

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 18. September 2001

Mardi, 18 septembre 2001

08.00 h

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

Zweite Phase – Deuxième étape

Einreichungsdatum 29.06.99

Date de dépôt 29.06.99

Ständerat/Conseil des Etats 30.08.99 (Erste Phase – Première étape)

Bericht SPK-SR 02.04.01 (BBl 2001 4803)

Rapport CIP-CE 02.04.01 (FF 2001 4590)

Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBl)

Avis du Conseil fédéral 15.06.01 (FF)

Ständerat/Conseil des Etats 18.09.01 (Zweite Phase – Deuxième étape)

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Unser Rat hat am 30. August 1999 mit 30 zu 6 Stimmen der Kommissionsinitiative «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte» Folge gegeben. Die von der Verfassungskommission unseres Rates eingereichte Initiative verlangt, dass die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge in der gescheiterten Vorlage des Bundesrates vom 20. November 1996 für eine Reform der Volksrechte wieder aufgenommen werden, damit gewisse Mängel in der heutigen Ausgestaltung und Handhabung der Volksrechte behoben werden. Die Staatspolitische Kommission unseres Rates hat am 17. Januar 2000 die Subkommission Volksrechte eingesetzt, um die Umsetzung der vom Rat beschlossenen Initiative an die Hand zu nehmen.

Fast gleichzeitig wie unsere Staatspolitische Kommission hat auch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates eine Subkommission eingesetzt, welche sich mit der Reform der Volksrechte auseinander setzen soll. Ausgangspunkt war hier die Diskussion über die Volksinitiative «Konstruktives Referendum». Die Mehrheit der SPK-NR war der Ansicht, dass nicht einzelne Instrumente neu einzuführen seien, sondern dass eine umfassende Prüfung der Volksrechte vorgenommen werden solle.

Die Präsidenten und die Vizepräsidenten der Subkommissionen der beiden Staatspolitischen Kommissionen haben sich daraufhin geeinigt, gemeinsam zu tagen und die Überprüfung der direktdemokratischen Rechte gemeinsam an die Hand zu nehmen. Dies im Hinblick darauf, dass eine entsprechende Reformvorlage in beiden Räten mehrheitsfähig sein muss, was ja bei der Vorlage des Bundesrates vom November 1996 gerade das Problem war. Dabei wurde jedoch klar festgehalten, dass die Subkommission der Staatspolitischen Kommission unseres Rates insofern federführend sei, als es darum geht, eine Umsetzung der Kommissionsinitiative vorzunehmen.

Zum Vorgehen: Da es gemäss Auftrag darum ging, die mehrheitsfähigen Vorschläge aus dem ursprünglichen Projekt des Bundesrates aus dem Jahre 1996 herauszukristallisieren, haben sich die Subkommissionen in einem ersten

Schritt diese Vorschläge von der Verwaltung erläutern lassen. Sie sind dann die einzelnen Vorschläge durchgegangen und haben erste Vorentscheide gefällt, welche Reformen weiterverfolgt werden sollen und welche nicht. Aufgrund der Erfahrungen aus den Verfassungskommissionen haben die Subkommissionen mit dem Themenblock Unterschriftenzahlen und Sammelfristen begonnen. An dieser Frage ist das Projekt des Bundesrates ja bekanntlich gescheitert. Gerade deshalb wollte man zuerst in diesem Punkt Klarheit schaffen. Die Subkommissionen haben zu diesem Themenblock auch Vertreter und Vertreterinnen von Parteien und Gruppierungen angehört, welche Erfahrungen im Unterschriftensammeln haben. Sie liessen sich im Weiteren von der Bundeskanzlerin über das Projekt E-Government informieren, welches ja auch Auswirkungen auf die direkte Demokratie haben könnte.

Nach einer ersten Beratung der einzelnen Reformvorschläge – neben den Vorschlägen des Bundesrates und der Verfassungskommissionen wurden auch subkommissionsintern weitere Vorschläge eingebracht – kristallisierten sich mehrheitsfähige Themen heraus. Es wurde eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet.

Die von den gemeinsam tagenden Subkommissionen ausgearbeitete Vorlage wurde alsdann in der Staatspolitischen Kommission des Ständerates behandelt, wobei diese auch Kenntnis hatte von den divergierenden Anträgen der nationalrätlichen Mitglieder der Subkommission.

Zu den mehrheitsfähigen Vorschlägen: Nach intensiver Diskussion der Vorlage der Subkommissionen beantragt Ihnen die Staatspolitische Kommission insbesondere die folgenden drei wesentlichen Neuerungen:

1. Einführung der allgemeinen Volksinitiative: Mit diesem Instrument sollen 100 000 Stimmberechtigte eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung in der Form der allgemeinen Anregung verlangen können. Der Mangel, dass die Möglichkeit einer Initiative unterhalb der Verfassungsstufe fehlt, wird somit behoben, ohne dass das Instrument einer formellen Gesetzesinitiative eingeführt wird.

2. Das Staatsvertragsreferendum soll in dem Sinne ergänzt werden, dass alle Verträge, die wichtige, Recht setzende Normen enthalten oder zum Erlass von Bundesgesetzen verpflichten, dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Damit wird eine Parallelität zur innerstaatlichen Kompetenzordnung hergestellt – dies vor dem Hintergrund der zunehmenden Rechtsetzung auf internationaler Ebene.

3. Mit einer knappen Mehrheit – mit Stichentscheid des Kommissionspräsidenten – wurde beschlossen, die Sammelfristen für Volksinitiativen von 18 auf 12 Monate zu verkürzen. Damit soll der von vielen Akteuren als zu lang empfundene Entscheidungsprozess abgekürzt werden.

Neben diesen drei wichtigsten Neuerungen werden weitere Vorschläge unterbreitet, welche punktuelle Verbesserungen bringen. Auf sie wird in der Detailberatung einzugehen sein. Nicht aufgenommene Vorschläge: Die weiteren, auf dem Tisch liegenden Vorschläge wurden geprüft, und zwar sowohl die Vorschläge aus dem Reformpaket des Bundesrates wie auch jene aus den Reihen des Parlamentes. Bei der näheren Prüfung erwies sich jedoch, dass die Vorschläge mit zu vielen Nachteilen verbunden sind, als dass sie eine wirkliche Verbesserung bringen würden. So wurde zum Beispiel der in der ständerätlichen Verfassungskommission erarbeitete Vorschlag, welcher das Vorgehen regeln wollte, wenn eine angenommene Volksinitiative völkerrechtlichen Verpflichtungen widerspricht, nicht wieder aufgenommen. Die Subkommissionen teilten hier die Ansicht des Bundesrates, wonach die Regelung solcher Fälle besser der Praxis zu überlassen sei.

Ebenfalls keine Gnade fand der Vorschlag, wonach die Bundesversammlung die Möglichkeit haben sollte, in der Volksabstimmung einen Haupttext und eine Alternative zu unterbreiten. Das Parlament solle sich zu einem Konsens durchringen und die Führungsrolle übernehmen, wurde hier argumentiert. Einen Überblick über die weiteren diskutierten, aber nicht aufgenommenen Vorschläge finden Sie unter Ziffer 2.3.4 des Berichtes der Kommission.

Nun noch zur brisanten Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahl: Die Kommission ist nach intensiven Abklärungen zum Schluss gekommen, auf die Erhöhung der verlangten Unterschriftenzahlen für die Einreichung von Initiativen und Referenden zu verzichten. Eine detaillierte Analyse des statistischen Materials hat gezeigt, dass eine solche Erhöhung im Hinblick auf die Verringerung der Anzahl Urnengänge nichts bringt. Die Hälfte der Urnengänge ist nötig aufgrund von Vorlagen der Behörden und nicht aufgrund der Initiativ- oder Referendumstätigkeit des Volkes. Prozentmässig hat zudem die Referendumstätigkeit des Volkes, anders als häufig angenommen wird, nicht zugenommen. Das Verhältnis der zustande gekommenen Referenden zu den referendumspflichtigen Vorlagen ist stabil geblieben.

Wenn es also mehr Volksabstimmungen gibt, dann in erster Linie aufgrund zunehmender Gesetzgebungstätigkeit der Behörden.

Die Kommission beantragt deshalb, auf die sehr umstrittene Erhöhung der Unterschriftenzahlen, welche wieder eine ganze Vorlage zu Fall bringen könnte, zu verzichten. Dies umso mehr, als das hier vorliegende Projekt keine bedeutende Erweiterung des direktdemokratischen Instrumentariums bringt, also keine «Kompensationen» notwendig sind.

Zur Gesamtbeurteilung der Vorlagen: Es ging nicht darum, eine umfassende Neuregelung der Volksrechte vorzunehmen; insoweit handelt es sich denn auch nicht um einen grossen Wurf. Vielmehr sollen mit dieser Vorlage gezielt bestehende Mängel am geltenden System behoben werden. Gesucht waren in erster Linie mehrheitsfähige Vorschläge, welche echte Verbesserungen bringen. Das Projekt ist denn auch erheblich schlanker als das vom Bundesrat seinerzeit vorgeschlagene Reformpaket. Die Kommission ist der Ansicht, dass ein Ausbau der direktdemokratischen Rechte nicht nötig sei, in gewissen Bereichen jedoch – konkret: Initiativmöglichkeit auf Gesetzesebene, Ergänzungen des Staatsvertragsreferendums – einzelne Differenzierungen des Instrumentariums vorzunehmen seien, um den Volkswillen in die richtigen Bahnen zu lenken und klarer zum Ausdruck zu bringen. Es sollen nicht mehr Volksabstimmungen stattfinden, aber vielleicht zu einem anderen Zeitpunkt. So ist es durchaus möglich und mit der Ergänzung des Staatsvertragsreferendums beabsichtigt, dass gegen einen Staatsvertrag ein Referendum ergriffen wird, welches ohne die entsprechende Möglichkeit dann gegen die Ausführungsgesetzgebung ergriffen worden wäre. So kann die Diskussion zu einem frühen Zeitpunkt stattfinden, ohne dass bereits viel Energie in die Ausführungsgesetzgebung gesteckt wurde.

Die Auswirkungen der allgemeinen Volksinitiative könnten darin bestehen, dass die Stimmberechtigten statt über einen Verfassungstext, der eigentlich auf Gesetzesebene gehört, über den Grundsatz einer zu treffenden Gesetzgebung abstimmen. Damit kann letztlich auch eher einer konsequenten und stufengerechten Umsetzung unserer schweizerischen Rechtsordnung zum Durchbruch verholfen werden.

Schliesslich sei noch darauf hingewiesen, dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu den Kommissionsergebnissen seine Zustimmung zur Stossrichtung der Vorschläge signalisiert hat. Allerdings hat er im Einzelnen zahlreiche Änderungsanträge eingebracht, welche in der Kommission keine Aufnahme gefunden haben. In der nachfolgenden Detailberatung wird Gelegenheit geboten sein, näher auf die Anträge einzutreten.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 7 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Unser Kommissionssprecher hat eigentlich alles gesagt, was im Rahmen des Eintretens zu sagen war bzw. ist. Von wesentlicher Bedeutung erscheint mir gleichermassen die Genesis dieser Parlamentarischen Initiative.

Nach dem Scheitern des Reformpaketes «Reform der Volksrechte», der Vorlage 2 im Rahmen der Totalrevision der Bun-

desverfassung, galt bzw. gilt es, die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge der gescheiterten Vorlage des Bundesrates wieder aufzunehmen. Dies, so meine ich, sollte uns dazu führen, dass wir an den Unterschriftenzahlen nichts ändern, weder direkt noch indirekt. Diese Rahmenbedingungen haben aber auch dazu geführt – Kollege Dettling hat bereits darauf hingewiesen –, dass verschiedene Begehren, welche der Bundesrat in seiner Stellungnahme unterbreitet hatte, nicht aufgenommen wurden bzw. nicht aufgenommen werden konnten.

Zur Frage der Erhöhung oder Nichterhöhung der Unterschriftenzahlen werde ich mich dann in der Detailberatung noch äussern. Ich möchte mich im Rahmen des Eintretens lediglich, aber immerhin, noch zur Thematik Völkerrecht und Landesrecht äussern.

Es ist ja von der Feststellung auszugehen, dass im Zuge der Globalisierung und Internationalisierung die Bedeutung des Völkerrechtes immer grösser wird. Im modernen Verfassungsstaat erscheint daher die sachgerechte Einordnung des Völkerrechtes in das innerstaatliche Recht von zentraler Bedeutung. Dieses Thema hat ja sowohl unseren Rat wie auch den Nationalrat in den letzten Jahren immer wieder beschäftigt.

Der durchaus komplexe Bereich des Verhältnisses zwischen Völkerrecht einerseits und Landesrecht andererseits hat bekanntlich drei Teilaspekte: Erstens geht es um die Frage, ob das Völkerrecht als solches unmittelbar gelte oder ob es zunächst der Transformation in staatliches Recht bedürfe. Zweitens stellt sich die Frage, ob Völkerrecht anwendbar sei oder ob es lediglich in allgemeiner Form gelte, ob es sich – mit anderen Worten – lediglich an die staatlichen Behörden richte und dann im Einzelnen durch den Erlass von Gesetzen oder dergleichen konkretisiert werden müsse. Drittens ist zu prüfen, wie es sich mit der Ranghierarchie verhält: Geht Völkerrecht dem Landesrecht generell vor, oder gilt es da zu differenzieren?

Die ersten beiden Fragen lassen sich kurz und klar beantworten: Die schweizerische Rechtsauffassung entspricht dem so genannten Monismus, wonach Völkerrecht und Landesrecht Teile eines einheitlichen Rechtssystems sind. Das Völkerrecht gilt demzufolge unmittelbar, also qua Völkerrecht. Es bedarf keiner Transformation in nationales Recht. Erhärtet ist auch, dass Bestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen anzuwenden sind, wenn ihnen Self-executing-Charakter zukommt. Dies ist dann der Fall, wenn sie einen derartigen Konkretisierungsgrad aufweisen, dass sie in einem Anwendungsfall von einem Richter oder von einer Verwaltungsbehörde unmittelbar als Rechtsgrundlage für den zu fällenden Entscheid angewendet werden können. Daher schlägt Ihnen die Kommission eine Erweiterung des Staatsvertragsreferendums vor. Wir werden im Rahmen der Detailberatung hierauf zurückkommen.

Etwas differenzierter anzugehen und zu beantworten ist die dritte Frage, nämlich diejenige nach der Rangordnung. Es lässt sich nämlich nicht generell sagen, dass das Völkerrecht dem Landesrecht vorgehe, denn wie im Landesrecht gibt es auch im Völkerrecht Recht von unterschiedlicher Güte, Qualität und Bedeutung. Klare Abgrenzungen sind aber in folgende Richtungen hin möglich:

1. Völkerrecht geht dem kantonalen Recht sowie dem Verordnungsrecht des Bundes vor.
2. Zwingendes Völkerrecht geht allem staatlichen Recht vor.
3. Neben dem eigentlichen zwingenden Völkerrecht, also dem Jus cogens, gibt es weitere Prinzipien und Grundsätze, die gewissermassen als Bestandteil eines Ordre public der internationalen Gemeinschaft oder als völkerrechtliches Verfassungsrecht bezeichnet werden können.
4. Völkerrecht geht grundsätzlich auch den Bundesgesetzen vor. Eine Ausnahme besteht lediglich dann, wenn der Bundesgesetzgeber bewusst eine Regelung trifft, die im Widerspruch zu einem früher abgeschlossenen Staatsvertrag steht. Das ist die so genannte Schubert-Praxis.
5. Daraus ergibt sich, dass das gleiche Prinzip erst recht für die Verfassungsebene gilt. Einen klassischen Anwendungsfall hierzu bildet ja bekanntlich der Alpenschutz-Artikel.

Ganz allgemein kann für solche Fälle einer möglichen Abweichung zwischen Völkerrecht und Landesrecht, also für Fälle, in denen es keine klare Antworten gibt, festgestellt werden, dass sich mit einer völkerrechtskonformen Auslegung des Landesrechtes – Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung – eine harmonische Einordnung des Völkerrechtes in die staatliche Rechtsordnung herbeiführen lässt. Wie der Kommissionssprecher gesagt hat, ist das der Grund dafür, dass unsere Kommission hier der Meinung ist, man solle diese Fälle, in denen es eben noch Fragen gibt, der Praxis überlassen.

Briner Peter (R, SH): Ich werde das Anliegen der Kantonsinitiative vertreten, aber aufgrund des bisherigen Verlaufs der Eintretensdebatte werde ich mich für alle hiervon betroffenen Artikel zu Beginn der Detailberatung wieder melden.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Es geht in unserer heutigen Diskussion um eine Weiterentwicklung unserer Volksrechte. Es finden kein Umbau und kein Systemwechsel statt. Ich bin überzeugt, dass das der richtige Weg ist. Es geht um eine Verfeinerung unserer Volksrechte, wie es bereits Ihr Kommissionssprecher gesagt hat. In diesem Sinne ist die Reform zukunftsgerichtet. Es sind aber dennoch Mut und Bereitschaft zu Veränderungen gefordert. Diese Eigenschaften haben die vorberatenden Kommissionen mit ihrer Arbeit bewiesen, und es gilt nun, auf dieser Grundlage die Arbeiten weiterzuführen und den Mut und die Bereitschaft der Kommissionen für Änderungen auch aufzunehmen.

Die Rahmenbedingungen für unsere Volksrechte haben sich im Laufe der Zeit geändert: einerseits, wenn wir die verschiedenen Reformen in ihrer Gesamtheit betrachten, die Reformen des politischen Systems, und andererseits, wenn wir die Herausforderungen im internationalen Bereich betrachten; diese haben sehr stark zugenommen. Unsere Volksrechte müssen diesem Spannungsfeld Rechnung tragen, sie müssen den internationalen Verpflichtungen und Verflechtungen Rechnung tragen, sie müssen der nationalen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen Rechnung tragen, und sie müssen auch der immer stärker werdenden zeitlichen Dringlichkeit in gewissen Fragen begegnen können.

Die Volksrechte sind ein zentraler Identifikationsfaktor. Die verschiedenen Landesteile, die verschiedenen Sprachen, die verschiedenen politischen Strömungen können sich über unsere Volksrechte einbringen, und somit sind unsere Volksrechte für unsere gelebte Demokratie in unserem Land unverzichtbar.

Mit Volksrechten brauchen die politischen Prozesse mehr Zeit. Das wird auch immer wieder kritisiert. Aber dadurch werden politische Trotzreaktionen und überhastete «Schnellschüsse» vermieden, und es wird auch der Einbezug verschiedener Standpunkte und Interessen ermöglicht. Damit haben wir für unseren Staat, für unsere Gesellschaft und unsere Wirtschaft einen stabilen Rahmen. Ein System ist ja nicht per se richtig, nur weil es bereits existiert, es kann und muss auch immer wieder hinterfragt und allenfalls neuen Herausforderungen angepasst werden. Wir müssen also auch zu Reformen in unserem politischen System bereit sein.

Lassen Sie mich aber auch vor allem den vorberatenden Kommissionen und ihren Präsidenten an der Spitze danken. So danke ich dem Präsidenten der Subkommission Ihres Rates, Herrn Toni Dettling, dem Präsidenten der Subkommission des Nationalrates, Herrn Jean-Michel Cina, aber auch dem Präsidenten Ihrer Staatspolitischen Kommission, Herrn Maximilian Reimann, dass sie diese Volksrechtsreform wieder aufgenommen und so zügig ins Plenum getragen haben.

Ich möchte Ihnen bereits beim Eintreten noch ein paar Gedanken zu verschiedenen Fragen mitteilen: Grundsätzlich, und das hat Ihr Kommissionssprecher bereits klar gemacht, unterstützt der Bundesrat die Hauptpfeiler der Vorlage Ihrer Kommission, insbesondere die allgemeine Volksinitiative

und auch die Reform des Staatsvertragsreferendums. Beim Staatsvertragsreferendum möchte der Bundesrat allerdings nicht so weit gehen wie der Entwurf Ihrer Kommission, zu dem möchten wir die Möglichkeit schaffen, dass über Staatsvertrag und Umsetzungserlass in einem Paket abgestimmt werden kann.

