

Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

Donnerstag, 21. März 2002

Jeudi, 21 mars 2002

08.00 h

00.086

Lehrstellen-Initiative. Volksinitiative

Initiative pour des places d'apprentissage. Initiative populaire

Frist – Délai

Botschaft des Bundesrates 25.10.00 (BBI 2001 97)

Message du Conseil fédéral 25.10.00 (FF 2001 85)

Nationalrat/Conseil national 12.12.01 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 07.03.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Bericht WBK-SR 19.03.02

Rapport CSEC-CE 19.03.02

Ständerat/Conseil des Etats 20.03.02 (Frist – Délai)

Bericht WBK-NR 19.03.02

Rapport CSEC-CN 19.03.02

Nationalrat/Conseil national 21.03.02 (Frist – Délai)

Nationalrat/Conseil national 22.03.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 22.03.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBI 2002 2740)

Texte de l'acte législatif (FF 2002 2571)

Le président (Christen Yves, premier vice-président): La commission propose de différer la votation populaire sur l'initiative jusqu'à ce que le Parlement ait achevé l'examen du projet de nouvelle loi sur la formation professionnelle (00.072).

Angenommen – Adopté

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

Zweitrat – Deuxième Conseil

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)

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Wir beginnen hier eine Volksrechtsdiskussion, einen Versuch, so genannte

Mängel der Volksrechte auszugleichen – in einer langen Tradition. Viele von Ihnen sind sich bewusst, dass die Vorlage, die vor allem auch im Ständerat initiiert worden ist, sozusagen der Restposten des Versuches ist, im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision zwei Extrapakete der Reform zu konstituieren. Eines der Pakete betraf damals die Justizreform, das andere die Volksrechte. Diese Reformidee aus der Mitte der Neunzigerjahre lebte vor allem von der Idee, dass die Bevölkerung, die Bürgerinnen und Bürger überlastet seien und dass deshalb sozusagen eine Rationalisierung in der direkten Demokratie stattfinden müsse. Man hat dann, vor allem Herr Bundesrat Koller, die Figur aufgebaut, dass das Referendum und das Initiativrecht ein bisschen erschwert werden müssten. Dafür schlägt man ein neues Volksrecht vor, ein so genanntes neues Volksrecht: die allgemeine Volksinitiative.

Heute ist von dieser Übungsanlage glücklicherweise nicht mehr die Rede. Die damalige Idee ist gescheitert. Wir dürfen es uns anrechnen, dass wir zwei-, dreimal mehrheitlich festgestellt haben, dass wir keine Erschwerung der direkten Demokratie wollen, dass wir keine Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksinitiativen und Referenden wollen.

Der Ständerat wollte dann mehr als dieses Scheitern und hat vorgeschlagen, dass wir die Konsenspunkte, diejenigen Aspekte der Reform, bei denen Ständerat und Nationalrat schon in der Vorverhandlung ähnlicher Meinung waren, wieder aufnehmen, in einer gemeinsamen Subkommission durchberaten und schauen, ob wir noch genügend Substanz haben, um ein Paket zu schnüren, dass sich sehen lassen kann in Bezug auf eine Reform der direkten Demokratie, die den verschiedenen Interessen Rechnung trägt.

Es stimmt, dass von einer grossen Reform in diesem Zusammenhang heute nicht mehr gesprochen werden kann. Es ist wieder sozusagen die schweizerische «Schildkrötenkultur» – in dem Sinne, dass die Schildkröten, neben den Schnecken, an diesem Tempo Freude haben, weil sie sich überhaupt nicht überfordert sehen müssen.

Die zentrale Innovation dieses Restpaketes ist die allgemeine Volksinitiative. Die allgemeine Volksinitiative hat den grossen Vorteil, dass sich die Initianten nicht entscheiden müssen, auf welcher Ebene ihre Reform angesiedelt werden soll; dass sie ihr Anliegen, das ja oft ein Anliegen für die Gesetzgebung ist, in die Maschinerie des Parlamentes einbringen können und dass das Parlament entscheiden kann, ob es tatsächlich auf die gesetzliche Ebene gehört und ob es eine Verfassungsgrundlage gibt; man muss also nicht die Verfassung ändern, sondern kann direkt auf die Gesetzesebene gehen.

Der Bundesrat hat gesehen – und das ist einer der grossen Streitpunkte, über den wir nachher länger diskutieren werden –, dass dieses neue Volksrecht einen anderen Charakter hat als die Verfassungsinitiative, die wir seit 1891 kennen, oder die Gesetzesinitiative, die einige von uns für die Bundesebene vorschlagen und die wir auf kantonaler Ebene überall kennen. Der Unterschied ist die Verbindlichkeit.

Der grosse Sinn der Volksinitiative, wie wir sie heute kennen, ist der, dass ein Teil des Volkes gewiss sein kann, sein Anliegen dem ganzen Volk zur Abstimmung vorlegen zu können. Genau so, wie die 100 000 Menschen ihr Anliegen formuliert haben, kann abgestimmt werden. Nur das Initiativkomitee kann dies verhindern.

Die allgemeine Volksinitiative hat einen weniger verbindlichen Charakter. Sie spielt den Ball in den Garten des Parlamentes; im Vertrauen darauf, kann man sagen, dass das Parlament diesen Ball im Geiste der Initianten aufnehmen wird. Die Initianten wissen nicht, wie die Vorlage, die aufgrund ihrer Anregung vom Parlament konstruiert wird, dann genau aussehen wird.

Der Bundesrat trägt dieser unterschiedlichen Verbindlichkeit Rechnung, indem er für die allgemeine Volksinitiative eine andere Unterschriftenzahl vorschlägt, nämlich 70 000. Das war der grosse Streitpunkt, sowohl in unserer Kommission wie auch im Ständerat. Im Ständerat gab es sogar Leute, die mehr als 100 000 Unterschriften vorsehen wollten. Sie sind glücklicherweise in der Minderheit geblieben. Es gab im

Ständerat sogar Leute, die die Fristen für die Sammlung der Unterschriften kürzen, also eine Erschwerung, ein Ungleichgewicht wollten. Auch sie sind glücklicherweise in der Minderheit geblieben.

Die Mehrheit unserer Kommission ist nach wie vor für 100 000 Unterschriften.

Ich gehöre zur Minderheit, die, wie der Bundesrat, dem unverbindlichen Charakter der neuen allgemeinen Volksinitiative auch mit einer anderen Unterschriftenzahl gegenüber der Verfassungsinitiative Rechnung tragen möchte. Denn – das muss man ganz klar sagen, und ich hoffe auch, dass darüber diskutiert wird – normalerweise kritisieren Bürgerinnen und Bürger das Parlament, wenn sie eine Volksinitiative machen. Die Motivation für eine Volksinitiative ist entweder die Freude über eine gute, neue Idee, die noch nicht im Parlament verankert ist, oder der Ärger – oder sogar eine Wut – über das, was das Parlament nicht gemacht hat. Aus dieser emotionalen Motivation kommt dann die Energie, so viele Unterschriften zu sammeln, dieses Unternehmen auf sich zu nehmen. Dieser emotionalen Voraussetzung entspricht die Überzeugung, dass man genau das, was man möchte, dann dem Volk vorlegen kann. Man möchte nicht vom Parlament abhängig sein in Bezug auf das, was vom eigenen Tun dann vors Volk kommt. Diesem Unterschied muss man Rechnung tragen.

Es ist ein Konstruktionsfehler der allgemeinen Volksinitiative – man baut von Anfang an sozusagen einen Konstruktionsfehler in das neue Produkt ein –, wenn man hier keine Differenzierung macht. Ich denke, das wird nachher einer der grossen Streitpunkte in der Diskussion sein.

Wir müssen diese Diskussion aber noch in einen grösseren Zusammenhang stellen. Wir können nicht zufrieden sein – das ist eine Relativierung auch dieser Vorlage –, denn vieles deutet darauf hin, dass wir bald wieder auf diese Vorlage zurückkommen werden, wie auch immer ihr Schicksal sein wird. Wir können nicht zufrieden oder stolz darauf sein, dass es uns in einer jahrelangen Auseinandersetzung gelungen ist zu erreichen, dass die Unterschriftenzahlen bei Volksinitiativen und Referenden nicht erhöht werden. Denn es ist in der Öffentlichkeit viel zu wenig bewusst geworden, was der Bundesrat im Juni letzten Jahres in seiner Stellungnahme zum ursprünglichen Antrag der ständerätlichen Kommission durchaus gesagt hat: dass nämlich in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre in der Praxis der direkten Demokratie Veränderungen stattgefunden haben, welche unsere Diskussion betreffen und welche auch zeigen, dass das Schildkröten-tempo diese Vorlage in dem Sinne belastet, dass wir heute über eine Reform diskutieren müssen, die möglicherweise nicht auf der Höhe der Zeit ist. Der Bundesrat hat nämlich klar festgestellt, dass die Beanspruchung der Stimmberechtigten eben nicht nur von den Volksinitiativen und Referenden herkommt, sondern auch von den Vorlagen der Behörden. Er hat festgestellt, dass beim Referendum eigentlich nicht von einem gesteigerten Gebrauch gesprochen werden kann, weil die kleine Zunahme der fakultativen Referenden Ausdruck der Zunahme der Gesetze ist, bei denen man überhaupt ein Referendum ergreifen kann.

Die entscheidende Änderung ist vor allem, dass heute etwa 70 bis 80 Prozent – in den Städten wie Basel oder Zürich zum Teil sogar 90 Prozent – der Bürgerinnen und Bürger ihre Stimme nicht mehr an der Urne abgeben, sondern per Post. Dieser enorme Gebrauch der Briefwahl hat die Urne als Ort des Unterschriftensammelns – die Urne war für die meisten Initianten immer der favorisierte Lieblingsort – wegfallen lassen. Der Wegfall der Urne als Sammelort bedeutet: Wenn man stattdessen vor dem Migros- oder vor dem Coop-Laden Unterschriften sammelt, muss man pro Unterschrift etwa viermal länger mit Menschen diskutieren. Im Unterschied zur Urne hat es dort – wie überall sonst im schweizerischen öffentlichen Raum – auch Desinteressierte, nicht Stimmberechtigte, Jüngere oder Leute, die nicht Schweizer Bürger sind. Pro Menschen, den man anspricht, sammelt man deshalb viel weniger Unterschriften als vor der Urne.

Der Bundesrat hat glücklicherweise selber festgestellt, dass diese Entwicklung zu einer kalten Erschwerung des Ge-

brauchs der direkten Demokratie geführt hat. Es ist heute mehr als doppelt so schwierig, die alten Unterschriftenzahlen zu erreichen, weil eben in der Schweiz die Unterschriften immer noch vor allem gesammelt und nicht einfach bestellt werden können.

Diese Entwicklung, diese Erschwerung ist noch nicht als Tatsache ins Bewusstsein gedrungen. Aber wenn man genau hinschaut, wie die Unterschriftenzahlen zustande gekommen sind, dann sieht man, dass heute viel mehr Initianten Unterschriftensammler bezahlen. Das wäre dann wiederum eine Infragestellung des Instrumentes. Denn das Instrument ist genau für jene gemacht worden, die nicht über grosse organisatorische Macht verfügen, die nicht über grosse Geldmacht verfügen. Wenn man dieses Instrument nur gebrauchen kann, wenn man Geld hat, um Unterschriftensammler zu bezahlen, dann verliert es die Legitimierung, welche es der schweizerischen Politik gibt, es verliert die Integrationskraft über alle sozialen Schichten und Klassen unserer Gesellschaft hinweg. Dieser Punkt ist im Zuge dieser Diskussion deutlich geworden; man muss zugeben, dass er in die Reform selber noch nicht eingeflossen ist. Aber vielleicht könnten wir uns doch überlegen, ob dies nicht auch Anlass dafür sein sollte, eher der Entwicklung der ursprünglichen bundesrätlichen Idee bei der Festsetzung der Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative – nämlich 70 000 statt 100 000 – Rechnung zu tragen.

Neben der Frage der allgemeinen Volksinitiative, neben der Frage der Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative ist das Staatsvertragsreferendum die zweite grosse Reform. Dort wollen wir in Zukunft allen Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, dass gegen jegliche Staatsverträge, die eine Rechtssetzungsfolge haben, das fakultative Referendum ergriffen und so eine Parallelität zwischen ausserschweizerischer und innerschweizerischer Rechtentwicklung gemacht werden kann, welche gewährleistet, dass die direkte Demokratie durch die zunehmende europäische und völkerrechtliche Rechtsentwicklung nicht infrage gestellt wird.

Das wären die beiden Hauptstreitpunkte. Es gibt einzelne Detailanträge, die interessant und wichtig sind, die wir auch diskutieren müssen. Aber es ist richtig, wenn wir diese in der Detailberatung diskutieren und uns in der Eintretensdebatte auf die zwei grossen Neuerungen, Volksinitiative allgemeiner Art und Staatsvertragsreferendum, konzentrieren.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: On m'a demandé de parler un peu moins vite en français et je tâcherai de suivre ce conseil.

Le 30 août 1999, le Conseil des Etats, par 30 voix contre 6, a donné suite à l'initiative parlementaire 99.436 «Suppression de carences dans les droits populaires». Déposée par la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats, l'initiative vise à ce que, parmi les propositions présentées par le Conseil fédéral dans son message du 20 novembre 1996 relatives aux droits populaires, celles qui sont susceptibles de rallier une majorité de voix favorables soient reprises dans un nouveau projet afin de supprimer certaines carences dans le dispositif actuel des droits populaires.

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a institué une sous-commission pour élaborer ce projet. Parallèlement, au printemps 2000, à l'occasion de l'examen de l'initiative populaire «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif)», la Commission des institutions politiques du Conseil national a aussi institué une sous-commission chargée de se pencher sur la réforme des droits populaires. La CIP-CN s'est prononcée contre l'introduction de nouveaux instruments en ordre dispersé, mais pour un réexamen général des droits populaires. Les deux sous-commissions ont siégé ensemble pour élaborer un projet de réforme des droits populaires qui a ensuite été transmis à la CIP-CE. Examinant le projet en tant que Conseil prioritaire, le Conseil des Etats l'a adopté le 18 septembre 2001, par 27 voix contre 2.

Votre commission, par 14 voix sans opposition et avec 5 abstentions, vous propose d'adopter ce projet.

Principale nouveauté: en sus de petites améliorations par rapport à la situation actuelle, le projet comprend essentiellement deux nouveautés d'importance.

1. L'introduction de l'initiative populaire générale permet à 100 000 citoyens ayant le droit de vote de proposer un projet conçu en termes généraux et visant une modification constitutionnelle ou législative. Cet instrument vient donc combler une lacune, à savoir l'impossibilité de déposer une initiative populaire visant la révision d'un texte normatif autre que la Constitution.

2. Le champ d'application du référendum en matière de droit international est élargi, de sorte que tous les traités contenant des dispositions importantes qui fixent des règles de droit ou qui entraînent obligatoirement l'adoption de lois fédérales soient soumis au référendum facultatif. M. Gross Andreas l'a déjà évoqué. Face à l'internationalisation croissante du droit, il s'agit de faire en sorte que les droits soient les mêmes en matière de droit international qu'en matière de droit national.

Ces deux nouveautés importantes sont assorties d'autres propositions portant sur des améliorations ponctuelles. Celles-ci seront abordées lors de l'examen de détail, tout comme les divergences par rapport aux décisions du Conseil des Etats.

Propositions non reprises. Les autres propositions, tant celles du train de mesures du Conseil fédéral que celles émanant des rangs du Parlement ont été étudiées. Après un examen approfondi, il est toutefois apparu que ces propositions comportaient trop d'inconvénients pour apporter une véritable amélioration. Quelques exemples.

Ainsi n'est notamment pas reprise la proposition élaborée par la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats, qui visait à réglementer la procédure pour les cas où une initiative populaire adoptée serait contraire aux engagements internationaux de la Suisse. Sur ce point, les sous-commissions se sont ralliées à l'avis du Conseil fédéral, qui estime qu'il est plus judicieux d'adopter une approche pragmatique en réglementant en fonction des cas rencontrés dans la pratique. De même, la proposition selon laquelle l'Assemblée fédérale devrait avoir la possibilité de soumettre au peuple un texte principal et une proposition alternative n'a pas été retenue. Cette position se fonde sur l'avis selon lequel le Parlement doit trouver un consensus et assumer le premier rôle.

Augmentation du nombre de signatures. Au terme d'un examen serré, les sous-commissions ont conclu qu'il fallait renoncer au relèvement du nombre de signatures nécessaires pour déposer une initiative ou demander un référendum. L'analyse détaillée des données statistiques a montré qu'une telle augmentation n'apporte rien du point de vue de la réduction du nombre de consultations populaires. La moitié des scrutins porte sur des projets relevant des autorités, et non sur des initiatives et des référendums émanant du peuple. Qui plus est, contrairement à une idée répandue, l'activité référendaire du souverain n'a pas augmenté en valeur relative. Le rapport entre le nombre de référendums et le nombre de projets soumis à référendum est resté constant. Si l'on se rend plus souvent aux urnes, cela tient donc au premier chef à l'activité législative croissante des autorités. Il est donc demandé de renoncer au relèvement contesté du nombre de signatures, vu que ce point pourrait une nouvelle fois faire capoter tout le projet, d'autant que le projet présenté ici n'entraîne pas un élargissement de l'éventail des instruments de démocratie directe. Autrement dit, les compensations ne sont pas nécessaires. Finalement, M. Gross l'a dit, il est de plus en plus difficile de récolter les signatures nécessaires.

Appréciation générale du projet. Le propos n'était pas d'entreprendre une refonte des droits populaires, mais de supprimer certaines carences précises du dispositif actuel. La commission a cherché des propositions à la fois propres à apporter des améliorations et susceptibles de rallier une majorité.

Il s'ensuit que le projet dans son état actuel est sensiblement élargi par rapport à celui du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats et la commission sont d'avis qu'une extension des droits populaires n'est pas nécessaire, mais qu'il convient néanmoins d'affiner certains instruments, concrètement: possibilité de déposer une initiative populaire portant sur un texte de loi; extension du champ d'application du référendum en matière de droit international; et enfin, permettre au peuple de mieux faire valoir sa volonté.

Janiak Claude (S, BL): Namens der SP-Fraktion beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Parlamentarische Initiative der SPK. Sie kennen die Leidensgeschichte der Volksrechtsreform oder – besser gesagt – der Versuche, die Volksrechte zu reformieren. Wir haben uns seinerzeit vehement und, wie wir mit Genugtuung feststellen dürfen, erfolgreich gegen Versuche, die Unterschriftenzahl zu erhöhen, zur Wehr gesetzt. Die seinerzeitige Begründung des Bundesrates für die Erhöhung der Unterschriftenzahl, er wolle die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der politischen Institutionen sicherstellen, unterstellte zu Unrecht einen Missstand bei der Ausübung der Volksrechte mittels Volksinitiativen und Referenden.

Wir begrüßen insbesondere die Einführung der allgemeinen Volksinitiative. Sie ist vor allem deshalb sinnvoll, weil die Gesetzesinitiative auf Bundesebene leider nicht zur Verfügung steht. Wir wagen ja heute einen erneuten Versuch, das zusätzlich einzuführen. Wer die Gesetzesinitiative nicht einführen, gleichzeitig aber dazu beitragen will, dass die Bundesverfassung nicht wieder mit Regelungen überhäuft wird, die nicht in eine Verfassung gehören, muss das neue Instrument befürworten. Denken Sie an das kürzlich vorgestellte Begehren, weitere Antennen zu verbieten, bis die Auswirkungen des Elektrosmog geklärt sind. Das ist doch sicher nicht ein Anliegen, das es auf der Ebene der Verfassung zu diskutieren gilt. Wer heute Initiativen lanciert, tut dies oft aus Verärgerung oder gar Frust über Behörden oder aber in der ferneren Hoffnung, allmählich etwas in Bewegung bringen zu können. Die Initiativen sind aber selten oder nie von grossem Vertrauen in Parlament und Regierung geprägt. Und bei Initiativen weiss man im Voraus, welcher Text allenfalls in der Verfassung landen wird.

Ganz anders ist die Ausgangslage bei der allgemeinen Volksinitiative. Bei ihr weiss man eben nicht, worüber dereinst und wann abgestimmt wird. Der Verbindlichkeitsgrad ist deutlich tiefer. Das macht vor allem auch im Hinblick auf die zunehmenden Überschneidungen zwischen nationalem und internationalem Recht Sinn, welche der Aufgabe der Initianten zunehmend grössere Hindernisse entgegensetzen. Im Gegensatz zu den Initianten ist die Bundesversammlung in der Lage, eine feine Ausgestaltung der Anliegen zu unterbreiten. Weil diese Anliegen schwächer sind, sollte man die Unterschriftenzahl senken.

Auch der Bundesrat führt in seiner Stellungnahme vom 15. Juni 2001 aus, er sei seit 1996 der Überzeugung, dass die Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative auf jeden Fall tiefer angesetzt werden müsse als für die Verfassungsinitiative. Andernfalls sei das neue Volksinstrument zu wenig attraktiv, und es sei zu erwarten, dass die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung weiterhin für Inhalte genutzt werde, die eigentlich auf die Gesetzesstufe gehörten. Ich verweise Sie auf die Stellungnahme des Bundesrates zur Parlamentarischen Initiative (BBI 2001 6087, Ziff. 2.2.2.4). Dem ist nichts beizufügen als der Appell an Sie, dem Antrag der Minderheit I (Gross Andreas) für eine Reduktion der Unterschriftenzahl auf 70 000 zuzustimmen. Die Parlamentarische Initiative ist kein grosser Wurf. Sie setzt immerhin einer langen, schier unendlichen Diskussion über einzelne Punkte, insbesondere über die Unterschriftenzahl, ein Ende und ist mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative auch innovativ. Wir haben uns allerdings mehr Innovation erhofft und werden deshalb im Rahmen der Detailberatung weiter gehende Anträge stellen; sie betreffen vor allem die Einführung der Gesetzesinitiative und der Volksmotion.

Eine für uns zentrale Bestimmung finden Sie in Artikel 139b Absatz 3. Es geht um die Regelung der Mehrheit beim Verfahren bei Initiative und Gegenentwurf, um die Frage, wie vorzugehen ist, wenn bei angenommenen Verfassungsänderungen in der Stichfrage die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen erzielt. Hier ist die Regelung des Ständerates zu kompliziert und nicht für jedermann nachvollziehbar, jedenfalls nicht ohne Taschenrechner. Bei dieser Konstellation müssen die Volksstimmen höher gewichtet werden als die Ständesstimmen.

Wir werden unsere Anträge im Rahmen der Detailberatung noch näher begründen. Ich beantrage Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Der Vorlage, wie sie auf dem Tisch unseres Rates liegt, geht eine eigentliche politische Leidensgeschichte voraus – eine Leidensgeschichte, welche gerade aus der Optik der direkten Demokratie und der damit verbundenen Volksrechte zu erklären ist. Blenden wir zurück: Mitte der Neunzigerjahre setzte im Sog der Totalrevision der Bundesverfassung auch eine umfassende Diskussion über den Ausbau und die Verfeinerung unserer Volksrechte ein. Sie scheiterte dann wohl vor allem wegen der fehlenden Kompromissbereitschaft. Die Reform ging den einen viel zu weit, andere konnten sich mit dem Umfang generell nicht anfreunden, und wieder andere mochten aus Prinzip schon gar nicht an eine Änderung denken. Also scheiterte sie in beiden Räten im ersten Anlauf. Das war 1999, vor drei Jahren.

In der Zwischenzeit ist aus der damaligen grossen, aber eben gescheiterten Vorlage eine stark abgespeckte, dafür – so meine ich – mehrheitsfähige Reform entstanden. Sie wurde zwar letzte Woche in der «NZZ» unter dem Titel «Reformchen auf der Zielgeraden» als «wenig überzeugende Auffrischung der Volksrechte» bezeichnet. Sie interpretieren die Volksrechtsreform auch persönlich auf Ihre Weise.

