

ches rechtliche Bedenken hatte. Sie beinhalteten, dass noch gar nicht feststünde, ob dieses Institut auf Hochschulstufe sei, solange nicht beide Räte dieses Gesetz beschlossen hätten. Deshalb könne man nicht jetzt schon quasi positiv sagen: Wir werden es dann integrieren. So denken Juristen. Ich will nicht sagen, das sei falsch, aber es ist schwierig zu verstehen.

Es geht in der Tat darum, dass dieses Institut nicht einfach allein, ohne Kontakte, als einsamer Mahner im berufspädagogischen Bereich irgendwo in der Hochschullandschaft herumsteht. Die Idee zu dieser Empfehlung kam genau aus dieser Sorge heraus, dass man solche Spezialinstitute unbedingt ganz besonders in dieser Richtung pflegen muss, wenn man sich im Hochschulbereich um Vereinheitlichung und Konzentration bemüht, denn sonst werden sie intellektuell steril und damit auch wirkungslos.

Ich bitte Sie also dringend, trotz dieser verschlungenen Gedanken des Bundesamtes für Justiz die Empfehlung zu überweisen. Ich bin sicher, dass andere Teile des bundesrätlichen Apparates durchaus glücklich wären, wenn wir sie überweisen würden.

Couchepin Pascal, conseiller fédéral: Un juriste, dans le passé, avait dit une fois «fiat justitia, pereat mundus», «qu'advienne le droit et que périssent le monde»: j'appartiens à la noble corporation, j'allais dire des jésuites, non, des juristes. (*Hilarité*)

Je n'ai pas été tenté très longtemps de suivre ce principe. C'est pour ça que j'ai fait de la politique. Alors, je dois simplement rappeler qu'il reste, heureusement d'ailleurs, des juristes consciencieux qui appliquent le principe dans notre administration et qui, pour les raisons indiquées par M. Plattner, auraient voulu que cette recommandation soit rejetée. Je vous transmets leurs soucis, leurs préoccupations scientifiques et je vous dis que, politiquement, vous avez plutôt raison! (*Hilarité*)

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Empfehlung 34 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Le président (Cottier Anton, président): En acceptant la recommandation à l'unanimité, le Conseil des Etats fait preuve d'un grand sens politique. (*Hilarité*)

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

Differenzen – Divergences

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 (BBI 2001 4803)

Rapport CIP-CE 02.04.01 (FF 2001 4590)

Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBI 2001 6080)

Avis du Conseil fédéral 15.06.01 (FF 2001 5783)

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

Nationalrat/Conseil national 21.03.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.02 (Differenzen – Divergences)

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

Art. 138 Titel, Abs. 1; 139 Titel, Abs. 1; 139a Titel, Abs. 1; 139c

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Büttiker, Briner, Brunner Christiane, Escher, Stähelin)

Festhalten

Art. 138 titre, al. 1; 139 titre, al. 1; 139a titre, al. 1; 139c

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Büttiker, Briner, Brunner Christiane, Escher, Stähelin)

Maintenir

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Ich darf einleitend nochmals kurz daran erinnern, dass die Parlamentarische Initiative 99.436, «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte», von der Verfassungskommission unseres Rates ausgegangen ist, mit dem Auftrag, die in der gescheiterten Verfassungsvorlage des Bundesrates enthaltenen konsensfähigen Elemente in einer neuen Vorlage aufzunehmen. Wir sind daher sozusagen in der Pflicht, diesem Vorhaben zum Durchbruch zu verhelfen. Das ist denn auch bis heute weitgehend gelungen, selbst wenn zuzugeben ist, dass es sich bei der nunmehr unterbreiteten Vorlage nicht um einen grossen Wurf handelt, sondern um eine Vorlage mit Augenmass. Immerhin bringt sie mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative und der Ergänzung des Staatsvertragsreferendums zwei wesentliche Neuerungen, die von beiden Räten bereits gutgeheissen worden sind.

Heute geht es noch um zwei, wie ich meine, kleinere Differenzen, die es nunmehr im Differenzbereinigungsverfahren zu bereinigen gilt: eine erste materielle Differenz besteht in der Einführung der so genannten Kantonsinitiative – eine Streitfrage zwischen den beiden Räten – und eine zweite, eher redaktionelle Differenz in Artikel 141a betreffend die Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen.

Zur ersten Differenz, zur Einführung der Kantonsinitiative: Ich halte zunächst fest, dass der Ständerat am 18. September 2001 – entgegen dem Antrag der Mehrheit der SPK – mit einem deutlichen Mehr von 26 zu 12 Stimmen die Einführung der Kantonsinitiative befürwortet hat. Dagegen hat

der Nationalrat am 21. März 2002 die Einführung der Kantonsinitiative mit 86 zu 60 Stimmen verworfen.