Bei der generellen Verkürzung der Fristen für alle Formen der Initiative und bei der Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative kann der Bundesrat Ihrer Kommission nicht folgen. Wir schlagen ein differenzierteres System vor, in dem die allgemeine Volksinitiative als konstruktives Instrument attraktiver ausgestaltet wird. Der Bundesrat glaubt, dass eine solche Lösung auch politisch eine grössere Chance hat als die einseitige Erschwerung der Initiativrechte durch die Verkürzung der Sammelfristen und durch eine zu hoch angesetzte Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative.

Einen Beitrag zur Stärkung des Föderalismus würde die Einführung der Kantonsinitiative leisten, welche der Bundesrat unterstützt.

Der Bundesrat unterstützt die Bemühungen Ihrer Kommission für eine Reform der Volksrechte. In einzelnen Punkten werde ich Änderungen beantragen.

Im Namen des Bundesrates beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Wicki Franz (C, LU): Wir hatten noch eine andere Sitzung, deshalb meine Verspätung. Allem Anschein nach hat Frau Bundesrätin Metzler bereits gesprochen. Ich kann mir etwa vorstellen, was sie gesagt hat, sicher war das meiste richtig. *(Heiterkeit)*

In der heutigen Vorlage geht es um eines der Wesens- und Identitätsmerkmale unseres politischen Systems, es geht um die Volksrechte. Diese direktdemokratischen Institutionen verbinden die repräsentative Demokratie mit der direkten Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger. So bestimmen die Bürgerinnen und Bürger das politische Geschehen in der Schweiz zu einem massgeblichen Teil mit. Die Volksrechte prägen das politische Leben in der Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert. Ohne sie hätte die Geschichte unseres Landes wohl einen anderen Verlauf genommen. Für die Bürgerinnen und Bürger sind nicht nur die Möglichkeiten, am staatlichen Geschehen mitzuwirken, massgebend, sondern für sie ist auch wichtig, dass der Staat fähig ist, die Probleme sach- und auch zeitgerecht zu lösen. Wenn wir demnach an den Volksrechten etwas ändern und reformieren wollen, muss es das Ziel sein, die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie für die Zukunft zu sichern. Der Bundesrat hat daher in seiner Botschaft vom 20. November 1996 zum Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte zu Recht erklärt, die direkte Demokratie solle auch in Zukunft lebendig bleiben, die rein quantitative Nutzung der Volksrechte könne aber kein alleiniges Kriterium oder kein alleiniger Gradmesser sein; entscheidend seien auch qualitative Elemente. Er betonte damals, die Volksrechte sollten vor allem dort zum Tragen kommen, wo es um Wichtiges und um Grundsatzentscheide geht. Es geht also um eine Konzentration auf wesentliche Entscheide. Daher sucht der Bundesrat nach einem neuen Gleichgewicht zwischen einer Verfeinerung der Instrumente und einer Erhöhung der Hürden für deren Gebrauch. Mit der Erhöhung der Hürden wollte der Bundesrat sicherstellen, dass die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der politischen Institutionen gewahrt bleiben.

Die heutige Vorlage trägt diesen Grundgedanken und Zielsetzungen teilweise Rechnung: Das Staatsvertragsreferendum wird erweitert, und es wird neu das Instrument der allgemeinen Volksinitiative eingeführt. Wenn wir jetzt aber neue Instrumente einführen, müssen wir gleichzeitig dafür sorgen, dass das demokratische System nicht überfordert wird. Es ist eine Tatsache, dass die Zahl der Initiativen und Referenden in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Dies muss nun auch auf allen Ebenen verdaut werden. Der politische Prozess erträgt es schlecht, dass es ständig noch mehr Abstimmungen gibt. Auch darf der Aufwand, den eine

Volksinitiative für Verwaltung, Bundesrat und Parlament mit sich bringt, nicht vergessen werden. Der Bundesrat hat daher in seiner seinerzeitigen Volksrechte-Reform-Botschaft richtigerweise vorgeschlagen, die Unterschriftenzahlen zu erhöhen. Er betonte in der Botschaft vom November 1996, eine Erhöhung der Unterschriftenzahl dränge sich auf.

Die Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung belegen unmissverständlich, wie sich die Unterschriftenzahlen und die Gesamtzahl der Stimmberechtigten im Laufe der Jahre und Jahrzehnte auseinander entwickelt haben. Ich erinnere an die damalige Aussage von Bundespräsident Arnold Koller, der in der Kommission erklärt hat: Wenn für die Partialrevision im letzten Jahrhundert fast acht Prozent der Stimmberechtigten unterschreiben mussten und es heute nur noch 2 Prozent sind, dann müssen wir einmal den Mut haben, die Unterschriftenzahlen anzupassen.

Die Bürgerinnen und Bürger an die Urne zu rufen, ist nur dann gerechtfertigt, wenn eine repräsentative Anzahl Stimmberechtigter ein Anliegen unterstützt. Was der Bundesrat im November 1996 gesagt hat, trifft nach wie vor zu: «Auch kann nur ein angemessenes Verhältnis zwischen Unterschriftenzahl und Gesamtzahl der Stimmberechtigten die durch die Volksabstimmung verursachten Kosten rechtfertigen sowie den beachtlichen Aufwand, der für die Behörden damit verbunden ist. Um ein angemessenes Verhältnis wiederherzustellen, ist eine Anpassung der Unterschriftenzahl an die veränderten Gegebenheiten erforderlich.» (BBi 1997 I 449)

Neben der Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten sprechen auch andere Gründe für die Erhöhung der Zahl der erforderlichen Unterschriften: Die verbesserten Kommunikationsmittel machen es den Initianten und Initiantinnen erheblich leichter, an die Stimmberechtigten zu gelangen und Unterschriften zu sammeln. Das zeigt auch die Anzahl der zustande gekommenen Begehren. Zwischen 1978 und 1996 sind fast drei Mal mehr Initiativen zustande gekommen als zwischen 1892 und 1977.

Ich kenne die Kritik, die bereits bei der Verfassungsrevision gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen vorgebracht worden ist. Ich bin mir bewusst, dass die Erhöhung der Unterschriftenzahl bei den direktdemokratischen Instrumenten Referendum und Verfassungsinitiative in unserem Parlament zurzeit kaum mehrheitsfähig ist. Darum verzichte ich auf einen entsprechenden Antrag.

Mit der heutigen Vorlage führen wir aber ein neues Instrument ein: Die allgemeine Volksinitiative. Mit ihr können die Stimmberechtigten in Form einer allgemeinen Anregung eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung verlangen. Die allgemeine Volksinitiative öffnet also die Volksrechte. Es sind nicht mehr nur Änderungen auf Verfassungsebene, sondern auch auf Gesetzesebene möglich. Ich bin grundsätzlich nicht gegen dieses neue Instrument, kann ihm aber nur zustimmen, wenn die dafür erforderliche Unterschriftenzahl nicht zu tief angesetzt wird; denn bei der Einführung dieses neuen Instruments rechtfertigt es sich, die Unterschriftenzahl der angestiegenen Zahl der Stimmberechtigten anzupassen.

In diesem Sinne kann ich auf die Vorlage eintreten. Bei Artikel 139a unterstütze ich daher die Minderheit II, welche die Unterschriftenzahl auf 120 000 festlegt.

La présidente (Saudan Françoise, présidente): Je répète que l'intervention de Mme la conseillère fédérale était justifiée par l'importance des propositions du Conseil fédéral dans ce domaine. Mais nous sommes toujours dans le débat d'entrée en matière.

Forster-Vannini Erika (R, SG): Ich muss Ihnen gestehen, dass sich meine Begeisterung für diese Vorlage in engen Grenzen hält. Warum? Vor uns liegt ein Paket mit Änderungen im Bereich der Volksrechte. Dass wir nach dem unbefriedigenden Nein des Nationalrates zum letzten Versuch, die Volksrechte im Rahmen der Verfassungsreform gesamthaft zu überprüfen und zu revidieren, die Flinte nicht ins

Korn geworfen haben, begrüße ich ausdrücklich. Denn auch in diesem Bereich unserer Demokratie braucht es Anpassungen, wenn wir sowohl die unabdingbaren Mitwirkungsmöglichkeiten unseres Volkes in der Demokratie als auch die Funktionsfähigkeit unserer Institutionen, die Praktikabilität der politischen Willensbildung und die Entscheidungsfähigkeit unseres Staates schlechthin ernst nehmen wollen.

Das missglückte Reformpaket Volksrechte versuchte ein ausgewogenes Ganzes von Ausweitungen wie auch Verwesentlichungen bei den Volksrechten zu erzielen. Es zeigte sich aber, dass bei den einen nur die Erweiterungen, bei den anderen nur die Verwesentlichungen Anklang fanden. Eine Mehrheit für einen tzierenden Ausgleich fand sich nicht. Mit der nun vorliegenden, bescheideneren Reform wird dieser Pattsituation, so meine ich, elegant aus dem Weg gegangen. Man spricht nur noch von einer gezielten Behebung festgestellter Mängel am System der Volksrechte, von einer schlanken Reform. Man weckt damit den Anschein, es gehe gleichsam um technische, untergeordnete Belange. Dabei sind im Grunde genommen vom letzten Paket, so meine ich, vor allem die Ausbauelemente übernommen worden, während auf Verwesentlichungsschritte weitgehend verzichtet wurde.

Die Einführung der allgemeinen Volksinitiative stellt sicher insofern einen Fortschritt dar, weil wir auf diesem Weg faktisch sowohl eine Gesetzesinitiative wie auch ein nachträgliches Gesetzesreferendum einführen. Die Ausweitung des Staatsvertragsreferendums scheint angesichts der steigenden Bedeutung der Aussenpolitik in der Logik unserer Volksrechte zu liegen. Allerdings basiert es auf der zweifelhaften Überzeugung, die Volksrechte in der Aussenpolitik würden denselben politischen Mechanismen unterliegen wie in der Innenpolitik. Das könnte sich als folgenschwerer Irrtum erweisen, weil die bekannten Vorwirkungen der Volksrechte eine Lähmung oder zumindest eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit im aussenpolitischen Handeln des Kleinstaates Schweiz bewirken können und weil Volksabstimmungen in aussenpolitischen Angelegenheiten noch mehr, ja bedeutend mehr von Stimmungen und emotionalen Strömungen geprägt sein werden als Urnengänge in rein nationalen Angelegenheiten. Das haben wir doch in den letzten Jahren aufs Anschaulichste erlebt. Von einer Mängelbehebung lässt sich eigentlich nur bei den begrüssenswerten Vorschlägen sprechen, welche bei einer Abstimmung von Volk und Ständen und von beiden Räten Nullentscheide vermeiden sollen.

Der Antrag, bei der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung die Frist für die Sammlung der Unterschriften auf 12 Monate zu verkürzen – er wurde nur knapp angenommen –, stellt einen zaghaften, wiewohl wenig überlebensfähigen Versuch in die richtige Richtung dar. Wenn nicht alles täuscht, dürfte auch der Minderheitsantrag Wicki zur Erhöhung der Unterschriftenzahl bei der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung kaum beide Ratsdebatten überleben. Auf jeden Fall ist es nicht sehr überzeugend, das Unterschriftenquorum bei dieser Form der Initiative höher anzusetzen, aber nicht bei der rigideren Verfassungsinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Eigentlich müsste vor allem dort eine Erhöhung eingeführt werden.

Ich bin mit dieser Vorlage so nicht einverstanden. Die Vorlage stellt im Wesentlichen einen Ausbau der Volksrechte dar. Stehen wir dazu. Ich bedaure aber, dass die Bemühungen um eine Verwesentlichung im Dienste einer funktionsfähigen Demokratie im Sande verlaufen sind. Meine Begeisterung für diese Vorlage – Sie haben es gemerkt – hält sich in Grenzen. Sollten sich die Anträge, die über die Beschlüsse der Mehrheit unserer Kommission hinausgehen, im Parlament durchsetzen, könnte ich dieser Vorlage jedenfalls nicht mehr zustimmen.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich bin für Eintreten auf die Vorlage. Wir müssen Folgendes zugeben: Wenn wir sie mit der ursprünglich vorgesehenen Reform der Volksrechte verglei-

chen, ist es heute eine «Mini-Mini-Reform». Es ist nach dem Verhalten des Nationalrates vor allem auch in unserem Rat zu einer Art Durchhalteübung gekommen. Wir müssen auch zugeben – deshalb ist es besonders schwierig in diesem Bereich –, dass sich die Volksrechte von 1848, von 1874 bis heute eigentlich im Grossen und Ganzen bewährt haben, und zwar im Sinne der Problemlösung durch das Volk für das Volk.

Trotzdem ist es nun, im 21. Jahrhundert, an der Zeit, sich einige zentrale Fragen zu stellen – ich komme auf zwei:

1. Sind wir nicht langsam, aber sicher zu einer Volksherrschaft ohne Volk geworden, wenn wir die Stimm- und Wahlbeteiligungen anschauen?

2. Sind die direktdemokratischen Instrumente von gestern, also aus dem 19. Jahrhundert, zur Problemlösung von politischen Herausforderungen von morgen, der Zukunft, des 21. Jahrhunderts, noch tauglich? Ich glaube, das ist die zentrale Frage, die wir uns heute stellen müssen.

Wenn man sich diese Fragen stellt, muss man auch etwas Bilanz ziehen. Herr alt Bundesrat Koller hat damals in der Kommission eigentlich vier Punkte seitens des Bundesrates ins Zentrum gestellt:

1. die Einführung der allgemeinen Volksinitiative; diese haben wir in der Vorlage wieder aufgenommen;

2. die erweiterte Mitsprache des Volkes beim Abschluss von Staatsverträgen, auch das ist in der Vorlage enthalten.

Aber die zwei anderen Punkte – die Einführung des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums, mit dem das Volk über wichtige Parlamentsbeschlüsse, zum Beispiel Rüstungsbeschaffungen, Bewilligungen für Atomanlagen usw. abstimmen kann, und die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für die formulierte Verfassungsinitiative von 100 000 auf 150 000 und für das Referendum von 50 000 auf 100 000 – sind nicht aufgenommen worden. Das wird nicht stattfinden, da bin ich mit Frau Forster einig; das wird die Parlamentsdebatte nicht überstehen.

Wir können also sagen, dass von den vier Punkten 50 Prozent, die Hälfte, nun vorhanden sind. Es geht nun darum, wenigstens diese beiden zentralen Punkte zu retten.

Wie bereits gesagt: Wir haben uns im Hinblick auf die Problemlösungen der Zukunft Fragen zu stellen. Vier Dimensionen sind für mich bei den Volksrechten prioritär zu behandeln:

1. Die Mitwirkung des Volkes in der Aussenpolitik – Kollega Inderkum hat mit dem Völkerrecht darauf hingewiesen –, die Ausweitung der Mitsprache des Volkes beim Staatsvertragsreferendum.

2. Wir haben uns Fragen bezüglich der Mitwirkung der Kantone in Bundesangelegenheiten zu stellen – der moderne Föderalismus ist hier gefragt.

3. Wir müssen bei den Volksrechten Antworten auf die Frage der Betroffenheitsdemokratie finden.

4. Ist die Beschleunigung der direktdemokratischen Entscheidungsverfahren anzustreben?

Die nun vorliegende Minireform geht in die richtige Richtung, etwas wenig weit und etwas mutlos, eben wie bereits gesagt: die 50-Prozent-Marke zum ursprünglich Angestrebten. Aber ich halte es hier, auch aus Erfahrung in diesem Parlament, mit Schopenhauer: Wer immer nur dem Wünschbaren nachrennt, erreicht am Schluss selbst das nicht, was eigentlich machbar wäre.

Treten wir deshalb ein und machen das, was machbar ist. Das heisst erstens die Einführung der allgemeinen Volksinitiative – ich glaube, es wird Zeit dafür – und zweitens die erweiterte Mitsprache – etwas begrenzt, aber doch immerhin – des Volkes beim Staatsvertragsreferendum. Versuchen wir, wenigstens diese zwei Akzente zu setzen und über die Volksabstimmung hinaus zu retten.

Béguelin Michel (S, VD): Je vous propose également d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral qui nous est soumis. L'élément le plus important, à mon sens, est l'introduction de l'initiative populaire générale qui permettra au peuple d'intervenir non seulement au niveau de la constitution, mais aussi

pour modifier des lois. Ce complément à notre panoplie d'instruments de la démocratie directe était souhaité depuis très longtemps. Son principe n'a pas été contesté jusqu'à présent dans les travaux de la commission. Les divergences ne portent que sur les modalités du nombre de signatures et du délai pour les récolter.

En fait, le débat se cristallise sur ces deux points: d'un côté, il y a ce que j'appellerai les démocrates un peu restrictifs qui admettent tous les instruments prévus, mais qui voudraient imposer des contraintes plus fortes en matière de nombre de signatures et de raccourcissement des délais; et puis, il y a ce que j'appellerai des démocrates un peu plus généreux, c'est-à-dire ceux qui pensent qu'il n'y a aucune raison – aucune raison – de faire payer l'amélioration apportée par l'initiative législative par des exigences supplémentaires quant aux droits existants. En l'occurrence, en ce qui concerne l'initiative générale, je salue l'ouverture manifestée par le Conseil fédéral.

L'initiative générale des cantons est aussi une nouveauté. L'idée est encore minoritaire, semble-t-il, mais elle paraît progresser. La Conférence des gouvernements cantonaux la soutient comme il se doit. On verra tout à l'heure si la Chambre des cantons mérite son nom à l'égard de ce point précis.

J'aimerais rappeler ce très, très vieux proverbe helvète: «La démocratie directe ne s'use que si l'on ne s'en sert pas.» Par conséquent, tout doit être fait pour que la démocratie directe soit facilement accessible.

C'est pourquoi je vous propose en conclusion de soutenir en général l'arrêté fédéral qui nous est soumis, et d'appuyer en particulier les variantes en matière du nombre de signatures et de délai les plus généreuses.

Stähelin Philipp (C, TG): Der Titel des traktandierten Geschäftes lautet zwar «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte», und zweifellos geht es primär um die Revision der Volksrechte im engeren Sinne. Mit diesem Vorhaben bewegen wir uns aber im Bereich des 4. Titels der Bundesverfassung, und dieser lautet «Volk und Stände». Damit wird deutlich gemacht, dass es für die Entscheidungsfindung auf Verfassungs- und Gesetzesstufe der Mitwirkung sowohl des Volkes als auch der Stände bedarf. Die direkte Demokratie und der Föderalismus stehen in einem Spannungsverhältnis und einem Mechanismus des Zusammenwirkens zugleich. Es bedarf im demokratisch verfassten Bundesstaat der Berücksichtigung beider Elemente. Deshalb kann auch die nun vorgesehene Reform die Stellung und Mitwirkung der Kantone im Entscheidungs- und Rechtsetzungsprozess nicht ausser Acht lassen. In unserem System muss die Mitwirkung von Volk und Ständen in einem Gleichgewicht stehen.

Dabei ist auch festzustellen, dass sich die Kantone dem zentralen Bund gegenüber stetig schwächer fühlen. Ihre Eigenständigkeit scheint tendenziell bedroht, und sie sinken in weiten Gebieten zu abhängigen Verwaltungsbezirken ab. Umgekehrt kann dies dazu führen, dass es im Vollzugsbereich zu sehr unterschiedlichen Intensitätsgraden der Durchsetzung durch die einzelnen Kantone kommt. Eine unschöne und langfristig äusserst heikle Entwicklung könnte sich anbahnen, wenn sich die Kantone im gesamten Zusammenspiel der Entscheidungsprozesse wenig ernst genommen fühlen. Einer solchen Entwicklung will einerseits das Projekt des neuen Finanzausgleichs mit dem Überdenken der Aufgabenteilung begegnen, andererseits gehört aber auch die Verstärkung der kantonalen Mitwirkung auf Bundesebene mit einer Einführung der Kantonsinitiative dazu, meine ich. Das bisherige Instrument der Standesinitiative, das zwar durchaus beibehalten werden soll, genügt dem legitimen Bedürfnis der Kantone, sich in den Entscheidungsprozess einbringen zu können, in klarer Weise nicht.

