

Volksinitiative und Völkerrecht in der Schweiz

77. Forschungslunch Abteilung Business Law



Building Competence. Crossing Borders.

PD Dr. Goran Seferovic

sefe@zhaw.ch, 6. März 2019

Einfache Lösung für ein komplexes Verhältnis?



Zur direkten
Demokratie.

Zur Selbst-
bestimmung.

www.selbstbestimmungsinitiative.ch

PC-Konto 31-31457-1

Übersicht der Präsentation

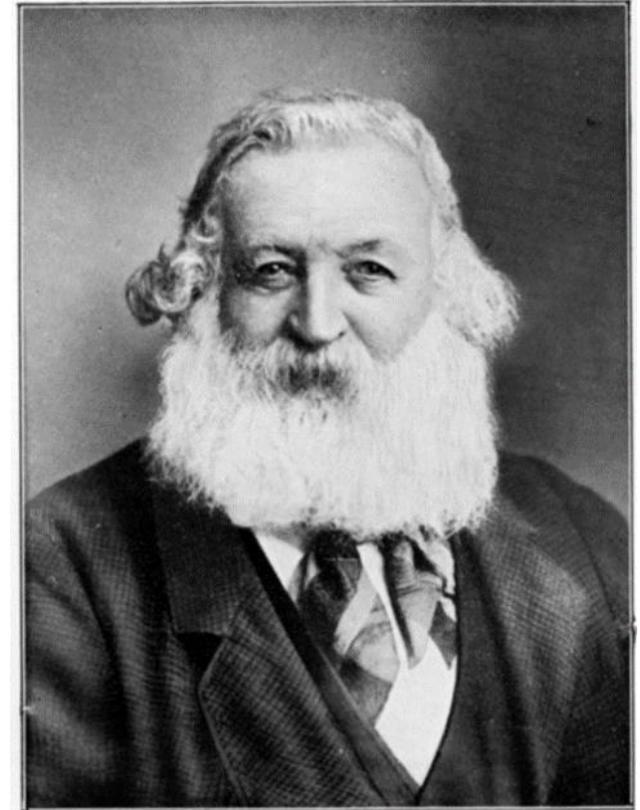
1. Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz
2. Konflikt zwischen Volksinitiativen und Völkerrecht
3. Praxis des Bundesgerichts bei Kollisionen zwischen Landesrecht und Völkerrecht
4. Diskussion von Reformvorschlägen für das Initiativrecht auf Bundesebene

Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz



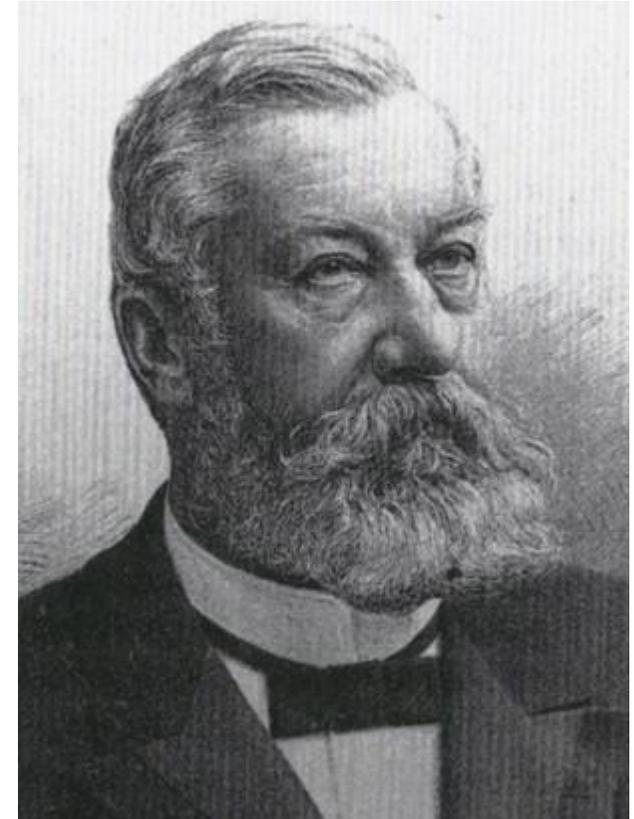
Volksinitiative im Kanton Zürich: Karl Bürkli (1823-1901)

- > Demokratische Bewegung im Kanton Zürich (1860er Jahre)
- > Das Volk wird seinen Willen fortan «*durch den Bleistift und nicht mehr durch die Feuerwaffe*» zur Geltung bringen
- > Modernisiertes Verfahren der direkten Demokratie durch die ausformulierte Volksinitiative in der Zürcher Verfassung von 1869



Volksinitiative auf Bundesebene: Josef Zemp (1834-1908)

- > Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung seit 1848
- > Zemp u.a. katholisch-konservative Nationalräte fordern 1890 Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung
- > Volk und Stände stimmen 1891 einer solchen Verfassungsänderung zu



Konflikt zwischen Volksinitiativen und Völkerrecht



Verfahren der Volksinitiative auf Bundesebene



100'000
Unterschriften
innerhalb von 18
Monaten
(ca. 2%)



Keine Verletzung
zwingender
Bestimmungen
des Völkerrechts
(etc.)

