

99.436

**Parlamentarische Initiative
(Kommission-SR 96.091)
Beseitigung von Mängeln
der Volksrechte
Initiative parlementaire
(Commission-CE 96.091)
Suppression de carences
dans les droits populaires**

Wortlaut der Initiative vom 29. Juni 1999

Die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge in der gescheiterten Vorlage des Bundesrates vom 20. November 1996 für eine Reform der Volksrechte sollen wiederaufgenommen und damit gewisse Mängel in der heutigen Ausgestaltung und Handhabung der Volksrechte behoben werden. Das generelle Ziel ist weder eine Erleichterung noch eine Erschwerung der Ausübung der Volksrechte, sondern eine Behebung von Mängeln des bestehenden Instrumentariums. Es wird auch zu prüfen sein, ob diese Vorschläge in der Form einer Totalrevision, einer einzigen Partialrevision oder mehrerer Partialrevisionen der Bundesverfassung vorgelegt werden sollen.

Texte de l'initiative du 29 juin 1999

Parmi les propositions figurant dans le projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une réforme des droits populaires, celles qui sont susceptibles de rallier une majorité de voix favorables doivent être reprises dans un nouveau texte; l'objectif est la suppression de certaines carences dans le dispositif actuel des droits populaires. Le but final ainsi visé n'est pas de faciliter l'exercice des droits populaires ou de le compliquer, mais de supprimer les carences que présente le dispositif actuel. Il s'agira d'examiner la manière dont ces propositions devront être présentées: sous la forme d'une révision totale, d'une seule révision partielle ou de plusieurs révisions partielles de la Constitution fédérale.

Rhinow René (R, BL) unterbreitet im Namen der Verfassungskommission (VK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die VK-SR hat an ihrer Sitzung vom 29. Juni 1999 beschlossen, dem Rat eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zur Vorprüfung zu unterbreiten. Diese Initiative verlangt, dass nach dem Scheitern der Vorlage des Bundesrates vom 20. November 1996 über die Reform der Volksrechte eine Neubeurteilung vorgenommen wird und dass neue Lösungen zur Behebung der anerkannten Mängel in der heutigen Ausgestaltung und Handhabung der Volksrechte gesucht werden.

Begründung der Initiative

Der Nationalrat hat am 9. Juni 1999 mit 134 zu 15 Stimmen beschlossen, auf den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Reform der Volksrechte (96.091, Entwurf B) nicht einzutreten. Die VK-SR hatte bis zu diesem Zeitpunkt den grössten Teil dieser Vorlage bereits vorberaten. Die Mehrheit der Kommission war dabei weitgehend dem Entwurf des Bundesrates gefolgt. Sie bedauert daher den Entscheid des Nationalrates, betrachtet es aber angesichts des klaren Entscheides des anderen Rates nicht als sinnvoll, die Beratung der Reform der Volksrechte auf der Grundlage der Vorlage des Bundesrates weiterzuführen. Der damit verbundene Aufwand lohnt sich angesichts des voraussehbaren Resultates nicht. Die VK-SR beantragt daher ihrem Rat, auf diese Vorlage ebenfalls nicht einzutreten.

Die VK-SR sieht aber nach wie vor Handlungsbedarf. Einige Mängel des bestehenden Instrumentariums sind offensichtlich, und entsprechende Lösungsvorschläge haben in den

vorberatenden Kommissionen beider Räte klare Mehrheiten gefunden.

Ohne damit den Handlungsspielraum bei der Ausarbeitung einer neuen Vorlage bereits einschränken zu wollen, seien hier zur Illustration nur zwei Beispiele von Mängeln genannt:

– Im heutigen Recht besteht keine hinreichende Klarheit darüber, wie vorzugehen ist, wenn Volksinitiativen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz entgegenstehen. Diese Problematik gewinnt auch unabhängig von der Frage eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur EU zunehmend an Bedeutung. Die VK-SR hat im Rahmen der Vorberatung der bundesrätlichen Vorlage mit grossem Aufwand bereits einen Lösungsvorschlag ausgearbeitet.

– Volksbegehren, die auf Rechtssetzungsakte unterhalb der Verfassungsebene oder auf Einzelakte abzielen, können heute nur auf dem Umweg über Verfassungsinitiativen eingebracht werden. Die allgemeine Volksinitiative oder das Einzelaktreferendum würden zweckmässigere Verfahren schaffen.

Bei einer Behebung dieser und anderer Mängel muss beachtet werden, dass die vorgeschlagenen Änderungen insgesamt ein ausgewogenes Ganzes bilden. Das Ziel ist, sowohl die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten als auch die Handlungsfähigkeit des Staates zu wahren.

