

05.054

Volkssouveränität statt Behördenpropaganda. Volksinitiative

Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale. Initiative populaire

Frist – Délai

Botschaft des Bundesrates 29.06.05 (BBl 2005 4373)

Message du Conseil fédéral 29.06.05 (FF 2005 4139)

Ständerat/Conseil des Etats 29.09.05 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 29.09.05 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 29.09.05 (Fortsetzung – Suite)

Bericht SPK-NR 15.09.06Rapport CIP-CN 15.09.06

Bericht SPK-SR 30.10.06

Rapport CIP-CE 30.10.06

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Frist – Délai)

Ständerat/Conseil des Etats 20.12.06 (Frist – Délai)

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die Kommission beantragt, die Frist für die Behandlung der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» um ein Jahr zu verlängern.

Angenommen – Adopté

06.053

Einführung der allgemeinen Volksinitiative. Bundesgesetz

Introduction de l'initiative populaire générale. Loi fédérale

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 31.05.06 (BBl 2006 5261)

Message du Conseil fédéral 31.05.06 (FF 2006 5001)

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Erstrat – Premier Conseil)

Antrag der Mehrheit

Nichteintreten auf die Vorlagen 1 und 2

Antrag der Minderheit

(Lustenberger, Dormond Béguelin, Fluri, Gross Andreas, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Schelbert, Wyss)
Eintreten

Proposition de la majorité

Ne pas entrer en matière sur les projets 1 et 2

Proposition de la minorité

(Lustenberger, Dormond Béguelin, Fluri, Gross Andreas, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Schelbert, Wyss)
Entrer en matière

Amstutz Adrian (V, BE), für die Kommission: Als Einführung zur allgemeinen Volksinitiative und zur Umsetzung der Volksrechtsreform auf Gesetzesstufe vorab etwas zur Geschichte: Am 9. Februar 2003 nahmen Volk und Stände mit grosser Mehrheit den Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte – die Volksrechtsreform – auf Verfassungsstufe an. Das Ziel war eine bürgerfreundliche Vereinfachung der Volksrechte. Initianten sollten sich nämlich nicht mit for-

malen Fragen herumschlagen müssen, sondern die Wahl der Rechtsstufe oder die Ausformulierung von rechtsetzenden Bestimmungen dem Parlament überlassen und sich ohne Risiko ganz dem Inhalt ihres Begehrens widmen können. In der Verfassung wurde also festgeschrieben, das Gesetz werde garantieren, dass eine vom Volk angenommene allgemeine Volksinitiative auch tatsächlich umgesetzt werde und dass ein wegen mangelnder Umsetzung seiner allgemeinen Volksinitiative unzufriedenes Initiativkomitee das Bundesgericht anrufen könne.

In den Abstimmungserläuterungen erhoffte sich der Bundesrat vom neuen Institut, dass die Bundesverfassung weniger von Normen überwuchert werde, welche höchstens Gesetzesrang haben, und dass infolgedessen unnötige Volksabstimmungen vermieden werden könnten. Die Vorlage wurde sogar als massvolle Stärkung der Volksrechte gepriesen. Bundesrat und Parlament empfahlen seinerzeit die Reform der Volksrechte, weil sie den Stimmberechtigten mehr Möglichkeiten bringe, um auf die Gesetze Einfluss zu nehmen.

Das böse Erwachen kam bei der Umsetzung auf Gesetzesstufe. Seit der Botschaft des Bundesrates vom 31. Mai 2006 über die Umsetzung dieser Volksrechtsreform wissen wir, dass dies Illusionen waren. Weshalb?

1. Die Volksrechtsreform hebt ganze drei Gesetzesartikel auf und ändert über dreissig weitere. Keine Spur einer schlanken Gesetzgebung, sondern ein Papiertiger. Die Kommission musste sich davon überzeugen lassen, dass kein Verfahrensschritt gestrichen werden kann, weil alle durch die neuen Verfassungsbestimmungen diktiert sind. Volksrechte müssen aber einfach zu handhaben sein, sonst fördern sie den Gebrauch nicht, sondern verhindern ihn.

2. Verschiedene Verfahrensprobleme wurden bei der entsprechenden Verfassungsänderung 2002 schlichtweg übersehen. Es ist klar, dass sich die allgemeine Volksinitiative in einigen Kantonen bewährt hat, aber kein Kanton hat ein Zweikammerparlament wie die Eidgenossenschaft. Als einziger Staat der Welt haben wir zwei absolut gleichberechtigte Kammern. Diese zwei Kammern müssen sich, wie die Verfassung vorschreibt, auf die Umsetzung einer angenommenen allgemeinen Volksinitiative einigen. So können absolut ausweglose Situationen entstehen.

3. Die Bundesverfassung lässt neu auch Gegenentwürfe zu allgemeinen Volksinitiativen zu, sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesstufe. Fatalerweise gilt dies nur bei Zustimmung zu einer allgemeinen Volksinitiative, und wie meistens steckt der Teufel auch hier im Detail. Man merkt erst bei der Umsetzung, dass die auf den ersten Blick bestechende Idee eben auch ihre Tücken hat.

Im Weiteren: Ein Gegenentwurf potenziert zugleich die Möglichkeit von Differenzen zwischen den eidgenössischen Räten. Die Verfassung ermöglicht nämlich konsequenterweise neu neben der obligatorischen Verfassungsabstimmung von Volk und Ständen und dem fakultativen Gesetzesreferendum eine obligatorische Gesetzesabstimmung allein des Volkes bei Umsetzungserlassen mit Gegenentwurf auf Gesetzesstufe. All die verfassungsmässigen Verästelungsmöglichkeiten auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe – Gegenentwurf, Bundesgericht, Rückzug, Referendum – lösen zeitintensive Verfahren aus; bis zur Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative kann es ohne Verzögerungsmanöver zehn Jahre dauern. Das ist nicht volksrechtsfreundlich.