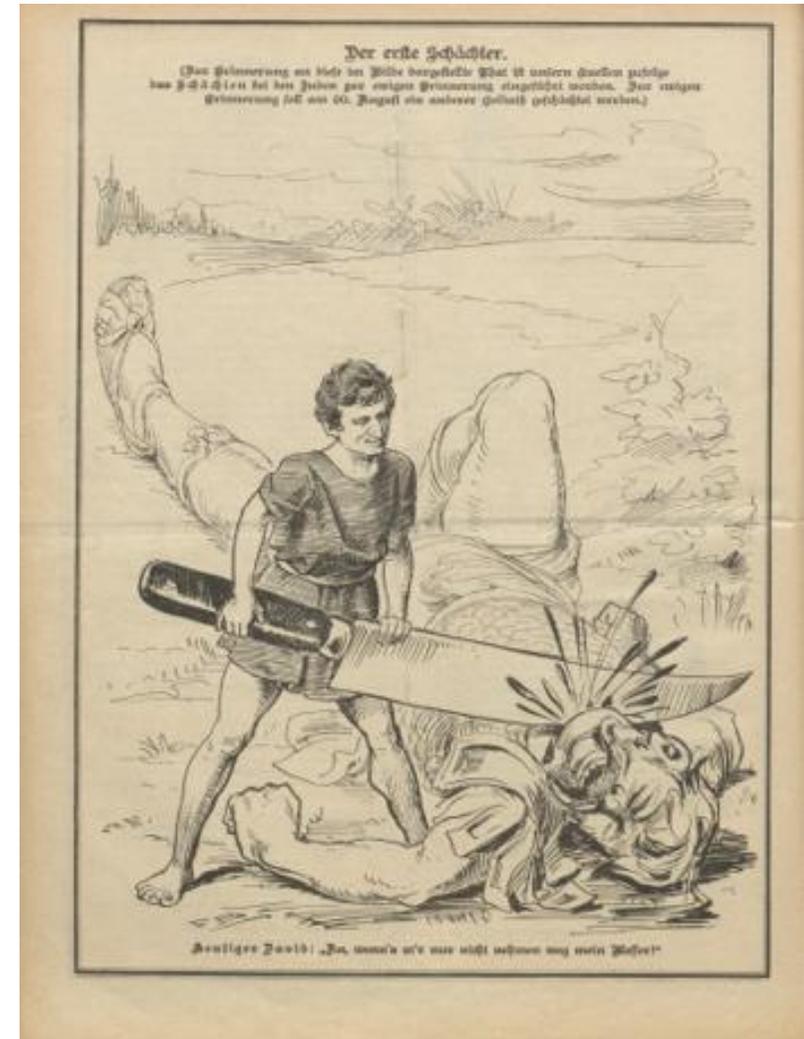


Zustimmung der
Mehrheit von
Volk und
Kantonen

Eidgenössische Volksinitiative «für ein Verbot des Schlachtens ohne vorherige Betäubung» (1893)

Art. 25^{bis} altBV

«Das Schlachten der Tiere ohne vorherige Betäubung vor dem Blutentzuge ist bei jeder Schlachtart und Viehgattung ausnahmslos untersagt.»



