

03.416

Parlamentarische Initiative
Inkraftsetzung der direkt anwendbaren Bestimmungen
der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates

vom 31. März 2003

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

31. März 2003

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Franz Wicki

Bericht

1 Allgemeines

Am 9. Februar 2003 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte (BBl 2002 6485) angenommen.

Änderungen der Bundesverfassung treten in der Regel mit ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Der Respekt vor dem Volkssentscheid gebietet, dass ihm entgegenstehendes Verfassungsrecht nicht länger angewendet wird. Eine Ausnahme darf und muss nur dort gemacht werden, wo das neue Verfassungsrecht nicht direkt anwendbar ist, d.h. noch der Umsetzung durch die Gesetzgebung bedarf. Der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002, dessen Inkraftsetzung in Ziffer II der Bundesversammlung übertragen wird, enthält *sowohl nicht direkt anwendbare als auch direkt anwendbare* Bestimmungen. Die gesetzgeberische Umsetzung der nicht direkt anwendbaren Bestimmungen wird einige Zeit beanspruchen. Es wäre nicht gerechtfertigt, mit der Inkraftsetzung der direkt anwendbaren Bestimmungen derart lange zuzuwarten.

Der Volkssentscheid vom 9. Februar 2003 verlangt, jene Bestimmungen der Revision möglichst bald und vollständig in Kraft zu setzen, welche direkt anwendbares Verfassungsrecht statuieren.

2 Direkt anwendbare Bestimmungen des Bundesbeschlusses vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte

2.1 Staatsvertragsrecht

Das *neue Staatsvertragsrecht* ermöglicht die *Zusammenlegung des Referendums für Vertragsgenehmigung und innerschweizerisches Ausführungsrecht* (neu Art. 141a BV); das *Staatsvertragsreferendum* für multilaterale Rechtsvereinheitlichungen (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV) und weitere Verträge (Art. 141 Abs. 2 BV) wird abgelöst durch ein solches *für Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder den Erlass von Bundesgesetzen erfordern* (neu Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV).

Mit der Erweiterung des Staatsvertragsreferendums wollte das Parlament eine Parallelität zwischen Gesetzgebung und Abschluss von Staatsverträgen einführen. Deshalb muss die Parallelität zur Gesetzgebung konsequent durchgeführt werden.

Neu sollen *Staatsverträge* dem Referendum unterstehen, die «wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert».

Was «wichtige» rechtsetzende Bestimmungen sind, ist analog den Kriterien von Artikel 164 BV zu ermitteln.

Was unter «rechtsetzenden Bestimmungen» zu verstehen ist, ist analog den Kriterien von Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes zu bestimmen.

Analog zur Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat (Art. 164 Abs. 2 BV) kann der Bundesrat Staatsverträge, für deren Abschluss er auf Grund von Gesetz oder Staatsvertrag zuständig ist, weiterhin selbständig abschliessen (Art. 166 Abs. 2 BV). Die Frage des Staatsvertragsreferendums stellt sich also nur für Staatsverträge, die vom Parlament zu genehmigen sind.

Staatsverträge, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, sind nur dann dem Referendum zu unterstellen, wenn die Umsetzung noch nicht erfolgt ist. Wenn das Bundesrecht – was den Regelfall darstellt – schon *vor* Abschluss des Staatsvertrags angepasst worden ist, muss der Staatsvertrag nicht mehr dem Referendum unterstellt werden.

Ob in einer späteren Phase ergänzende Regeln auf Gesetzesstufe sinnvoll oder angebracht seien, kann bei Erlass der Ausführungsgesetzgebung zu den nicht direkt anwendbaren Verfassungsbestimmungen geprüft werden.

2.2 Verfahren bei Initiative und Gegenentwurf

Die Verfassungsänderung vom 9. Februar 2003 ersetzt die Nullentscheidregel *bei einem Überkreuzen von Volks- und Ständemehr in der Stichfrage bei einer Volksabstimmung über eine Volksinitiative und ihren Gegenentwurf* (neu Art. 139b Abs. 3 BV) durch das *Prozentsummenmodell*. Ausserdem ist die unnötige Einschränkung der Voraussetzungen für die Verabschiedung eines Gegenentwurfs (Ablehnung der Volksinitiative durch die Eidgenössischen Räte) mit der Reform gestrichen worden (neu Art. 139 Abs. 3 BV).

