

bar erklärt werden, und schliesslich muss auch die Gehilfenschaft zu einem solchen Versuch erfasst werden. Im geltenden Recht ist aber die versuchte Gehilfenschaft nicht strafbar.

Das ist die Ausgangslage gemäss Strafgesetzbuch. Es ist richtig – ich betone das noch einmal –, dass bereits das geltende schweizerische Strafrecht Terrorismusfinanzierung in sehr weitgehendem Masse abdeckt. So kann selbst dort, wo kein Zusammenhang zwischen Finanzierung und Terroranschlag nachgewiesen werden kann, die Finanzierung als Unterstützung einer kriminellen Organisation gemäss Artikel 260ter StGB erfasst werden. Aber trotz diesen Bestimmungen bleiben Lücken. Wenn eine Gruppierung nicht den Organisationsgrad einer kriminellen Organisation erreicht oder es sich um Einzeltäter handelt, die finanziert werden sollen, dann greift eben dieser Artikel 260ter über die kriminelle Organisation nicht mehr.

Wenn eine ausländische kriminelle Organisation von der Schweiz aus finanziert wird, wird sich der Nachweis, dass das Geld an eine kriminelle Organisation geht, nur sehr schwer führen lassen. Auch deshalb sind wir der Auffassung, dass es eine selbstständige Finanzierungsstrafnorm braucht, wie wir sie im neuen Artikel 260sexies vorsehen. Dass die geltenden Strafnormen verbesserungsfähig sind – ich möchte das doch noch einmal in Erinnerung rufen –, zeigt sich im Übrigen auch daran, dass wir uns im letzten Herbst veranlasst sahen, gegen eine Sammelaktion der Tamil Tigers mit einer direkt auf die Bundesverfassung abgestützten Verfügung einzuschreiten. Das zeigt, dass wir die entsprechende gesetzliche Grundlage eben nicht hatten.

Zu den Fragen, die Herr Schiesser aufgeworfen hat: Sie bemängeln, dass wir erst jetzt mit der Botschaft kommen, die Konvention aber bereits im Juni des letzten Jahres unterzeichnet haben. Wir wollten eben gerade das, was Sie wollen: Wir wollten die Konvention zusammen mit der Umsetzungsgesetzgebung vorlegen. Deshalb brauchte es nicht nur eine Botschaft für den Beitritt zur Konvention, sondern auch eine für die entsprechende Umsetzung im inneren Recht, also im Strafrecht. Wir hätten wirklich bevorzugt, wenn beides zusammen hier im Rat hätte behandelt werden können.

Zur Vernehmlassung: Wir haben bei der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren eine Vernehmlassung gemacht, dann bei den verschiedenen Professoren beziehungsweise Experten – das waren Pieth, Cassani, Ackermann und Vest – und bei der Schweizerischen Bankiervereinigung. Wir haben im Grundsatz Unterstützung gefunden, insbesondere was die Konventionen betrifft, mit Ausnahme der Stellungnahmen zu den bestimmten Umsetzungen im internen Strafrecht. Die Hearings haben auch ergeben – das darf ich auch noch einmal betonen –, dass die Experten die Analyse des Bundesrates in Bezug auf den Regelungsbedarf nicht in dem Sinn infrage gestellt haben, dass gesagt wurde, sie sei falsch, sondern es wurde die Frage nach der rechtspolitischen Opportunität aufgeworfen.

Ich möchte auch noch die Frage aufwerfen, was denn die Alternativen wären, wenn wir die Umsetzung im innerstaatlichen Recht nicht vornehmen wollten. Es hat sich niemand klar gegen den Beitritt zu den Konventionen geäußert. Wir könnten einen Vorbehalt zur Finanzierungskonvention anbringen. Das Anbringen eines Vorbehaltes zu diesen zentralen Bestimmungen – eigentlich zum Kern der Finanzierungskonvention – wäre aus aussenpolitischen Gründen und auch mit Blick auf das Ansehen unseres Finanzplatzes aber schlicht undenkbar. Dann gibt es die Möglichkeit, dass man die Konvention ohne Gesetzesanpassung vorbehaltlos ratifiziert. Das wäre sicherlich ein Bruch mit der bewährten Tradition, dass wir unsere internationalen Verpflichtungen ernst nehmen.