Für die CVP-Fraktion ist die vorliegende Reform kein Reformchen. Sie ist ein pragmatisch erarbeitetes Konstrukt guter Kommissionsarbeit – Kommissionsarbeit notabene, die am Anfang von den Subkommissionen beider Räte gemeinsam geleistet wurde. In diesem für unser Zweikammersystem doch eher ungewöhnlichen Gremium wurden Nägel mit Köpfen gemacht, zwar nicht viele, aber immerhin solche, die man einschlagen kann. Deshalb geht von hier aus auch ein Dank an die beiden Subkommissionspräsidenten, Herrn Ständerat Dettling und Kollega Cina, und an die beiden Mitarbeiter aus dem EJPD, die Herren Lombardi und Bussmann.

Der Ständerat hat an der gemeinsam erarbeiteten Vorlage der Subkommission im Grundsatz wenig geändert. Die CVP-Fraktion ist mit dem Resultat der Kommissionsarbeit grundsätzlich einverstanden. Wir befürworten die beiden wichtigsten Neuerungen, welche uns von der Kommission vorgeschlagen werden.

Mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative schliessen wir eine Lücke in Bezug auf unsere direktdemokratischen Instrumente. Damit wird der Mangel der fehlenden Initiativmöglichkeit unterhalb der Verfassungsstufe behoben, eine Lücke, die in unserem Rechtsaufbau je länger, je mehr störend gewirkt hat. In der Vergangenheit mussten wegen des Fehlens des entsprechenden Instrumentes vielfach Sachen in der Verfassung geregelt werden, die nie und nimmer auf diese Stufe gehörten. Wir teilen auch die Auffassung der Kommissionsmehrheit, die Unterschriftenzahl bei der allgemeinen Volksinitiative auf der Höhe jener bei der Verfassungsinitiative zu belassen. Ein Abweichen von diesem Quorum lehnen wir aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Wir würden damit eine Qualifizierung der beiden Instrumente vornehmen, die unseres Erachtens aber nicht richtig ist.

Die zweite wichtige Neuerung, die Ergänzung des Staatsvertragsreferendums, ist zwar nur eine punktuelle, aber durchaus zeitgemässe Ausweitung. Sie geschieht insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Rechtsetzung

auf internationaler Ebene. Damit schaffen wir eine Parallelität zur innerstaatlichen Kompetenzordnung.

In Abweichung zum Ständerat will die Kommission unseres Rates von der Einführung der Kantonsinitiative Abstand nehmen. Wir werden unsere Überlegungen dazu in der Detailberatung darlegen. Auch zu den übrigen Anträgen – es sind fast allesamt Minderheitsanträge – werden wir uns in der Detailberatung äussern.

Die CVP-Fraktion ist für Eintreten. Es ist eine Vorlage, die unsere Volksrechte in einem gewissen Mass ausbaut und vor allem reformiert. Es geht dabei weiss Gott nicht darum, unsere bewährten Volksrechte total umzugestalten. Dazu besteht ja auch kein Anlass. Es geht um eine vernünftige Weiterentwicklung, wie sie seit Bestehen unseres Bundesstaates im Sinne einer Anpassung an neue Bedürfnisse immer wieder stattgefunden hat. Gerade unter diesem Titel verdient die vorgeschlagene Reform unsere Zustimmung.

Joder Rudolf (V, BE): Bei der vorliegenden Vorlage geht es nicht um eine grundlegende Neugestaltung der Volksrechte, sondern – hier stehen wir im Gegensatz zur CVP-Fraktion – bloss um eine Mini-Reform. Dem Geschäft sieht man indessen nicht an, dass, insbesondere in den Subkommissionen, intensive Vorarbeit geleistet worden ist. Verschiedene Fragen sind sehr gründlich geprüft worden, die dann letztlich doch nicht Eingang in die Vorlage gefunden haben, so z. B. die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Volksinitiativen. Neben verschiedenen Einzelheiten stehen vor allem zwei Punkte im Vordergrund, nämlich die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und die Ergänzung und Ausweitung des Staatsvertragsreferendums.

Die SVP-Fraktion unterstützt die Neugestaltung des Staatsvertragsreferendums. Wir begrüssen es, dass alle Verträge, die wichtige Recht setzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erforderlich machen, inskünftig dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Damit werden die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte ausgebaut, und es wird auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Rechtsetzung auf internationaler Ebene eine Parallelität zur innerstaatlichen Kompetenzordnung geschaffen. Es macht auch Sinn, die politische Diskussion bereits beim Vertragsabschluss zu führen und nicht erst bei der landesrechtlichen Umsetzung der Abkommen. Inhaltlich handelt es sich um einen wesentlichen Ausbau des Staatsvertragsreferendums.

Der zweite wichtige Punkt der Vorlage, nämlich die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, wird von der SVP-Fraktion im Gegensatz zur SP-Fraktion abgelehnt. Der Vorschlag der allgemeinen Volksinitiative hat aus unserer Sicht verschiedene Mängel. Ich möchte bloss zwei erwähnen:

1. Die Bundesversammlung kann ohne Einflussnahme der Initianten entscheiden, ob das Anliegen auf Stufe Gesetz oder auf Stufe Verfassung umgesetzt werden soll.
2. Mit dieser Wahlmöglichkeit kann das Ständemehr umgangen werden. Das wollen wir nicht.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und in der Folge den Anträgen aus den Reihen der SVP-Fraktion im Rahmen der Detailberatung zuzustimmen.

Vallender Dorle (R, AR): Die uns heute vorliegende Reform will diejenigen Mängel bei den Volksrechten beseitigen, bei denen schon anlässlich der Verfassungsreform von 1996 weitgehend Konsens bestand. Die FDP-Fraktion begrüsst die mit dem nötigen Augenmass vorgeschlagenen Neuerungen ausdrücklich. Dazu gehören vorab die Einführung einer allgemeinen Volksinitiative sowie die Ergänzung des Staatsvertragsreferendums. Damit bleiben richtigerweise aber alle diejenigen Neuerungen unberücksichtigt, die anlässlich der Verfassungsdiskussionen sehr umstritten waren, wie z. B. die Verkürzung der Sammelfristen bei Volksinitiativen und die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei den Volksrechten.

Gegen eine Verkürzung der Sammelfristen spricht vor allem die Überlegung, dass dann die Volksrechte wohl zu Ver-

bandsrechten abgewertet würden. Dies kann nicht unser Ziel sein. Ebenfalls nicht zielkonform kann die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei den Volksrechten sein. Die statistische Auswertung des Zahlenmaterials hat nämlich ergeben, dass die Initiativ- und Referendumstätigkeit des Volkes ein Spiegelbild der verstärkten Erlassstätigkeit des Parlamentes darstellt. So ist die Hälfte der Urnengänge nötig, weil das Parlament entsprechende Vorlagen macht und nicht weil das Volk seine Volksrechte heute im Unterschied zu früher öfters gebrauchen würde. Gerade diese statistische Analyse belegt, dass die Zahl der Referenden positiv mit der Anzahl pro Jahr erlassener Gesetze korreliert. Mit anderen Worten: Die Zahl der Referenden ist im Verhältnis zu der Anzahl Erlasse stabil geblieben. Die Erhöhung der Unterschriftenzahlen wäre daher mit einem Abbau der Volksrechte und einer Aufwertung von Verbänden gleichzusetzen. Dem kann sich die FDP-Fraktion nicht anschliessen.

Zudem sind auch die vom Volk mittels Initiativen eingereichten Begehren ein demokratisches Ventil dafür, dass Handlungsbedarf gesehen wird. Wollten wir dieses Volksrecht zurückbinden, würden wir nichts gewinnen, aber viel verlieren. Der nach anerkannten Spielregeln offen ausgetragene Dissens verbessert das Wohlbefinden der Bürger und Bürgerinnen und stärkt letztlich die Demokratie. Dennoch ist anzumerken, dass viele der Volksinitiativen Probleme aufnehmen, die eher in einem Gesetz denn in der Verfassung zu regeln wären.

Die neue allgemeine Volksinitiative – in den Kantonen als Einheitsinitiative bekannt – soll hier mithelfen, die Verfassung nicht zu überladen. Das Parlament soll bei der allgemeinen Initiative entscheiden können, ob ein Volksbegehren eher auf der Stufe Verfassung oder eher auf Stufe Gesetz zu regeln ist.

Die FDP-Fraktion lehnt den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) zu Artikel 139a – dieser Antrag wird später noch behandelt – auf Streichung der allgemeinen Volksinitiative ausdrücklich ab. Sie ist im Gegensatz zu SVP-Fraktionssprecher Joder ausdrücklich der Meinung, dass das Parlament den Willen der Initianten durchaus richtig interpretieren und damit auch ein Volksbegehren ohne formulierte Vorlage umsetzen kann. Das Volk kann sich ja dann immer noch im Rahmen des obligatorischen oder fakultativen Referendums bei der Umsetzung selber zu Wort melden.

Auch macht es Sinn, dem Volk mit dem Staatsvertragsreferendum möglichst früh die Möglichkeit zu geben, seine Zustimmung oder sein Missfallen zu äussern, wenn der Staatsvertrag selbst «self executing», d. h. direkt durch das Gericht anwendbar wäre oder mittels Bundesgesetz nur umgesetzt werden müsste. Dabei kann es auch Sinn machen, paketweise vorzugehen.

Lassen Sie mich an dieser Stelle auch noch ein Wort dazu sagen, wann ein Gegenvorschlag zu machen ist und wann nicht. Nach dem Antrag der Mehrheit soll das Parlament einer Volksinitiative immer einen Gegenvorschlag gegenüberstellen können. Dies ist unter dem Gesichtspunkt richtig, dass das Parlament zwar mit dem Ziel der Initiative einverstanden ist, aber dennoch aus gewichtigen Gründen eine andere Lösung vorzieht. Dieses Problem stellt sich denn auch noch stärker im Zusammenhang mit der allgemeinen Volksinitiative. Es ist nun nicht einzusehen, warum sich das Parlament hier freiwillig die Selbstbeschränkung auferlegen sollte und keinen Gegenvorschlag machen dürfte. Es kann vielmehr angezeigt sein, die Idee der Volksinitiative – wenn auch in anderer, d. h. verbesserter Form – umsetzen zu wollen. Das Volk kann sich dann an der Urne dazu äussern, ob es die Volksinitiative oder den Gegenvorschlag oder sogar beides unterstützen will. Mit der Stichfrage kann es zudem seine Präferenz offen legen. Auch hier wird die FDP-Fraktion die Mehrheit unterstützen.

Insgesamt bittet Sie die FDP-Fraktion einstimmig um Eintreten auf diese Vorlage zur Beseitigung von Mängeln der Volksrechte. Ich bitte Sie, dem zu folgen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Was wir hier diskutieren, ist noch der Rest, der von der ersten Runde dieser Reform übrig ge-

blieben ist. Es ist nicht mehr sehr viel, aber auch nicht mehr sehr viel Umstrittenen.

Gut ist, dass der Widerstand gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahlen gemäss den ursprünglichen Absichten des Bundesrates aufrechterhalten werden konnte, sodass diese Frage nun hoffentlich für eine längere Zeit definitiv vom Tisch ist.

Auch der Antrag des Bundesrates, die Fristen für das Unterschriftensammeln bei Volksinitiativen auf zwölf Monate zu verkürzen, fand weder im Ständerat noch in unserer Kommission eine Mehrheit, und das ist gut so. Ich verzichte hier darauf zu erzählen, wie das beim Unterschriftensammeln heute geht. Andreas Gross hat das in sehr ausführlicher Art und Weise gemacht. Mit der Einführung der brieflichen Stimmabgabe ist es sehr viel schwieriger geworden, Unterschriften zusammenzubringen. Der Platz vor dem Abstimmungslokal war der ideale Ort, der uns jetzt praktisch genommen worden ist, weshalb das Unterschriftensammeln eine viel schwierigere Angelegenheit geworden ist. Eine Erhöhung der Zahl der Unterschriften und eine Verkürzung der Frist kommen, zusammengezählt, einer Einschränkung der Demokratie gleich, und da sind wir Grünen natürlich strikt dagegen.

Sie erinnern sich, dass das konstruktive Referendum in der Volksabstimmung – aus meiner Sicht: leider – gescheitert ist. Da bleibt der Mangel bestehen, dass man bei einem Referendum nur Nein sagen und nicht einen besseren Vorschlag für eine Reform machen kann. Mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative wird dieser Mangel etwas behoben, denn statt wie bisher nur auf Verfassungsstufe können wir jetzt endlich auch einen Vorschlag machen, der die Gesetzesstufe anpeilt. Damit können gute Ideen, die aber in der Verfassung am falschen Ort wären, am richtigen Ort geregelt werden. Das ist ein Fortschritt, nur muss unserer Meinung nach die Unterschriftenzahl niedriger sein als bei der normalen Initiative, weil es ja nicht um einen ausformulierten Vorschlag, sondern nur um eine Anregung in eine bestimmte Richtung gehen kann. Ich weiss auch, dass der Bundesrat unsere Meinung teilt. Leider hatte die Minderheit der Kommission kein Glück damit, die Mehrheit der Kommission davon zu überzeugen.

Denn was ich von den Schwierigkeiten beim Unterschriftensammeln generell gesagt habe, gilt selbstverständlich auch für die allgemeine Volksinitiative. Wenn wir die Unterschriftenzahlen nicht auf 70 000 senken, wird das neue Instrument relativ unattraktiv, und dann ist zu befürchten, dass es gar nicht angewendet wird. Ich unterstelle der Mehrheit der Kommission nicht, das absichtlich zu wollen, aber indirekt hätte es selbstverständlich diesen Effekt. Deshalb werden wir Grünen bei Artikel 139a die Minderheit I (Gross Andreas) unterstützen, die genau das will.

Wir Grünen sind für Eintreten und im Übrigen im Grossen und Ganzen einverstanden mit den Vorschlägen der parlamentarischen Initiative der Kommission.

Beck Serge (L, VD): Dans cette reprise du troisième volet de la réforme constitutionnelle qui, rappelons-le, avait été mis en échec en raison de la volonté de l'élévation du nombre de signatures requises pour le dépôt d'initiatives populaires ou de référendums, nous arrivons à un projet qui est aujourd'hui fort modeste dans ses ambitions. C'est peut-être là le témoignage d'un certain consensus, d'un certain équilibre qui a été obtenu en particulier eu égard justement à ce qui avait posé problème, soit l'élévation du nombre de signatures requises.

Dans ce domaine, les éléments statistiques objectifs qui ont été fournis quant au taux d'aboutissement des initiatives et des référendums, quant au taux de leur dépôt par rapport aux objets adoptés par le Parlement, témoignent en effet que la proposition de la commission, qui consiste à maintenir les nombres de signatures requises tels qu'ils étaient établis jusqu'ici, est une solution équilibrée.

En ce qui concerne la principale innovation qu'est l'initiative populaire générale, celle-ci n'enthousiasme pas du tout le

groupe libéral. Les fondements de sa justification, en particulier cette volonté du peuple d'intervenir plus souvent qu'auparavant dans le domaine législatif non constitutionnel, est en contradiction avec les faits. Ceux-ci témoignent de la baisse de participation répétée aux votations fédérales de niveau constitutionnel. Il est de plus en plus difficile de mobiliser les citoyens de ce pays pour des enjeux de niveau constitutionnel. Il paraît illusoire de prétendre que le peuple entend s'impliquer de plus en plus au niveau législatif, si ce n'est peut-être une multitude de propositions qui émanent de milieux qui restent largement minoritaires, voire marginaux. Cette disposition a un arrière-goût de landsgemeinde fédérale et confond les rôles qui doivent rester le plus clairement distincts possible dans une démocratie directe de délégation comme la nôtre.

Autant est-il légitime que le peuple, en ce qui concerne le cadrage général de la conduite de l'Etat, cadrage qui s'élabore essentiellement au niveau constitutionnel, soit largement associé et soit même tenant des décisions qui sont prises, autant est-il source de problèmes à venir que de vouloir associer ce peuple à l'élaboration de la législation dans des niveaux de cadre légal de détail par rapport au cadre général constitutionnel. L'application de l'initiative populaire générale, avec une procédure à étages en cas de choix de contre-projet par les Chambres, ouvre la porte à des procédures juridiques de contestation, et elle va compliquer la procédure de choix des citoyens et certainement contribuer par là même à la désaffection accrue à l'égard des scrutins qui seront proposés à nos concitoyens.

Finalement, même si nous devons reconnaître le défaut réel de voir la constitution encombrée de dispositions de niveau législatif – et c'est bien là un défaut réel –, les inconvénients qu'implique l'introduction de l'initiative populaire générale l'emportent sur cet avantage.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral vous invite à rejeter cette disposition.

Par contre, attaché au fédéralisme, le groupe libéral déplore que le droit d'initiative en matière constitutionnelle pour huit cantons ait été supprimé par la commission dans le cadre de ce projet. Je crois qu'il en va, dans le maintien de cette possibilité d'initiative constitutionnelle pour huit cantons, de l'équilibre confédéral et justement de la représentation de minorités.

Par contre, le groupe libéral salue le référendum en matière de traités internationaux. C'est là une mesure adéquate, et nous avons pu le voir à l'occasion du dernier scrutin. Je crois que nos concitoyens sont de plus en plus sensibilisés aux enjeux internationaux pour notre pays et savent, sur ce genre de projet, se mobiliser.

En conclusion, le groupe libéral vous invite à entrer en matière sur ce projet et il interviendra dans l'examen de détail pour amener un certain nombre de corrections qu'il juge indispensables au projet.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Ich denke, es sind einige sehr bemerkenswerte Thesen vertreten worden; es lohnt sich, auf sie einzugehen.

Herr Lustenberger, Sie haben gesagt, die allgemeine Volksinitiative fülle eine Lücke; aber Sie möchten nicht mit einer unterschiedlichen Unterschriftenzahl die Behebung dieser Lücke sozusagen qualifizieren. Ich denke, es gibt jetzt eine Lücke auf Bundesebene – im Unterschied zu den Kantonen –, weil es auf Bundesebene keine Gesetzesinitiative gibt. Eine Minderheit schlägt vor, sie einzuführen; die Mehrheit möchte dies noch nicht. Dies wäre aber die Behebung der Lücke: die Einführung der Gesetzesinitiative. Die allgemeine Volksinitiative füllt diese Lücke nur bis zu einem gewissen Grad, sie füllt sie nur teilweise. Sie erlaubt es den Bürgerinnen und Bürgern nämlich nicht, sich selber eine ganz bestimmte Gesetzesreform vorzulegen. Das qualifiziert sozusagen die allgemeine Volksinitiative. Die Unterschriftenzahlen sind dann nur Ausdruck dieser Qualifikation; das heisst also, dass die Qualifikation nicht über die Unterschriftenzahlen erfolgt. Sie erfolgt vielmehr in der Art, wie die

Lücke gefüllt wird. Weil sie nicht hundertprozentig gefüllt wird – sagen wir jetzt einmal schönerweise: zu 70 Prozent –, betragen die Unterschriftenzahlen auch 70 Prozent. Das ist die Logik des Bundesrates, die meiner Meinung nach einleuchtet. Deshalb sollte sich die CVP – das ist ja bemerkenswert – eigentlich doch eher gegenüber der Idee der beiden CVP-Bundesräte öffnen. Herr Koller, der vielleicht zu Hause am Computer zuschaut, wäre froh, wenn hier die CVP-Fraktion noch einmal über die Bücher gehen würde – zugunsten der CVP, wie gesagt.

Herr Joder und Herr Beck, ich denke auch, dass die «NZZ» Recht gehabt hat, wenn sie geschrieben hat, das sei ein «Reförmchen»; aber die «NZZ» war nicht gegen die allgemeine Volksinitiative, sondern sie hat bei der allgemeinen Volksinitiative die CVP-Bundesräte unterstützt. Der Widerspruch von Herrn Beck, Herrn Joder und der SVP ist doch, dass sie die Reformträchtigkeit dieser Vorlage kritisieren, gleichzeitig aber das Wenige, das es an Reformen gibt, wie die allgemeine Volksinitiative, noch infrage stellen. Das Wenige, das es noch gibt, nehmen Sie weg; dann gibt es fast nichts mehr. Andersherum wäre es doch besser: nämlich dieses «Reförmchen» noch anzureichern.

Wenn Sie gesagt haben, Herr Joder, dass Sie gegen die allgemeine Volksinitiative seien, weil damit das Ständemehr infrage gestellt werde, dann muss man einfach sagen: Das Ständemehr gilt für die Verfassungsrevisionen, und es gilt nie für die Gesetzesrevisionen. Wir müssen für unsere Gesetzesrevisionen – wenn das Referendum ergriffen wird – auch kein Ständemehr haben. Weshalb soll das Volk, wenn es auf der Gesetzesebene Reformen anschiebt, dort plötzlich mit einem Ständemehr konfrontiert sein, wo doch die Bürger und die Parlamentarier nicht ungleiche Rechte haben sollten?

Frau Vallender hat ein altes freisinniges Diktum wieder aufgenommen. Die Freisinnigen waren 1891 nur deshalb für die Volksinitiative, weil sie gesagt haben, es sei ein Ventil. Alfred Escher z. B. hat schon dreissig Jahre früher gesagt – als er die Volksinitiative noch bekämpfte –, es brauche kein solches in der Bundesverfassung verankertes Ventil. Die direkte Demokratie, Frau Vallender, ist mehr als ein Ventil. Nach unserem Verständnis ist sie ein integraler Bestandteil unserer Politik. Sie ist keine Ausnahme; wir machen Politik nicht nur für, sondern auch mit dem Bürger und der Bürgerin. Deshalb ist die direkte Demokratie mehr als ein Ventil. Diese Frage – Ist die direkte Demokratie ein Ventil oder nicht, ist sie die Ausnahme oder die Regel? – wird die ganze Diskussion über die Details prägen. Viele Unterschiede in den Details, z. B. Unterschiede zwischen der SP und der FDP, entstehen aufgrund der unterschiedlichen Einschätzung dessen, was die direkte Demokratie eigentlich ist.

Herr Beck hat als Vertreter der Liberalen gesagt, es bestehe heute kein grosses Interesse an Verfassungsdiskussionen, deshalb solle man die Volksinitiative nicht auch noch auf Diskussionen über das Gesetz erweitern. Ich habe jedoch einen ganz anderen Eindruck gewonnen. Die Bürgerinnen und Bürger fühlen sich heute dazu qualifiziert, bei Angelegenheiten, die sie selbst betreffen, mitzureden. Vielleicht ist das ein Unterschied zwischen einem Teil der Westschweiz – im Kanton Waadt – und der Mehrheit der deutschen Schweiz. Bei uns haben die Leute die direkte Demokratie lieber als die indirekte Demokratie, obwohl die beiden natürlich zusammengehören. Aber viele Menschen fühlen sich eher in der Lage, auch schwierigste Fragen zu diskutieren, als zwischen Personen auszuwählen, die sie gar nicht so gut kennen und die zum Teil Ähnliches sagen. Die allgemeine Volksinitiative ist niemals eine «Landsgemeinde fédérale» oder eine Bundeslandsgemeinde, denn es gibt einen ganz entscheidenden Unterschied zwischen der Urnendemanokratie und der Landsgemeinde. Dieser Unterschied ist ganz wichtig, weil z. B. die Grundrechte, wie wir gestern bei der Vorlage betreffend Bürgerung gesehen haben, eben auch bei den Urnenentscheiden gelten; bei der Landsgemeinde ist es z. B. viel schwieriger, das Stimmgeheimnis zu realisieren.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten. Ich bitte Sie aber auch, für die Minderheitsanträge offen zu sein. Ich bitte Sie

vor allem, auch gegenüber dem, was der Bundesrat Ihnen sagt, offen zu sein. Dann können wir aus dieser Mini-Reform eine Reform machen, die sich lohnt. Wenn wir hingegen auch noch eine unausgewogene Ausgestaltung der Mini-Reform vornehmen, dann stellen wir das wenige, das in dieser Reform steckt, auch noch infrage.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Sie haben nun aus der Sicht der Kommission auf die Eintretensvoten der Fraktionen Bezug genommen. Grundsätzlich haben Sie aber als Kommissionssprecher vor allem die Kommissionsmehrheit zu vertreten. Ich bin der Ansicht, dass Frau Bundesrätin Metzler als Justizministerin durchaus in der Lage ist, die Haltung des Bundesrates selber darzulegen und zu vertreten.