In unserem liberalen Rechtsstaat ist es nicht verboten, gescheitert zu werden. Darum verbietet es der Verfassungsgrundsatz von Treu und Glauben meines Erachtens sogar, zulasten des Volkes auf einem Weg in die Zukunft zu schreiten, der sich nun als ausweglose Sackgasse entpuppt hat. Alles andere ist Vortäuschung falscher Tatsachen und nicht zu verantworten.

Die SPK-NR beantragt Ihnen mit 13 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung, auf den Entwurf des Bundesgesetzes über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, d. h. Vorlage 1, und auf den Entwurf des Bundesbeschlusses über das vollständige Inkrafttreten der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002, Vorlage 2, nicht einzutreten.

Ergänzend ist hier festzuhalten, dass die SPK-NR am 15. September 2006 und die SPK-SR am 30. Oktober 2006 dem Vorgehen zugestimmt haben, mit einer Kommissionsinitiative die Aufhebung der verbleibenden Teile der Volksrechtsreform vom 9. Februar 2003 einzuleiten, dem Parlament wieder Antrag zu stellen, um letztlich dem Volk die notwendige Verfassungsänderung wohl oder übel und richtigerweise zum Entscheid vorzulegen.

Ich empfehle Ihnen deshalb namens der Kommissionsmehrheit, auf das Geschäft nicht einzutreten.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Ich darf Sie noch einmal darauf aufmerksam machen, dass wir die Vorlage aufteilen: Zuerst führen wir die Debatte über die Vorlagen 1 und 2, danach über die Vorlage 3. Es gibt nun verschiedene Wortmeldungen, die Eintreten beantragen. Ich bitte diejenigen, die es nicht klar definiert haben, mir zu sagen, zu welcher Eintretensdebatte sie sich melden: zur Eintretensdebatte zu den Vorlagen 1 und 2 oder nur zur Eintretensdebatte zur Vorlage 3.

Meyer Thérèse (C, FR), pour la commission: Comme rapporteurs, nous avons une mission un peu délicate aujourd'hui, car, à une courte majorité, la commission vous demande de n'entrer en matière ni sur le projet de loi fédérale sur l'introduction de l'initiative populaire générale, ni sur l'arrêté fédéral qui y est joint. Nous vous demandons de suivre la majorité de la commission en toute honnêteté et en toute responsabilité dans le mandat qui lui a été confié d'examiner ces objets et de vous donner une recommandation consécutivement à ses travaux sur le sujet.

Le sujet est délicat pour les raisons suivantes. Le 9 février 2003, le peuple suisse et la totalité des cantons, malgré une participation faible de 29 pour cent, acceptent avec une confortable majorité de 70 pour cent l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires. Les dispositions constitutionnelles pour lesquelles il n'y avait pas de normes d'exécution particulières entrent en vigueur le 1er août 2003.

Cette révision consacre notamment l'arrivée d'un nouveau type d'initiative populaire: l'initiative populaire générale. Cette loi vise donc à la concrétiser selon les principes suivants: elle permet à 100 000 citoyens et citoyennes de demander l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions législatives en plus des mêmes actions possibles au niveau constitutionnel, selon l'article 139a alinéa 1 de la Constitution. C'est l'Assemblée fédérale qui est chargée de dire à quel niveau, législatif ou constitutionnel, voire aux deux, leur demande sera satisfaite selon l'article 139a alinéa 3 de la Constitution.

Le diable étant dans le détail, je vais vous livrer ici un résumé de la législation d'exécution qui se révèle d'une complexité telle qu'elle a conduit la majorité de la commission à vous proposer finalement de ne pas entrer en matière.

Voyez plutôt! L'Assemblée fédérale pourra opposer un contre-projet à l'acte de mise en oeuvre de l'initiative populaire générale qu'elle aura elle-même préparé. Mais, contrairement à ce qui se passe dans le cas de l'initiative constitutionnelle, elle ne pourra le faire que si elle est d'accord avec l'initiative populaire générale. L'Assemblée fédérale devra édicter des dispositions qui empêcheront ladite initiative de rester lettre morte si les deux conseils ne peuvent pas s'entendre, selon l'article 156 alinéa 3 lettre e de la Constitution. Le comité auteur de l'initiative populaire générale pourra désormais s'adresser au Tribunal fédéral s'il estime que l'Assemblée fédérale n'a pas respecté le contenu ou les objectifs de son initiative.

Pour mémoire, l'initiative populaire générale pourrait être indiquée pour inscrire dans la loi les précisions qui reposent déjà sur une base constitutionnelle, pour modifier ou abroger après coup une disposition spécifique d'une loi, pour modifier des actes de mise en oeuvre de traités internationaux, pour inscrire dans une loi un principe susceptible d'être accepté par les chambres.

L'initiative pourrait permettre aussi de faire des propositions plus complexes devant être inscrites aussi bien dans la Constitution que dans la loi, mais après une longue procédure.

L'initiative populaire générale est donc à la fois une initiative constitutionnelle et une initiative législative. La procédure comprendra un grand nombre d'étapes que nous devrions régler et dont la complexité est encore accentuée par:

1. le bicamérisme, avec l'obligation d'accorder les décisions des deux conseils: il ne pourrait pas y avoir de non-décision;
2. la possibilité de présenter un double projet: on peut avoir un acte plus un contre-projet de même nature ou un contre-projet de nature législative et de nature constitutionnelle;
3. le fait que les majorités requises peuvent être doubles ou simples selon la nature constitutionnelle ou législative de l'acte, avec ou sans contre-projet, avec retrait ou non de l'initiative;
4. la possibilité de recourir au Tribunal fédéral, qui établit encore des étapes supplémentaires.

