



06.053

Einführung der allgemeinen Volksinitiative. Bundesgesetz

Introduction de l'initiative populaire générale. Loi fédérale

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.12.06 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.03.07 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 23.03.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.03.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Kommission
Nichteintreten auf die Vorlagen 1 und 2

Antrag Inderkum
Eintreten

Proposition de la commission
Ne pas entrer en matière sur les projets 1 et 2

Proposition Inderkum
Entrer en matière

Schmid-Sutter Carlo (C, AI), für die Kommission: Am 9. Februar 2003 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte angenommen. Die Verfassungsbestimmungen dieser Reform, die keiner Ausführungsgesetzgebung bedurften, wurden auf den 1. August 2003 in Kraft gesetzt. Die ausführungsbedürftigen Verfassungsbestimmungen sollten erst zusammen mit der Ausführungsgesetzgebung in Kraft gesetzt werden.

Mit Botschaft vom 31. Mai 2006 unterbreitet uns der Bundesrat drei Vorlagen:

1. einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, welcher Revisionen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, des Parlamentsgesetzes und des Bundesgerichtsgesetzes zum Inhalt hat;
2. einen Entwurf zu einem Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002, welcher die Bestimmungen über die allgemeine Volksinitiative, nämlich Artikel 139a, Artikel 139b Absatz 1, Artikel 140 Absatz 2 Literae abis und b, Artikel 156 Absatz 3 Literae b und c und Artikel 189 Absatz 1bis der Bundesverfassung, zusammen mit der Vorlage 1 in Kraft setzen soll;
3. einen Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend die Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, welches thematisch einen völlig anderen Bereich beschlägt: Es geht um die Feinabstimmung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer aufgrund bestimmter Erfahrungen in den Kantonen, auch mit Blick auf die Ermöglichung der elektronischen Stimmabgabe.

Bei der Behandlung dieses Geschäftes gelangte die Kommission des Erstrates, die SPK-NR, zur Auffassung, dass die Umsetzung von Artikel 139a der Bundesverfassung und der weiteren damit zusammenhängenden Bestimmungen nicht tunlich sei. Daher beantragte sie dem Nationalrat, auf die beiden erstgenannten Vorlagen nicht einzutreten. Ausserdem beschloss sie, eine Kommissionsinitiative einzureichen, wonach die im Entwurf



zu einem Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002 genannten Bestimmungen wieder aufgehoben werden sollen.

AB 2007 S 220 / BO 2007 E 220

Diese Initiative der SPK des Nationalrates ist Ihrer Staatspolitischen Kommission am 30. Oktober 2006 zur Beurteilung vorgelegt worden. Mit 7 zu 3 Stimmen hat Ihre Kommission der Initiative zugestimmt, nach welcher der Bundesversammlung der Entwurf einer Änderung der Bundesverfassung zu unterbreiten ist, mit welcher die Einführung der allgemeinen Volksinitiative rückgängig gemacht wird. Es ist die parlamentarische Initiative 06.458, "Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative".

Der Nationalrat ist am 19. Dezember 2006 den Anträgen seiner Kommission gefolgt und hat mit 136 zu 13 Stimmen beschlossen, auf die beiden erstgenannten Vorlagen nicht einzutreten. Die Vorlage 3 hat er nach einer kleinen Änderung mit 97 zu 37 Stimmen angenommen. Ihre Kommission hat diese Vorlage am 22. Januar 2007 behandelt. Nachdem sie, wie bereits erwähnt, am 30. Oktober 2006 der Initiative der nationalrätlichen SPK zugestimmt hatte, beschloss sie folgerichtig, dem Nationalrat zu folgen und Ihnen zu beantragen, auf die beiden erstgenannten Vorlagen nicht einzutreten, auf die Vorlage 3 hingegen schon und sie ohne Differenz zum Nationalrat zu beschliessen.

Die Gründe für diese Anträge sind folgende – ich äussere mich zu den Vorlagen 1 und 2; Vorlage 3 ist nicht Gegenstand meiner Äusserungen, zu dieser wird sich Frau Heberlein äussern -: Die Motivation zur Schaffung der allgemeinen Volksinitiative bestand seinerzeit darin, den Stimmberechtigten die Möglichkeit zu geben, mit einer Initiative nicht nur Verfassungsrevisionen zu verlangen, sondern auch Gesetzesrevisionen anzustossen. Die Einschränkung der Volksinitiative auf eine Verfassungsrevision war als Ursache für einige nicht verfassungswürdige Bestimmungen wie das Absinthverbot betrachtet worden, die die Bundesversammlung bei der allgemeinen Volksinitiative auf die zutreffende Gesetzesstufe verweisen können sollte.

In den Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 lesen wir: "Somit trägt das neue Volksrecht dazu bei, die Verfassunggebung auf die wirklich grundlegenden Fragen unseres Staates zu beschränken und den direktdemokratischen Einfluss auf die Gesetzgebung zu verbessern." Leider müssen wir heute feststellen, dass weder das eine noch das andere der mit diesem neuen Volksrecht avisierten Ziele erreicht werden kann. Die Erreichung des Ziels, die Verfassung von allen Bestandteilen freizuhalten, die materiell nicht Verfassungsrang haben, scheitert schon daran, dass Artikel 139 der Bundesverfassung weiterhin die Verfassungsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes kennt und dass daher nicht verhindert werden kann, dass die Breite der Trottoirs entlang der Kantonsstrassen durch eine Bestimmung in der Bundesverfassung millimetergenau festgelegt wird.

Die Zielsetzung, den direktdemokratischen Einfluss auf die Gesetzgebung zu verbessern, scheiterte vor allem an der Komplexität, an der damit verbundenen Unübersichtlichkeit und an der Dauer des neuen Verfahrens. Das vorgeschlagene Verfahren ist kompliziert, weil es, gestützt auf die Verfassungsrevision vom 9. Februar 2003, im Verfahren zur Erarbeitung des Umsetzungsbeschlusses auch noch die Möglichkeit eines Gegenentwurfes vorsehen musste. Auf Seite 5268 der Botschaft wird erwähnt, dass dies schwierige Verfahrensfragen aufwerfe und notwendigerweise komplexe Regelungen verursache.

Das vorgeschlagene Verfahren ist sodann auch deswegen kompliziert, weil es sicherzustellen hat, dass dann, wenn das Volk der allgemeinen Initiative zugestimmt hat, ein Umsetzungsbeschluss auf jeden Fall zustande kommen muss und nicht an der Uneinigkeit der Räte scheitern darf. Wieder auf Seite 5268 der Botschaft steht, dass dieser Verfassungsauftrag zu besonders komplexen Regelungen führe. Wer immer versucht hat, sich den Verfahrensablauf zwischen den Artikeln 74, 95ff. und 104ff. des Parlamentsgesetzes klarzumachen, begibt sich auf eine Odyssee, die mehr als nur abendfüllend ist: Bei mir war sie wochenfüllend, bis ich eine vorläufige Übersicht gewonnen hatte, die es mir erlaubt hätte, auch nur mit Aussicht auf ein "Rite" in ein Staatsrechtsexamen zu steigen. Das kann kein Verfahrensrecht sein, das im Bereich der Volksrechte tauglich ist.

Die Notwendigkeit, den Umsetzungsbeschluss im Verfahren nach Artikel 104e des Entwurfes vor dem Scheitern zu retten, führt zu einer Endlosschleife, indem das Geschäft immer wieder neu an die Hand genommen werden muss, bis es zur Abstimmung im obligatorischen oder fakultativen Referendum vorgelegt werden kann. Wir kommen da in eine Endlosschleife, die nur vom Parlament durchbrochen werden könnte. Was machen Sie, wenn es das nicht will?