Nun komme ich zu meiner Frage: Wie kommen Sie dazu, uns hier darzulegen, dass die allgemeine Volksinitiative genau 70 Prozent Wert hat, gemessen an der Volksinitiative, wie wir sie auf Verfassungsstufe jetzt schon kennen? Diese 70-Prozent-Wertung ist meines Erachtens doch eher eine subjektive – sonst müssten Sie uns dann Ihre Berechnung hier darlegen können.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Herr Lustenberger, zum ersten Teil Ihrer Bemerkung: Ich verstehe mich durchaus als Vertreter der Mehrheit. Wir sind ja zwei Vertreter der Mehrheit. In dem Sinne dürfen wir einander ergänzen. Wir müssen die Gewichte nicht ganz genau gleich legen. Ich fühlte mich vor allem als jemand, der in die Diskussion einführt und sie anregt, der zum Teil auch widerspricht, auch wenn nicht unbedingt die ganze Mehrheit hinter diesem «Widerspruch» steht. Die Volksrechte werden heute in der Schweiz geschätzt, aber zu wenig reflektiert. Ich sehe mich auch als einer derjenigen, der diese Reflexion mit Respekt für die unterschiedlichen Meinungen vielleicht ein bisschen animiert.

Beim zweiten Teil haben wir ja zusammen gelacht und uns angeschaut. Ich weiss natürlich, dass man nicht sagen kann: Die allgemeine Volksinitiative erfüllt 70 Prozent einer Gesetzesinitiative. Aber ich habe gesagt: Sie schliesst die Lücke nicht vollständig, nur teilweise. Schönerweise könnte man ja von 70 Prozent sprechen, weil es dann mit den 70 000 Unterschriften übereinstimmen würde. Aber wenn Sie wollen, dann bin ich auch mit 60 Prozent einverstanden, dann machen wir aber 60 000 Unterschriften.

Beck Serge (L, VD): Monsieur Gross Andreas, vous avez fait référence à la décision, de mon point de vue malheureuse, prise hier dans le cadre des possibilités de recours en matière de naturalisation. Est-ce que vous ne pensez pas que c'est en pleine contradiction avec l'argumentation que vous venez de développer, en disant: «Nous voulons associer toujours davantage le peuple, et le peuple veut être impliqué dans des débats de niveau législatif», alors même que la décision prise hier vise à l'empêcher de participer à un débat constitutionnel sur la possibilité, pour les assemblées primaires, de décider souverainement des naturalisations?

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: Non, Monsieur Beck, je pense que, pour ce qui concerne les naturalisations, le peuple peut intervenir dans le processus législatif conduisant à l'adoption d'une modification de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. C'est à ce moment-là que la participation est possible, et pas dans chaque cas de naturalisation pris individuellement. Parfois, je fais la comparaison suivante, qui n'est pas tout à fait juste mais grosso modo correcte. Lorsque l'on bâtit une maison, il faut remplir les conditions du plan d'aménagement du village où elle se situe. Le peuple, lui, a été appelé à prendre une décision dans le cadre du plan d'aménagement du village, et pas sur chaque maison. C'est ça l'idée. Il ne s'agit donc pas d'exclure la participation du peuple, mais celle-ci ne se situe pas au même niveau.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Au nom de la commission, je vais juste répliquer en quelques mots aux propos de M. Joder. Il nous dit que la révision prévue est une toute petite révision. J'accepte cette critique, mais je me demande comment le groupe de l'Union démocratique du centre appellerait la révision si on suivait sa proposition de supprimer l'initiative populaire générale. J'estime qu'il y a une contradiction dans ses propos.

Juste quelques mots à l'adresse de M. Beck. A l'encontre de l'avis de M. Beck, je pense que l'introduction d'une initiative populaire générale présente de grands avantages. 100 000 citoyens pourraient demander une modification partielle d'une loi et donner les lignes directrices de cette modification. On ne devrait donc pas passer par une modification de la constitution. En règle générale, les gens sont plutôt touchés par les lois, et non pas directement par une disposition constitutionnelle.

Je vous invite à entrer en matière.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich möchte Ihnen im Namen des Bundesrates dafür danken, dass Sie im Einklang mit dem Ständerat die Bemühungen um eine Reform der Volksrechte weitergeführt haben.

Nach dem Nein beider Räte zur Vorlage der Verfassungsreform hatte es einen Moment so ausgesehen, als ob der Zug der Reform der Volksrechte völlig zum Stillstand gekommen, ja möglicherweise auch entgleist sei. Im Verlaufe der vergangenen knapp zwei Jahre wurde aber von den beiden Subkommissionen des Ständerates und des Nationalrates eine beträchtliche Wegstrecke zurückgelegt. Es besteht jetzt wirklich begründete Zuversicht, dass der Zug auch an sein Ziel gelangen wird.

Die Volksrechte gehören, wie der Föderalismus oder der Rechtsstaat, zu den institutionellen Grundpfeilern unseres Landes. Bei den Volksrechten gehört unser Land, was die Palette der Mitwirkungsmöglichkeiten und die Intensität ihrer Nutzung betrifft, weltweit zur Spitze. Obwohl die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes im Allgemeinen eigentlich zufrieden sind, brauchen wir unsere Initiativ- und Referendumsrechte und wollen sie auch pflegen. Sie sind ein Instrument der politischen Kontrolle von unten, sie geben viele Impulse für unsere Politik, und sie sind mittlerweile zu einem ganz wichtigen Element der Integration und des nationalen Grundkonsenses geworden. Wir wollen unsere Volksrechte erhalten, sodass sie ein wichtiger Faktor für die politische Mitsprache sind. Deshalb wollen wir sie auch kontinuierlich erneuern.

Der Bundesrat freut sich deshalb, dass die aus seiner Sicht wichtigsten Elemente der Reform – nämlich die allgemeine Volksinitiative und die Reform des Staatsvertragsreferendums – die Hauptbestandteile der neuen Vorlage bilden. In mehreren Punkten gibt es aber noch unterschiedliche Gewichtungen. Der Bundesrat möchte die allgemeine Volksinitiative durch einen Bonus, in Form einer geringeren Zahl erforderlicher Unterschriften, noch etwas attraktiver ausgestalten – ich komme dann in der Detailberatung darauf zurück. Im Einvernehmen mit dem Ständerat möchte der Bundesrat auch die Kantonsinitiative einführen. Zudem beantragen wir eine Bestimmung, die es der Bundesversammlung ermöglichen würde, zwei Initiativen zum gleichen Gegenstand, aber mit abweichenden Regelungen gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen. Beim Staatsvertragsreferendum erhebt der Bundesrat keine grundsätzlichen Einwände gegen den Gedanken einer Parallelität zwischen internationalem und Landesrecht. Er legt dabei aber Wert darauf, dass die Bundesversammlung den Staatsvertrag und den Umsetzungserlass als ein Paket zur Abstimmung führen kann. Ich werde auch darauf in der Detailberatung zurückkommen.

Ich stelle mit Genugtuung fest, dass sich der Bundesrat, der Ständerat und, gemäss den Anträgen der Mehrheit Ihrer vorberatenden Kommission, hoffentlich auch Ihr Rat über das Ziel einig sind, nämlich Mängel der Volksrechte zu beseitigen bzw. die Volksrechte zu pflegen und weiterzuentwickeln.

Die Hoffnung, dass die vorliegende Parlamentarische Initiative auch noch die restliche Wegstrecke erfolgreich zurücklegt, ist berechtigt.

Ich beantrage Ihnen im Namen des Bundesrates, auf die Vorlage einzutreten.

*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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Adopté

Art. 138

Antrag der Kommission

Titel

Unverändert

Abs. 1

100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit ...

Antrag Janiak

Titel, Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 138

Proposition de la commission

Titre

Inchangé

Al. 1

100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois

Proposition Janiak

Titre, al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Janiak Claude (S, BL): Ich möchte betonen, dass ich hier in meinem eigenen Namen und nicht im Namen der Fraktion rede.

Ich beantrage Ihnen in Übereinstimmung mit dem Ständerat die Einführung der Kantonsinitiative. Die Einführung rechtfertigt sich, weil sich die Standesinitiative als wenig griffiges Instrument herausgestellt hat, obwohl sich unter den Standesinitiativen in der Vergangenheit immer wieder gute und zukunftssträchtige Initiativen, zum Teil aus verschiedenen Kantonen gleich lautend, finden liessen. Die bisherige Standesinitiative hat nicht die gleiche rechtliche Tragweite wie die Volksinitiative, weil über ihr Schicksal lediglich die Bundesversammlung und nicht das Volk entscheidet.

Im föderalistischen System sind die Mitwirkungsrechte der Kantone etwas Zentrales. Ihre Verstärkung bildet einen wichtigen Bestandteil der Föderalismusreform. Den Kantonen würde ein impulsgebendes Instrument zur Verbesserung der bundesstaatlichen Kooperation zur Verfügung stehen. Die vom Ständerat vorgesehenen Hürden sind noch immer sehr hoch. Das Argument, es würde zu weit gehen, acht Kantonen das gleiche Recht zu gewähren wie 100 000 Stimmberechtigten, verfängt deshalb nicht, weil das Initiativrecht auch vom Volk oder von den kantonalen Parlamenten als Vertreter des Volkes ausgeübt werden muss. Es werden also nicht Kantonsregierungen ermächtigt, von sich aus von diesem Initiativrecht Gebrauch zu machen, sondern gemäss Formulierung des Ständerates geniesst das Initiativrecht

eine ebenso solide demokratische Abstützung wie die ordentliche Volksinitiative. Ebenso wenig kann von einem Fremdkörper im System der Volksrechte die Rede sein. Die Kantonsinitiative ist im 4. Titel der Bundesverfassung geregelt, der explizit Volk und Stände umfasst.

Auch der Einwand, die Kantonsinitiative könnte einem Regionalismus Vorschub leisten, verfängt nicht. Acht Kantone entsprechen rund einem Drittel der Stände. Das Zustandekommen einer Kantonsinitiative verlangt deshalb weit mehr als die Wahrung regionaler Partikularinteressen. De facto dürfte sie kaum ohne Zusammenwirken mit eidgenössischen Parlamentsmitgliedern lanciert werden. Wenn acht Kantone eine Initiative lancieren, dürfte auch kaum von einem unnötigerweise zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen heraufbeschworenen Konflikt die Rede sein. Ein derart breit abgestütztes Begehren verdient es ohne Zweifel, eingehend diskutiert und dem Volk zur Abstimmung unterbreitet zu werden. Insgesamt wäre die Kantonsinitiative ein Beitrag zu einer intensivierten Kooperation zwischen Bund und Kantonen.

Ich beantrage Ihnen deshalb, die Fassung des Ständerates zu übernehmen.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Selbstverständlich hätte ich Frau Vallender gerne den Vortritt gelassen, aber sie ist leider jetzt nicht im Saal.

Der Antrag Janiak hat, obwohl die CVP-Fraktion ihn mehrheitlich ablehnt, etwas Gutes an sich, nämlich die Tatsache, dass wir über diese Frage in diesem Rat überhaupt diskutieren können. Die Kommission hat nämlich den Beschluss des Ständerates – die Einführung der Kantonsinitiative – tel quel abgelehnt, ohne Gegenstimme, und deshalb steht auf der Fahne auch kein Minderheitsantrag. Deshalb bin ich eigentlich froh um den Antrag Janiak, obwohl – ich habe es gesagt – wir diesen mehrheitlich ablehnen. Warum?

Es gibt durchaus gute Gründe dafür – Herr Janiak hat sie dargelegt –, im Zusammenhang mit dem Föderalismus diese Kantonsinitiative einzuführen, aber letztlich sprechen doch die Argumente mehrheitlich dagegen. Wir kennen bereits das Instrument der Kantone, mittels Standesinitiativen beim Bund vorstellig zu werden. Wenn nun acht Kantone das Gefühl haben, sie hätten ein gleich lautendes Interesse, dann ist es ihnen überlassen, eben acht gleich lautende Standesinitiativen einzureichen. Mit diesem Instrument können sie sich hier Nachachtung verschaffen. Es ist zudem zu befürchten, dass mit dem Instrument der Kantonsinitiative Gräben in unserer schweizerischen politischen Landschaft aufgeworfen werden, Gräben, die vor allem geographische Linien durch die Schweiz ziehen würden. Solche Gräben sind staatspolitisch nicht unbedingt erwünscht.

Es kommt noch dazu, dass bereits seit Bestehen dieser Volksrechte die Kantone das Instrument des Kantonsreferendums besitzen, das aber meines Wissens bis jetzt überhaupt noch nie benutzt wurde. Gerade aus dieser Überlegung heraus komme ich zum Schluss, dass die Kantonsinitiative überflüssig ist.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der Mehrheit der CVP-Fraktion, den Antrag Janiak abzulehnen.

Vallender Dorle (R, AR): Die Einführung der Kantonsinitiative wird von den Kantonen sehr zielstrebig verfolgt; dies ist verständlich, aber nicht unbedingt schützenswert. Dagegen sprechen mindestens sechs Gründe. Beim Initiativrecht handelt es sich um ein Volksrecht. Wir würden hier nach dem Referendumsrecht der Kantone ein weiteres systemfremdes Recht aufnehmen. Zudem ist anzumerken, dass das Kantonsreferendum noch nie benutzt worden ist. Es ist eher fraglich, ob acht Kantone innert der geforderten Frist von 18 Monaten die nötigen Abstimmungen – wenn überhaupt – erfolgreich durchführen könnten.

Dieses letzte Argument würde nun aber eher noch nach einer grösseren Privilegierung der Kantone rufen (Verlängerung der Frist). Daher sei an die staatspolitischen Überlegungen erinnert, die gegen die Einführung der Kantonsinitia-

tive sprechen. Die zusätzliche Einführung bedeutet eine zusätzliche Privilegierung. Zudem wäre gleichzeitig zu sagen, dass ein Kanton, wenn er das möchte, dem Bund sein Anliegen immer auch zum Ausdruck bringen kann, und zwar einerseits direkt dem Bundesrat oder auch über die in Bern sitzenden Parlamentarier aus diesem Kanton. Die von acht Kantonen gemeinsam einzureichende Kantonsinitiative würde eine Ausweitung der Rechte bedeuten, die im Unterschied zur Standesinitiative des einzelnen Kantons viel mehr Druck erzeugen würde. Darin liegt die Gefahr, dass regionale Anliegen im Verbund von acht Kantonsregierungen eine Machtaufwertung, z. B. der Ostschweiz oder der Westschweiz als Region, darstellen, der sich der Bund hier in Bern nur schwer entziehen könnte. Damit ist auch schon gesagt, dass diese Allianzen zu einem gegenseitigen Ausspielen der regionalen Befindlichkeiten führen würden, was dem föderativen Zusammenleben nicht förderlich ist.

Weiter ist zu bedenken, dass die Kantone mit dem Instrument der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) bereits über eine Möglichkeit verfügen, ihre Anliegen im direkten Kontakt mit dem Bundesrat einzubringen. Im Interesse der Volksrechte besteht keine Notwendigkeit, die Konsultationsebene noch weiter aufzuwerten und die Kantone als eigentlich weitere Zwischenebene mit einer neuen Souveränität auszustatten. Dies widerspricht nicht zuletzt auch der heute gültigen Verfassung. Dort heisst es, dass jeder einzelne Kanton souverän sei und als solcher mit seinen Anliegen ernst genommen werden müsse.

Es sei auch die kritische Frage erlaubt, ob es sich bei der Einführung der Kantonsinitiative um einen Wunsch der Regierungen selber oder des Volkes in den Kantonen handelt. Mit dieser Feststellung ist auch schon angetönt, dass bisher nirgends eine Diskussion in den Kantonen oder Kantonsparlamenten stattgefunden hat, wenigstens nicht in meinem Heimatkanton. Wenn wir hier weiterdenken, erstaunt es denn auch nicht, dass der Ständerat das Begehren der Kantonsregierungen aufgenommen hat, sind doch viele der heutigen Ständeräte ehemalige Regierungsräte.

Der Versuch, den Einflussbereich der Kantone zu verstärken, ist nachvollziehbar, aber auch sehr gefährlich. Zu Ende gedacht, muss er in einer eigenen Kammer der Kantone analog zum Deutschen Bundesrat enden. Das wollen wir nicht.

Es gilt weiter zu beachten, dass beim Vorschlag der Kantonsinitiative die Kantonsregierungen oder die Kantonsparlamente von acht Kantonen mit 100 000 Volksstimmen gleichgesetzt werden. Wenn aber hinter dem Anliegen tatsächlich 100 000 stimmberechtigte Bürger und Bürgerinnen stehen: Warum benutzen sie dann nicht das ihnen ohnehin zustehende, normale Initiativrecht? Es ist kaum nachzuvollziehen, dass hier neu zwischen Kantonsvolk und allgemeinem Volk differenziert werden soll.

Namens der Mehrheit der FDP-Fraktion bitte ich Sie hier um Zustimmung zur Kommission und um Ablehnung des Antrages Janiak.

Joder Rudolf (V, BE): Im Namen der SVP-Fraktion möchte ich Sie ebenfalls bitten, den Antrag Janiak abzulehnen. Das geltende Recht kennt das vorgeschlagene Instrument der Kantonsinitiative nicht, und es bestehen berechtigte Zweifel, ob dieses Instrument wirklich einem Bedürfnis entspricht. Die Kantone können bereits mit dem bestehenden Mittel der Standesinitiative umfassend in den bundespolitischen Entscheidungsprozess eingreifen. Sie haben auch im Rahmen der Vernehmlassung Möglichkeiten, intensiv in diesem Prozess mitzuwirken, in der Vorphase der Entstehung von gesetzlichen oder verfassungsmässigen Bestimmungen.

Mit der Einführung der Kantonsinitiative besteht zudem eine gewisse Gefahr, dass die Regionen gegeneinander ausgespielt werden; das scheint mir staatspolitisch doch recht bedeutsam und wichtig zu sein. Wir müssen alles unternehmen, um allenfalls bestehende Gräben zwischen Regionen nicht noch grösser werden zu lassen, sondern zuzuschütten. Schliesslich bestehen berechtigte Zweifel, ob diese Kan-

tonsinitiative überhaupt einem echten konkreten Bedürfnis entspricht. Das bereits bestehende Kantonsreferendum, das seit 1874 besteht, wurde überhaupt noch nie ergriffen. In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, den Antrag Janiak abzulehnen.

Beck Serge (L, VD): Nous l'avons dit lors du débat d'entrée en matière, l'ensemble de notre démocratie est construit sur un équilibre entre le peuple et les cantons. Le bicamérisme, la double majorité lors de votations sur des dispositions constitutionnelles, toutes ces mesures visent au maintien de l'équilibre confédéral entre les intérêts fort divers des composantes de notre pays.

Si l'on accorde à 2,2 pour cent du corps des votants – 100 000 signatures représentent, on le dit dans le rapport, environ 2,2 pour cent du corps des votants – la possibilité de développer des initiatives, à combien plus forte raison huit cantons, représentant les autorités élues de 10, 20 ou peut-être 30 pour cent de la population de ce pays, sont légitimés à bénéficier de ce droit d'initiative.

Contrairement à ce que disait Mme Vallender, il n'y a pas de privilège des cantons. Mme Vallender pratique une dichotomie surprenante. Finalement, un canton n'est pas autre chose qu'une partie de la population de ce pays qui est constituée politiquement. Un canton en lui-même, ce ne sont pas que des autorités qui tomberaient du ciel, ce sont bel et bien des corps constitués par une partie de la population de ce pays, et qui bénéficient donc de la légitimité et a priori de l'appui d'une majorité de la population du canton concerné.

Il faut être aussi attentif au fait qu'il existe des sujets – je n'en citerai qu'un, c'est la péréquation financière – auxquels sont confrontées d'abord les autorités cantonales élues, bien plus que la population dans sa vie quotidienne. Il serait sans doute très difficile de mobiliser dans la population 100 000 citoyens qui souhaiteraient approfondir ce sujet fort abstrait pour eux. Par contre, au niveau des autorités des cantons – Conseils d'Etat, Grands Conseils – qui sont confrontées et impliquées dans la gestion des corporations publiques, on va avoir un certain nombre d'appréciations concernant des sujets complexes, comme par exemple la péréquation financière, qui peuvent permettre à ces autorités de se déterminer et, en concertation avec d'autres cantons, de bénéficier du droit d'initiative.

Je crois, au risque de me répéter, qu'il en va de l'équilibre confédéral entre les régions géographiques, entre la ville et la campagne, qu'il en va finalement d'une représentation équilibrée et du consensus national autour des différents objets qui peuvent être soumis par la suite au vote des citoyens.

Il n'y a donc aucune raison objective qui s'oppose à cette disposition. Au contraire, même les opposants ont relevé les difficultés auxquelles seraient confrontées les autorités cantonales pour réussir à rassembler les autorités de huit cantons autour d'une initiative.

Il n'y a aucune raison objective de s'opposer au droit d'initiative des cantons et le groupe libéral vous invite à soutenir la proposition Janiak.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Weil der Bundesrat und der Ständerat die Kantonsinitiative einführen wollten, haben wir darüber in der Kommission eingehend diskutiert. Deshalb hat ja auch der Antrag Janiak hier das entsprechende Echo gefunden. Herr Joder, Frau Vallender und Herr Lustenberger haben die Argumente der Mehrheit sehr schön zusammengefasst.

Vielleicht sollten sich vor allem der Ständerat und auch die Kantonsregierungen bewusst sein, dass diese Idee heute in einer Situation diskutiert wird, in der viele von uns den Eindruck haben, dass das Gewicht der Kantonsregierungen im Bundesstaat sehr stark geworden ist. Sie selber finden das natürlich nicht, aber wir haben den Eindruck: Es gibt eigentlich kaum eine mächtigere Lobby, auch gegenüber dem Bundesrat – manchmal hat man den Eindruck, dem Bundesrat seien die Kantonsregierungen fast wichtiger als wir –, die so

einflussreich ist wie die Kantone. Bei einem solchen Eindruck in einem solchen Moment zusätzlich noch etwas zu verlangen, das hat in der Kommission mehrheitlich ein sehr schlechtes Echo gefunden.

Man könnte das vielleicht noch ein bisschen verdeutlichen: Weshalb haben viele davon gesprochen, dass es unserem Föderalismuskonzept widerspricht, acht Kantone ein solches Recht zu geben? Es gibt in der Schweiz keine regionalen Parteien. Es gibt Welsche, Deutschschweizer und Tessiner in der gemeinsamen Freisinnig-Demokratischen oder in der Sozialdemokratischen Partei. Wir haben ein Föderalismuskonzept, in dem verschiedene unterschiedlich Denkende aus verschiedenen Regionen gemeinsam handeln – und nicht eine Region mit einer anderen gegen die dritte oder gegen die vierte. Eine solche Konzeption von Regionalismus widerspricht der schweizerischen Föderalismuskonzeption, und das würde desintegrative Konsequenzen haben. Deshalb ist es z. B. wichtig, dass die kleineren Kantone Bündnisse finden über die kleineren Kantone hinaus – auch bei einer Minderheit der grossen Kantone –, wenn sie z. B. den Finanzausgleich falsch finden, sodass es nicht um «Klein gegen Gross» geht, sondern um «die eine Position gegenüber der anderen». Das ist interessant, und das ist uns vielleicht so selbstverständlich, dass es uns nicht mehr so bewusst ist und deshalb auch in der Diskussion nicht so betont wird.

Der wichtigste Grund vielleicht, weshalb wir hier skeptisch sind – das wurde auch immer wieder betont –: Es gibt bereits das Kantonsreferendum, und dieses Kantonsreferendum ist nie gebraucht worden. Weshalb dann jetzt eine Kantonsinitiative einrichten?

