



Universität  
Zürich<sup>UZH</sup>

Rechtswissenschaftliches Institut

# Staatsrecht I

## Gruppe 2

**Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M.**

Freitag, 8. Dezember 2017, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

**Lektion 24 Rechtsetzung: Verfassungsgebung (Verfahren)**

Seite 1



Universität  
Zürich<sup>UZH</sup>

Rechtswissenschaftliches Institut

## Repetitionsfragen

1. Gestützt auf die Tierzuchtverordnung (SR 916.310) können Verbänden für die Durchführung von Leistungsprüfungen von Pferden Beiträge des Bundes (Subventionen) ausgerichtet werden. Nationalrat E. S. will vom Bundesrat bzw. der Bundesverwaltung wissen, ob und in welcher Höhe auch für die Durchführung von Gymkhana-Prüfungen Beiträge ausgerichtet werden. Wie kann er vorgehen?
2. Ständerat F. L. will die Konkurrenzfähigkeit des Tessiner Detailhandels durch eine Ausweitung der Ladenöffnungszeiten stärken. Wie kann er konkret vorgehen?
3. Welche Fragen sind zu beantworten, wenn die Einschränkung von Grundrechten zu prüfen ist?

Seite 2



## Lernziele

1. Grundsätze der Revision der Bundesverfassung verstehen.
2. Ablauf und faktische Bedeutung der verschiedenen Verfahren auf Teilrevision der Bundesverfassung kennen.
3. Verfahren und Bedeutung der Verfahren auf Totalrevision der Bundesverfassung kennen.



## Programm

1. Repetitionsfragen
2. Grundsätze
3. Obligatorisches Referendum
4. Besonderheiten der Verfassungsgebung
5. Unterscheidung zwischen Teil- und Totalrevision
6. Verfahren
  - a. Teilrevision
  - b. Totalrevision
7. Rekapitulation



## Verfassungsgebung: Grundsätze

- **jederzeitige Revidierbarkeit** (Art. 192 Abs. 1 BV)
  - Totalrevision
  - Teilrevision
  
- **Änderungen der Bundesverfassung unterliegen immer dem obligatorischen Referendum** (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV)
  
- **Revision der Bundesverfassung erfolgt unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen «auf dem Weg der Gesetzgebung»** (Art. 192 Abs. 2 BV)
  
- **Grundlagen**
  - Art. 192-195 BV
  - Art. 138-139b BV
  - Art. 140-142 BV



## obligatorisches Referendum: Änderungen der BV

- **Grundlage**
  - Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV
    - «Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet: die Änderungen der Bundesverfassung;»
  
- **erforderliche Mehrheiten**
  - Art. 142 Abs. 2 BV
    - Mehrheit der Stimmenden
    - Mehrheit der Stände
      - Begriff des «Standes»
      - Art. 142 Abs. 3 BV: Ermittlung der Standesstimme
      - Art. 142 Abs. 4 BV: Kantone mit halber Standesstimme



## Besonderheiten der Verfassungsgebung

- **Initiierung der Änderung**
  - **behördlich eingeleitete Revision** (Bundesversammlung)
  - **durch Volksinitiative eingeleitete Revision** («Volk»)
    - Volksinitiative bezieht sich immer auf Änderung der Bundesverfassung
      - ≠ Bundesgesetze [Gesetzesinitiative]
- **Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision**
  - Verfahren bei Totalrevision
  - Verfahren bei Teilrevision

Seite 7



## Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision

- **formelles Abgrenzungskriterium**
  - **Totalrevision**
    - Ersetzung der alten Verfassungsurkunde durch eine neue
  - **Teilrevision**
    - Änderung nur einzelner Verfassungssätze
      - Voraussetzung der Zulässigkeit: sachlicher Zusammenhang zwischen den geänderten Verfassungssätzen (Schutz des Stimmrechts)
- **materielles Abgrenzungskriterium?**
  - «materielle Totalrevision»
    - Änderung oder Streichung einzelner Bestimmungen, die von grundlegender Bedeutung sind
  - Beurteilung