Die SPK beantragt Ihnen mit Stichentscheid des Präsidenten, auf die Kantonsinitiative zu verzichten und sich dem Nationalrat anzuschliessen. Es sind namentlich vier Gründe, welche die Kommission bewogen haben, auf die Einführung der Kantonsinitiative zu verzichten:

1. Die Volksinitiative hat, wie es schon der Name sagt, vom Volk bzw. von mindestens 100 000 Stimmberechtigten – und nicht von den Kantonen – auszugehen. Vor allem geht es nicht an, die Substanz eines Anliegens des Volkes gegen jenes der Kantone auszuspielen, indem etwa gesagt wird, eine von acht Kantonen ergriffene Kantonsinitiative habe mindestens so viel politische Substanz wie jene, die von 100 000 Stimmberechtigten unterzeichnet worden sei. Weil es bei den «Volksrechten» um Rechte des Volkes geht und nicht um Rechte der Kantone, ist es jedenfalls fragwürdig, den Kantonen als öffentlichen Körperschaften unter dem Titel «Volksrechte» das Recht auf eine Kantonsinitiative einzuräumen. Schon das Kantonsreferendum ist in diesem Sinn ein Fremdkörper, von dem notabene bis heute bezeichnenderweise nie Gebrauch gemacht worden ist. Aufgrund dieser konstitutionellen Mängel der Kantonsinitiative ist davon auszugehen, dass diese das gleiche Schicksal teilen und weitgehend symbolischen Charakter haben wird. Blosser Symbolik brauchen wir aber nicht in unserer Verfassung.

2. Sollte jedoch die Kantonsinitiative wider Erwarten ein Aufblühen erleben, dann könnte dieses Instrument negative Wirkungen entfalten, die es unbedingt zu bedenken gilt. Es besteht die nicht unbegründete Gefahr, dass regionale Gräben aufgerissen werden könnten, z. B. zwischen Stadt- und Landkantonen, oder dass verschiedene Regionen, z. B. die Westschweiz oder die Ostschweiz, eine Machtentfaltung anstreben könnten. Ein Regionalismus also, der einem echten Föderalismus leicht zuwiderlaufen würde. Ich frage Sie als Ständeräte, die stets ein besonderes Augenmerk für den echten Föderalismus haben, ob wir eine solche Gefahr des Regionalismus gerade in unserer heute nicht ganz einfachen Phase des Zusammenlebens auch nur in Kauf nehmen wollen. Die Mehrheit der SPK ist der Meinung, dass die via Kantonsinitiative möglicherweise geschmiedeten Allianzen zu einem Ausspielen regionaler Befindlichkeiten führen könnten, was dem föderativen Zusammenleben eindeutig zuwiderlaufen würde.

3. Sodann gilt es zu bedenken, dass den Kantonsregierungen bzw. den Kantonsparlamenten mit der Standesinitiative schon heute ein effizientes Instrument zur Einbringung ihrer Anliegen zur Verfügung steht. Nun wird gerade von vielen Standesherrn die Standesinitiative als stumpfes Instrument eingestuft, welchem in der Praxis keine oder nur eine ungenügende Wirkung zukomme. Zwar trifft es zu, dass die vorgeschlagene Kantonsinitiative eine wesentlich grössere Wirkung zeitigen würde als eine Standesinitiative. Darin liegt aber auch die notabene gerade vorher erwähnte Gefahr der Regionalisierung durch das Instrument der Kantonsinitiative. Im Übrigen trifft es nicht zu, dass die Grosszahl der Standesinitiativen überhaupt keine Wirkung entfalte. Eine neuere Untersuchung unseres Kommissionssekretärs Martin Graf, publiziert im Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom August 2001, zeigt, dass seit Inkrafttreten der neuen Verfahrensbestimmung für Standesinitiativen, nämlich seit dem 1. November 1994, bis zum Ende des Jahres 2000 genau 79 Standesinitiativen eingereicht worden sind. Von den inzwischen 46 behandelten Standesinitiativen wurde zwar zugegebenermassen in keinem einzigen Fall das Initiativbegehren tel quel übernommen und in der Gesetzgebung direkt umgesetzt; indessen wurden 35 Standesinitiativen, das sind drei Viertel der Fälle, ganz oder zumindest teilweise positiv aufgenommen. In 25 Fällen, also in über 50 Prozent, haben beide Räte einer Standesinitiative im Rahmen der Vorprüfung Folge gegeben. Die Anliegen dieser Initiativen wurden anschliessend gesetzgeberisch umgesetzt. In den übrigen Fällen wurde den Standesinitiativen zwar keine Folge gegeben, die Anliegen wurden aber indirekt bei einem adäquaten Gesetzgebungs-

verfahren des Parlamentes oder des Bundesrates berücksichtigt.