Als Kommissionspräsident habe ich aber auch die Pflicht, Sie über einen Gedanken zu informieren, der in unserer Kommission auch diskutiert worden ist. Allerdings liegt er ein bisschen schief, weil er auch etwas mit den 70 000 Unterschriften zu tun hat. Möglicherweise hat diese Kantonsinitiative eine viel grössere symbolische Bedeutung für die Kantone, ohne dass sie diese Kantonsinitiative in den nächsten zwanzig Jahren – so wie bisher in den vergangenen 150 Jahren beim Kantonsreferendum – überhaupt gebrauchen werden. Wenn der Ständerat – und vielleicht der Bundesrat immer noch – sie um der Symbolik willen unbedingt haben will, könnte man den Mitgliedern des Ständerates sagen: Nehmen Sie sie, aber dann müssen Sie uns bei der allgemeinen Volksinitiative auch wiederum im Sinne des Bundesrates entgegenkommen.

Dieses Gegengeschäft wurde in der Kommission auch diskutiert. Es ist natürlich ein bisschen schwierig, so zu verhandeln, wenn der diese Zahl von 70 000 Stimmberechtigten betreffende Antrag hier nicht unbedingt eine Mehrheit findet. Aber ich wollte dem Ständerat signalisiert haben, dass er diese Überlegung machen kann. Wenn er hier einem Teil des Nationalrates entgegenkommt, könnte es sein, dass dieser Teil des Nationalrates ihm bei der Kantonsinitiative im Sinne von Herrn Janiak auch entgegenkommt.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: M. Janiak veut introduire le droit d'initiative des cantons. Il est vrai que, contre la proposition de sa commission, le Conseil des Etats s'est prononcé pour l'introduction du droit précité par 26 voix contre 12.

Par 20 voix contre 4, la commission vous propose de rejeter l'introduction de cet instrument.

La commission estime que les droits populaires sont les droits du peuple et non ceux des cantons. De ce point de vue, le référendum des cantons est une incongruité du système. Cet instrument n'est au demeurant jamais utilisé. L'initiative des cantons connaîtra probablement le même destin. On a peine à imaginer que huit parlements cantonaux tombent d'accord sur un texte d'initiative commun dans un délai de 18 mois. Il est encore moins probable qu'une votation populaire rallie la majorité dans huit cantons dans le même délai.

Le Conseil fédéral lui-même émet des doutes quant à l'efficacité réelle d'un tel instrument. En instituant cet instrument,

on court même le risque de favoriser les phénomènes de polarisation régionale. L'idée de l'initiative des cantons repose sur une conception du fédéralisme qui n'est pas sans poser de problèmes. La Confédération compte 26 cantons qui représentent autant d'intérêts propres, et chacun d'entre eux veut être pris au sérieux au sein de la Confédération. Chaque canton peut s'adresser directement à la Confédération, notamment par le biais de l'initiative d'un canton. L'idée d'instituer un droit d'initiative des cantons tend à renforcer les niveaux intermédiaires entre cantons et Confédération et risque de susciter entre celle-ci et ceux-là des fausses notes dont on se passerait bien, en attisant des conflits entre les centralisateurs et les fédéralistes.

Je vous propose donc de rejeter la proposition Janiak.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Die Kantonsinitiative ist ein neues Element, das der Bundesrat bereits im Rahmen der Reform der Volksrechte vorgeschlagen hatte. Es soll den Kantonen die Möglichkeit geben, Änderungen der Verfassung oder von Gesetzen zu unterbreiten. Die Begründung für diesen Vorschlag ergibt sich aus dem föderalistischen Wandel der vergangenen zwanzig bis dreissig Jahre. In dieser Zeit sind die Aufgaben des Bundes und der Kantone immer stärker ineinander hineingewachsen, und ohne die sachkundige und tatkräftige Umsetzung durch die Kantone würden Massnahmen des Bundes Makulatur bleiben.

Nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Ländern hat sich der Föderalismus zu einem partizipativen Föderalismus entwickelt. Mehr und mehr beteiligen sich die unteren Ebenen an der Willensbildung auf Bundesebene. In einigen Ländern ist daraus ein eigentlicher Mitwirkungsföderalismus entstanden. Die Verflechtung hat teilweise dazu geführt, dass die unteren Ebenen gegen weitere Zentralisierungen nicht mehr opponieren, da sie sich immer prominenter an der Gestaltung der Bundespolitik beteiligen können.

Diese Form des Mitwirkungsföderalismus hat aber durchaus problematische Seiten. Die Kantonsinitiative stellt eine Alternative zu solchen Formen des Föderalismus dar. Die Kantone sollen sich zwar an der Gestaltung von Politik beteiligen können, aber sie sollen gleichzeitig in die demokratischen Spielregeln eingebunden werden. Letzteres soll auf zweierlei Art geschehen:

1. Eine Kantonsinitiative kann nicht durch die Kantonsregierungen beschlossen werden; das Initiativrecht ist vom kantonalen Parlament oder vom Volk auszuüben.
2. Die Kantonsinitiative wird in den demokratischen Prozess eingebunden, indem sie wie jede andere Initiative in der öffentlichen Arena debattiert wird.

Es wird hier und dort befürchtet, die Kantonsinitiative eröffne den kantonalen Regierungen und ihren gemeinsamen Organen – beispielsweise der Konferenz der Kantonsregierungen – zu viel Macht. Herr Gross Andreas hat auch auf die entsprechende Sensibilität hingewiesen, dass man in der Kommission den Eindruck hatte, die Kantonsregierungen seien dem Bundesrat fast wichtiger als das Parlament. Er hat darauf hingewiesen, dass die Einführung einer Kantonsinitiative auch einen symbolischen Gehalt haben könnte.

Ich denke, dass dieser symbolische Gehalt nicht zu unterschätzen ist. Sie haben den Zusammenhang mit der allgemeinen Volksinitiative und den 70 000 Unterschriften erwähnt. Ich kann diesen Zusammenhang so nicht nachvollziehen, aber ich darf doch feststellen, dass Sie in diesem Sinne bei beiden Fragen voll und ganz auf die Linie des Bundesrates verwiesen haben.

Die Kantonsinitiative als neues Instrument weckt die Befürchtung, sie würde regionale Gräben schaffen. Aus zwei Gründen glaube ich aber nicht, dass regionale Allianzen die Kantonsinitiative prägen würden:

1. Die Zustimmung von acht Kantonen ist eine recht hohe Schwelle. Ich gebe hier jenen Recht, die sich fragen, ob dieses Instrument überhaupt zum Einsatz kommen würde.
2. Es geht bei Kantons- wie bei Volksinitiativen im eigentlichen Sinne des Wortes darum, Mehrheiten zu finden. Kantonsinitiativen hätten nur dann eine Chance, wenn sie breit

abgestützt sind und also nicht allein auf die regionalpolitische Karte setzen.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass das Instrument der Kantonsinitiative das Initiativrecht und damit den politischen Prozess mit neuen Impulsen bereichern würde. Ich bitte Sie deshalb, dem Ständerat zu folgen und den Antrag Janiak zu unterstützen.

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): La proposition Janiak porte également sur l'article 139 alinéa 1er, l'article 139a alinéa 1er et l'article 139c.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 86 Stimmen

Für den Antrag Janiak 60 Stimmen

Art. 139

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Abs. 1

100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit

Abs. 2, 4, 6

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit I

(Vollmer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, de Dardel, Gross Andreas, Janiak, Tillmanns, Vermot)

.... ungültig. Der Ungültigkeitsbeschluss kann von den Initianten und Initiantinnen beim Bundesgericht angefochten werden. Dieses entscheidet endgültig.

Abs. 5

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Joder, Scherer Marcel, Schmied Walter, Tschuppert)

Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Antrag Janiak

Titel, Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 139

Proposition de la commission

Titel

Adhérer au projet de la CIP-CE

Al. 1

100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois

Al. 2, 4, 6

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité I

(Vollmer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, de Dardel, Gross Andreas, Janiak, Tillmanns, Vermot)

.... nulle. Les auteurs de l'initiative peuvent recourir contre la décision d'invalidité auprès du Tribunal fédéral. Ce dernier tranche définitivement.

Al. 5

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Joder, Scherer Marcel, Schmied Walter, Tschuppert)

Adhérer au projet de la CIP-CE

Proposition Janiak

Titre, al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Aeppli Wartmann Regine (S, ZH): Der Antrag der Minderheit I (Vollmer) verlangt, dass die Initiantinnen und Initianten einen Ungültigkeitsbeschluss des Parlamentes vom Bundesgericht überprüfen lassen können. Das Parlament hat ja die Frage der Überprüfbarkeit solcher Beschlüsse schon mehrfach diskutiert, auch im Rahmen der Verfassungsdebatte. Es geht dabei um das Abwägen der Frage, ob das Parlament abschliessend darüber entscheiden kann, ob eine Volksinitiative gültig oder ungültig ist. Das Parlament hat in der Vergangenheit von seiner Kompetenz grossmehrheitlich sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, hat es «in dubio» stets für die Volksrechte entschieden. Die Praxis gibt somit eigentlich keinen Anlass, um zusätzliche Barrieren gegen die Volksrechte einzubauen.

Wenn wir heute dennoch diesen Antrag stellen, so deshalb, weil wir finden, dass das Prinzip «In dubio pro Volksrechte» mit der Einführung der Überprüfbarkeit einer Ungültigkeitsklärung noch betont werden kann. Damit behält das Parlament seine Kompetenz zu entscheiden, ob eine Initiative – sogar dann, wenn Zweifel an ihrer Gültigkeit bestehen – aus politischen Gründen vors Volk gebracht werden soll. Ein Gültigkeitsbeschluss kann auch in Zukunft – auch wenn Sie diesem Antrag zustimmen – nicht angefochten werden. Hingegen sollen die Initiantinnen und Initianten die Möglichkeit erhalten, einen Ungültigkeitsbeschluss anzufechten. Das ist einerseits eine Verstärkung des Demokratieelementes, andererseits ist dieser Rechtsbehelf insofern gerechtfertigt, als das Parlament ja in der Beurteilung der Ungültigkeit nicht frei ist. Das Parlament hat in diesem Fall eine Art gerichtliche Funktion, indem es nach streng rechtlichen Vorgaben zu entscheiden hat. Es liegt also auf der Hand, dass ein Parlament nur beschränkt in der Lage ist, eine solche Funktion wahrzunehmen. Es ist deshalb sozusagen aus systemischen Gründen richtig, die Überprüfbarkeit der Ungültigkeit einer Instanz vorzubehalten, die für diese Aufgabe geschaffen ist.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion und auch der Kommissionsmehrheit, den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Dieser Minderheitsantrag geht in Richtung Verfassungsgerichtsbarkeit, und eine Verfassungsgerichtsbarkeit ist in der Schweiz, auch aus der Sicht der Gewaltentrennung, abzulehnen. Weil wir eine direkte Demokratie kennen, brauchen wir keine Verfassungsgerichtsbarkeit.

Das Parlament hat in dem von Herrn Vollmer thematisierten Bereich eine direkte Verantwortung, und zwar eine direkte Verantwortung gegenüber den Initiantinnen und Initianten und gegenüber dem Volk. Da wollen wir nicht eine Gerichtsbarkeit dazwischenschalten, die dem Parlament diese Verantwortung abnehmen soll, aber letztlich de facto nicht abnehmen kann.

Deshalb bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit I (Vollmer) abzulehnen.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Die Kommission lehnt den Antrag der Minderheit I (Vollmer), vertreten durch Frau Aeppli, mit 16 zu 8 Stimmen ab. Die Kommissionsmehrheit möchte also bei der heutigen Regelung bleiben, dass die Bundesversammlung abschliessend über die Gültigkeit von Volksinitiativen entscheiden darf.

Ich möchte hier sagen, dass die Praxis vielleicht nicht ganz so über jeglichen Zweifel erhaben ist, wie zum Teil gesagt worden ist. Denn die Bundesversammlung liess sich in den letzten zehn Jahren doch zweimal dazu verleiten, diese langjährige tolerante Praxis, im Zweifel für die Volksinitiative zu entscheiden, zu durchbrechen. 1995, als die Mitte noch

ganz intakt war, liess sie je eine linke und eine rechte Initiative über den Grundsatz der Einheit der Materie stolpern. Das war ein Beispiel, an dem man zeigen konnte, dass die Bundesversammlung, die eben ein genuin politisches Gremium ist, diese juristische Funktion nicht ohne politische Hintergedanken ausüben konnte.

Angesichts dieser Erfahrung und angesichts der Aussicht, dass in den nächsten zwanzig bis dreissig Jahren zunehmend Fälle vorkommen werden, bei denen die einen behaupten werden, es widerspreche dem Völkerrecht, und die anderen sagen werden, es widerspreche dem Völkerrecht nicht – oder z. B. in fünfzig Jahren vielleicht sogar Europarecht –, spricht einiges dafür, dass diese letztlich im Wesentlichen juristische Frage letztendlich auch von Juristen beantwortet werden sollte. Ich persönlich habe mich in der Verfassungsdiskussion immer dafür ausgesprochen. Es ist meiner Meinung nach noch nicht ein Schritt in die Verfassungsgerichtsbarkeit, aber es ist ein Element davon.

Es gehört aber immer zu einer modernen Demokratie, Herr Lustenberger, dass auch die Volksvertreter nicht ganz alles machen können, was sie wollen, sondern sich an einen juristischen Rahmen halten müssen, und dieser juristische Rahmen auch von einem juristischen Gremium überprüft werden kann. Aber dies widerspricht der radikaldemokratischen Tradition der Schweiz – mit dem Argument, wenn das Volk nicht zufrieden sei damit, dass die Volksvertreter eine Volksinitiative ungültig erklärt haben, dann könne man ja diese Volksvertreter abwählen, während man das mit den Bundesrichtern nicht machen könne. Das war das Argument, das in der Kommission mehrheitlich immer noch obenaus geschwungen hat.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Cher rapporteur de langue allemande, j'aimerais quand même dire que votre opinion, je ne la partage pas quand vous dites que dans les années septante ou huitante, le centre était encore intact. J'aimerais affirmer qu'il l'est encore aujourd'hui. Nous avons parfois des opinions divergentes, mais le centre est intact.

La proposition de minorité I (Vollmer), défendue par Mme Aeppli Wartmann, tend à créer la possibilité de recourir devant le Tribunal fédéral contre une décision d'invalidation. Elle a été rejetée en commission, par 16 voix contre 8, M. Gross l'a d'ailleurs déjà dit. La majorité était d'avis que des critères politiques interviennent dans toute décision de validité. La séparation des pouvoirs devrait être maintenue et la jurisprudence ne devrait pas être politisée. En outre, des divergences entre l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral auraient des retombées défavorables sur la crédibilité des autorités.

Je vous propose donc, au nom de la majorité de la commission, de rejeter la proposition de minorité I (Vollmer).

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): Le groupe radical-démocratique communique qu'il soutient la majorité.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat sah 1996 im Rahmen der Volksrechtsreform vor, dass das Parlament bei Zweifeln über die Gültigkeit einer Initiative das Bundesgericht hätte anrufen müssen. Dieses hätte die Initiative anschliessend auf ihre Gültigkeit überprüft, und der Entscheid des Bundesgerichtes hätte die Bundesversammlung gebunden.

Der vorliegende Antrag der Minderheit I sieht eine etwas andere Lösung vor. Der Entscheid über die Gültigkeit einer Initiative liegt zwar bei der Bundesversammlung. Die Initiantinnen und Initianten könnten den Parlamentsentscheid aber beim Bundesgericht anfechten. Der Antrag der Minderheit I liegt deshalb einerseits auf der früheren Linie des Bundesrates, welcher die juristisch anspruchsvolle Aufgabe der Prüfung der Gültigkeit einer Volksinitiative letztlich dem Bundesgericht überlassen wollte; er könnte aber andererseits im Falle seiner Annahme gewisse politische Probleme schaf-

fen, nämlich dann, wenn das Bundesgericht im Beschwerdefall einen Entscheid der Bundesversammlung korrigieren würde.

Mit Blick auf die politische Realisierbarkeit der Vorlage bitte ich Sie deshalb, den Antrag der Minderheit I (Vollmer) abzulehnen.

Titel, Abs. 1 – Titre, al. 1

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): La proposition Janiak a été rejetée à l'article précédent.

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

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

Abs. 3 – Al. 3

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): Ce vote vaut également pour l'article 139a alinéa 2.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 82 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 55 Stimmen

Abs. 5 – Al. 5

Baader Caspar (V, BL): Der neue Artikel 139 beinhaltet ja bekanntlich nur noch die Volksinitiative in Form des ausformulierten Entwurfes. Die Bestimmungen über die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung sollen ja zugunsten der in Artikel 139a neu geregelten allgemeinen Volksinitiative gestrichen werden. Gemäss dem Antrag der Kommissionsmehrheit muss die Bundesversammlung eine ausformulierte Volksinitiative zur Annahme oder Ablehnung empfehlen und kann ihr neu in beiden Fällen, also auch bei der Annahme, einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Dies widerspricht dem heutigen Recht, wonach die Bundesversammlung nur bei einer ablehnenden Empfehlung einen Gegenvorschlag unterbreiten kann. Die von mir angeführte Minderheit bittet Sie, bei der heutigen Lösung zu bleiben, und zwar aus rein praktischen Gründen:

1. Das Parlament hat gegenüber dem Stimmvolk eine Führungsaufgabe wahrzunehmen und klar zum Ausdruck zu bringen, ob es eine ausformulierte Volksinitiative tel quel als Ganzes akzeptieren will oder nicht. Wenn nicht, ist die Initiative in dieser eingereichten Form konsequenterweise auch abzulehnen. Stattdessen ist dann allenfalls, wenn die Stossrichtung der Initiative zumindest zu einem Teil stimmt, ein Gegenvorschlag auszuarbeiten. Nichtzustimmung heisst für mich nämlich Ablehnung. Dann soll das Parlament das auch klar sagen und dem Volk die seiner Meinung nach richtige Lösung als Gegenvorschlag unterbreiten.

2. Die von der Mehrheit beantragte Lösung führt dazu, dass das Parlament zwar eigentlich gegen eine Initiative sein kann, aber beispielsweise aus parteipolitischen oder taktischen Gründen trotzdem dafür stimmt und dann dem Volk erst noch einen Gegenvorschlag unterbreitet. Konkret heisst das, dass sowohl im Parlament als auch in der Volksabstimmung das doppelte Ja möglich ist und dass dann konsequenterweise sowohl dem Parlament als auch dem Volk die Stichfrage zu unterbreiten ist, ob wir jetzt lieber die Initiative oder den Gegenvorschlag hätten. Eine derartige Auswahl-scheidung des Parlamentes an das Volk führt zu grossen Kommunikationsproblemen in Abstimmungskämpfen und fördert nur die Verwirrung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Denken Sie doch an das aktuelle Beispiel unserer Gold-Initiative. Das Parlament muss doch dem Volk sagen, ob es jetzt die Gold-Initiative annehmen oder den ständerätlichen Vorschlag der Drittelösung unterstützen soll. Sie können dem Volk doch nicht beides zur Annahme empfehlen!

3. Schliesslich verliert der Gegenvorschlag mit der von der Mehrheit beantragten Lösung auch seine Funktion als Kompromisslösung, weil sich bei einem doppelten Ja des Parlamentes das Initiativkomitee nicht mehr entscheiden muss, ob es den Gegenvorschlag, der ihm ein Stück weit entgegenkommt, akzeptieren und die Initiative zurückziehen oder ob es den teuren Abstimmungskampf zur Initiative führen will.

Bitte bleiben Sie auf dem Boden der Realität und unterstützen Sie die Minderheit II! Lehnen Sie das von der Mehrheit favorisierte, akademische Abstimmungsmodell ab!

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): Le groupe démocrate-chrétien et le groupe socialiste communiquent qu'ils soutiennent la majorité.

Beck Serge (L, VD): Pour sa part, le groupe libéral vous invite à soutenir la minorité II (Baader Caspar).

Je crois qu'il est avant tout indispensable que nous assumions nos responsabilités politiques et que nous donnions au peuple des déterminations claires. Nous devons proposer à nos concitoyens des conditions de choix qui soient également transparentes et ne pas chercher à alambiquer les décisions et, dans ce but, recourir le moins possible à la question subsidiaire.

M. Baader vient de le dire, les questionnaires à choix multiples ne sont finalement pas une bonne solution pour le fonctionnement de notre démocratie. C'est la raison pour laquelle il paraît opportun de limiter la proposition de contre-projet au cas où l'Assemblée fédérale recommanderait le rejet d'une initiative. Tenir le double langage à l'égard de nos concitoyens, qui vise à les inciter à adopter l'initiative et simultanément à développer un contre-projet n'est pas une position raisonnable, ni une position motivante ou incitative à la participation des citoyens de ce pays aux choix, dans la mesure où il rend ceux-ci plus difficiles, plus opaques, dans la mesure également où il complique le débat au cours de la campagne qui précède la votation.

C'est pour ces raisons fondamentales, pour le fonctionnement de notre démocratie, que le groupe libéral vous invite, à l'article 139 alinéa 5, à soutenir la proposition de la minorité II.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Die Kommissionsmehrheit bittet Sie, ihrem Antrag zuzustimmen. Herrn Baader möchte ich ganz präzise antworten. Herr Baader, wenn man Ihnen genau zugehört hat, stellt man fest, dass Sie eigentlich auf den Entscheid von 1987 zurückkommen wollen, als wir das doppelte Ja eingeführt haben. Dieses doppelte Ja, das ja dazu diente, dass die Reformer nicht gespalten werden können und die Nichtreformer, die den Status quo wollen, einen strukturellen Vorteil haben, ist damals genau mit diesen Argumenten bekämpft worden: Es sei akademisch, zu kompliziert, würde die Leute verwirren und würde den Gegenvorschlag als Kompromiss in Zweifel ziehen.

Sie müssen den Mut haben zu sagen, Sie möchten auf das doppelte Ja zurückkommen. Wenn Sie das doppelte Ja akzeptieren, dann ist das, was Ihnen die Mehrheit beantragt, eigentlich nur die konsequente Umsetzung dessen, was der Bürger nämlich kann: Der Bürger darf für die Verfassungsinitiative und für den Gegenvorschlag sein. Und was der Bürger kann, soll auch ein Parlamentarier dürfen. Er soll zeigen, dass er grundsätzlich etwas in Richtung der Volksinitiative machen möchte, aber den Gegenvorschlag vorzieht. Aber man sollte ihn nicht zwingen, Nein sagen zu müssen zu der allgemeinen Richtung, weil das die Bedingung ist für das Recht, einen Gegenvorschlag machen zu dürfen. Diese Erpressung, die hier immer wieder gespürt wurde, ist unstatthaft! Sie tendieren natürlich eher dazu – im Unterschied zu jenen, die das möchten –, Volksinitiativen im Allgemeinen eher abzulehnen; Sie haben deshalb gar keinen Reform-, keinen Handlungsbedarf, und Sie haben auch nichts dagegen, dass die Ablehnung einer Volksinitiative die Voraussetzung für den Gegenvorschlag ist.

Aber die Mehrheit dieses Parlamentes weiss, dass Volksinitiativen oft etwas Richtiges anzeigen, dass man dies aber noch besser umsetzen oder vielleicht weniger weit gehen könnte und dass deshalb ein Gegenvorschlag angebracht wäre. Aber die gleichen Leute werden gezwungen, die Volksinitiative, welche die Richtung anzeigt, abzulehnen. Das wird dem Bürger nicht zugemutet – mit Recht –, und es sollte deshalb auch dem Parlamentarier nicht zugemutet werden.

Wenn Sie sagen, das doppelte Ja sei grundsätzlich falsch, dann muss die SVP-Fraktion den Mut haben, eine Verfassungsrevision vorzuschlagen, mit der sie das doppelte Ja wieder infrage stellt. Sie sollte nicht hier die konsequente Umsetzung des doppelten Ja in Zweifel ziehen.

