



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Eric Collomb / Didier Castella

2016-GC-76

Einführung einer nicht bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von kantonalen Volksinitiativen

I. Zusammenfassung der Motion

Am 18. März 2016 hatte der Grosse Rat die Verfassungsinitiative der SVP «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft an der Universität Freiburg: Nein zu einer staatlichen Imam-Ausbildung» für ungültig erklärt.

Gemäss den Motionären sollte vermieden werden, dass sich eine solche Situation in Zukunft wiederholt. Sie sind der Meinung, dass eine solche Situation für das Initiativkomitee sehr frustrierend ist.

Um dieses Problem zu beheben, aber auch mit dem Ziel, die Bürgerinnen und Bürger besser zu informieren, eine hilfreiche Dienstleistung für die Initiativkomitees zu erbringen und die Legitimation eines allfälligen Entscheids des Parlaments, eine (vorgeprüfte und für problematisch befundene) Volksinitiative für ungültig zu erklären, zu stärken, schlugen die Motionäre dem Staatsrat vor, im Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte Bestimmungen einzuführen, die eine nicht bindende materielle Vorprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen vorsehen.

Wesentliche Eigenschaften dieser Prüfung:

- a) Die Kontrolle würde, nebst der gegenwärtigen formellen Prüfung, die materielle Gültigkeit des Projekts betreffen;
- b) Sie würde vor der Unterschriftensammlung durchgeführt;
- c) Es wäre Sache der vom Initiativtext betroffenen Direktion des Staates, die Konformitätskontrolle vorzunehmen. Im Zweifelsfalle müsste sie in ihrer Stellungnahme in Erwägung ziehen, dass die Initiative die Anforderung erfüllt. Diese Stellungnahme:
 - müsste vom Staatsrat genehmigt und formell dem Initiativkomitee mitgeteilt werden;
 - könnte nicht mit Beschwerde angefochten werden;
 - wäre nicht bindend für das Initiativkomitee;
 - müsste vom Staatsrat in die Botschaft an den Grossen Rat über die Gültigerklärung oder die vollständige oder teilweise Ungültigerklärung der Volkinitiative integriert werden.

Der Initiativtext würde anschliessend entsprechend den geltenden gesetzlichen Vorschriften veröffentlicht (Art. 115 Abs. 1 PRG). Die Veröffentlichung würde jedoch gegebenenfalls durch folgende Elemente ergänzt:

- a) Angabe, dass der Text auf Gesuch des Initiativkomitees vorgängig einer Gültigkeitskontrolle unterzogen wurde;
- b) Die Stellungnahme des Staatsrats betreffend die Gültigkeit, sowie eine Zusammenfassung seiner Gründe zu ihrer Stützung;

- c) Der Beschluss des Initiativkomitees aufgrund der Stellungnahme (Beibehaltung oder Änderung des Textes);
- d) Angabe, dass bei Zustandekommen der Unterschriftensammlung der Entscheid über die Gültig- oder Ungültigerklärung der Initiative beim Grossen Rat liegt.

II. Antwort des Staatsrats

1. Situation in Freiburg und in Betracht gezogene Lösung

Nach dem geltenden Recht nimmt die Staatskanzlei vor der Unterschriftensammlung eine Vorprüfung des Titels und des Texts der Initiative sowie der Unterschriftenbogen vor (Art. 114 PRG). Es handelt sich hierbei nur um eine formale Kontrolle. Die materielle Kontrolle der Initiative – insbesondere die Frage der Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht – fällt in den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates. Sie findet statt, sobald die Kanzlei formell festgestellt hat, dass die nötige Anzahl gültiger Unterschriften gesammelt wurde und die Initiative zustande gekommen ist.

Diese Situation wird von gewissen Personen als nicht zufriedenstellend erachtet. Wie die Motionäre möchten sie, dass eine Vorprüfung eingeführt wird, bevor eine Initiative zustande kommt. Diese Vorprüfung soll die Kontrolle durch das Parlament, die nach dem Zustandekommen der Initiative erfolgt, nicht ersetzen, sondern lediglich unterstützen. Sie hätte vor allem eine informative Funktion für die Initiativkomitees und die Unterzeichner (LAMMERS Guillaume, *La démocratie directe et le droit international – Prise en compte des obligations internationales de la Confédération et participation populaire à la politique extérieure*, Bern 2015, S. 223).