Nebelspalter 1893

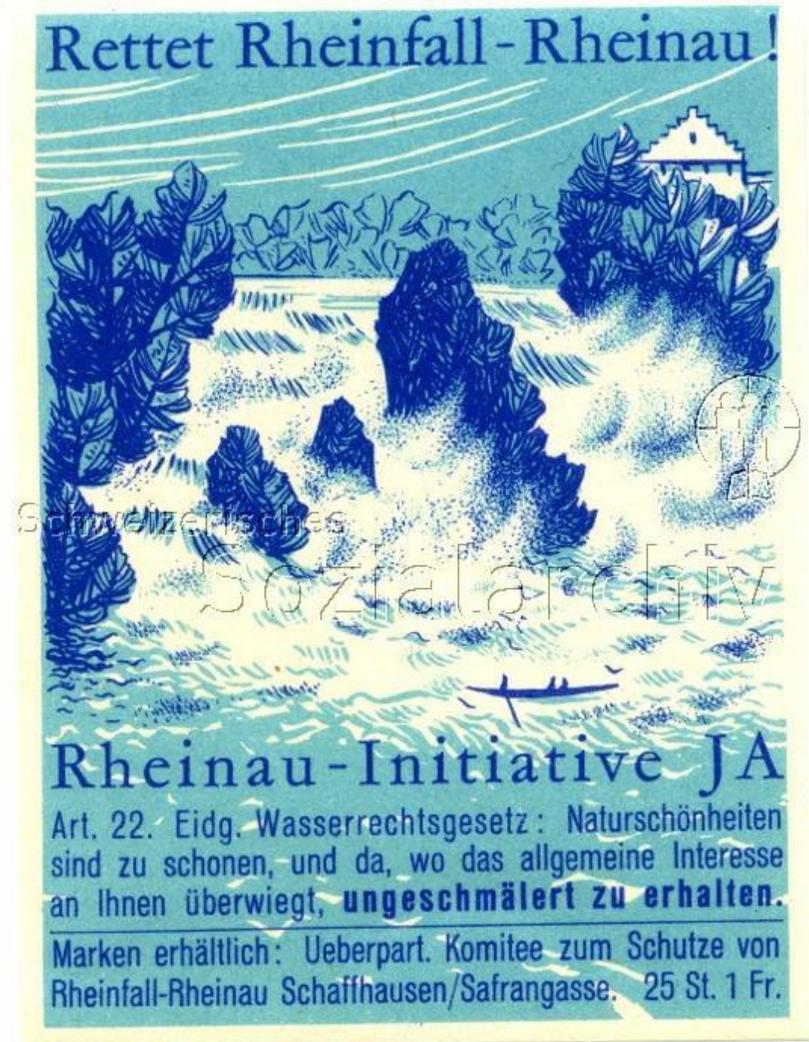
Rheinau-Initiative (1954)

Art. 24^{bis} Abs. 2 altBV

Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

Übergangsbestimmung:

Zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau wird die [...] erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben.



Alpen-Initiative (1994)

Art. 84 BV

² Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. [...]

³ Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. [...]



Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» (2009)

Art. 72 BV

³ Der Bau von Minaretten ist verboten.



Praxis des Bundesgerichts bei Kollisionen zwischen Völkerrecht und Landesrecht



Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der Bundesverfassung

Art. 5 BV Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

⁴ Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.

Art. 190 BV Massgebendes Recht

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Praxis des Bundesgerichts

- > Schubert-Praxis (1973)
 - > Neueres Bundesgesetz geht vor, sofern Gesetzgeber bewusst gegen Völkerrecht verstossen wollte
- > PKK-Praxis (1999)
 - > Schubert-Praxis gilt nicht in Bezug auf Menschenrechtskonventionen (insb. EMRK)
- > Neueste Entwicklung
 - > Keine Anwendung der Schubert-Praxis in Bezug auf das Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU (2007/2016)
 - > Begründung v.a. aus dem speziellen Durchsetzungsmechanismus der beiden Abkommen (EMRK/FZA)

Reformvorschläge für das Initiativrecht auf Bundesebene

Selbstbestimmungsinitiative (Abgelehnt am 25.11.2018)

Art. 5 BV

¹ Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht. **Die Bundesverfassung ist die oberste Rechtsquelle der Schweizerischen Eidgenossenschaft.**

⁴ Bund und Kantone beachten das Völkerrecht. **Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht** und geht ihm vor, unter Vorbehalt der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.

Art. 56a BV

² Im Fall eines Widerspruchs sorgen sie für eine Anpassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Vorgaben der Bundesverfassung, **nötigenfalls durch Kündigung** der betreffenden völkerrechtlichen Verträge.

Reformvorschläge zum Verfahren der Volksinitiative auf Bundesebene



Erhöhung der
Unterschriftenzahl



Beachtung des
gesamten
Völkerrechts



Abschaffung der
Volksinitiative in
der Form des
ausgearbeiteten
Entwurfs

Masseneinwanderungsinitiative und «Inländervorrang Light» (2014)

Art. 121a BV

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

² Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche **Höchstzahlen und Kontingente** begrenzt. [...]

Art. 21a Ausländergesetz

³ In den Berufsgruppen [...] mit einer über dem Durchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit sind offene Stellen durch den Arbeitgeber der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu melden. [...]

⁴ [...] Der Arbeitgeber lädt geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu einem Bewerbungsgespräch oder einer Eignungsabklärung ein. [...]

Fragen und Diskussion