So gesehen widerspricht die Behauptung, die Standesinitiative sei ein völlig stumpfes Instrument und vermöge überhaupt keine Wirkung zu erzeugen, den Tatsachen. Dies ist umso mehr der Fall, als die Standesinitiative nach dem neuen Parlamentsgesetz noch aufgewertet und der parlamentarischen Initiative verfahrensmässig gleichgestellt werden soll.

4. Bekanntlich verfügen die Kantone mit der Konferenz der Kantonsregierungen, der so genannten KdK, bereits über ein Instrument, ihr Anliegen in direktem Kontakt mit dem Bundesrat einzubringen. Es ist ein informelles Instrument, welches aber in der Praxis eine ebenso grosse Wirkung wie die formelle Initiative entfalten kann.

Unter diesem Blickwinkel kann kein Interesse bestehen, zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Volksrechte die Konsultationsebene noch weiter aufzuwerten und die Kantone als eigentliche, weitere Zwischenebene mit einer neuen Souveränität – Kantonsinitiative – auszugestalten. Gewiss, den Einflussbereich der Kantone verstärken zu wollen ist gerade aus der besonderen Zusammensetzung unserer Kleinen Kammer durchaus nachvollziehbar. Dennoch hat dies auch etwas Problematisches an sich. Wie im Nationalrat festgestellt worden ist, kann das nämlich – zu Ende gedacht – mit einer eigenen Kammer der Kantone, analog dem Deutschen Bundestag, enden. Ich frage Sie, ob Sie einer solchen, jedenfalls nicht auszuschliessenden Entwicklung Vorschub leisten wollen. Ich bin der Meinung, dass die Mehrheit in diesem Saal eine solche Entwicklung nicht will, sondern den heutigen unabhängigen Status der Kleinen Kammer erhalten will, auch wenn wir den Kantonsinteressen selbstverständlich einen wichtigen Stellenwert einräumen.

Die Kommissionsmehrheit bittet Sie daher, auf die Einführung der Kantonsinitiative zu verzichten, weil die Kantonsinitiative ein systemfremdes Instrument im sensiblen Geflecht der Volksrechte bildet und daher kaum eine Bedeutung erlangen dürfte. Sie ersucht Sie ferner darum, weil die Kantonsinitiative einem Regionalismus Vorschub leisten kann und damit einem echten Föderalismus abträglich ist und weil die bestehende Standesinitiative heute bereits ein beachtliches Instrument zur Einbringung kantonaler Anliegen darstellt.

Das sind die wesentlichen Gründe, weshalb die Kommissionsmehrheit Sie bittet, auf die Einführung der Kantonsinitiative zu verzichten und sich in dieser Frage dem Nationalrat anzuschliessen.

Büttiker Rolf (R, SO): Herr Dettling, ich glaube, das Resultat in der ersten Abstimmung im Ständerat war klar. Ein Resultat von 26 zu 12 Stimmen sollte eigentlich Garant dafür sein, dass es zu keiner Verlängerung der Diskussion kommt; aber aufgrund des – äusserst knappen – Stimmenverhältnisses in der Kommission muss dieses Geschäft in unserem Rat jetzt doch noch einmal diskutiert werden. Ich möchte die Argumente, die Herr Dettling vorgebracht hat und die auch im Nationalrat angeführt wurden, in fünf Punkten widerlegen:

1. Dem Argument, es gehe zu weit, acht Kantonen das gleiche Recht wie 100 000 Stimmberechtigten zu gewähren, halte ich entgegen, dass bereits 1996 im Verfassungsentwurf präzisiert wurde, das Initiativrecht könne von den kantonalen Parlamenten oder vom Volk ausgeübt werden. Es geht also nicht darum, die Kantonsregierungen zu ermächtigen, allein vom Initiativrecht Gebrauch zu machen, sondern es geht darum, das Volk oder das Parlament zu ermächtigen. Ein derart ausgestaltetes Initiativrecht geniesst also eine ebenso solide demokratische Abstützung wie die Volksinitiative.

2. Volk und Stände in der Symmetrie: Den Standpunkt, dass bereits das bestehende Kantonsreferendum einen Fremdkörper im System der Volksrechte darstelle, weise ich zurück. Ich bin im Gegenteil der Auffassung, dass die Einführung der Kantonsinitiative in Ergänzung zum Kantonsre-

ferendum ganz im Sinne des 4. Titels der Bundesverfassung ist, der explizit Volk und Stände umfasst. Auf diese Weise würde im Bereich der direktdemokratischen Rechte die Symmetrie zwischen Volk und Ständen verstärkt. Es ist nicht einzusehen, Herr Dettling, dass wir beim Referendum die Kantone berücksichtigen, beim konstruktiven Initiativrecht aber nicht.

3. Sie haben gesagt, die Standesinitiative sei ein starkes Instrument, sie sei besser als gemeinhin angenommen. Die Standesinitiative kann man aber wirklich nicht mit dem Initiativrecht der Kantone vergleichen. In Bezug auf das Argument, mit dem Instrument der Standesinitiative verfügten die Kantone über ein wirksameres Mittel, als es die geforderte Kantonsinitiative darstelle, genügt der Hinweis, dass die Standesinitiative nicht die gleiche rechtliche Tragweite wie die Volksinitiative hat. Sie ist nur ein Initiativbegehren, über dessen Schicksal die Bundesversammlung abschliessend entscheidet. Die Standesinitiative hat sich in der Praxis grösstenteils als eine stumpfe Waffe entpuppt.

4. Jetzt wird der Kantonsinitiative immer wieder vorgeworfen, sie stehe für regionale Partikularinteressen. Den Bedenken, die Einführung der Kantonsinitiative könnte einem Regionalismus Vorschub leisten, halte ich entgegen, dass acht Kantone immerhin rund einem Drittel der Stände entsprechen. Somit bedeutet das Zustandekommen einer Kantonsinitiative weit mehr als nur die Wahrung regionaler Partikularinteressen.

5. Bezüglich des politischen Gewichtes von acht Kantonen kann festgestellt werden, dass Anliegen, welche durch die Parlamente oder durch das Stimmvolk von acht Kantonen zum Ausdruck gebracht werden, wohl kaum unnötigerweise hervorgerufene Konflikte zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen darstellen. Ein derart breit abgestütztes Begehren verdient eingehend diskutiert und an die Hand genommen zu werden. Bei diesem Geschäft stellt sich natürlich auch die folgende Kernfrage: Wie halten wir es im Ständerat mit dem Föderalismus? Man kann es drehen und wenden, wie man will: Der vorliegende Entscheid über die Kantonsinitiative ist in gewisser Weise ein Lackmustest des Föderalismus im Ständerat. Man kann die eine oder andere Meinung vertreten, aber eines ist sicher: Zustimmung zur Mehrheit würde eine unnötige Konfrontation ausgerechnet des Ständerates mit den Kantonen bewirken; das bedeutet für mich auch eine gewisse Bruskierung und Provokation der Kantone.

Deshalb möchte ich Ihnen eigentlich beliebt machen, am ursprünglichen, klaren, mit 26 zu 12 Stimmen gefassten Beschluss festzuhalten. Ich gehe davon aus, dass der Standpunkt der Minderheit – deren Antrag in der Kommission knapp unterlag – von Frau Bundesrätin Metzler geteilt wird. Wenn sie jetzt noch etwas Herzblut für die Kantonsinitiative vergiesst, bin ich überzeugt, dass sich an der klaren Mehrheit, die wir in der ersten Abstimmung hatten, nichts ändert.

Briner Peter (R, SH): Mit der Kantonsinitiative wollen wir erreichen, dass unser bewährter bundesstaatlicher Aufbau nicht zu einem reinen Vollzugsföderalismus zu degenerieren droht, was letztlich der Tendenz einer faktischen politischen Zentralisierung gleichkommen würde. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird ein Teil der Reform unseres Föderalismus angepackt. In Ergänzung dazu ist mit der Kantonsinitiative auch ein institutionelles Instrument zur gestalterischen Mitwirkung der Kantone auf Bundesebene zu schaffen.

Neben den traditionellen und hinlänglich bekannten Interdependenzen in wesentlichen Politikbereichen wie Bildung, Soziales, Sicherheit und Verkehr betrifft neu auch vermehrt die Zusammenarbeit mit Europa – die «Bilateralen I» und die neuen Verhandlungen um die «Bilateralen II» – in der Ausführung zentrale kantonale Hoheiten und Interessen. Ausenpolitik ist in diesem Sinne auch Innenpolitik. Vor diesem Hintergrund sind die Kantone bezüglich der Mitwirkung herausgefordert.