Vorstellungen, diese Endlosschleife mit einem Bundesratsbeschluss mindestens im Sinne einer vorläufigen Massnahme zu beheben oder mit einer Rechtsverzögerungsbeschwerde beim Bundesgericht abubrechen, wie das in der Botschaft vorgelegt wird, sind – ich benütze das Wort nicht als Kommissionspräsident, sondern



als Einzelratsmitglied – absurd.

Dieses Beispiel ist nur eine der verschiedenen Schlaufen, die im Verfahren eingebaut sind. Diese verschiedenen Schlaufen verlängern das Verfahren übermässig. Frau Bundeskanzlerin Huber-Hotz hat dargelegt, dass das Verfahren bis zu zehn Jahre dauern kann. Für die Behandlung von Initiativen ist eine solche Behandlungsfrist schlicht keine Perspektive. Diese verschiedenen Schlaufen begründen die Initianten in zwei Fällen mit der Möglichkeit, gegen den Umsetzungsbeschluss beim Bundesgericht zu rekurrieren. Dies ist allerdings in Artikel 189 Absatz 1bis der Bundesverfassung bereits vorgesehen.

Das hindert nicht festzustellen, dass dies auf Vollzugsebene einen dramatischen Systembruch im Bereich der legislativen Gewalt bedeutet. Das Bundesgericht könnte auf Beschwerden hin entscheiden, ob die Bundesversammlung bei der Umsetzungen der allgemeinen Initiative deren Inhalt und Zweck richtig oder nicht richtig umgesetzt hat. Die Verwaltung kennzeichnet diesen dramatischen Vorgang euphemistisch mit der Wendung, das Bundesgericht werde dadurch neu in den Prozess der Verwirklichung des Initiativrechtes einbezogen. Sie lesen das auf Seite 5291 der Botschaft. Was tatsächlich passiert, ist etwas ganz anderes: Die Kernkompetenz der Bundesversammlung, die Vorbereitung der Verfassungsgebung zuhanden von Volk und Ständen sowie die Vorbereitung der Gesetzgebung zuhanden des Volkes, wird einer gerichtlichen Aufsicht unterstellt.

Wir sollten daran denken, dass eine solche Bestimmung an die Statik unseres Staatsaufbaus rührt. Bislang hatten wir drei einander gleichgestellte eidgenössische Behörden: die Bundesversammlung, den Bundesrat und das Bundesgericht. Das Bundesgericht steht nicht über dem Bundesrat und nicht über der Bundesversammlung. Wenn einer dieser drei Behörden ein verfassungsmässiger Vorrang gebühren sollte, dann mit Gewissheit der Bundesversammlung, welche den Bundesrat und das Bundesgericht wählt und nach dem Wortlaut von Artikel 148 Absatz 1 der Bundesverfassung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund ausübt.

Diese neue Verfassungsbestimmung, die ausgerechnet im Bereich der allgemeinen Initiative dem Kernbereich der Bundesversammlung, der Rechtsetzung, eine Ingerenz des Bundesgerichtes ermöglicht, wäre eine dramatische Veränderung der Kräfteverhältnisse zwischen den drei Verfassungsorganen des Bundes. Wir haben bei der Justizreform der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit widersagt. Widersagen wir auch diesem neuen Anlauf, die heikle Balance zwischen Justizstaat und Demokratie zu verändern!

Die Verwaltung anerkennt die Schwächen des Entwurfes, hält aber dagegen, dass das Eintreffen gewisser höchst komplexer Konstellationen unwahrscheinlich sei. Sie lesen das in der Botschaft, Seite 5268. Dem halte ich gegenüber – und die Kommission tut das auch -: Was passieren kann, passiert. Murphy's Law: "What can happen, happens."

Das weitere Argument, dass die allgemeine Volksinitiative ein Instrument sei, das in den Kantonen seit Jahren klaglos funktioniere, verkennt vollends, dass die Kompliziertheit der Regelung auf Bundesebene vor allem durch das System der

AB 2007 S 221 / BO 2007 E 221

zwei gleichberechtigten Kammern bedingt ist, welches die Kantone nicht kennen – in keinem einzigen Fall. Das Vernehmlassungsverfahren hat alle diese Vorbehalte, die hier dargelegt worden sind, deutlich gemacht. Die Vorlage ist zwar grossmehrheitlich auch von den Kantonen befürwortet worden. Nur ein einziger, sehr kleiner Kanton hat sich aufgerafft, des Kaisers neue Kleider auch als solche zu benennen. Diese grossmehrheitliche Zustimmung war indessen – wie die Botschaft auf Seite 5270 offen zugibt – "gepaart mit Dissens in der Begründung der Zustimmung, mit Resignation vor der Komplexität der Materie und mit Skepsis".

Inderkum Hansheiri (C, UR): Ich bin in der SPK, und ich habe mich dem Antrag auf Nichteintreten widersetzt, allerdings als einziger. Sie mögen sich die Frage stellen, warum ich keinen Minderheitsantrag gestellt habe. Es gibt zwei Gründe: Zum einen ist man immer gut beraten, wenn man als einziger gegen die Kommission – oder gegen die Mehrheit der Kommission – dasteht, die Sache nochmals zu überschlafen. Zum anderen: Ich war mir, unmittelbar mit der Situation konfrontiert, nicht genau im Klaren, was für einen Antrag ich zu stellen hätte. Die Diskussion, die wir jetzt dann führen werden, wird das vielleicht bestätigen.

Ich habe Ihnen den Antrag gestellt, auf die Vorlage einzutreten, und ich möchte diesen Antrag kurz wie folgt begründen: Ich bin dem Kommissionssprecher, Kollege Schmid, sehr dankbar, dass er die Ausgangslage vollständig dargelegt hat, und ich bin ihm insbesondere dankbar dafür, dass er auf den Beschluss der SPK des Nationalrates hingewiesen hat, im Rahmen einer parlamentarischen Initiative die Verfassungsbestimmungen über die allgemeine Volksinitiative wieder aufzuheben, und darauf – auch das hat Herr Kollege Schmid gesagt –, dass die SPK des Ständerates diesem Beschluss zugestimmt hat.

Zunächst: Wie ist es überhaupt zur allgemeinen Volksinitiative gekommen? Wir hatten Ende der Neunziger-



jahre eine Verfassungsrevision, die aus drei Teilen bestand: erstens die allgemeine Nachführung, zweitens die Justizreform und drittens die Revision der Volksrechte. Das dritte Paket ist in den Beratungen des Parlamentes gescheitert. Es gab unterschiedliche Auffassungen zwischen den beiden Räten. Es war dann unser ehemaliger Kollege René Rhinow, seines Zeichens Staatsrechtsprofessor, der im Rahmen einer parlamentarischen Initiative dieses Paket "Revision der Volksrechte" auf einem anderen Geleise dann wieder aufgelegt hat. Sie wissen, dass dieses Paket aus mehreren Elementen bestand, unter anderem auch aus einer Erweiterung des Staatsvertragsreferendums, das schon länger in die Bundesverfassung Eingang gefunden hat und bereits in Rechtskraft ist.

Zum Hauptargument: Es ist meines Erachtens unverantwortbar und staatspolitisch in höchstem Masse bedenklich, einer von Volk und Ständen klar angenommenen Verfassungsbestimmung, die immerhin ein Volksrecht betrifft, die Umsetzung zu verweigern. Herr Kollege Schmid, das Volk hat auch den Bestimmungen, die Sie zu Recht kritisiert haben mögen, zugestimmt, beispielsweise der Möglichkeit, dass man an das Bundesgericht gelangen kann.

Natürlich – das gebe ich gerne zu – erscheint die Vorlage kompliziert, und sie ist wohl auch mit gewissen Mängeln behaftet. Aber das rechtfertigt meines Erachtens noch nicht, sie einfach zu einer Totgeburt zu erklären und sie gleichsam stillschweigend zu bestatten, ohne dass man wenigstens eine angemessene Trauerfeier veranstaltet.