Ich bin überzeugt, dass dies gerade auch bei dieser Konvention höchst unklug wäre. Das Finanzierungsübereinkommen ist wegen seiner herausragenden Bedeutung, die es nach dem 11. September erlangt hat, Gegenstand von vertieften Länderprüfungen, so insbesondere im Rahmen der FATF, der Financial Action Task Force. Ich denke, es versteht sich

von selbst, dass Länder und ganz besonders solche mit wichtigen Finanzplätzen, die behaupten, bereits ihre bestehenden Bestimmungen würden dem Übereinkommen Genüge tun, besonders kritisch unter die Lupe genommen werden. Damit hätten wir auch zu rechnen. Der Verzicht auf die volle Unterstützung dieses Übereinkommens dürfte sich also spätestens dann rächen, wenn sich die Schweiz einem solchen Länderexamen durch die FATF unterziehen müsste. Abschliessend bitte ich Sie, jetzt nicht ein Signal auszusenden, das besagt, dass wir nicht sicher seien, ob wir eigentlich diese Konventionen umsetzen wollen oder nicht. Deshalb gibt es meines Erachtens nur eines, nämlich ein klares Ja zu diesen Konventionen. Dies im Bewusstsein, dass die Umsetzung im innerstaatlichen Recht zügig vorangetrieben werden muss, dass dies in der Kommission für Rechtsfragen Ihres Rates noch einmal angeschaut und dann möglichst in der Wintersession hier im Plenum thematisiert wird.

**Le président** (Cottier Anton, président): Nous votons sur la proposition de renvoi Schiesser à la commission.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Schiesser .... 27 Stimmen

Dagegen .... 15 Stimmen

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**

#### *Différences – Divergences*

Einreichungsdatum 29.06.99

Date de dépôt 29.06.99

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

Bericht SPK-SR 02.04.01 (BBI 2001 4803)

Rapport CIP-CE 02.04.01 (FF 2001 4590)

Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBI 2001 6080)

Avis du Conseil fédéral 15.06.01 (FF 2001 5783)

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

Nationalrat/Conseil national 21.03.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.02 (Différences – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 16.09.02 (Différences – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 23.09.02 (Différences – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

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

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

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Büttiker, Brändli, Briner, Escher, Stähelin)

Festhalten

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

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Büttiker, Brändli, Briner, Escher, Stähelin)  
Maintenir

**Dettling** Toni (R, SZ), für die Kommission: Sie können der Fahne entnehmen, dass bei diesem Geschäft noch eine einzige Differenz besteht, nämlich bezüglich der Frage, ob die Kantonsinitiative durch acht Kantone zugelassen werden soll oder nicht. Zur Erinnerung: Unser Rat hat am 20. Juni 2002 gegen den Antrag der vorberatenden Kommission mit einem Mehr von 23 zu 17 Stimmen an der Kantonsinitiative festgehalten. Demgegenüber hat der Nationalrat in dieser Session mit ebenso deutlicher Mehrheit, nämlich mit 81 zu 57 Stimmen, das Instrument der Kantonsinitiative abgelehnt. Verfahrensmässig stehen wir nun in der dritten und letzten Runde. Es ist davon auszugehen, dass der Nationalrat an der Ablehnung festhalten wird und dass es dann zu einer Einigungskonferenz kommen wird.

Aufgrund dieser Ausgangslage, aber auch aus materiellen Gründen beantragt Ihnen die vorberatende SPK mit 7 zu 5 Stimmen Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates und damit den Verzicht auf die Kantonsinitiative.