2. Situation in der übrigen Schweiz

2.1. Im Allgemeinen

Gegenwärtig gelten beim Bund und in praktisch allen Kantonen **die gleichen Regeln wie in Freiburg**: Das Parlament entscheidet über die Gültigkeit von Initiativen, die von der Staatskanzlei als zustande gekommen erklärt wurden.

Es gibt **bestimmte Varianten**, wie die Möglichkeit, den Entscheid des Parlaments beim kantonalen Verfassungsgerichtshof anzufechten (z. B.: Art. 108 Bst. c des *Loi sur les droits politiques* des Kantons Jura, RSJU 161.1). Im Kanton Basel-Stadt kann der Grosse Rat die Zulässigkeit von Volksinitiativen dem Appellationsgericht zum Entscheid vorlegen (Art. 91 Abs. 1 Bst. g KV/BS).

2.2. Situation auf Bundesebene

2011 und 2012 haben die Staatspolitische Kommission des Nationalrats und die Staatspolitische Kommission des Ständerats die beiden Motionen 11.3468 und 11.3751 über Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten eingereicht. Wie der von den Grossräten Eric Collomb und Didier Castella formulierte Vorschlag hatten diese beiden Motionen eine nicht bindende materielle Vorprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen vor Beginn der Unterschriftensammlung zum Ziel.

Zur Umsetzung dieser beiden Motionen hatte der Bundesrat namentlich eine Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ausgearbeitet, die vorsah, dass das Initiativkomitee vor Beginn der Unterschriftensammlung eine – von der Bundesverwaltung erarbeitete – rechtliche Stellungnahme zur Vereinbarkeit der eingereichten Volksinitiative mit dem Völkerrecht und mit

dem Kerngehalt der Grundrechte erhält. Es sollte dem Initiativkomitee anschliessend freistehen, den Initiativtext entsprechend dieser Stellungnahme anzupassen oder nicht. Hingegen wäre es gehalten, das Ergebnis der Stellungnahme auf den Unterschriftenbögen abzudrucken. Diese Lösung hatte weder einen Einfluss auf die Zuständigkeit der Bundesversammlung, eine Initiative ungültig zu erklären, nachdem sie zustande gekommen war, noch auf die Zuständigkeit des Bundesrates, eine Initiative für ungültig oder teilweise ungültig zu erklären.

Bei der Vernehmlassung rief diese Umsetzungsvorlage negative Reaktionen hervor (s. Bericht des Bundesrates vom 19. Februar 2014 zur Abschreibung der Motionen 11.3468 und 11.3751 der beiden Staatspolitischen Kommissionen über Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten, BBl 2014 S. 2342f.¹). Folglich beantragte der Bundesrat dem Bundesparlament in besagtem Bericht die Abschreibung dieser Motionen. Vor allem aus formalen Gründen schlossen sich die betroffenen Kommissionen des Nationalrats und des Ständerats danach diesem Antrag an.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Staatspolitische Kommission des Ständerats im gleichen Rahmen und in Zusammenhang mit den obigen Ausführungen im August 2015 eine parlamentarische Initiative eingereicht hat, mit der beim Bundesrat die Ausarbeitung einer Änderungsvorlage des Bundesgesetzes über die politischen Rechte beantragt wird, um es Initiativkomitees zu ermöglichen, auf eine fakultative und nicht bindende formale und materielle Vorprüfung ihrer Initiative Rückgriff zu nehmen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat sich im Februar 2016 besagter Initiative angeschlossen.

2.3. Situation im Kanton Waadt

Im Kanton Waadt hatte der Gesetzgeber im Jahr 2005 eine ähnliche Bestimmung verabschiedet, wie sie von den Motionären beantragt wird. Nach Artikel 90 Abs. 2 des damaligen *Loi sur l'exercice des droits politiques* des Kantons Waadt (LEDP-VD; RSV 160.01) wurde der Text einer Initiative einer eingehenden, nicht bindenden vorgängigen Analyse durch die Verwaltung unterzogen. Das Initiativkomitee hatte die Möglichkeit, den Initiativtext aufgrund der Ergebnisse dieser Analyse zu ändern, bevor mit der Unterschriftensammlung begonnen wurde.