Wie, so frage ich Sie, will man die Tauglichkeit eines Instrumentariums beurteilen, wenn man ihm gar keine Chance gibt? Herr Schmid hat dargelegt, worin die allgemeine Volksinitiative besteht. Das Hauptelement besteht darin, dass 100 000 Stimmberechtigte in der Form der allgemeinen Anregung die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangen können. Es ist dann Sache des Parlamentes, das Anliegen auf die richtige Ebene zu bringen, entweder auf Verfassungsstufe oder auf Gesetzesstufe. Wenn die Möglichkeit besteht, auch ein Anliegen auf Gesetzesstufe einzubringen, so ist festzuhalten, dass damit dem alten Anliegen auf Einführung einer Gesetzesinitiative auf Bundesebene Rechnung getragen wurde. Nicht verfassungswürdige gesetzgeberische Anliegen können so direkt auf Gesetzesstufe und müssen nicht wie bisher über eine Verfassungsänderung verwirklicht werden.

Herr Schmid hat die Kritik, die dieser allgemeinen Volksinitiative entgegengehalten wird, erwähnt. Ich möchte darauf hinweisen, dass die Kritik vor allem dort ansetzt, wo es sich bei der allgemeinen Volksinitiative um eine Verfassungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung handelt. Man verweist auf die Folgen der Münchensteiner Initiative in den Siebzigerjahren, bei deren Umsetzung sich substantielle Differenzen zwischen dem Nationalrat und dem Ständerat ergeben hatten. Argumentiert wird also vor allem mit dem Zweikammersystem und mit der Möglichkeit, wegen Missachtung von Inhalt und Zweck einer allgemeinen Volksinitiative durch die Bundesversammlung beim Bundesgericht Beschwerde führen zu können.

Diese und weitere Argumente verkennen meines Erachtens, dass es, obwohl in Artikel 139 der Bundesverfassung von der "Form der allgemeinen Anregung" die Rede ist, nicht ausgeschlossen, sondern im Gegenteil zulässig ist, dass die allgemeine Volksinitiative sehr präzise, materiell gesehen in Gestalt eines ausformulierten Entwurfes, eingereicht werden kann, sodass ihre Wirkung derjenigen einer formulierten Gesetzesinitiative, wie sie in den Kantonen gebräuchlich ist, zumindest sehr nahe kommt.

Es ist daher nach meiner Überzeugung falsch und nicht gerechtfertigt, die allgemeine Volksinitiative ausschliesslich oder primär als Verfassungsinitiative zu sehen und zu werten. Nein, man sollte sie vor allem unter dem Gesichtspunkt Gesetzesinitiative beurteilen. Und in dieser Hinsicht ist immerhin zu erwähnen, dass eine Chance des neuen Volksrechtes darin besteht, dass gesetzeswesentliche Gehalte, bei gegebener Bundeskompetenz selbstverständlich, nur dem Volks- und nicht auch dem Ständemehr unterliegen. Ich meine überhaupt, dass die Kritik zu sehr Gewicht auf allfällige, eventuelle Konstellationen legt, die möglicherweise eintreten können. Trotzdem hat die Initiative ihre guten Seiten, insbesondere, soweit es um Begehren auf Gesetzesstufe geht. Das wird zu Unrecht einfach verschwiegen.

Daher stelle ich den Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Ich tue dies in der Absicht und in der Meinung, dass dann das Geschäft an die Kommission zurückgeht. Die Kommission hat dann meines Erachtens verschiedene Möglichkeiten. Es wäre der Kommission selbstverständlich unbenommen zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie die Verfassungsbestimmungen über die allgemeine Volksinitiative etwas vereinfacht werden könnten. Ich denke dabei vor allem an die Möglichkeit, das Bundesgericht anzurufen. Ich denke aber auch an eine gewisse Privilegierung der allgemeinen Volksinitiative durch eine massvolle Herabsetzung der Unterschriftenzahlen. Das Geschäft wäre dann bei uns im Ständerat. Ich meine, dass eine allfällige Modifizierung der allgemeinen Volksinitiative "salva rerum substantia", wenn ich das so sagen darf, durchaus im Rahmen einer parlamentarischen Initiative aufgelegt werden könnte.

Sie müssen einfach bedenken: Wenn Sie jetzt Nichteintreten beschliessen, ist die Vorlage vom Tisch – und ich



meine, das sollten wir so nicht tun dürfen.

Büttiker Rolf (RL, SO): Ich bin für Nichteintreten, und ich bleibe auch nach dem Votum von Herrn Inderkum beim Nichteintreten. Ich meine, wir sollten keine Leichenfledderei betreiben. Herr Inderkum hat gesagt, wir sollten der allgemeinen Volksinitiative eine Chance geben. Aber ich glaube, etwas, was keine Chance verdient, sollte auch zu keiner Chance kommen.

Die allgemeine Volksinitiative gehört zu den Mäusen, welche der Berg Volksrechtsreform geboren hat, nachdem diese im Jahre 1999 in den Räten gescheitert war. Wir wollten im Jahre 2001 nur einige Mängel der Volksrechte beseitigen, über die man sich bei der Beratung der Vorlage des Bundesrates – es war ja eine Bundesratsvorlage – zur

AB 2007 S 222 / BO 2007 E 222

Volksrechtsreform einig war. Dazu gehörte, dass mit Volksinitiativen keine Änderungen auf Gesetzesstufe, sondern nur Verfassungsänderungen vorgeschlagen werden konnten. Diesen Mangel wollten wir mit der allgemeinen Volksinitiative beheben, wie sie, wie bereits gesagt, der Bundesrat vorgeschlagen hatte. Allerdings war uns schon damals klar – das geht aus den Protokollen eindeutig hervor –, dass diese Form der Initiative nicht besonders attraktiv ist, weil sie der Bundesversammlung Spielraum bei der Umsetzung lässt. Das passt natürlich den Initianten, die ja in der Regel ein Anliegen gegen den Bundesrat und die Bundesversammlung durchsetzen wollen, meistens nicht. Es ist auch schwieriger, eine Initiative zu verkaufen, wenn man nicht schon aus dem Text ableiten kann, welches die Folgen der Zustimmung sein werden.

Schon unter dem früheren Recht war die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung viel weniger beliebt als diejenige in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes, wurde doch insgesamt nur etwa ein Dutzend Mal davon Gebrauch gemacht. Hingegen wurde 250-mal eine ausformulierte Initiative eingereicht. Ich habe mir die Zahlen von Herrn Hans-Urs Wili heute noch einmal bestätigen lassen. Da müssen wir natürlich die Verhältnisse bei der Bedeutung auch sehen: 250-mal eine ausformulierte Volksinitiative und in der ganzen Geschichte nur etwa ein Dutzend Mal, in denen man die allgemeine Anregung vorzog. Die Chancen – das kann man daraus herauslesen –, dass vermehrt Anliegen auf Gesetzesstufe zum Gegenstand von Initiativen gemacht werden und unsere schöne Verfassung, unsere schöne neue Verfassung, davor bewahrt wird, mit unwichtigen Detailbestimmungen verunstaltet zu werden, sind also gering. Man stellt fest, dass sie noch geringer sind, wenn man sieht, wie kompliziert – ohne ganz spezielle Konstellationen zu nehmen, Herr Inderkum – das Verfahren ist, das bei der Behandlung dieser neuen Form der Initiative notwendig ist.

Es ist schon für uns schwierig, die Abläufe bei den verschiedenen Varianten zu überblicken und die Regeln, die dabei massgebend sind, zu verstehen. Für Initianten, und erst recht für die Stimmberechtigten, ist dies ganz und gar unmöglich. Ein Volksrecht, dessen Handhabung so anspruchsvoll ist, ist nicht tauglich.