Wir alle kennen das Schicksal unzähliger Standesinitiativen in den eidgenössischen Räten. Kaum eine führt tatsächlich zum angestrebten Ziel. Viele geben aber durchaus Anstoss zu weiteren parlamentarischen Überlegungen. Ein griffigeres Instrument ist indessen zurzeit nicht vorhanden.

Insbesondere könnten die Kantone zwar grundsätzlich bremsend wirken. Sie verfügen über das Recht des Referendums, machten davon allerdings bisher nicht Gebrauch, was im Übrigen auch etwas über das kantonale Verantwortungsbewusstsein aussagt.

Die Kantonsinitiative kann dem gegenüber innovativ wirken. Im Sinne einer Stärkung des kooperativen Föderalismus muss uns allen daran gelegen sein. Mit mutwilligem Einsatz und negativen Auswirkungen ist nicht zu rechnen, nachdem nach dem Antrag der Minderheit in acht Kantonen entweder Volk oder aber Parlamente aktiv werden müssen. Entscheidend scheint mir, dass wir damit eine positive Einbindung der Kantone in die Abläufe und Entscheidungsfindung des Bundes erreichen können.

Ich bin für Eintreten, meine aber, dass wir ein weiteres Element in dieses Reformpaket einbauen müssen. Die Kommissionsvorlage ist meines Erachtens mit der Kantonsinitiative anzureichern.

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Ich stelle mit Genugtuung fest, dass Eintreten im Rat unbestritten ist. Ich habe durchaus auch Verständnis für jene kritischen Stimmen, die Zurückhaltung signalisiert haben. Wir haben in diesem relativ schwierigen Bereich das getan, was nach unserem Dafürhalten politisch möglich ist. Die zwei Kernpunkte sind vor allem die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und die bessere Ausgestaltung des Staatsvertragsreferendums. Ich bin der Überzeugung, dass gerade diesen beiden Instrumenten zum Durchbruch zu verhelfen ist. Deshalb ist ein Paket geschnürt worden, das letzten Endes auch den Konsens der beiden Räte finden wird.

In diesem Sinne ersuche ich Sie um Eintreten auf die Vorlage. Auf die einzelnen Anträge werde ich in der Detailberatung wieder zurückkommen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung
Antrag der Kommission: BBI

Titre et préambule, ch. I introduction
Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Art. 138 Titel, Abs. 1
Antrag der Kommission: BBI
Antrag des Bundesrates: BBI

Neuer Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Entwurf SPK-SR
Minderheit III
(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)
Zustimmung zum Antrag des Bundesrates
(der Antrag der Minderheit II zu Abs. 1 ist zurückgezogen)

Art. 138 titre, al. 1
Proposition de la commission: FF
Proposition du Conseil fédéral: FF

Nouvelle proposition de la commission
Majorité
Adhérer au projet CIP-CE
Minorité III
(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)
Adhérer à la proposition du Conseil fédéral
(la proposition de la minorité II à l'al. 1er est retirée)

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Bei Artikel 138 Absatz 1 gibt es zwei Probleme, nämlich die Sammelfristen für Initiativen und die Neueinführung der Kantonsinitiative.

Zunächst zu den Sammelfristen: Die bisher im Bundesgesetz über die politischen Rechte festgeschriebenen Sammelfristen sollen neu auf Verfassungsebene verankert werden. Sie stellen wie die Anzahl der verlangten Unterschriften eine wichtige Rahmenbedingung in der Anwendung der Volksrechte dar. Diese Neuregelung war in der Kommission unbestritten. Umstritten war dagegen die Dauer der Sammelfristen bei Initiativen. Eine knappe Mehrheit – mit dem Stichentscheid des Präsidenten – spricht sich für eine Verkürzung der Sammelfristen bei allen Formen der Volksinitiative von bisher 18 auf neu 12 Monate aus. Ziel dieser Verkürzung ist eine Beschleunigung des politischen Entscheidungsprozesses, welcher auch im Interesse der Initianten liegen kann. Die Minderheit I (Inderkum) will die geltende Frist von 18 Monaten beibehalten, da eine Verkürzung insbesondere Ad-hoc-Gruppierungen vor grosse Probleme stellen könnte; im Übrigen bringe die Verkürzung der Sammelfristen wenig und könne als blosses Herumschrauben an den Volksrechten zu einer Gefährdung der Vorlage führen.

Ich ersuche Sie daher, der Mehrheit zuzustimmen und die Sammelfristen für Initiativen von 18 Monaten auf 12 Monate zu verkürzen. Persönlich werde ich allerdings die Minderheit I unterstützen.

Ich schlage vor, dass wir jetzt zunächst das Problem der Sammelfristen behandeln und nachher die Frage der Kantonsinitiative angehen.

Abs. 1 (Sammelfristen) – Al. 1 (Délais de récolte)

Inderkum Hansheiri (C, UR): Die Minderheit I, Kollege Dettling hat es gesagt, unterscheidet sich von der knapp zustande gekommenen Mehrheit einzig, aber immerhin dadurch, dass die Sammelfrist bei 18 Monaten belassen werden sollte. Ich war als seinerzeitiges Mitglied der Verfassungskommission des Ständerates ein klarer Befürworter einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen sowohl für die Initiative als auch für das Referendum. Wenn ich heute die Auffassung teile, an den Voraussetzungen weder direkt, durch eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen, noch indirekt, durch eine Verkürzung der Sammelfristen, etwas zu ändern, so beruht diese Haltung auf den folgenden zwei Gründen:

1. Die seinerzeitige Vorlage 2 im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung ist nicht zuletzt an einer eigentlichen Pattsituation gerade in dieser Frage gescheitert. Es ist also – das ist einigermassen gesichert – davon auszugehen, dass eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen nicht mehrheitsfähig sein würde, und diese Feststellung gilt demzufolge auch für eine Verkürzung der Sammelfristen.

2. Die Hearings, welche in der Subkommission mit Exponenten der verschiedenen, ja verschiedensten politischen Lager geführt wurden, haben sehr deutlich gezeigt, dass es heute aus verschiedenen Gründen, insbesondere aber wegen der Möglichkeit und der tatsächlichen Ausübung des Rechtes der brieflichen Stimmabgabe, trotz Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten nicht einfacher, sondern im Gegenteil schwieriger geworden ist, die erforderlichen Unterschriften fristgerecht zu sammeln. Dies gilt vor allem für Ad-hoc-Komitees, die im Unterschied zu bestehenden Interessenorganisationen zunächst eine entsprechende Infrastruktur aufbauen haben. Dieser Sammelprozess ist sehr personal- und zeitintensiv und auch finanziell aufwendig. Daher meine ich, dass es aus diesem Grunde auch nicht ehrlich ist, das mit einer Erhöhung der Unterschriftenzahl anvisierte Ziel gleichermassen durch die Hintertür, nämlich durch eine doch recht substanzielle Verkürzung der Sammelfristen, erreichen zu wollen.

Daher bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Reimann Maximilian (V, AG): Bei dieser staatspolitischen Materie sind ja wir alle Fachleute, Experten und Kommissionsmitglieder zugleich gewesen, und deshalb gingen die Meinungen ja logischerweise auch auseinander – Sie ersehen es aus der Fahne. Es gab meist unterschiedliche Formationen quer durch die Parteien und die Landesgegenden hindurch. Ich als Präsident der Kommission hatte zweimal sogar den Stichentscheid zu geben. Ich möchte Ihnen doch kurz sagen, warum ich mich wie entschieden hatte.

Hier zunächst zur Frage der Sammelfristen: Der Bundesrat hatte sich ursprünglich für eine deutlich höhere Latte für das Zustandekommen von Initiative und Referendum ausgesprochen; er wollte – wir haben es gehört – die Zahl der Unterschriften erhöhen. Damit kam er beim Parlament anlässlich der Totalrevision aber nicht durch; auch ich war stets gegen eine Erhöhung dieser Quoren gewesen. Gestern haben wir bei der Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons Neuenburg ja sogar gehört, dass man dort das Quorum um immerhin einen vollen Viertel gesenkt hat. Als kleines Entgegenkommen an die vom Bundesrat seinerzeit vorgebrachten Argumente, insbesondere zur Verwesentlichung der Demokratie, sprach ich mich hier beim Stichentscheid für eine Senkung der Sammelfrist von 18 Monaten auf 12 Monate aus. Wir gewinnen damit Zeit: Ein halbes Jahr ist auf der politischen Zeitachse nicht nichts. Oft wären Initiativkomitees bei früheren Initiativen schon froh gewesen, die Volksabstimmung wäre ein halbes Jahr früher gekommen. Dieses halbe Jahr gewinnen wir nun am Anfang der Zeitskala. Ich bin überzeugt, dass dieses halbe Jahr einem solide gemanagten Initiativkomitee kaum zum Verhängnis wird; man richtet sich eben von Anfang an anders, auf die kürzere Sammelfrist, ein und beginnt, falls erforderlich, eben auch entsprechend früher mit dem Endspurt. Kein seriöses Volksbegehren wird meines Erachtens wegen dieser kürzeren Sammelfrist scheitern. Gewinnen aber tut die direkte Demokratie, denn man kommt schon ein halbes Jahr früher im positiven oder negativen Sinn zum Endergebnis.

Deshalb, so glaube ich, ist es kein Abbau von Demokratie, wenn wir die Sammelfrist verkürzen, sondern eine Verwesentlichung und damit ein Gewinn für die Demokratie.

Cornu Jean-Claude (R, FR): Même si ça ne se voit pas dans le dépliant, je fais partie de ceux qui dans la commission soutiennent la proposition de minorité I, à savoir le maintien du délai à 18 mois. Je n'insisterai pas sur les raisons, puisque M. Inderkum les a parfaitement exposées. Je dirai seulement que, M. Béguelin aussi l'a rappelé, on vante tellement les mérites de la démocratie directe que je trouve qu'il est contradictoire de vouloir, maintenant et par rapport à cet aspect-là, en restreindre l'exercice. Compenser la non-augmentation des signatures par la réduction du délai ne me semble pas être de bonne politique par rapport au mythe, à l'autre mythe qu'est la démocratie directe chez nous; ça me semble être plutôt de la petite politique.

Je crois que, sur le terrain, l'expérience a démontré qu'à part certains grands partis ou certaines grandes machines à récolter les signatures, tous les autres qui veulent se prêter à l'exercice de cette démocratie directe ont bien eu besoin, au cours de ces dernières années, d'un délai suffisamment long pour arriver au terme de leur récolte de signatures.

Sous cet angle-là, je vous propose de suivre la minorité I et d'approuver ce délai de 18 mois.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat opponiert der Verkürzung der Sammelfristen von 18 Monaten auf 12 Monate nicht; aber diese einseitige Erschwerung der Initiativrechte vermag den Bundesrat auch nicht zu überzeugen. Wir vertreten im Gegenteil wie bisher die Meinung, dass die Initiativrechte als konstruktive Instrumente bevorzugt werden sollen, weil die Referendumsrechte eben bremsende, retardierende, ja zum Teil auch destruktive Instrumente darstellen. Falls die Bundesversammlung eine Verkürzung der Sammelfristen für Initiativen beschliesst, müssten auch die Hürden für das Referendum erhöht werden. In diesem Sinne

stelle ich einen Eventualantrag im Sinne einer massvollen Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum auf 70 000 (Art. 141 Abs. 1) für den Fall, dass hier eine Verkürzung der Sammelfristen auf 12 Monate angenommen wird.

Abstimmung – V o t e

Für den Antrag der Minderheit I (18 Monate) 20 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (12 Monate) 17 Stimmen

Titel, Abs. 1 (Kantonsinitiative)

Titre, al. 1 (Initiative des cantons)

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Wir kommen jetzt zum Problem der Kantonsinitiative. Die Minderheit III (Briner) will wie der Bundesrat die Einführung der Kantonsinitiative bei allen Initiativformen. Sie erachtet dies angesichts der zunehmenden Interdependenzen der staatlichen Aufgaben als wichtiges Mitwirkungsinstrument für die Kantone. Der Bundesrat und die Minderheit sind der Ansicht, dass den Kantonen nicht nur das blockierende Element des Kantonsreferendums, sondern auch ein innovatives Instrument zustehen solle. Es sei durchaus denkbar, dass die Kantone die Kantonsinitiative als letzte Möglichkeit benutzen würden, um ihre Rechte zu wahren oder Föderalismusreformen einzuleiten. Die Minderheit III (Briner) hat sich dem redaktionellen Vorschlag des Bundesrates angeschlossen. Das gilt vor allem auch für Artikel 139c. Dort wird geregelt, dass das Initiativrecht der Kantone von den kantonalen Parlamenten oder vom Volk auszuüben ist.

Zur Stellungnahme der Kommission: Die Kommission hat sich aufgrund der Stellungnahme des Bundesrates nochmals mit der Kantonsinitiative auseinander gesetzt. Mit Stichentscheid des Präsidenten Reimann hält sie daran fest, auf die Einführung des Instrumentes der Kantonsinitiative zu verzichten. Die Mehrheit ist der Ansicht, dass es sich bei den Volksrechten um Rechte des Volkes und nicht um Rechte der Kantone handelt. In diesem Sinne stellt bereits das Kantonsreferendum einen Fremdkörper dar. Das Instrument wird ja auch nie gebraucht. Das gleiche Schicksal wird voraussichtlich die Kantonsinitiative teilen. Es ist relativ schwer vorstellbar, dass sich acht Kantonsparlamente innert 18 Monaten – wie soeben beschlossen worden ist – auf einen gemeinsamen Initiativtext einigen können. Noch weniger ist es vorstellbar, dass innerhalb von 18 Monaten in acht Kantonen erfolgreiche Volksabstimmungen durchgeführt werden. Selbst in der Stellungnahme des Bundesrates werden Zweifel geäußert, ob das Instrument überhaupt je wirksam sein würde.

Wenn dieses Instrument eingeführt wird, besteht aber auch die Gefahr, dass regionale Gräben aufgerissen werden, indem sich z. B. die Deutschschweizer Mehrheit in der Volksabstimmung gegen eine Initiative aus welschen Kantonen stellt oder dass sich die städtischen Zentren gegen eine Initiative aus ländlichen Kantonen stellen usw. Der Idee der Kantonsinitiative liegt nach der Mehrheit der Kommission ein problematisches Föderalismusverständnis zugrunde. Die Eidgenossenschaft besteht aus 26 Kantonen, von denen jeder unterschiedliche Interessen hat und von denen jeder einzelne im Bund ernst genommen werden muss. Jeder Kanton kann sich direkt an den Bund wenden, z. B. mit dem Instrument der Standesinitiative, deren Handhabung und Wirkung im Rahmen der Beratung des anstehenden Parlamentsgesetzes durchaus diskutiert und neu geregelt werden kann.

Die Idee der Kantonsinitiative leistet aber auch der Tendenz zur Stärkung von Zwischenebenen zwischen einzelnen Kantonen und dem Bund Vorschub. Dadurch kann es zu unnötigen Misstönen zwischen Bund und Kantonen kommen, indem Konflikte zwischen so genannt zentralistischen Tendenzen und (pseudo)föderalistischen Tendenzen beschworen werden.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen und auf die Verankerung der Kantonsinitiative zu verzichten.

Briner Peter (R, SH): Ich stelle Ihnen im Namen der Minderheit II, die im Laufe der Beratungen zur Minderheit III mutiert ist, den Antrag, bei den Artikeln 138, 139, 139a und 139c die Kantonsinitiative aufzunehmen. Das heisst, dass nicht nur 100 000 Stimmberechtigte, sondern auch acht Kantone eine Initiative einreichen können, eben eine so genannte Kantonsinitiative als proaktives und konstruktives Instrument zur Wahrung der Interessen der Kantone.

Die heutigen Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone sind die folgenden:

1. Das Ständesreferendum: Es braucht dazu acht Kantone, was bei einem Referendum 50 000 Unterschriften entspricht. Dieses Instrument wurde bis heute nicht genutzt; es war stumpf. Weshalb? Weil in vielen Kantonsverfassungen die Kompetenz zur Ergreifung eines Ständesreferendums beim Volk angesiedelt war, konnte es aufgrund der geltenden Fristen beim Referendum gar nicht ergriffen werden. Dies wurde in den Kantonen beispielsweise bei der Totalrevision des KVG thematisiert. Im Zuge der Revision zahlreicher Kantonsverfassungen werden nun die Kompetenzen für Ständesreferenden aufs Parlament zurückgeführt, was in keinem der betreffenden Kantone umstritten war. In Zukunft wird diese Mitwirkungsmöglichkeit, falls sie gewünscht würde, greifen können. Dies gilt umso mehr auch für die künftige Kantonsinitiative.

2. Eine weitere bisherige Mitwirkungsmöglichkeit ist die Ständesinitiative. Sie ist leicht handhabbar, ihre Wirksamkeit ist aber keineswegs gewährleistet. Die Ständesinitiative hat nicht die gleiche rechtliche Tragweite wie die Volksinitiative bzw. die beantragte Kantonsinitiative. Sie ist nur ein Initiativbegehren, über dessen Schicksal die Bundesversammlung entscheidet. Gelegentlich erhält sie den Stellenwert einer Petition. Die Ständesinitiative hat sich in der Praxis denn auch nicht als wirksam erwiesen.

Weshalb legen die Kantone denn heute so grossen Wert auf die Einführung einer Kantonsinitiative? Sie tun dies vor dem Hintergrund zunehmender Interdependenzen, dem Nachvollzug übergeordneter Regulierungen, gesetzgeberischer Anpassungen im Bereich der Aussenpolitik, deren Auswirkungen in vielfältiger Hinsicht auch die Kantone betreffen, und zwar z. B. im Sozialbereich, in der Bildung, oder – heute aktueller denn je – im Bereich der Sicherheit, aber auch in anderen Bereichen, in denen die kantonalen Affinitäten für uns in Bern nicht so offensichtlich sind. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Mitwirkung der Kantone nicht nur an Bedeutung, sondern sie ist dazu geradezu herausgefordert.

Diese Mitwirkung kann natürlich auch als Kompensationsinstrument in Bezug auf die schleichenden Dezentralisierungstendenzen unserer Zeit gewertet werden. Ich bin jedenfalls davon überzeugt, dass mit einer Kantonsinitiative ein wesentlicher Beitrag zur intensivierten Kooperation zwischen Bund und Kantonen geschaffen wird, was letztlich zur Stärkung des Bundesstaates führen wird. Möglicherweise wird die Föderalismusbalance durch die Weiterentwicklung unserer Zusammenarbeit mit Europa, aber auch durch Entwicklungen im Lande selber, durch die inneren Reformen einer strapaziösen Probe unterstellt, sodass wir froh sein werden, in der innerstaatlichen Zusammenarbeit eine moderne, demokratisch legitimierte Lösung getroffen zu haben. Jetzt kann man sich fragen, wie wir gerade zum Quorum von acht Kantonen gekommen sind. Schon im Verfassungsentwurf 1996 haben die Kantone, die sich hier völlig einig sind, dieses Anliegen eingegeben. Der Verfassungsentwurf 1977 sah ebenfalls eine Kantonsinitiative vor, die sich damals auf fünf Kantone beschränkte. Es war sogar die Rede von einem Quorum von nur drei Kantonen. Man wollte es den französischsprachigen Kantonen ermöglichen, alleine eine Initiative ergreifen zu können. Mit acht Kantonen, wobei hier Halbkantone als Ganze zählen werden, haben wir ein Quorum festgelegt, das über rein regionale Gegebenheiten hinausgeht, rund ein Drittel der Stände einschliesst und deshalb staatspolitisches Gewicht haben muss, Partikularismen ausschliesst und dem «Kantönligeist» also nicht etwa verfallen wird.

Die Legitimation von acht Kantonen – deren Volk oder Parlamente, und nur diese werden nach unserem Vorschlag zur Lancierung einer Kantonsinitiative legitimiert – betrachten wir als gegeben; sie dürfte mit den Unterschriften von 100 000 Stimmberechtigten gleichgesetzt werden. Ein Anliegen, das in acht Kantonen durchdiskutiert und Mehrheiten gefunden hat, ist als Thema bestimmt mindestens so fundiert und legitimiert wie das Anliegen eines beliebigen Initiativkomitees, das in Zeitungsinseraten oder in seinen Geschäften Unterschriften sammelt.