Diese Lösung wurde inzwischen jedoch wieder aufgehoben, da festgestellt wurde, dass die Schlussfolgerungen der eingehenden Analyse praktisch keine Auswirkungen hatten. Weder machten sich die Initiativkomitees die Mühe, ihre Texte zu ändern, noch wurden sie von den Grossrätinnen und Grossräten berücksichtigt, da sie die juristischen Erwägungen dieser Stellungnahmen als zu technisch erachteten (Begründung für die Änderung des *Loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques*: Begründung VD – vom Dezember 2011, Punkt 1.2).

Der Artikel 90 Abs. 2 LEDP-VD wurde somit aufgehoben und durch einen neuen Artikel 90a LEDP-VD ersetzt, der eine vom Staatsrat (und nicht mehr vom Grossen Rat) durchgeführte bindende Vorprüfung der materiellen Gültigkeit von Initiativen vorsieht. Nach Artikel 90a LEDP-VD entscheidet der Staatsrat innert kurzer Frist und mit Begründung über die Gültigkeit einer Initiative, bevor die Unterschriftensammlung bewilligt wird. Er stellt ihre Ungültigkeit fest, wenn sie: *a)* gegen übergeordnetes Recht verstösst; *b)* die Einheit des Rangs, der Form oder der Materie verletzt. Der Entscheid des Staatsrates kann gegebenenfalls mit Beschwerde beim Verfassungsgericht angefochten werden (Art. 123g LEDP-VD).

¹ Von den Bundesratsparteien begrüsst die CVP und die SP die Vorlage. Die FDP und die SVP lehnten sie ab. Die BDP äussert sich grundsätzlich zustimmend zur Vorlage. Von den übrigen Parteien, die sich geäussert haben, stimmt die EVP der Vorlage zu; die Grünen lehnten sie ab.

2.4. Situation im Kanton St. Gallen

Ein ähnliches System wie in Artikel 90a LEDP-VD gibt es bereits seit 1996 im Kanton St. Gallen.

Nach Artikel 36 des Gesetzes über Referendum und Initiative (RIG; sGS 125.1) muss das Initiativkomitee der Regierung den Wortlaut des Initiativbegehrens vorlegen. Der Regierungsrat kann den Initiativtext mit oder ohne Bedingungen gutheissen, ihn für ungültig erklären oder Änderungsempfehlungen abgeben. Der Entscheid der Regierung kann beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Art. 59^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege – VRP; sGS 951.1).

3. Prüfung der von den Motionären vorgeschlagenen Lösung

Gemäss den Motionären würde die Einführung einer nicht bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von Initiativen eine Lösung bieten für das Problem der Umsetzung von Initiativen, deren Inhalt gegen Grundwerte der Verfassung oder anerkannte Prinzipien des Völkerrechts verstossen könnte. Dieser Vorschlag stösst sich jedoch an folgenden Feststellungen:

- a) Der Antrag der Motionäre ergibt als Erstes ein **Effizienzproblem**. Da er keine Bindungswirkung hat, scheint es nicht sehr wahrscheinlich, dass das Ergebnis der Prüfung die Initiativkomitees, die absichtlich das Völkerrecht verletzen oder zumindest eine solche Verletzung in Kauf nehmen, beeinflussen kann. Dies wurde auf jeden Fall im Kanton Waadt festgestellt, der eine ähnliche Lösung wie die der Motionäre angenommen hatte, bevor er sie wieder aufhob.
- b) Ein so frühes Einschreiten der Regierung in den Ausarbeitungsprozess einer Volksinitiative wirft sowohl **verfassungsrechtliche Probleme als auch Probleme hinsichtlich der Gewaltentrennung auf**. Es bringt die ordentlichen Etappen des Initiativrechts durcheinander (Initiativbegehren, Unterschriftensammlung, Einreichung der Unterschriftenbogen, Prüfung der Gültigkeit, Unterbreitung eines Gegenvorschlags, Kampagne usw.) und läuft Gefahr, die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu beeinflussen (s. AUER/AUBERT/SOMER: *So besser nicht: Kritische Anmerkungen zum materiellen Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen im Bund*, in PJA/AJP 2013 659, S. 664–669).
- c) Die Prüfung der materiellen Gültigkeit einer Initiative – insbesondere die Frage ihrer Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht und dem übergeordneten Recht – ist **eine heikle und unsichere Übung**. So ist es oft **durchaus möglich, sowohl in die eine wie in die andere Richtung zu argumentieren und dies auf juristisch korrekte Art**. So sollte es oft möglich sein, eine Initiative für gültig zu erklären, indem man sie im günstigsten Sinn auslegt (s. Art. 114a Abs. 3 der Motion).