Das haben wir bei der Beratung der parlamentarischen Initiative unserer Verfassungskommission – das ist ja die Geschichte – zu wenig bedacht. Heute ist der Tag gekommen, an dem wir das selbstkritisch zugeben müssen. Wir haben sogar noch zur Komplizierung beigetragen, indem wir der ganzen Geschichte auch noch einen Gegenvorschlag der Bundesversammlung aufgefropft haben. Es ist heute also – auch einem Parlamentarier – nicht nur erlaubt, sondern sogar geboten, gescheitert zu sein. Die Absicht, den Mangel der Gesetzesinitiative zu beseitigen, war gut, die Verwirklichung mit der allgemeinen Volksinitiative schlecht. Es ist besser, den Fehler jetzt einzugestehen und auf unseren seinerzeitigen Beschluss zurückzukommen. Dabei fällt uns absolut kein Stein aus der Krone.

Die Probleme bei der Einführung dieser Form der Initiative hat niemand vorausgesehen – nicht einmal die Staatsrechtslehrer, die das Parlament sonst doch gerne kritisieren. Man müsste sagen: Der Ständerat als *Chambre de Réflexion* hätte es eigentlich voraussehen müssen. Die Aussage, dass die Staatsrechtslehrer es nicht vorausgesehen haben, konnte man übrigens an der Abschiedsvorlesung unseres ehemaligen Präsidenten René Rhinow deutlich vernehmen.

Das Volk wird sich kaum dagegen wehren, wenn wir ihm das neue Volksrecht wegnehmen, bevor es in Kraft getreten ist. Es hat dem Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte am 9. Februar 2003 zwar mit deutlichem Mehr zugestimmt, aber bei einer sehr niedrigen Stimmbeteiligung von 28,7 Prozent. Das Interesse an der Vorlage war gering, es gab weder Opposition noch Begeisterung. Lassen wir also die Maus, die wir im Labor der Volksrechte gezüchtet haben und die zu einem zwar harmlosen, aber untauglichen Regulierungsmonster geworden ist, eines sanften Todes sterben.

Es gibt einen Punkt, über den wir uns unterhalten müssen: Was dann? Ich persönlich meine, wir sollten zur alten Form der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung auf Teilrevision der Bundesverfassung zurückkommen.



Manchmal muss man halt auch im politischen Leben zugeben, dass ein altes Instrument besser war. Ich möchte zwar ausdrücklich sagen, dass auch die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung auf Teilrevision der Bundesverfassung ihre Mängel hatte; es ist hier nicht der Ort, diese zu erörtern. Man muss aber sagen, dass diese Volksinitiative – im Gegensatz zum vorliegenden Monstrum – wenigstens praktikabel war.

Aus all diesen Gründen möchte ich Ihnen beantragen, keine Verlängerung zu machen; der Match ist abzupfeifen. Nichteintreten ist im jetzigen Zeitpunkt die einzig richtige Lösung.

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Es geht mir nicht darum, die materiellen Erwägungen, die bereits insbesondere von Carlo Schmid zum Entscheid unserer Kommission sehr gut vorgebracht wurden, noch weiterzuführen. Die allgemeine Volksinitiative ist wahrscheinlich eine Zangengeburt, was wir heute nicht mehr unbedingt wahrhaben wollen. Wir haben es gehört, es war das Scheitern der Revision der Volksrechte bei der Verfassungsrevision, welche sie provoziert hat. Wir haben auch gesehen, dass jede Konstellation, wie die heute in der Diskussion erwähnten, im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Initiative, insbesondere auch der Umsetzung in Gesetzestext, möglich ist und das Ganze so kompliziert macht. Es war aber nicht die Komplexität der Vorlage, welche die Kommission zu diesem Entscheid geführt hatte, oder die Angst vor der Gesetzesberatung, sondern es war ganz klar die Überzeugung, dass diese allgemeine Volksinitiative nie zum Tragen kommen würde.

Ich möchte Sie aber bitten, Herr Präsident: Sollte der Rat Eintreten wider Erwarten beschliessen, so müsste er der Kommission auch den Auftrag geben, wie sie weiter vorgehen soll. Denn nach Auskunft des Ratssekretariates kam es noch nie vor, dass eine Kommission Nichteintreten beantragte, der Rat aber Eintreten beschloss und dann die materielle Beratung durchführte – auf die Gefahr hin, dass der Erstrat dann wieder Nichteintreten beschliessen würde. Ich möchte Sie dann bitten, dem Nationalrat den Auftrag zu geben, nochmals über seinen Nichteintretensentscheid zu diskutieren. Er hat ihn in der Kommission sehr knapp gefällt. Im Rat war es dann sehr deutlich. Aber eine derart komplexe Detailberatung durchzuführen auf das Risiko hin, dass der andere Rat wieder Nichteintreten beschliesst, wäre doch etwas fragwürdig. Wir übernehmen in der Kommission zwar sehr gerne Aufgaben, aber es wäre wohl wenig sinnvoll, hier eine Detailberatung durchzuführen, und dann scheitert nachher im Nationalrat wieder alles am Nichteintretensentscheid.

Präsident (Bieri Peter, Präsident): Ich werde in der Zwischenzeit im Handbuch der Bundesversammlung nachschauen, gestützt auf welchen Artikel ich Ihnen den Auftrag erteilen kann. (*Heiterkeit*)

Pfisterer Thomas (RL, AG): Wir müssen alles unternehmen, um das Volksrecht zu retten und nicht einfach nur das Zweikammersystem zu bewahren. Diesen Eindruck habe ich bisher. Wenn das Parlament am Werk bleiben will, dann müssen wir auf die Vorlage eintreten. Ich bitte Sie also, dem Antrag Inderkum zuzustimmen. Wir müssen eine klare Linie einschlagen, und dafür gibt es zwei Wege: entweder die Verfassungsbestimmung zu streichen, das heisst, einen Antrag an Volk und Stände zu stellen, oder den Versuch zu machen, ein besseres Gesetz zu wagen. Der Vergleich mit der Verwahrungsinitiative, der immer wieder gemacht wird, kann doch nicht überzeugen, weil dort der Richter andere Möglichkeiten hat als hier.

Ich sage das deutlich, auch an Herrn Büttiker gerichtet: Eine Verfassungsbestimmung enthält einen verbindlichen Auftrag, ob er uns passt oder nicht. Das ist der Respekt vor dem Volkswillen. Ich bin wirklich erstaunt, wie Gewisse hier damit

AB 2007 S 223 / BO 2007 E 223

umzugehen gedenken. Der heutige Zustand, dass die Bestimmung nicht in Kraft ist, ist an sich eine Anomalie. Normalerweise tritt eine Bestimmung in Kraft, wenn ihr Volk und Stände zugestimmt haben. Erst in letzter Zeit hat sich mehr und mehr die Unsitte breitgemacht, dass man sich da Spielräume erlaubt und immer wieder einen Aufschub vornimmt. Dass eine Bestimmung durch den Gesetzgeber noch ausgeführt werden muss, ist kein Grund, sie nicht in Kraft zu setzen. Wir haben in der Verfassung verschiedene Aufträge, bei denen der Gesetzgeber dann oder wiederum einmal tätig werden muss. Das heisst nicht, dass man die Bestimmung nicht in Kraft setzen kann.

Ich gebe zu: Bei den Volksrechten, im vorliegenden Fall, liegen die Dinge etwas komplizierter; das ist richtig. Aber an sich verlangt der Respekt vor dem Volksentscheid, dass eine Bestimmung in Kraft gesetzt wird, wenn sie angenommen wird – und fertig. Ein blosser Verzicht auf die Ausführungsgesetzgebung ist meines Erachtens nicht zu verantworten. Die Verfassung darf nicht zu einer Sammlung von Torsos von Volksrechten werden. Es darf vor allem nicht zu einem Präjudiz werden, dass in weiteren Fällen dann allenfalls auch andere Verfassungsbestimmungen einfach nicht ausgeführt werden – nochmals: ob uns das passt oder nicht.



Heute sprechen wir nur über ein Gesetz und Papier. Ob dieses Papier überhaupt irgendwann einmal gebraucht wird, ist völlig offen. Aber es ist unsere Aufgabe, als Parlament die Voraussetzungen zu schaffen. Die Stimmberechtigten werden dann einmal darüber entscheiden, ob sie von diesem Recht Gebrauch machen wollen oder nicht. Dieses Recht haben wir als Parlament nicht. Wir haben den Stimmberechtigten einen Dienst zu erweisen. Das ist unsere Aufgabe.

Bei der Verfassungsinitiative in Form der allgemeinen Anregung war es auch so – Herr Büttiker hat zu Recht darauf hingewiesen -: Nach meinen Informationen sind bis zum Jahr 1999 achtzehnmal Unterschriften gesammelt worden, und elfmal, oder zwölfmal sagen Sie, war die Unterschriftensammlung erfolgreich. Das ist so. Aber das dispensiert uns nicht davon, die Voraussetzungen zu schaffen. Also ist meines Erachtens noch einmal der Versuch zu machen zu vereinfachen. Man hat auf gewisse Möglichkeiten hingewiesen. Ich bin nicht überzeugt, dass der Spielraum des Gesetzgebers nicht grösser ist. Ich sehe auch, dass wir vor einer Alternative stehen: Entweder schränken wir das Volksrecht oder das Zweikammersystem ein. Diese Alternative muss ausdiskutiert werden: Dürfen wir das Volksrecht dem Parlamentssystem opfern? Das ist doch auch eine Frage, die wir noch diskutieren müssten.

Mindestens muss meines Erachtens das Parlament den Entwurf des Bundesrates im Detail beraten. Es geht nicht um eine Strafaufgabe. Es geht nicht um den Vorwurf, die Kommission habe sich gedrückt – beileibe nicht. Ich habe die Protokolle der Kommission gelesen. Aber erst wenn wir aufgrund einer Detailberatung mindestens in einer parlamentarischen Kommission wissen, dass der Entwurf nicht taugt, kann doch eine Streichung der Verfassungsbestimmung infrage kommen.

Das Parlament dient dem Volk – und nicht umgekehrt. Das sind wir auch dem Bundesrat und der Bundeskanzlei, dem Entwurf gegenüber schuldig – so scheint mir. Dass bereits eine Verfassungsbestimmung vorbereitet wird, um diese Klausel wieder aus der Bundesverfassung zu streichen, haben wir zur Kenntnis genommen. Aber erst recht ist es damit unsere Sache, diese Gesetzgebungsaufgabe vorher zu erfüllen oder jedenfalls den Versuch zu machen. Wie wollen wir dereinst dem Volk gegenüberreten, wenn es um eine Aufhebung dieser Bestimmung geht? Wie wollen wir an Veranstaltungen im "Rössli" oder im "Engel" auftreten, wenn wir nicht alles unternommen haben, das Volksrecht zu retten?

Ich bitte Sie, diese Frage für Ihre Beurteilung mitzunehmen.

Wicki Franz (C, LU): Als Nichtkommissionsmitglied habe ich der bisherigen Diskussion mit Interesse zugehört. Mit Thomas Pfisterer bin ich aber auch etwas erstaunt, wie man mit einer von Volk und Ständen klar angenommenen Verfassungsbestimmung umgeht. Man nimmt die Vorlage des Bundesrates in die Kommission, macht eine Eintretensdebatte, stimmt ab, und nachher sagt man: Nein, das ist nichts – ich möchte jetzt nicht die Worte wiederholen, die Herr Büttiker verwendet hat. Ich glaube, auf diesem kalten Weg sollten wir die Vorlage nicht erledigen, wir sind das den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gegenüber schuldig. Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat mit gutem Wissen und Gewissen die Vorlage unterbreitet hat und eigentlich meinte, er würde eine gute Vorlage unterbreiten. Aber ich gebe zu, dass sie kompliziert ist.

Ich bin der Meinung, die Kommission müsse sich mit dieser Vorlage noch auseinandersetzen. Was kann die Kommission machen? Die Kommission kann sich in ihrer Detailberatung mit der Frage auseinandersetzen, ob sie allenfalls selbst eine Verbesserung machen könne; die Kommission hat auch die Möglichkeit, die Vorlage dem Bundesrat zurückzuführen; oder im schlimmsten Fall kommt die Kommission nochmals mit detaillierter Begründung und sagt, dass das nicht gehe. So, wie dies die Kommission vorschlägt, kann ich nicht mit dem Volkswillen, mit einer Verfassungsbestimmung umgehen. Deshalb bin ich der Meinung, es gebe nichts anderes als Eintreten. Die Kommission muss sich über dieses ungeliebte Werk beugen. So auf dem kalten Weg können wir dies nicht erledigen. Das sieht nach Rechtsverweigerung des Parlamentes aus.

Schmid-Sutter Carlo (C, AI), für die Kommission: Die Äusserungen von Herrn Inderkum bewegen mich, zu einem Punkt noch eine föderalistische Überlegung vorzutragen. Herr Inderkum hat uns dargelegt, dass es die Möglichkeit gibt, eine sehr präzise gefasste allgemeine Volksinitiative einzureichen, welche einen Gesetzesvorschlag so eng fasst, dass er dem Parlament an sich gar keine Gestaltungsfreiheit bei der Umsetzung gewährt. Er hat damit zwei Vorteile dieser Initiative dargestellt, nämlich einerseits eben die Möglichkeit einer Gesetzesinitiative und andererseits die Umschiffung des Problems, das sich aus dem Zweikammersystem ergibt, indem eine ziemlich genaue Fassung einer Gesetzesvorlage dargestellt wird.

Hier entsteht dann allerdings die Situation, dass man sich diesen Vorteil durch einen anderen Nachteil erkaufen muss, durch einen föderalistischen Nachteil. Die Räte haben in der Sichtweise von Herrn Inderkum bei der Bearbeitung, bei der Beratung des Gesetzentwurfs eben offenbar keinen grossen Spielraum, also keine grosse Gestaltungsmöglichkeit mehr. Es ist im Prinzip nur das Volk, das dann Ja oder Nein sagen kann. Bis zum



heutigen Tag haben die Kantone auch bei der Gesetzgebung noch einen beschränkten Gestaltungs- und Mitgestaltungsspielraum. Klar ist auf Gesetzesstufe die Zustimmung der Stände nicht erforderlich. Aber im Vorbereitungsverfahren haben sie die Möglichkeit der Vernehmlassung, und vor allem hat dieser Rat anstelle der Kantone Gesetzgebungsarbeit zu leisten. Das wird ihm entzogen. Ich meine, das ist ein Gedanke, der in seiner Subtilität vielleicht im Moment nicht sehr durchschlagend ist, aber man sollte ihn einmal gründlich anschauen.

Zu Herrn Pfisterer: Selbstverständlich ist das ein Verfassungsauftrag. Aber hie und da kommt man bei der Auftragsanalyse zum Ergebnis, dass der Auftrag nicht erfüllbar ist. Das haben wir schon in der Unteroffiziersschule gelernt. Die Auftragsanalyse, meine ich, hätte man vielleicht seinerzeit bei der Abfassung der Verfassungsbestimmung machen können. Ich will gerne zugeben: Das haben wir Damaligen vermutlich gründlich verschlafen; aber wir haben diese Analyse nun im Rahmen der Beurteilung dessen, was uns als Umsetzungsbeschluss vorliegt, vorgenommen.

Im Gegensatz zu Ihnen, Herr Kollege Pfisterer, und im Gegensatz auch zu Ihnen, Herr Kollege Wicki, bin ich ganz bestimmt der Auffassung, dass es nichts bringt, wenn wir uns dem Ergebnis dieser Analyse verschliessen und versuchen, sozusagen in Respektierung des Volkswillens noch etwas von dieser Vorlage zu retten. Warum? Weil die Grundproblematik nicht in der Vorlage liegt, sondern in der Verfassungsbestimmung. Der Bundesrat selbst – ich darf das noch

AB 2007 S 224 / BO 2007 E 224

einmal erwähnen – schreibt in seiner Botschaft, dass das vorgeschlagene Verfahren deswegen kompliziert ist, weil es, gestützt auf die Verfassungsrevision im Verfahren zur Erarbeitung des Umsetzungsbeschlusses, auch noch die Möglichkeit eines Gegenentwurfes vorsehen muss und weil – was der Bundesrat ebenfalls erwähnt – ein Umsetzungsbeschluss auf jeden Fall zustande kommen muss. Wenn Sie das zum Nennwert nehmen, dass der Bundesrat genau in diesen beiden Bereichen ein komplizierendes Element sieht, dann können Sie ohne Verfassungsverletzung auf der Umsetzungsstufe diese beiden Mängel gar nicht heilen. Sie müssten also zurück auf die Ebene der Verfassung und von dorthier einen Neubeginn machen. Sie müssten schauen, dass Sie einen Artikel 139a so machen, dass er das ist, was Volksrechte sein sollen: einfach, transparent und für alle verständlich. Volksrechte brauchen Einfachheit. Sie brauchen nicht den akademischen Diskurs, sondern eine Einfachheit, die rasch zu eindeutigen Resultaten führt. Daran mangelt es, und daran wird es auch mangeln, wenn Sie die Kommission nun zwingen, zurückzugehen und einen Umsetzungsbeschluss zu machen.

Diese Arbeiten werden uns zu zwei Dingen führen: erstens zu einer Gesetzgebung, zu einem Entwurf, welcher bestätigen wird, was wir Ihnen jetzt hier sagen. Dann wird das Plenum die Gesetzgebung ablehnen, und man wird uns wieder den Vorwurf machen, dass wir einen Verfassungsauftrag nicht erfüllen. Das Zweite wird sein, dass wir uns mit dem anderen Rat noch auseinanderzusetzen haben; das ist bereits erwähnt worden. Ich möchte immerhin darauf hinweisen, dass der andere Rat in dieser Frage mit 136 zu 13 Stimmen Nichteintreten beschlossen hat.

Wicki Franz (C, LU): Ich danke dem Kommissionssprecher, Carlo Schmid, für seine Ausführungen. Diese bringen mich nochmals zur Überzeugung, dass es richtig ist, wenn das Ganze an die Kommission zurückgeht – also Eintreten und Rückweisung an die Kommission. Gerade diese Überlegungen führen uns doch dazu: Die Kommission muss uns eine Hilfeleistung bringen, uns Ratsmitgliedern, damit wir wissen, worüber wir abstimmen können und wie es in dieser Sache weitergehen soll, in die nicht nur die Räte involviert sind, sondern auch das Volk.

Es wird mit Recht gesagt, die Volksrechte müssten einfach sein. Deshalb finde ich es richtig, dass Sie in Ihrer Kommission allenfalls zur Lösung kommen und sagen: Es geht nicht mit einem Ausführungsgesetz, sondern allenfalls in dieser oder jener Richtung. Aber das muss uns unsere Staatspolitische Kommission sagen. Wir können nicht kurzerhand die ganze Sache mit Nichteintreten kalt erledigen.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Die "NZZ" hat in ihrer Sessionsvorschau geschrieben, mit der Volksrechtsreform und der Verwahrungs-Initiative stünden in beiden Räten zwei eher peinliche Altlasten gesetzgeberischer Fehlleistung zur Bereinigung an. Was die Volksrechtsreform anbelangt, so lässt sich kaum bestreiten, dass sich auf Gesetzesstufe die erhofften volksrechtsfreundlichen Erleichterungen nicht erzielen lassen. Bei der Umsetzung hat sich nämlich gezeigt, dass der Teufel im Detail steckt. In zwei Fällen geht es aber nicht um Details, sondern um Grundprobleme der allgemeinen Volksinitiative selbst, nämlich bei der Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht und dann auch beim Zwang, dass sich beide Räte des Parlamentes auf eine Vorlage einigen müssen, wenn das Volk einer allgemeinen Volksinitiative zugestimmt hat. Nur schon diese beiden Neuerungen bedingen ein kompliziertes Verfahren; es ist nämlich notwendig, dass für alle Eventualitäten



vorgesorgt werden muss, damit die allgemeine Volksinitiative umgesetzt werden kann.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten war es für den Bundesrat aber selbstverständlich, den Verfassungsauftrag zu erfüllen, der übrigens einer parlamentarischen Initiative entsprungen war. Bei dieser war nach vierzig Jahren des Rufs nach einer Verwesentlichung der Volksrechte die Versuchung wohl übermächtig geworden, endlich eine echte Volksrechtsreform an die Hand zu nehmen, selbst wenn dadurch an den Grundfesten der staatlichen Kompetenzordnung gerüttelt wird; Herr Schmid hat darauf hingewiesen. Dabei scheint man aber vergessen zu haben, dass die Volksrechte laufend und organisch mit kleinen Rechtsänderungen der Bundesverfassung und in der Praxis den Rechtsbedürfnissen angepasst worden sind. Es wurden nämlich in den letzten dreissig Jahren ungefähr elf solche Schritte unternommen. So hat zum Beispiel 1973 das Parlament die Behandlungsfristen für Volksinitiativen zu Verwirkungsfristen erklärt; nach der Einführung des Frauenstimmrechtes wurden die Unterschriftenquoten erhöht und 1978 die Sammelfristen für Volksinitiativen begrenzt. 1978 hat man ein beschwerdefähiges formelles Vorprüfungsverfahren eingeführt und 1978 wurde das fehlerhafte Abstimmungsverfahren für Volksinitiativen mit Gegenentwurf korrigiert. Solche Schritte wurden laufend vorgenommen, um den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung zu tragen. Diese Schritte waren meistens nicht spektakulär, und das ist auch gut so. Volksrechte sind nämlich dann gut organisiert, wenn man nicht von ihrer Detailorganisation sprechen muss, sondern über den Inhalt von Volksbegehren debattieren kann.

Die Volksrechtsorganisation gleicht einem schönen Weinglas. Bei einem wunderbaren Essen soll man den Tropfen Wein geniessen können. Der Gast soll nicht übers Glas reden, sondern über den Wein.

Bei den Etappen, die ich erwähnt habe, hat das Volk jeweils immer zugestimmt. Es hat sich aber in der Vergangenheit auch gezeigt, dass der Souverän oft auch recht wählerisch ist. Er hat lange nicht alle Erweiterungen der Volksrechte gutgeheissen. So hat er z. B. das Referendum über die Nationalstrassenbauten abgelehnt, aber auch zweimal ein Referendum über Atomkraftwerkbauten. 2003 hat der Souverän die Volksrechtsreform sehr deutlich angenommen, allerdings bei einer schwachen Stimmbeteiligung, wie Herr Büttiker dies erwähnt hat. Die Hälfte der damals angenommenen Bestimmungen sind bereits in Kraft und funktionieren sehr gut. Einzig bei der allgemeinen Volksinitiative bedurfte es noch deutlicher und detaillierter Ausführungsvorschriften, Herr Pfisterer, weil sie nicht direkt umsetzbar ist.

Wenn Ihnen der Bundesrat trotz dieser Umsetzungsschwierigkeiten eine Vorlage unterbreitet, tut er dies in der Überzeugung, dass von Volk und Ständen verabschiedete Verfassungsänderungen ernst genommen werden müssen. Es wäre nämlich gefährlich, wenn man jetzt, im 21. Jahrhundert, beginnen würde, bei der Umsetzung von Volksentscheiden vor Schwierigkeiten zu kapitulieren.