Deshalb möchte ich Sie bitten, der Mehrheit zu folgen. Sie würden uns damit gestatten, auch dann für einen Gegenvorschlag zu sein, wenn wir die Initiative nicht ablehnen.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: La décision du Conseil des Etats, à laquelle la majorité de la commission se rallie, implique une modification logique du droit en vigueur. Elle prévoit que l'Assemblée fédérale doit pouvoir soumettre un contre-projet, même lorsqu'elle ne rejette pas intégralement l'initiative. L'Assemblée fédérale peut, certes, tout à fait saluer l'orientation d'une initiative, mais elle peut souhaiter une autre solution. Cette correction correspond à l'esprit de la constitution de 1874, mais elle a été perdue du fait de la nouvelle formulation de 1999. Elle est aussi indiquée en rapport avec l'introduction de l'initiative populaire générale, pour laquelle une procédure ouverte est aussi prévue en cas de contre-projet.

La proposition de la majorité est donc une suite logique du double oui et je vous propose de l'adopter.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Mit der heutigen Regelung werden die Möglichkeiten für Abstimmungsempfehlungen eingengt. Es kann nämlich sehr wohl sein, dass die Bundesversammlung für die Anliegen einer Volksinitiative Sympathien hegt, aber im Initiativtext noch ein Verbesserungspotenzial erblickt, das sie mit einem Gegenentwurf ausschöpfen möchte. Sie erinnern sich vielleicht, dass bei den parlamentarischen Beratungen über die Initiative zum Uno-Beitritt erwogen wurde, der Initiative einen Gegenvorschlag mit Neutralitätsvorbehalt gegenüberzustellen. Dies hätte aber erfordert, die Initiative abzulehnen, und eine solche Haltung wäre wohl den Stimmberechtigten nur schlecht zu erklären gewesen. Deshalb wurde darauf verzichtet. Parteien, Verbände und andere, die sich am Abstimmungskampf beteiligen, haben jeweils die Möglichkeit, beide Vorlagen zur Annahme zu empfehlen. Diese Option sollte eigentlich auch der Bundesversammlung offen stehen.

Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Bundesrat, die Mehrheit zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 75 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 49 Stimmen

Art. 139a

Antrag der Kommission

Titel

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Abs. 1

Mehrheit

100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit
Minderheit I

(Gross Andreas, Aepli Wartmann, Bühlmann, de Dardel, Donzé, Janiak, Vermot, Vollmer)

70 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative in der Form

Abs. 2**Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit III

(Vollmer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, de Dardel, Gross Andreas, Janiak, Tillmanns, Vermot)

.... ungültig. Der Ungültigkeitsbeschluss kann von den Initianten und Initiantinnen beim Bundesgericht angefochten werden. Dieses entscheidet endgültig.

Abs. 3**Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

.... der Bundesgesetzgebung um. Die Änderung ist Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Abs. 4**Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

Die Bundesversammlung kann der Änderung im Sinne der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Die Änderung und der Gegenentwurf werden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Minderheit V

(Baader Caspar, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel, Schmied Walter)

(falls der Antrag der Minderheit IV abgelehnt wird)
Streichen

Abs. 5**Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, so legt sie diese Volk und Ständen zur Abstimmung vor. Wird die Initiative angenommen, so setzt die Bundesversammlung sie durch eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung oder der Bundesgesetzgebung um. Die Änderung ist Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Minderheit V

(Baader Caspar, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel, Schmied Walter)

(falls der Antrag der Minderheit IV abgelehnt wird)

Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, so legt sie diese dem Volk zur Abstimmung vor. Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Stellt die Bundesversammlung der Initiative eine Änderung der Bundesverfassung gegenüber, bedürfen beide Vorlagen einer Mehrheit des Volkes und der Stände. Stellt sie der Initiative eine Änderung der Gesetzgebung gegenüber, bedürfen beide Vorlagen einer Mehrheit des Volkes.

Minderheit II

(Fehr Hans, Baader Caspar, Beck, Scherer Marcel, Schmied Walter)

Den ganzen Artikel streichen

Antrag Janiak**Titel, Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 139a**Proposition de la commission****Titre****Majorité**

Adhérer au projet de la CIP-CE

Al. 1**Majorité**

100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois

Minorité I

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, de Dardel, Donzé, Janiak, Vermot, Vollmer)

70 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, et sous la forme

Al. 2**Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité III

(Vollmer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, de Dardel, Gross Andreas, Janiak, Tillmanns, Vermot)

.... nulle. Les auteurs de l'initiative peuvent recourir contre la décision d'invalidité auprès du Tribunal fédéral. Ce dernier tranche définitivement.

Al. 3**Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

.... visées. Les modifications sont soumises au vote du peuple et des cantons.

Al. 4**Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

L'Assemblée fédérale peut opposer un contre-projet aux modifications qu'elle a préparées. Les modifications (projet et contre-projet) sont soumises au vote du peuple et des cantons.

Minorité V

(Baader Caspar, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel, Schmied Walter)

(au cas où la proposition de la minorité IV serait rejetée)
Biffer

Al. 5**Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

Si l'Assemblée fédérale rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple et des cantons. Si l'initiative est approuvée par le peuple et les cantons, l'Assemblée fédérale prépare les modifications constitutionnelles ou législatives visées. Les modifications sont soumises au vote du peuple et des cantons.

Minorité V

(Baader Caspar, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel, Schmied Walter)

(au cas où la proposition de la minorité IV serait rejetée)

Si l'Assemblée fédérale rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple. Elle peut lui opposer un contre-projet. Si l'Assemblée fédérale oppose à l'initiative des modifications constitutionnelles, les deux textes (projet général et contre-projet rédigé) sont soumis au vote du peuple et des cantons. Si elle lui oppose des modifications législatives, les deux textes (projet général et contre-projet rédigé) sont soumis au vote du peuple uniquement.

Minorité II

(Fehr Hans, Baader Caspar, Beck, Scherer Marcel, Schmied Walter)

Biffer l'article entier

*Proposition Janiak**Titre, al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Janiak Claude (S, BL): Bei dieser Bestimmung geht es jetzt um die Höhe der Unterschriftenzahl bei der allgemeinen Volksinitiative. Die Minderheit I (Gross Andreas) beantragt Ihnen, für die Einreichung einer allgemeinen Volksinitiative eine Unterschriftenzahl von 70 000 statt 100 000 Stimmberechtigten zu verlangen.

Ich habe bereits in meinem Eintretensvotum auf den Unterschied zwischen einer Verfassungsinitiative und einer allgemeinen Volksinitiative, die eine grundlegend andere Ausgangslage aufweist, hingewiesen. Bei ihr weiss man eben nicht, worüber und wann dereinst abgestimmt wird. Der Verbindlichkeitsgrad ist deutlich tiefer. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass dies vor allem auch im Hinblick auf die zunehmenden Überschneidungen zwischen nationalem und internationalem Recht Sinn macht, denn diese setzen den Aufgaben der Initianten zunehmend grössere Hindernisse entgegen. Die Bundesversammlung ist besser in der Lage, hier eine feine Ausgestaltung der Anliegen auszuarbeiten und dem Volk zu unterbreiten. Weil dieses Instrument aber schwächer ist, sollte man die dafür notwendige Zahl der Unterschriften senken.

Ich weise noch einmal auf den Bundesrat hin. Er hat in seiner Stellungnahme vom 15. Juni 2001 Folgendes ausgeführt – ich wiederhole es, weil es mir wichtig scheint –: Er sei seit 1996 der Überzeugung, dass die Unterschriftenzahl für dieses Instrument auf jeden Fall tiefer angesetzt werden müsse als für die Verfassungsinitiative; andernfalls sei das neue Volksinstrument zu wenig attraktiv, und es sei zu erwarten, dass die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung weiterhin für Inhalte genutzt werde, die eigentlich auf Gesetzesstufe gehörten.

Ich habe bereits gesagt, dem sei an sich nichts beizufügen. Es ist heute nicht einfacher, sondern schwieriger geworden, Unterschriften für ein Volksbegehren zu sammeln. Viele von Ihnen sind in der Vergangenheit sicher vor Wahl- und Abstimmungslökalen gestanden und haben die Gelegenheit des Urnenganges genutzt, um Unterschriften zu sammeln. Diese Möglichkeit entfällt seit der Einführung der schriftlichen Stimmabgabe; sie ist jedenfalls nur zu einem unwesentlichen Teil der Möglichkeiten geworden, Unterschriften zu sammeln. Heute ist das ein kostspieliges Unterfangen geworden. Das ist eine Entwicklung, die alles andere als erfreulich ist. Denn so stark darf die Möglichkeit, Volksrechte wahrzunehmen, nicht vom Geld abhängen. Ein kleiner – wirklich nur ein kleiner – Beitrag gegen diese Entwicklung ist es, die Hürde der Unterschriftenzahl zu senken.

Die Kommission war bei dieser Frage praktisch gespalten: Das Abstimmungsergebnis lautete 10 zu 8 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Ich ersuche Sie, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat der Minderheit I zuzustimmen. Damit würde dieses Instrument vermehrt genutzt. Es würde uns vor Verfassungsinitiativen bewahren, die unsere neue Bundesverfassung bald wieder mit Ballast füllen könnten, der ihr unwürdig ist.

Ich bitte Sie, der Minderheit I (Gross Andreas) zuzustimmen.

Fehr Hans (V, ZH): Eine sehr starke Minderheit beantragt Ihnen, die Einführung einer allgemeinen Volksinitiative abzulehnen und Artikel 139a zu streichen. Warum? Die allgemeine Volksinitiative, das haben Sie wahrscheinlich selbst festgestellt, ist weder Fisch noch Vogel. Es geht doch nicht an, eine allgemeine Anregung einzureichen und nachher das Parlament entscheiden zu lassen, ob das Verfassungs- oder Gesetzesrang haben soll. Die Initianten müssen doch wissen, was sie überhaupt wollen. Wenn schon, würde ich es vorziehen, dass wir das Instrument einer Gesetzesinitiative auf Bundesebene schaffen. Die allgemeine Volksinitiative ist ein Mischmasch.

Es sind drei Hauptgründe, warum ich Ihnen namens der Minderheit II beantrage, Nein zu sagen:

1. Wir haben dieses Thema in Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung weiss Gott eingehend diskutiert. Man hat es damals aus guten Gründen abgelehnt.

2. Die direktdemokratischen Instrumente müssen drei Gebote erfüllen: das Gebot der Klarheit, das Gebot der Einfachheit und das Gebot der Einheitlichkeit. Bei der allgemeinen Volksinitiative ist das in keiner Weise erfüllt.

3. Die Konsequenz wird sein: Die Qualität der Initiativen wird sich verschlechtern, weil die Initianten nicht mehr genau wissen müssen, was sie eigentlich wollen. Man wird in Zukunft erleben, dass Initianten für irgendein Anliegen einfach einen Wurf in die allgemeine Richtung machen – das Parlament macht dann schon irgendetwas daraus. Das ist keine Politik. Damit wird ein Stück weit auch die Verantwortung der Initianten auf das Parlament abgeschoben. Das wollen wir nicht. Ich bitte Sie aus diesen Gründen, der Minderheit II zu folgen und die Einführung der allgemeinen Volksinitiative abzulehnen.

Baader Caspar (V, BL): Die beiden Minderheiten IV und V betreffen an sich zwei verschiedene Fragen.

Bei meinem Hauptantrag, dem Minderheitsantrag IV, geht es um die Erhaltung des Ständemehrs. Die neue so genannte allgemeine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ist, so, wie sie jetzt formuliert ist, ein Angriff auf das Ständemehr. Eine derartige Aushöhlung des Ständemehrs werden wir nicht akzeptieren. Nachdem Sie den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) auf Streichung von Artikel 139a vermutlich ablehnen werden, besteht hier noch eine Chance, den Föderalismus zu retten. Der Titel der Vorlage, «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte», ist daher völlig verfehlt, ausser man empfinde das Ständemehr als einen Mangel, was anscheinend einige in diesem Saal tun. Ich jedenfalls halte es hoch.

Die Aushöhlung des Ständemehrs erfolgt – gegenüber heute – immer dann, wenn das Parlament die Umsetzung eines Initiativbegehrens auf Gesetzesesebene und nicht mehr auf Verfassungesebene vorsieht. Heute kennen wir bekanntlich nur die Verfassungsinitiative. Gerade aber mit der neuen Möglichkeit der Umsetzung auf Gesetzesesebene besteht ein grosses Missbrauchspotenzial, weil das Parlament bei heiklen politischen Fragen aus Angst vor dem Ständemehr immer versucht sein wird, einen Gegenstand möglichst in einem Gesetz zu regeln.

Letztlich wird mit dieser allgemeinen Volksinitiative oder Einheitsinitiative, wie sie in einzelnen Kantonen genannt wird, eine Art verkappter Gesetzesinitiative eingeführt, ohne dass man sich des Unterschiedes zwischen Bund und Kantonen bewusst ist. Bei den Kantonen gibt es bekanntlich kein Stände- bzw. Bezirksmehr. Daher bedeutet die Einführung dieser Einheitsinitiative bei den Kantonen – im Gegensatz zum Bund – keinen Föderalismusverlust.

Um die Gefahr des Missbrauchs durch Umgehung des Ständemehrs zu verhindern, gibt es nur eine Antwort, nämlich den Antrag der Minderheit IV. Man muss auf Bundesebene bei allen Gegenständen, die aufgrund einer allgemeinen Volksinitiative eingebracht werden, immer die Zustimmung von Volk und Ständen verlangen. Wenn wir dies nicht tun, wird mit dieser neuen Art von Initiative ein weiteres Stück Föderalismus abgebaut. Das wird die SVP nicht akzeptieren.

Als Jurist bin ich mir durchaus bewusst, dass wir bei meiner Lösung künftig auch Gesetze und Gesetzesänderungen haben werden, die im Gegensatz zu normalen Gesetzen die Hürde des doppelten Mehrs genommen haben. Das hängt aber an der unterschiedlichen Art und Weise der Entstehung, indem nämlich auf der einen Seite einzelne Gesetze, die durch die Volksinitiative angeregt werden, das doppelte Mehr verlangen, und die anderen, die von Bundesrat und Parlament initiiert werden, nur dem Referendum, also dem Volksmehr unterliegen. Wem der Föderalismus und damit das Ständemehr ein ernsthaftes Anliegen ist – zur Aufrechterhaltung des Zusammenlebens in diesem Land –, muss den rechtsdogmatischen Schönheitsfehler, dass einzelne

Gesetze die Hürde des doppelten Mehrs nehmen müssen, in Kauf nehmen. Dieser Minderheitsantrag wirkt sich auch bei Artikel 140 Absatz 1 Literae d und e aus.

Sollten Sie den Antrag der Minderheit IV ablehnen, bitte ich Sie, zumindest dem Antrag der Minderheit V zu folgen. Dies ist klar mein Eventualantrag. Hier geht es an sich um dasselbe Problem wie im vorher behandelten Artikel 139 Absatz 5, nämlich um die Führungsrolle des Parlamentes. Meines Erachtens sollte das Parlament dem Volk auch bei der allgemeinen Volksinitiative nur im Falle der Ablehnung einen Gegenvorschlag gegenüberstellen können und nicht auch bei einer Zustimmung.

Ich bitte Sie deshalb, in erster Linie den Antrag der Minderheit IV zu unterstützen, und wenn dieser abgelehnt wird, allenfalls den Antrag der Minderheit V.

Donzé Walter (E, BE): Unsere Fraktion hat sich beim Eintreten nicht gemeldet. Wir begrüßen natürlich die längst fälligen Verbesserungen bei den Volksrechten. So unterstützen wir die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, nicht aber jene der Kantonsinitiative.

Bei Artikel 139a Absatz 1 stehen wir hinter der Minderheit I (Gross Andreas). Wir finden 70 000 Unterschriften und die Frist von 18 Monaten richtig. Bezüglich Artikel 139a Absatz 3 folgen wir der Mehrheit der Kommission.

In Bezug auf Artikel 139abis fand unsere Fraktion, dass die Möglichkeit eines ausgearbeiteten Entwurfes nicht quer in der Landschaft stehe.

Wir unterstützen deshalb den Minderheitsantrag I (Gross Andreas).

Vallender Dorle (R, AR): Ich rede für die FDP-Fraktion zum Antrag der Minderheit I (Gross Andreas), die heute von Kollege Janiak vertreten wurde. Hier geht es also um die Herabsetzung der Unterschriftenzahlen auf 70 000. Es geht mit anderen Worten um die Frage, ob wir die Zahl der Unterschriften als Lenkungsinstrument dazu gebrauchen wollen, dass die allgemeine Volksinitiative mehr benutzt wird als die andere Volksinitiative. Es geht hier also um eine Erleichterung der Benutzung der allgemeinen Volksinitiative.

Die FDP-Fraktion lehnt das ab. Wir wollen weiterhin beide Volksinitiativen gleich behandeln. Wir wollen den Bürgern und Bürgerinnen hier keinen Anreiz bieten, obwohl es ja fast ein marktwirtschaftliches Instrument wäre. Wir denken, dass wir hier ein falsches Signal setzen und damit eben auch Gefahr laufen würden, dass die allgemeine Volksinitiative vermehrt benutzt werden könnte oder würde.

Zum Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) ist zu sagen, dass er dieses Instrument überhaupt nicht will. Wir denken, dass die Schaffung der allgemeinen Volksinitiative sehr wichtig ist. Warum? Weil sie eben dazu führt, dass wir berechnete Anliegen dann auch auf Gesetzesstufe umsetzen können und nicht mehr gezwungen sind, alles in die Verfassung hineinzupacken; auch dann, wenn es eigentlich auf die Stufe Gesetzgebung gehören würde.

Zum Antrag der Minderheit IV (Baader Caspar): Dieser Antrag will eine obligatorische Abstimmung über die Einheitsinitiative von Volk und Ständen, auch wenn eine Umsetzung auf der Gesetzesstufe erfolgt. Die FDP-Fraktion ist auch hier nicht dafür. Warum? Ziel der allgemeinen Volksinitiative ist es, dem Parlament den Entscheid darüber anzuvertrauen, ob ein Volksanliegen auf der Stufe Verfassung oder Gesetz umgesetzt werden soll. Diese Neuerung wird von der FDP-Fraktion begrüsst. Ihr Einsatz wird dazu führen, dass die Umsetzung der Initiative auch stufengerecht erfolgen kann. Wenn wir nun das Anliegen der Minderheit IV (Baader) aufnehmen würden, dann wäre die Folge davon, dass wir zweierlei Arten von Gesetz hätten, nämlich Gesetze mit doppeltem Konsens von Volk und Ständen und so genannte einfache Bundesgesetze mit Zustimmung des Volkes. Die Einführung dieser – ich würde sagen – fast unverständlichen Regel, dass wir zweierlei Arten von Gesetzen hätten, ist aus rechtsstaatlichen Gründen abzulehnen. Wir müssten uns dann nämlich in der Folge auch fragen, ob wir Gesetze ab-

ändern dürfen, die mit doppeltem Konsens, nämlich mit Volks- und Ständemehr ausgestattet worden sind. Nach jetziger Regel haben alle Verfassungsbestimmungen eine so genannte erhöhte Bestandeskraft, gerade eben, weil Volk und Stände haben zustimmen müssen. Das nun auch auf Bundesgesetze auszudehnen widerspricht unserer jetzigen rechtsstaatlichen Ausgestaltung.

Der Antrag der Minderheit IV (Baader) liegt daher quer in der Rechtslandschaft und ist aus Sicht der Mehrheit der FDP-Fraktion abzulehnen.

Beck Serge (L, VD): Nous l'avons dit dans le débat d'entrée en matière, le groupe libéral n'est guère enthousiasmé par l'introduction de l'initiative populaire générale. Finalement, nous pouvons constater que la majorité de la commission a la prétention d'associer toujours davantage le peuple à la mise en place de législations de rang inférieur à la constitution, ceci en parfaite contradiction avec la décision qui a été prise hier concernant le droit de recours dans le domaine de l'asile. J'y reviens parce que je crois que M. Gross n'a pas compris ma question tout à l'heure. J'ai pu constater que dans la décision prise hier, en introduisant le droit de recours dans le domaine de l'asile, nous avons simplement évité de poser clairement au peuple la question constitutionnelle pour savoir s'il fallait priver les assemblées primaires des communes d'intervenir dans la procédure de naturalisation. Or, c'était bel et bien en ces termes que la question se posait. Nous avons donc une politique de mise en oeuvre qui est totalement contradictoire, qui vise, d'un côté, à présenter au peuple des possibilités d'association à un champ de débats législatifs toujours plus élargi et, de l'autre, par des mesures ponctuelles, nous empêchons ces mêmes citoyens de débattre de questions constitutionnelles auxquelles ils devraient, par l'ordre constitutionnel actuel, être associés. Cela n'est pas très cohérent.

Si nous continuons à encourager des opérations symboliques de ce genre, nous introduirons demain l'initiative législative populaire à laquelle nous avons heureusement pour l'instant échappé et, peut-être dans cinq ou dix ans, l'initiative populaire pour des ordonnances d'application de la législation. Cette escalade de l'offre de droits populaires, doublée – j'insiste là-dessus – de mesures visant à détourner l'attention sur les questions constitutionnelles que nous devrions poser au peuple, conduit au mélange et à la dilution des responsabilités qui sont clairement établies dans notre ordre démocratique et qui ont permis à notre démocratie suisse de fonctionner de manière exemplaire jusqu'à ce jour.

Au nom du groupe libéral, je ne peux que vous inviter à suivre la proposition de minorité II (Fehr Hans) et à rejeter ainsi le principe de l'initiative populaire générale.

Si, malgré tout, vous deviez accepter ce principe, nous vous invitons à maintenir naturellement le nombre de 100 000 signatures, en acceptant la proposition de la majorité de la commission et, par la suite, à voter la proposition de minorité IV (Baader Caspar) à l'article 139a alinéas 3, 4 et 5.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Namens der CVP-Fraktion bitte ich Sie, die drei folgenden Minderheitsanträge abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit I (Gross Andreas): In Bezug auf die Unterschriftenzahl entstand schon in der Debatte im Ständerat – wenn Sie die Protokolle im Amtlichen Bulletin lesen – ein wahrer «Unterschriftenbasar». Die Meinungen gingen auseinander; sie lagen zwischen 70 000 und 120 000 Unterschriften. Der Ständerat hat sich dann auf die Mitte geeinigt. Ich glaube, die Höhe von 100 000 Unterschriften ist in der Tat das richtige Mass. 100 000 Unterschriften sind auch mit dem bestehenden Instrument der Verfassungsinitiative kohärent. Ich habe bereits in meinem Eintretensvotum dargelegt, dass aus der Sicht der CVP-Fraktion nicht einzusehen ist, wieso hier eine andere Höhe in der Bemessung vorzunehmen sei.

Zum Antrag der Minderheit II (Fehr Hans): Das Kernstück dieser Vorlage ist in der Tat die allgemeine Volksinitiative, die

wir nun einführen möchten. Wenn Herr Fehr heute den Antrag stellt, dieses Instrument aus der Vorlage herauszubrechen, dann bekommt die «NZZ» in der Tat Recht, wenn sie sagt, dass diese Vorlage nur noch ein «Reförmchen» sei. Aber wir politisieren ja nicht für die «NZZ», sondern für das Schweizervolk. Es ist wirklich eine grosse Verbesserung. Es geht darum, bei den Volksrechten eine Lücke zu schliessen, indem wir mit dem Instrument der Initiative auf Gesetzesstufe Anregungen machen können – Anregungen, die dann nicht auf der Stufe Verfassung, sondern auf der Stufe Gesetz umgesetzt werden können.

Deshalb bitte ich Sie dringend, den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit IV (Baader Caspar): Wenn Sie diesem Antrag stattgeben, dann schaffen Sie zwei Arten von Gesetzen: nämlich einerseits Supergesetze, die von Volk und Ständen angenommen werden müssen, die also ihre Legitimation erst dann erhalten, wenn sowohl das Volksmehr wie auch das Ständemehr erzielt wird, und andererseits die normalen Gesetze, wie wir sie bis heute kennen, die ausschliesslich das Volksmehr beanspruchen. Es kann sicher nicht im Sinn einer kohärenten Verfassungs- und Gesetzgebung sein, wenn wir das bestehende System nun durchbrechen. Es kann vor allem nicht im Sinn von staatsrechtlich sauberer Legiferierung sein, hier einen solchen Missstand zu kreieren, der mit dem bestehenden, bewährten System in keiner Art und Weise kohärent ist.