La commission a examiné le cheminement nécessaire très complexe de cet instrument, qui, selon le Conseil fédéral lui-même, prendrait dans le meilleur des cas plus de sept ans, voire même dix ans, entre le dépôt de l'acte et l'adoption par l'Assemblée fédérale; puis il faudrait encore compter avec un référendum possible ou un recours au Tribunal fédéral. La commission conclut que, bien malheureusement, ce nouveau droit est pratiquement impossible à mettre en pratique et serait plutôt de nature à donner de faux espoirs aux initiateurs potentiels.

La commission propose donc, par 13 voix contre 11 et 1 abstention, de ne pas entrer en matière sur ce projet et sur le projet 2 qui lui est lié.

La minorité de la commission partage le jugement de la majorité pour ce qui est de la complexité et des inconvénients du nouvel instrument. Elle pense cependant, comme le Conseil fédéral, que, suite au vote populaire, il convient d'abord d'expérimenter ce nouveau droit populaire avant de prendre la décision de l'abolir.

La commission propose aussi, par 21 voix sans opposition et 3 abstentions, en cas de non-entrée en matière, d'élaborer une modification constitutionnelle portant abrogation de l'initiative populaire générale, avec bien sûr toutes les explications qui s'imposent. La commission du Conseil des Etats devrait approuver préalablement la démarche.

Au nom de la majorité de la commission, par honnêteté et en toute responsabilité, nous vous demandons de ne pas entrer en matière sur les projets 1 et 2, puisque nous estimons que, malheureusement, ces dispositions ne seront pas applicables d'une manière simple et directe, comme le veut le droit, surtout dans la démocratie directe.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Die ganze Vorlage steht im Moment unter einem schlechten Stern. Sie war zugegebenermassen etwas kompliziert. Ich erinnere mich, dass beispielsweise die SVP-Fraktion damals in der Schlussabstimmung, als es um dieses Geschäft ging, meines Wissens mit zwei Ausnahmen dieser Vorlage tel quel zustimmte. Anlässlich der Sitzung des Zentralvorstandes der SVP, die dann die Parole zu dieser Abstimmungsvorlage zu fassen hatte, kippte die Partei und beschloss die Nein-Parole. Herr Mörgeli war zusammen mit mir in der «Arena» und vertrat damals dann eine ganz andere Haltung als jene, die er zwei Monate zuvor noch mit dem Drücken auf den grünen Knopf hier drin geäußert hatte – das zum Langzeitgedächtnis.

Ich bin nach wie vor der Ansicht, dass wir als Parlament, wenn ein Entscheid des Souveräns vorliegt, diesen zu beachten haben – der Souverän bestand hier aus allen Ständen und, meines Wissens, aus mehr als 80 Prozent der damals an der Abstimmung teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger. Es war prozentmässig jedoch keine hohe Stimmbeteiligung, das sei zugegeben; aber alle Stände und 80 Prozent all jener, die an der Abstimmung teilnahmen, sagten Ja zu dieser allgemeinen Volksinitiative.

Wir sind jetzt nach meinem Verständnis von Treu und Glauben vis-à-vis der direkten Demokratie gehalten, dass wir das

Ganze anständig und korrekt zu Ende führen. Ich gebe zu, damals musste etwa ein halbes Dutzend Artikel in der Bundesverfassung entweder geändert oder neu geschrieben werden, um die allgemeine Volksinitiative in der Verfassung zu stipulieren. Ich gebe auch zu, dass vermutlich nicht alle 246 Parlamentsmitglieder bei dieser komplizierten Vorlage in der Schlussabstimmung den kompletten Durchblick hatten. Aber das ist in vielen anderen Fällen, nicht nur bei staatspolitischen Vorlagen, auch der Fall, wenn man selber nicht in die Kommissionsarbeit involviert ist.

Trotzdem hat das Parlament nach meinem demokratischen Empfinden nun das zu vollziehen, was der Souverän vor vier Jahren beschlossen hat. Sowohl das Parlament wie auch die Bürgerinnen und Bürger hatten bei der Volksabstimmung Kenntnis davon, dass das Bundesgericht intervenieren kann, falls es von den Initianten angerufen wird, weil diese der Meinung sind, das Parlament habe ihrem Willen bei der Umsetzung nicht genügend Rechnung getragen. Das ist bei dieser Form der Initiative, die wir neu in unsere Volksrechte eingeführt haben, systembedingt.

Namens der Minderheit bitte ich Sie, ohne Wenn und Aber auf diese Vorlage einzutreten. Nach meinem Verständnis von Demokratie können wir hier nur Ja oder Ja sagen.

Müller Philipp (RL, AG): Eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder war konsterniert über die der Kommission vorgelegte Ausführungsgesetzgebung zur Umsetzung der Verfassungsartikel im Zusammenhang mit der allgemeinen Volksinitiative. Die Vorlage ist alles andere als kundenfreundlich; sie ist sehr kompliziert, kaum zu verstehen und leider auch anwendungsfeindlich. Bezeichnend ist sicher, dass auch die Bundeskanzlei – die Bundeskanzlei! – feststellen musste, dass die Umsetzung sehr schwierig ist. Folgende Sätze auf Seite 5270 in der Botschaft, die Vernehmlassung betreffend, sagen eigentlich fast alles: «Praktikabilität und Regelungs-dichte werden sowohl mit Blick auf die gesamte Vorlage als auch in den einzelnen Vernehmlassungskategorien im gleichen Pro-Contra-Verhältnis beurteilt Die grossmehrheitliche Zustimmung zu den beiden Vorlagen ist gepaart mit Dissens in der Begründung der Zustimmung, mit Resignation vor der Komplexität der Materie und mit Skepsis. Der Wunsch nach Vereinfachung ist klar spürbar. Verschiedene Vereinfachungsvorschläge wären allerdings nur realisierbar, wenn die Schweiz ein Ein- und nicht ein Zweikammerparlament hätte.» Die Vernehmlassung lässt also alles andere als Begeisterung über diese Gesetzesvorlage erkennen.