Das Hauptproblem liegt jedoch in der Tatsache, dass **weder das Initiativkomitee noch die Grossratsmitglieder** an den günstigsten Sinn, der bei der Prüfung berücksichtigt wurde, gebunden sind.

- d) Der Bedarf an speziellen Massnahmen ist **im Kanton Freiburg weniger markant** als anderswo. Zum Vergleich: Seit 2001 sind im Kanton lediglich 9 Volksinitiativen eingereicht worden, gegenüber 160 auf Bundesebene, 28 im Kanton Waadt, oder 21 im Kanton Solothurn (6/7 der freiburgischen Bevölkerung).

Der Antrag der Motionäre scheint somit **sehr formalistisch, ja gar unverhältnismässig** im Verhältnis zur Notwendigkeit eines Einschreitens, insbesondere in Anbetracht der negativen Begleiterscheinungen, die es hervorruft.

- e) Schliesslich würde die Ausarbeitung dieser vorgängigen Stellungnahmen **die Mobilisierung bedeutender Ressourcen von Seiten des Staates** nötig machen, noch bevor mit der Unterschriftensammlung begonnen wird und ohne dass die tatsächlichen Absichten des Initiativkomitees bekannt sind. Das Risiko, dass dieses Mittel zum Beispiel zu Werbezwecken missbraucht wird, kann in diesem Zusammenhang nicht ausgeschlossen werden.

Ähnliche Feststellungen gehen im Wesentlichen aus den Vernehmlassungsergebnissen auf Bundesebene zu den Gesetzesvorlagen für die Umsetzung der Motionen 11.3468 und 11.3751 hervor (s. Bericht des Bundesrates vom 19. Februar 2014 zur Abschreibung der Motionen 11.3468 und 11.3751 der beiden Staatspolitischen Kommissionen über Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten, BBl 2014 S. 2342f.).

4. Schlussfolgerung

Die besprochene Motion beantragt die Einführung einer materiellen Vorprüfung von Initiativen, die nicht bindend ist.

Nach Ansicht der Motionäre wäre eine solche Prüfung ein Informationsgewinn für die Stimmbürger, eine hilfreiche Dienstleistung für die Initiativkomitees und eine höhere Legitimation eines allfälligen Entscheids des Kantonsparlaments, eine Volksinitiative für ungültig zu erklären. Diese Argumente sind an sich legitim, stossen sich jedoch an den folgenden Feststellungen:

- Ohne Bindungswirkung vermögen die Ergebnisse der materiellen Vorprüfung die Initiativkomitees, die das Völkerrecht absichtlich verletzen oder eine solche Verletzung zumindest in Kauf nehmen, wahrscheinlich nicht zu beeinflussen.
- Ein vorzeitiges Eingreifen der Regierung in den demokratischen Prozess der Ausarbeitung einer Initiative ist aus verfassungsrechtlicher Sicht und im Hinblick auf die Gewaltenteilung äusserst fragwürdig. Es könnte einen Eingriff in das Initiativrecht und die Abstimmungsfreiheit darstellen.
- Die Prüfung der Gültigkeit einer Initiative ist vor allem eine Frage der Auslegung, deren Ergebnis je nach Sinn, den man dem Initiativtext gibt, variieren kann. Es kann somit eine Kluft bestehen zwischen dem Sinn, der vom Staatsrat bei der Vorprüfung berücksichtigt wurde, und jenem, der von den Initiativkomitees bei ihrer Unterschriftensammlungskampagne vorgebracht wird.
- Die vorgeschlagenen Massnahmen sind nicht an die Situation im Kanton Freiburg angepasst, in dem, verglichen mit dem Bund und anderen Kantonen, die Zahl der Volksinitiativen stabil und nicht sehr hoch ist (ca. 1 pro 1,5 Jahre).
- Die Ausarbeitung der von der Motion verlangten Rechtsgutachten wird beim Staat bedeutende Ressourcen mobilisieren, ohne dass man wirklich sicher sein kann, dass das beabsichtigte Ziel erreicht wird.

5. Antrag

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

22. November 2016