Die materiellen Argumente wurden in diesem Rat ja bereits mehrmals ausgetauscht, und ich fasse diese noch einmal ganz kurz zusammen: Die Kommissionsmehrheit will auf diese Kantonsinitiative im Wesentlichen aus vier Gründen verzichten:

1. Die Volksinitiative ist, wie schon die Bezeichnung sagt, ein Initiativrecht des Volkes, also von 100 000 Stimmberechtigten, und nicht eines der Kantone als Gliedstaaten des Bundesstaates. Schon das Kantonsreferendum ist ein Fremdkörper. Notabene ist davon bis heute nie Gebrauch gemacht worden. Es ist also durchaus anzunehmen, dass auch die Kantonsinitiative ein stumpfes Instrument bleiben wird.

2. Sollte aber die Kantonsinitiative wider Erwarten ein Aufblühen erleben, könnten dadurch – das ist die Befürchtung – Gräben aufgerissen werden, etwa in Bezug auf das Spannungsfeld zwischen Stadt und Land. Aber auch ein gewisser Regionalismus könnte überhand nehmen. Dies würde dem Föderalismus schaden und wäre ihm abträglich.

3. Kantonsregierungen und Kantonsparlamente haben andere Möglichkeiten, ihre Anliegen einzubringen. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Standesinitiative. Diese wird zwar in der Diskussion vielfach als wirkungslos hingestellt; eine Untersuchung hat jedoch ergeben, dass die Standesinitiative zumindest indirekt doch in einer Vielzahl der Fälle zu gewissen Veränderungen geführt hat.

4. Die Kantonsregierungen haben in der KdK, einem informellen Organ, einen wesentlichen Einfluss auf das Geschehen im Bund. Sie können durch diese informelle Institution ihre Anliegen wirkungsvoll einbringen. Wir wollen nicht mit dieser Kantonsinitiative ein zusätzliches Zwischeninstrument schaffen.

Aus all diesen vier Gründen ersuche ich Sie namens der Mehrheit, dem Nationalrat zu folgen und auf die Einführung der Kantonsinitiative zu verzichten.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Ich möchte Ihnen namens der Minderheit beliebt machen, am Beschluss des Ständerates und damit an der Kantonsinitiative festzuhalten. Ich möchte nicht alle Argumente wiederholen und nur auf zwei, drei Dinge eingehen, die der Berichterstatter erwähnt hat oder die im Nationalrat als Argumente vorgebracht worden sind:

1. Ich möchte darauf hinweisen, dass die vorgeschlagene Ausgestaltung der Kantonsinitiative der Regelung entspricht, wie sie bereits in der alten Bundesverfassung für das fakultative Referendum galt. Diese Regelung ist unverändert in die neue Verfassung übernommen worden. Die Tatsache, dass beim Referendumsrecht bereits 1977 acht Kantone das gleiche Recht wie 50 000 Stimmberechtigten eingeräumt wurde, führte offenbar nie zu Problemen. Somit ist es nicht nachvollziehbar, Kollega Dettling, weshalb dies bei der Kantonsinitiative anders sein sollte.

2. Meiner Ansicht nach hat die «Grossbaustelle» Föderalismusreform mit der Nachführung der Bundesverfassung

eben erst recht angefangen. Mit den Arbeiten zum neuen Finanzausgleich – wir werden sie in dieser Session noch aufnehmen – werden weitere tief greifende Reformen auf den schweizerischen Bundesstaat zukommen. Die Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone im Entscheidungsprozess des Bundes bildet einen weiteren wichtigen Bestandteil der Föderalismusreform, der die Kantone grosse Bedeutung zumessen. Durch die Einführung der Kantonsinitiative würde im Bereich der direktdemokratischen Rechte die Balance oder auch die Symmetrie – wie Sie lieber wollen – zwischen Volk und Ständen gestärkt. Es geht bei einer Verfassungsreform ja immer wieder – wie bei der gestrigen Abstimmung – um die Mehrheit von Volk und Ständen. Die Kantone brauchen auch ein echtes Impuls gebendes Instrument, um eben ihre Anliegen beim Bund vorzubringen.

3. Zum Instrument der Standesinitiative möchte ich mich nicht äussern. Sie wissen alle, dass die Standesinitiative niemals die gleiche Wirkung wie eine Volksinitiative zeitigt. Sie muss dem Volk auch nie zum Entscheid vorgelegt werden. Wenn Sie genau hinschauen, gibt es viele Kantone, in denen Standesinitiativen auf zumindest fragwürdige Art und Weise zustande kommen.

4. Die Bedenken wegen des Regionalismus wurden auch im Nationalrat wieder vorgebracht. Es wird behauptet, die Kantonsinitiative würde dem Regionalismus Vorschub leisten. Ich möchte das bestreiten, denn acht Kantone sind immerhin fast ein Drittel aller Stände, und auch schon beim Zustandekommen der Kantonsinitiative reichen eben die regionalen Partikularinteressen nicht aus, um acht Kantone zu überzeugen.

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

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen, und ich gehe davon aus, Frau Bundesrätin Metzler, dass der Bundesrat nach wie vor auch etwas Herzblut für diese Kantonsinitiative vergiesst – wie ich es zu sagen pflege.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR): Ich bin, zumal als Vertreter eines kleinen Kantons, gewiss der Meinung, dass die Kantone eine starke Position haben sollen. Dennoch, oder vielleicht gerade deswegen, war ich von Anfang an der Meinung – und ich war ja mit Kollege Dettling in der entsprechenden Subkommission –, die Kantonsinitiative sei nicht in die Verfassung aufzunehmen. Wenn ich mich jetzt nochmals zu Wort melde, so deshalb, weil ich insbesondere auch nach den Beratungen des NFA, welcher bekanntlich ein eminent staatspolitisches Vorhaben ist, in der Spezialkommission unseres Rates in meiner Überzeugung bestärkt worden bin.

Die Frage, um die es geht, beschlägt die angemessene Mitwirkung der Kantone bei der Willensbildung des Bundes, und dazu ist generell festzustellen, dass diese Mitwirkung in einem Gleichgewicht mit der Autonomie der Kantone sein soll. Nun stellen wir auf der einen Seite fest, dass im Zuge eines stetigen Anstiegs der staatlichen Tätigkeiten ganz allgemein und deren zunehmender Internationalisierung im Besonderen die Autonomie der Kantone sukzessive eingeschränkt worden ist. Aber auf der anderen Seite ist auch darauf hinzuweisen: Die Bundesverfassung 1999 hat in Berücksichtigung der erwähnten Entwicklung die Mitwirkung der Kantone bei der Willens- und Entscheidungsbildung des Bundes wesentlich erleichtert, und zwar sowohl in der Innenpolitik – ich verweise auf Artikel 45 BV, der sehr weit und sehr offen formuliert ist – als auch in der Aussenpolitik, ich verweise auf Artikel 55 BV. Diese Verstärkung – es ist von Kollege Dettling gesagt worden – führt faktisch zu einer verstärkten Mitsprachemöglichkeit der kantonalen Regierungen.

Nun wird die Stellung der Kantone durch den NFA zusätzlich gestärkt. Wir werden diese Vorlage in der nächsten Woche beraten. Sie haben festgestellt, dass wir beantragen, das Subsidiaritätsprinzip als solches in die Verfassung aufzunehmen. Zudem sollen weitere Leitplanken und Sicherungsinstrumente in die Verfassung eingebaut werden, die eben gerade verhindern sollen, dass der Bund in die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone eingreift.

Wenn wir nun zusätzlich zu den bereits bestehenden und den noch aufzunehmenden Mitwirkungsinstrumentarien die Kantonsinitiative in die BV aufnehmen, würde meines Erachtens die Balance zwischen der Autonomie der Kantone einerseits und deren Mitsprachemöglichkeiten bei der Willens- und Entscheidungsbildung des Bundes andererseits gestört. Dadurch könnte es nach meiner Meinung auch zu einer sukzessiven Schwächung des Ständerates kommen.