Seite 8



## Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision

- **Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16. Dezember 2005**
  - Art. 48a Abs. 1 Bst. b und c BV
  - Art. 48 a Abs. 3 BV
  - Art. 61a BV
  - Art. 62 Abs. 2 und 4-6 BV
  - Art. 63 BV
  - Art. 63a BV
  - Art. 64 Abs. 1 und 2 BV
  - Art. 64a BV
  - Art. 65 Abs. 1 BV
  - Art. 66 BV: Sachüberschrift
  - Art. 66 Abs. 1 BV
  - Art. 67 BV: Sachüberschrift
  - Art. 67 Abs. 2 BV

Seite 9



## Verfahren: behördlich initiierte Änderungen der BV

12.505 PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

Verfassungsgrundlage für eine ausnahmsweise Einführung von Road-Pricing in urbanen Gebieten

Eingereicht von:



POGGIA MAURO

Mouvement Citoyens Romand

Einreichungsdatum:

14.12.2012

Eingereicht im

Nationalrat

Stand der Beratungen:

Erledigt

ALLES ZUKLAPPEN

EINGEREICHTER TEXT

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und auf Artikel 107 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:  
Art. 62 Strassenverkehr

...

Abs. 3

Die Benützung öffentlicher Strassen ist gebührenfrei. Die Bundesversammlung kann Ausnahmen bewilligen, insbesondere für bestimmte Strassenabschnitte sowie in begrenzten Zonen, namentlich in den Städten und den Agglomerationen.

Seite 10



## Verfahren: behördlich initiierte Teilrevisionen der BV

### 1. Initiierung

- Bundesversammlung (Art. 194 Abs. 1 BV; Art. 160 Abs. 1, Art. 171 BV)
- Bundesrat (Art. 181 BV)

### 2. Beschluss der Bundesversammlung über Eintreten

### 3. Ausarbeitung der Verfassungsvorlage [vgl. Dok. 15 des Reader]

### 4. obligatorisches Referendum

- Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV

### 5. Inkrafttreten (Art. 195 BV; Art. 15 Abs. 3 BPR)

- am Tag der Annahme durch Volk und Stände
- unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen der Vorlage



## Verfahren: durch Volksinitiative initiierte Teilrevisionen

### 1. Lancierung der Volksinitiative

- ausgearbeiteter Entwurf (Art. 139 Abs. 2 BV)
  - Initiativkomitee (Art. 68 Abs. 1 Bst. e BPR)
  - Bundeskanzlei: Vorprüfung der Unterschriftenliste (Art. 68/69 BPR)
  - Publikation von Titel und Wortlaut der Initiative im Bundesblatt (Art. 69 Abs. 4 BPR)
    - Beginn der Sammelfrist von 18 Monaten
    - benötigte Zahl von unterstützenden Stimmberechtigten: 100'000
  - Bundeskanzlei
    - Einreichung der Unterschriftenlisten (Art. 71 Abs. 1 BPR)
    - Feststellung des Zustandekommens (Art. 72 BPR)

### 2. Behandlung durch Bundesrat und Bundesversammlung



## Verfahren: durch Volksinitiative initiierte Teilrevisionen

### 2. Behandlung durch Bundesrat und Bundesversammlung

- **Bundesrat**
  - Botschaft des Bundesrates (Art. 97 Abs. 1 ParlG)
    - Antrag/Abstimmungsempfehlung
    - ev. Text eines Gegenentwurfs (Art. 139 Abs. 5 BV; Art. 76 BPR)
    - ev. Text eines indirekten Gegenvorschlags (Art. 73a Abs. 1 BPR)
  - Fristen (Art. 97 Abs. 1 und 3, Art. 100, Art. 105 ParlG)
- **Bundesversammlung**
  - obligatorisches Eintreten (Art. 74 Abs. 3 ParlG)
  - Prüfung der Gültigkeit (Art. 139 Abs. 2 BV; Art. 75 BPR)
  - ev. Ausarbeitung und Beschluss über direkten Gegenentwurf (Art. 76 BPR; Art. 101/102 ParlG)
  - ev. Ausarbeitung und Beschluss über einen indirekten Gegenvorschlag (Art. 73a Abs. 1 BPR)
  - Abstimmungsempfehlung (Art. 100/101 ParlG)

Seite 13



## Verfahren: durch Volksinitiative initiierte Teilrevisionen

### 3. obligatorisches Referendum

- Frist: vgl. Art. 75a Abs. 1 BPR
- gleichzeitige Abstimmung über einen direkten Gegenentwurf (Art. 139b Abs. 1 BV; Art. 76 BPR)
  - Fragen: ja/nein; ja/nein; Stichfrage
- erforderliche Mehrheiten: Volk und Stände (Art. 142 Abs. 2 BV)

### 4. Publikation und Inkrafttreten

- Art. 195 BV; Art. 15 Abs. 3 BPR

#### Hinweis: Rückzug

- Art. 73 BPR: Rückzug
- Art. 73a BPR: unbedingter und bedingter Rückzug

Seite 14



## direkter Gegenentwurf / indirekter Gegenvorschlag

### – Gemeinsamkeiten

- Volksinitiative als Auslöser, daher gleiche Thematik
- Zielsetzung: Annahme der Volksinitiative durch «mildere» Alternative verhindern
  - Ablehnung durch Volk und/oder Stände
  - Rückzug der Volksinitiative

### – Unterschiede

- Normstufe
  - direkter Gegenentwurf bezieht sich auf die Bundesverfassung
  - indirekter Gegenvorschlag auf die Gesetzesebene
- Abstimmung
  - direkter Gegenentwurf unterliegt dem obligatorischen Referendum, daher gleichzeitige Abstimmung (Art. 139b Abs. 1 BV)
  - indirekter Gegenvorschlag unterliegt (bloss) dem fakultativen Referendum (vgl. Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV)



## direkter Gegenentwurf zu E-Art. 121 Abs. 3-6 BV

### Bundesbeschluss über die Ans- und Wegweisung krimineller Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der Bundesverfassung (Gegenentwurf zur Volksinitiative «für die Anschaffung krimineller Ausländer [Anschaffungsinitiative]»)

vom 10. Juni 2010

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung<sup>1</sup>,  
nach Prüfung der am 15. Februar 2008<sup>2</sup> eingereichten Volksinitiative  
«für die Anschaffung krimineller Ausländer (Anschaffungsinitiative)»,  
beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel vor Art. 121

#### 9. Abschnitt: Ausländer- und Asylrecht

##### Art. 121 Sonderschlichtung und Abs. 2

Aufenthalt, Niederlassung und Asyl

##### 1. Aufgehoben

##### Art. 121a (neu) Integration

1 Das Ziel der Integration ist der Zusammenhalt der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung.

2 Die Integration erfordert von allen Beteiligten die Respektierung der Grundrechte der Bundesverfassung und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, den Willen zu eigenverantwortlicher Lebensführung sowie die Verständigung mit der Gesellschaft.

3 Die Förderung der Integration beruht auf der Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die chancengleiche Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben.

4 Bund, Kantone und Gemeinden stellen bei Erfüllung ihrer Aufgaben die Berücksichtigung der Anliegen der Integration sicher.

<sup>1</sup> SR 101  
<sup>2</sup> BB 2008 1927

### Volksinitiative «für die Anschaffung krimineller Ausländer (Anschaffungsinitiative)»: BB

<sup>1</sup> Der Bund legt die Grundsätze der Integration fest und fördert Integrationsmassnahmen der Kantone, Gemeinden und von Dritten.

<sup>2</sup> Der Bund überprüft in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden periodisch den Stand der Integration. Werden die Anliegen der Integrationsförderung nicht erfüllt, so kann der Bund nach Anhörung der Kantone die notwendigen Vorschriften erlassen.

#### Art. 121b (neu) Ans- und Wegweisung

<sup>1</sup> Ausländerinnen und Ausländer können aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden.