Schliesslich gilt in unserem System auch, was Kollege Stähelin angetönt hat, nämlich dass bezüglich der Mitwirkung Volk und Stände in einem Gleichgewicht und in einer gewissen Symmetrie zueinander stehen müssen.

Jetzt kann man noch einwenden, unser Rat sei ja die Länderkammer. Wir haben untersucht, wie die Kompetenzen der Länder in föderalistischen Staaten ausgestaltet sind. Es gibt 32 Bundesstaaten, die ihren Gliedstaaten in der Verfassung das Initiativrecht in Bundesangelegenheiten einräumen. In Deutschland werden die Bundesländer durch den Bundesrat vertreten, der die Meinung der Landesregierungen vertritt. In Österreich ist es ähnlich. Die Bundesländer haben dort Vetorechte. Bei uns ist es nicht so. Wir Ständeräte sind nicht weisungsgebunden, wir würden uns wohl auch dagegen wehren. So kann es durchaus vorkommen, dass wir bei einer Vorlage nicht das vertreten, was seinerzeit in der Vernehmlassung unser Kanton vertreten hat. In der parlamentarischen Arbeit können Vorlagen so verändert werden, dass die Interessen der Kantone ohne Rückfrage erneut tangiert werden.

Dann gibt es auch fachliche Fragen, vor allem Fragen des Vollzugs, die wir als Parlament aus Distanz, *horribile dictu*, kaum mit der entsprechenden Kompetenz vertreten können. Zwar bemühen wir uns alle, hier das wohlverstandene Interesse unseres Kantons zu vertreten, wobei wir selbst definieren, was «wohlverstanden» zu bedeuten hat.

Meine Erfahrung ist, dass man sich nicht mit der gleichen Kompetenz darüber ins Bild setzen kann, sobald die direkte Verantwortung und Verankerung in der kantonalen Politik nicht mehr gegeben sind. Der Kontakt mit der Regierung, auch wenn er regelmässig stattfindet, kann gar nicht so eng sein, dass wir alle Gedankengänge und Erfahrungen aufnehmen.

Ich denke, es täte unserem Rat gut und es würde ihn stärken, wenn die Kantone durch eine glaubhafte Mitwirkungsmöglichkeit auf Bundesebene unseren Föderalismus in Zukunft vermehrt mitgestalten könnten. Erfreulich ist, dass auch der Bundesrat, dessen Gesetzssystematik wir übernehmen, die Einführung einer Kantonsinitiative befürwortet. Ich ersuche Sie höflich, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Ich bin, zumal als Vertreter eines kleinen Kantons, gewiss der Letzte, der nicht für eine starke Stellung der Kantone eintritt. Wenn die Minderheit III, angeführt von Herrn Kollege Peter Briner, einen Erfolg verbuchen kann, so mag ich ihr das von Herzen gönnen.

Indes, so meine ich, geht es um eine staatspolitisch ausserordentlich wichtige Frage, nämlich um einen angemessenen Ausgleich zwischen den Gliedstaaten auf der einen und dem Zentralstaat auf der anderen Seite bei der gesamtsstaatlichen Willensbildung. Ich bin der Ansicht, dass die Mitwirkungsrechte der Kantone gemäss der geltenden Verfassung bereits sehr ausgeprägt sind. Ich möchte diesbezüglich zunächst auf die selbstverständliche Tatsache hinweisen – aber sie darf immerhin im Rahmen dieser Diskussion auch wieder einmal erwähnt werden –, dass ja gemäss unserer Bundesverfassung die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung eingeschränkt ist. Das ist der Artikel 3 der neuen Bundesverfassung. «Souverän» heisst ja, sie haben die Kompetenzen. Zentral ist sodann insbesondere der 3. Titel der Bundesverfassung, umschrieben «Bund, Kantone und Gemeinden» und hierin vor allem Artikel 45 über die Mitwirkung der Kan-

tone an der Willensbildung des Bundes: Absatz 1: «Die Kantone wirken nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere an der Rechtsetzung.» Absatz 2: «Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben; er holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind.» Aber auch auf die Artikel 44, 46 und 47 der Bundesverfassung ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen.

Zu bedenken ist im Weiteren, dass im wichtigen Bereich der Aussenpolitik die Stellung der Kantone in neuester Zeit wesentlich verbessert wurde. Aufgrund von Artikel 55 der Bundesverfassung wurde sogar eigens ein Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes erlassen. Die Standesinitiative – sie wurde bereits mehrfach erwähnt – gibt den Kantonen das Recht, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Ich will durchaus zugestehen, dass in der vergangenen Zeit diesen Standesinitiativen nicht selten das erforderliche Gewicht nicht gegeben wurde, wie sie es verdient hätten. Aber es ist ja das Ziel, worauf Herr Kollege Dettling hingewiesen hat, im Rahmen der Ausarbeitung des Parlamentsgesetzes das Instrument der Standesinitiative zu verstärken.

Schliesslich bleibe nicht unerwähnt, dass sich mit der Konferenz der Kantonsregierungen ein Gremium etabliert hat, das sich als gewichtiges Instrumentarium der Kantone bei der staatlichen Willensbildung erwiesen hat.

Bleibt endlich und vor allem – Herr Kollege Briner hat es erwähnt – der Ständerat. Er wurde seinerzeit, bei der Errichtung des Bundesstaates, gerade deshalb geschaffen, um den Kantonen bei der staatlichen Willensbildung eine angemessene Mitwirkung zu erhalten beziehungsweise zu ermöglichen. Nun ist der Ständerat gewiss keine Fortsetzung der Tagsatzung. Er ist staatsrechtlich mit dem Nationalrat gleichgestellt, hat aber staatspolitisch eine ganz andere Bedeutung. Er ist nämlich nach meiner Meinung dazu berufen, die übergeordneten Interessen des Landes auszumachen. Zu diesen Interessen gehören auch und namentlich die Interessen der Kantone, aber es gehört zu dieser Interessenwahrung auch der Erhalt der staatlichen Kohäsion unter den verschiedensten Gesichtspunkten, nicht nur zwischen der deutschen und der lateinischen Schweiz, sondern auch zwischen den Regionen – Herr Kollege Dettling hat ausdrücklich darauf hingewiesen –, zwischen Stadt und Land, zwischen Arm und Reich usw. Deshalb müssen wir uns schon überlegen, ob die Einführung der Kantonsinitiative unter diesem Gesichtspunkt eben nicht das von allen erwünschte Gleichgewicht bei der Willensbildung negativ beeinflussen könnte.

Aus diesem Grunde beantrage ich Ihnen, den Antrag der Minderheit III (Briner) abzulehnen.

Cornu Jean-Claude (R, FR): Je vais pouvoir être bref, car mon propos rejoint pour l'essentiel celui de M. Dettling, rapporteur, et ceux que vient de tenir M. Inderkum. Je suis aussi d'avis que cette question de l'initiative des cantons émerge à la problématique des droits populaires. C'est une question qui relève du fédéralisme et des moyens d'action qu'on a décidé d'organiser dans ce cadre-là. D'un autre côté, je suis aussi à me poser la question de savoir s'il y a un «Handlungsbedarf». Est-ce qu'il y a besoin d'introduire cette nouvelle possibilité d'intervention pour les cantons? Je ne le pense pas. On a déjà dit quels étaient leurs nombreux moyens d'intervention, notamment dans notre Conseil où je crois que la voix des cantons est largement représentée.

Le problème essentiel, c'est que je vois dans cette possibilité d'initiative des cantons le risque d'une polarisation de la politique nationale en termes régionaux. Chaque région, et cela arrive assez fréquemment, qui se sentira frustrée par une décision fédérale ou par une votation populaire, qui sont pourtant les mécanismes normaux du fédéralisme et de la démocratie directe, sera tentée d'utiliser cet outil pour réagir. A l'issue de nombreux scrutins fédéraux, où on a des votes qui sont parfois des votes régionaux – on a dit des votes ville/campagne, des votes de minorité –, nombre d'interven-

tions parlementaires sont déposées suite au rejet. Je crains que si on introduit cette possibilité-là, les cantons qui auront majoritairement accepté une proposition qui, elle, est rejetée par le peuple, voire le peuple et les cantons, seront tentés systématiquement d'utiliser cette arme pour remettre en cause le scrutin populaire.

On peut penser également à des situations où il y a des décisions fédérales qui soulèvent beaucoup d'émotion dans une région. On en a un exemple récent avec la décision du Conseil fédéral s'agissant du Tribunal administratif fédéral. Est-ce qu'on ne serait pas tenté, en pareil cas, d'utiliser cette initiative cantonale pour contraindre le Conseil fédéral, pour faire pression sur le Conseil fédéral pour qu'il revoie son point de vue? Tout cela me semble risqué et entraîner au niveau du fédéralisme, au niveau de la cohésion nationale que l'on doit avoir, plus de problèmes que cela n'apporte de solutions pour les cantons.

Je vous propose donc de rejeter cette proposition et de vous en tenir à celle de la majorité de la commission.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich möchte Ihnen beliebt machen, der Minderheit III und dem Bundesrat zu folgen. Ich meine, bei dieser Frage hat der Ständerat den Föderalismusverträglichkeitstest zu bestehen. Bereits in den Verfassungsentwurf 1996 war ja die Möglichkeit, dass acht Kantone die Initiative ergreifen können, aufgenommen worden. Dies wurde damit begründet, dass auf diese Weise die Mitwirkungsrechte der Kantone am Entscheidungsprozess im Bund gestärkt werden sollten.

Im Übrigen darf darauf hingewiesen werden, dass die vorgeschlagene Ausgestaltung der Kantonsinitiative exakt der Lösung beim fakultativen Referendum entspricht, das bereits in der alten Verfassung enthalten war und auch in die neue Verfassung übernommen wurde. Acht Kantone haben also im Referendumsrecht die gleichen Möglichkeiten wie 50 000 Stimmberechtigte. Ich muss Sie heute nun fragen: Hat das irgendwie zu Problemen geführt? Das hat nicht zu Problemen geführt, und es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb jetzt beim konstruktiven Element, bei der Kantonsinitiative, dieses Recht den Kantonen nicht zugebilligt werden soll.

Auf die Standesinitiative möchte ich nicht eingehen. Sie wissen hier alle, dass die Wirkung der Standesinitiative in der Praxis sehr gering ist, dass die Standesinitiativen kaum etwas bewegen können und eher etwas für die politische Galerie, für die Tribüne darstellen.

Mein Hauptargument für die Einführung der Kantonsinitiative bezieht sich auf den Blick in die Zukunft. Meiner Ansicht nach hat die Grossbaustelle Föderalismusreform mit der Nachführung der Bundesverfassung erst ihren Anfang genommen. Mit den Arbeiten zum neuen Finanzausgleich werden weitere tief greifende Reformen auf den schweizerischen Bundesstaat zukommen. Die Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone im Entscheidungsprozess des Bundes, nicht zuletzt auch im Hinblick auf aussenpolitische Fragen, auf mögliche Integrationsschritte, bildet einen weiteren wichtigen Bestandteil der Föderalismusreform, dem die Kantone grosse Bedeutung zumessen.

Durch die Einführung der Kantonsinitiative würde im Bereich der direktdemokratischen Rechte die Symmetrie zwischen Volk und Ständen gestärkt, da auch den Kantonen ein echtes Impulsinstrument zur Verfügung gestellt würde. Weiter kann festgestellt werden, dass Anliegen, welche durch die Parlamente oder das Stimmvolk von acht Kantonen zum Ausdruck gebracht werden, wohl kaum unnötigerweise Konflikte zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen darstellen würden. Ein derart breit abgestütztes Begehren verdient eingehend diskutiert und an die Hand genommen zu werden.

Den Bedenken, die wir jetzt von der Mehrheit gehört haben, die Einführung der Kantonsinitiative könnte einem Regionalismus Vorschub leisten, halte ich entgegen, dass acht Kantone immerhin rund einem Drittel der Stände entsprechen. Somit verlangt das Zustandekommen einer Kantonsinitiative mehr als nur regionale Partikularinteressen.

Zusammenfassend bin ich der festen Überzeugung, dass die Kantonsinitiative ein wirksames Instrument zur Wahrung der Interessen der Kantone auf Bundesebene wäre und in wesentlichem Masse zu einer intensivierten Kooperation zwischen Bund und Kantonen beitragen würde, was letztlich zu einer Stärkung des Bundesstaates nach innen und ausen führen könnte. Die Einführung der Kantonsinitiative – das möchte ich der Mehrheit zu bedenken geben – könnte dem ganzen Reformpaket in föderalistischen Kreisen überdies noch zu höherer Akzeptanz verhelfen.

Pfisterer Thomas (R, AG): Ich versuche, eine weitere Dimension in diese Diskussion einzubringen:

1. Für mich geht es letztlich um die Frage, ob wir bei der Fortentwicklung des Föderalismus alles in die Hand der Kantonsregierungen legen wollen oder ob wir bereit sind, hier die Chance zu packen, endlich auch Parlament und Volk zu Wort kommen zu lassen. Das ist für mich die entscheidende Frage vor dem Hintergrund der jahrelangen Bemühungen um eine Föderalismusreform. Ich versuche diese These zu stützen. Ich gehe einmal davon aus, dass der Entscheid in der Kommission sehr knapp ausgefallen ist. Nur mit dem Stichtscheid des Präsidenten hat die Kommission – so weit ich orientiert bin – so entschieden.

2. Die Ständesinitiative kann, so wie sie sich in der Praxis entwickelt hat, diesen Dienst nicht leisten. Das ist zum Teil begründet durch die Praxis beim Bund, aber zum Teil auch durch die Praxis in den Kantonen. Sie wird auch in den Kantonen insofern nicht «ernst» genug genommen und ist dementsprechend qualitativ häufig problematisch, weil sie beim Bund eben nichts anderes bewirken kann.

3. Wenn man sagt, die Kantonsinitiative sei kein Volksrecht, dann muss dem doch entgegengehalten werden, dass wir in einem dreistufigen Bundesstaat leben, in dem es drei Volksebenen gibt. Es gibt nicht nur das Bundesvolk, sondern es gibt auch das Kantons- und das Gemeindevolk – und in Europa befindet sich jetzt sogar noch eine vierte Stufe im Aufbau. Man kann doch nicht ernsthaft sagen, es sei keine Ausübung eines Volksrechtes, wenn das Kantonsparlament und das Kantonsvolk an der Urne oder an der Landsgemeinde dieses Recht ausüben. Das ist Volk pur! Unnötige Konflikte werden weder anders noch zusätzlich ausgelöst, als sie in unserem Land ohnehin schon ausgelöst werden. Der Bundesrat hat zu Recht darauf hingewiesen, dass wir in diesem Land eine Konfliktbereinigungsstrategie entwickelt haben. Das werden wir auch hierin leisten können.

Wenn man schon, Herr Kollege Inderkum, auf die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) anspielt, folgende Bemerkung: Denjenigen, die in der KdK mitgearbeitet haben, hat gerade diese Erfahrung gezeigt, dass breite Auseinandersetzungen stattfinden und dass vor allem auch die kleinen Kantone in diesen Auseinandersetzungen und in der Suche nach einem Konsens viel mehr Gewicht haben als eben die grossen Kantone. Genau das Gegenteil ist also nach meiner Erfahrung richtig: Die Kantonsinitiative ist sinnvoll, weil sich die Welt verändert hat. Die Souveränität, Herr Kollege Inderkum, ist heute in einer ganz anderen Welt wahrzunehmen, verglichen mit damals. Wir entwickeln uns mehr und mehr zu einem Regierungsföderalismusystem. Das ist zu einem guten Teil unvermeidbar. Aber hier haben Sie die Möglichkeit, einmal etwas Gegensteuer zu geben.

Es geht um drei Dimensionen: Europapolitik, die innerstaatliche Bedeutung und um die Rolle des Ständerates, dazu noch ganz knapp einige Bemerkungen:

1. Zur Europapolitik: Völlig unabhängig von der Frage, ob wir einmal der EU beitreten oder nicht, werden sich die Bindungen wahrscheinlich intensivieren. In diesem Prozess der intensiveren europapolitischen Bindung kommen die Kantone mehr und mehr nur zur Mitberatung und verlieren an Mitentscheidung. Sie verlieren Entscheidungskompetenz zugunsten einer Beratungsfunktion. Das hat die Studie über die Europareformen der Kantone gezeigt, und im Gutachten des ehemaligen Ständerates und Professors Aubert kommt das deutlich zum Vorschein: Die Kantonsinitiative ist eine

Chance, um auch in der Europapolitik wenigstens in gewissen Bereichen den Kantonen zu einem Mitentscheidungsrecht zu verhelfen.

2. Zur innerstaatlichen Dimension: Selbstverständlich ist nicht mit einer Flut von Kantonsinitiativen zu rechnen, aber die präventive Wirkung dieses Instrumentes hat eine gewisse Bedeutung. Es geht um den wachsenden Einbezug der Kantone in die Bundespolitik. Wenn Sie die Vorlage zum neuen Finanzausgleich betrachten, werden Sie sehen, dass dort in horizontaler wie in vertikaler Dimension überall die Rede von zusätzlichen Verträgen, von Verhandlungen, von Abmachungen ist. Wer wird verhandeln? Wer wird Verträge abschliessen? Die Kantonsregierung, die Kantonsverwaltung werden gestärkt, aber nicht das Volk und nicht das Parlament. Hier haben Sie eine Möglichkeit, in gewissem Sinne Gegensteuer zu geben.

3. Für mich ist das nicht nur europapolitisch und nicht nur innerstaatlich, sondern auch aus der Sicht des Ständerates eine Chance. Es ist eine Chance für unseren Rat, die Beziehungen zu den Kantonen zu intensivieren. Selbstverständlich sind wir nicht nur Ständekammer. Das wollen und dürfen wir auch nicht nur sein. Aber wir haben hier eine Möglichkeit, diese Intensivierung zustande zu bringen, sonst bekommen Wünsche, man solle den Ständerat umbauen oder solle neben dem Ständerat ein Mitwirkungsorgan à la «KdK plus» aufbauen, wie es in Deutschland oder Österreich der Bundesrat ist, Aufwind, und das sollten wir vermeiden.

Aufgrund der Bemühungen um die Föderalismusreformen der letzten Jahre muss ich Ihnen sagen, dass sich wie ein roter Faden die Befürchtung durchzieht, dass die Kantonsparlamente und die Bevölkerung der Kantone an Einfluss verlieren. Das ist sogar in vielen Einzelgesetzen nachzuweisen. Hier können Sie Gegensteuer geben. Als ehemaliger Präsident der Verfassungskommission der Kantone bin ich dankbar, dass der Bundesrat den damaligen Standpunkt jetzt aufrechterhalten hat und die damals gemachte Zusage eingehalten hat. Heute geht es einfach um die Stunde der Wahrheit.

Die Kantonsinitiative ist sicher kein Wundermittel. Sie ist aber politisch legitim. Diese acht Parlamente sind – wenn ich etwas polarisieren darf – mindestens so legitim wie irgendein Initiativkomitee und irgendwelche 100 000 Unterschriften, die zufällig zustande gekommen sind. Neue Konflikte sind nicht vorauszusehen. Hier ist eine Chance, einmal dem Parlament und dem Volk in den Kantonen zu Gewicht zu verhelfen. Packen wir diese Chance, stimmen wir zu! Ich meine, das stünde unserem Rat gut an.

Reimann Maximilian (V, AG): Sie haben es gehört, wir hatten auch hier mit 5 zu 5 Stimmen ein Patt in der Kommission. Ich hatte den Stichtscheid zu geben, und ich möchte ihn auch noch kurz hier vor dem Plenum erläutern.

Ich entschied mich – obwohl wie Sie, Herr Büttiker, von Kopf bis Fuss Föderalist – gegen dieses neue Instrument. Ich tat das aus der vollen Überzeugung heraus, dass wir hier verfassungsrechtlich eine Totgeburt kreieren. Ich glaube nicht – ich kann mich in dieser Ansicht voll und ganz dem Kommissionsprecher Dettling anschliessen –, dass die Kantonsinitiative je zum Tragen kommen wird. Sie ist administrativ ebenso umständlich wie aufwendig. Was, wenn sich in einem Kanton das Parlament für eine andere Version entscheiden sollte? Dann müssen die Unterhändler von mindestens acht Kantonen erneut zusammenkommen. Oder stellen Sie sich vor, ein Kanton überlässt es dem Volk – das ist nach unserer Vorlage ja möglich –, sich für die Teilnahme an der Kantonsinitiative auszusprechen, und dieses Volk sagt Nein. Dann muss entweder ein anderer Kanton gefunden werden, oder die ganze Vorlage geht an die Absender zurück. Auch in diesem Fall verliert man sehr viel Zeit.