Im Rahmen der Weiterentwicklung unserer Zusammenarbeit mit der EU, aber auch aufgrund der anstehenden inneren Reformen sollten wir für die innerstaatliche Zusammenarbeit eine moderne, demokratisch legitimierte Lösung treffen, um die Föderalismusbalance zu wahren. Volk und Stände haben in unserem System nach unserer Bundesverfassung in einem Gleichgewicht, in einer gewissen Symmetrie, zu stehen. Ich verzichte hier auf die Darstellung des gesamten Repertoires. Sie haben es gehört. Sie können es auch in den Protokollen nachlesen, Herr Dettling. Die Argumente hüben und drüben sollten bekannt sein.

Zum Gegenargument, die Einführung der Kantonsinitiative führe zum Regionalismus: Diese Kritik ist zurückzuweisen. Acht Kantone entsprechen rund einem Drittel unserer Gliedstaaten. Aufgrund dieser Limite wird auf jeden Fall ein grösseres Gebiet erfasst, als es jede einzelne Region in unserem Land ist. Ein Anliegen, das in acht Kantonen, in acht Parlamenten, durchdiskutiert worden ist und Mehrheiten gefunden hat, ist als Thema zweifellos seriös, fundiert und staatspolitisch legitimiert. Gerade weil das Instrument föderal klar abgestützt ist, ist der gelegentliche Vorwurf, man fördere damit den «Kantönigeist», voll widerlegt. Mit einer glaubhaften Mitwirkungsmöglichkeit der Kantone auf Bundesebene, wie es dieses Instrument ermöglicht, können wir die Tendenz zum Vollzugsföderalismus brechen und einem echten Föderalismus, wie er unserer Staatsidee entspricht, auch über die zukünftigen Herausforderungen hinaus eine Chance geben.

Pfisterer Thomas (R, AG): Es geht nur um eine sinnvolle Anpassung an Veränderungen – beileibe nicht um eine Revolution, beileibe nicht um ein Infragestellen des Ständerates, wie das heute Morgen gesagt worden ist.

Es geht um eine alte Diskussion, um eine Diskussion, die wir vor allem bei der Entstehung der heutigen Bundesverfassung schon geführt haben. Damals schon – ich erlaube mir, das als damals an dieser Diskussion Beteiligter festzuhalten – war man sich grundsätzlich über dieses Instrument einig. Man hat den Entscheid nur verschoben. Damals schon hat es der Bundesrat unterstützt, und er tut es meines Wissens noch immer. Ich bitte Sie, beim Entscheid vom letzten Mal zu bleiben.

Ein paar wenige Gründe, soweit sie noch nicht erwähnt worden sind: Entscheidungsprozesse, auch Volksrechte, verändern sich im Laufe der Zeit. Nehmen Sie das Referendum: Geschaffen worden ist es, um Entscheide des Volkes zu erreichen. Bewirkt hat es im Laufe der Jahrzehnte Verhandlungsprozesse, die Volksentscheide eben gerade vermeiden wollen. Wir haben Veränderungen im Verhältnis Bund/Kantone und unter den Kantonen – Stichworte: Zentralisierung, Verflechtung und Zusammenarbeit. Wir diskutieren beispielsweise in der Spezialkommission zur Neugestaltung des Finanzausgleiches genau derartige Fragen und stossen auf Grenzen der Mitwirkung der Kantone.

Herr Briner hat zu Recht auf die die Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit hingewiesen. Wir haben in dieser Session den Zusatz zum Europäischen Rahmenübereinkommen genehmigt, gerade um eine solche Zusammenarbeit zu erleichtern. Wir suchen nach neuen Instrumenten, die diesen Veränderungen gerecht werden. Wir suchen nicht nur in der Schweiz, wir suchen sie in Europa, vor allem in Deutschland und in Österreich. Aber auch in Spanien, Italien, Belgien können Sie genau die gleiche Diskussion verfolgen.

Wir haben nun die Chance, durch unsere Volksrechtstradition eine besondere und vielleicht sogar eine etwas wirkungsvollere Kompensation zu schaffen. Das sollten wir tun, und zwar mit einem Instrument, das konstruktive Mitarbeit ermöglicht, einem Instrument, das es den Parlamenten erlaubt, den zunehmenden Einfluss von Regierungen und Verwaltungen etwas aufzuwiegen. Es ist kein Zufall, dass Kollege Plattner in der Diskussion um die Neugestaltung des Finanzausgleiches einen entsprechenden Antrag gestellt hat, um genau diese Stellung der Parlamente zu heben. Auch dort ist dieses Bedürfnis vorhanden. Wir haben im Pro-

jekt des neuen Finanzausgleiches auch versucht, die interkantonale Verordnung in den Parlamenten und im Volk der Kantone abzustützen. Auch das ist immer das gleiche Anliegen.