Besonders problematisch erscheinen würde mir dies bei der Verwahrungs-Initiative, die zwar nicht in meinen Zuständigkeitsbereich gehört und hier auch nicht zur Diskussion steht. Trotzdem möchte ich aus grundsätzlichen Überlegungen darauf hinweisen, dass aufgrund von Artikel 139 der Bundesverfassung, Herr Pfisterer hat ihn erwähnt, Volksinitiativen einen verfassungsmässigen Anspruch auf einen Entscheid durch das Volk haben, soweit nicht die Verfassung selber dafür Schranken setzt. Gerade im Bereich des Volksinitiativrechtes ist in der Bundesverfassung von 1999 neu statuiert worden, dass die einzige materielle Schranke das zwingende Völkerrecht ist. Gerade von diesem Grundsatz will man nun offenbar bei der Umsetzung der Verwahrungs-Initiative absehen, was ich als sehr bedenklich erachte. Es würde den eidgenössischen Räten kein gutes Zeugnis ausstellen, mit der Kapitulation vor der Ausführungsgesetzgebung zur Verwahrungs-Initiative die eigene Arbeit – die eben erst total überarbeitete Bundesverfassung – derart zu desavouieren.

Pikanterweise würden die eidgenössischen Räte mit dem Verzicht auf die Umsetzung dieser Initiative zugleich auch ein Anschauungsbeispiel dafür liefern, wie nötig bei einer Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative die vielen vom Bundesrat vorgeschlagenen Normen zum Schutz der Stimmberechtigten sind. Denn wie sollten die Stimmberechtigten bei einer allgemeinen Volksinitiative zu der gewissenhaften Sachwalterschaft der Behörden Vertrauen fassen, wenn dieselben Behörden nicht einmal eine von Volk und

AB 2007 S 225 / BO 2007 E 225

Ständen angenommene ausformulierte Volksinitiative ernst nehmen?

Nun aber zurück zur Volksrechtsreform: Der Nationalrat und Ihre vorberatende Kommission haben es mit jeweils erdrückendem Mehr abgelehnt, auf die Vorlage zur Ausführungsgesetzgebung für die allgemeine Volksinitiative überhaupt einzutreten. Der Bundesrat kann damit leben, sofern beide Räte dann aber auch B sagen, das heisst, die in diesem Punkt verunglückte Volksrechtsrevision von 2003 formell aufheben und diese Aufhebung dann auch von Volk und Ständen absegnen lassen. Wenn das Parlament dazu nicht bereit ist, scheint es mir notwendig zu sein, dass man sich über die Umsetzungsvorlage beugt und versucht, das Beste herauszuholen. Der Bundesrat erwartet also, dass die eidgenössischen Räte im Falle eines Nichteintretens auf die



Vorlagen 1 und 2 zur Volksrechtsreform durch eine parlamentarische Initiative oder aber durch einen entsprechenden Auftrag an den Bundesrat die unumsetzbare Verfassungsrevision bzw. Teile davon zügig aufheben und Volk und Ständen neue entsprechende Vorschläge vorlegen.

Präsident (Bieri Peter, Präsident): Wir stimmen über den Eintretensantrag Inderkum ab. Die Abstimmung gilt für die Vorlagen 1 und 2.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten 13 Stimmen

Dagegen 24 Stimmen

Präsident (Bieri Peter, Präsident): Nachdem beide Räte Nichteintreten beschlossen haben, sind die Vorlagen 1 und 2 hinfällig.

3. Bundesgesetz betreffend die Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte **3. Loi fédérale sur la révision de la législation sur les droits politiques**

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Diese Vorlage ist einiges weniger komplex als diejenigen, über die wir beraten haben. Sie ist auch völlig unabhängig vom Thema von vorher.

Die Kommission hat der Gesetzesänderung mit 10 zu 0 Stimmen zugestimmt. Die Stellungnahme des Bundesrates und die Bilanz über die Einführung und Ausdehnung der Pilotprojekte zur elektronischen Abstimmung in den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich fallen insgesamt positiv aus. Jeder Kanton hat, wie könnte es in unserem Land anders sein, ein unterschiedliches Verfahren gewählt. Damit konnten drei Verfahren evaluiert werden, was wiederum positiv ist. Festzustellen ist, dass die Verfahren in den Kantonen zu keinen Pannen geführt haben und dass die Risiken alle in Griff behalten werden konnten. Das pragmatische Vorgehen und der schrittweise Ausbau sind zwar sinnvoll. Sie stossen aber bei denjenigen Kantonen, die auf ein rascheres Tempo drängen, wie auch der Kanton Zürich beispielsweise, auf Widerstand. Insbesondere die Vorgabe, dass nicht mehr als 10 Prozent der Stimmberechtigten in den Vote électronique einbezogen werden dürfen, wird kritisiert.

Noch zu den Kosten: Bei einer flächendeckenden Einführung des Vote électronique in der Schweiz ist für eine Zehnjahresperiode bei einem für alle Kantone einheitlichen System insgesamt mit Kosten von 65,76 Millionen Franken zu rechnen, mit 92,16 Millionen Franken bei sechs Systemen und mit bis zu 400 Millionen Franken bei kantonalen Einzellösungen. Wir hoffen selbstverständlich, dass sich die Kantone zu einer einheitlichen Lösung durchringen können, die sich am besten bewährt.

Diesen Aufwendungen stehen für alle Systeme mutmassliche Einsparungen bei der brieflichen Stimmabgabe von rund 27,86 Millionen Franken gegenüber. Damit liegen die Nettokosten der gesamtschweizerischen Einführung des Vote électronique bei mindestens 37,9 Millionen und bei höchstens knapp 400 Millionen Franken. Die Kosten würden zum allergrössten Teil bei den Gemeinden und bei den Kantonen anfallen. Beim Bund entstünden bei einer Einführung des Vote électronique über die bereits geleisteten Initialkosten hinaus nur noch jährliche Koordinationskosten von ungefähr 350 000 Franken.

Ich möchte hier, Herr Präsident, nur kurz den Hauptpunkt der Vorlage 3 erwähnen. Bei der Detailberatung muss ich dann nicht mehr sprechen, weil die Fragen alle klar sind. Wir können uns damit etwas Zeit sparen. Die Vorlage 3 beinhaltet, in Artikel 8a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte den Vote électronique von der Pilotphase in eine weitere Phase überzuführen.

Gemäss Artikel 56 über die politischen Rechte der Auslandschweizer sollen die Stimmregister kantonal zentralisiert werden. Den Auslandschweizern ist es ein besonderes Anliegen, möglichst rasch elektronisch abstimmen zu können. Für sie ist es so einfacher, und es ergeben sich auch keine postalischen Pannen.

In der Detailberatung haben wir uns in allen Punkten dem Nationalrat angeschlossen und die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 10 zu 0 Stimmen genehmigt. Vom Bericht über die Pilotprojekte hat die Kommission einstimmig Kenntnis genommen.

Briner Peter (RL, SH): Wir haben es gehört: Die elektronische Stimmabgabe ist ein grosses und wichtiges, ein langjähriges Anliegen vor allem der Auslandschweizer. Die Bereinigung unseres Aussennetzes mit der Schliessung zahlreicher Konsulate, die auch immer wieder mit den neuen Informationstechnologien gerechtfertigt wird, erhöht die Bedeutung des E-Voting zusätzlich. Damit ist klar, dass der Mehrwert des Vote électronique für die Auslandschweizer sehr hoch ist.



Um hier weiterzukommen, müssen die spezifischen Stimmregister für Auslandschweizer kantonsweit harmonisiert werden. Hier stehen in erster Linie die Kantone in der Pflicht. In den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich kann man in ein paar Gemeinden probenhalber elektronisch abstimmen. Diese Testläufe scheinen erfolgreich zu sein.

Gerade vor ein paar Tagen hat Estland, das neue EU-Mitgliedland, sein Parlament per Internet gewählt. Jetzt lese ich in der "Mittelland-Zeitung" vom 11. März in einem Interview mit Herrn Hans-Urs Wili, Leiter der Sektion Politische Rechte bei der Bundeskanzlei und unbestrittenermassen Experte in diesen Fragen, dass es noch dreissig Jahre gehe, bis in der Schweiz die Voraussetzungen gegeben seien, um flächendeckend per Computer abzustimmen.