Natürlich, das wissen wir, ist der Ständerat staatsrechtlich gesehen nicht die Vertretung der Kantone. Er ist ein Organ des Bundes und hat als solches in erster Linie Bundespolitik zu machen. Aber staatspolitisch gesehen hat er natürlich unter dem besonderen Aspekt der Kohärenz, des Zusammenhaltes in diesem Lande mit all seinen Facetten, zu denen eben auch ein ausgewogenes Gleichgewicht bei der Willensbildung im Bund gehört, Bundespolitik zu betreiben.

Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen Zustimmung zur Mehrheit und damit zum Beschluss des Nationalrates.

**Briner Peter (R, SH):** Es sind immer die Gleichen, die zu diesem Thema reden. Ich glaube auch, die Argumente pro und kontra brauchen nicht wiederholt zu werden, sie sind bekannt. Mich dünkt nur, die Aussagen der Mehrheit seien – ich entschuldige mich für diesen starken Ausdruck – wenig stichhaltig. Stichworte wie «Standesreferendum als stumpfe Waffe» oder «Regionalismus» wurden schon vor langer Zeit widerlegt. Durch ihre ständige Wiederholung wirken sie nicht überzeugender.

Was hindert uns als Mitglieder des Ständerates, der Kantonskammer, daran, acht Kantone das Recht zu geben, sich konstruktiv, nicht nur reaktiv, an der Zusammenarbeit in der Bundespolitik zu beteiligen? Dieses neue Recht, das einem langjährigen Postulat der Kantone entspricht, wird mit Sicherheit nicht ohne Augenmass beansprucht werden. Im Zusammenhang mit der Revitalisierung des Föderalismus, wie sie auch durch den neuen Finanzausgleich angestrebt wird, bietet die Kantonsinitiative ein flankierend komplementäres Instrument zur Mitwirkung. Dazu braucht es Instrumente, um vom Vollzugsföderalismus wieder vermehrt zu einer gestaltenden Zusammenarbeit zurückzufinden. Dies würde nach meinem Dafürhalten, Herr Inderkum, in der Konsequenz nicht zuletzt auch unsere Ratsarbeit in Bern aufwerten.

Ich bitte Sie, der Minderheit der Kommission zuzustimmen und damit unseren früheren Beschluss zu bestätigen.

**Metzler Ruth, Bundesrätin:** Ich wollte eigentlich darauf verzichten, das Wort zu ergreifen, aber das Votum von Herrn Büttiker hat mich doch herausgefordert. Ich möchte noch einmal explizit festhalten, dass der Bundesrat eine Kantonsinitiative einführen möchte.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 19 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 16 Stimmen

02.029

## **Kantonsverfassungen (LU, OW, GL, SO, BL, AI, TG). Gewährleistung**

## **Constitutions cantonales (LU, OW, GL, SO, BL, AI, TG). Garantie**

### *Zweitrat – Deuxième Conseil*

Botschaft des Bundesrates 15.03.02 (BBl 2002 3519)  
Message du Conseil fédéral 15.03.02 (FF 2002 3304)

Bericht SPK-SR 26.08.02  
Rapport CIP-CE 26.08.02

Bericht SPK-NR 05.09.02  
Rapport CIP-CN 05.09.02

Nationalrat/Conseil national 18.09.02 (Erstrat – Premier Conseil)  
Ständerat/Conseil des Etats 23.09.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

**Le président (Cottier Anton, président):** La commission propose, à l'unanimité, d'adopter l'arrêté fédéral accordant la garantie fédérale à des constitutions cantonales révisées.

**Wicki Franz (C, LU), für die Kommission:** Sie haben einen schriftlichen Bericht vor sich. Ich kann Ihnen nochmals bestätigen: Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig, diesen Bundesbeschluss anzunehmen. Die Voraussetzungen für die Gewährleistung dieser geänderten Kantonsverfassungen sind gegeben.

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

## **Bundesbeschluss über die Gewährleistung geänderter Kantonsverfassungen Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale à des constitutions cantonales révisées**

### *Detailberatung – Examen de détail*

#### **Titel und Ingress, Art. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

### *Angenommen – Adopté*

#### *Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 37 Stimmen  
(Einstimmigkeit)