Der Bericht «Europa-Reformen der Kantone», EuRefKa, den wir hier vor einer Woche erwähnt haben, kommt mit dem Gutachten von Herrn Professor Aubert zum Ergebnis, dass die Kantonsinitiative eine der wenigen Möglichkeiten ist, überhaupt einen Teil der Zentralisierung, welche die europäische Zusammenarbeit mit sich bringt, zu kompensieren.

Damit bleibt die letzte Frage: Handeln wir uns, wie geltend gemacht wurde, übermässige Nebenwirkungen negativer Art ein? Ich glaube, das Risiko, dass zu viele Initiativen eingereicht würden, ist klein. Es braucht viel, bis sich acht Parlamente zu einer Lösung zusammenfinden. Dann muss man auch noch das Geld organisieren. Das ist für die Kantonsparlamente schwierig. Die Angst, dass zu viele Initiativen eingereicht würden, ist unbegründet. Es besteht auch die Angst, es gäbe viele zusätzliche Abstimmungen. Das dürfte jedoch kaum der Fall sein. Eine solche Initiative ist doch ein Instrument für Verhandlungen. Sie stellt gerade für die Bundesversammlung und für den Ständerat eine Chance dar, mit den Kantonsparlamenten Verhandlungslösungen zu finden. Der Ständerat könnte aufgewertet werden, Herr Dettling, nicht abgewertet. Das dürfte die Realität sein.

Es besteht auch die Angst, es würden extreme Forderungen aufgestellt. Wenn Sie befürchten, dass mit Kantonsinitiativen extreme Forderungen aufgestellt würden, so muss ich Ihnen sagen, dass extreme Forderungen eher von Initiativkomitees und Gruppen aufgestellt werden, aber nicht von acht Kantonsparlamenten, die sich auch innerhalb der Parlamente um Konsens bemühen müssen.

Ich kann mich einfach des Eindrucks nicht erwehren, gewissen Leuten gehe es darum, dass die Verbände und Interessengruppen ihre Vormacht im Bereich der Initiative wahren können. Das ist nicht ganz verständlich. Es geht nicht darum, dass die Rolle der Verbände abgewertet wird, aber es soll daneben auch die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Kantone dieses Mittel zur konstruktiven Mitarbeit benutzen können. Sicher ist hier kein Ort für eine Machtdemonstration gegenüber den Kantonen.

Hofmann Hans (V, ZH): Die Mehrheit der Kommission will sich in der Frage der Kantonsinitiative dem Nationalrat anschliessen und auf dieses Initiativrecht der Kantone verzichten. Das ist für mich etwas enttäuschend. Ich bin ein Föderalist durch und durch und davon überzeugt, dass wir unsere nationale Identität, unseren über alle Sprach- und Parteigrenzen, über alle sozialen Unterschiede hinweg spürbaren Zusammenhalt vorwiegend unserem gelebten Föderalismus verdanken.

Ich denke, dass es eine vornehme Aufgabe von uns Ständesvertreterinnen und Ständesvertretern ist, diesen Föderalismus nicht nur zu verteidigen, sondern dort, wo es nötig und sinnvoll ist, auch weiter auszubauen. Dieser Aufgabe kommen wir unter anderem nach, wenn wir die Möglichkeit der Kantonsinitiative in unserer Verfassung verankern.

Wenn im Nationalrat festgehalten worden ist, dass das Initiativrecht ein Volksrecht und nicht das Recht der Kantone sei und dass die Kantonsinitiative eine zusätzliche Privilegierung der Kantone bedeuten würde, dann hat der Nationalrat unser Staatswesen nicht richtig verstanden, oder er hat ganz einfach ein Staatsverständnis, das ich nicht teilen kann. Allzu gerne vergessen die eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, kaum sind sie im Bundeshaus, die Interessen und Anliegen der Kantone. Dies, obwohl viele von ihnen zuvor in Kantonsparlamenten oder Kantonsregierungen sassen. Sie fühlen sich dann plötzlich als übergeordnete Bundespolitiker, die nirgendwohin gerne Kompetenzen abgeben, schon gar nicht an die Kantone.

Man hat das Gefühl, die eigene Position würde dadurch abgewertet. Man vergisst dabei, dass der Bund für sich alleine nichts ist, sondern dass erst die Kantone den Bund ausmachen, dass unsere Einheit in der Vielfalt begründet ist.

Dieses Verständnis wachzuhalten ist Aufgabe von uns Ständerätinnen und Ständeräten. Mit dem Festhalten an der verfassungsmässigen Möglichkeit der Kantonsinitiative kommen wir dieser Aufgabe nach.

Wenn 2,2 Prozent der Stimmberechtigten eine Volksinitiative ergreifen können, kann man sicher nicht von einer Privilegierung sprechen, wenn acht Kantone, also rund ein Drittel aller Kantone, gemeinsam das gleiche Recht bekommen. Mit der Einführung der Kantonsinitiative würde den Kantonen ein impulsgebendes Instrument zur Verbesserung der bundesstaatlichen Kooperation zur Verfügung stehen. Eine Kantonsinitiative kann ja nicht von den Kantonsregierungen alleine eingereicht werden, das Initiativrecht muss von den kantonalen Parlamenten oder vom Volk ausgeübt werden und besitzt demzufolge eine ebenso solide demokratische Abstützung wie die Volksinitiative.

Die Kantonsinitiative würde im Bereich der direktdemokratischen Rechte die Symmetrie von Volk und Ständen eindeutig verstärken. Dies entspricht auch dem Sinn des 4. Titels der Bundesverfassung, der explizit Volk und Stände umfasst. Schon in der Präambel unserer Bundesverfassung ist gleich zu Beginn festgehalten, dass sich «das Schweizer Volk und die Kantone folgende Verfassung» geben. Wir sollten nicht nur die direktdemokratischen Volksrechte, sondern wir müssen auch die für die Zukunft unserer Eidgenossenschaft unabdingbaren föderalistischen Werte hochhalten.

Im Namen des eidgenössischen Standes Zürich bitte ich Sie, dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen und damit an unserem ersten Beschluss auf Einführung der Kantonsinitiative festzuhalten.

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Die Meinungen sind hier ja weitgehend gemacht, und ich kann daher auf eine ausführliche Duplik verzichten. Zwei Punkte möchte ich hier trotzdem ganz kurz anführen:

1. Mit der Einführung der Kantonsinitiative – das schlecht keine Geiss weg – haben Sie, wenn sie einmal in Fahrt kommt, ich meine natürlich nicht die Geiss, sondern die Initiative, (*Heiterkeit*) einfach das Problem, dass Sie in das sensible Gleichgewicht eingreifen, das wir heute im ganzen Geflecht der Volksrechte haben, und damit möglicherweise negative Wirkungen erzeugen.

2. Man kann letzten Endes mit der Schaffung neuer Instrumente auch die Demokratie zu Tode reiten. Auch diesen Punkt möchte ich Ihnen hier als letzte Bemerkung noch zu bedenken geben.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich beantrage Ihnen namens des Bundesrates, die Kantonsinitiative einzuführen. Die Kantone sind zusammen mit den Gemeinden die zentralen Partner des Bundes bei der Gestaltung der Politik und bei der Umsetzung der öffentlichen Politik. Die Kantonsinitiative bietet den Kantonen die Möglichkeit, ihre Vorschläge einzubringen. Die Gefahr einer Regionalisierung, wie sie jetzt hier verschiedentlich erwähnt wurde, kann ich so nicht nachvollziehen. Die Kantonsinitiative ermöglicht ja gerade eine öffentliche Diskussion über die Vorschläge der Kantone. Die Initiative von acht Kantonen wird wie ein Vorschlag einer politischen Gruppierung behandelt, und die Kantone stellen sich mit der Kantonsinitiative ja eben gerade der öffentlichen Debatte. Deshalb sind unseres Erachtens auch die Befürchtungen unbegründet, dass die Kantonsinitiative die kantonalen Exekutiven stärken würde. Unseres Erachtens wird durch die Kantonsinitiative die demokratische Auseinandersetzung gefördert.

Ich bin, auch wenn es heute Vormittag in Ihrem Rat nicht gerne gehört wird, doch der Auffassung, dass die Zustimmung von acht kantonalen Parlamenten oder entsprechende Volksentscheide durchaus mit dem Gewicht von 100 000 Unterschriften im Falle einer Volksinitiative verglichen werden können. Es geht hier meines Erachtens eben gerade nicht darum, dass man die verschiedenen Anforderungen gegeneinander ausspielt, sondern es geht darum zu zeigen, dass – wenn man den Vergleich macht – auch acht

Kantone, die eine Kantonsinitiative einreichen könnten, ein bestimmtes Gewicht haben. Es geht nicht um ein Gegeneinanderausspielen. Die Anforderungen sind nicht so hoch, um Kantonsinitiativen zu verunmöglichen, aber sie sind auch nicht so tief, dass die Gefahr von regionalen Allianzen und von Partikularismen bestehen würde. Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, dass die Kantonsinitiative eingeführt werden sollte und dass das Initiativrecht, das damit den Kantonen zustehen würde, auch den politischen Prozess mit neuen Impulsen bereichern würde.

Ich bitte Sie deshalb, an Ihrem letzten Beschluss festzuhalten und sich für die Einführung der Kantonsinitiative auszusprechen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 23 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 17 Stimmen

Art. 141a

Antrag der Kommission

Abs. 1

Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrages dem obligatorischen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Verfassungsänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

Abs. 2

Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrages dem fakultativen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

Art. 141a

Proposition de la commission

Al. 1

Lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est soumis au référendum obligatoire, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications constitutionnelles liées à la mise en oeuvre du traité.

Al. 2

Lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est soumis au référendum facultatif, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de loi liées à la mise en oeuvre du traité.

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Bei Artikel 141a haben wir noch eine redaktionelle Differenz zu bereinigen. Dort ist nämlich festgelegt, dass die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des völkerrechtlichen Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen kann, also ausnahmsweise ein Paket mit den notwendigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen schnüren kann. So weit, so gut.

Nun ist aber in der Praxis denkbar, dass ein Genehmigungsbeschluss eine Verfassungsänderung zur Folge hat und damit dem obligatorischen Referendum untersteht oder dass er sich nur auf Gesetzesstufe auswirkt und daher dem fakultativen Referendum unterstellt ist. Diesem Umstand ist insoweit Rechnung zu tragen, als man für beide Fälle eine separate Bestimmung vorsieht, was nunmehr mit unseren Anträgen für einen Absatz 1 einerseits und einen Absatz 2 andererseits klar und präzise erreicht wird.

Ich ersuche Sie namens der einstimmigen Kommission, dieser Präzisierung zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

98.037

Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und verdeckte Ermittlung

Surveillance de la correspondance postale et des télécommunications et investigation secrète

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 01.07.98 (BBl 1998 4241)

Message du Conseil fédéral 01.07.98 (FF 1998 3689)

Nationalrat/Conseil national 21.12.99 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.00 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 18.09.00 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 25.09.00 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 27.09.00 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 03.10.00 (Differenzen – Divergences)

Einigungskonferenz/Conférence de conciliation 05.10.00

Nationalrat/Conseil national 05.10.00 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 05.10.00 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 06.10.00 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 06.10.00 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses 1 (AS 2001 3096)

Texte de l'acte législatif 1 (RO 2001 3096)

Nationalrat/Conseil national 10.12.01 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 11.12.01 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.02 (Fortsetzung – Suite)

Epiney Simon (C, VS), pour la commission: Dans le cadre de ce projet de loi fédérale sur l'investigation secrète, la commission a tenté de trouver une alchimie entre le besoin de protection de l'Etat et la nécessité de préserver les droits de l'infiltré présumé innocent. Il s'agit là d'une exigence à la fois constitutionnelle et imposée par la Convention européenne des droits de l'homme.

L'investigation secrète n'est pas une mesure courante, elle revêt un caractère grave et subsidiaire, en ce sens qu'elle ne doit être mise en oeuvre que lorsque les autres instruments ont démontré leurs limites. Cette mesure doit avoir un caractère exceptionnel et servir uniquement à identifier l'auteur d'une infraction et à rechercher la vérité matérielle afin de pouvoir démanteler les nombreux réseaux criminels.

La situation actuelle est à cet égard malsaine, puisque le recours à l'investigation secrète ne dispose d'aucune base légale, sauf dans la loi sur les stupéfiants, qui prévoit qu'il est permis, à certaines conditions, d'infiltrer un réseau criminel. Face à l'augmentation de la criminalité et à l'utilisation de moyens toujours de plus en plus sophistiqués, la police et la justice doivent pouvoir bénéficier de moyens adéquats pour réprimer le grand banditisme. Parallèlement, l'Etat doit fixer des garde-fous en vue de prévenir des dérapages et des bavures et afin de garantir une protection efficace de l'agent infiltré et, dans une moindre mesure, de la personne de contact.

La commission a apporté plusieurs modifications au projet. Elle a décidé d'abord de renoncer à un catalogue de délits exhaustif énumérant les cas où une investigation secrète peut être ordonnée. Elle a ensuite insisté sur la nécessité d'être confronté à une infraction grave pour justifier l'aménagement d'une investigation secrète. Cette gravité est en particulier réalisée lorsque les infractions commises ou sur le point de l'être le sont par métier, en bande ou par une organisation criminelle.

Le projet prévoit également de procurer à l'agent infiltré une identité d'emprunt. La commission a à cet effet élargi cette protection également à la personne de contact, à savoir à la personne de confiance qui coache, qui accompagne l'agent infiltré dans sa délicate et difficile mission. En outre, si l'agent infiltré outrepassé les limites du comportement ad-