerngehalt der Grundrechte der Bundesverfassung verletzt. Die Vor- und Nachteile dieser zwei Massnahmen hat der Bundesrat im Zusatzbericht erörtert.⁵

1.2 Aufträge des Parlaments

Die Staatspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat haben die bundesrätlichen Vorschläge gemäss Zusatzbericht diskutiert und die folgenden Vorstösse eingereicht:

- Motion 11.3468 der SPK-N vom 19. Mai 2011 (Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten);
- Motion 11.3751 der SPK-S vom 28. Juni 2011 (Massnahme zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten).

Beide vom Bundesrat zur Annahme beantragten Motionen verlangen die Einführung einer nicht bindenden materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen vor Beginn der Unterschriftensammlung. Die Motion 11.3468 der SPK-N verlangt in Ziffer 2 zusätzlich, den Katalog der materiellen Gründe für die Ungültigerklärung einer Volksinitiative zu erweitern, «z.B. mit dem Gebot der Beachtung des Kerngehalts der Grundrechte der Bundesverfassung oder des Kerngehalts der EMRK.» National- und Ständerat haben die Motionen angenommen.⁶ Die beiden Motionen verlangen ausdrücklich die Umsetzung auf der Basis des bundesrätlichen Zusatzberichts vom 30. März 2011.

2 Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassung zu den entsprechenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen wurde am 15. März 2013 eröffnet und dauerte bis am 28. Juni 2013.⁷ Zwecks Umsetzung des parlamentarischen Auftrags wurde die Vernehmlassungsvorlage in die folgenden drei Teilvorlagen unterteilt:

2.1 Vorlage A: Materielle Vorprüfung von Volksinitiativen

Die in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellte Vorlage A (eine Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Dez. 1976⁸ über die politischen Rechte; BPR) verfolgte den Zweck, in einem frühen Stadium der Lancierung von Volksinitiativen Transparenz zu schaffen und über mögliche Konflikte eines Initiativtexts mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zu informieren.

⁵ Vgl. insb. Ziff. 4.2.5 (S. 3651) des Zusatzberichts vom 30. März 2011 (Fn. 4).

⁶ Die Motion 11.3751 der SPK-S am 20. Dezember 2011 bzw. am 20. September 2011 (AB 2011 N 2168; AB 2011 S 851) und die Motion 11.3468 der SPK-N am 29. Februar 2012 (mit Stichentscheid des Präsidenten) bzw. am 20. Dezember 2011 (AB 2012 S 51; AB 2011 N 2168).

⁷ Vgl. zur Einsparbarkeit Fn. 2.

⁸ SR 161.1

Das Initiativkomitee erhalte vor Beginn der Unterschriftensammlung eine – vom BJ und von der DV gemeinsam erarbeitete – rechtliche Stellungnahme zur Vereinbarkeit der eingereichten Volksinitiative mit dem Völkerrecht und (bei Annahme auch der Vorlagen B und C) mit den grundrechtlichen Kerngehalten der Bundesverfassung. Allein das Initiativkomitee würde entscheiden, wie es in der Folge mit dieser behördlichen Information umgehen will. Es könnte den Initiativtext anpassen oder die Unterschriftensammlung mit dem unveränderten Initiativtext starten. Die rechtliche Stellungnahme der beiden Bundesämter würde das Initiativkomitee nicht binden; dementsprechend könnte die Stellungnahme auch nicht in einem Beschwerdeverfahren angefochten werden. Zwecks Information der Stimmbürger wäre das Ergebnis der Stellungnahme aber auf den Unterschriftenbögen abzudrucken. Unangetastet bliebe die Kompetenz der Bundesversammlung, über die Gültigkeit von zustande gekommenen Volksinitiativen zu entscheiden. Unangetastet bliebe auch die Kompetenz des Bundesrats, in der Botschaft der Bundesversammlung die Gültigkeit oder die (teilweise) Ungültigerklärung der Volksinitiative zu beantragen.

2.2 **Vorlage B: Vereinbarkeit mit grundrechtlichen Kerngehalten als zusätzliche Schranke für Verfassungsrevisionen**

