

Das Stimmvolk hat das letzte Wort

Barbara Perriard | *Mit der eidgenössischen Volksinitiative ist das Schweizer Stimmvolk im Besitz eines ausserordentlich wichtigen politischen Instruments. Anders als in den anderen Demokratien dieser Welt müssen sich die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger nicht ins Parlament wählen lassen, um die Verfassung zu ändern, sondern sie können dies durch die Lancierung eines entsprechenden Volksbegehrens erreichen.*

Inhaltsübersicht

- 1 Die eidgenössische Volksinitiative
- 2 Volksrechte: Die Kernaufgabe der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei
- 3 Wandel und Entwicklung der Volksinitiative
- 4 Neues Instrument der Volksinitiativen: Der bedingte Rückzug
- 5 Herausforderungen im Zusammenhang mit Volksinitiativen
 - 5.1 Das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht
 - 5.2 Elektronisches Unterschriftensammeln (E-Collecting)
- 6 Fazit

1 Die eidgenössische Volksinitiative

Die eidgenössische Volksinitiative ist ein wichtiges politisches Instrument für das Schweizer Stimmvolk. Und von diesem Instrument machen denn auch eine Vielzahl von Parteien, Interessengruppen, Ad-hoc-Komitees und Einzelpersonen regen Gebrauch.

Ein Blick in die Statistik zeigt folgendes Bild: Aktuell befinden sich nahezu dreissig Volksinitiativen im Sammelstadium. Darunter sind Anliegen, die sehr viel Publizität erfahren haben, so zum Beispiel die «Caisse publique-Initiative», die Atomausstiegsinitiative, die Transparenz-Initiative für die Offenlegung von Politikereinkünften oder jüngst etwa die Motorrad- und Rollerinitiative. Hier ein paar Zahlen:

Volksinitiativen	abgestimmt	angenommen	Bemerkungen
1891 - Mai 2012 Häufung der angenommenen Volksinitiativen: 1891 – 2001: 12 2002 – 2012: 7	über 176	19	Im Mai 2012 sind 28 im Unterschriftenstadium

Anhand der lancierten Begehren kann deutlich festgestellt werden, wie die Volksinitiativen auch als Wahlkampflokomotiven eingesetzt werden. Die Peaks ergeben sich zumeist im Wahljahr bzw. im Jahr zuvor da die Parteien dann versuchen, die mediale Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Hingegen häuft sich insbesondere die Anzahl der wegen unbenutztem Fristablauf nicht zustandegewordenen Initiativen im Nachgang zu den eidgenössischen Wahlen.

2 Volksrechte: Die Kernaufgabe der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei

Die Gewährleistung der Volksrechte gehört neben der Organisation der eidgenössischen Urnengänge zu den Kernaufgaben der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei. Die Sektion Politische Rechte (SPR) befindet sich an der Schnittstelle zwischen der Bundesverwaltung, den Komitees und den Stimmberechtigten. Dabei nimmt die SPR eine spezielle Rolle ein: Einerseits tritt sie als «Hüterin der Volksrechte» innerhalb der Verwaltung auf, sie ist die Ansprechpartnerin für die Initiativkomitees in der Bundesverwaltung. Entsprechend setzen die Komitees denn auch Erwartungen in die SPR als ihre Fürsprecherin. Andererseits gehört die SPR natürlich zur Bundeskanzlei, die Stabstelle des Bundesrates ist.

Die Aufgaben der SPR im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Volksinitiative lassen sich fünf Phasen zuordnen:

1. Vorarbeiten – Vorprüfung – Publikation (rund 3 Monate)

Wenn sich ein Initiativkomitee an die Sektion Politische Rechte wendet, weil es eine eidgenössische Volksinitiative lancieren will, dokumentiert die zuständige Sachbearbeiterin oder der zuständige Sachbearbeiter die Ansprechperson des Komitees mit einem ausführlichen Leitfaden mit den wichtigsten Informationen rund um die Volksinitiative und das weitere Vorgehen. Die Sektion legt dabei Wert auf den Umstand, dass seitens des Komitees eine einzige Ansprechperson zuhanden der Bundeskanzlei ernannt wird. Hat sich das Initiativkomitee auf einen Initiativtext geeinigt, unterbreitet es diesen der Bundeskanzlei, vorzugsweise einsprachig verfasst. Die Sprachdienste der Bundeskanzlei übersetzen den Text in die jeweils anderen offiziellen Sprachen der Schweiz, auf Wunsch auch ins Rumantsch. Die Verantwortung für den Text in der Originalsprache bleibt aber beim Komitee. Ist das Komitee nach dem Dreisprachenvergleich mit den Texten einverstanden, unterzeichnet und datiert es diese. Neben den Initiativtexten müssen für die Vorprüfung ebenfalls die Liste der Initiativkomitee-Mitglieder (7 bis 27 Personen, eigenhändig unterzeichnet) sowie die Unterschriftenbogen vorliegen.

Die Bundeskanzlei stellt vor Beginn der Unterschriftensammlung durch Verfügung fest, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formerfordernissen entspricht. So darf der Titel nicht irreführend sein oder kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten und nicht Anlass zu Verwechslungen geben. Die Vorprüfungsverfügung inklusive Initiativtext, -titel und -komitee wird im Bundesblatt veröffentlicht (Art. 69 Bundesgesetz vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte, BPR, SR 161.1).

2. Lancierung und Unterschriftensammlung – (Nicht-) Zustandekommen

Das Initiativkomitee hat ab der Veröffentlichung im Bundesblatt maximal 18 Monate Zeit, der Bundeskanzlei die benötigten 100 000 Unterschriften einzureichen (Art. 71 BPR, Art. 138 der Bundesverfassung, BV, SR 101). Die bescheinigten Unterschriften sind bei der Bundeskanzlei gesamthaft einzureichen. Dies kann auch vor Ablauf der Sammelfrist erfolgen. Danach überprüft die SPR, ob die vorgeschriebene Zahl gültiger Unterschriften erreicht wurde. Die Bundeskanzlei erklärt durch Verfügung, ob die Volksinitiative zustandegekommen ist (Art. 72 BPR), und veröffentlicht diese wiederum im Bundesblatt.

3. Botschaft des Bundesrats (12 respektive 18 Monate (Art. 97 ParlG))

Spätestens ein Jahr nach Einreichen einer zustandegekommenen Volksinitiative unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung eine Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses zur Stellungnahme. Wird dem Parlament gleichzeitig ein direkter Gegenentwurf (auf Verfassungsstufe) oder ein indirekter Gegenvorschlag (auf Gesetzesstufe) vorgelegt, so verlängert sich die Frist auf 18 Monate (Art. 97 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002, ParlG, SR 171.10).

4. Beratung und Empfehlung des Parlaments (innert 30 Monaten nach Einreichung (Art. 100 ParlG) ; Verlängerung um 12 resp. 24 Monate (Art. 105 ParlG))

Die Bundesversammlung beschliesst innert dreissig Monaten nach Einreichung einer Volksinitiative, ob sie diese Volk und Ständen zur Annahme oder Ablehnung empfiehlt. Fasst ein Rat über einen Gegenentwurf Beschluss, kann die Behandlungsfrist um ein Jahr verlängert werden. Eine weitere Verlängerung ist beim Gegenvorschlag denkbar: Steht ein mit der Volksinitiative eng zusammenhängendes Bundesgesetz noch in der Differenzbereinigung zwischen den Räten, so kann die Behandlungsfrist um ein weiteres Jahr verlängert werden (Art. 100 und 105 ParlG).

*5. Abstimmung innerhalb von 10 Monaten nach Schlussabstimmung in den Räten
(Art. 75a Abs. 1 BPR)*

Unmittelbar nach der Schlussabstimmung in den Räten lädt die Bundeskanzlei das Initiativkomitee ein, sich über einen allfälligen Rückzug zu erklären. Die Frist dazu beträgt zehn Tage. Verzichtet das Komitee auf einen Rückzug, so hat der Bundesrat innerhalb von zehn Monaten nach der Schlussabstimmung die Volksinitiative Volk und Ständen zum Entscheid vorzulegen (Art. 75a Abs. 1 BPR).