Die erwähnten Mängel können behoben werden, auch ohne dass zuerst die Realisierung der Staatsleitungsreform oder die Klärung des Verhältnisses der Schweiz zur EU abgewartet werden muss. Diese Entwicklungen werden unter Umständen Rückwirkungen auf die Volksrechte haben, was aber nichts am Handlungsbedarf ändert, der unabhängig von diesen Entwicklungen bereits heute besteht.

Erwägungen der Kommission

Gemäss Artikel 21ter GVG muss die Kommission im Rahmen der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative auch über das weitere Vorgehen, insbesondere den Zeitplan und den Aufwand für die weiteren Arbeiten, Bericht erstatten.

Die VK-SR geht davon aus, dass die Staatspolitische Kommission als für diesen Themenbereich zuständige Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt wird. Weil zu den Vorschlägen der Initiative bereits umfangreiche Vorarbeiten des Bundesrates und der beiden VK vorliegen, darf erwartet werden, dass die Staatspolitische Kommission Anfang des Jahres 2000 (d. h. in der neuen Legislaturperiode) ohne Verzug mit der Ausarbeitung einer Vorlage beginnen und die Arbeiten im Laufe dieses Jahres abschliessen kann. Gemäss Artikel 21quater Absatz 2 GVG kann die Kommission «das zuständige Departement zur Mitwirkung bei der Vorberatung beiziehen». Das bedeutet in der Praxis, dass von der Verwaltung zu noch offenen Fragen Rechts- und Sachauskünfte eingeholt werden können.

Rhinow René (R, BL) présente au nom de la Commission de la révision constitutionnelle (CRC) le rapport écrit suivant:

Réunie le 29 juin 1999, la CRC-CE a décidé de soumettre pour examen préliminaire au Conseil une initiative parlementaire conçue en termes généraux.

Suite au rejet du projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une réforme des droits populaires, ladite initiative vise à soumettre ces derniers à une réévaluation en vue de rechercher de nouvelles solutions permettant de remédier aux carences qui caractérisent le système actuel et ses modalités d'application.

Développement de l'initiative

Le 9 juin 1999, le Conseil national a décidé, par 134 voix contre 15, de ne pas entrer en matière sur le projet d'arrêté fédéral relatif à la réforme des droits populaires (96.091, projet B). La CRC-CE avait à ce jour examiné la majeure partie de ce projet, se ralliant pour l'essentiel au projet du Conseil fédéral. Tout en regrettant la décision du Conseil national, elle considère, au vu du caractère explicite de sa décision, qu'il ne vaut

pas la peine de poursuivre l'examen de la réforme des droits populaires sur la base du projet du Conseil fédéral: l'ampleur du travail serait disproportionnée par rapport au résultat probable. La CRC-CE propose donc au Conseil de ne pas entrer non plus en matière sur ce projet.

La CRC-CE estime néanmoins qu'il y a encore lieu d'agir: certaines lacunes dans le dispositif actuel sont en effet manifestes, à quoi s'ajoute le fait que certaines des solutions proposées ont été approuvées par la majorité de l'une et l'autre commissions chargées de l'examen préliminaire.

Sans vouloir empiéter sur la préparation d'un nouveau projet et réduire la marge de manoeuvre de la commission qui sera chargée de le mettre sur pied, citons dès à présent deux exemples de lacunes manifestes:

– Le droit actuel ne dit pas de manière assez explicite comment procéder lorsqu'une initiative populaire est contraire à un engagement international pris par la Suisse. Or, ce problème devient de plus en plus aigu, même indépendamment de la question d'une adhésion éventuelle de la Suisse à l'UE. Examinant le projet du Conseil fédéral, la CRC-CE, au prix d'un effort considérable, a déjà mis sur pied une proposition qui permettrait de le résoudre.

– Les initiatives populaires ayant pour objet des actes normatifs d'un degré inférieur à celui de la constitution ou des actes particuliers ne peuvent être présentées aujourd'hui que par la voie détournée de l'initiative constitutionnelle. L'introduction de l'initiative populaire générale ou du référendum portant sur un acte particulier fournirait des moyens d'action plus appropriés à l'objet visé.

Il y aura lieu de veiller dans ce contexte à l'équilibre du projet à venir: rappelons qu'il s'agit de préserver à la fois les droits populaires et la marge de manoeuvre de l'Etat.