Ich bitte Sie also, alle drei Minderheitsanträge abzulehnen.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Wir entscheiden jetzt eigentlich über drei verschiedene Fragen:

Die erste Frage ist: Wollen wir eine allgemeine Volksinitiative oder nicht? Die Kommission ist eindeutig der Meinung, dass wir eine solche haben sollten. Die allgemeine Volksinitiative vermischt nicht zwei verschiedene Dinge, sondern sie ist eine dritte Möglichkeit, die eben Elemente der zwei anderen aufnimmt, wobei wir eine dieser beiden anderen Möglichkeiten – nämlich die Gesetzesinitiative – auf Bundesebene ja gar nicht haben. Die Forderung nach einer allgemeinen Volksinitiative geht auch davon aus – das wurde in der Diskussion hier bisher viel zu wenig betont –, dass wir durch die zunehmende Transnationalisierung der Politik immer wieder folgende Fragen zu beantworten haben werden: Reicht in einem bestimmten Fall die Verfassungsgrundlage oder reicht sie nicht? Müssen wir eine zusätzliche Verfassungsgrundlage schaffen? Es kann sinnvoll sein, dass man eine Initiativform vorschlägt, welche uns ermöglicht, das Anliegen der Initianten direkt auf Gesetzesebene umzusetzen, weil es eine Verfassungsgrundlage dafür gibt. Es stimmt, dass die allgemeine Volksinitiative den Charakter einer Gesetzesinitiative haben kann: Je präziser die Initianten die allgemeine Volksinitiative formulieren, umso eher können sie davon ausgehen, dass sie – wie im Kanton – genau diese Gesetzesrevision zur Volksabstimmung bringen können. Gewiss ist dies nicht, aber die Initianten können davon ausgehen, dass sich das Parlament mehr oder weniger daran hält. Noch einmal: Diese Unsicherheit ist ja der Grund, weshalb unterschiedliche Unterschriftenzahlen befürwortet werden.

Ich möchte der SVP-Fraktion ganz deutlich widersprechen. Herr Fehr Hans, wenn Sie sagen, Sie hätten lieber eine Gesetzesinitiative statt der allgemeinen Volksinitiative, dann sind Sie nicht sehr glaubwürdig, denn Sie haben keinen Antrag für eine Gesetzesinitiative gestellt bzw. Sie haben nicht einmal den Antrag der Minderheit Gross Andreas für eine Gesetzesinitiative unterstützt. Das deutet wiederum darauf hin, dass Sie lieber keine Verfeinerung wollen. Sie wollen grobe Instrumente, weil dies Ihrer groben Politik entspricht, und Sie widersetzen sich einer Verfeinerung der direkten Demokratie. Das ist für eine Partei, die sich letztlich die direkte Demokratie auf die Fahne geschrieben hat, eher unglaubwürdig, um es einmal ganz vorsichtig zu formulieren. Ich möchte ja vorsichtig sein, weil ich immer noch die Hoffnung habe, Sie könnten darauf zurückkommen. Wenn Sie

wirklich gegen die allgemeine Volksinitiative sind, weil Sie lieber die Gesetzesinitiative haben, dann seien Sie doch für die Gesetzesinitiative. Wenn Sie nicht für die Gesetzesinitiative sind, sollten Sie meiner Meinung nach Ihren Widerstand gegen die allgemeine Volksinitiative aufgeben.

Über die zweite Frage, jene der Unterschriftenzahl, haben wir schon in der Eintretensdebatte viel diskutiert. Herr Janiak hat Ihnen ganz schön gezeigt, dass es hier sozusagen einen anderen Vertrauenshaushalt gibt, genauso, wie es eine andere Verbindlichkeit gibt, und dass dieser in der Festlegung der Unterschriftenzahl berücksichtigt werden könnte. Aber die Mehrheit der Kommission möchte keine Ermutigung, möchte keine tiefere Unterschriftenzahl, möchte keinen Anreiz schaffen – wie Frau Vallender das formuliert hat –, dass eventuell mehr Volksinitiativen allgemeiner Art lanciert werden.

Ich möchte Ihnen aber noch persönlich sagen: Wenn wir auf 70 000 Unterschriften gehen, dann sind wir letztlich auf der gleichen Höhe, wie wir das mit 100 000 Unterschriften vor zehn Jahren waren. Das haben wir im Kanton Zürich mit Herrn Hans Fehr gemerkt. Der Verfassungsrat des Kantons Zürich ist die erste kantonale Verfassungskommission, die die Konsequenz aus der Briefwahl gezogen hat und beim Referendum mit den Unterschriftenzahlen hinuntergegangen ist und die Fristen für die Volksinitiative erweitert hat. Denn es ist heute mindestens gleich schwer, auf der Strasse 70 000 Unterschriften zu sammeln, wie vor zehn Jahren 100 000 Unterschriften. Aber die Mehrheit möchte diesen Schritt noch nicht machen und beantragt Ihnen 100 000 Unterschriften.

Die dritte Frage betrifft die Funktion des Ständemehrs in der allgemeinen Volksinitiative. Da sollte Herr Baader, der Präsident der SVP-Fraktion, vielleicht auch zuhören, wenn ihm ein Andersdenkender sagen möchte, dass er irreführt hat. Sie können nicht sagen, das, was die Mehrheit Ihnen beantragt, sei ein Angriff auf das Ständemehr. Herr Caspar Baader, wären Sie vielleicht so gut, zur Kenntnis zu nehmen, dass Ihr Vorwurf, die Mehrheit greife das Ständemehr an, jeglicher Grundlage entbehrt? Die Mehrheit sagt mit ihrer Formulierung immer, dass das doppelte Mehr gilt, wenn die allgemeine Volksinitiative zu einer Verfassungsrevision oder zu einer Änderung der Verfassung führt. Wir wollen aber nicht, dass durch die allgemeine Volksinitiative auch für die Gesetzgebung das Ständemehr eingeführt wird. Das ist der Unterschied. Aber von einem Angriff auf das Ständemehr kann nicht gesprochen werden, weil es dort, wo die Verfassung betroffen ist, nach wie vor gilt. Aber wir wollen nicht, dass über die allgemeine Volksinitiative, die Sie ja gar nicht wollen, das Ständemehr auch für die Gesetzgebung gilt. Sehr wahrscheinlich ist das der Grund, dass Sie so argumentieren; Sie wollen die allgemeine Volksinitiative diskreditieren, und Sie verlangen dort ein Ständemehr, das für Referenden auf Gesetzesebene normalerweise gar nicht gilt.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, die Anträge der Minderheiten abzulehnen.

Fehr Hans (V, ZH): Herr Gross Andreas, ich versuche eine Frage zu formulieren: Würden Sie bitte versuchen zu begreifen, dass ich weder die allgemeine Volksinitiative noch die Gesetzesinitiative will. Wenn Sie mich aber mit vorgehaltener Pistole zwingen würden, eines von diesen beiden Instrumenten anzunehmen, würde ich mich für das kleinere Übel entscheiden, und das wäre die Gesetzesinitiative.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Herr Fehr Hans, ich begreife, dass Sie mir eine Frage stellen wollen, aber Sie sollten verstehen, dass es mir nie – auch nicht in meinem schlimmsten Traum – einfallen würde, Sie mit einer Pistole zu bedrohen. Deshalb müssen Sie nicht zwischen den beiden von Ihnen erwähnten Alternativen entscheiden; Sie können sich frei für die allgemeine Volksinitiative entscheiden. Dann müssen Sie nicht mit der Gesetzesinitiative kommen, die Sie ja auch nicht gerne haben.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Je commence tout d'abord, comme l'a fait M. Gross Andreas, à parler de la minorité II (Fehr Hans) qui est soutenue par M. Beck et le groupe libéral avec lui, puisque c'est cette proposition qui va le plus loin. La proposition de minorité II, qui est contre l'introduction de l'initiative populaire générale, a été rejetée en commission par 13 voix contre 5. La majorité de la commission est convaincue que le nouvel instrument complète judicieusement les droits populaires en permettant notamment d'éradiquer de la constitution les dispositions qui ne méritent pas d'y figurer.

Je vous propose quand même d'autres arguments en faveur de l'institution de l'initiative populaire générale. Et là, je cite quelques éléments repris dans le rapport de la commission: «Il est évident que cet instrument permettra au peuple de demander par voie d'initiative la modification ou la suppression de certaines dispositions législatives existantes, ce qui revient en quelque sorte à saisir le référendum consécutivement à l'entrée en vigueur d'un acte législatif. S'il désire modifier une loi, le peuple ne doit donc plus, comme aujourd'hui, contourner l'impossibilité d'agir au niveau législatif en demandant une modification constitutionnelle qui entraînera une modification ultérieure de la loi visée Il est aussi possible d'inscrire des dispositions plus précises dans une loi que dans la constitution, de sorte que les requêtes des initiants peuvent être mises en oeuvre de manière plus détaillées.» Il permettra aussi aux initiants de formuler leurs requêtes en termes généraux, c'est-à-dire sans devoir élaborer eux-mêmes des projets d'actes. En règle générale, les groupements ne disposent pas des connaissances juridiques nécessaires à la rédaction de normes et ne seront donc pas pénalisés.

J'ajoute quand même quelques aspects qui, je trouve, sont assez nécessaires.

L'initiative conçue en termes généraux: le fait que seule cette forme soit autorisée n'empêche pas les auteurs de l'initiative, conformément à la pratique actuelle, de reformuler une requête concrète. Si l'initiative aboutit, l'Assemblée fédérale est liée impérativement par le fond de la requête. Elle peut et elle doit, le cas échéant, la traduire dans les termes juridiques appropriés, mais elle n'est pas tenue de reprendre la formulation des auteurs de l'initiative.

Je tiens aussi à relever ce qui suit et qui concerne à nouveau le niveau normatif. L'initiative populaire générale doit se limiter aux niveaux constitutionnel et législatif, mais elle ne permet pas de demander la modification d'un acte particulier. En règle générale, les comités d'initiative ne seraient pas en mesure – cela je l'ai déjà dit auparavant – de formuler les détails techniques et financiers d'un projet clés en main.

Je reviens au nombre de signatures. La proposition de minorité I (Gross Andreas), développée par M. Janiak, en propose la modification. Le Conseil des Etats et la majorité de la commission exigent, pour l'initiative populaire générale, comme pour toutes les autres initiatives, la récolte de 100 000 signatures en 18 mois. La proposition du Conseil fédéral, qui prévoit 70 000 signatures en 12 mois, n'a obtenu que 8 voix favorables au Conseil des Etats. La proposition de minorité I (Gross Andreas), développée par M. Janiak, se rallie au projet du Conseil fédéral quant au nombre de signatures.

La majorité de la commission ne veut pas favoriser l'initiative populaire générale par rapport aux autres formes d'initiatives. Laissant à ses auteurs la possibilité de formuler leur requête de manière relativement précise, l'initiative populaire générale est en soi un instrument intéressant qu'il ne faut pas rendre plus attrayant par un abaissement du nombre de signatures. Mais – et j'apporte un mais – il est vrai que le nombre de signatures peut avoir une grande influence sur l'attrait de ce nouvel instrument. Je tiens par ailleurs aussi à relever que le fait de permettre aux auteurs de l'initiative populaire générale de déposer un recours au Tribunal fédéral en est aussi un. L'article 189 alinéa 1er lettre abis, tel que proposé par la majorité de la commission, le prévoit d'ailleurs: «Le Tribunal fédéral connaît des réclamations

pour non-respect du contenu et des objectifs d'une initiative populaire générale par l'Assemblée fédérale.» C'est donc aussi un élément important qui rend ce nouvel instrument un peu plus attractif.

La minorité IV (Baader Caspar) voudrait que la majorité des cantons soit nécessaire dans tous les cas; ça concerne aussi les alinéas 4 et 6 ainsi que l'article 140 alinéa 1er. La majorité de la commission est d'avis que cette mesure serait en contradiction fondamentale avec l'esprit du système en ce sens que certaines lois devraient aussi être approuvées par les cantons. La proposition a été rejetée en commission par 12 voix contre 7.

Je reviens aux propos de M. Baader. On ne peut pas dire qu'on attaque la double majorité par cette proposition. Si la proposition des initiants est transformée en une loi, on ne peut prévoir un référendum obligatoire. Cela ne serait pas congruent avec le système actuel. Il faut respecter les différences de niveau entre les dispositions constitutionnelles et législatives; en résumé, il faut rester cohérent.

En ce qui concerne la proposition subsidiaire (minorité V Baader Caspar), elle prévoit que l'Assemblée fédérale ne devrait pas être contrainte d'entreprendre l'examen de l'initiative lorsqu'elle entend lui opposer un contre-projet. Elle demande donc que l'alinéa 4 soit biffé et que l'alinéa 5 prévoie que l'Assemblée fédérale, lorsqu'elle rejette une initiative, puisse opposer au projet général un contre-projet rédigé de toutes pièces. On peut objecter que le fait d'opposer en votation populaire une requête conçue en termes généraux à un texte constitutionnel ou législatif rédigé de toutes pièces pose des problèmes quasi insolubles. Notamment du point de vue de la procédure, puisque la question subsidiaire pourrait opposer des éléments qui relèvent de niveaux normatifs différents et ne sont par conséquent pas soumis aux mêmes règles d'approbation. Par exemple, majorité du peuple et des cantons ou majorité du peuple uniquement. La proposition a donc été rejetée en commission par 13 voix contre 6.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat ist sehr erfreut darüber, dass der Ständerat der Einführung eines neuen Volksrechtes, der allgemeinen Volksinitiative, zugestimmt hat und dass Ihnen die Mehrheit der vorberatenden Kommission beantragt, sich dem Ständerat anzuschliessen. Die allgemeine Volksinitiative bietet nämlich die Möglichkeit, Anliegen aus dem Volk stufengerecht und differenziert in unserem Recht zu verankern. Wir erhoffen uns davon namentlich eine Entlastung der Verfassung in Bezug auf Fragen, die auf Gesetzesstufe zu regeln sind. Die allgemeine Volksinitiative ermöglicht ja auch, Gesetze punktuell zu ändern. Sie ist damit auch eine Alternative zum herkömmlichen Referendum.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Bundesrat, die Mehrheit der vorberatenden Kommission zu unterstützen und den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) auf Streichung von Artikel 139a abzulehnen.

Aufgrund seiner Sympathie für das neue Volksrecht und aufgrund der Erwartungen, die er in dieses setzt, möchte der Bundesrat die Hürde der Unterschriftenzahl bei diesem neuen Volksrecht mit 70 000 Unterschriften tiefer ansetzen als bei der Verfassungsinitiative. Damit das neue Instrument ausreichend attraktiv ist, soll es bezüglich der Unterschriftenzahlen über einen Bonus gegenüber der Verfassungsinitiative verfügen. Der Bundesrat hatte die Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative ja bereits in seinem ursprünglichen Entwurf für eine Volksrechtsreform auf 150 000 erhöhen wollen. Für die allgemeine Volksinitiative hatte er damals eine Unterschriftenzahl von 100 000 vorgesehen und die Zahl damit tiefer angesetzt als bei der Verfassungsinitiative.

Es wird nun befürchtet, die allgemeine Volksinitiative könnte zur Umgehung des Quorums von 100 000 Unterschriften oder sogar zur Umgehung des Ständemehrs missbraucht werden. Diese Befürchtungen sind aus verschiedenen Gründen nicht gerechtfertigt:

Erstens erfolgt die rechtliche Umsetzung der Anliegen der Initianten durch die Bundesversammlung, also durch Sie selber. Der Wortlaut der Initiative ist dabei nicht verbindlich. Dies wird als Nachteil empfunden und ist der Grund dafür, dass die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung seit der Einführung der Verfassungsinitiative zwanzigmal weniger häufig benutzt worden ist als die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes; das heisst, in diesem Sinne ist die Form der allgemeinen Anregung an sich weniger attraktiv.

Zweitens kann die Behandlung einer allgemeinen Volksinitiative erheblich länger dauern. Falls die Bundesversammlung sie ablehnt, erfolgt zuerst eine Volksabstimmung. Nur wenn diese positiv verläuft, wird die Initiative umgesetzt. Diese Umsetzung durch die Bundesversammlung benötigt wiederum Zeit. Aus diesen Gründen wird niemand einen politischen Nutzen daraus ziehen, die allgemeine Volksinitiative zur Umgehung des Unterschriftenquorums für die Verfassungsinitiative zu benutzen.

Der Bundesrat möchte auch, dass die allgemeine Volksinitiative für Gesetzesinhalte – als Alternative zur Verfassungsinitiative und zum Referendum – ausreichend genutzt wird. Er beantragt Ihnen deshalb, dem Antrag der Minderheit I (Gross Andreas) zu folgen und für die allgemeine Volksinitiative 70 000 Unterschriften vorzusehen.

Noch zur Minderheit IV (Baader Caspar): Der Antrag der Minderheit IV wirft eines der Prinzipien über Bord, die für die schweizerische Staatsordnung absolut zentral sind. Volksrechte, föderalistische Rücksichtnahme und die Hierarchie der Normen werden in unserem Lande nämlich so verbunden, dass Verfassungsänderungen obligatorisch einer Zustimmung durch Volk und Stände bedürfen. Demgegenüber unterstehen Gesetzesänderungen nur dem fakultativen Referendum und somit nur der Zustimmung des Volkes. Aus dieser demokratischen Differenzierung der erforderlichen Zustimmung gewinnt in unserem Lande das Verfassungsrecht eine erhöhte Legitimität. Die Minderheit IV will nun diese Unterschiede einebnen und bei der allgemeinen Volksinitiative eine Zustimmung von Volk und Ständen für Verfassungs- und Gesetzesrecht vorsehen. Der Bundesrat lehnt diese Durchlöcherung unserer Staats- und Rechtsordnung vehement ab.

Ich bitte Sie also, überall der Mehrheit zu folgen – ausser bei der Frage der Unterschriftenzahlen: Hier bitte ich Sie, die Minderheit I (Gross Andreas) bzw. den Antrag Janiak zu unterstützen.

Abs. 1 – Al. 1

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): La proposition Janiak a déjà été rejetée.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 86 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 48 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): La proposition de minorité III à l'alinéa 2 a été rejetée à l'article 139.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Abs. 3–5 – Al. 3–5

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 98 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit IV 44 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit V 50 Stimmen

Titre, Abs. 1–5 – Titre, al. 1–5

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 99.436/2163)

Für den Antrag der Mehrheit 99 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 46 Stimmen

Art. 139abis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Titel

Formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Gesetzgebung
Abs. 1

70 000 Stimmberechtigte können innert 12 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eine Teilrevision eines Gesetzes oder ein neues Gesetz verlangen.

Abs. 2

Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechtes oder fehlt ihr die Verfassungsgrundlage, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.

Abs. 3

Die Initiative wird dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung kann die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung empfehlen. Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

Art. 139abis

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Titre

Initiative populaire rédigée tendant à la révision partielle de la loi

Al. 1

70 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent demander, dans un délai de 12 mois à compter de la publication officielle de leur initiative et sous la forme d'un projet rédigé, la révision partielle ou l'adoption d'une loi.

Al. 2

Lorsqu'une initiative ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière, ou les règles impératives du droit international, ou qu'elle ne repose sur aucune base constitutionnelle, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle.

Al. 3

L'initiative est soumise au vote du peuple. L'Assemblée fédérale peut en recommander l'acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet.

Janiak Claude (S, BL): Hier geht es jetzt um die Gesetzesinitiative. Sie ist ein altes Anliegen der SP. Ihre Einführung war auch schon Gegenstand von Volksinitiativen. Auch beim konstruktiven Referendum wurde sie thematisiert. Wir haben noch immer keine überzeugende Antwort auf die Frage bekommen, weshalb das, was in allen Kantonen üblich ist, nicht auch auf Bundesebene funktionieren kann. Die Vorprüfung einer Initiative muss zusätzlich zur Prüfung der übrigen Formalien lediglich noch um die Prüfung der Verfassungsmässigkeit ergänzt werden. Das ist auch auf kantonaler Ebene so.

Die allgemeine Volksinitiative ermöglicht zwar die Mitsprache der Bürger auf Bundesebene auch jenseits der Verfassungsebene, die formulierte Gesetzesinitiative erlaubt es

aber, konkrete Anliegen vorzutragen und zur Volksabstimmung zu bringen. Man muss dann eben nicht, wenn es bereits konkret ist, eine Initiative zur Änderung der Verfassung starten.

Die Initianten werden schnell lernen, dass sie nur Erfolg haben, wenn sie ein leicht verständliches Anliegen vortragen, das man befürworten oder ablehnen kann, denn die Zahl von Gegnerinnen und Gegnern erhöht sich, je mehr Anliegen in eine Initiative verpackt werden. Was spricht dagegen, frage ich Sie, dass Bürgerinnen und Bürger mit einer Gesetzesinitiative die Änderung oder Einführung eines Straftatbestandes oder irgendeiner anderen Bestimmung des Bundesrechtes verlangen können? Die Antwort sind Sie uns bis jetzt schuldig geblieben. Wenn ich an das Votum von Herrn Fehr Hans anknüpfen darf – er hat gesagt, wie eine Initiative aussehen solle, sie solle klar und einfach sein und die Einheit der Materie wahren –, dann verstehe ich nicht, weshalb er sich nicht für dieses Instrument aussprechen kann. Herr Gross Andreas hat vorhin bereits auf seine Ausführungen reagiert. Ich denke, dass es gerade auch der SVP-Fraktion, die sich immer auch als Anwältin des Volkes propagiert, gut anstehen würde, diesem neuen Instrument zuzustimmen. Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit Gross Andreas zuzustimmen. In der Kommission war das auch nicht ein Anliegen, das völlig untergegangen wäre, sondern es ist relativ knapp, mit 12 zu 7 Stimmen, abgelehnt worden.

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): Le groupe démocrate-chrétien et le groupe radical-démocratique communiquent qu'ils soutiennent la majorité.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Die Einführung der Gesetzesinitiative ist ein jahrhundertealtes Anliegen der Sozialdemokratie. Man musste, wie bei einigen anderen Anliegen auch, länger als hundert Jahre warten. Es spricht vieles dafür, dass hundert Jahre für die Einführung der Gesetzesinitiative noch nicht ausreichen. Herr Janiak hat gesagt, dass der Antrag in der Kommission eigentlich relativ knapp abgelehnt wurde. Aber es deutet vieles darauf hin, dass die Bereitschaft nicht existiert, heute ein zusätzliches Instrument in der direkten Demokratie einzuführen, welches in allen Kantonen existiert. Es ist irgendwie seltsam, dass das Bundesparlament nur wegen dem Zweikammersystem nicht bereit ist, dieses Instrument, das die Kantonsbürgerinnen und -bürger kennen, auch einzuführen. Das Stimmenthalten von vorhin deutet darauf hin. Wenn Sie der allgemeinen Volksinitiative keine 70 000 Unterschriften zubilligen, werden Sie es sicher bei der Gesetzesinitiative auch nicht tun. In dem Sinne müssen die Initianten oder die Antragsteller mit diesem Anliegen noch einmal kommen. Es ist ein weiterer Hinweis darauf, dass diese Reform bald durch weitere Reformversuche ergänzt werden wird.

Die Kommission empfiehlt Ihnen, dem Antrag der Minderheit Gross Andreas abzulehnen.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: La proposition de minorité Gross Andreas développée par M. Janiak souhaite introduire l'initiative législative rédigée à côté de l'initiative populaire générale. La majorité de la commission voit dans cette proposition un risque de multiplication excessive des instruments.

De plus, l'initiative législative rédigée pose divers problèmes. Tout d'abord, comment s'y prendre par exemple face à une initiative non conforme à la constitution ou au droit international public? Ensuite, l'Assemblée fédérale ne serait pas autorisée à modifier le texte d'une initiative législative rédigée. Le Conseil des Etats n'aurait donc pas voix au chapitre et ne pourrait donc pas défendre les intérêts de cantons, s'agissant du texte de l'initiative.