Es ist auch wichtig zu wissen, dass es eine Vorlage ist, die in Richtung Bundesverfassungsgerichtsbarkeit geht, können doch die Initianten das Bundesgericht anrufen, wenn sie mit der Vorlage des Parlamentes nicht einverstanden sind. Bis jetzt war die Verfassung klar; es gibt drei Behörden, die einander gleichgestellt sind: Es gibt die Bundesversammlung, das Bundesgericht und den Bundesrat. Die neue Verfassungsbestimmung, die ausgerechnet im Bereich der allgemeinen Volksinitiative, also im Urbereich der Bundesversammlung, nämlich der Rechtsetzung, einen Gang an das Bundesgericht vorsieht, ist ein klarer Stilbruch.

Bei der allgemeinen Volksinitiative handelt es sich um ein Unterfangen, dessen Umsetzung laut Botschaft fünf bis zehn Jahre in Anspruch nehmen soll. Schauen Sie sich bitte das Schema auf Seite 5269 der Botschaft an. Da fragt man sich wirklich, wie das die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verstehen sollen. Es ist ein unmögliches, nicht praktikables Instrument.

Die allgemeine Volksinitiative erlaubt es, nicht nur Änderungen der Bundesverfassung, sondern auch Gesetzesänderungen anzuregen. Welche Rechtsstufe angemessen ist, wird aber vom Parlament bestimmt. Das Parlament kann dem Umsetzungserlass zu einer allgemeinen Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Anders als bei der formulierten Volksinitiative ist ein solcher Gegenentwurf nur möglich, wenn sich das Parlament mit der allgemeinen Volksinitiative grundsätzlich einverstanden erklärt. Der Gesetzgeber ist beauftragt, Bestimmungen zu erlassen, die verhindern, dass eine vom Volk angenommene allgemeine

Volksinitiative infolge Uneinigkeit der Räte nicht umgesetzt werden kann. Erachtet das Initiativkomitee die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative als mangelhaft, so kann es neu das Bundesgericht anrufen. Sie sehen also, dass sich hier viele Varianten und Möglichkeiten anbieten, die kaum überblickbar sind und schon gar keine Transparenz bei der Anwendung dieses Volksrechtes schaffen. Wir müssen uns eingestehen, dass wir hier auf dem Holzweg sind und die Übung abbrechen sollten.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen denn auch, die Flucht nach vorne anzutreten und diesem Unding einen Riegel vorzuschieben. Wir bitten Sie daher, auf die Vorlage 1 nicht einzutreten.

Pfister Gerhard (C, ZG): Ich vertrete die Mehrheit der CVP-Fraktion, die Ihnen beantragt, auf die Vorlagen 1 und 2 nicht einzutreten, auf die Vorlage 3, Vote électronique, aber selbstverständlich einzutreten. Ich werde in meinem Eintretensvotum kurz etwas dazu sagen und dann nachher darauf verzichten, mich nochmals zu melden.

Sie ersehen aus der Fahne, dass ein Fraktionskollege die Minderheit anführt, und das zeigt unter anderem auf, dass der Entscheid heute vermutlich nicht den Linien der Parteien folgen muss, was die Sache vermutlich auch nur interessanter macht, gemäss den Worten von alt Nationalratspräsident Janiak.

Bei diesem Traktandum von einer Sternstunde des Parlamentarierlebens zu sprechen wäre etwas übertrieben. Der Mehrheitsentscheid, nicht auf die Vorlage zur Einführung der allgemeinen Volksinitiative einzutreten, wurde zwar bereits von der ständerätlichen Kommission bestätigt, aber auch dort gab es Stimmen, die sagten, man mache es sich damit etwas zu leicht. Aus meiner Sicht sind beide Entscheide schwierig, Eintreten und Nichteintreten. Warum? Beide Entscheide können dem Vorschub leisten, was man die allgemeine Politikverdrossenheit nennen könnte, die sich manchmal in Statements ausdrückt wie: «Die in Bern machen sowieso nur, was sie wollen.» Hier stimmt das leider.

Die allgemeine Volksinitiative ist eine Idee des Parlamentes. Das Volk sagte Ja, und es ist jetzt wieder die Idee des Parlamentes – mindestens der Kommissionsmehrheit, bis jetzt –, diese Idee wieder fallen zu lassen und, das ist klar, diese Kehrtwendung wieder dem Volk vorzulegen. Wenn wir also sagen, wir hätten uns getäuscht, das Ganze sei das Gegenteil dessen, was wir wollten, wird das Volk – und ein paar Medien haben das auch schon getan – durchaus Gründe haben, an der Kompetenz des Parlamentes in staatspolitischen Dingen zu zweifeln. Aber wenn wir es nicht tun, wenn wir eintreten, dann fördert das aus unserer Sicht die Politikverdrossenheit eben auch; das möchte ich betonen.