Diese direkt anwendbaren neuen Verfassungsbestimmungen gehen den entgegenstehenden Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes und des neuen Parlamentsgesetzes vor. Die Bestimmungen des neuen Parlamentsgesetzes können anlässlich der Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative angepasst werden.

2.3 Weitere Bestimmungen

Die übrigen Verfassungsbestimmungen zur *Volksinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs* oder auf Totalrevision der Bundesverfassung (beispielsweise die Verankerung der Sammelfrist auf Verfassungsstufe, neu Art. 138 Abs. 1 und Art. 139 Abs. 1 BV) können problemlos sofort angewendet werden.

2.4 Anwendung der direkt anwendbaren Bestimmungen in hängigen parlamentarischen Verfahren

Die direkt anwendbaren Bestimmungen müssen ab dem Zeitpunkt ihrer Inkraftsetzung (1. August 2003) auch auf hängige, nach altem Recht begonnene Verfahren angewendet werden. Dies kann zum Beispiel zur Folge haben, dass die Kommission desjenigen Rates, in welchem ein Staatsvertrag zum Zeitpunkt dieser Inkraftsetzung hängig ist, nachträglich eine Referendums Klausel in den Genehmigungsbeschluss zu einem altrechtlich nicht dem Referendum unterstellten Staatsvertrag einfügen muss. Ein anderes Beispiel: Stehen eine Volksinitiative und ein direkter Gegenentwurf

zum Zeitpunkt dieser Inkraftsetzung in der parlamentarischen Beratung, so kann von diesem Zeitpunkt an beantragt werden, dass die Bundesversammlung sowohl die Initiative wie auch den Gegenentwurf zur Annahme empfiehlt. Selbstverständlich sollte sie in diesem Fall auch von ihrem Recht Gebrauch machen, in der Stichfrage ihren Gegenentwurf zu empfehlen, weil seine Verabschiedung ohne diese Empfehlung des Parlaments folgewidrig wäre.

Zu beachten sind dabei die Regeln über die Differenzbereinigung zwischen den Räten (insb. Art. 16 Abs. 2 und 3 GVG). Besteht bei einer Bestimmung, auf welche das neue Recht Anwendung findet, zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung keine Differenz mehr zwischen den Räten, so darf die Kommission ihrem Rat nur mit Zustimmung der Kommission des anderen Rates die Schaffung einer neuen Differenz beantragen. Nur dann, wenn das neue Recht *zwingend* die Schaffung einer neuen Differenz verlangt (z.B. infolge der Ausweitung des Staatsvertragsreferendums), kann auf diese Zustimmung verzichtet werden, da das Rückkommen «als Folge der neuen Beschlüsse nötig wird» (Art. 16 Abs. 3 GVG).

3 Nicht direkt anwendbare Bestimmungen des Bundesbeschlusses vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte

Die neuen Verfassungsbestimmungen zur *allgemeinen Volksinitiative* (Art. 139a, Art. 139b Abs. 1, Art. 140 Abs. 2 Bst. a^{bis} und b, Art. 156 Abs. 3 Bst. b und c und Art. 189 Abs. 1^{bis}) bedürfen zunächst der Umsetzung auf Gesetzesstufe. Nötig werden dürften Anpassungen folgender Bundesgesetze:

- Bundesgesetz über die politischen Rechte (SR 161.1),
- Parlamentsgesetz (SR 171.11) und
- Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110), bzw. das dieses Gesetz ersetzende neue Bundesgerichtsgesetz.

Für 2004 kann eine entsprechende Botschaft des Bundesrates erwartet werden. Einige knifflige verfahrensrechtliche Probleme im Zusammenhang der Umsetzung der *allgemeinen Volksinitiative* könnten noch zu intensiven Debatten führen. Mit dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen zur allgemeinen Volksinitiative kann daher kaum vor 2006 gerechnet werden.

Aufgrund des bereits bestehenden Übergangsrechts im Bundesgesetz über die politischen Rechte (Art. 90 Abs. 2) ist aber zu gegebener Zeit der friktionsfreie Übergang von der altrechtlichen Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung zur neuen Allgemeinen Volksinitiative sichergestellt.