Pour ces raisons, nous demandons le rejet de la proposition de minorité.

Je vous rappelle qu'en commission, comme l'a dit M. Janiak, porte-parole de la minorité, la proposition de minorité a été rejetée par 12 voix contre 7.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Die Gesetzesinitiative ist ein in der Rechtslehre und -praxis der Kantone seit langem bekanntes Volksrecht. Es ist bei der Volksrechtsreform eingehend geprüft worden, der Vorzug ist dann aber klar der allgemeinen Volksinitiative gegeben worden. Der Bundesrat erachtet es nicht als sinnvoll, nun noch ein zweites, die Gesetzesebene betreffendes Volksrecht einzuführen. Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 69 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 44 Stimmen

Art. 139b

Antrag der Kommission

Titel, Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Mehrheit

.... mehr Ständesstimmen, so tritt die Vorlage in Kraft, die mehr Volksstimmen erhält.

Minderheit I

(Lustenberger, Cina, Eberhard, Lalive d'Epina)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II

(Engelberger, Baader Caspar, Eberhard, Lustenberger,

Scherer Marcel, Schmied Walter, Tschuppert)

.... mehr Ständesstimmen, so tritt die Vorlage in Kraft, die mehr Ständesstimmen erhält.

Art. 139b

Proposition de la commission

Titre, al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Majorité

.... et l'autre la majorité des voix des cantons, le projet qui entre en vigueur est celui qui a obtenu la majorité des voix des votants.

Minorité I

(Lustenberger, Cina, Eberhard, Lalive d'Epina)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II

(Engelberger, Baader Caspar, Eberhard, Lustenberger,

Scherer Marcel, Schmied Walter, Tschuppert)

.... et l'autre la majorité des voix des cantons, le projet qui entre en vigueur est celui qui a obtenu la majorité des voix des cantons.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Es geht hier bei dieser Frage um das Verfahren bei Initiative und Gegenentwurf. Seit einiger Zeit kennen wir ja die Möglichkeit des doppelten Ja, das durchaus Sinn macht. Der Entscheid bei einem doppelten Ja wird dann abschliessend mit der Stichfrage gefällt.

Das geltende Recht weist in diesem Punkt allerdings einen Schönheitsfehler auf: Falls nämlich in der Stichfrage Volks- und Ständemehr divergieren, führt das nach geltendem Recht zu einem Nullentscheid. Der Status quo gilt dann wieder. Das kann ja nicht der Sinn und Geist dieses doppelten Ja sein. Der Ständerat hat diesen Mangel erkannt. Er schlägt vor, diejenige Vorlage in Kraft zu setzen, welche prozentual gesehen die grössere Summe aus Ständes- und Volksstimmen erhalten hat. Der Ständerat ist in dieser Frage über seinen eigenen «Stände-», sprich «Kantonsschatten», gesprungen. Die Kommission des Nationalrates hat diesem Vorbild nicht nachgelebt und hat es nicht fertiggebracht, über den «Volksschatten» zu springen. Deshalb habe ich auch aus der Sicht der Differenzbereinigung den Beschluss des Ständerates aufgenommen, denn ich finde, das ist der praktikable Weg, um in dieser Frage des Nullentscheides zu einer Lösung zu kommen.

Ich bitte Sie, meinem Minderheitsantrag stattzugeben. Tun Sie es heute und nicht erst in der Differenzbereinigung.

Denn dieser Schritt, den der Ständerat gemacht hat, ist ein Schritt auf unseren Rat zu. Wir sollten das respektieren und anerkennen.

Stimmen Sie deshalb dem Antrag der Minderheit I zu.

Engelberger Eduard (R, NW): Ich spreche zum Antrag der Minderheit II, zur Stichfrage bei einem doppelten Ja. Ich will vorausschicken, dass die so genannte Nulllösung, die nach geltendem Recht besteht, für uns kein Thema mehr ist und eliminiert werden muss. Aber auch das komplizierte Prozentsummenmodell des Ständerates bzw. der Minderheit I (Lustenberger) findet bei uns wenig bis gar keine Begeisterung, obwohl wir wissen, dass damit faktisch die Komponente Standesstimme bevorzugt sein könnte oder eventuell sein würde.

Es ist aber für uns äusserst fragwürdig, ein neues Instrument zu schaffen, das das Gleichgewicht im Gleichwertigkeitsprinzip zwischen Volk und Ständen in Zukunft stören würde. Dazu kommt, dass das Resultat, welches aus der Prozentrechnung gemäss Fassung der ständerätlichen Kommission bzw. der Minderheit I hervorgeht, für den Bürger nicht nachvollziehbar ist. Er kann das Ergebnis nicht ohne weiteres als Ergebnis seiner Stimmabgabe und seines Willens erkennen.

Die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen sind mit dem Volksmehr und mit dem Ständemehr seit Jahrzehnten vertraut, und wir haben dadurch bis heute klare, gesetzlich verankerte Voraussetzungen gehabt. Der Bürger und die Bürgerin wissen, dass wir im Parlament das Zweikammersystem haben, den Ständerat und den Nationalrat. Sie wissen, Volk und Stände entscheiden nach Artikel 140 der Bundesverfassung u. a. über Änderungen der Bundesverfassung, und mit dem Volksmehr entscheidet man über Gesetze und Gesetzesänderungen, also über Vorlagen, die einen geringeren staatspolitischen Konsens haben als etwa die Verfassung und die Verfassungsänderungen. Damit wird mehr als eine emotionale Gewichtung des Sinns des Ständemehrs ausgedrückt.

Wir wissen, dass es in diesem Absatz 3 «nur» um die Stichfrage geht, und wir wissen, dass die Stichfrage, wie sie hier formuliert ist, wohl nie oder nur ganz selten zur Anwendung kommen wird. Aber trotzdem, es geht in Absatz 3 um von Volk und Ständen angenommene Verfassungsänderungen, und gerade deshalb beantragen wir Ihnen, dass jene Vorlage in Kraft tritt, die mehr Standesstimmen hat. Alles andere – der Antrag der Mehrheit mit dem Volksmehr und der Antrag der Minderheit I – wäre ein Einbruch in die föderative Ebene.

Artikel 140 der Bundesverfassung sagt, wann und wo die Stände als föderalistische Kraft mitzuentcheiden haben. Das gilt nach unserer Auffassung auch hier bei der Stichfrage, bei der es explizit um angenommene Verfassungsänderungen geht.

Frau Bundesrätin, auch das wäre eine «Durchlöcherung», wie der Bundesrat beim Antrag der Minderheit IV (Baader Caspar) zu Artikel 139a sagte, aber in die andere Richtung. Aus dieser verfassungsmässigen Schlussfolgerung liegt es für uns auf der Hand, dass das Ständemehr bei der Stichfrage zu entscheiden hat.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Donzé Walter (E, BE): Ich möchte Ihnen mitteilen, dass wir bei diesem Artikel 139b doch etwas mehr Herzblut vergiessen. Meinem Vorredner möchte ich sagen: Es geht nicht nur um Verfassungsänderungen, es geht auch um Gesetzesänderungen. Wir möchten Sie eindringlich bitten, hier der Mehrheit der Kommission zu folgen; das Volksmehr allein soll unserer Meinung nach den Ausschlag geben, nicht das Ständemehr und auch keine komplizierte Prozentformel.

Die Begründung ist ganz einfach: Es ist vernünftig, es ist einsehbar, und es ist urdemokratisch, dass das Volk als die oberste Behörde in unserem Land entscheiden kann. Wir haben in der Bundesversammlung vorher über diese Vorlagen entschieden und unterbreiten dem Volk ausgearbeitete

Vorschläge. Mit Genugtuung stellen wir fest, dass die Mehrheit der Kommission damit ein Anliegen unserer Fraktion, nämlich von Kollege Aeschbacher aus dem Jahre 2000, aufnimmt und umsetzt.

Ich danke Ihnen, wenn Sie hier der Mehrheit folgen.

Vallender Dorle (R, AR): Dieser Artikel soll einen Fall regeln, der in der Vergangenheit noch nie eingetreten ist. Die vorgesehenen Regelungen hinterlassen denn auch mehr Fragen als Antworten. Nach dem Willen des Ständerates soll die Summe vom prozentualen Anteil der Volksstimmen und vom prozentualen Anteil der Standesstimmen in der Ausmarchung entscheiden, ob die Initiative oder der Gegenschluss angenommen worden ist. Ob es sinnvoll ist, diese komplizierte Lösung zu wählen, die ein Stimmbürger ohne Rechenmaschine nicht selber ausrechnen kann, ist zu bezweifeln. Allerdings – das ist auch anzuerkennen – berücksichtigt diese komplizierte Rechenmethode sowohl das Volks- wie auch das Ständemehr, und auch die so genannten Halbkantone erhalten eine ganze Stimme. Der Beschluss des Ständerates bzw. der Minderheitsantrag I stellen insofern einen Kompromiss dar.

Dagegen wird bei allen anderen Varianten das Gewicht entweder auf das Volks- oder auf das Ständemehr gelegt. Es werden also mit anderen Worten bei der Mehrheit wie bei der Minderheit II entweder das Volk oder die Stände privilegiert.

Die FDP-Fraktion ist nicht einer Meinung, wie man auf der Fahne unschwer erkennt. Persönlich werde ich als überzeugte Föderalistin der Minderheit II meine Stimme geben, da mir die Stärkung auch der kleinen Stände sehr am Herzen liegt.

Janiak Claude (S, BL): Ich habe bereits im Eintretensvotum darauf hingewiesen, dass das für uns eine wichtige Bestimmung ist, obwohl die Wahrscheinlichkeit, dass diese Konstellation bei einem doppelten Ja eintreten wird, sehr, sehr gering ist. Mir ergeht es genau anders als Kollegin Vallender. Es ist ja nicht so, dass die Stände bei dieser Konstellation irgendwie ausgehebelt würden, sondern es ist eine Konstellation, bei der auch die Stände einer Änderung zugestimmt haben. Bei dieser Konstellation kann ich mich wirklich den Ausführungen von Herrn Donzé anschliessen. Das ist vernünftig, und nur das ist eben urdemokratisch, weil das Volk bei dieser äusserst seltenen Konstellation den Ausschlag geben muss.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Vielleicht muss ich zuerst Folgendes festhalten:

1. Wir reden nur über die Verfassungsrevisionen. Es geht also nicht um die Gesetzesebene, die Herr Donzé noch angesprochen hat.

2. Wir sprechen über einen Fall, der noch nie eingetreten ist. Dass er in Zukunft eintreten wird, ist eher unwahrscheinlich. Es geht um den Fall, dass Volk und Stände mehrheitlich gleichzeitig der Initiative und dem Gegenvorschlag zugestimmt haben.

Diese Voraussetzung, Herr Engelberger, zeigt Ihnen, dass, wie auch immer das Problem der Stichfrage entschieden wird, dem Föderalismus Rechnung getragen wird. Denn auch wenn Sie dem Antrag der Mehrheit zugunsten des Volksmehrs zustimmen, würde damit in der Praxis einer Vorlage zugestimmt, zu der die Mehrheit der Stände auch Ja gesagt hat. Das ist wichtig. Ich meine, man kann darüber streiten; Herr Engelberger als ehemaliger Regierungsrat hat eben, wie andere Regierungsräte im Ständerat auch, der Standesstimme den Vorzug gegeben. Die Mehrheit der Kommission ist anderer Meinung. Aber man darf der Mehrheit der Kommission nicht unterstellen, sie würde die Stände missachten, denn dem, was sie will, hätte auch die Mehrheit der Stände zugestimmt. Deshalb sind alle drei Varianten kompatibel mit unserer Tradition des doppelten Mehrs.

Die Mehrheit der Kommission erachtet die ständerätliche Variante als ungewöhnlich. Sie ist eine Regel, der wir bisher

nicht gefolgt sind. Wir haben nie Stimmenprozente zusammengezählt, sondern uns immer für die Mehrheit der Stände oder die Mehrheit des Volkes entschieden. Deshalb möchten wir Ihnen für diesen unwahrscheinlichen Konfliktfall vorschlagen – da ja das Ständemehr heute überdies allgemein zur Diskussion steht –, sich nicht für den Nullentscheid, wie es heute die Folge wäre, sondern für jene Variante zu entscheiden, die das grössere Volksmehr erzielt hat.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: La procédure applicable lors du vote sur l'initiative et son contre-projet est réglée dans un seul article pour toutes les formes d'initiative. Le droit en vigueur subit une légère modification. En cas de divergence entre peuple et cantons sur la question subsidiaire, la majorité du peuple sera déterminante. La réglementation actuelle, selon laquelle c'est le statu quo qui prévaut dans un tel cas de figure, n'est pas satisfaisante. Rien ne change, alors que peuple et cantons ont approuvé initiative et contre-projet. Même si ce cas est peu probable, il n'est pas satisfaisant, par principe, que la possibilité existe. Estimant aussi qu'il fallait faire bouger les choses sur ce point, le Conseil des Etats a toutefois préconisé une autre solution. En cas de divergence de la majorité du peuple et des cantons sur la question subsidiaire, le projet qui entre en vigueur serait «celui qui a enregistré la plus forte somme des pourcentages des voix des votants et des voix des cantons». La majorité de la commission estime que cette solution est trop compliquée et que le résultat n'est que difficilement compréhensible pour les citoyens. S'en tenir à la majorité du peuple est la solution la plus simple. Il ne saurait être question de mépris de la volonté des cantons, vu que ceux-ci ont approuvé les deux projets.

Le problème se focalise ici sur la question subsidiaire. Aussi la CIP-CN a-t-elle donné la préférence, par 12 voix contre 6, à la variante majorité du peuple contre la variante somme des pourcentages.

La minorité I (Lustenberger), dont je fais partie, se rallie à la solution de compromis retenue par le Conseil des Etats. Ce n'est pas seulement un compromis, mais j'estime que c'est la meilleure des solutions.

La minorité II (Engelberger) veut donner la préférence à la majorité des cantons.

Je défends ici la majorité de la commission; je fais partie de la minorité I. Je vous laisse faire le choix.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat kann sich sowohl mit dem vom Ständerat befürworteten Prozentsummenmodell als auch mit der Lösung Volksmehr einverstanden erklären. Der Bundesrat hat sich aber ganz klar gegen die Lösung ausgesprochen, gemäss der die Berücksichtigung der Ständestimmen entscheidend wäre.

Ich bitte Sie somit im Namen des Bundesrates, den Antrag der Minderheit II abzulehnen. Dem Bundesrat ist es wichtig, dass hier eine Lösung gefunden wird, welche eine Pattsituation beim Auseinanderklaffen von Volks- und Ständemehr zu vermeiden hilft.

Titel, Abs. 1, 2 – Titre, al. 1, 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire
Für den Antrag der Mehrheit 74 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 55 Stimmen

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag der Minderheit I 67 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 65 Stimmen

Art. 139c
Antrag der Kommission
Streichen

Antrag Janiak
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 139c
Proposition de la commission
Biffer

Proposition Janiak
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

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

Art. 139d
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit
(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)
Zustimmung zum Antrag des Bundesrates, aber:
.... vorsehen, so kann die Bundesversammlung im Einvernehmen mit den Initianten und Initiantinnen sie nach dem gleichen Verfahren

Art. 139d
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité
(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)
Adhérer à la proposition du Conseil fédéral, mais:
.... différentes, l'Assemblée fédérale peut, sous réserve de l'accord des auteurs des initiatives, les soumettre au vote

Hubmann Vreni (S, ZH): Es kommt vor, dass zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand eingereicht werden, die aber unterschiedliche Regelungen vorsehen. Beispiele dafür sind die Initiativen zur Flexibilisierung des Rentenalters, über die wir vor kurzem abgestimmt haben, oder die beiden Tierinitiativen «für eine bessere Rechtsstellung der Tiere» und «Tiere sind keine Sachen», über die wir noch abstimmen werden. Solche Initiativen sollen gleichzeitig zur Abstimmung gebracht werden können, wie das bei Initiative und Gegenvorschlag der Fall ist. Das ist sinnvoll und effizient und verhindert, dass wir innerhalb von wenigen Monaten zweimal eine Abstimmung zum gleichen Thema haben.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Behörden die Situation manipulieren. Deshalb schlägt die Minderheit Gross Andreas mit ihrem Antrag vor, dass die Initiativkomitees in solchen Fällen konsultiert werden. Die gleichzeitige Abstimmung über zwei Initiativen kann nämlich dazu führen, dass die eine quasi als indirekter Gegenvorschlag zur anderen empfunden wird. Das kann durchaus im Sinn der Initianten und Initiantinnen sein. Es kann aber auch vorkommen, dass diese Situation der Absicht der Initiantinnen und Initianten widerspricht. Deshalb ist es wichtig, dass diese Entscheide im Einvernehmen mit den Initiantinnen und Initianten festgelegt werden. Das entspricht auch dem Gedanken der direkten Demokratie, in der die Kooperation erste Priorität hat. Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Gross Andreas zu unterstützen.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Wie der Ständerat hat die Mehrheit der Kommission die bundesrätliche Idee abgelehnt, dass man unabhängig voneinander lancierte Volksinitiativen, welche den gleichen Gegenstand betreffen, am gleichen Tag einander gegenüberstellen und über sie abstimmen kann. Die Mehrheit der Kommission lehnt dies selbst dann ab, wenn die Initiativen antagonistisch, also nicht komplementär, sondern wirklich unter-

schiedlich sind. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Möglichkeit der Manipulation zu gross ist, weil – das ist ganz wichtig – die Initianten jeder eingereichten Volksinitiative das Recht haben, dass man diese für sich behandelt und ihr einen eigenen Gegenvorschlag gegenüberstellt. Das wäre nicht mehr der Fall, wenn man die eine Volksinitiative zu einem Gegenvorschlag der anderen machen würde.

Der Minderheitsantrag, den die SP-Fraktion während der Diskussion entwickelt hat, hat den Vorteil, dass jede gegen die Interessen der Initianten gerichtete Manipulation ausgeschlossen würde, weil die Initianten selber darüber entscheiden dürften, ob sie gleichzeitig zur Abstimmung gebracht werden sollen. Es ist nämlich – das ist wichtig, da es bei uns eine Tradition gibt – nicht immer im Interesse der Initianten, dass nach einer im November erfolgten Abstimmung zu einem bestimmten Thema im darauffolgenden April oder ein Jahr später das gleiche Thema nochmals zur Abstimmung kommt. Diese Repetition der gleichen Gegenstände erweckt in der Bevölkerung Unwillen. Deshalb kann das, was der Bundesrat vorschlägt, im Interesse der Initianten sein – es muss aber nicht. Deshalb wäre es – aus den von Frau Hubmann genannten Gründen – möglicherweise im Interesse der direkten Demokratie und auch im Interesse der Initianten, solche Initiativen unter Umständen auf einen Abstimmungstag zusammenzulegen. Deshalb haben wir vorgeschlagen, dies den Initianten offen zu lassen, das heisst, sie um ihr Einvernehmen anzusuchen. Wenn sie ihr Einvernehmen geben, ist sicher, dass nicht manipuliert wird; wenn sie es nicht geben, kommt es gar nicht erst zu einer Zusammenlegung.

Die Mehrheit hat sich gegen diese Kompromisslösung entschieden, weil es in der Schweiz unüblich ist, dass man dem Initiativkomitee so grosse Bedeutung zumisst. Man hat z. B. im Zusammenhang mit der Fristverkürzungs-Initiative dem Initiativkomitee die Mitbestimmung bei der Agenda, der Tagesordnung, welche der Bundesrat für sich beansprucht, auch nicht überlassen wollen. Dazu kann man allerdings auch sagen, dass Initianten immer das Recht haben, ihre Initiative zurückzuziehen. In diesem Sinne hat das Initiativkomitee selbst im geltenden Recht eine bestimmte Stellung. Aber die Mehrheit der Kommission wollte das hier nicht einbauen. Sie möchte sich dem Ständerat anschliessen und mit ihm zusammen den Antrag des Bundesrates ablehnen.

Le président (Christen Yves, premier vice-président): Le groupe démocrate-chrétien communique qu'il soutient la majorité.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: La proposition du Conseil fédéral vise à introduire la possibilité de présenter deux initiatives ayant trait au même objet dans un même scrutin selon une procédure analogue à celle appliquée au vote sur une initiative et son contre-projet. La proposition du Conseil fédéral a été rejetée par 20 voix contre 6 au Conseil des Etats.

Le Conseil des Etats et la CIP-CN s'opposent à cette disposition, qui n'est pas sans poser de problèmes d'application. Quand bien même l'Assemblée fédérale examinerait avec le plus grand soin si deux initiatives peuvent être présentées conjointement, elle s'exposerait toujours au reproche de tenter, par cette manoeuvre, d'enterrer une initiative susceptible de rallier une majorité de voix favorables. En couplant la requête de 100 000 citoyens à celle de 100 000 autres citoyens sans consultation des intéressés, la modification porte un coup sérieux à l'institution des droits populaires.

Il faudra définir plus précisément dans la loi quel genre d'initiatives populaires peuvent être présentées conjointement. Le Conseil fédéral est par exemple d'avis que les initiatives populaires similaires peuvent être soumises au vote conjointement, mais pas les initiatives populaires complémentaires. Dans la pratique, face à deux initiatives populaires, il risque toutefois d'être difficile de déterminer si elles sont similaires ou complémentaires. La proposition du Conseil fédéral pré-

sente le risque que les droits populaires fassent l'objet de juridisme, et que les questions de procédure prennent le pas sur les questions de fond.

La minorité Gross Andreas, défendue par Mme Hubmann, propose une solution de compromis: la procédure ne doit s'appliquer qu'avec l'accord des auteurs de l'initiative.

Cependant, entre le fait de biffer la disposition et la solution de compromis, la commission a tranché en faveur de sa suppression par 14 voix contre 8.

Pour moi, il y a un problème dans la proposition de la minorité puisqu'elle parle de «l'accord des auteurs de l'initiative». Si, vraiment, cette proposition de minorité était acceptée, il faudrait préciser que l'accord des deux comités d'initiative est nécessaire si un comité refuse et l'autre accepte, on ne pourra de toute façon pas soumettre les deux initiatives conjointement au vote du peuple. Pour moi, il y a là un problème de clarté.

Je suis donc de l'avis, comme la majorité de la commission, qu'il faut rejeter la proposition de minorité Gross Andreas.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Wenn zwei Initiativen die gleiche Materie behandeln, aber voneinander abweichende Lösungen vorsehen, ist es doch sinnvoll, beide Initiativen gleichzeitig der Abstimmung zu unterbreiten, sonst müsste ja zum gleichen Thema zweimal hintereinander eine politische Debatte geführt werden. Das erfordert aber ein Verfahren, das sicherstellt, dass sich die Stimmberechtigten bei Annahme beider Initiativen in einer Stichfrage dazu äussern können, welcher Vorlage sie den Vorzug geben. Und weiter muss das Verfahren garantieren, dass der Wählerwille nicht verfälscht wird. Diese beiden Anforderungen erfüllt nur das Verfahren, das bei Initiative und Gegenentwurf zur Anwendung kommt: Die Stimmberechtigten können ihren Willen unverfälscht ausdrücken, weil sie zweimal Ja stimmen und in der Stichfrage dann bestimmen können, welcher Vorlage sie den Vorzug geben, falls beide angenommen werden.

Mit der Stichfrage wird auch verhindert, dass zur gleichen Materie zwei unterschiedliche Bestimmungen in die Verfassung kommen. Nach heutigem Recht würden bei einem doppelten Ja beide Initiativen in die Verfassung aufgenommen, auch wenn sie ähnliche, voneinander abweichende oder sogar sich widersprechende Lösungen vorschlagen würden – ein unsinniges Ergebnis, weil völlig unklar wäre, welcher Text gelten würde. Die Stimmberechtigten, die ein solches Ergebnis vermeiden wollen, sind unter dem geltenden Recht gezwungen, nur für eine der beiden Initiativen zu stimmen, auch wenn sie beide dem Istzustand vorziehen. Dies kann den Wählerwillen verfälschen.