Was passiert, wenn wir eintreten? Die Kommission wird die Vorlage bearbeiten, das Instrument allgemeine Volksinitiative ausarbeiten, und das Parlament wird es verabschieden. Und dann? Dann werden Sie mit grosser Sicherheit niemanden finden, der dieses neue Instrument wirklich benützen will. Denn es ist höchst ungewiss, ob ein Initiant mit seinem Anliegen auch so durchkommt, wie er es wollte. Es wurde in der Kommission gesagt, die Umsetzung könne bis zu zehn Jahren dauern. Stellen Sie sich einmal vor, Sie hätten ein Anliegen und Sie wollten mit der allgemeinen Volksinitiative dieses Anliegen umsetzen. Eine Initiative auf die Beine zu stellen, Unterschriften zu sammeln, eine Kampagne dafür zu organisieren, das kostet heutzutage ziemlich schnell einmal recht viel Geld, etwa eine Million Franken. Würden Sie dieses Geld einsetzen, wenn Sie nicht sicher sind, ob Sie das Resultat überhaupt je sehen werden und ob das Resultat auch dem entspricht, was Sie wollten? Was ich damit meine, ist Folgendes: Das Instrument allgemeine Volksinitiative kann man ausarbeiten, man kann darauf eintreten, aber die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass dieses Instrument nicht ergriffen wird, weil es überhaupt nicht attraktiv ist. Wenn es schon die Politikverdrossenheit fördert, wenn das Parlament nach ein paar Jahren eine eigene Idee wieder korrigiert und zurücknimmt, dann fördert es eben auch die Politikverdrossenheit, wenn das Parlament so tut, als hätte es die Volks-

rechte erweitert, und stattdessen ein Instrument entwickelt, das in den Gräften vermodern wird, toter Buchstabe bleibt. Sie haben heute die Wahl zwischen dem zugegebenermassen etwas peinlichen Entscheid, vors Volk zu treten und zu sagen: Sorry, wir haben uns geirrt. Das ist peinlich, aber ehrlich. Der andere Entscheid wäre, das Instrument in der Verfassung drinzulassen und dem Volk zu sagen: Das wäre jetzt eine Sache, welche die Beteiligung des Volks am politischen Leben, an politischen Entscheiden verbessern würde – obwohl Sie zugeben müssten, dass das Instrument unattraktiv ist, so unattraktiv, dass es kaum ergriffen werden wird. Das halte ich eben auch für peinlich, weil nicht ganz ehrlich.

In diesem Sinn haben Sie heute die Wahl zwischen Pech und Schwefel, und beides riecht nicht besonders gut. Warum ist die Fraktion mehrheitlich der Auffassung, nicht einzutreten? Die Gründe sind schon genannt worden. Ich möchte nur drei wichtige noch einmal hervorheben:

1. Volk und Stände würden entscheiden, ohne dass sie wüssten, wie die Initiative umgesetzt würde, ob in der Verfassung oder im Gesetz; die passende Rechtsstufe müsste noch gefunden werden.

2. Manche Schwierigkeiten, die wir mit diesem Instrument haben, resultieren aus der Tatsache, dass in unserem System beide Kammern absolut gleichberechtigt sind. In den Kantonen hat so ein Instrument eben durchaus Sinn, denn dort gibt es nur eine Kammer. In extremis – es wurde schon gesagt – kann das Verfahren der Umsetzung zehn Jahre dauern, und diese Initiative wäre für die Initianten ein langer Blindflug mit höchster Ungewissheit bezüglich der Landung.

3. Das ist der wichtigste Grund: Mit dieser Initiative würde ein eigentlicher Stilbruch, in einer gewissen Weise auch ein Sündenfall begangen. Auf Seite 5291 der Botschaft können Sie lesen, das Bundesgericht könne oder müsse via Stimmrechtsbeschwerde in eidgenössischen Angelegenheiten neu in den Prozess der Verwirklichung des Initiativrechtes einbezogen werden. Auf Deutsch: Das ist ein erster entscheidender Schritt Richtung Bundesverfassungsgericht. Bis jetzt war die Verfassung klar: Bundesversammlung, Bundesgericht und Bundesrat sind einander gleichgestellte Behörden. Das Bundesgericht steht nicht über der Bundesversammlung und nicht über dem Bundesrat; es ist eher umgekehrt, die Bundesversammlung wählt das Bundesgericht und ist in diesem Sinne nach Artikel 148 der Bundesverfassung die oberste Bundesbehörde. Im Kernbereich Ihrer Kompetenz, der Kompetenz des Parlamentes, der Rechtsetzung, wäre neu ein Gang ans Bundesgericht möglich. Das bewirken Sie, wenn Sie hier eintreten. Das halte ich für einen derart massiven Paradigmenwechsel, dass es nicht angeht, dass wir ihn mit dieser Initiative bezüglich eines Volksrechtes so nebenbei einführen. Ein Schritt Richtung Bundesverfassungsgerichtsbarkeit müsste viel umfassender diskutiert und als eigenes Problem entschieden werden.

Noch eine kurze Ausführung zum unbestrittenen Pilotprojekt über das elektronische Abstimmen: Diese Neuerung ist in der CVP-Fraktion ebenfalls unbestritten, weil sie sinnvoll ist. Unsere direkte Demokratie muss den neuesten technischen Entwicklungen Rechnung tragen und sie nutzen, damit sie attraktiv bleibt. Es ist übertrieben, wenn man erwartet, dass man mit diesem Instrument die Stimmbeteiligung wieder erhöhen würde, aber es ist realistisch, wenn man erwartet, dass sie nicht sinken wird, wenn wir etwas technisch anpassen.

Zum Schluss bitte ich Sie namens der Mehrheit der CVP-Fraktion, auf die Vorlagen 1 und 2 nicht einzutreten und auf die Vorlage 3 einzutreten. Es wäre staatspolitisch nicht richtig, wenn wir hier ein Instrument schaffen würden, das höchst unattraktiv für allfällige Initianten wäre und das dem Parlament einen enorm grossen Spielraum in der Umsetzung geben würde. Das Parlament könnte Entscheide fällen, die nur noch entfernt an das erinnern, was die Initianten wollten. Das würde die Politikverdrossenheit mehr fördern, als wenn das Parlament jetzt den Mut hätte, zuzugeben, dass es sich geirrt hat. Wir haben seinerzeit versprochen,

die Volksrechte zu vereinfachen; was wir hier mit dem Eintreten tun würden, wäre, sie zu komplizieren. Wenn wir das entwickeln und verabschieden, werden Sie Mühe haben, jemanden zu finden, der dieses Instrument überhaupt nutzen will. Das ist aus meiner Sicht auch nicht unbedingt kohärent und transparent politisiert.

Sie haben die Wahl: Eintreten wäre weniger peinlich, weil die Fassade gewahrt wird, aber nicht so ehrlich; Nichteintreten wäre etwas peinlicher, aber dafür auch etwas ehrlicher. Die CVP-Fraktion hat sich mehrheitlich für die zweite Variante entschieden.

Schelbert Louis (G, LU): Die Botschaft 06.053 enthält diverse Anliegen, und ihre gemeinsame Klammer sind die politischen Rechte. Unsere Fraktion beantragt Ihnen, auf alle Vorlagen einzutreten. Ich spreche jetzt nur zu den Vorlagen 1 und 2.

Die allgemeine Volksinitiative hat eine gute Idee als Grundlage. Mit ihr können Anliegen eingebracht werden, die nur eine Gesetzes-, nicht aber eine Verfassungsänderung bedingen würden. Es wäre auch nicht nötig, eine genaue Formulierung vorzuschlagen; das würde die Bundesversammlung machen. Im günstigsten Fall käme es nicht einmal zu einer Volksabstimmung, in weniger günstigen Fällen – das muss man allerdings auch sagen – könnte das Verfahren lange dauern. Auch wäre der Einfluss des Parlamentes relativ gross, aber das müsste ja eigentlich gerade hier nicht besonders stören.

Bei der allgemeinen Volksinitiative setzte die Verwaltung einen schwierigen Verfassungsauftrag um, der durch eine Volksabstimmung erteilt worden war. Es stimmt, die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen dazu sind umfangreich, aber sie sind in sich schlüssig. Sie sind keine einfache, aber sie sind eine taugliche Grundlage für dieses neue Volksrecht, das übrigens früher unter der Bezeichnung Einheitsinitiative bekannt war.

Nun liegt eine Lösung vor, die ein Weg sein kann. Es ist bekannt, dass uns Grünen die Einrichtung einer echten Gesetzesinitiative lieber wäre. Trotzdem sind wir bereit, auf dem hier vorgeschlagenen Weg weiterzugehen, und wir fordern Sie auf mitzukommen. Zum einen ist es gut möglich, dass die Praxis die Zweifler eines Besseren belehrt und dass dieses Volksrecht doch genutzt wird. Es gibt ja auch Kantone, die es kennen und wo es funktioniert. Vor allem aber verlangt der Respekt vor dem Volkswillen, dass das Parlament dieses Instrument installiert. Die Mehrheit der SPK und auch einige Fraktionen wollen allerdings, wie ich jetzt gehört habe, davon nichts wissen.

Die Argumente, die vorgetragen werden, finde ich – das muss ich Ihnen sagen – nicht sehr stichhaltig. Es wird gesagt, das Parlament bestimme die Rechtsstufe. Das war ja zum Zeitpunkt, als die Vorlage zur Volksabstimmung gelangte, bereits bekannt. Es wird gesagt, es sei ein Gegenentwurf möglich, Doppelabstimmung, kompliziertes Verfahren. Auch das war zum Zeitpunkt der Volksabstimmung bekannt. Es wird gesagt, die zwei gleichberechtigten Räte müssten sich finden. Den Ständerat und den Nationalrat als gleichberechtigte Räte gab es schon damals; auch das war bekannt. Es wird bemängelt, es gebe die Möglichkeit, das Bundesgericht anzurufen. Das war auch Gegenstand der Vorlage. Mit anderen Worten: Die Hauptargumente, die hier vorgetragen werden, waren damals bekannt, und es wundert mich vor allem, dass jetzt diese Argumente von Kreisen vorgetragen werden, die damals diese Initiative unbedingt wollten, und dass ausgerechnet jene, die diese Initiative damals nicht gesucht haben und denen die Gesetzesinitiative viel lieber wäre, heute auf dem Standpunkt stehen: Wir verteidigen die Volksrechte, wir sind dafür, dass dieses Instrument jetzt installiert wird.

Die entscheidende Frage lautet ja im Grunde genommen: Ist es machbar, durchführbar, oder ist es nicht durchführbar? Auch wenn die Vorlage umfangreich ist, so hat die Verwaltung doch eine sehr gute Leistung vollbracht. Sie hat das Instrument so ausgestaltet, dass es nach unserer Überzeugung anwendbar ist.

Wie auch immer: Wir Grünen erachten es jedenfalls als Fehler, auf diese Vorlage nicht einzutreten, und wir bitten Sie, sich auch zu überlegen, welchen Weg dieses Volksrecht bereits gegangen ist. Es war ein jahrelanger Prozess, an dem eine Vielzahl von Instanzen, Behörden und Parteien beteiligt war, und schliesslich hat das Volk mit überaus klarer Mehrheit zugestimmt. Wir müssen uns auch vorstellen, welcher Weg noch vor uns liegt, wenn heute die Installierung dieses Volksrechtes im Parlament verhindert wird. Wir dürfen uns dann nicht wundern, wenn viele Menschen die Politik nicht verstehen. Unsere Fraktion will dieser Tendenz nicht mit einem Nichteintretensentscheid Vorschub leisten. Die Kommission ist gar nicht erst auf die Vorlage eingetreten und hat sich nicht im Detail mit ihr auseinandergesetzt.

Deshalb beantragen wir mit der Minderheit, auf das Geschäft einzutreten und die Vorlagen 1 und 2 zur Detailberatung an die Kommission zurückzuweisen. Zum Thema elektronische Abstimmung äussere ich mich später.

Müller Philipp (RL, AG): Kollege Schelbert, stellen Sie sich vor, jemand komme auf die absurde Idee – ich provoziere jetzt ein bisschen – und verwende das Instrument, wenn wir es denn nach x Beratungen in der Kommission auch noch durch das Parlament gebracht haben. Können Sie sich vorstellen, dass mit diesem Instrument, das dem Parlament ja die Möglichkeit gibt, den Willen der Initianten völlig zu verfälschen, dem Vorurteil «Die in Bern machen doch, was sie wollen» Vorschub geleistet wird?

Schelbert Louis (G, LU): Mich würde die Antwort auf diese Frage viel Kraft kosten, wenn nicht alle Argumente, die Sie im Grunde genommen anführen, nicht schon zum Zeitpunkt der Volksabstimmung bekannt gewesen wären. Meines Erachtens geht es um eine Güterabwägung: Ist uns der Volkswille mehr wert, oder ist uns die Bequemlichkeit des Parlamentes mehr wert? Ich denke: Ich entscheide mich im Streitfall für die Haltung, die sich aus der Volksabstimmung ergibt.

Weyeneth Hermann (V, BE): Es ist eine Frage der Bequemlichkeit. Man hätte es eigentlich wissen können. Herr Lustenberger hat da insbesondere in der Geschichte der SVP-Fraktion nachgeschaut. Herr Lustenberger, die Sache gab es schon in den Achtzigerjahren. Damals hat man auch vier Jahre herumgebastelt, nachdem das Parlament Folge gegeben hat, und ist auf Antrag unserer Kommission unter Herrn Loretan zum Schluss gekommen, dass die Umsetzung nicht realistisch sei. Es war dann im Zusammenhang mit der Reform der Volksrechte bei der Verfassungsrevision Gegenstand des geschnürten «Päcklis». Weil man die Unterschriftenzahl verdoppeln wollte, bot man dann als «Zuckerwatte» wiederum die allgemeine Volksinitiative an. Die Sache lief wieder aus dem Ruder.

Apropos taktisches Kalkül und «Päckli»: Diese bestanden darin, dass man die Einführung der allgemeinen Volksinitiative verkaufen wollte, und das war eben dieses «Päcklikonzept». Zu den theoretischen Grundsätzen hat man ja angefügt, diese allgemeine Volksinitiative würde dann dazu führen, dass keine unwürdigen Gegenstände in die Verfassung aufgenommen werden müssten. Boing! Aber es ist dann zu Recht auch nicht dazu gekommen, die Verfassungsästhetik liess es nicht zu.

Das Paket Reform der Volksrechte ist bekanntlich gescheitert, Herr Lustenberger. Auf diese Weise ist es zu der unglücklichen Situation gekommen. Nachdem das Parlament schon einmal klug gewesen war, liess es sich von einem «Päckli» schnürenden Bundesrat und von Verfassungsästheten in die Irre führen. Nun ist die Stunde der Wahrheit gekommen, und jetzt hören wir, man müsse noch weiterfahren, man müsse bei einem Volksentscheid, der aufgrund eines falschen Versprechens in der Botschaft an das Volk zustande gekommen ist, jetzt so tun, als ob man sich noch ernsthaft damit beschäftigen wolle, obschon jedermann klar ist, dass es zu nichts führt, ganz sicher zu keinem Mehr an Volksrechten, Herr Lustenberger!

Man sollte eben vorsichtig sein und nicht um der Reform willen Reformen beantragen. Unser politisches System ist zu stark austariert, als dass es jederzeit irgendwelchen wünschbaren oder aktuellen Gegenständen Rechnung tragen müsste. Wo eine Reform nötig ist, ist sie durchzuführen, aber man soll sie nicht eintauschen; man soll mit Volksrechten keinen Handel treiben.

Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen, auf diese Vorlage nicht einzutreten und dieses Trauerspiel zu beenden.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Herr Weyeneth und ich haben heute eine besondere Meisterschaft. Herr Weyeneth, ich gehe davon aus, dass Sie damals bei der überwiegenden Mehrheit der SVP-Fraktion waren, die in der Schlussabstimmung dieser Vorlage zugestimmt hat; das war im Jahr 2002. Wenn Sie damals doch schon gewusst haben, was das für Probleme gibt, wie Sie es jetzt darlegen, wieso haben Sie damals den grünen Knopf gedrückt?

Weyeneth Hermann (V, BE): Man kann dazulernen. Ich bin noch nicht im Stadium der totalen Senilität, die kein Dazulernen mehr beinhalten würde. (*Heiterkeit*) Und es ist mir so ergangen, wie es Ihnen offenbar noch heute ergeht, Herr Lustenberger: Ich habe Distanz zu juristischen Beurteilungen solcher Volksrechte gewonnen. (*Heiterkeit*)

Fehr Hans (V, ZH): Ich glaube, es ist jetzt höchste Zeit, die Sache auf den Punkt zu bringen. Die Antwort von Herrn Weyeneth hat den Punkt praktisch schon vorweggenommen. Ich hoffe, es haben es alle verstanden. Diese «allgemeine Volksinitiative» verdient nun eine schickliche Beerdigung. Ich bitte Sie, nicht einzutreten und diese Beerdigung zu vollziehen. Wir haben in der Verfassungskommission des Kantons Zürich – Andreas Gross weiss das – tagelang, während etwa zwei Jahren, über diese Sache gesprochen. Was im Einkammersystem kantonale möglicherweise noch funktionieren könnte – wir haben es auch dort abgelehnt –, funktioniert, Herr Schelbert, ganz sicher nicht im eidgenössischen Zweikammersystem. Es ist zu kompliziert.

Direkt demokratische Instrumente müssen drei Anforderungen erfüllen: das Gebot der Klarheit, das Gebot der Einfachheit und das Gebot der Einheitlichkeit. Die allgemeine Volksinitiative, dieses Unding, das weder Fisch noch Vogel ist, erfüllt keine von diesen drei Anforderungen. Wer Ja dazu sagt, der weiss nicht, was am Schluss herauskommt. Also ist das doch kein geeignetes direkt demokratisches Instrument. Wir haben bald Weihnachten. Machen Sie einen Akt der Nächstenliebe. Und das kann nur heissen: Bereiten Sie der allgemeinen Volksinitiative eine schickliche Beerdigung.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die EVP/EDU-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützen wird.

Gross Andreas (S, ZH): Ich muss zuerst in zwei Belangen auf die Geschichte zurückgreifen: Wir müssen uns bewusst sein, dass wir hier über den Restposten eines Paketes der Volksrechtsreform diskutieren, welches Anfang der Neunzigerjahre geschnürt wurde, um Bundesrat und Parlament gegenüber dem Volk zu stärken. Man wollte das Volk zurückbinden, weil man den Eindruck hatte, es gebe zu viele Volksinitiativen. Der Vertreter, der diese Position personifiziert hat, war Herr Bundesrat Koller. Jene, die damals sozusagen die Reform der Volksrechte geprägt haben, gehörten zu denjenigen, die noch nie selber Unterschriften, zum Beispiel für Volksinitiativen, gesammelt hatten. Deshalb ist die Sache von Anfang an sehr schiefgelaufen. Man wollte damals auch die Unterschriftenzahl auf 150 000 erhöhen, obwohl durch die Tatsache, dass heute 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger brieflich abstimmen, das Unterschriftensammeln in den letzten zehn Jahren eigentlich vier- bis fünfmal schwieriger geworden ist. Man sollte also, um wieder auf das Niveau von 1990 kommen, die Unterschriftenzahlen massiv senken. Die Erhöhung haben wir verhindert; aber wir

hatten nicht die Kraft, alles vorzuschlagen, was wirklich die direkte Demokratie verfeinern würde. Wir sind über dieses Paket gestolpert, weil zu viele nicht gemerkt haben, dass auch hier im Detail vieles im Argen liegt.

Und ein wenig muss ich Herrn Schelbert schon Recht geben: Sie, Herr Pfister – im zweiten Teil – und vor allem Herr Müller, monieren das mögliche Weiterziehen an das Bundesgericht, wenn die Initianten den Eindruck haben, die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative durch das Parlament habe ihrem Willen nicht Rechnung getragen. Doch das war damals schon bekannt, das hat Herr Schelbert soeben gesagt. Weshalb haben Sie nicht gesagt, dass selbst Sie das damals nicht so gesehen haben?

Es war zweitens damals auch richtig, das so vorzusehen, weil das Parlament diesen Fehler eben schon gemacht hatte. Es gibt Beispiele: Bei der Initiative der Münchener Gymnasiallehrer Ende der Sechzigerjahre hat das Parlament das völlige Gegenteil von dem umgesetzt, was die Initianten eigentlich wollten. Damals ging es um die Initiative in Form der allgemeinen Anregung. Deshalb musste man diese Sicherheit einbauen, um das Ganze nicht völlig unglaubwürdig zu machen.

Unglaublich ist es aber trotzdem geworden, weil man den gleichen Preis, 100 000 Unterschriften, für diese allgemeine Volksinitiative verlangt hat wie für die ausformulierte Verfassungsinitiative. Dieser Entscheid ist hier auch dank der Mehrheit der bürgerlichen Vertreter getroffen worden. Sie haben eben auch nicht gesehen, dass aus der Sicht der Initianten etwas völlig klar ist: Wenn man etwas verändern möchte, kann man nur dann eine Initiative starten, wenn man sich entweder total über etwas ärgert oder total auf etwas freut; aus dieser Situation heraus kann man Energien mobilisieren, um die geforderten Unterschriftenzahlen zu erreichen. Wenn man nun den gleichen Preis zahlt für etwas, von dem man genau weiss, was nachher zur Abstimmung kommt, wie für etwas, bei dem man das nicht weiss, dann wählt niemand das Unbestimmte anstatt des gleich teuren Bestimmten.

Sie – vor allem die Vertreter der FDP- und der SVP-Fraktion – müssen sich aber schon fragen lassen, weshalb Sie erst heute gemerkt haben, dass diese Grundvoraussetzung nicht stimmt, nachdem Sie damals Ja gesagt haben. Ich denke, etwas müssen wir schon daraus lernen. Herr Pfister hat Recht. Wir haben keine Möglichkeit, gut zu entscheiden. Entweder ist es ein bisschen peinlich und ehrlich oder ein bisschen unehrlicher und weniger peinlich. Aber Sie müssen auch zugeben, dass bei uns manchmal Folgendes passiert: Man stimmt nämlich zu schnell gegen etwas, bloss weil es einer vorgeschlagen hat, bei dem man schon oft gedacht hat, er liege falsch. Das passiert auf beiden Seiten. Das ist Ihnen damals im Rat passiert, und erst bei der Delegiertenversammlung haben Sie es korrigiert. Das gilt für die SVP. Das war zu spät. