

indem auch im vereinfachten Verfahren die Rechtsmittel auf ihre sachliche Begründetheit geprüft werden müssen.

Auf der anderen Seite bleibt aufgrund des Antrages der Mehrheit ein Beitrag zur Entlastung des Bundesgerichtes doch noch möglich. So kann der Gesetzgeber die Streitwertgrenze in Zivilrechtsstreitigkeiten erhöhen – unter Vorbehalt der Zugangsgarantie für Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung. Er kann auch neue Sachgebiete vom Zugang ausschliessen – unter Vorbehalt des Vorlageverfahrens –, und er kann zur Erledigung offensichtlich unbegründeter Fälle ein vereinfachtes Verfahren vorsehen.

Dem Antrag Baumberger zu Artikel 178a Absatz 2bis opponiert der Bundesrat nicht. Freilich darf man das Entlastungspotential dieses Antrages nicht überschätzen, denn die Anwendung von Streitwertgrenzen im öffentlichen Recht stösst über weite Strecken auf praktische und dogmatische Probleme.

Den Antrag Baumberger zu Artikel 178a Absatz 3 lehnt der Bundesrat ab. Das Vorlageverfahren ist unverzichtbar, wenn man die Überprüfung von Bundesgesetzen einführt und dafür das konzentrierte System beim Bundesgericht vorsieht.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu folgen und dem Kompromiss zuzustimmen.

Art. 177 Abs. 4 – Art. 177 al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	118 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	32 Stimmen

Art. 178 Abs. 1 – Art. 178 al. 1

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	130 Stimmen
Für den Antrag Ammann Schoch	21 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

Art. 178 Abs. 2–4 – Art. 178 al. 2–4

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Präsidentin: Bei Artikel 178a stellen wir zuerst die Anträge Baumberger dem Antrag der Mehrheit gegenüber. Herr Baumberger hat separate Abstimmungen über seine Anträge verlangt.

Art. 178a Abs. 2bis – Art. 178a al. 2bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag Baumberger	68 Stimmen

Art. 178a Abs. 3 – Art. 178a al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Baumberger	85 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	69 Stimmen

Präsidentin: Den so bereinigten Text stellen wir jetzt dem Antrag der Minderheit Hubmann gegenüber.

Art. 178a

Abstimmung – Vote

Für den modifizierten Antrag der Mehrheit	97 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

B. Bundesbeschluss über eine Reform der Volksrechte

B. Arrêté fédéral relatif à la réforme des droits populaires

Antrag der Kommission

Nichteintreten

Proposition de la commission

Ne pas entrer en matière

Präsidentin: Über Entwurf B führen wir eine Erstberatung durch.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Bei Beginn der Verfassungsreform war eigentlich klar, dass auch die Volksrechte überprüft werden müssen, und im Rahmen des Verfahrens hat man diese Revision in der Vorlage B zusammengefasst. Unbestritten war immer, dass die direktdemokratischen Institutionen in diesem Land Wesens- und Integrationsmerkmal des politischen Systems sind. Sie verbinden direkte Mitwirkung mit Elementen der repräsentativen Demokratie. In der Botschaft heisst es zu Recht, ohne Volksrechte hätte die Geschichte unseres Landes einen anderen Verlauf genommen. Volksrechte dürfen allerdings nicht unantastbar sein, wenn sie ihren Zielsetzungen langfristig genügen sollen. Sie sind Führungskorrektive und nicht eigentliche Führungsmittel, sie können nur punktuell Betroffenheiten thematisieren und nicht die Führung durch Regierung und Parlament ersetzen. So stehen denn auch die heutigen Volksrechte nicht seit Beginn des Bundesstaates unverändert in der Verfassung. Erst 1874 kam das Gesetzesreferendum in die Verfassung, 1891 die Möglichkeit, eine Teilrevision der Bundesverfassung zu verlangen, 1949 die Referendumsmöglichkeit gegen den dringlichen Bundesbeschluss und 1921 – und vor allem dann 1977 – das Staatsvertragsreferendum.

Heute stellen wir nun widersprüchliche Tendenzen fest. Zum einen wird die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit als ungenügend angesehen, und man wünscht eine Verbesserung. Deshalb verlangt man eine Überprüfung der Volksrechte und prüft deren Verwesentlichung. Gelegentlich wird auch reklamiert, dass Volksrechte missbraucht würden, dort nämlich, wo sie allein zur Korrektur bereits getroffener Entscheide oder aber zur politischen Profilierung dienen. Gelegentlich aber wird sogar der Ausbau der demokratischen Mitwirkung verlangt. Man verlangt die Einführung des Verwaltungs- und Finanzreferendums, man diskutiert über den Ausbau der Volksrechte im Bereich der Staatsverträge, und man diskutiert auch die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat in seinem Reformpaket denn auch nebst der Bestätigung der bisherigen Volksrechte – der allgemeinen Volksinitiative und dem fakultativen Gesetzesreferendum – ein Einzelakt- und Finanzreferendum vorgeschlagen und das Staatsvertragsreferendum in beschränktem Umfang erweitert.

Die Verfassungskommission hat zuhanden des Nationalrates, der dieses Paket als Erstrat behandelt, lange über diese Entwicklung und auch über die Vorschläge – sogar über zusätzliche Varianten – diskutiert und kam letztlich zu einem Quasi-Nullentscheid. Das ergab sich deshalb so, weil ungefähr ein Drittel der Kommission für eine Ausweitung und Verfeinerung des Instrumentariums stimmte, ohne dass auch die Hürden für das Ergreifen der Instrumente erhöht worden wären. Ein weiteres Drittel votierte im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes für eine Ausweitung, anerkannte aber auch, dass dann die Betroffenheitsgrenze höher gesetzt werden müsste, dass also konkret die Unterschriftenzahlen hätten

erhöht werden sollen. Ungefähr ein weiteres Drittel stimmte für den Status quo, so dass man im ersten Umgang für die Ausweitung stimmte, ohne Erhöhung der Hürden. Im zweiten Umgang, als man die Vorschläge einander gegenüberstellte, ob die Unterschriftenzahlen erhöht werden sollten oder nicht, fanden sich wiederum zwei Drittel, die gegen eine Erhöhung stimmten. Deshalb kamen wir am Schluss eigentlich wieder dort an, wo wir gestartet waren. Das war der Stand im Februar 1998.

Die Kommission und auch der Rat haben in der Zwischenzeit die Vorlage A zu Ende behandelt; das Volk hat es inzwischen akzeptiert und angenommen. Nach Würdigung dieses Entscheides hat sich die Verfassungskommission erneut dieser Frage angenommen – obwohl das Geschäft zu Ende beraten war – und sich die Frage gestellt, ob es überhaupt lohnenswert sei, eine derartige Minirevision zu diskutieren und sie dem Volk vorzulegen. Aufgrund der Vorberatung in einer Subkommission und der entsprechenden Anträge hat die Verfassungskommission schliesslich den Beschluss gefasst, einen Nichteintretensantrag zu stellen.

Zu den verschiedenen zur Prüfung anstehenden Varianten ist erstens festzustellen, dass kein Mitglied der Subkommission und später auch der Kommission die Auffassung vertrat, dass die Ergebnisse der ersten Behandlung dem Rat unverändert unterbreitet werden sollten.

Zum zweiten wurde zur Kenntnis genommen, dass man in der Subkommission erneut einen Weg zu einem möglichen Kompromiss versucht hatte, insbesondere in bezug auf die Höhe der Unterschriftenzahlen oder alternativ den Einbau von Fristen zum Sammeln der Unterschriften. Allerdings musste auch dieses Unterfangen als kaum erfolgversprechend fallengelassen werden, weil die jeweiligen Positionen zu weit auseinanderlagen.

Als dritte Möglichkeit wurde geprüft, ob man das Geschäft an den Bundesrat oder allenfalls an die Kommission zurückweisen sollte. Auch hier musste festgestellt werden, dass zwar durchaus unbestritten ist, dass die Volksrechte langfristig einer Reform bedürften, dass aber für eine Rückweisung konkrete Anträge und Auflagen formuliert werden müssten und dass dies im heutigen Zeitpunkt ausserordentlich schwierig ist. Denn ein Teil der Problematik rührt daher, dass wir zusammen mit den Volksrechten auch den Zusammenhang mit der zunehmenden internationalen Verflechtung unseres Landes zu prüfen hätten – beispielsweise im Rahmen der WTO oder allenfalls später in irgendeiner Form der Integration mit der EU. Also war auch diese Variante zu verwerfen.

So kam man auf die jetzt vorliegende Lösung, wonach sich der Rat nicht mit dem Geschäft befassen soll. Andererseits habe ich aber namens der Kommission folgende Erklärung abzugeben: Ein Bedarf zur Überprüfung der Auswirkungen künftiger Entwicklungen auf die Volksrechte wird gesehen, und die Reform der Volksrechte ist in Zusammenhang mit der Staatsleitungsreform, der Föderalismusreform und der zunehmenden Einordnung des schweizerischen Rechtes in internationales Recht zu sehen. Ich erwähnte bereits die WTO, allenfalls die EU. Ferner wird – gestützt auf diese Diskussion und die Materialien – die SPK eingeladen, die vertiefte Auseinandersetzung um die Zukunft der direkten Demokratie in der neuen Legislaturperiode aufzunehmen und dann allenfalls über eine Kommissionsinitiative das Geschäft mit konkreten Anträgen wieder anhängig zu machen.

Wir sehen also durchaus Handlungsbedarf. Der Bundesstaat braucht Reformen, will er auch als Leistungsstaat mit stärkerer internationaler Verflechtung demokratisch und handlungsfähig sein. Die Entwicklungen der Föderalismus- und der Staatsleitungsreform sind allerdings in diese Überprüfung mit einzubeziehen. Wenn wir Nichteintreten empfehlen, empfehlen wir nicht gleichzeitig, das Geschäft abzuschreiben. Es geht nicht um eine Erledigung, sondern vielmehr darum, dass wir neu beginnen sollten, es geht um ein «reculer pour mieux sauter».

Eine Frage ist noch zu behandeln, die Frage der Differenz zum Ständerat. Der Ständerat hat das Geschäft ebenfalls in der Verfassungskommission behandelt, und dort wird Eintreten beantragt. Wird hier Nichteintreten beschlossen, und

sollte der Ständerat selbst das Geschäft aufnehmen und materiell behandeln, wird es an diesen Rat zurückkommen. Wir werden im zweiten Umgang darüber zu befinden haben, ob wir am allfälligen Nichteintretensbeschluss festhalten oder nicht. Wenn wir festhalten sollten und die Differenz zum Eintreten bestehen bleibt, wird sich die Frage stellen, inwieweit Artikel 120 der bisherigen Bundesverfassung zur Anwendung kommt, wo festgelegt ist, dass das Geschäft dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden muss und dass beide Räte neu zu wählen wären, wenn das Volk einer Revision zustimmt.

Nun, das ist vorerst Theorie. Wir haben in der Kommission ebenfalls darüber diskutiert. Zum einen ist noch offen, wie das vorliegende Revisionspaket überhaupt zu qualifizieren ist. Ist es eine Total- oder eben nur eine Partialrevision, beschränkt auf diesen Teilbereich der Volksrechte?

Zum zweiten hielten wir in der Diskussion fest, dass wir das Geschäft getrost dem Volk vorlegen dürften, weil der effektive Gewinn dieser Revision derart geringfügig wäre, dass die «Gefahr» einer Bestätigung der Differenz kaum angenommen werden müsste. Die zitierte Regelung in der Verfassung entspringt einem anderen, durchaus verständlichen Gedanken, nämlich dem, dass eine echte Totalrevision nicht durch Divergenzen zwischen der Volksseite – Nationalrat – und der Kantonsseite – Ständerat – verhindert werden dürfe. Das Volk will mit dieser Bestimmung verhindern, dass die Dynamik einer Reform blockiert werden kann. Ich bin geneigt, mir zu wünschen, dass diese Dynamik bei der Staatsleitungsreform wieder spürbar wird.

So beantrage ich Ihnen namens der Kommission Nichteintreten in dem Sinne, dass wir damit Platz für Besseres und Umfassenderes schaffen. Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

Maury Pasquier Liliane (S, GE), rapporteuse: La Commission de la révision constitutionnelle a abordé le projet de réforme des droits populaires au cours de plusieurs séances, tant d'une de ses sous-commissions que de la commission plénière. Elle a finalement décidé de vous proposer de ne pas entrer en matière sur le projet B.

A l'appui de cette décision, prise à l'unanimité moins une abstention, on peut relever tout d'abord que cette réforme des droits populaires ne nous a pas paru prioritaire. Prenons, par exemple, le projet du Conseil fédéral dont les dispositions visent à augmenter le nombre de signatures requises pour déposer une initiative ou lancer un référendum ou encore, ce qui revient au même, celles qui tendent à diminuer les délais de récolte de signatures, comme l'imagine la commission du Conseil des Etats.

En effet, si nous pouvons constater que depuis l'introduction du droit d'initiative, 1998 a été une année record quant au nombre d'initiatives populaires lancées, elle a aussi été l'année où le plus grand nombre de ces initiatives n'ont pas abouti, même quand celles-ci étaient soutenues par des groupes organisés et disposant de suffisamment de moyens. De plus, au cours de ces dernières années, nous avons assisté à l'augmentation du rôle de l'argent dans la récolte de signatures, ou encore de celle de l'incidence du vote par correspondance. De nombreux cantons voient cette forme de participation atteindre les 50 à 60 pour cent et, dans certains d'entre eux, dont celui de Genève, le vote par correspondance atteint même 90 pour cent. Dans ces conditions, il est devenu extrêmement difficile de récolter des signatures, et cela correspond à ce que d'aucuns qualifient de progression à froid du nombre de signatures requises de l'ordre de 70 à 80 pour cent.

Une vraie réforme des droits populaires doit se faire avec le peuple, et non contre lui. Elle ne peut envisager une augmentation des droits du Parlement sans contrepartie pour les citoyennes et les citoyens partenaires. Il est donc pour le moins inopportun de parler maintenant de diminuer l'accès des citoyennes et des citoyens au droit d'initiative, sans envisager dans le même temps les moyens supplémentaires que l'on doit dégager si l'on ne veut pas vider ce droit de son sens.

La réforme de la démocratie directe n'est pas un problème prioritaire actuellement en Suisse. D'autres problèmes plus aigus se posent à nous: tant la direction de l'Etat que le Parlement ou le fédéralisme ont besoin de réformes. Or, ces réformes, dans ces domaines précis, auront des répercussions évidentes sur les droits populaires.

Il convient donc d'inscrire la réforme des droits populaires notamment dans le cadre de la réforme de la conduite de l'Etat et de celle du fédéralisme. De même, l'interaction de plus en plus grande entre les différents membres de la communauté internationale, même pour notre pays, connaît des prolongements qui touchent ou vont toucher le droit suisse et ces mêmes droits populaires. Il est donc nécessaire de considérer la réforme des droits populaires dans le cadre de l'harmonisation croissante du droit suisse avec le droit international, que l'on pense aujourd'hui déjà à l'Organisation mondiale du commerce ou, par la suite, à l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

Pour traiter l'ensemble de ces problèmes, en les mettant en perspective et en relation les uns avec les autres, notre Parlement dispose de commissions permanentes spécialisées, en l'occurrence la Commission des institutions politiques. Et la Commission de la révision constitutionnelle souhaite mettre un terme à ses activités avant la fin de la législature, estimant qu'elle a rempli son mandat. Le Parlement aura prochainement de nombreuses occasions de reprendre l'examen de ces réformes nécessaires qui nous attendent, que ce soit lors de la discussion de l'initiative parlementaire Zbinden «La Suisse dans des organisations internationales. Démocratisation des structures et des procédures» (98.425), avec la révision totale de la loi sur les rapports entre les Conseils, actuellement à l'étude, ou encore avec le rapport d'intégration du Conseil fédéral ou les débats sur l'initiative populaire «Oui à l'Europe».

Pour toutes ces raisons, la commission vous propose donc de ne pas entrer en matière sur l'arrêté B, et ceci par 28 voix sans opposition et avec une abstention.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die FDP-Fraktion stimmt dem Nichteintretensantrag der Verfassungskommission zu – allerdings der Not gehorchend, nicht dem eignen Triebe.

Wenn wir den Antrag auf Nichteintreten nur mit Molltönen unterstützen, dann geschieht dies aus zwei Gründen: Zum einen hält die FDP-Fraktion die Notwendigkeit von Reformen auf dem Gebiet der Volksrechte für gegeben. Zum anderen unterstützt sie nach wie vor die Grundidee des bundesrätlichen Entwurfes – es sei nämlich ein Paket zu schnüren, das Erweiterungen der Volksrechte, aber gleicherweise auch punktuelle Erschwernisse bringe. Die FDP-Fraktion weiss sich mit dem Bundesrat einig, dass – wie auch immer der Ausgleich zwischen Erweiterungen und Erschwernissen im Detail erreicht wird – nur ein austariertes Gesamtpaket Erfolg haben kann.

In der Kommission erwies sich dieser Standpunkt leider nicht als mehrheitsfähig. Die populären Erweiterungen der Volksrechte fanden lebhaften Zuspruch und wurden phantasiereich noch durch weitere Vorschläge vermehrt. Demgegenüber wurden die vorgeschlagenen Erschwernisse der Volksrechte, die mitzutragen es eines gewissen Mutes zur Unpopularität bedurfte hätte, von einer grossen Mehrheit nicht übernommen. Schliesslich mussten die Befürworterinnen und Befürworter einer austarierten Lösung – zu ihnen zählten sich die Mitglieder der FDP-Fraktion – noch froh sein, den Ausgleich auf dem kleinsten Nenner, jenem des Status quo, beibehalten zu können; darob sind sie indessen nicht glücklich.

Das bundesrätliche Paket hatte sich unserer Ansicht nach durchaus attraktiv präsentiert. An drei Orten war eine Erweiterung der Volksrechte vorgesehen:

1. Die Erweiterung beim Staatsvertragsreferendum trug dem Umstand Rechnung, dass die Zahl internationaler Verträge ansteigt und solche Vereinbarungen auch immer stärker auf unser Leben einwirken.
2. Das Einzelakt- und Finanzreferendum wollte die Einspruchsmöglichkeit des Souveräns gegenüber dem Parla-

ment vom formalistischen Kriterium lösen, nach dem ein Beschluss in Gesetzesform vorliegen muss.

3. Auch die Einheitsinitiative hätte die Mitbestimmung der Stimmberechtigten erweitert und vereinfacht.

Demgegenüber wäre die einzige als Kompensation vorgeschlagene Erschwernis in Form der Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahlen unseres Erachtens sehr wohl zu verkraften gewesen. Der Einwand, die zunehmende briefliche Stimmabgabe habe das Unterschriftensammeln schwieriger gemacht, mag etwas für sich haben. Doch verblasst er vor der Tatsache, dass sich 1891 ganze 7 Prozent der Stimmberechtigten für eine Volksinitiative engagieren mussten, während heute knapp über 2 Prozent genügen. Vor hundert Jahren sensibilisierten zudem keine Medien für das Thema, es waren keine computerisierten Adressdatenbanken verfügbar; das Sammeln der Unterschriften geschah vielmehr per Ross und Wagen.

Wenn ein politischer Reformprozess blockiert ist – und im vorliegenden Fall ist er wohl wirklich blockiert –, kann der gordische Knoten von beiden Seiten angegangen werden. Konkret: Hätte unsere Seite nachgeben und einer Reform der Volksrechte zustimmen sollen, die sich allein in Richtung Erweiterung bewegt hätte? Aus sehr prinzipiellen Überlegungen wäre das unseres Erachtens falsch gewesen. Montesquieus Lehre beschränkte sich nicht auf die Theorie der Gewaltenteilung, sondern forderte ebensosehr die Gewaltenbrechung. Während die Schweiz das Prinzip der Gewaltenteilung – das wird mir Frau Bundesrätin Metzler mit ihren Erfahrungen aus Appenzell-Innerrhoden zugeben müssen – nie sehr puristisch anwandte, nahm sie die Gewaltenbrechung immer sehr ernst. Die verschiedenen Gewalten im Staat sollen je soviel – möglichst gleich viel – Kompetenzen und Macht erhalten, dass sie sich gegenseitig per «check and balance» die Waage halten und einander zu kontrollieren in der Lage sind.

Zu den Gewalten in einer direkten Demokratie gehört aber auch das Volk. Es ist vom Prinzip der Gewaltenbrechung nicht ausgenommen, sonst würde die Entwicklung in Richtung des Athener Scherbengerichtes führen. In der direkten Demokratie gilt der Satz nicht: «Je mehr Rechte beim Volk, desto besser.» Vielmehr gelten die folgenden beiden Aussagen, die ich schon in der Kommission gemacht habe: «Das Maximum der Demokratie ist nicht das Optimum.» Und: «Schlechte Dinge gehen an ihren Fehlern, gute Dinge an ihrer Übertreibung zugrunde.» Auf die Ausgewogenheit des Paketes zu verzichten konnte demnach kein Beitrag zu einer sachgerechten Lösung sein.

Die in der Diskussion gefallenen Bemerkungen, es gelte, ein paar Jahre zu warten, bis über unsere Beziehungen zur Europäischen Union Klarheit herrsche, oder es gelte, die Anpassung der Volksrechte im Schlepptau der zu erwartenden Vorlage über die Staatsleitungsreform nochmals an die Hand zu nehmen, äussern sich mehr über mögliche zeitliche Wiedereinstiegsmöglichkeiten in die Diskussion, als dass sie einen thematischen Lösungsansatz präsentieren.

Ich will nicht ausschliessen, dass unter den Perspektiven «Europäische Union» oder «Staatsleitungsreform» neue Verhandlungspositionen denkbar werden. Aber durchaus gleich viel erhoffe ich mir davon, dass die nicht blockierte ständerätliche Kommission nochmals grundsätzlich über die Bücher geht. Ich könnte mir beispielsweise die im Ständerat nur kurz behandelte Verkürzung der Sammelfristen – bei gleichbleibender Unterschriftenzahl – für Volksinitiativen durchaus als eine denkbare Alternative vorstellen, zumal heute ein genereller Druck auf die Verkürzung der Frist von der Lancierung einer Initiative bis zum Abstimmungstermin spürbar wird. Aber auch jeder andere Alternativvorschlag aus der Kleinen Kammer wäre geeignet, der darniederliegenden Vorlage über die Reform der Volksrechte Erste Hilfe zu leisten und einen Ausweg für die Weiterbehandlung zu weisen.

Keinen Weg kann man allerdings darin sehen, die Vorlage, wie sie sich nach unseren Kommissionsberatungen präsentiert hat, ins Plenum zu bringen. Sie ein gerupftes Huhn zu nennen wäre ein Euphemismus. Wir hätten nur ein paar Fe-

dem, ein paar zweitrangige Gesetzesartikel zur Garnitur in der Hand – sowohl Fleisch als auch Knochen wären weg. Auch wenn das annähernd die Ultima ratio für uns sein mag und auch wenn das in keiner Weise eine Kritik an der bundesrätlichen Botschaft bedeutet: Diese Vorlage müssen wir in unserem Rat durch Nichteintreten aufgeben – mit einer Träne im Knopfloch!

Durrer Adalbert (C, OW): Die Reform der Volksrechte als eines der zentralen Module der gesamten Verfassungsreform – neben der Nachführung und den verschiedenen Reformprojekten – war von allem Anfang an ein sehr zentrales Element der Diskussion über unsere Verfassungsreform. Die CVP hat das Konzept der Verfassungsreform mit dem modularen Vorgehen der Nachführung auf der einen Seite und den verschiedenen Reformprojekten auf der anderen Seite unterstützt. Wir haben deshalb auch unsere Vorstellungen schon damals im Vernehmlassungsverfahren, in der Volksdiskussion und dann auch wieder auf der Stufe der Verfassungskommission eingebracht.

Nun müssen wir uns illusionslos der Erkenntnis beugen, dass sich die Vorlage weder vom Zeitpunkt und ihrer Einordnung in die verschiedenen Reformschritte her noch in materieller Hinsicht einfach zwangsweise durchziehen lässt. Sie ist – das muss man nüchtern feststellen – heute nicht entscheidungsreif.

Wir müssen uns bewusst sein, dass seit der Lancierung dieses Reformprojektes in der politischen Landschaft einiges geschehen ist, was Auswirkungen auf diese Reformdiskussion und insbesondere auch auf die Beschlussfassungen hier im Parlament hat: Die Kantone verstärken offensichtlich in letzter Zeit ihre Zusammenarbeit. Es gibt sehr offene Diskussionen über Kantonsfusionen und Gebietsreformen; mögen sie nun konkret zu Ergebnissen führen oder nicht, jedenfalls sind sie eine Realität. Wir beschäftigen uns parallel zur Reform der Volksrechte konkret auch mit anderen Projekten wie der Staatsleitungs- oder der Föderalismusreform; ein Bestandteil der letzteren ist auch der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Alle diese Reformdiskussionen oder konkreten Reformschritte tangieren auch Zuständigkeitsordnungen und damit als Mitinhalt dieser Zuständigkeitsordnungen die Volksrechte.

Mit dem aussenpolitischen Element, das in der Integrationspolitik angesprochen wurde, werden wir uns in Kürze auch gemäss Integrationsbericht zu befassen haben, und ebenso mit Volksinitiativen, die den Vollbeitritt zur EU verlangen. Wir werden uns im Parlament auch auf der Stufe des internationalen Rechtes immer wieder mit Fragen auseinanderzusetzen haben, die die Volksrechte tangieren. Alle diese Diskussionen können demzufolge auch nicht losgelöst von unserem Reformprojekt geführt werden. Diese Projekte haben wie gesagt möglicherweise starke Auswirkungen auf die Zuständigkeitsordnungen im allgemeinen und auf die Ausgestaltung der Volksrechte im besonderen – übrigens nicht nur auf Bundesebene, sondern unter Umständen auch auf kantonaler oder sogar kommunaler Ebene. Sie sehen übrigens, wie auch die Landsgemeindedemokratie mit ihrem ausgebauten System der Volksrechte ins Trudeln geraten sind. Insofern ist die Reform der Volksrechte auch im Kontext mit diesen konkreten anderen Reformprojekten wie Föderalismusreform, Staatsleitungsreform und dem internationalen Recht zu sehen.

Es gibt aber auch eine zweite Klippe. Sie wurde von meinen Vorrednern schon sehr einlässlich dargestellt; ich möchte sie nur noch punktuell ansprechen. Wir haben aufgrund der sehr intensiven Diskussion in der Subkommission 1 und dann auch in den Plenarsitzungen der Verfassungskommission gesehen, dass für eine Reform der Volksrechte in materieller Hinsicht zurzeit keine Mehrheit zu finden ist. Wir haben drei Hauptströmungen: Die eine will eine Ausweitung der Volksrechte unter gewissen Einschränkungen, also eine institutionelle Ausweitung, aber dann wieder Einschränkungen – sei es bei der Unterschriftenzahl, sei es bei den Fristen. Eine zweite Strömung will eine Ausweitung der Volksrechte unter den gleichen Bedingungen wie heute. Eine dritte Strömung

befürwortet den Status quo, will also keine Änderungen. Diese drei Strömungen haben sich weitgehend neutralisiert. Ich bin der Auffassung: Wenn wir eine Chance haben wollen, die Volksrechte grundlegend zu erneuern, dann müssen wir bereits hier im Parlament eine komfortable, tragfähige Basis haben. Insofern gebe ich mich keiner Illusion hin: Es ist sehr schwierig, die Volksrechte zu reformieren, vor allem ein Gleichgewicht zu finden zwischen der inhaltlich-institutionellen Ausgestaltung der Volksrechte, den Unterschriftenzahlen und den Fristen. Herr Fritschi hat zu Recht davon gesprochen, es gehe nicht darum, das Maximum, sondern das Optimum zu finden. Was aber bei den Volksrechten das Optimum ist – das wissen wir in diesem Saal –, das ist letztlich auch eine Frage der politischen Ausrichtung, und hier sind die Unterschiede sehr gross. Ich gehe davon aus, dass sie sich in der Eintretensdebatte entsprechend artikulieren werden.

Hier muss man noch folgendes feststellen – vielleicht muss man sich im Zusammenhang mit den bevorstehenden Wahlen vom Herbst darüber Rechenschaft geben -: Es ist das eine, von der Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit zu sprechen und die Anzahl der Referenden zu beklagen; es ist aber etwas anderes, in der realen Politik auch den Tatbeweis dafür zu erbringen. Hier war ich in der Diskussion in der Kommission oft erstaunt, wie da Stimmen abgegeben wurden, die sich keineswegs mit dem deckten, was bezogen auf die Verbesserung der staatlichen Handlungsfähigkeit in der Öffentlichkeit jeweils erzählt wird.

Für unsere Fraktion ergeben sich vor diesem Hintergrund folgende Schlüsse: Es ist klar, dass es keinen Sinn macht, an den ursprünglichen Anträgen der Verfassungskommission des Nationalrates festzuhalten und im Plenum eine Diskussion über Volksrechte zu führen, wenn schon die vorbereitende Kommission hier nicht mindestens gewisse Vorgaben machen kann, die dem Parlament auch eine Chance geben, gestützt auf klare Anträge zu Resultaten zu kommen. Wir sehen auch ganz klar, dass für Kompromisse auf der Grundlage der Vorlage B zurzeit aufgrund des Gesagten die Basis fehlt. Eine Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat oder an die Kommission macht für uns im Moment keinen Sinn, weil wir hier gerade die Schwierigkeit haben – sie wurde vom Berichterstatter deutscher Sprache angesprochen –, dass wir nicht in der Lage sind, dem Bundesrat oder der Kommission konkrete Auflagen zu machen oder Vorgaben zu liefern, in welche Richtung sie denn diese Vorlage ergänzen, korrigieren, verbessern sollten. Ebenso sind wir der Meinung, dass die Aufteilung der Vorlage in eigenständige Partialrevisionen keinen Sinn macht; man kann nicht einzelne Teile herausbrechen und sie als Partialrevisionen behandeln.

So kommen wir zum Schluss – obwohl es uns eigentlich nicht leichtfällt –, dass wir im Moment keine andere Möglichkeit sehen, als auf die Vorlage nicht einzutreten. Wir möchten unsere Position aber nicht so verstanden wissen, dass das eine Absage an die Volksrechtsreform in dem Sinne ist, dass nun die Grundlagenarbeiten einfach in der Schublade versenkt werden sollen. Der Handlungsbedarf ist ausgewiesen. Es ist wichtig, dass die Bemühungen, die Volksrechte zu reformieren, fortgesetzt werden, aber auf der richtigen Stufe.

Damit einher geht die Aufforderung unserer Fraktion an den Bundesrat und an die Staatspolitische Kommission, dass man die Auswirkungen der Staatsleitungsreform und der Föderalismusreform als nationale Projekte, aber natürlich auch die Internationalisierung des Rechtes, insbesondere die Konsequenzen des Vollbeitritts zur EU, vor diesem Hintergrund nun wirklich sehr intensiv prüft, dass man also die Auswirkungen auf die Volksrechte untersucht. Hier gibt es in der Bevölkerung – Integrationsbericht hin oder her – noch viele Ängste und offene Fragen. Ich stelle auch als Politiker fest: Ich habe hier noch Defizite, wenn ich auf konkrete Fragen Antworten erteilen soll. Wie wirken sich diese Integrationsschritte auf den drei staatlichen Stufen ganz konkret auf die Volksrechte aus? Bevor wir hier nicht niet- und nagelfest Antworten erteilen, könnten wir es uns auch nicht leisten, in die Debatte über diese Integrationsschritte zu steigen. Diese Hausaufgaben müssen gemacht werden – nicht hier im Parlament, sondern

vom Bundesrat und allenfalls von der Staatspolitischen Kommission.

Zum formellen Problem der möglichen Differenz zum Ständerat schliesse ich mich den Ausführungen von Kommissionssprecher Samuel Schmid an. Für uns überwiegen hier die sachlichen Aspekte, die gegen ein Eintreten sprechen, gegenüber allfälligen formellen Einwänden, die letztlich zum historischen Ergebnis führen könnten, dass wir das Parlament auflösen müssten. Daran glaubt wohl niemand im Ernst. Beschäftigen wir uns nun mit den realen Herausforderungen und nicht mit irgendwelchen theoretisch-formellen Spezialitäten und Feinheiten für Juristen. Es geht wirklich darum, jetzt einen Weg zu finden, wie wir in gut schweizerischer Art diese Volksrechte reformieren und die Reform letztlich zu einem guten Ende führen können.

In diesem Sinne beantragt Ihnen auch die CVP-Fraktion Nichteintreten auf die Vorlage.

Zwygart Otto (U, BE): Volksrechte gehören in unserer Demokratie zu den sensibelsten Rechten. Darum ist hier die Konsenssuche von besonderer Bedeutung. Wir müssen nüchtern feststellen: Der Konsens konnte in der Vorlage B der Verfassungsreform nicht gefunden werden. Darum ist der Antrag der Verfassungskommission an sich richtig, sich zurückziehen und wenigstens für den Moment klein beizugeben, statt mit dem Kopf durch die Wand zu gehen. Das ist das Fazit, das wir ziehen können.

Die Ansicht der LdU/EVP-Fraktion ist, dass das Pferd am Schwanz aufgezäumt worden ist. Zuerst sind die Regierungsreform, die Föderalismusreform und das Nachdenken über das Verhältnis zum internationalen Recht durchzuziehen, denn sie stehen in direktem Zusammenhang mit den Volksrechten. Da die Volksrechte das Oberste sind, kann man sie nicht zuerst reformieren. Das kann erst nachher geschehen.

Wir orten in diesem Zusammenhang ein Versagen der Regierungsparteien. Die Regierungsreform ist überfällig, und dementsprechend braucht es anschliessend, wenn nötig, die Reform der Volksrechte.

Weil es unangenehm wurde, hat man ja versucht, Unterschriftenzahlen heraufzusetzen. Mehr Volksinitiativen und Referenden sind für das Parlament, den Bundesrat und die Verwaltung unangenehm. Man wollte Symptome bekämpfen, statt sich den Fragen grundsätzlich zu stellen. In der heutigen Zeit produzieren wir auch mehr Gesetze als früher. Da ist es rein mathematisch doch logisch, dass es mehr Referenden geben kann, ja geben muss. Politische Fragen sind komplexer geworden. Unsere Form des Regierens zeichnet sich nicht dadurch aus, dass sie schnell auf neue Fragen antwortet; deshalb gibt es mehr Volksinitiativen. Ist es da ehrlich zu versuchen, mit höheren Unterschriftenzahlen künstlich Hürden aufzubauen? Probleme werden so nicht angegangen, sondern einfach verdrängt. Das zählt sich in einer Demokratie letztlich nicht aus.

Hier ist wohl die angekündigte Volksinitiative, wonach eingereichte Volksinitiativen innerhalb von sechs Monaten dem Volk zur Abstimmung vorzulegen sind, der viel ehrlichere Weg. Das wäre im übrigen eine echte Entlastung des Parlamentes, der Regierung und der Verwaltung. Überlegen Sie sich einmal, wieviel Vorbereitungszeit in der Verwaltung, im Bundesrat, aber auch in den Kommissionen und in beiden Räten aufgewendet werden muss, um Volksinitiativen zu behandeln. Wenn wir diese Zeit für anderes verwenden könnten, wären wir entlastet und handlungsfähiger. Haben wir eigentlich Angst vor dem Volk? Das ist die Frage, die sich hier stellt, wenn keine Empfehlung mehr aus Bundesbern vorliegt. Oder stellen wir die Mündigkeit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Frage? Das wäre höchst verhängnisvoll. Der Souverän ist doch im wahrsten Sinne des Wortes souverän, und souverän wird das Volk weiterhin entscheiden, auch wenn wir die Hürden anders stellen.

Die LdU/EVP-Fraktion ist, wie gesagt, der Meinung, dass eine Regierungsreform und eine Föderalismusreform vorher stehen müssen. Erst wenn Sie die Umriss dieser Reformen kennen, kann über Volksrechte nachgedacht werden. Volks-

rechte sind das Gegenüber der Form des Regierens. Das Gesamtsystem muss durchdacht werden. Die schweizerische Demokratie lebt vom Miteinander, von der Mehrparteiengemeinschaft und den demokratischen Rechten. Es ist aus der Sicht der LdU/EVP-Fraktion kein Unglück, dass jetzt zum Rückzug geblasen wird; im Gegenteil. Erst auf dem Hintergrund der neuen, anderen Formen in der Regierung, im Bereich der Kantone untereinander, aber auch im Blick über die Grenzen respektive im Miteinander mit anderen Staaten können Volksrechte echt und neu diskutiert werden.

Wir bedauern dabei natürlich auch, dass die Gesetzesinitiative bzw. die Einheitsinitiative, wie sie in der Vorlage B vorgeschlagen wurde, im Moment nicht realisiert werden kann. Das Aufschieben ist hier sicher ein Nachteil.

Trotzdem unterstützen wir den Nichteintretensantrag, und wir hoffen, dass er einen Aufbruch bedeutet respektive auch für den Ständerat der Anstoss ist, die Grundprobleme auch in Angriff zu nehmen und Regierungs- sowie Staatsleitungsreform in die Wege zu leiten.

Gross Andreas (S, ZH): Die SP-Fraktion ist mit Überzeugung – weder der Not noch einem falschen Trieb gehorchend, Herr Fritschi – der Meinung, dass es gut ist, dass wir auf dieses Paket nicht eintreten. Wir waren von Anfang an der Meinung, dass dieses Paket schlecht in unsere politische Landschaft passt. Es erweckt bei den Bürgerinnen und Bürgern den Eindruck, sie seien heute das Problem, wir müssten sie eigentlich zurückdrängen, statt dass wir auf sie zugehen. Es erweckte den Eindruck, als könnten wir mit der Einschränkung der Volksrechte irgendeines der anstehenden Probleme besser lösen als mit dem Status quo. Wir sind froh, dass die Kommission zu dieser Meinung gefunden hat. Wir sind auch froh, dass sich im Ständerat und im Bundesrat abzeichnet, dass man eigentlich für einen konstruktiven Neuanfang bereit ist. Ich verstehe die folgenden Äusserungen denn auch eigentlich bereits als Beitrag zur Findung dieses Neuanfanges. Ich möchte zuerst ein Wort aufgreifen, das der Präsident der Subkommission, Herr Samuel Schmid, genannt hat. Er hat, was einige tun, von einem «Führungsproblem» in unserem Staat gesprochen; andere nennen das «leadership». Jetzt könnte man davon ausgehen, es gebe zu wenige, die mutig vorangehen, die Zeichen setzen, die nicht nur immer schauen, woher der Wind weht, sondern die sagen, wie sie denken, die Schweiz müsse sich entwickeln; in dem Sinne gibt es bestimmt ein «Führungsproblem». Aber im Zusammenhang mit den Volksrechten von «Führungsproblem» zu sprechen ist relativ gefährlich, weil dieses Wort aus der Wirtschaft kommt. In der Wirtschaft gibt es wenige, die entscheiden, und viele, die den Entscheidenden folgen müssen. Wenn der Betrieb nicht funktioniert, dann ist eine Zeitlang oft vielleicht das Klima schuld, öfters mangelt es aber an der «Führung». Aber in einer Demokratie, in der Politik, in der Freiheit haben jeder Bürger und jede Bürgerin etwas zu sagen; das ist der grundsätzliche Unterschied zur Ökonomie. In der heutigen Zeit, wo die Wirtschaft unser Denken total bestimmt, ist uns das oft nicht bewusst.

Das «Führungsproblem» in einer direkten Demokratie besteht also darin, wenn man dieses Wort überhaupt gebrauchen möchte, dass man mit den Menschen zusammen die notwendigen Fortschritte erreichen muss. Das heisst, man muss nicht nur «führen», sondern man muss vor allem überzeugen. Man kann diejenigen, die auch etwas zu sagen haben – jeder und jede hat eine Stimme, und keiner ist weniger oder mehr wert –, nicht zurückdrängen, man kann nicht den Eindruck erwecken, man könne ohne sie irgend etwas besser tun. Neben dem «Führungsproblem» gibt es also mindestens auch ein Legitimitätsproblem. Nur wenn die besser «geführte» Politik eben auch legitimiert ist und sich auf überzeugte Mehrheiten abstützen kann, können die Probleme gelöst werden. Wir können sie nur gemeinsam lösen. Oder, wie die Kommissionsreferentin gesagt hat: Eine Reform der Volksrechte oder auch eine Reform des Staates, eine Lösung der staatlichen Probleme, kann man gegen das Volk, gegen die Bürger nicht finden. Wenn man diesen Eindruck erweckt, indem man Dinge vorschlägt, welche die Beteili-

gung der Bürger erschweren, dann ist man – so glaube ich – eben auf dem Holzweg. Diesen verlassen wir, wenn wir jetzt nicht so auf diese Vorlage eintreten. Die Sozialdemokratische Partei ist deshalb sehr glücklich, dass man erkannt hat, dass dies der Holzweg wäre.

Erlauben Sie mir, auch ein anderes Missverständnis aufzugreifen. Einige hatten immer das Gefühl, hier gehe es um die Erweiterung der Volksrechte. Sie waren sich nicht bewusst, dass die historische Grundlage der direkten Demokratie ist, dass ein Teil der Bürger immer zugunsten einer Mehrheitsentscheidung aller Bürger handeln kann, ohne dabei vom Parlament abhängig zu sein. Das heisst: Im Unterschied zu ausländischen, noch viel krasseren Demokratieformen plebiszitärer Art müssen bei uns die Bürger nicht warten, bis wir sagen: «Ihr dürft handeln!»; vielmehr dürfen sie aus eigenem Willen, aus eigenem Anstoss handeln. Deshalb sind Referendumsrechte, die von der Mehrheit des Parlamentes abhängig sind – wie das Verwaltungs- oder das Finanzreferendum im vorgeschlagenen Sinne – keine Erweiterungen der eigenständigen Handlungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, sondern sozusagen das, was ein Professor aus Zürich vor drei Jahren mit Recht als «Volksrechte von Parlamentes Gnaden» bezeichnet hat.

Wenn Volksrechte von unserem Einverständnis abhängig sind, dann kann man nicht von Erweiterungen sprechen. Deshalb finde ich, dass wir uns bewusst sein müssen, dass wir bei der künftigen Konsensfindung um ein echtes, neues Reformpaket vielleicht auch von der Verfeinerung der Volksrechte sprechen sollten.

Dies ist, so glaube ich, sozusagen der Schlüssel zur Zukunft, weil – das sprachen wir in der vorangegangenen Debatte schon an – eigenartigerweise die Volksrechte im Bund gröber sind als in den Kantonen. Anders gesagt: Im Moment, in dem die Kantone sich in den Bund integrierten, verfeinerten sie ihr Instrumentarium. Unsere Aufgabe der nächsten zehn Jahre könnte es sein, in dem Masse, in dem wir uns z. B. in eine europäische Einheit oder Gemeinschaft integrieren, unsere direkte Demokratie eben auch zu verfeinern.

Wir müssen klar zeigen – dies ist, so glaube ich, die grösste Herausforderung –, dass Verfeinern nicht Abbau, Zurückweisen der Bürgerinnen und Bürger heisst, sondern ein anderes Mit-den-Bürgern-Zusammenarbeiten in dem Sinne, dass man ihre Rechte nicht schmälert.

Da ist es wichtig, daran zu erinnern, was die Kommissionsreferentin bereits gesagt hat. Dies ist nicht nur in Genf so; auch nach der Beurteilung von Herrn Hans-Urs Wili von der Bundeskanzlei, einem unabhängigen, eigenständigen Beobachter der direkten Demokratie, hat die Tatsache, dass heute 70 bis 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger vor allem in den Städten brieflich abstimmen, eine «kalte» Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahlen um 50 bis 70 Prozent zur Folge; denn es ist nun nicht mehr möglich, die interessierten Bürgerinnen und Bürger an der Urne zu treffen. Heute muss man viel mehr Zeit aufwenden, um die gleiche Anzahl Unterschriften zu erhalten, als vor vier oder fünf Jahren; damals gingen noch viel mehr Menschen an die Urne. Diese «kalte» Erhöhung der Unterschriftenzahl relativiert jetzt auch das Nein zu einer weiteren Erhöhung. Wir sind uns eben sozusagen bewusst, dass – ohne dass wir hier etwas geändert hätten, sondern nur aufgrund der veränderten politischen Kultur und der Ermöglichung des Abstimmens per Post – bei den Unterschriftenzahlen die Anforderungen schon massiv erhöht worden sind.

Lassen Sie mich zum Schluss noch etwas zum Problem sagen, das auf uns zukommt: die Transnationalisierung des Rechtes, die Internationalisierung der Politik.

Ich finde, das ist die grösste Herausforderung für jene, die die Entwicklung hin zu Europa akzeptieren und merken, dass die Demokratie immer schwächer wird, wenn sie sich auf den Nationalstaat beschränkt. Deshalb muss man aus demokratischen Gründen, aus Gründen der Wahrung der Handlungsfähigkeit der Politik, zu Europa ja sagen. Wenn man so argumentiert, ist es aber ganz wichtig, nicht den Eindruck zu erwecken, das Ja zu Europa würde eine Schmälerung der Demokratie bedeuten. Wer es nicht fertigbringt, zu zeigen, dass

das Ja zu Europa auch ein Ja zur Demokratie ist – bzw. dass wegen dem Ja zur Demokratie auch zu Europa ja gesagt werden muss –, wird nie ein Ja zu Europa erreichen.

Weil das Problem auf uns zukommt und möglicherweise Teil des Paketes sein wird, das wir in den nächsten Jahren schnüren müssen, möchte ich die gestrige Diskussion im Ständerat aufgreifen. Ich möchte vor allem die bürgerlichen Politikerinnen und Politiker bitten, das konstruktive Referendum nicht nur aus parteipolitischer Sicht zu betrachten, sondern zu sehen, dass in dieser Idee zur Verfeinerung des Referendumsrechtes ein Schlüssel zur Lösung der Frage liegt, ob das Ja zu Europa mit einem Ja zur Demokratie verknüpft werden kann. Bei der Anwendung europäischen Rechtes gibt es nicht mehr einfach ein Ja oder ein Nein, sondern die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Optionen zu wählen.

Diese konstruktivere Ausgangslage müssen wir für uns verwirklichen. Wenn wir das tun, können wir zeigen, dass Europa und Demokratie einander nicht ausschliessen. Das können wir heute schon tun, indem wir die Volksinitiative der SP für ein konstruktives Referendum ein wenig gelassener anschauen und merken, dass sie durchaus ein Teil der Reform sein kann, die in den nächsten zehn oder zwanzig Jahren verwirklicht werden soll. Ich bitte Sie, mit dieser Idee offen und unverkrampft umzugehen.

Ostermann Roland (G, VD): La proposition de non-entrée en matière est sage. La polarisation du débat ne permet pas d'envisager une réforme consensuelle de ces droits, fondements de notre démocratie helvétique et bases de notre culture politique. La difficulté qu'il y a à récolter artisanalement des signatures a fait ériger en dogme chez certains, dont les Verts, le fait que le nombre de ces signatures requises ne doit pas être augmenté. Cela nous prive du référendum financier et d'autres innovations que nous aurions applaudies si elles n'étaient pas mises en balance avec l'élévation du nombre de signatures. Mais on sait bien qu'en politique, on ne peut pas tout avoir, et que même en politique agricole, on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre! La question doit donc être reprise.

En revanche, il nous faut réagir lorsqu'au nom de la commission, on dit que «la réforme des droits populaires doit s'inscrire dans le cadre de la réforme de l'Etat, de la réforme du fédéralisme et de l'harmonisation croissante du droit suisse avec le droit international, aujourd'hui déjà dans le cadre de l'OMC, mais aussi et surtout dans le cadre d'une adhésion à l'Union européenne». En effet, on risque d'inverser les priorités, et politiquement, ce n'est ni très habile ni souhaitable. L'affirmation et l'approfondissement de notre mode de fonctionnement et de notre culture politique nourrie de démocratie directe sont une étape qui doit clairement précéder celle de leur adaptation aux diverses contraintes devant lesquelles nous sommes placés, en particulier en cas d'adhésion à l'Union européenne. Il faut définir la démocratie directe et ses règles du jeu puis l'adapter, et non la définir et la penser en fonction d'éléments qui lui sont subordonnés, comme la conduite de l'Etat. A cette réserve de méthode près, nous sommes d'accord avec la non-entrée en matière prônée actuellement.

Partant, nous soutenons la proposition de la commission.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Wer die Diskussion aufmerksam verfolgt hat, hat herausspüren können, dass man ein gemeinsames und in vollem Respekt vor den Volksrechten verfolgtes Ziel hat, dass aber der Weg dazu noch sehr unterschiedlich beurteilt wird und auch die Lösungsansätze nicht so einfach sind, wie es scheinen mag.

Kollege Andreas Gross spricht vom grundsätzlichen Bedeutungsunterschied von Führung in Wirtshaft und Demokratie. Eine Vorbemerkung dazu: Führung ist nicht grundsätzlich schlecht. Sie hat allerdings echt und demokratisch legitimiert zu sein, und dafür kämpfe ich wie Herr Gross, und sie muss auch echt kontrolliert werden können. Dafür haben wir uns bei der Vorlage A der Verfassungsrevision eingesetzt, wo wir die Kontrollmöglichkeiten des Parlamentes verbessert haben.

Wenn Herr Gross sagt, in der Wirtschaft würden wenige führen, und die übrigen hätten zu gehorchen, dann ist das ja nicht einfach Selbstzweck. Es genügt dem Ziel, dass in der Wirtschaft schnell entschieden werden muss, um möglichst rasch reagieren zu können. Wenn im Gegensatz dazu gesagt wird, in der Demokratie würden eben viele entscheiden, d. h., man müsse überzeugen und könne nicht einfach führen, ist das zwar nicht falsch, aber für den Leistungsstaat des 20. Jahrhunderts zum Problem geworden. Dieser Staat ist heute in vielen Bereichen unmittelbar daran interessiert, ja sogar darauf angewiesen, dass zeitgerecht und rasch, eben wirtschaftsähnlich, reagiert werden kann – selbstverständlich mit einer anderen Mechanik und anderen Organen! Aber die Entwicklung zum Leistungsstaat führt eben dazu, dass sich auch hier Bedürfnisse verändern, und das heisst, dass wir uns damit sehr grundsätzlich auseinandersetzen müssen. Die Erweiterung der Volksrechte ist deshalb nicht a priori bereits ein Gewinn. Das Wort von Herrn Fritschi, der hier gesagt hat, dass das Maximum nicht das Optimum sei, enthält einen echten Kern Wahrheit.

Insgesamt glauben wir, dass im Moment das, was von der Vorlage übrigbleibt, nicht behandlungswürdig ist. Höchstens noch ein Wort zur Differenz zum Ständerat: Wenn der Ständerat die Vorlage aufnimmt und als Vorlage wieder an unseren Rat zurückschickt, ist dann auch in Erwägung zu ziehen, dass ein recht klarer Nichteintretensentscheid in diesem Rat doch erhebliche, nicht zuletzt auch psychologische Risiken für einen erfolgreichen Abschluss in sich birgt. Man müsste sich deshalb sehr gut überlegen, ob man diesen Pfad weiterverfolgen sollte. Wir von der Kommission halten dafür, dass es die bessere Lösung wäre, hier einmal abzubrechen, «reculer pour mieux sauter», das Geschäft im Rahmen der Arbeiten der beiden Staatspolitischen Kommissionen – allenfalls über Kommissionsinitiativen – mit neuer Fokussierung erneut zu behandeln und die bisherigen Vorarbeiten dort entsprechend zu verwenden. Damit ist nichts verloren. Ich bitte Sie, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Sie müssen heute darüber beschliessen, wie Sie mit der Reform der Volksrechte weiter verfahren wollen. Die Verfassungskommission beantragt Ihnen einstimmig, auf die Vorlage nicht einzutreten. Die Verfassungskommission des Nationalrates nimmt damit eine andere Position ein als ihre ständerätliche Schwesterkommission, welche das bundesrätliche Reformpaket weitgehend unterstützt.