Diese lange Dauer halte ich für völlig unbefriedigend, unabhängig davon, dass wir heute ja nicht einmal wissen können, was im Jahr 2037 der Stand der Technik und die gesellschaftlichen Bedürfnisse sein werden. Wenn wir dreissig Jahre zurückblenden – 1977 sah die Welt noch ganz anders aus. Ich möchte Sie fragen, Frau Bundeskanzlerin, was Sie tun können, was wir tun können, um diese Frist zu verkürzen, denn dreissig Jahre warten wir nicht mehr.

Reimann Maximilian (V, AG): Ich möchte mich nur kurz zum Vote électronique äussern und festhalten, dass ich diesem neuen Verfahren gegenüber grundsätzlich positiv eingestellt bin. Ich hoffe auch, dass elektronisches Voting gelegentlich auch in unserem Rat Einzug halten wird. Denn auch wir hier drin sollten uns den Neuerungen der Zeit nicht widersetzen.

In der Kommission hatte ich dem Vote électronique gegenüber einen wichtigen Vorbehalt zum Ausdruck gebracht. Es darf nämlich niemals sein, dass aus Bequemlichkeit oder aus welchen Gründen auch immer ein Teil der Wählerschaft auf die persönliche Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes mehr oder weniger freiwillig verzichtet und es gewieften Informatikern oder sonstigen internettauglichen Platzhirschen überlassen wird, das Voting auszuüben. Es darf nicht zu einer staatspolitischen Subkultur kommen, in der mit persönlichem Abstimmungscode praktisch ein Marktplatz aufgezogen wird, eventuell gar gegen Entgelt.

Natürlich kann man heute schon versucht sein, an die Stimm- und Wahlzettel in Alters- oder anderen Heimen

AB 2007 S 226 / BO 2007 E 226

heranzukommen, mit oder ohne eigenhändige Unterschrift. Aber das wickelt sich immerhin noch im öffentlichen Rahmen ab. Da hat es immer noch Augen und Ohren, die bei zu grossem Eifer oder Missbrauch Alarm schlagen. Aber vor dem anonymen Internet, das in alle Stuben eindringen und Versprechungen verbreiten kann, da sei gewarnt.

Frau Bundeskanzlerin, nur wenn diese Zweifel wirklich ausgeräumt werden können, wenn nach wie vor – sagen wir – 99 Prozent der Stimmenden wirklich persönlich wählen und abstimmen und nicht einfach eine Delegation irgendwo über das Internet die Abstimmung vornehmen lassen, erst dann bin ich bereit, zu konkreten Vorlagen über die elektronische Abstimmung Ja zu sagen. Ich hoffe, von Ihnen zu hören, dass der Missbrauch des "electronic voting" so gut wie ausgeschlossen ist.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Der Bundesrat hat bereits mit einem Bericht im Jahre 2002 beantragt, dass die Machbarkeit eines Vote électronique zu prüfen sei. Die beiden Räte haben dem zugestimmt. Mit dem Bericht, der Ihnen heute vorliegt, berichten wir über die Pilotprojekte zum Vote électronique in drei Kantonen, nämlich in den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich. Die Pilotprojekte in diesen Kantonen haben gezeigt, dass der Vote électronique machbar ist. Ebenso hat sich aber gezeigt, dass ein saches Vorgehen gewählt werden muss, vor allem aus Sicherheitsgründen, weil bei diesen technischen Anlagen die Sicherheitsmassnahmen laufend den Risiken angepasst werden müssen. Damit tragen wir auch den Bedenken von Herrn Reimann Rechnung. Für den Verzicht auf die Weiterführung der erfolgreich angelaufenen Pilotversuche besteht also kein Anlass, aber es besteht auch kein Anlass zu einem überhasteten Ausbau. Der Bundesrat will es den Kantonen ermöglichen, den Vote électronique schrittweise einzuführen.

Herr Briner, wenn der Leiter der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei in einem Interview gesagt hat, dass es dreissig Jahre dauern würde, bis der Vote électronique flächendeckend in der ganzen Schweiz eingeführt ist, so dachte er nicht nur an die Einführung des elektronischen Abstimmens, sondern auch an die weiteren Etappen, die mit dem Vote électronique verbunden sind, nämlich das Wählen per Internet, aber auch das Sammeln von Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden per Internet, und dies flächendeckend in der ganzen Schweiz. Wahrscheinlich wird es sehr lange dauern, bis alle diese Etappen in den Kantonen eingeführt sind. Wir hoffen aber, dass das elektronische Abstimmen bereits früher eingeführt wird. Der Ball dafür liegt aber bei den Kantonen. Dies hat der Bundesrat im Bericht auch ausführlich dargelegt. Er hat auch eine Etablierung vorgeschlagen, damit bei den einzelnen Problemkreisen die auftauchenden Probleme à fond



studiert werden können.

Der Evaluationsbericht des Bundesrates zum Vote électronique ist auf die Vorlage 3 der Ihnen vorliegenden Botschaft abgestimmt. In einem ersten Schritt geht es parallel zur Weiterführung des Vote électronique um die kantonsweise Harmonisierung oder Zentralisierung der Stimmrechtsregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei eidgenössischen Vorlagen. Die Auslandschweizer werden am meisten von einem Vote électronique profitieren können. Hier liegt der grösste Gewinn, der herauszuholen ist. Ihre Zahl ist zwar relativ gering, aber der Aufwand nicht zu unterschätzen, weil die Stimmregister vereinheitlicht werden müssen. Hier liegt der Ball ebenfalls bei den Kantonen. Die rechtlichen Grundlagen dafür werden mit der Vorlage 3 geschaffen.

Durch den Vote électronique werden die politischen Rechte der Stimmbevölkerung für die Zukunft nachhaltig unterstützt. Es werden die Voraussetzungen geschaffen für den langfristigen Erhalt der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz in einer sich rasch modernisierenden Gesellschaft. Hätte sich die Eidgenossenschaft im 19. Jahrhundert nicht fit gemacht für die Urnenabstimmung, so wäre die halbdirekte Demokratie heute gar nicht mehr praktikabel. Die Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten und die Lebensgewohnheiten der Leute haben dann im 20. Jahrhundert dazu geführt, dass man sich vom Urnengang weitgehend gelöst und die briefliche Stimmabgabe ermöglicht hat, die ja heute von einem ganz grossen Teil der Stimmbevölkerung gewählt wird.

Im 21. Jahrhundert wird es nun darum gehen, zur Erhaltung der lebendigen halbdirekten Demokratie eben die neuen Kommunikationsmittel für die künftigen Generationen einzubeziehen. Aber auch hier müssen wir in einem ruhigen Führungsrhythmus fortfahren, auch, weil dies kostengünstiger ist. Die neuen Kommunikationsmittel können auch rechtzeitig geprüft werden und rechtzeitig in den verschiedenen Kantonen eingeführt werden. Es kann also heute nicht darum gehen, die erfolgreichen Versuche abubrechen. Wenn wir das abbrechen würden, müssten wir später mit viel grösserem Risiko und mit viel höheren Kosten das Versäumte nachholen.

Der Bundesrat beantragt Ihnen also, auf die Vorlage 3 einzutreten, mit der die Bedingungen für die Weiterführung der kantonalen Versuche festgelegt werden. Bei dieser Gelegenheit schlagen wir auch einige Detailrevisionen bei den politischen Rechten vor, deren Notwendigkeit sich vor allem aufgrund der letzten Nationalratswahlen gezeigt hat.

Ich bitte Sie deshalb, vom Bericht des Bundesrates in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen, auf die Vorlage 3 einzutreten und sie zu verabschieden.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Titre et préambule, ch. I, II

GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 33 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)