Il n'est pas nécessaire pour combler les lacunes précitées d'attendre la mise en place de la réforme de la conduite de l'Etat, ni même une clarification des relations unissant la Suisse et l'UE. Il est vrai que les développements qui interviendront dans ces domaines auront peut-être, à certains égards, des répercussions sur les droits populaires; mais, quels qu'ils puissent être, ils ne changeront rien à la nécessité de remédier aux carences aujourd'hui constatées.

Considérations de la commission

Conformément à l'article 21ter LREC, la commission chargée du préavis sur une initiative parlementaire doit faire rapport non seulement sur la suite à donner à l'initiative, mais aussi sur la suite des travaux, notamment sur le calendrier et l'ampleur du travail nécessaire.

La CRC-CE suppose qu'il reviendra à la Commission des institutions politiques de préparer le projet, en raison des compétences qui sont les siennes. Compte tenu des nombreux travaux préparatoires déjà effectués par le Conseil fédéral et les deux CRC à ce sujet, la Commission des institutions politiques devrait pouvoir commencer à travailler dès le début de l'an 2000 (soit dès le début de la nouvelle législature) et achever ses travaux au cours de la même année. Aux termes de l'article 21quater alinéa 2 LREC, la commission «peut demander au département compétent de la seconder dans ses travaux»: cela signifie en pratique qu'elle peut demander à l'administration de lui fournir les informations techniques ou juridiques dont elle a encore besoin.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 7 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen:

Mehrheit

Der Initiative Folge geben

Minderheit

(Aeby)

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la commission

La commission propose, par 7 voix contre 1 et avec 2 abstentions:

Majorité

Donner suite à l'initiative

Minorité

(Aeby)

Ne pas donner suite à l'initiative

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

30 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

6 Stimmen

99.419

Parlamentarische Initiative (SPK-NR)

GVG. Anpassungen an die neue Bundesverfassung

Initiative parlementaire (CIP-CN)

LREC. Adaptations à la nouvelle Constitution fédérale

Bericht, Gesetz- und Beschlussentwürfe der SPK-NR vom 7. Mai 1999 (BBl 1999 4809)
Rapport, projets de loi et d'arrêté de la CIP-CN du 7 mai 1999 (FF 1999 4471)

Stellungnahme und Anträge des Bundesrates vom 7. Juni 1999 (BBl 1999 5979)
Avis et propositions du Conseil fédéral du 7 juin 1999 (FF 1999 5299)

Beschluss des Nationalrates vom 15. Juni 1999
Décision du Conseil national du 15 juin 1999

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Es geht bei diesem Geschäft darum, das Geschäftsverkehrsgesetz in gewissen Punkten an die neue Bundesverfassung anzupassen. Warum ist das überhaupt notwendig, wenn es ja bei der neuen Bundesverfassung im wesentlichen nur um eine Nachführung geht? Im Bereich des Parlamentsrechtes geht die neue Bundesverfassung über die blosser Nachführung hinaus. Das ist auf Initiative der SPK beider Räte geschehen. Die neue Bundesverfassung enthält zahlreiche Präzisierungen und Anpassungen an die heutigen Bedürfnisse.

Die beiden SPK haben die Totalrevision der Bundesverfassung zum Anlass genommen, auch eine Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes in Angriff zu nehmen. Es hat sich aber gezeigt, dass ein Vorgehen in zwei Etappen notwendig ist. Dies, indem wir die zwingend notwendigen gesetzlichen Anpassungen jetzt machen, damit sie gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung zur Verfügung stehen – das wäre also ab 1. Januar 2000 –, und dann in einem zweiten Schritt die Totalrevision vornehmen.

Eine gewisse Zahl der materiellen Änderungen, die durch die neue Bundesverfassung notwendig werden, muss sofort beim Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung vorhanden sein. Andere können auch später noch umgesetzt werden. Bei diesen nicht so dringenden Anpassungen handelt es sich um Gesetzgebungsaufträge, zum Beispiel um das Thema der Aufträge, welche die Bundesversammlung neu dem Bundesrat erteilen kann. Solche Gesetzesvorlagen kann man auch später im Rahmen der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes angehen.

Heute sprechen wir nur über das, was aus unserer Sicht zwingend notwendig jetzt getan werden muss. Es sind die folgenden Fragen, die bei der Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung geregelt sein müssen, ansonsten wir mit negativen Konsequenzen rechnen müssen:

Es ist zum ersten die Frage der Staatsvertrags-Abschlusskompetenzen. Wird in bezug auf die Abgrenzung der Staatsvertrags-Abschlusskompetenzen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat nichts unternommen und geändert, darf der Bundesrat ab Inkraftsetzen der neuen Bundesverfassung eine grosse Zahl von Bagatelverträgen nicht mehr selbst abschliessen, sondern er muss uns alle vorle-