Der Bundesrat bedauert es, dass Ihre Verfassungskommission seine Vorschläge zur Reform der Volksrechte ablehnt und auch Kompromisse nicht ernsthaft erwogen hat. Der Bundesrat hat stets betont, dass er die direkte Demokratie als einen Grundwert unseres Landes ansieht, an dem nicht gerüttelt werden darf. Die Volksrechte sind das vielleicht prägendste Wesensmerkmal der Schweiz; sie stehen nicht zur Disposition. Das bedeutet aber nicht, dass sie tabu und jeder Entwicklung gegenüber verschlossen sind. Unsere direkte Demokratie wird nur dann lebendig bleiben, wenn sie an die heutigen Verhältnisse angepasst und weiterentwickelt wird. Ein Blick zurück auf die vergangenen 150 Jahre zeigt, dass sich die Volksrechte in einem langen historischen Prozess kontinuierlich entwickelt haben und stets den neuen Umständen und Zeiten angepasst worden sind. Sie leben und überleben, weil sie sich als entwicklungsfähig erwiesen haben. Dass heute im Bereich der Volksrechte vieles im argen liegt, dass das jetzige System gravierende Mängel aufweist und Reformen nottun, ist Ihnen allen bekannt und ist denn auch in der Verfassungskommission auf breiter Front anerkannt worden. Die parlamentarischen Diskussionen über ein Rückwirkungsverbot für Initiativen, die Einheit der Materie, die Beachtung des zwingenden Völkerrechtes, die Unterschriftenzahlen, die Lücken und Widersprüchlichkeiten beim Staatsvertragsreferendum und anderes mehr haben den Handlungsbedarf klar aufgezeigt.

Reformen sind nötig. Das Umfeld der politischen Entscheidungsprozesse ist heute ein ganz anderes als im letzten Jahrhundert. Vorab die internationale Vernetzung unseres

Staates hat zu einem immer grösseren Einfluss des internationalen Rechtes auf die nationale Gesetzgebung geführt. Es wird auch anerkannt, dass punktuelle Korrekturen am System die grundlegenden Defizite nicht beheben können. Zahlreiche Vorstösse im Parlament für solche «Einzelpunkt-lösungen», so etwa zur Einführung eines Verwaltungs- und Finanzreferendums oder zur Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen, blieben denn auch erfolglos. Einzig eine neue Gesamtsicht, die das ganze Spektrum der politischen Mitsprachemöglichkeiten und das gesamte institutionelle Gefüge mit einbezieht, und eine daraus abgeleitete Gesamtreform der Volksrechte können zu befriedigenden Lösungen führen.

Das Ziel der Volksrechtsreform, wie sie der Bundesrat präsentiert, lässt sich in einem Satz zusammenfassen: Die Qualität der Volksrechte soll verbessert werden, im innen- wie im aussenpolitischen Bereich. Die Volksrechte sollen so umgestaltet werden, dass sie dort zum Tragen kommen, wo Grundlegendes entschieden wird. Heute werden die Leute zu sehr vielen unwichtigen Fragen an die Urne gerufen, während sie bei zahlreichen wichtigen Entscheiden nicht mitbestimmen können. Aus diesem Grund sollen die Mitspracherechte der Bürgerinnen und Bürger erweitert werden. Umgekehrt braucht es aber auch eine gewisse Erschwerung, das heisst eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen, die garantiert, dass der Staat in seiner Handlungsfähigkeit nicht blockiert wird und anstehende Probleme sach- und zeitgerecht lösen kann. Mit anderen Worten: Ausbau und Einschränkung der Volksrechte bedingen sich gegenseitig. Hier konnte sich Ihre Kommission leider nicht auf einen gemeinsamen Nenner einigen. Während sich die einen mit dem Bundesrat für erweiterte Mitspracherechte bei gleichzeitiger Erhöhung der Unterschriftenzahlen aussprachen, kam für die Mehrheit eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen von vornherein nicht in Frage.

Wie soll es nun weitergehen? Der Bundesrat kann sich dem Antrag Ihrer Kommission, auf die Vorlage nicht einzutreten, nicht anschliessen. Ebenso wenig erachtet er es als sinnvoll, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen, da dort im Moment offenbar keine Basis für eine Kompromissfindung besteht. Auch eine Rückweisung an den Bundesrat selbst erscheint nicht sinnvoll, da es an klaren Vorgaben für eine Überarbeitung der Vorlage fehlt.

Der Bundesrat ist von seinem Konzept der Volksrechtsreform überzeugt, und er ist nicht bereit, es einfach aufzugeben. Er erachtet die Reform nach wie vor als wichtig und richtig. Die Anträge der ständerätlichen Verfassungskommission, die ihn in seinen Reformbemühungen unterstützt, bestätigen ihn darin. Zudem hat gerade auch die gestrige Diskussion im Ständerat zur Frage der Einführung des konstruktiven Referendums deutlich gemacht, dass der Ständerat gewillt ist, die Volksrechtsreform, gestützt auf die Vorlage des Bundesrates, anzugehen. Der Ständerat hat sich sehr deutlich gegen eine punktuelle Reform ausgesprochen und möchte die Volksrechtsreform aus einer Gesamtsicht heraus angehen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass ein tauglicher Kompromiss gefunden werden kann. Er ist sich dabei aber durchaus bewusst, dass die Erarbeitung eines tragfähigen Kompromisses die allseitige Bereitschaft voraussetzt, einzelne Reformvorschläge des Paketes zu überdenken. Dies gilt auch für die Frage der Unterschriftenzahlen, wo möglicherweise die praktischen Erfahrungen, die in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der vermehrten brieflichen Stimmabgabe gemacht worden sind, stärker einbezogen werden sollten. Entscheidend ist aus der Sicht des Bundesrates aber weiterhin, dass das Paket erstens eine ausreichende Reformsubstanz und zweitens seine Ausgewogenheit als Gesamtpaket bewahrt. Eine einseitige Veränderung, sei es im Sinne einer einseitigen Beschränkung oder einer einseitigen Erweiterung der Volksrechte, kommt für den Bundesrat nicht in Frage.

Das Anliegen Ihrer Verfassungskommission, die Frage der EU-Tauglichkeit der Volksrechte zu prüfen, kann dabei ebenfalls mitberücksichtigt werden; dies, obwohl die jetzt vorgeschlagene Reform der Volksrechte unabhängig von einem EU-Beitritt angezeigt ist. Der Bundesrat ist jedoch der Auffas-

sung, dass es verfehlt wäre, bereits jetzt im Bereich der Volksrechte Neuerungen zu beschliessen, die auf die Zugehörigkeit zur EU ausgerichtet wären.

Die andere in Ihrer Verfassungskommission geäusserte Idee, nämlich die Verbindung der einzelnen Reformpakete zu einer umfassenden institutionellen Gesamtreform, lehnt der Bundesrat entschieden ab. Zum einen hiesse dies, die Lösung der anstehenden Probleme auf unabsehbare Zeit aufzuschieben. Zum anderen hat das recht knappe Abstimmungsergebnis vom 18. April dieses Jahres über die neue Bundesverfassung klargemacht, dass wir mit dem Konzept der schrittweisen Erneuerung in überblickbaren Etappen richtig gefahren sind. Dieses Konzept muss auch und gerade bei den materiellen Reformpaketen beibehalten werden.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Reform der Volksrechte nicht aufgeschoben oder gar aufgegeben werden darf. Deshalb beantragt er Ihnen, auf die Vorlage einzutreten. Nach seiner Einschätzung sind zudem die Möglichkeiten, zu einem tragfähigen Kompromiss zu gelangen, noch nicht ausgelotet.

Der Bundesrat beantragt Eintreten auf die Vorlage, und ich möchte auf die Worte von Kommissionssprecher Samuel Schmid verweisen: Wir hoffen darauf, dass der heutige Entscheid ein Zeichen für den Neubeginn ist. Der Bundesrat hofft, dass der Ständerat dieses Zeichen aufnimmt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Nichteintreten)	134 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates (Eintreten)	15 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

*Schluss der Sitzung um 11.00 Uhr
La séance est levée à 11 h 00*