Mit der in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellten Vorlage B (einer Änderung der Bundesverfassung⁹; BV) wurde beabsichtigt, eine bessere Übereinstimmung von Volksinitiativen mit Grundwerten der Verfassung zu erzielen. Weil sich die grundrechtlichen Kerngehalte der Bundesverfassung mit wichtigen völkerrechtlichen Garantien decken, könnte die Einführung dieses zusätzlichen Ungültigkeitsgrundes im Ergebnis auch zu einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Volksinitiativen und Völkerrecht beitragen. Gemäss der geltenden Verfassung darf der *Gesetzgeber* die grundrechtlichen Kerngehalte keinesfalls antasten (Art. 36 Abs. 4 BV). Durch die Erweiterung des Ungültigkeitstatbestands für Volksinitiativen würde dieser absolute Schutz auf die Interventionen des *Verfassungsgebers* ausgedehnt. Wie die geltende Schranke der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts würde der neue Ungültigkeitsgrund sowohl für Volksinitiativen als auch für Verfassungsvorlagen der Behörden gelten (Änderung der Art. 139 Abs. 3, 193 Abs. 4 und 194 Abs. 2 BV). Es ginge also nicht nur um die Einführung eines zusätzlichen Grundes für die Ungültigkeit von Volksinitiativen, sondern ganz allgemein um die Einführung einer neuen materiellen Schranke für Verfassungsrevisionen.

2.3 **Vorlage C: Ausdehnung des Gegenstands der materiellen Vorprüfung auf die grundrechtlichen Kerngehalte**

Erhielten die grundrechtlichen Kerngehalte der Bundesverfassung durch Annahme der Vorlage B die zusätzliche Funktion eines Grundes für die Ungültigkeit von Volksinitiativen, so wäre dieser Aspekt in die materielle Vorprüfung der Initiativen (Vorlage A: Änderung des BPR) einzubeziehen. Die Bestimmungen des BPR zum Gegenstand der materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen müssten consequen-

⁹ SR 101

terweise ergänzt werden (Vorlage C: erweiterte Änderung des BPR), damit auch die grundrechtlichen Kerngehalte berücksichtigt werden könnten.

3 Gesamtwürdigung der Vernehmlassung

Nur 13 von 47 Vernehmlassungsteilnehmern stimmen den Vorlagen A und B zu oder äussern nur wenige Vorbehalte oder Änderungsvorschläge. Ein knappes Viertel der Teilnehmer (11) stimmt nur der Vorlage A oder der Vorlage B zu (teilweise je mit Vorbehalten) oder stimmt den beiden Vorlagen nur mit gewichtigen Vorbehalten zu. Schliesslich lehnt die Hälfte der Teilnehmer (23) beide Vorlagen ab (vgl. Näheres in Ziff. 4 des Berichts über die Ergebnisse der Vernehmlassung¹⁰). Die Rückmeldung der Kantone ist eher ausgeglichen; demgegenüber ist die Haltung der Parteien¹¹ und der Verbände bzw. der weiteren Interessierten zur Vernehmlassungsvorlage überwiegend kritisch bis klar ablehnend. Die Teilnehmer sind ferner gespalten in der Beurteilung, ob überhaupt ein Bedarf für Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Landesrecht besteht. So erachtet eine beachtliche Zahl von Teilnehmern die geltende Regelung und Praxis als tauglich und ausreichend. Eine vergleichbar grosse Gruppe von Vernehmlassungsteilnehmern anerkennt zwar einen Reformbedarf, äussert sich hingegen kritisch zu den konkret vorgeschlagenen Massnahmen.

4 Einzelne Kritikpunkte

4.1 Betreffend Vorlage A

Vernehmlassungsteilnehmer, welche die Vorlage A begrüssen, sehen darin einen Informationsgewinn für die Stimmbürger, eine hilfreiche Dienstleistung für die Initiativkomitees und eine höhere Legitimation eines allfälligen Entscheids der Bundesversammlung, eine (vorgeprüfte und für problematisch befundene) Volksinitiative für ungültig zu erklären.

Von den Kritikern wird einerseits oft die *Wirksamkeit* der materiellen Vorprüfung in Frage gestellt. Dies mit dem Argument, Initiativkomitees, die eine Verletzung des Völkerrechts in Kauf nehmen (oder sogar beabsichtigen), liessen sich aufgrund der fehlenden Bindungswirkung der Stellungnahme von BJ und DV nicht von ihrem Vorhaben abbringen. Teilweise dieselben, aber auch weitere Teilnehmer beanstanden andererseits einen ungerechtfertigten Eingriff in die Wahl- und Abstimmungs-freiheit (Art. 34 BV); die zu veröffentliche behördliche Stellungnahme greife früh (bereits vor der Unterschriftensammlung) und störend in den Meinungsbil-dungsprozess der Stimmbürger ein.

¹⁰ Vgl. zur Einsehbarkeit Fn. 2.

¹¹ Von den Bundesratsparteien begrüssen die CVP und die SP die Vorlage A, lehnen indes-sen die Vorlage B ab. Die FDP und die SVP lehnen beide Vorlagen ab. Die BDP äussert sich grundsätzlich zustimmend zu beiden Vorlagen. Von den übrigen Parteien, die sich geäussert haben, stimmt die EVP beiden Vorlagen zu; die Grünen lehnen beide ab.