3 Wandel und Entwicklung der Volksinitiative

Die Volksinitiative unterlag in ihrer 120-jährigen Geschichte einem steten Wandel und einer damit verbundenen rechtlichen Entwicklung. Nachfolgend einige Meilensteine:

- 1891: Die Volksinitiative hatte zunächst als Volksbegehren auf Totalrevision der Bundesverfassung in die Verfassung von 1848 Aufnahme gefunden. Die Volksinitiative besteht aber im Wesentlichen seit 1891 (Art. 121, 122 und 123 BV ; Abstimmung vom 05.07.1891). Ihre Einführung geht auf den Druck der katholisch-konservativen und sozialdemokratischen «Opposition» zurück.
- 1950 wurde der bereits zuvor praktizierte Rückzug der Volksinitiativen auf eine explizite rechtliche Grundlage gestellt.
- 1977/1978: Die Unterschriftenzahl wurde von 50 000 auf 100 000 Unterschriften erhöht (Abstimmung vom 25.09.1977). Ausschlaggebend dafür war die markante Zunahme der Stimmberechtigten durch die Einführung des Frauenstimmrechts sowie durch die Einführung der politischen Rechte der Auslandsschweizerinnen und -schweizer. Im Weiteren trat das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte am 1. Juli 1978 in Kraft. Dieses formalisierte erstmals das Verfahren und befristete die Unterschriftensammlung der Volksinitiative auf 18 Monate.
- 1987: Mit der Einführung des «Doppelten Ja» zu Volksinitiative und Gegenentwurf mit Stichfrage konnte erstmals der Wählerwille exakt ausgedrückt werden. Bisher gelangte dieses Verfahren erst drei Mal zur Anwendung:
 - 2000 Solarinitiative
 - 2002 Goldinitiative
 - 2010 Ausschaffungsinitiative
- Ende der 1990er-Jahre wird im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung der Antrag des Bundesrats auf Erhöhung der Unterschriften auf 150 000 vom Parlament abgelehnt.

- Februar 2010: Einführung des bedingten Rückzugs zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags in Form eines Bundesgesetzes.

4 Neues Instrument der Volksinitiativen: Der bedingte Rückzug

Seit dem 1. Februar 2010 ist mit Artikel 73a Absätze 2 und 3 BPR der bedingte Rückzug einer Volksinitiative in Kraft. Die Einführung des bedingten Rückzugs geht zurück auf eine parlamentarische Initiative. Hat die Bundesversammlung spätestens mit der Schlussabstimmung über die Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag in der Form eines Bundesgesetzes verabschiedet, so kann das Initiativkomitee seine Volksinitiative ausdrücklich unter der Bedingung zurückziehen, dass der indirekte Gegenvorschlag nicht in einer Volksabstimmung abgelehnt wird. Der bedingte Rückzug wird wirksam, wenn entweder die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist oder im Falle des Zustandekommens des Referendums der indirekte Gegenvorschlag (Bundesgesetz) in der Volksabstimmung angenommen wird.

Es handelt sich also um eine Lösung, welche die Rechte und Pflichten von Komitee und Gesetzgeber klar gegeneinander abgrenzt. Verbindlichkeiten respektive Verlässlichkeit werden durch ein Vorgehen «Zug um Zug» hergestellt. In drei Fällen wurde die Initiative bisher bedingt zurückgezogen: «Lebendiges Wasser» (Renaturierungs-Initiative), «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» (Offroader-Initiative), «Für ein gesundes Klima» (Klima-Initiative).

Der bedingte Rückzug sowie in der Folge der Eintritt der Bedingung für den Rückzug – also das unbenutzte Verstreichen der Referendumsfrist respektive die Annahme des entsprechenden Gesetzes in einer eidgenössischen Abstimmung – werden im Bundesblatt publiziert.

5 Herausforderungen im Zusammenhang mit Volksinitiativen:

5.1 Das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht

Wie dargelegt ist nach den Artikeln 68 und 69 BPR die Bundeskanzlei vor Beginn der Unterschriftensammlung zuständig für die Kontrolle der formellen Erfordernisse. Nach dem Zustandekommen der Volksinitiative prüft die Bundesversammlung die Einheit von Form und Materie sowie insbesondere, ob die Initiative allenfalls zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt. Ist dies der Fall, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig (BV, insb. Art. 139 Abs. 3; Art. 173 Abs. 1 f.).