<sup>2</sup> Ausländerinnen und Ausländer verlieren ihr Aufenthaltsrecht und werden weggewiesen, wenn sie:

- a. einen Mord, eine vorsätzliche Tötung, eine Vergewaltigung, eine schwere Körperverletzung, einen qualifizierten Raub, eine Geiselnahme, einen qualifizierten Menschenhandel, einen schweren Verstoß gegen das Betäubungsmittelgesetz oder eine andere mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedrohte Straftat begangen haben und dafür rechtskräftig verurteilt wurden;
- b. für einen Betrag oder eine andere Straftat im Bereich der Sozialhilfe, der Sozialversicherungen oder der öffentlich-rechtlichen Abgaben oder für einen Betrag im Bereich der Wirtschaft zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 18 Monaten rechtskräftig verurteilt wurden; oder
- c. für eine andere Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren oder zu mehreren Freiheitsstrafen oder Geldstrafen von insgesamt mindestens 720 Tagen oder Tagesstrafen innerhalb von zehn Jahren rechtskräftig verurteilt wurden.

<sup>3</sup> Beim Erscheid über die Ans- und Wegweisung sowie den Ertrag des Aufenthaltsrechts sind die Grundrechte und die Grundprinzipien der Bundesverfassung und des Völkerrechts, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, zu beachten.

II

Dieser Gegenentwurf wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Sofern die Volksinitiative «für die Anschaffung krimineller Ausländer (Anschaffungsinitiative)» nicht mitgetragen wird, wird er zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b der Bundesverfassung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Ständerat, 10. Juni 2010

Die Präsidentin: Erika Foerster-Vannini  
Der Sekretär: Philippe Schwab

Nationalrat, 10. Juni 2010

Die Präsidentin: Pascale Brändiger Wyss  
Der Sekretär: Pierre-Hervé Freihold





## Hinweis: allgemeine Anregung (Art. 139 Abs. 4 BV)

### – Ausgangslage

- Anzahl Volksinitiativen auf Teilrevision der BV, über die bisher abgestimmt wurde: **206** (per 15.9.2016)
- Anzahl Volksinitiativen auf Teilrevision der BV, die in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht worden sind: **11** (> 6 %)

### – Verfahren

- Initiierung (vgl. Art. 139 Abs. 1 BV)
- Beschluss der Bundesversammlung über
  - Gültigkeit der Volksinitiative
  - Zustimmung zur Initiative
- ev. Volksabstimmung über den Grundsatz der Teilrevision (Art. 139 Abs. 4 Satz 2 BV)
- Ausarbeitung der Vorlage (Art. 139 Abs. 4 Satz 1; Art. 104 Abs. 1 ParlG)
- obligatorisches Referendum (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV)

Seite 17



## Volksinitiative auf Totalrevision der BV

### – Bedeutung

### – Grundlage: Art. 138 BV

### – Verfahren

- Initiierung (vgl. Art. 138 Abs. 1 BV)
- Beschluss der Bundesversammlung über die Gültigkeit der Volksinitiative
- Volksabstimmung über den Grundsatz der Totalrevision (Art. 193 Abs. 2, Art. 138 Abs. 2, Art. 140 Abs. 2 Bst. a BV)
- ev. Neuwahl der Bundesversammlung (Art. 193 Abs. 3, Art. 175 Abs. 2 BV)
- Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs im Verfahren der Bundesgesetzgebung (Schranken: Art. 193 Abs. 4 BV)
- obligatorisches Referendum (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV)
- Publikation und Inkrafttreten (Art. 195 BV)

Seite 18



## Ausblick: Schranken der Verfassungsrevision

- **Grundlagen:** Art. 193 Abs. 4, Art. 194 Abs. 2 und 3 BV
- **anerkannte Schranken**
  - Einheit der Form
  - Einheit der Materie (bei Teilrevisionen)
  - Einhaltung zwingender Bestimmungen des Völkerrechts
  - faktische Durchführbarkeit



## Rekapitulation



## Ausblick: Lektion vom Dienstag, 12. Dezember 2017

- **Rechtsetzung: Verfassungsgebung**
  - **Thema**
    - Schranken der Verfassungsgebung
  - **Pflichtlektüre**
    - § 23 III des Lehrbuchs



**Vielen Dank!**

**Prof. Dr. Johannes Reich**

Universität Zürich  
Rechtswissenschaftliches Institut  
Rämistrasse 74/8  
8001 Zürich

Büro: RAI F-007

Email: Johannes.Reich@rwi.uzh.ch