Ist ein kantonales Volksbegehren aber wirklich mehrheitsfähig in mindestens acht Kantonen, dann gibt es doch wesentlich effizientere Instrumente und Wege, um ans Ziel zu kommen. Ich denke insbesondere an die Mobilisierung der eigenen Bundesparlamentarier – dafür sind wir auch hier.

Oder ich denke an die gute alte Standesinitiative, die gar nicht so erfolglos ist, wie es nun aus einigen Kantonen getönt hat oder wie es mein verehrter Kollege Peter Briner als Sprecher der Minderheit vorhin ausgeführt hat. Mit der Standesinitiative bleiben die eidgenössischen Räte flexibel und können ein kantonales Initiativbegehren noch optimieren.

Die Kantonsinitiative, wie sie hier vorgeschlagen wird, ist sicher gut gemeint – selbst Kollege Pfisterer gibt ja zu, dass sie kein Wundermittel sei –, sie ist meines Erachtens aber bloss eine halbe Sache, wenn überhaupt. Weil ich auch in der Politik nur Nägel mit Köpfen, mit funktionstüchtigen Köpfen, machen möchte, habe ich mich in meinem Stichtentscheid gegen das Instrument der Kantonsinitiative ausgesprochen. Wenn Sie ihr aber trotzdem zustimmen, wird auch auf meinem Kopf – fast hätte ich gesagt, wie bei Kollege Inderkum – kein einziges Härchen früher grau werden.

Berger Michèle (R, NE): J'aimerais m'opposer à deux arguments contre l'initiative des cantons, à savoir que son introduction pourrait engendrer inutilement des conflits entre les autorités fédérales et les cantons et que cet instrument risquerait d'opposer certaines régions à d'autres.

A l'argument selon lequel on va trop loin en accordant à huit cantons le même droit qu'à 100 000 citoyens, j'aimerais rappeler que dans le projet de constitution, en 1996, il a été précisé que le droit d'initiative doit être exercé par les parlements cantonaux ou par le peuple. Il ne s'agit donc pas d'habiliter les gouvernements cantonaux à faire seuls usage du droit d'initiative. L'assise politique, dans les parlements cantonaux ou dans la population, de huit cantons écarte le risque d'une représentation limitée à des intérêts unilatéraux. Par conséquent, un tel droit d'initiative bénéficie aussi d'une bonne assise démocratique, autant que l'initiative populaire classique.

Concernant l'argument selon lequel les cantons disposent, avec l'initiative déposée par un canton, d'un moyen plus efficace que la nouvelle initiative des cantons demandée, il suffit de se rappeler que l'initiative déposée par un canton n'a pas la même portée juridique que l'initiative populaire. Elle n'est qu'une proposition d'initiative et son sort est décidé par l'Assemblée fédérale. Dans la pratique, l'initiative déposée par un canton ne s'est guère révélée efficace. Pour cette raison, le projet de constitution prévoyait déjà en 1997, à l'article 65, une initiative des cantons qui aurait le même effet qu'une initiative populaire.

Pour moi, l'introduction de l'initiative des cantons renforce la symétrie dans le domaine des droits en matière de démocratie directe entre le peuple et les cantons, ce qui met également à la disposition des cantons un véritable instrument générateur d'impulsions.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich habe heute bereits einmal erwähnt, dass es Teil der Konzeption des Bundesrates war, die Initiativrechte tendenziell zu stärken. Es geht hier nicht primär um die Rechte des Volkes, sondern es geht um den Föderalismus, wobei ich die Aussage so nicht stehen lassen möchte, es gehe heute um die Rechte des Volkes und nicht um die Rechte der Kantone. Denn letztlich ist auch die Bevölkerung in den Kantonen ein Teil unseres Schweizervolkes; insofern möchte ich das etwas präzisieren. Die Kantone haben heute bereits die Möglichkeit, das Kantonsreferendum zu ergreifen, verfügen also über ein so genanntes blockierendes Instrument.

Hier möchte der Bundesrat den Kantonen auch ein gestaltendes Instrument zur Verfügung stellen. Er hat auch der Konferenz der Kantonsregierungen zugesichert, dass er dieses Anliegen unterstützte.

Ich möchte mich hier nicht mehr weiter auf die verschiedenen Diskussionspunkte einlassen, aber ein Argument möchte ich doch noch aufnehmen: dass die Kantonsinitiative neue Fronten schaffen würde. Das ist nicht falsch – aber jede Initiative schafft neue Fronten; das ist eine Tatsache. Die Kantonsinitiative gibt einer Minderheit von Kantonen ein Instrument, ihre Anliegen vor das Volk oder vor Volk und

Stände zu bringen. Wir vertrauen auf das Augenmass der Kantonsparlamente bei der Formulierung ihrer Initiativen und auch auf das Augenmass der Kantonsregierungen bei ihrem Auftreten im Abstimmungskampf. Es entspricht doch auch unserem schweizerischen Selbstverständnis, dass vor einer Abstimmung hart gefochten wird, dass aber das Ergebnis dann auch akzeptiert wird.

In diesem Sinn bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit III (Briner) zuzustimmen und die Einführung der Kantonsinitiative zu befürworten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit III 26 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 12 Stimmen

La présidente (Saudan Françoise, présidente): Vous avez donc décidé d'introduire cette initiative des cantons.

Art. 139

Antrag der Kommission: BBI

Antrag des Bundesrates: BBI

Neuer Antrag der Kommission

Titel, Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Minderheit IV

(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)

Zustimmung zum Antrag des Bundesrates

(der Antrag der Minderheit II zu Abs. 1 ist zurückgezogen)

Antrag Spoerry

Abs. 5 erster Satz

wie Mehrheit

Abs. 5 zweiter Satz

.... unterbreitet. Die Bundesversammlung kann die Initiative zur Annahme oder Ablehnung empfehlen.

Abs. 5 dritter Satz

wie Minderheit III

Art. 139

Proposition de la commission: FF

Proposition du Conseil fédéral: FF

Nouvelle proposition de la commission

Titre, al. 1

Majorité

Adhérer au projet CIP-CE

Minorité IV

(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

(la proposition de la minorité II à l'al. 1er est retirée)

Proposition Spoerry

Al. 5 première phrase

selon la majorité

Al. 5 deuxième phrase

.... des cantons. L'Assemblée fédérale en peut recommander l'acceptation ou le rejet.

Al. 5 troisième phrase

selon la minorité III

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Es wurde bereits festgehalten: Zu Absatz 1 haben wir die Entscheidung schon bei Artikel 138 getroffen.

Absatz 2 wird aufgehoben, weil hier die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung verankert ist. Diese wird nun ersetzt durch die allgemeine Volksinitiative; deshalb müssen die Absätze 2 und 4 aufgehoben werden.

In Absatz 3 haben wir den gleichen Wortlaut wie in der geltenden Verfassung, sodass auch dazu keine Bemerkung zu machen ist.

Umstritten ist – dazu bestehen auch entsprechende Anträge – Absatz 5.

Abs. 1 (Sammelfristen) – Al. 1 (Délais de récolte)
Angenommen gemäss Antrag der Minderheit I
Adopté selon la proposition de la minorité I

Titel, Abs. 1 (Kantonsinitiative)
Titre, al. 1 (Initiative des cantons)
Angenommen gemäss Antrag der Minderheit IV
Adopté selon la proposition de la minorité IV

Abs. 2–4, 6 – Al. 2–4, 6
Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Die Minderheit III (Büttiker) will hier zunächst, dass die Bundesversammlung eine Empfehlung zur Initiative abgibt und damit Führungsstärke dokumentiert. Im Unterschied zum Antrag der Kommissionsmehrheit soll aber die Bundesversammlung auch dann einen Gegenentwurf unterbreiten können, wenn sie die Initiative nicht vollumfänglich ablehnt. Die Bundesversammlung könne durchaus die Stossrichtung einer Initiative begrüßen, jedoch eine andere Lösung wollen. Diese Korrektur entspreche dem Sinne der Verfassung von 1874, welcher durch die Neuformulierung von 1999 verloren gegangen sei. Die offenere Fassung sei insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative angezeigt, bei der auch ein offenes Verfahren bei Gegenvorschlägen vorgesehen sei. Ich verweise auf Artikel 139a Absatz 4.

Der Antrag des Bundesrates geht in der Frage des Gegenentwurfes noch einen Schritt weiter als der Antrag der Minderheit III. Danach soll die Bestimmung, dass die Bundesversammlung die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung zu empfehlen habe, gestrichen werden. Die Ausgestaltung der Modalitäten für Abstimmungsempfehlungen soll auf Gesetzesstufe erfolgen. Diese verfassungsrechtlich offene Bestimmung ermöglicht es, dass die Bundesversammlung in jedem Fall einen Gegenentwurf unterbreiten kann, also auch dann, wenn sie der Initiative nicht zustimmt oder wenn sich die Räte nicht auf eine Empfehlung zur Initiative einigen können.

Mit dem Antrag Spoerry soll offensichtlich der Bundesversammlung auf Stufe Verfassung mit einer Kann-Formulierung – im Gegensatz zum Antrag der Mehrheit der Kommission und der Minderheit III (Büttiker) sowie zum geltenden Recht – die Möglichkeit zur Abgabe einer Empfehlung eingeräumt werden. In jedem Fall soll die Bundesversammlung aber die Möglichkeit haben, der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Insoweit weicht der Antrag Spoerry nur in der Weise vom Antrag des Bundesrates ab, als beim Antrag Spoerry die Möglichkeit – ich betone, die Möglichkeit – zur Empfehlung auf Verfassungsstufe geregelt wird, während der Bundesrat diese auf Gesetzesstufe festlegen möchte.

Zur Stellungnahme der Kommissionsmehrheit: Sie ist zunächst der einhelligen Auffassung, dass die Bundesversammlung mit der verbindlichen Formulierung auf Verfassungsstufe zu verpflichten ist, eine Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative abzugeben. Dadurch – und nur dadurch – beweist sie Führungsstärke, was gerade im Zusammenhang mit den vielfältigen Volksinitiativen besonders gefragt ist.

Sodann ist die Kommissionsmehrheit aber auch der Ansicht, dass die Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 eine wünschenswerte Klärung gebracht hat. Es würde von den Stimmenden nicht verstanden, wenn die Bundesversammlung einen Gegenentwurf zu einer Initiative unterbreitet, der sie im Prinzip zustimmt.

Zum Antrag des Bundesrates ist die Frage zu stellen, was der Gewinn ist, wenn die Regelung der Abstimmungsempfehlung auf die Gesetzesebene verschoben wird. Es stellt sich dabei auch die Frage, ob der Gesetzgeber überhaupt noch solche Abstimmungsempfehlungen vorsehen kann, nachdem wir ja mit dem Antrag des Bundesrates die beste-

hende verfassungsrechtliche Grundlage hierfür expressis verbis streichen. In jedem Fall ist aber gemäss bundesrätlichem Antrag die Bundesversammlung von Verfassung wegen nicht mehr gezwungen, zu einer Volksinitiative Stellung zu nehmen.

Dieselbe Zielrichtung verfolgt auch – wenn ich es richtig sehe – der Antrag Spoerry, den wir in der Kommission allerdings nicht diskutiert haben. Es stellt sich daher in beiden Fällen die Frage, wie es in der Bevölkerung aufgenommen wird, wenn sich das Parlament zu einer Volksinitiative nicht äussert. Wenn schon mehr Flexibilität für die Bundesversammlung geschaffen werden soll – was die Mehrheit aus Gründen der Klarheit und Transparenz allerdings ablehnt –, dann wäre die Variante der Minderheit III (Büttiker) dem Antrag des Bundesrates und auch dem Antrag Spoerry vorzuziehen. Er verpflichtet die Bundesversammlung auf Verfassungsstufe zur Abgabe einer Abstimmungsempfehlung, lässt aber in jedem Fall einen Gegenentwurf zu, also meines Erachtens auch dann, wenn sich die beiden Räte nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen können. Damit wird jene Regelung wieder eingeführt, die vor der Totalrevision der Bundesverfassung zumindest in der Praxis üblich war.

In der Kommission wurde der Antrag des Bundesrates von niemandem aufgenommen.

Ich ersuche Sie aus Gründen der Klarheit und Transparenz, der Mehrheit zuzustimmen. Persönlich werde ich den Antrag der Minderheit III (Büttiker) unterstützen.

Zu Absatz 5 des Antrages des Bundesrates haben Sie übrigens eine korrigierte Version erhalten: «.... unterbreitet. Die Bundesversammlung kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.»

Büttiker Rolf (R, SO): Ich möchte Sie ersuchen, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen, dies im Gegensatz zur Lösung des Bundesrates und zur Lösung der Mehrheit der Kommission. Die Mehrheit der SPK will einen Gegenentwurf zu einer Volksinitiative explizit nur dann zulassen, wenn die Volksinitiative vom Parlament zur Ablehnung empfohlen wird. Das ist die Einschränkung, welche die Mehrheit vornimmt.

Ich möchte Ihnen nun sagen: Es ist nicht einzusehen, warum die Kommissionsmehrheit den Entscheidungsspielraum – das ist das Grundsätzliche – des Parlamentes bei der Behandlung von Volksinitiativen unnötig und ohne zwingenden Grund einengen will. Es ist nämlich nicht nötig, eine Volksinitiative durch das Parlament zwingend ablehnen zu lassen, damit ein Gegenvorschlag überhaupt möglich ist. Diese Fesseln und diese Selbstbeschränkung muss sich das Parlament im Entscheidungsprozess über Volksinitiativen nicht auferlegen. Das Volk kann – das ist für mich auch noch ein Argument – zu Volksinitiative und Gegenvorschlag an der Urne doppelt Ja sagen. Es hat also die Möglichkeit, die Initiative zu unterstützen, und die Möglichkeit, den Gegenvorschlag zu unterstützen, und kann sich dann bei der Präferenzfrage entscheiden. Dann muss doch auch das Parlament die Möglichkeit haben, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, dies nicht nur bei einer Empfehlung der Volksinitiative zur Ablehnung, sondern auch bei einer Empfehlung zur Zustimmung, oder wenn man sich nicht einigen kann – ich komme darauf zurück.

In der Praxis sehe ich vor allem zwei Fälle, die durchaus möglich und von Bedeutung sind; es gibt bei Initiative und Gegenvorschlag ja theoretisch sechs Möglichkeiten, für mich haben aber nur zwei Fälle praktische Bedeutung:

1. National- und Ständerat können sich nicht auf eine Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative einigen. Das haben wir etwa bei der Fristenlösung gehabt. Dem einen Rat geht die Initiative zu weit, dem anderen Rat zu wenig weit. Dann kann man sich nicht auf eine Empfehlung zur Ablehnung oder zur Zustimmung einigen, aber auf einen Gegenentwurf, der etwa in der Mitte liegt; dies, wenn es dem einen Rat zu weit, dem anderen Rat zu wenig weit geht. Das ist ein Beispiel mit praktischer Bedeutung; ich meine, dass es mit

meinem Minderheitsantrag oder mit dem Antrag Spoerry möglich ist, diesen Fall zu regeln.

2. Ich bin auch der Meinung, dass es bei einer Volksinitiative durchaus möglich ist, den Handlungsspielraum zu nutzen und die Stossrichtung der Initiative zu unterstützen, also zu sagen, die Initiative gehe in die richtige Richtung, dass man aber mit einem Gegenvorschlag noch Verbesserungen anbringt. Das Parlament sagt doppelt Ja und natürlich auch, welche Vorlage in der Präferenzabstimmung dann zu bevorzugen sei. Das ist ja eben auch das Recht des Volkes.

Diese zwei Fälle mit praktischer Bedeutung haben mich dazu gebracht, die alte Lösung wieder anzustreben, um sich nicht derart einseitig zu beschränken und sich eine Art parlamentarische Selbstbeschränkung aufzuerlegen.

Aufgrund dieser Ausgangslage und der gemachten Überlegungen zu den Fällen mit praktischer Bedeutung möchte ich Ihnen beantragen, der Minderheit III zu folgen, damit das Parlament bei der Behandlung von Volksinitiativen einen breiten Handlungsspielraum hat, den es innovativ auch im Sinne des doppelten Ja nutzen soll.

Zum Antrag des Bundesrates: Der Antrag des Bundesrates geht ja auch in die Richtung meiner Überlegungen. Nur muss ich sagen, dass ich bezweifle, ob es richtig ist, wenn das Parlament zu einer Volksinitiative nichts mehr sagt. Ich glaube, in Anbetracht der Vielzahl der Volksinitiativen ist es richtig, wenn das Parlament die politische Führungsaufgabe wahrnimmt und zu einer Volksinitiative zwingend Stellung bezieht. Das ist der Unterschied zur Haltung des Bundesrates.

Aber ich bin der Meinung, dass das Parlament in jedem Fall einen Gegenvorschlag machen kann, auch dann, wenn es die Initiative bejaht oder – noch wichtiger, wie ich bereits gesagt habe – wenn sich die beiden Räte nicht einigen können. Deshalb möchte ich Ihnen beliebt machen, dem Antrag der Minderheit III zu folgen und damit für den politischen Handlungsspielraum des Parlamentes zu stimmen.

Spoerry Vreni (R, ZH): Als Nichtmitglied der Kommission musste ich einen Einzelantrag einreichen. Bei dessen Wiedergabe hat sich ein kleiner Fehler eingeschlichen. Beim Antrag zum zweiten Satz sind zwei Sätze auf dem ausgeteilten Blatt aufgeführt. Der zweite Satz, «Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen», ist identisch mit dem dritten Satz des Minderheitsantrages III (Büttiker). So viel zur Klarstellung.

Mit meinem Antrag zu Artikel 139 Absatz 5 folge ich grundsätzlich dem Bundesrat und der Minderheit III (Büttiker). Nach meiner Interpretation wollen beide dem Parlament die Möglichkeit belassen, unabhängig von der Stellungnahme zur Initiative dem Volk einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Ich unterstütze dies. Beide Fassungen sind aber nach meiner Beurteilung etwas missverständlich formuliert. Das haben vorhin auch die Ausführungen von Kollege Büttiker unterstrichen. Mein Antrag will deshalb unzweideutig klarstellen, dass ein Gegenvorschlag nicht nur dann möglich sein soll, wenn das Parlament eine Empfehlung abgibt, sondern unbedingt auch dann, wenn sich die Räte nicht auf eine Empfehlung einigen können.

Genau dies schliesst aber die Mehrheit ausdrücklich aus, und die Minderheit III formuliert diese Möglichkeit zumindest zu wenig klar. Es ist aber meine feste Überzeugung, dass ein Gegenvorschlag gerade dann wichtig ist, wenn sich die Räte nicht zu einer gemeinsamen Empfehlung durchringen können. Gerade dann, wenn die Räte dem Volk den Entscheid über eine Initiative ohne Empfehlung überlassen, weil die Initiative weder so gut ist, dass sie die Unterstützung beider Kammern findet, noch so schlecht, dass beide Kammern sie ablehnen, ist es für die Führungsfunktion des Parlamentes wichtig, dass sich die Räte zu einem gemeinsamen Gegenvorschlag durchringen. Diese Möglichkeit ist bei der Mehrheit klar ausgeschlossen.

Damit steht die Fassung der Mehrheit im Widerspruch zum geltenden Geschäftsverkehrsgesetz (GVG). In Artikel 27 Absatz 3ter GVG heisst es: «Empfiehlt ein Rat die Initiative

zur Verwerfung oder verzichtet er auf einen Antrag zur Initiative, so beschliesst er darüber, ob er Volk und Ständen empfehlen wolle, den bereinigten Gegenentwurf anzunehmen und der Initiative in der Stichfrage vorzuziehen.»

Die Mehrheit steht allerdings im Einklang mit der heute geltenden Verfassung, doch scheint es mir, dass sich hier bei der Nachführung ein redaktioneller Irrtum eingeschlichen hat. Früher hiess es in der Verfassung, dass die Räte einen Gegenvorschlag ausarbeiten können, wenn sie der Initiative nicht zustimmen. Dies wurde bei der Nachführung redaktionell so abgeändert, dass nur dann ein Gegenvorschlag unterbreitet werden darf, wenn das Parlament die Initiative ablehnt. Das aber schränkt die Möglichkeiten des Parlamentes aus meiner Sicht unnötigerweise und vor allen Dingen am falschen Ort ein.

Wahrscheinlich hat der Bundesrat auch aus diesem Grunde nicht die neue redaktionelle Fassung der Bundesverfassung übernommen, sondern öffnet den Fächer wieder etwas weiter. Allerdings sagt der Bundesrat im Gegensatz zur geltenden Verfassung gar nichts mehr zur Empfehlung, und das könnte natürlich als qualifiziertes Schweigen verstanden werden mit dem Effekt, dass die Bundesversammlung überhaupt keine Empfehlung mehr abgeben soll. Ich bin aber sicher, dass das nicht die Absicht des Bundesrates ist, ist es doch gerade die zentrale Aufgabe eines Parlamentes, durch eine gründliche Abklärung und Beurteilung der anstehenden Fragen die Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu erleichtern.

Was den Antrag der Minderheit III (Büttiker) betrifft, so schreibt dieser zwingend vor, dass entweder eine Empfehlung zur Annahme oder zur Ablehnung beschlossen werden müsse. Mit dieser zwingenden Formulierung ist nach meinem Dafürhalten nicht genügend klar, ob auch ein Gegenvorschlag möglich sein kann, wenn das Parlament der verfassungsmässigen Verpflichtung, eine Empfehlung zu formulieren, für einmal nicht nachkommen sollte. Wie mehrmals betont, ist es für mich gerade in diesem Fall wichtig, dass ein Gegenvorschlag unterbreitet werden kann.

Meine Fassung stellt deshalb zwei Sachen unzweideutig klar:

1. Im Gegensatz zur bundesrätlichen Version kann das Parlament eine Empfehlung formulieren und soll dies auch tun.
2. Im Gegensatz zum Antrag der Minderheit III ist ein Gegenvorschlag auch dann möglich, wenn das Parlament ausnahmsweise keine Empfehlung abgibt.

Ich bitte Sie daher, die unnötig einschränkende Fassung der Mehrheit abzulehnen und im Sinne von Bundesrat und Minderheit III meiner Präzisierung zuzustimmen, damit wirklich jedermann klar ist, welche Rechte das Parlament haben soll und welche nicht.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Nach dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission darf die Bundesversammlung einer formulierten Verfassungsinitiative nur dann einen Gegenentwurf gegenüberstellen, wenn sie die Initiative zur Ablehnung empfiehlt.

Der Bundesrat möchte, dass die Verfassung dies, wie es übrigens schon die alte Verfassung tat, nicht mehr zwingend vorschreibt. Eine solche Lösung wäre flexibler und liesse der Bundesversammlung mehr Gestaltungsspielraum. Es soll also unabhängig von der Stellungnahme des Parlamentes ein Gegenvorschlag möglich sein. So kann in der Praxis durchaus der Fall eintreten, dass die Bundesversammlung eine Initiative dem geltenden Recht vorzieht, ihr aber gleichwohl einen besser formulierten Gegenentwurf gegenüberstellen möchte.

Nach dem Antrag des Bundesrates könnte dieser in einem solchen Fall den Stimmberechtigten empfehlen, der Initiative und dem Gegenentwurf zuzustimmen, in der Stichfrage aber den Gegenentwurf zu bevorzugen.

Der Bundesrat hat mit seiner Stellungnahme auch beabsichtigt, dass auch dann ein Gegenentwurf möglich sein soll, wenn sich die Räte nicht über eine Abstimmungsempfehlung einigen können – die Interpretation von Frau Spoerry ist richtig.

In diesem Sinne schliesse ich mich dem Einzelantrag Spoerry an. Sollte dieser nicht durchdringen, bitte ich Sie, der Minderheit III (Büttiker) zuzustimmen.

Cornu Jean-Claude (R, FR): Je vais essayer d'illustrer l'intérêt de la proposition de minorité III (Büttiker) avec un exemple d'actualité, celui de l'initiative pour l'adhésion de la Suisse à l'ONU, non pas parce que le Conseil national est en train d'en débattre, ce qui semble du reste intéresser passablement de nos collègues, mais parce qu'on a évoqué cette problématique lors de la discussion que nous avons eue, nous, le Conseil des Etats, en juin.

La question s'était posée, notamment dans le cadre de la commission, de savoir si on ne devait pas opposer un contre-projet à l'initiative populaire pour introduire, dans le cadre de ce contre-projet, une référence au principe de neutralité qui nous est si cher. Or, nous avons renoncé à cette hypothèse pour éviter de créer la confusion dans la population. D'une part, nous aurions dit non à l'initiative pour l'adhésion de la Suisse à l'ONU et, parallèlement, lors de la même votation, on proposait d'adhérer à l'ONU avec une nuance qui ne semblait finalement peut-être pas si significative.

L'intérêt de la proposition de la minorité III est qu'en pareil cas, nous aurions pu aller dans le sens souhaité par quand même un certain nombre de membres de la commission voire par le plénum, puisque n'allant pas dans cette direction, nous avons émis des recommandations à l'égard du Conseil fédéral. Nous demandons au Conseil fédéral qu'il fasse des déclarations, et je crois qu'actuellement, au Conseil national on est en train, lors des débats de ce matin, d'aller précisément dans ce sens-là. L'outil qui vous est proposé par la minorité III permet donc d'apporter en pareil cas l'appui à l'idée générale, à la direction générale d'une initiative – comme vient de le dire Mme Metzler, conseillère fédérale – tout en affinant le texte, en en faisant un texte qui soit plus conforme à nos préoccupations finales.

Je vous demande donc, ne serait-ce que pour nous donner plus de marge de manoeuvre et pour faciliter l'exercice et la compréhension de la démocratie, d'accepter la proposition de la minorité III.

Pour ce qui concerne la proposition Spoerry, j'étais d'avis, comme M. Büttiker, que le Parlement doit se déterminer lors des votations populaires et ne doit pas, chaque fois qu'il y a un problème, chaque fois qu'il y a des divergences, pouvoir se passer de donner au peuple une indication quant à sa propre volonté. On assume une trop grande responsabilité au niveau fédéral pour pouvoir se priver d'être très clair par rapport à ce genre de débats.

Donc, je serais pour adopter la proposition de minorité III telle qu'elle figure sur le dépliant.

Escher Rolf (C, VS): Wir haben es schon weit gebracht, wenn wir nicht mehr den Mut haben, dem Stimmbürger klar und eindeutig zu jeder Initiative unsere Überzeugung bekannt zu geben, also eine eindeutige Empfehlung abzugeben, wenn wir unsere politische Führungsaufgabe nur noch von Fall zu Fall wahrnehmen und ihr nur nachkommen, wenn es uns gerade passt. Ich meine, dass das Volk von seinen Behörden und damit auch von uns verlangen darf, dass wir uns klar äussern, ob wir eine Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung empfehlen. Wenn wir eine Initiative zur Annahme empfehlen, dürfen wir ihr nicht gleichzeitig noch einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Es geht doch dabei auch um die Glaubwürdigkeit des Parlamentes.

Die Minderheitsanträge, der Antrag Spoerry und der Antrag des Bundesrates geben uns doch die zwiespältige Möglichkeit zur Unverbindlichkeit und zur Zweideutigkeit. Dagegen wehrt sich die Kommissionsmehrheit.

Ich bitte Sie, die Mehrheit zu unterstützen. Es geht doch auch um ein Votum gegen die Unverbindlichkeit. Das Volk will unsere Meinung, die Meinung des Parlamentes, wissen und kennen, bevor es schlussendlich abstimmt, wie es dies für richtig erachtet.

Büttiker Rolf (R, SO): Es ist klar, dass der Antrag Spoerry sich nicht wesentlich vom Antrag der Minderheit III unterscheidet, aber es gibt einen Unterschied: Nach meinem Willen – darin bin ich mit Herrn Escher einig – muss das Parlament Stellung beziehen. Mit der Kann-Formulierung gemäss Antrag Spoerry ist das nicht mehr zwingend so.

Ich bin aber mit Frau Spoerry einig, dass der erwähnte Fall gelöst werden muss – das ist ein praktischer Fall, den es gibt; da möchte ich Herrn Escher widersprechen: Wir haben es jetzt gerade im Zusammenhang mit der Fristenlösung erlebt, dass sich Nationalrat und Ständerat nicht auf eine Empfehlung, sondern nur auf den Gegenvorschlag einigen konnten. Dieses Problem muss gelöst werden. Nun wird nach meiner Auffassung mit dem Antrag der Minderheit III – ich sage dies zuhänden der Materialien – das Anliegen von Frau Spoerry nicht verunmöglicht. Man kann das nicht so interpretieren. Der zweite und der dritte Satz stellen kein Junktim dar.

Falls sich die beiden Räte nicht einigen können, ist ein Gegenvorschlag auch mit meiner Formulierung (Minderheit III) absolut möglich. Das ist auch in der alten Praxis durchaus so verstanden worden.

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Kollege Büttiker hat es zwar bereits getan, aber ich möchte in dieser sehr schwierigen Frage doch noch kurz eine kleine Auslegeordnung machen.

Es geht um zwei grundsätzliche Probleme:

Beim ersten Satz geht es darum, ob die Bundesversammlung zu einer Volksinitiative Stellung nehmen muss, also eine Abstimmungsempfehlung abzugeben hat, oder ob sie dies nach eigenem Ermessen tun kann. Die Fassung der Mehrheit geht klar davon aus, dass eine Empfehlung zwingend abzugeben ist, aus Gründen der Führungsrolle des Parlamentes.

Die Minderheit III (Büttiker) übernimmt diese zwingende Vorgabe; auch dort haben wir eine klare Verpflichtung der Bundesversammlung, eine Stellungnahme abzugeben. Der Antrag Spoerry enthält demgegenüber eine Kann-Formulierung, und nach dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates – der inzwischen allerdings zugunsten des Antrages Spoerry zurückgezogen wurde – hätte man auf Verfassungsstufe punkto Abstimmungsempfehlung gar nichts festgelegt.

Zum zweiten Satz: Im Antrag der Kommissionsmehrheit wird festgehalten, dass nur dann ein Gegenentwurf vorgelegt werden kann, wenn die Bundesversammlung eine Volksinitiative zur Ablehnung empfiehlt. Bei der Minderheit III haben wir eine offenere Formulierung, indem dort stets ein Gegenentwurf vorgelegt werden kann, unabhängig davon, welche Stellungnahme die Bundesversammlung grundsätzlich abgibt. Nach meiner Ansicht – ich sage dies auch zuhänden der Materialien – soll dabei ein solcher Gegenentwurf auch dann möglich sein, wenn die beiden Räte sich bezüglich der Abstimmungsempfehlung nicht einigen können. Die gleiche Stossrichtung nimmt auch der Antrag Spoerry auf.

Die Mehrheit ist dagegen der Auffassung – das möchte ich hier nochmals betonen –, dass nur dann ein Gegenentwurf sinnvoll ist, wenn die Initiative durch die Bundesversammlung abgelehnt wird. Die Minderheit III beinhaltet eine offenere Fassung. Sie haben jetzt zwischen diesen verschiedenen Möglichkeiten zu entscheiden.

Spoerry Vreni (R, ZH): Mein Hauptanliegen ist es, auch dann einen Gegenvorschlag zu ermöglichen, wenn sich die beiden Räte nicht zu einer Empfehlung durchringen können. Da muss ich Herrn Escher sagen, dass dies ein realistisches Szenario ist. Es ist bei der Fristenlösung schon in den Siebzigerjahren passiert, dass der eine Rat zugestimmt hat und der andere nicht. Es hat mit Führung überhaupt nichts zu tun, wenn dann das Parlament sagt: «Liebes Volk, wir können uns nicht einigen, macht was ihr wollt.» Sondern dann ist es die Führungsaufgabe des Parlamentes zu sagen: «Wir

finden uns zusammen für einen Gegenvorschlag, der gewisse Anliegen einer Initiative aufnimmt, aber nicht alle; und wir empfehlen euch, liebes Volk, diesen Gegenvorschlag, hinter dem wir mehrheitlich stehen, anzunehmen.» Das ist von mir aus gesehen Führung.

Zum Antrag der Minderheit III (Büttiker): Herr Büttiker sagt, dass es auch bei diesem Antrag möglich sein soll, einen Gegenvorschlag zu präsentieren, wenn das Parlament keine Empfehlung abgibt. Aber für mich, Herr Büttiker, ist das ein Widerspruch. Auf der einen Seite soll die Bundesverfassung mit Ihrem Minderheitsantrag dem Parlament zwingend vorschreiben, es müsse eine Empfehlung abgeben. Gleichzeitig sagen Sie aber, wenn es dies dann doch nicht tue, dürfe es trotzdem einen Gegenvorschlag unterbreiten. Das ist doch nicht logisch! Deswegen bin ich der Meinung, dass das Parlament eine Empfehlung abgeben kann, was es selbstverständlicherweise in den weitaus meisten Fällen tun wird; das ist ja unsere Aufgabe. Aber in jenen Fällen, in denen das nicht gelingt – wie bei der Fristenlösung –, weil es nicht nur politische, sondern auch ethische Fragen betrifft, soll es die Möglichkeit geben, keine Empfehlung zur Initiative abzugeben, sondern einen von der Mehrheit des Parlamentes getragenen Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Wie gesagt, wenn sichergestellt ist, dass das mit dem Antrag der Minderheit III (Büttiker) auch möglich ist, dann ist mein Anliegen im Grunde genommen erfüllt. Aber für mich bleibt ein Widerspruch zwischen der zwingenden Vorschrift auf Verfassungsebene und der mündlichen Aussage hier: «Wenn Ihr diese nicht einhaltet, könnt Ihr ohnehin einen Gegenvorschlag unterbreiten.»

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich unterstütze das Votum von Frau Spoerry zur Differenzierung der beiden Anträge, möchte aber noch in einem Punkt präzisieren: Herr Büttiker hat insofern Recht, als er sagt, dass der Antrag der Minderheit III eine Lösungsmöglichkeit nicht ausschliesse, die dann auf Gesetzesstufe gefunden werden müsste, für den Fall, dass sich die beiden Räte nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen könnten. Aber gerade auch die Diskussion zeigt nun, dass der Antrag Spoerry diese Frage eben jetzt schon aufnehmen und klären will.

Escher Rolf (C, VS): Ich erlaube mir, noch eine Bemerkung anzubringen: Wir haben hier das gleiche Problem, wie es in Artikel 156 angeführt ist, wo wir festhalten, dass das Gesetz Bestimmungen vorzusehen hat, um sicherzustellen, «dass bei Uneinigkeit der Räte Beschlüsse zustande kommen». Ich gebe zu: Es kann passieren, dass sich die Räte in Bezug auf eine Empfehlung nicht einigen können. Für diesen Fall hat die Gesetzgebung sicherzustellen, dass der Parlamentsbeschluss über die Empfehlung zur Annahme oder Ablehnung einer Initiative zustande kommt. Ich bin weiterhin der Meinung, dass es Aufgabe des Parlamentes ist, bei einer Initiative dem Volk klar einen Antrag zu stellen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit III 20 Stimmen

Für den Antrag Spoerry 17 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit III 24 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 14 Stimmen

Art. 139a

Antrag der Kommission: BBI

Antrag des Bundesrates: BBI

Neuer Antrag der Kommission Mehrheit

Titel, Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Minderheit IV

(Béguelin)

Abs. 1

70 000 Stimmberechtigte

Minderheit V

(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)

Titel

Zustimmung zum Antrag des Bundesrates

Abs. 1

.... Stimmberechtigte oder acht Kantone können

(der Antrag der Minderheit III ist zurückgezogen)

Art. 139a

Proposition de la commission: FF

Proposition du Conseil fédéral: FF

Nouvelle proposition de la commission

Majorité

Titre, al. 1

Adhérer au projet CIP-CE

Minorité IV

(Béguelin)

Al. 1

70 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote

Minorité V

(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)

Titre

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

Al. 1

.... citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent

(la proposition de la minorité III est retirée)

La présidente (Saudan Françoise, présidente): Les propositions des minorités I et V sont adoptées par le vote à l'article 138. La proposition de la minorité III est retirée.

Abs. 1 (Sammelfristen) – Al. 1 (Délais de récolte)

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit I

Adopté selon la proposition de la minorité I

Titel, Abs. 1 (Kantonsinitiative)

Titre, al. 1 (Initiative des cantons)

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit V

Adopté selon la proposition de la minorité V

Abs. 1 (Unterschriftenzahl) – Al. 1 (Nombre de signatures)

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Da das Verfahren bei Gegenvorschlägen in der Volksabstimmung bei verschiedenen Initiativformen Anwendung findet, soll es, um Wiederholungen zu vermeiden, in einem neuen Artikel 139b generell für alle Initiativformen geregelt werden. Der bereits sehr lange Artikel 139a kann dadurch etwas entschlackt werden. Diese neue Systematik blieb in der Kommission unbestritten. Absatz 1 von Artikel 139a regelt die drei wichtigsten Eckpunkte der neu einzuführenden allgemeinen Volksinitiative: 1. Unterschriften und Fristen: Unterschriften und Fristen sollen analog zu den übrigen Initiativinstrumenten geregelt werden: 100 000 Unterschriften in 18 Monaten. Die Minderheit II (Wicki) beantragt bei Artikel 139a für die allgemeine Volksinitiative eine höhere Unterschriftenzahl von 120 000. Durch die Einführung der allgemeinen Volksinitiative würde das direktdemokratische Instrumentarium erweitert. Diese Erweiterung sei durch eine erhöhte Unterschriftenzahl zu kompensieren. Die Kommissionsmehrheit warnt vor dieser hohen Unterschriftenzahl, durch die das Instrument zu einer Totgeburt würde. Die Initianten werden dann auf jeden Fall auf die formulierte Verfassungsinitiative ausweichen, auch wenn das Anliegen nicht verfassungswürdig ist.

Auf der anderen Seite ist die Kommission auch gegen eine zu tiefe Unterschriftenzahl von 70 000, wie sie der Bundesrat und die Minderheit IV (Béguelin) vorschlagen. Die Kommission will das Instrument gegenüber den anderen Initiativinstrumenten nicht privilegieren. Indem die Initianten und Initiantinnen die Möglichkeit haben, ihr Anliegen auch relativ präzise zu formulieren, stellt die allgemeine Volksinitiative ein interessantes Instrument dar, dessen Attraktivität nicht noch durch eine tiefere Unterschriftenzahl gesteigert werden muss.

2. Die Form der allgemeinen Anregung: Zugelassen ist nur diese Form, was jedoch nicht ausschliesst, dass die Initianten gemäss bisheriger Praxis bei der Initiative in Form der allgemeinen Anregung ihr Anliegen auch konkret formulieren dürfen. Die Bundesversammlung muss im Falle eines Erfolges der Initiative bei der Umsetzung inhaltlich dem Anliegen voll Rechnung tragen. Sie muss die Formulierung der Initianten jedoch nicht übernehmen, sondern kann und muss das Anliegen in eine rechtsetzungstechnisch korrekte Form bringen.

3. Zur Rechtsstufe: Mit der allgemeinen Volksinitiative sollen nur Verfassungs- und Gesetzesänderungen verlangt werden können, nicht jedoch die Änderung von Einzelakten oder von Verordnungen. Die Initiativkomitees wären in der Regel nicht in der Lage, die technischen und finanziellen Einzelheiten eines konkreten Projektes auszuarbeiten.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, in Absatz 1 der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Wicki Franz (C, LU): Ich habe mich bereits beim Eintreten zur Höhe der Unterschriftenzahl geäußert. Hier möchte ich nur nochmals betonen, dass wir mit der allgemeinen Volksinitiative ein neues Instrument der Volksrechte einführen. Dies rechtfertigt eine höhere Unterschriftenzahl. Ich bin überzeugt, dass beim Volk dafür viel Verständnis vorhanden ist, denn bei den verschiedensten Diskussionen wird, gerade angesichts der vielen Abstimmungen, immer wieder die Frage gestellt, wann die Unterschriftenzahlen endlich erhöht würden.

Wenn wir schon bei den bisherigen Instrumenten die Unterschriftenzahl gleich bleiben lassen, müssen wir mindestens beim neuen Instrument der allgemeinen Volksinitiative die Latte etwas höher setzen. Denn wenn jemand bei über 4 Millionen Stimmberechtigten 120 000 Unterschriften für die allgemeine Volksinitiative nicht zusammenbringt, beweist dies, wie wenig repräsentativ sein Anliegen ist. Wir wollen doch unsere Volksrechte nicht für irgendwelche billige Profilierung zur Verfügung stellen, sondern wir möchten das Volk dann an die Urne rufen, wenn das Thema tatsächlich von allgemeiner Bedeutung ist. Es macht keineswegs die Qualität der direkten Demokratie aus, wenn das Volk über jede unbedeutende Sache abzustimmen hat.

Vergessen dürfen wir auch nicht, dass die Art der Meinungsbildung im Volk immer prekärer wird und der Aufwand, die Stimmbürger über die Abstimmungsfragen zu informieren, immer zunimmt. Es stellt sich die Frage, wie weit die Parteien bei der Zunahme der Zahl der Geschäfte und Mehrfachabstimmungen überhaupt noch in der Lage sind, die ganzen Vorbereitungsarbeiten für die Volksabstimmungen seriös durchzuführen. Im Übrigen trifft zu, was Ständerat und Staatsrechtslehrer René Rhinow seinerzeit im Zusammenhang mit der Unterschriftenzahl und den Volksrechten ausgeführt hat: Hinsichtlich der Unterschriftenzahlen diskutieren wir genau genommen darüber, wie gross die kleine Minderheit sein soll, die das ganze Volk an die Urne bemühen kann. Hier geht es nicht um das Recht des Volkes, sondern um das Recht einer Minderheit im Volk. Wir haben also zu bestimmen, wie klein oder weniger klein diese Minderheit sein soll. Das ist die Fragestellung.

Passen wir also bei der Einführung eines neuen – ich betone: eines neuen – Volksrechtes die Voraussetzungen der veränderten Bevölkerungszahl und der gestiegenen Zahl der Stimmberechtigten mindestens teilweise an.

Ich beantrage Ihnen daher, der Minderheit II zuzustimmen.

Béguelin Michel (S, VD): Je vous invite à suivre la proposition du Conseil fédéral.

J'avais déjà dit dans le débat d'entrée en matière que le Conseil fédéral savait de temps en temps se montrer généreux et je pense, en l'occurrence, que sa proposition de 70 000 signatures est logique. Je rappelle simplement ce que disait le rapport du Conseil fédéral du 2 avril 2001: «Depuis 1996, le Conseil fédéral est d'avis que le nombre de signatures requis pour lancer une initiative populaire générale doit être dans tous les cas inférieur à celui d'une initiative constitutionnelle, sinon ce nouvel instrument populaire s'avère moins attractif et il faut s'attendre à ce que l'on continue d'utiliser l'initiative tendant à une révision partielle de la constitution.» Je pense que ce point de vue est tout à fait justifié. Je le soutiens. On offre un nouvel outil; ce nouvel outil doit être attrayant.

Je vous invite à soutenir la proposition du Conseil fédéral.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat begrüsst es ausserordentlich, dass die Kommission die Einführung der allgemeinen Volksinitiative wieder aufgenommen hat. Damit können neu auch Anliegen auf Gesetzesebene vorgeschlagen werden und stufengerecht Eingang in die Gesetzgebung finden. Indem die Bundesversammlung die Rechtsstufe festlegt, auf der das Begehren verwirklicht wird, und auch den Text der Vorlage verbindlich festlegt, kann die Kohärenz der gesamten Rechtsordnung besser gewahrt werden. Ausserdem bietet das neue Volksrecht die Möglichkeit, ein bestehendes Gesetz in einem Teilbereich zu ändern; die allgemeine Volksinitiative kann in diesem Sinne auch als nachträgliches Referendum benutzt werden.

Warum nun eine tiefere Unterschriftenzahl? Die allgemeine Volksinitiative ist für die Initianten im Vergleich mit der formulierten Verfassungsinitiative das schwächere Instrument. Die Initianten können weder die Rechtsstufe noch den Text verbindlich festlegen. Wird das Anliegen auf Gesetzesstufe verwirklicht, kann es später einfacher wieder geändert werden, und das Parlament verfügt über einen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung des Begehrens.

Zum Antrag der Minderheit II, die eine Unterschriftenzahl von 120 000 fordert: Hier muss die Unterschriftenzahl im Gesamtzusammenhang der geforderten Unterschriftenzahlen gesehen werden. Es kann nicht nur darauf hingewiesen werden, dass die Zahl hier erhöht werden sollte, weil die Zahl der Stimmberechtigten im Vergleich zu früher höher ist. Es war die Überlegung des Bundesrates in seiner Botschaft 1996, sämtliche Unterschriftenzahlen zu erhöhen. Damals hatte der Bundesrat auch bereits vorgesehen, für die allgemeine Volksinitiative eine tiefere Unterschriftenzahl vorzusehen als für die übrigen Volksinitiativen.

Es geht also darum, die Attraktivität der allgemeinen Volksinitiative zu stärken. Deshalb beantragt der Bundesrat mit Nachdruck eine tiefere Unterschriftenzahl. Wir schlagen 70 000 Unterschriften vor. Damit könnte die allgemeine Volksinitiative auch zunehmend das Referendum allsetzen, aber in einer wesentlich konstruktiveren Art. Dieses neue Initiativrecht eignet sich als nachträgliches Referendum, mit dem nur einzelne Teile eines Gesetzes korrigiert werden können, ohne dass dabei gleich der ganze Erlass kassiert werden muss. Der Bundesrat ist der festen Überzeugung, dass man mit einer Reform, die die Mängel der Volksrechte beseitigen will, alles unternehmen muss, um konstruktive Mitwirkungsrechte, wie eben die allgemeine Volksinitiative, möglichst attraktiv auszugestalten.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

Escher Rolf (C, VS): Ich kann der Senkung der Unterschriftenzahl von 100 000 auf 70 000, wie dies der Bundesrat und die Minderheit IV vorsehen, nicht zustimmen. Es geht dabei um die Respektierung des Föderalismus, also auch um die Respektierung des Bundesstaates. Darum verlangt die Verfassungsinitiative eine Unterschriftenzahl von 100 000, also doppelt so viel wie das Gesetzesreferendum mit 50 000.

Mit der nun vorgesehenen allgemeinen Volksinitiative kann nun aber auch eine Änderung der Verfassung verlangt werden; das wird wohl sehr oft der Fall sein. Unsere bundesstaatliche Verfassung schützt die Rechte der Kantone durch zwei Hürden. Die Änderung der Bundesverfassung verlangt nicht nur das Volksmehr, sie verlangt auch das Ständemehr, das Mehr der 26 Kantonsbevölkerungen. Das ist die eine Hürde. Aber die Bundesverfassung stellt für die Initiative noch eine zweite Hürde auf, nämlich die doppelt so hohe Unterschriftenzahl. Die Reduktion dieser zweiten Hürde ist eine Schwächung des bundesstaatlichen Föderalismus. Es steht der Ständekammer gut an, diese Schwächung zu verhindern.

Ich ersuche Sie deshalb, die Reduktion der Unterschriftenzahl auf 70 000 abzulehnen.

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Ich möchte in diesem Zusammenhang nur noch auf etwas hinweisen: Wir haben eingangs beschlossen, dass die Sammelfrist für die Initiativen 18 Monate beträgt. Wenn ich Frau Bundesrätin Metzler beim Eintreten richtig verstanden habe, hat sie die Sammelfrist mit der Höhe der Unterschriftenzahlen verknüpft; nämlich dann, wenn wir auf zwölf Monate zurückgehen würden, würde man auch die 70 000 Unterschriften vorsehen, eben gewissermassen als Erleichterung für die allgemeine Volksinitiative. Wir haben aber an 18 Monaten festgehalten, und deshalb sollten wir nunmehr auch an den 100 000 Unterschriften, wie dies die Kommissionsmehrheit beantragt, festhalten.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich muss hier noch eine Ergänzung anbringen zum Votum von Herrn Dettling, zum Zusammenhang zwischen der Sammelfrist von 18 oder 12 Monaten bei Volksinitiativen zur Unterschriftenzahl von 70 000 beim Referendum: Wenn die Dauer zum Sammeln von Unterschriften für Initiativen von 18 Monaten auf 12 Monate verkürzt worden wäre, hätte ich den Eventualantrag gestellt, beim Referendum die Unterschriftenzahl von 50 000 auf 70 000 zu erhöhen. Das hat nichts mit der Unterschriftenzahl bei der allgemeinen Volksinitiative zu tun.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit II
(120 000 Unterschriften) 27 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit IV
(70 000 Unterschriften) 8 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit
(100 000 Unterschriften) 29 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II
(120 000 Unterschriften) 5 Stimmen

Abs. 2–5 – Al. 2–5

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Bei Absatz 2 sind neu die Gültigkeitsvoraussetzungen analog zu Artikel 139 Absatz 3 wie bei der formulierten Initiative, geregelt. Ich würde jetzt gleich weitergehen zu Absatz 3. Weil bei Absatz 3 ja keine Differenzen bestehen, gebe ich lediglich eine kurze Erklärung ab: Wir haben hier das Vorgehen für den Fall geregelt, wenn die Bundesversammlung mit der Initiative einverstanden ist. Die direkte Umsetzung auf der entsprechenden Rechtsetzungsstufe wird hier geregelt. Je nachdem, ob es sich um eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung handelt, werden sich Volk und Stände bzw. nur das Volk zu dieser Umsetzung aussprechen können.

In Absatz 4 ist das Vorgehen für den Fall geregelt, wenn die Bundesversammlung einen Gegenentwurf unterbreiten will. Es ist vorgesehen, dass die Bundesversammlung bereits in einer frühen Phase einen Gegenentwurf unterbreiten können sollte. Anstatt zuerst eine Volksabstimmung über das

allgemeine Begehren der Initianten durchzuführen, soll die Initiative gerade mit einem Gegenentwurf der Abstimmung unterbreitet werden. Dies setzt natürlich voraus, dass das Begehren zuerst in konkrete Verfassungs- und/oder Gesetzesänderungen umgesetzt wird. Eine ausgearbeitete Initiative wird einem ausgearbeiteten Gegenentwurf gegenübergestellt. Das Volk bzw. die Stände können sich nach dem System des doppelten Ja über die beiden Vorschläge aussprechen.

In Absatz 5 ist das Vorgehen im Fall der Ablehnung der Initiative durch die Bundesversammlung geregelt. In diesem Fall erfolgt eine Volksabstimmung über den Grundsatzentscheid. Wenn der Volksentscheid positiv ist, dann hat die Bundesversammlung diese Initiative umzusetzen.

Angenommen – Adopté

Art. 139b

Antrag der Kommission: BBI

Art. 139b

Proposition de la commission: FF

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Hier geht es um das Verfahren bei Initiative und Gegenentwurf. Das Verfahren bei der Volksabstimmung über Initiative und Gegenentwurf wird für alle Initiativformen in einem einzigen Artikel geregelt. Gegenüber dem geltenden Recht wurde eine kleine Modifikation für einen wohl höchst seltenen Fall vorgenommen. Falls in der Stichfrage Volks- und Ständemehr divergieren, soll diejenige Vorlage in Kraft treten, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Ständesstimmen die grössere Summe ergeben. Die bisherige Regelung, wonach in einem solchen Fall der Status quo gelten soll, ist unbefriedigend: Volk und Stände haben sich sowohl für Initiative als auch für den Gegenentwurf ausgesprochen, und trotzdem soll weiterhin der Status quo gelten. In der Praxis wird zwar ein solcher Fall kaum je eintreten. Trotzdem ist es unbefriedigend, dass zumindest theoretisch eine solche Möglichkeit überhaupt besteht.

Angenommen – Adopté

Art. 139c

Antrag des Bundesrates: BBI

Neuer Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)

Zustimmung zum Antrag des Bundesrates

Art. 139c

Proposition du Conseil fédéral: FF

Nouvelle proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

La présidente (Saudan Françoise, présidente): La proposition de la minorité est adoptée par le vote à l'article 138.

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

Art. 139d

Antrag des Bundesrates: BBI

Neuer Antrag der Kommission

Streichen

Art. 139d*Proposition du Conseil fédéral: FF**Nouvelle proposition de la commission
Biffer*

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Der Bundesrat schlägt bei Artikel 139d vor, der Bundesversammlung zu ermöglichen, zwei Volksinitiativen nach einem ähnlichen Verfahren wie bei der Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten. Mit einer solchen Lösung soll verhindert werden, dass am gleichen Abstimmungssonntag zwei Volksinitiativen zur gleichen Verfassungsmaterie angenommen werden, wodurch abweichende oder sogar sich widersprechende Verfassungsnormen verankert würden. Aufgrund der kurzen Behandlungsfristen kann sich der Bundesrat durchaus in die Lage versetzt sehen, solche Initiativen am gleichen Datum vorzulegen.

Der Antrag des Bundesrates wurde in der Kommission von niemandem aufgenommen. Die Kommission stellt sich gegen die Aufnahme dieser Bestimmung, weil sie eine gewisse Manipulationsgefahr in sich birgt. Auch wenn die Bundesversammlung sicher sehr sorgsam prüfen wird, ob zwei Initiativen einander gegenübergestellt werden sollen, setzt sie sich doch immer dem möglichen Vorwurf aus, sie versuche durch dieses Manöver, eine mehrheitsfähige Initiative zu bodigen. Die Änderung stellt einen durchaus schwerwiegenden Eingriff in das System der Volksrechte dar, indem das Anliegen von 100 000 Stimmberechtigten plötzlich mit einem Anliegen von anderen 100 000 Stimmberechtigten gekoppelt wird, ohne dass sich die Betroffenen dazu äussern können.

Auf Gesetzesesebene müsste im Fall der Annahme des Antrages des Bundesrates näher umschrieben werden, welche Arten von Volksinitiativen einander gegenübergestellt werden dürfen. Der Bundesrat ist zum Beispiel der Ansicht, dass ähnliche Volksinitiativen einander sinnvollerweise gegenübergestellt werden können, komplementäre Volksinitiativen jedoch nicht. In der Praxis dürfte es jedoch häufig schwierig sein zu bestimmen, ob es sich um ähnliche oder einander ergänzende Volksinitiativen handelt. Der Vorschlag birgt die Gefahr einer weiteren Verrechtlichung der Volksrechte und der Dominanz von Verfahrensfragen gegenüber inhaltlichen Folgen. Die Kommission empfiehlt Ihnen deshalb, ihrer Fassung zuzustimmen und den Antrag des Bundesrates abzulehnen, um damit jeder Gefahr einer möglichen Manipulation von allem Anfang an vorzubeugen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat beantragt Ihnen, eine Bestimmung aufzunehmen, die es der Bundesversammlung ermöglicht, zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand gleichzeitig der Abstimmung zu unterbreiten. Die beiden Initiativen würden nach dem gleichen Verfahren zur Abstimmung gebracht wie eine Initiative und ihr Gegenentwurf. Damit könnten die Stimmberechtigten in der Stichfrage entscheiden, welcher Initiative sie den Vorzug geben, falls beide angenommen werden. Das ist nicht notwendig, Herr Dettling, wenn sich zwei Volksinitiativen komplementär ergänzen, dann braucht es diese Stichfrage nicht. Das wird also nicht ausgeschlossen, sondern es ist nach Ansicht des Bundesrates nicht notwendig.

Nach heutigem Recht werden zwei Initiativen, die nicht den gleichen Inhalt haben, nicht nach dem Verfahren von Initiative und Gegenentwurf unterbreitet. Die Stimmberechtigten haben nicht die Möglichkeit, zweimal Ja zu stimmen und sich dann in der Stichfrage für die eine oder die andere Initiative zu entscheiden. Nach heutigem Recht würden bei einem doppelten Ja beide Initiativen in die Verfassung aufgenommen, auch wenn sie ähnliche, abweichende oder sogar widersprüchliche Lösungen vorschlagen. Die Stimmberechtigten, die ein solches Ergebnis vermeiden wollen, sind eigentlich gezwungen, nur für eine der beiden Initiativen zu stimmen, auch wenn sie beide Initiativen dem geltenden Recht vorziehen würden. Dies kann auch den Wählerwillen verfälschen.

Es ist nicht nur ein theoretisches Problem – Sie haben es eingangs bereits erwähnt –; es wird sich in Zukunft öfters stellen, denn die verkürzten gesetzlichen Fristen verpflichten den Bundesrat, eine Volksinitiative innert neun Monaten nach der Schlussabstimmung in den Räten der Volksabstimmung zu unterbreiten. Wir sind gegebenenfalls sogar gezwungen, zwei Initiativen zum gleichen Gegenstand gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen.

Sie haben erwähnt, dass in der Kommission auch Befürchtungen laut wurden, es könnte manipuliert werden. Unseres Erachtens ist genau das Gegenteil der Fall. Wenn die verkürzten gesetzlichen Fristen keine andere Wahl lassen, als die beiden Initiativen gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen, dann muss ein besonderes Abstimmungsverfahren dafür garantieren, dass der Wählerwille nicht verfälscht wird. Dies kann nur ein Abstimmungsverfahren wie bei Initiative und Gegenentwurf sicherstellen. Der Antrag des Bundesrates überträgt auch die Kompetenz zu diesem Entscheid der Bundesversammlung. Insofern braucht man also sicher keine Manipulation seitens des Bundesrates zu befürchten. Unseres Erachtens entlastet unser Antrag den politischen Prozess, weil nicht zweimal hintereinander über den gleichen Gegenstand abgestimmt werden muss, und er garantiert auch die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe besser als das geltende Recht. Ich bitte Sie daher, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 20 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates 6 Stimmen

Art. 140 Abs. 2 Bst. abis, b*Antrag der Kommission: BBI***Art. 140 al. 2 let. abis, b***Proposition de la commission: FF*

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Diese Neuerung ergibt sich aus der Möglichkeit, dass die Bundesversammlung allgemeinen Volksinitiativen einen Gegenvorschlag auch auf Gesetzesstufe gegenüberstellen kann. Das Volk muss sich dazu äussern können, ob es nun die Version der Initianten oder der Bundesversammlung vorzieht, unabhängig davon, ob das Anliegen auf Verfassungs- oder Gesetzesebene umgesetzt wird.

*Angenommen – Adopté***Art. 141 Abs. 1 Einleitung, Bst. d Ziff. 3, Abs. 2***Antrag der Kommission: BBI**Antrag des Bundesrates: BBI**Antrag Pfisterer Thomas**Abs. 1 Bst. d Ziff. 3*

3. wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Art. 141 al. 1 introduction, let. d ch. 3, al. 2*Proposition de la commission: FF**Proposition du Conseil fédéral: FF**Proposition Pfisterer Thomas**Al. 1 let. d ch. 3*

3. contiennent des dispositions importantes qui fixent des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales.

Abs. 1 Einleitung – Al. 1 introduction

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Bei Artikel 141 Absatz 1 geht es um die Verankerung der Sammelfrist für die Referenden. Wir beantragen hier die Beibehaltung des bisherigen Erfordernisses von 50 000 Unterschriften in 100 Tagen.

Der Antrag des Bundesrates auf Erhöhung der Unterschriftenzahl beim Referendum von bisher 50 000 auf neu 70 000 wurde an der letzten Kommissionssitzung von niemandem aufgenommen. Die Kommission ist nach intensiven Abklärungen für die Beibehaltung der aktuellen Unterschriftenzahlen. Sie hat sich ausführlich mit der Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen auseinander gesetzt und dabei festgestellt, dass eine solche Erhöhung sogar kontraproduktiv sein könnte. Eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen würde die Volksrechte noch mehr zu Verbands- und Firmenrechten machen; für Parteien und Ad-hoc-Gruppierungen wäre es kaum noch möglich, ein Referendum zu ergreifen. Bereits heute ist das Referendum das beliebte Instrument finanzstarker Gruppierungen, während z. B. Parteien Mühe haben, ein solches zu ergreifen; ich erinnere in diesem Zusammenhang etwa an das von der CVP lancierte Referendum bei der Fristenlösung. Mit einer Erhöhung würde man diese Tendenz noch verstärken. Parteien und Ad-hoc-Gruppierungen würden zusehends vom Referendum ausgeschlossen, während es für Organisationen wie beispielsweise die Auns von relativ kleiner Bedeutung ist, ob sie 50 000 oder 70 000 Unterschriften sammeln müssen.