Wichtig ist die Unterscheidung der Prüfungskompetenz. Nach geltendem Recht erfolgt keine materielle Vorprüfung. Über die Gültigkeit einer Volksinitiative entscheidet ausschliesslich und abschliessend die Bundesversammlung.

Daraus ergibt sich auch, dass Volksinitiativen, die übriges Völkerrecht verletzen, vom Parlament für gültig zu erklären und Volk und Ständen zum Entscheid vorzulegen sind. Gelingt es in der Folge nicht, entsprechende Initiativen im Falle einer Annahme völkerrechtskonform umzusetzen, so gerät die Schweiz in eine schwierige Situation: Entweder wendet sie geltendes Verfassungsrecht nicht an oder sie verletzt völkerrechtliche Verpflichtungen.

Der Bundesrat hat sich im Rahmen zweier Berichte (BB1 2010 2263, 2011 3613) intensiv mit dieser Problematik auseinandergesetzt. In seinem Zusatzbericht vom 30. März 2011 hat er zwei konkrete Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit des Initiativrechts mit dem Völkerrecht untersucht und vorgeschlagen. In der Zwischenzeit hat ihm das Parlament folgende Aufträge erteilt:

Einführung einer materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen

Über eine Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte soll dem Anliegen Rechnung getragen werden, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bereits vor einer Unterschrift einen Anhaltspunkt dafür haben, ob die Vorlage allenfalls für ungültig erklärt werden könnte. Es handelt sich um eine Dienstleistung der Behörden: Eine Volksinitiative soll zu diesem Zweck eine materielle Vorprüfung durch das Bundesamt für Justiz im EJPD und die Direktion für Völkerrecht im EDA durchlaufen. Gemäss dem Modell, das der Zusatzbericht skizziert, würden die Initiantinnen und Initianten vor Beginn der Unterschriftensammlung eine nicht bindende behördliche Stellungnahme erhalten, ob der Initiativtext mit dem Völkerrecht respektive mit den Kerngehalten der Grundrechte vereinbar ist oder nicht. Es steht ihnen dann frei, den Initiativtext allenfalls anzupassen, um die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht zu gewährleisten. Auf dem Unterschriftenbogen würde dann das Ergebnis der Vorprüfung im Sinne eines standardisierten Vermerks aufgeführt und auf die ausführliche behördliche Stellungnahme im Bundesblatt verwiesen.

Erweiterung der Ungültigkeitsgründe

Der verfassungsmässige Katalog der materiellen Gründe für die Ungültigerklärung einer Volksinitiative soll erweitert werden, und zwar konkret mit dem Gebot der Beachtung des *Kerngehalts der Grundrechte* der Bundesverfassung. Die Vorteile einer entsprechenden Lösung liegen in der Verwendung eines bereits etablierten landesrechtlichen Begriffs und in der Beibehaltung des offenen Charakters der Bundesverfassung.

Die zuständigen Bundesstellen sind unter Federführung des EJPD dabei, eine Vorlage zu erarbeiten. Voraussichtlich Ende des ersten Quartals 2013 soll eine breit angelegte Vernehmlassung erfolgen. Im Frühjahr 2014 soll die Botschaft des Bundesrats an das Parlament überwiesen werden.

5.2 Elektronisches Unterschriftensammeln (E-Collecting)

Eine weitere Herausforderung für die Volksinitiative sieht die Bundeskanzlei im digitalen Zeitalter. Denn die Digitalisierung macht auch vor den politischen Rechten nicht halt. Dieser Herausforderung wollen sich die Behörden stellen und Instrumente für die Demokratie des 21. Jahrhunderts anbieten.

Am 1. April 2012 ist die europäische Bürgerinitiative in Kraft getreten. Die EU-Bürgerinnen und -Bürger kommen damit in den Genuss eines neuen Rechts, das ihnen mehr Mitsprache in EU-Angelegenheiten verschafft. Mit der Sammlung von einer Million Unterschriften aus mindestens sieben Mitgliedstaaten innerhalb der EU kann die Europäische Kommission aufgefordert werden, Vorschläge für europäische Rechtsakte vorzulegen oder europäische Rechtsvorschriften zu ändern. Eine Million Unterschriften entspricht etwa 0,2 Prozent der EU-Bevölkerung.

So weit, so gut – aber was hat das mit der Schweiz zu tun? Das Interessante aus Sicht der SPR ist die Art und Weise, wie die Unterschriften gesammelt werden. Neben der konventionellen «Unterstützungsbekundung» auf herkömmlichem Weg mit der Unterschrift auf Papier besteht auch die Möglichkeit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen auf elektronischem Wege. Für das Sammeln von Unterschriften auf elektronischem Weg wird ein neuer rechtlicher Rahmen geschaffen und ein elektronisches System aufgebaut. Die Kommission stellt dafür Software mit offenen Quellcodes zum Sammeln von Online-Unterschriften bereit. Das Online-Sammelsystem ist von einem Mitgliedstaat der Wahl vorab zertifizieren zu lassen. Jeder Mitgliedstaat benennt dafür die zuständige Behörde. (Quelle: Leitfaden zur europäischen Bürgerinitiative www.eesc.europa.eu)

In der Schweiz ist das E-Collecting Teil des Projektes Vote électronique (www.bk.admin.ch > Themen > Politische Rechte > Vote électronique) Ziel ist es, den Weg für die demokratische Mitwirkung in der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts zu gestalten, wo neue Technologien, aber auch die Mobilität der Menschen immer wichtiger werden. Im Auftrag von Bundesrat und Parlament hat die Bundeskanzlei die Federführung beim Projekt Vote électronique inne. Die Digitalisierung der Volksrechte gestaltet sich im Wesentlichen in folgenden Etappen :

1. Phase: Elektronisches Abstimmen
2. Phase: Elektronisches Wählen
3. Phase: Elektronisches Unterschriftensammeln
4. Phase: Elektronische Wahlvorschläge

Die flächendeckende Einführung von Vote électronique braucht Zeit. Aktuell befinden wir uns bei den 13 Kantonen, die Vote électronique eingeführt haben, in den Phasen 1 und 2. Akzeptanz und Vertrauen sind zentrale Werte der politischen

Rechte. Es steht den Kantonen frei, ob und wann sie Vote électronique einführen wollen. Der Bund und die Kantone setzen alles daran, die hohen Sicherheitsanforderungen an elektronische Wahl- und Abstimmungssysteme umzusetzen. Sicherheit ist eine Daueraufgabe. Die Massnahmen dazu sind dynamischer Natur und verlangen laufende Anpassungen. «Sicherheit vor Tempo» lautet das Motto der Bundeskanzlei. Mit der Einführung der elektronischen Stimmabgabe müssen aber auch die bisherigen «Prozesse im Bereich der politischen Rechte» überprüft und angepasst werden. Dies ist eine Herausforderung gerade mit Blick auf das E-Collecting.

Wir sind überzeugt, dass die Erwartungen an die Schweizer Behörden für ein rasches Vorgehen beim E-Collecting angesichts der EU-Bürgerinitiative zunehmen. Wir verfolgen deshalb die Entwicklungen sehr aufmerksam.

6 Fazit

Das Instrument «Volksinitiative» hat sich im Verlauf seiner Geschichte stets gewandelt und weiter entwickelt. Wir sollten dies auch in Zukunft mit dem nötigen Respekt und der gebotenen Zurückhaltung tun. Angst davor sollten wir keine haben, denn das letzte Wort hat – wie immer in der Schweiz – das Stimmvolk.

*Barbara Perriard, Leiterin Sektion Politische Rechte (SPR), Schweizerische Bundeskanzlei,
E-Mail: barbara.perriard@bk.admin.ch*

Dieser Beitrag basiert auf dem Referat, das Barbara Perriard anlässlich des NPO-Forums (Forum des Dachverbandes der Nonprofit-Organisationen in der Schweiz) vom 15.5.2012 in Bern gehalten hat.