Das Problem wird sich in Zukunft öfters stellen, denn wegen der kürzeren gesetzlichen Fristen muss eine Volksinitiative nun innert neun Monaten nach der Schlussabstimmung in den Räten der Volksabstimmung unterbreitet werden. Wegen der gesetzlichen Fristen sind wir also allenfalls gezwungen, zwei Initiativen gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen. Ein Grund mehr, ein geeignetes Verfahren zur Verfügung zu stellen.

In den Beratungen ist nun die Befürchtung geäussert worden, dass das gleichzeitige Unterbreiten zweier Initiativen dem Willen der Initiantinnen und Initianten widersprechen könnte. Deshalb schlägt die Minderheit vor, dass eine gleichzeitige Abstimmung nur im Einvernehmen mit den Initiantinnen und Initianten angeordnet werden darf.

Der Bundesrat kann diese Befürchtung nicht teilen, da er ja ein Verfahren vorschlägt, mit dem der Wählerwille eben gerade nicht verfälscht wird. Wenn eine gleichzeitige Abstimmung nur im Einvernehmen mit den Initiativkomitees angeordnet werden dürfte, könnte ein Komitee auch aus sachfremden, rein taktischen Gründen die Zustimmung verweigern.

Ich bitte Sie daher, in dieser Frage dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen. Sollten Sie den Antrag der Minderheit dem Antrag des Bundesrates vorziehen, wie dies auch in einer Eventualabstimmung in Ihrer Kommission der Fall war, so würde ich mich der Minderheit anschliessen. Es scheint mir in dieser Frage vor allem wichtig, dass eine Differenz

zum Ständerat geschaffen wird, damit die Frage noch einmal gründlich diskutiert werden kann.

Le président (Christen Yves, premier vice-président): Je vous informe qu'il s'est glissé dans la rédaction une petite erreur dans la traduction de la proposition de minorité: il faut lire «sous réserve de l'accord des auteurs des initiatives» et non pas «de l'initiative».

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag des Bundesrates 77 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 54 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 132 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates 6 Stimmen

Art. 140

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Unverändert

Abs. 2 Bst. abis, b

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

Abs. 1

....

d. die Gesetzesvorlage und der Gegenentwurf der Bundesversammlung zu einer allgemeinen Volksinitiative;

e. die von der Bundesversammlung abgelehnten allgemeinen Volksinitiativen.

Abs. 2 Bst. abis, b

Streichen

Art. 140

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

Inchangé

Al. 2 let. abis, b

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

Al. 1

....

d. le projet de loi et le contre-projet de l'Assemblée fédérale relatifs à une initiative populaire;

e. les initiatives populaires générales rejetées par l'Assemblée fédérale.

Al. 2 let. abis, b

Biffer

Le président (Christen Yves, premier vice-président): La proposition de la minorité est rejetée suite au rejet de la proposition de la minorité IV à l'article 139a.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 141 Abs. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 141 al. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 141a

Antrag der Kommission

Mehrheit

.... so kann die Bundesversammlung die Verfassungs- oder Gesetzesänderungen, die der Umsetzung

Minderheit

(Vermot, Gross Andreas, Cina, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Lustenberger, Tillmanns)

Streichen

Art. 141a

Proposition de la commission

Majorité

.... facultatif, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de constitution ou de lois liées à la mise en oeuvre du traité.

Minorité

(Vermot, Gross Andreas, Cina, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Lustenberger, Tillmanns)

Biffer

Vermot Ruth-Gaby (S, BE): Der Antrag der Minderheit befasst sich mit der Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen in die nationale Gesetzgebung. Der Bundesrat strebt eine Paketlösung an: Vertrag und Umsetzung sollen von der Bundesversammlung in einem Paket verabschiedet werden. Die Minderheit orientiert sich jedoch am Beschluss der Subkommission, die das Paket aufschnüren und zwischen völkerrechtlichen Verträgen und Gesetz getrennt abstimmen möchte.

Staatsverträge sind sehr vielfältig und haben eine unterschiedliche Reichweite. Die Paketlösung gibt uns zu wenig Gestaltungsspielraum. Mit Gegenvorschlägen haben wir, wie auch bei Volksinitiativen, die grösseren und differenzierteren Möglichkeiten; es gibt fast immer Spielräume, wie internationale Normen umgesetzt werden können, sollen oder müssen. Wenn wir die Paketlösung des Bundesrates wählen, zwingen wir die Kritikerinnen und Kritiker der Umsetzung dazu, mit jenen, die die Normen gar nicht wollen, ins gleiche Boot zu steigen. Das macht eine differenzierte Auseinandersetzung unmöglich, weil damit unterschiedliche Meinungen eingeebnet würden.

Die Subkommission lehnte die Paketlösung des Bundesrates ab. Der Minderheitsantrag übernimmt die Meinung der Subkommission: Aufschnüren statt Paketlösung.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Seit der EWR-Diskussion ist das ein ganz heisses Thema. In der EWR-Diskussion haben wir nämlich erfahren, dass es innerhalb der politischen Welt eine Gruppe gibt, die gegenüber dem Übernehmen von internationalem Recht relativ skeptisch ist; wir haben damals auch erfahren, dass man sehr grosse Spielräume hat bei der Umsetzung dieses internationalen Rechtes. Der Bundesrat – und Herr Koller hat diesen Standpunkt immer relativ dogmatisch vertreten – war immer der Meinung, man müsse in einer Abstimmung über beides entscheiden, während die Linke immer der Meinung war, man müsse differenzieren. Bei den bilateralen Verträgen haben wir gesehen, dass Spielräume existieren – bei Swisslex z. B. – und dass es wichtig ist, sich zu einigen, denn dies bildet eine Voraussetzung für die Beurteilung des internationalen Rechtes.

Der Ständerat hat diese Diskussion zugunsten des Bundesrates, mit 19 zu 12 Stimmen, entschieden. Die Mehrheit der Kommission ist dem Ständerat und damit dem Bundesrat gefolgt: mit 12 zu 7 Stimmen. Ich persönlich gehöre zur Minderheit.

Die Mehrheit hat die Verfahrensökonomie über die Möglichkeit der Differenzierung gestellt. Die Mehrheit hat die Ökonomie der Kräfte, die Effizienz über die Gefahr der unheiligen Koalition gestellt: dass nämlich jene, die eine andere Umset-

zung wollen, gezwungen sind, mit den Nationalisten gegen jegliches Übernehmen internationalen Rechtes zu stimmen. Oft ist es die Linke, die etwas nicht übernehmen möchte, aber den Spielraum anders einschätzt als der Bundesrat. Deshalb ist es logisch, dass die Linke hier eine andere Meinung hat als die Mehrheit.

Die Mehrheit beantragt Ihnen, dem Bundesrat bzw. dem Ständerat zu folgen.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Le Conseil des Etats a suivi, par 19 voix contre 12, la proposition du Conseil fédéral selon laquelle il convient de conférer au législateur la possibilité d'intégrer à l'acte portant approbation d'un traité international les modifications législatives nécessaires à la mise en oeuvre du traité.

Les votations, ayant pour objet un paquet global, permettent de rationaliser l'appareil procédural et peuvent contribuer à renforcer la crédibilité de la politique extérieure de la Suisse. Qui plus est, les scrutins séparés ne sont souvent que pour des yeux. Si l'acte portant approbation du traité est rejeté, le Parlement n'a d'autre solution que de revenir à la charge avec un projet presque identique.

La commission, par 12 voix contre 7 et avec 1 abstention, s'est ralliée à la décision du Conseil des Etats. Elle propose toutefois une adaptation rédactionnelle par rapport au texte décidé par le Conseil des Etats: aux modifications législatives, il convient d'ajouter les «modifications de la constitution», qui peuvent aussi être nécessaires à la mise en oeuvre d'un traité.

La minorité Vermot, dont je fais partie, veut que l'on s'en tienne au statu quo, soit continuer de voter séparément, tout en ayant la possibilité de voter le même jour sur le traité et, dans tous les cas, sur les dispositions d'exécution.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Wie der Ständerat und die Mehrheit der SPK beantragt auch der Bundesrat, dass die Möglichkeit einer paketweisen Abstimmung über Staatsvertrag und Umsetzungserlass eingeführt wird. Dies entspricht unseres Erachtens einem Bedürfnis der Praxis.

Ich möchte auch nochmals ganz deutlich darauf hinweisen, dass es sich um eine Kann-Bestimmung handelt. Es bleibt also dem Ermessen der Bundesversammlung – also Ihrem Ermessen – vorbehalten, ob sie in einem dafür geeigneten Fall ein Paket schnüren will oder nicht.

Der Bundesrat ist sich schon bewusst, dass ein Paket dann nicht in Frage kommt, wenn die Art oder das Ausmass der Umsetzung umstritten sind. In solchen Fällen ist eine getrennte Abstimmung über den Umsetzungserlass weiterhin sinnvoll. Der Bundesrat legt aber Wert darauf, dass die Möglichkeit einer paketweisen Abstimmung geschaffen wird; ich bitte Sie deshalb, die von der Mehrheit vorgeschlagene Bestimmung anzunehmen und den Streichungsantrag der Minderheit abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 85 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 46 Stimmen

3. Kapitel Titel

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Volksmotion

Chapitre 3 titre

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Motion populaire

Art. 142a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Titel

Volksmotion in transnationalen Angelegenheiten

Text

Auf Verlangen von 10 000 Stimmberechtigten befasst sich die Bundesversammlung mit einem Auftrag an den Bundesrat, in internationalen Organisationen oder Gremien bestimmte Anliegen zu vertreten. Unterstützt die Bundesversammlung den Auftrag, so ist der Bundesrat gehalten, entsprechend zu handeln. Er erstattet einen Bericht über seine Anstrengungen und Ergebnisse.

Art. 142a

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Titre

Motion populaire pour les questions transnationales

Texte

Si 10 000 citoyens le demandent, l'Assemblée fédérale examine le mandat à confier au Conseil fédéral aux fins de soumettre certaines propositions à des organisations ou à d'autres organismes internationaux. Si l'Assemblée fédérale approuve le mandat, le Conseil fédéral l'exécute. Il présente un rapport faisant état des travaux accomplis et des résultats obtenus.

Hubmann Vreni (S, ZH): Dieser Minderheitsantrag ist ein kreativer Vorschlag unseres Berichterstatters Andreas Gross. Er sieht die Schaffung eines neuen Instrumentes vor: die Volksmotion in transnationalen Angelegenheiten. Sie schafft die Möglichkeit, dass Schweizer Bürgerinnen und Bürger in internationalen Organisationen Anliegen vertreten und Impulse geben können.

Das Vorgehen ist einfach: 10 000 Stimmberechtigte unterschreiben ein Begehren, die Bundesversammlung diskutiert diese Volksmotion. Unterstützt das Parlament das Anliegen, beauftragt es den Bundesrat, dieses in der zuständigen internationalen Organisation einzubringen. Der Bundesrat führt den Auftrag aus und erstattet anschliessend Bericht. Soweit zum Vorgehen.

Die Volksmotion ermöglicht eine Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger in den internationalen Organisationen, in denen die Schweiz Mitglied ist, z. B. in der OSZE, in der Weltbank, im Ministerkomitee des Europarates oder – topaktuell – in der Uno. Die Volksmotion beweist, dass die Integration in die internationale Gemeinschaft nicht zwingend mit einem Verlust an Demokratie verbunden sein muss, ganz im Gegenteil. Mit der Schaffung von neuen Instrumenten kann die Demokratie, die Mitsprache des Volkes, weiterentwickelt und ausgebaut werden. Die Volksmotion ist ein solches Instrument.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Gross Andreas zu unterstützen.

Le président (Christen Yves, premier vice-président): Die CVP-Fraktion unterstützt die Mehrheit.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Es ist natürlich traurig, nach einem so schönen Votum für die eigene Sache gegen diese eigene Sache Stellung nehmen zu müssen. Aber das muss ich nicht. Ich muss ja nur sagen, dass die Mehrheit von dieser kreativen Innovation nichts hält bzw. sie noch nicht unterstützen möchte. Es wird wahrscheinlich eines der vielen Beispiele dafür sein, dass kreative Leute, Sozialdemokraten, fünfmal mit dem gleichen Anliegen kommen, und beim sechsten Mal sagt die CVP-Fraktion, sie sei immer dafür gewesen und verhilft dann diesem Anliegen zur Stimmenmehrheit.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass dieses Anliegen in der Verfassungskommission des Nationalrates vor etwa sechs Jahren eine Mehrheit fand. Die strengere Volksmotion, mit der man dem Bundesrat über eine Volksabstimmung einen Auftrag hätte geben können, wurde damals abgelehnt. Von daher ist es völlig legitim, dieses Anliegen hier zur Diskussion zu stellen; wir haben ihm an sich in diesem Riesenpaket der Verfassungsrevision schon einmal zugestimmt. Jetzt könnten wir das wieder aufnehmen, zumal wir in der Uno sind.

Es wäre ein Anliegen, das die Integration des Schweizervolkes fördern würde, denn es würde jene integrieren, die zur Uno Nein gesagt haben. Eines der wichtigsten Argumente der Neinsager war, dass die Uno eine rein exekutive Angelegenheit ist, dass dort ausschliesslich die Regierungen das Sagen haben. Das stimmt – das stimmt so lange, bis sich die Uno selber reformiert haben wird. Bis das so weit ist, bis auch die Uno eine parlamentarische Basis hat, können wir mit solchen Reformen dafür sorgen, dass auch dort, wo die Exekutive ausschliesslich die Handlungskompetenz hat, die Bürgerinnen und Bürger bzw. das Parlament in dieses exekutive Handeln einbezogen werden können. Insofern ist die direkte Demokratie kein Widerspruch zur internationalen Politik, weil mit solchen Vorschlägen beide miteinander versöhnt werden könnten.

Vielleicht könnte es ja so sein, dass die Mehrheit der Kommission diesem Antrag vor der Uno-Abstimmung nicht folgen wollte, um die Uno-Abstimmung nicht zu belasten. Aber jetzt, da diese Bedenken nicht mehr nötig sind, könnte es auch so sein, dass ein Teil derjenigen, die damals noch dagegen waren, heute dafür sind.

Nachdem Herr Steinegger jetzt so freundlich und gelassen zugehört hat, würde ich ihn wirklich bitten, einen Beitrag dazu zu leisten, dass wir hier nicht sechsmal mit etwas solchem kommen müssen, sondern schon beim ersten Mal ein kleiner Fortschritt zur Versöhnung der internationalen Politik mit der direkten Demokratie möglich ist. Wenn Herr Steinegger das tut, dann werden einige andere Freisinnige auch den Mut haben, ihm zu folgen.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Je serai plus bref que M. Gross. L'instrument proposé par la minorité confère à 10 000 citoyens un droit de proposition à l'Assemblée fédérale pour les questions transnationales. La majorité est d'avis que tout groupement d'intérêt ou presque est à même de récolter 10 000 signatures, et que l'Assemblée fédérale risque de se voir submergée par ce genre d'instrument.

La proposition a été rejetée en commission par 12 voix contre 6. Je vous prie de suivre la proposition de la majorité.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Da dieser Antrag von keinem Mitglied der SPK-SR aufgegriffen wurde, hatte sich der Bundesrat auch nicht zu dieser Frage geäussert. Persönlich überzeugen mich aber die Bedenken der Gegner: 10 000 Unterschriften sind relativ leicht zu sammeln, und das könnte tatsächlich dazu führen, dass sich solche Motionen aus den unterschiedlichsten Lagern häufen und zu einer Überlastung des Systems der Bundesversammlung führen würden.

Ich bitte Sie also, der Mehrheit zuzustimmen; damit meine ich die Mehrheit der Kommission und nicht das Votum des Berichterstatters deutscher Sprache, der hier die Minderheit vertritt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 76 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 40 Stimmen

Art. 156 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 156 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 189 Abs. 1 Bst. abis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Lustenberger, Beck, Eberhard, Fehr Hans, Glur, Schibli, Tschuppert, Wittenwiler)

Streichen

Art. 189 al. 1 let. abis

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Lustenberger, Beck, Eberhard, Fehr Hans, Glur, Schibli, Tschuppert, Wittenwiler)

Biffer

Lustenberger Ruedi (C, LU): Erlauben Sie mir eine Vorbeurkundung: Wenn nun im Anschluss an den Minderheitsantrag Kollege Gross Andreas den Antrag der Mehrheit vertritt, dann kann er auch einmal mit Herzblut und voller Überzeugung die Mehrheit vertreten. Er wird sicher alle Register seiner Überzeugungskunst ziehen – um nicht zu sagen: seiner Verführungskunst –, um Sie von der Richtigkeit seiner Meinung zu überzeugen. Es ist ihm vorhin nicht in allen Teilen gelungen, aber es war absehbar, dass seine Überzeugungskünste doch bis in die bürgerliche Mitte gefruchtet haben.

Zum Inhalt des Antrages der Minderheit Lustenberger: In der vorgesehenen Revision der Volksrechte führen wir mit der allgemeinen Volksinitiative ein neues Instrument ein. Initiantinnen und Initianten haben in Zukunft die Wahl zwischen einer Verfassungsinitiative im herkömmlichen Sinn und einer allgemeinen Volksinitiative. Wenn sie sich für die zweite Variante, also für die allgemeine Volksinitiative entscheiden, ist es ihnen überlassen, wie sie ihr Anliegen formulieren. Sie können eine offene Formulierung wählen, oder sie können ihr Anliegen ganz konkret zu Papier bringen. Mit der allgemeinen Volksinitiative nehmen sie aber von vornherein bewusst in Kauf, dass das Parlament bei der Auslegung ihres Anliegens einen gewissen Interpretationsspielraum hat. Je nach Formulierung des Textes ist dieser Interpretationsspielraum grösser oder kleiner. Ich habe grundsätzliche Bedenken, wenn man nun hier über die Verfassungsgerichtsbarkeit dem Bundesgericht ein zusätzliches Mitspracherecht und den Initiantinnen und Initianten ein Beschwerderecht einräumen will. Es sind grundsätzliche Bedenken, weil mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit und dem Beschluss des Ständerates die Gewaltentrennung angetastet wird. Ich stupe die Gewaltentrennung höher ein als ein solches Beschwerderecht.

Es gibt auch sachliche Bedenken. In einem solchen Beschwerdeverfahren müssten wir über Details streiten, zuletzt vielleicht sogar über Kommas. Das macht keinen Sinn. Wenn der Weg über die allgemeine Volksinitiative gewählt wird, muss bewusst in Kauf genommen werden, dass das Parlament einen Interpretationsspielraum hat. Wer das nicht will, wählt auch in Zukunft die herkömmliche Verfassungsinitiative.

Wir haben heute Morgen bei der Behandlung von Artikel 139 bereits am Grundsatz festgehalten, dass die Gewaltentrennung im Verfahrensablauf bei der Initiative aufrechterhalten werden soll. Ich bitte Sie, diesem Grundsatz auch hier nachzuleben und nicht der Verfassungskommissarität – fast auf kaltem Weg – den Weg zu ebnen. Ich habe die Ausführungen zum Antrag bezüglich Artikel 139 bereits gemacht; ich wiederhole das hier nicht, bitte Sie aber dringend, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Le président (Christen Yves, premier vice-président): Le groupe libéral communique qu'il soutient la minorité.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Der Antrag der Mehrheit, der formell aus der Kommission des Ständerates kommt, war eine echte Frucht der Diskussion in der gemeinsamen Subkommission. Wir haben dort gemerkt, dass die heute mögliche Verfassungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung belastet ist durch die historische Erfahrung Ende der Siebziger-, Anfang der Achtzigerjahre, als das Parlament allgemeine Anregungen nicht unbedingt sehr sorgfältig im Interesse der Initianten realisierte.

Das berühmteste Beispiel ist die Münchensteiner Initiative von 1977 für die Schaffung eines Zivildienstes, bei der die Missachtung der ursprünglichen Absichten der Initianten durch das Parlament so weit ging, dass am Schluss die Initianten selber die Nein-Parole ausgeben mussten. Auch für die Preisüberwachung brauchte es zwei Anläufe, weil das Parlament nicht bereit war, ein bei der Abstimmung über die Verfassungsinitiative abgegebenes Versprechen im Gesetz auch umzusetzen.

Um diese Hypothek der allgemeinen Volksinitiative nicht zu kommen zu lassen, haben wir dieses Beschwerderecht in der gemeinsamen Subkommission eingeführt, das dann von der ständerätlichen Kommission und danach auch vom Ständerat übernommen worden ist.

Ich darf Ihnen sagen, dass vieles dafür spricht, dass dieses Beschwerderecht nicht gebraucht werden wird. Denn die vorhandene Sanktionsmöglichkeit des Parlamentes durch das Bundesgericht wird dazu führen, dass die Bundesversammlung sehr sorgfältig darauf achten wird, die Absichten der Initianten nicht zu verraten bzw. nicht zu ändern, und sich bemühen wird, die allgemeine Volksinitiative ganz nahe an den Absichten der Initianten umzusetzen.

Persönlich möchte ich Ihnen wirklich zu bedenken geben: Nachdem Sie jetzt die Hürden für die allgemeine Volksinitiative gleich hoch gesetzt haben wie für die Verfassungsinitiative, verlangen Sie – wenn Sie es nun ablehnen, dass der Entscheid der Bundesversammlung über die allgemeine Volksinitiative durch das Bundesgericht beurteilt werden kann – von den Initianten ein Vertrauen, das normalerweise jene nie haben, die die Anstrengung auf sich nehmen, eine Volksinitiative zu lancieren. Wenn Sie also das Instrument wirklich ernst nehmen, dann, denke ich, gehört diese Beschwerdemöglichkeit dazu. Das hat auch der Ständerat in der Diskussion gemerkt und hat ihr deshalb zugestimmt.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 11 zu 8 Stimmen, dem Ständerat zu folgen.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Cette disposition prévoit la possibilité de déposer un recours en matière de droit de vote pour l'initiative populaire générale. Quiconque estime que l'Assemblée fédérale n'a pas respecté le contenu et les objectifs d'une initiative lors de sa mise en oeuvre peut ainsi déposer un recours auprès du Tribunal fédéral. La procédure doit être réglée au niveau législatif.

La minorité Lustenberger veut biffer cette disposition. Je ne vous cache pas que, personnellement, j'ai beaucoup de sympathie pour les arguments exposés par M. Lustenberger. Mais il faut voir ce droit de recours dans un contexte plus général. Comme je l'ai dit lors du débat d'entrée en matière, c'est un moyen d'augmenter l'attrait de ce nouvel instrument qu'est l'initiative populaire générale. Personnellement, j'aurais préféré suivre le Conseil fédéral en ce qui

concerne le nombre de signatures et ne pas prévoir de droit de recours.

Au nom de la majorité de la commission, je vous propose d'accepter ce droit de recours pour au moins avoir un élément qui rende plus attrayant ce nouvel instrument. Si on ne le fait pas, je peux dire que cet instrument n'aura pas la valeur qu'on souhaite lui donner.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat unterstützt den Beschluss des Ständerates und den Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission, die Möglichkeit einer Stimmrechtsbeschwerde gegen die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative einzuführen. Diese Möglichkeit wird in doppelter Weise präventiv wirken: Sie gewährt den Initianten die Sicherheit, dass ihre Initiative nicht verfälscht wird, und sie trägt dazu bei, dass der Bundesrat und die Bundesversammlung alles unternehmen, um die allgemeine Initiative korrekt umzusetzen.

Die Möglichkeit einer Stimmrechtsbeschwerde würde die Attraktivität der allgemeinen Volksinitiative erhöhen, und das Vertrauen in dieses neue Instrument würde gestärkt.

Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 68 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 67 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 99.436/2174)

Für Annahme des Entwurfes 106 Stimmen

Dagegen 35 Stimmen

02.3011

Dringliche Interpellation Heim Alex. Verkehrsdosierung nur aus Sicherheitsgründen?

Interpellation urgente Heim Alex. Réguler le trafic uniquement pour des raisons de sécurité?

Einreichungsdatum 04.03.02

Date de dépôt 04.03.02

Nationalrat/Conseil national 21.03.02

Nationalrat/Conseil national 21.03.02