Ferner wird häufig die Eignung der vorgesehenen *Prüfungsorgane* (BJ und DV) verneint. Diese seien weisungsgebunden; dadurch entstehe der Eindruck einer politischen statt rechtlichen Stellungnahme. Das Ziel eines raschen und einfachen Vorprüfungsverfahrens sei schwer zu realisieren; zudem sei die Behörde der Gefahr einer Instrumentalisierung durch die Initiativkomitees ausgesetzt. Die Vorlage A verursahe in einem (zu) frühen Stadium einen unverhältnismässig hohen Verwaltungsaufwand und verwische die Verantwortung für den Initiativtext.

Unterschiedlich ist auch die Bewertung des *Prüfungsgegenstands*. Gewisse Teilnehmer verlangen die Einschränkung auf eine Prüfung der Vereinbarkeit mit den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts (statt wie vorgeschlagen: Überprüfung der Vereinbarkeit mit sämtlichen einschlägigen Bestimmungen des Völkerrechts). Eine andere Gruppe möchte den Prüfungsgegenstand weiter fassen, sodass auch die Einheit der Materie und die Einheit der Form oder sogar Aspekte der Gesetzgebungstechnik überprüft werden könnten.

Schliesslich halten mehrere Vernehmlassungsteilnehmer den im Gesetzesentwurf ausdrücklich vorgesehenen *Ausschluss eines Rechtsmittels* an das Bundesgericht gegen die Stellungnahme des BJ und der DV für unvereinbar mit der verfassungsrechtlichen Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29a BV. – Dabei wird aber nicht selten verkannt, dass gerichtlicher Rechtsschutz der Stellungnahme eine viel grössere Tragweite verleihen und das Initiativkomitee rechtlich binden würde. Ferner würde gerichtlicher Rechtsschutz die Befugnisse des Bundesrates und insbesondere der Bundesversammlung erheblich beschränken und zu einer wesentlich längeren Dauer des Vorprüfungsverfahrens führen.

4.2 **Betreffend Vorlage B**

Wer die Vorlage B positiv würdigt, begründet dies mit der Absicherung von zentralen rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Errungenschaften gegen Volksinitiativen. Die damit verbundene Einschränkung des Initiativrechts wird von den Befürwortern als vertretbar eingestuft.

Kritiker weisen auf die *fehlende Wirksamkeit* hin: Der Begriff des grundrechtlichen Kerngehalts sei weitgehend deckungsgleich mit dem Begriff der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Problematische Volksinitiativen aus der jüngeren Vergangenheit hätten trotz dieses zusätzlichen Ungültigkeitsgrunds Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden müssen; die Ausweitung der Ungültigkeitsgründe auf die Kerngehalte löse die Probleme daher nicht.

Für die überwiegende Zahl der Teilnehmer ist der Begriff des Kerngehalts zu *unbestimmt* und zu *dynamisch*, um zuverlässig als Ungültigkeitskriterium für Volksinitiativen funktionieren zu können. Zudem sei unklar, welche Grundrechte überhaupt einen Kerngehalt aufweisen (z.B. Sozialrechte oder Verfahrensrechte). Dadurch entstünden Rechtsunsicherheiten, zumal mehrere Akteure (Bundesverwaltung, Bundesrat, Bundesversammlung und Bundesgericht) in Ausübung unterschiedlicher Funktionen die Kerngehalte konkretisieren. Weiter wird kritisiert, die Vorlage B bewirke eine nicht hinnehmbare Einschränkung der Volksrechte.

4.3 **Betreffend Vorlage C**

Zur Vorlage C gab es nur wenige ausdrückliche Stellungnahmen. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Vorlage C diejenigen (wenigen) Teilnehmer als sinnvoll und konsequent erachten, die auch die Vorlagen A und B unterstützen.

4.4 **Alternativvorschläge ohne gemeinsame Stossrichtung**

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer unterbreiteten Alternativvorschläge. Beispielfhaft ist auf die folgenden Vorbringen hinzuweisen:¹²

- Einsatz anderer Prüfungsorgane, zum Beispiel Bundesrat, Parlamentskommission, Bundesversammlung oder Bundesgericht anstelle zweier Bundesämter;
- Bindungswirkung der rechtlichen Stellungnahme im materiellen Vorprüfungsverfahren (was indessen gerichtlichen Rechtsschutz bedingen würde; vgl. auch oben Ziff. 4.1);
- Schaffung von Kollisionsregeln durch eine Verankerung des Vorrangs des Landesrechts gegenüber dem Völkerrecht in der Verfassung bzw. durch eine Hierarchisierung des Völkerrechts;
- Verzicht auf Verfassungs- oder Gesetzesänderungen, sondern extensive Auslegung des bestehenden Begriffs der «zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts» (Art. 139 Abs. 3 BV), sodass Volksinitiativen auch für ungültig erklärt werden können, die gegen internationale Menschenrechtsgarantien verstossen;
- verfassungsrechtliche Verankerung eines Vorrangs der Grundrechte (Art. 7–34 BV) gegenüber allen anderen Normen des Verfassungs-, Gesetzes- und Völkerrechts.

Diese Aufzählung zeigt, dass sich eine gemeinsame Zielrichtung der Vorschläge nicht ausmachen lässt. Zudem werfen einige der Vorschläge ihrerseits grundsätzliche verfassungsrechtliche Fragen auf (etwa hinsichtlich der Gewaltenteilung).

5 **Begründung des Abschreibungsantrags und Anerkennung des Handlungsbedarfs**

Zusammenfassend lässt sich der Antrag auf Abschreibung der Motionen 11.3468 und 11.3751 wie folgt begründen:

Die vom Bundesrat im Zusatzbericht und im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage dargelegten Nachteile der Vorlagen A–C sind von zahlreichen Teilnehmern aufgegriffen und teilweise noch verstärkt worden. Die Gesamtwürdigung der Vernehmlassung weckt erhebliche Zweifel an der Tauglichkeit und Akzeptanz der Vorschläge.

¹² Vgl. Ziff. 7.5 des Berichts über die Ergebnisse der Vernehmlassung (vgl. zur Einsehbarkeit Fn. 2).

Die von den Teilnehmern unterbreiteten Alternativvorschläge lassen keine klare Richtung erkennen, die für die Überarbeitung des Entwurfs zuhanden des Parlaments eingeschlagen werden könnte, auf grössere politische Akzeptanz stossen und gleichzeitig die Vorgaben der überwiesenen Motionen einhalten würden.

Zwar werden verschiedene Vorschläge unterbreitet, um die Wirksamkeit der Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit des Initiativrechts mit dem Völkerrecht zu erhöhen (z.B. durch einen weiter gefassten Ungültigkeitsgrund). Doch lässt sich die erhöhte Wirksamkeit nur um den Preis einer Zurückdrängung des Initiativrechts und damit der Volksrechte realisieren. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse ist zu erwarten, dass ein solcher Vorschlag kaum Aussicht auf Erfolg hätte. Eine Vorlage mit einem wesentlich weiter gefassten Ungültigkeitsgrund bedingte ferner die erneute Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens.

Die wiederholte Forderung, die materielle Vorprüfung müsse in eine bindende Stellungnahme münden, wäre zwingend verknüpft mit Rechtsschutz durch das Bundesgericht. Damit wäre in einem Teilbereich (Gültigkeitsprüfung von Volksinitiativen) die Verfassungsgerichtsbarkeit etabliert. Auch eine solche Massnahme ginge erheblich über die Aufträge des Parlaments hinaus. Ferner hat das Parlament jüngst erneut klargemacht, dass dem Bundesgericht keine verfassungsgerichtlichen Kompetenzen übertragen werden sollen.¹³

Der Antrag auf Abschreibung der Motionen bedeutet indessen nicht ein Beharren des Bundesrates auf dem jetzigen Rechtszustand. Vielmehr anerkennt der Bundesrat einen Handlungsbedarf und will erneut aktiv mitwirken bei der Entwicklung von Massnahmen, die einen Beitrag leisten können zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen dem Völkerrecht und dem Landesrecht. Auch jüngst eingereichte parlamentarische Vorstösse geben ihm einen Anlass dazu.¹⁴ Im Weiteren ist die Vorlage zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten als Richtliniengeschäft in der Legislaturplanung 2011–2015 aufgeführt.¹⁵ Das unterstreicht die Bedeutung, die der Bundesrat der Problemlösung grundsätzlich beimisst.

¹³ Vgl. Nichteintretensentscheid des Nationalrats als Zweitrat vom 3. Dezember 2012 (AB 2012 N 1973) betreffend die parlamentarischen Initiativen 05.445 von Studer Heiner (Verfassungsgerichtsbarkeit) und 07.476 von Müller-Hemmi Vreni (Bundesverfassung massgebend für rechtsanwendende Behörden).

¹⁴ Vgl. z.B. das vom Bundesrat am 13. Dezember 2013 zur Annahme beantragte Postulat 13.3805 der FDP-Liberalen Fraktion (Klares Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht).

¹⁵ BBl 2012 542 f. und 608