Die Bundeskanzlerin hat an der Sitzung der SPK-Subkommission zudem dargelegt, dass die Behörden kein Interesse daran haben, die Unterschriftenzahl für das Referendum zu erhöhen. Eine Erhöhung des Quorums ist nach Ansicht der Bundeskanzlei kontraproduktiv. Je mehr Unterschriften für ein Referendum gesammelt werden, umso weniger hat die Vorlage eine Chance, gemäss den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament angenommen zu werden. Eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen bringt auch mehr Feuer-Wasser-Koalitionen mit sich. Das heisst, Gruppierungen mit unterschiedlichen Absichten schliessen sich zusammen, um das Quorum zustande zu bringen – wie beispielsweise beim Thema Fristenlösung. Weitere Argumente gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahlen habe ich bereits in meinem Eintretensreferat dargelegt.

Ich ersuche Sie daher im Namen der klaren Mehrheit der Kommission, bei der bisherigen Unterschriftenzahl für das Referendum zu bleiben und den Antrag des Bundesrates abzulehnen. Ich bin auch persönlich überzeugt, dass wir nur mit der Beibehaltung der bisherigen Unterschriftenzahl überhaupt eine Chance haben, der Vorlage zum Durchbruch zu verhelfen. Die diesbezüglichen Äusserungen der Hearingteilnehmer waren an Deutlichkeit kaum zu übertreffen.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Unser Antrag, Frau Präsidentin, ist ein Eventualantrag für den Fall, dass die Sammelfrist bei Volksinitiativen auf zwölf Monate gesenkt worden wäre. Insofern ist er hinfällig.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 – Al. 1 let. d ch. 3

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Buchstabe d betrifft das Staatsvertragsreferendum. Mit der vorgenommenen Neuerung wird eine Parallelität zwischen inner- und zwischenstaatlicher Gesetzgebung hergestellt: Wichtige Recht setzende Normen sind dem Referendum zu unterstellen. Staatsverträge sind immer dann dem Referendum zu unterstellen, wenn sie erstens wichtige Recht setzende Bestimmungen enthalten oder zweitens zum Erlass von Bundesgesetzen verpflichten.

Die Bestimmung enthält drei Neuerungen:

1. Die Multilateralität ist kein Kriterium mehr dafür, ob ein Staatsvertrag dem Referendum unterstellt wird oder nicht.
2. Der Umfang des durch den Staatsvertrag neu geschaffenen Rechtes spielt keine Rolle mehr für die Unterstellung unter das Referendum.

3. Es sollen auch Staatsverträge dem Referendum unterstellt werden, die nicht direkt anwendbar sind, jedoch zum Erlass von Bundesgesetzen verpflichten.

Zur Stellungnahme des Bundesrates: Der Bundesrat will an seiner 1996 vorgeschlagenen Formulierung festhalten, gemäss der völkerrechtliche Verträge dann dem Referendum zu unterstellen sind, wenn ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, die Rechte und Pflichten von Privaten begründen. Seiner Ansicht nach geht der Antrag der Kommission zu weit, da auch Staatsverträge dem Referendum unterstellt werden, welche bloss die Organisation oder die Aufgaben von Behörden regeln.

Zur Stellungnahme der Kommission: Der Antrag des Bundesrates wurde in der Kommission nicht aufgenommen. Es ist festzuhalten, dass es sich hier um ein fakultatives Referendum handelt. Wenn also die Materie die Stimmbürger nicht interessiert, weil es sich z. B. um Fragen der Behördenorganisation handelt, dann ergreifen sie das Referendum nicht. Es ist aber durchaus denkbar, dass solche Fragen in einem konkreten Fall von Interesse oder von politischer Brisanz sein können. Die Situation ist analog jener beim Gesetzesreferendum. Auch hier wird nur gegen einen verschwindend kleinen Prozentsatz der Erlasse das Referendum ergriffen. Es ist nicht einsichtig, warum bei der überstaatlichen Rechtsetzung im Hinblick auf die Refrendumsmöglichkeit andere Kriterien angewendet werden sollen als bei der innerstaatlichen Rechtsetzung.

Noch ein kurzes Wort zum Einzelantrag Pfisterer: Dieser Antrag hat der Kommission nicht vorgelegen. Er will offenbar eine redaktionelle Änderung, ohne materiell die Fassung der Kommissionsmehrheit infrage zu stellen. Nach meiner Beurteilung und nach einer kurzen Überprüfung bin ich zur Auffassung gelangt, dass man diesem redaktionellen Antrag Pfisterer zustimmen kann – aber das sage ich natürlich nur in meinem persönlichen Namen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich verzichte hier darauf, formell Antrag zu stellen. Wir werden uns aber erlauben, diese Frage im Zweitrat noch einmal zu thematisieren.

Was den Antrag Pfisterer betrifft, teile ich die Auffassung Ihres Kommissionsprechers, dass die Formulierung Pfisterer die bessere Formulierung ist als jene, die von der Kommission vorgeschlagen wird.

Pfisterer Thomas (R, AG): Es ist natürlich eine komfortable Situation, wenn man offene Türen einrennt; da kann man höchstens noch versuchen, eine kleine Begründung nachzuschieben für das, was man angerichtet hat. Wir sind uns also einig – ich stimme der Kommission voll zu –, dass es darum geht, die Aussenpolitik mit der Demokratie zu versöhnen. Ich schlage aber vor, das auch wirklich auszudrücken und konsequent durchzuziehen. Es besteht hier nicht nur eine redaktionelle Differenz; ich befürchte vielmehr, dass auch eine materielle bestehen würde, und diese möchte ich ausräumen. Es geht um die Integration des innerstaatlichen und des völkerrechtlichen Prozesses. Ich versuche Ihnen diese Differenzen kurz aufzuzeigen.

Es gibt nach meiner Meinung beim Text der Kommission Verbesserungsbedarf in zwei Punkten, der eine betrifft das Wort «Bundesgesetz» und der andere das Wort «verpflichten»:

Zum Wort «Bundesgesetz»: Es ist nicht Sache des Vertrages, des Auslandes, der Verhandlungspartner, uns zu sagen, ob wir ein Bundesgesetz oder eine Verordnung des Bundes haben wollen, und es ist nicht Aufgabe des Vertrags zu entscheiden, ob wir eine bundesgesetzliche Regelung oder eine kantonalesgesetzliche Regelung treffen wollen. Das ist nicht nur eine Formalität.

Zum Wort «verpflichten»: Dieses könnte missverständlich sein; es ist nicht wesentlich, ob zur Umsetzung direkt oder indirekt verpflichtet wird – die Form ist irrelevant –, sondern es kommt darauf an, dass in der Sache dieses Ergebnis vorliegt.

Darum schlage ich Ihnen vor, aus dem bundesrätlichen Text die ersten drei Zeilen, mit dem Wort «Umsetzung», zu übernehmen, und damit klarzustellen, dass es um diesen weiteren Begriff geht – nicht nur um den Vollzug, sondern auch um die Umsetzung im Sinne von Artikel 46 der Bundesverfassung, soweit eben nicht die Kantone zuständig sind. Die Zuständigkeit der Kantone zur Umsetzung ist vorbehalten. Die zweite Änderung gegenüber dem bundesrätlichen Text: Es geht nicht nur um Rechte und Pflichten, sondern, wie die Kommission es gesagt hat, um alles, was in Artikel 164 der Bundesverfassung unter «wichtig» verstanden wird, also auch um die Leistungen, die dort erwähnt sind, und um die Aufgaben für die Kantone.

In diesem Sinne bitte ich Sie, unterstützt jetzt also durch Frau Bundesrätin Metzler und den Herrn Kommissionsprecher, diesem Antrag zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Pfisterer Thomas 31 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 141a

Antrag des Bundesrates: BBI

Neuer Antrag der Kommission
Streichen

Art. 141a

Proposition du Conseil fédéral: FF

Nouvelle proposition de la commission
Biffer

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Hier geht es um die Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge. Der Bundesrat nimmt seinen Entwurf aus dem Jahre 1996 wieder auf, wonach die Staatsverträge und die der Umsetzung der Verträge dienende Gesetzesänderung als Gesamtpaket vorgelegt werden können. Oft sei der Handlungsspielraum bei der gesetzlichen Umsetzung eines Vertrages relativ gering, wodurch das separate Abstimmungsverfahren zu einer blossen Augenwischerei werde. Ein paketweises Abstimmen könne verfahrenswirtschaftlich sinnvoll sein und widersprüchliche Entscheide vermeiden. Damit würde auch die Schweiz als Verhandlungspartnerin glaubwürdig.

Der Antrag des Bundesrates wurde in der Kommission nicht aufgenommen. Die Kommission spricht sich gegen die Einführung dieser Möglichkeit aus, weil die Gefahr besteht, dass die Entscheidungsfreiheit der Abstimmenden eingeschränkt wird. Man kann durchaus zum Schluss kommen, dass ein Staatsvertrag gut ist, die Ausführungsgesetzgebung jedoch missglückt. Eine solche Stellungnahme wäre den Stimmenden verwehrt, wenn die Bundesversammlung entschieden hat, ein Gesamtpaket vorzulegen. Auch hier ist zwar davon auszugehen, dass sich die Bundesversammlung nur in wirklich sinnvollen Fällen für dieses Vorgehen entscheiden würde. Aber Gegner der Vorlage werden sicher schnell versucht sein, Manipulationsabsichten zu unterstellen. Die Kommission ist der Ansicht, dass verfahrenswirtschaftlich bereits einiges gewonnen werden kann, wenn Vertrag und Gesetzgebung am gleichen Termin, jedoch als getrennte Vorlagen zur Abstimmung gebracht werden.

In diesem Sinn empfehle ich Ihnen die Ablehnung des bundesrätlichen Antrages.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Wie schon in seiner Botschaft von 1996 beantragt der Bundesrat, dass die Möglichkeit einer paketweisen Abstimmung über den Staatsvertrag und den Umsetzungserlass eingeführt wird. Dies entspricht unseres Erachtens einem klaren Bedürfnis der Praxis. Bei Staatsverträgen, die der Schweiz keinen Spielraum belas-

sen – denken Sie z. B. an die Einführung der 40-Tonnen-Limite –, macht ein separates Referendum über den Umsetzungserlass keinen Sinn.

Bei einem Staatsvertrag, der dem nationalen Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum einräumt, dient ein Paket bestehend aus Staatsvertrag und Umsetzungserlass der Transparenz. Die Stimmberechtigten kaufen also nicht die Katze im Sack, sondern sie wissen, wie der Staatsvertrag landesrechtlich umgesetzt werden soll, welche flankierenden Massnahmen ergriffen werden.

Eine gleichzeitige Abstimmung über Staatsvertrag und Umsetzungserlass dient zudem auch der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik, denn so ist sichergestellt, dass der Staatsvertrag nicht hinterher durch ein Referendum gegen den Umsetzungserlass infrage gestellt wird.

Ich möchte auch betonen, dass der Antrag des Bundesrates der Bundesversammlung lediglich die Möglichkeit gibt. Nur die Bundesversammlung könnte eine paketweise Abstimmung beschliessen. Sie behalten also das Heft selber in der Hand; deshalb müssen Sie auch hier keine Manipulationen vonseiten des Bundesrates befürchten. Wir legen deshalb Wert darauf, dass die Möglichkeit einer paketweisen Abstimmung geschaffen wird.

Ich bitte Sie, unserem Antrag zuzustimmen.

Briner Peter (R, SH): Mir leuchtet die Argumentation von Frau Bundesrätin Metzler ein. Es ist gewissermassen schade, dass dieser Vorschlag über das Verfahren der parlamentarischen Initiative nun im Nachhinein in die Kommission gekommen ist, als wir unsere Suppe praktisch schon gekocht hatten. Deshalb wurde das in der Kommission nicht richtig aufgenommen.

Ich werde auf jeden Fall den Antrag des Bundesrates unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag des Bundesrates 19 Stimmen

Für den Antrag der Kommission 12 Stimmen

Art. 156 Abs. 3

Antrag der Kommission: BBI

Art. 156 al. 3

Proposition de la commission: FF

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Es geht um den Verfassungsgrundsatz, dass die Zustimmung beider Räte notwendig ist, um Beschlüsse fassen zu können. Die Bestimmung im neuen Absatz 3 sieht vor, dass der Gesetzgeber für bestimmte, hier abschliessend aufgezählte Fälle ein Verfahren vorsehen muss, welches das Zustandekommen von Beschlüssen ermöglicht, auch wenn sich die beiden Räte nicht einig sind. In gewissen Fällen wird dies im Gesetz, ohne ganz eindeutige Verfassungsbasis, schon heute vorgesehen. Artikel 20 Absatz 4 Geschäftsverkehrsgesetz sieht vor, dass im Falle des Scheiterns des Einigungsprozesses beim Budget oder bei Nachträgen der Beschluss der dritten Beratung massgebend wird, der den tieferen Betrag oder den tieferen Personalbestand vorsieht, und Artikel 24 Absatz 2 Geschäftsverkehrsgesetz sieht vor, dass eine Volksinitiative gültig ist, wenn ein Rat zweimal ihre Gültigkeit bejaht hat.

Das Problem eines Nullentscheides bei Uneinigkeit der Räte kann sich auch dann stellen, wenn das Volk einer allgemeinen Volksinitiative oder der Durchführung einer Totalrevision der Bundesverfassung zugestimmt hat. Dabei wäre aber ein Nullentscheid sicher nicht im Sinne des Volksentscheides. Vor diesem Hintergrund sollten auch hier gesetzliche Lösungen vorgesehen werden. Selbstverständlich wird dabei der in Artikel 148 Absatz 2 Bundesverfassung festgehaltene Grundsatz der Gleichstellung der beiden Kammern zu beachten sein. Eine gesetzliche Regelung, welche vorsieht, dass gewisse Entscheide abschliessend vom Nationalrat oder vom Ständerat gefällt werden dürfen, ist demnach nicht

zulässig. Es wird keiner Kammer im Vorherein die abschliessende Kompetenz zugesprochen.

Angenommen – Adopté

Art. 189 Abs. 1 Bst. abis

Antrag der Kommission: BBI

Art. 189 al. 1 let. abis

Proposition de la commission: FF

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Artikel 189 Absatz 1 Buchstabe abis ermöglicht die Stimmrechtsbeschwerde bei der allgemeinen Volksinitiative. Wer der Ansicht ist, die Bundesversammlung habe eine allgemeine Volksinitiative – ich betone hier: allgemeine Volksinitiative – nicht gemäss ihrem Wortlaut umgesetzt, kann mit einer Beschwerde an das Bundesgericht gelangen. Das Verfahren hierfür ist auf Gesetzesstufe zu regeln. Diese Bestimmung ist eine Reverenz an die Besonderheiten der allgemeinen Volksinitiative und soll in diesem eng umschriebenen Fall zum Tragen kommen, nicht jedoch in den Fällen von Artikel 139 Absatz 3, also bei Verletzung der Einheit der Materie, der Einheit der Form oder zwingender Bestimmungen des Völkerrechtes. In diesen Fällen beschliesst weiterhin abschliessend die Bundesversammlung.

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission: BBI

Ch. II

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 27 Stimmen
Dagegen 2 Stimmen

01.3426

**Postulat SPK-SR (99.436).
Rechtsetzende Verträge
zwischen Bund
und Kantonen**

**Postulat CIP-CE (99.436).
Traités normatifs conclus
entre la Confédération
et les cantons**

Einreichungsdatum 27.08.01
Date de dépôt 27.08.01

Ständerat/Conseil des Etats 18.09.01

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Worum geht es in diesem Postulat? Im Zusammenhang mit der Stärkung des kooperativen Föderalismus, welcher im Rahmen des Projektes «Neuer Finanzausgleich» angestrebt wird, aber auch im Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines neuen Hochschulartikels wurde festgestellt, dass die Fragen der Zuständigkeiten und des Referendums nicht geklärt sind, vor allem dann nicht, wenn der Bund an solchen Verträgen mitwirkt oder partizipiert. Wer soll auf Bundesebene solche Verträge abschliessen können, wenn beispielsweise Materien geregelt und Verpflichtungen des Bundes eingegangen werden, die eindeutig in der Form des formellen Gesetzes zu ergehen hätten? Soll das Referendum für solche Verträge ausgeschlossen sein, währenddem es beispielsweise bei

Staatsverträgen via Staatsvertragsreferendum zum Zuge käme? Fragen über Fragen, die es schon aus direktdemokratischer Sicht zu klären und zu regeln gilt.

Aufgrund dieser ungeklärten Situation hat die SPK ein Postulat beschlossen, mit dem der Bundesrat beauftragt wird, einen Bericht über diese Fragen vorzulegen. Die Berichterstattung soll so rechtzeitig erfolgen, dass im Verlaufe der weiteren Behandlung des Entwurfes der SPK für einen Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte allenfalls noch eine ergänzende Bestimmung darin aufgenommen werden kann.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, das Postulat zu überweisen.

Überwiesen – Transmis

01.3210

**Postulat SPK-SR (99.436).
Verpönung des Bezahls
von Unterschriftensammlungen**

**Postulat CIP-CE (99.436).
Interdiction de rémunérer
la collecte de signatures**

Einreichungsdatum 03.04.01
Date de dépôt 03.04.01

Ständerat/Conseil des Etats 18.09.01

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Die Staatspolitische Kommission hat dieses Postulat bereits an ihrer Sitzung vom 19. Februar 2001 beschlossen. Es hängt zumindest indirekt mit der Vorlage über die Beseitigung von Mängeln der Volksrechte zusammen. Deshalb ist es logisch und konsequent, dass wir es im Anschluss an eben dieses Geschäft behandeln.

Wir haben uns mit dieser Materie in der Kommission sehr schwer getan. Letztlich haben wir uns aber auf die vorliegende milde Form eines Postulates geeinigt, womit wir den Bundesrat ersuchen, uns Bericht und Antwort zur Frage zu geben, ob die Bezahlung von Unterschriftensammlungen verboten und gar unter Strafe gestellt werden soll, und zwar auf Ebene des Bundes und der Kantone.

Warum wir uns mit dieser Materie im Zusammenhang mit den Volksrechten befasst haben, liegt auf der Hand. Ein grosses Detailhandelsunternehmen, nämlich die Firma Denner, hat in jüngerer Vergangenheit mehrmals Referenden und Initiativen zustande gebracht. Das ist selbstverständlich ihr gutes Recht und zeugt von aktiver Teilnahme an unseren staatspolitischen Institutionen und Instrumenten. Fragwürdig ist aber, dass Denner zum Sammeln der erforderlichen Unterschriften Leute angestellt und diese auf Erfolgsbasis bezahlt hat – also bezahlte Demokratie, wenn Sie so wollen. Das ist die Ausgangslage.

Nun wissen wir vom Bundesrat, dass er in seiner Vorlage über die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte darauf verzichtet will, die Bezahlung des Sammelns von Unterschriften unter Strafe zu stellen. Das hat man uns in der Kommission so mitgeteilt. Dennoch möchte ich dem Bundesrat danken, dass er sich bereit erklärt hat, dieses Postulat entgegenzunehmen. Auch wir in der Kommission wollten und wollen keine Überregulierung in diesem Bereich. Aber wir sind der Meinung, dass man das Problem mindestens einmal vertieft angehen muss, und dass man, wenn die bundesrätliche Stellungnahme dazu vorliegt, die Materie allenfalls auch hier im Plenum diskutieren soll.

Der Fall Denner ist bekanntlich nur das Extrem dessen, wie man durch Bezahlung zu politisch relevanten Unterschriften kommen kann. Daneben beziehungsweise davor gibt es aber noch viele andere Vorgehensweisen und -methoden.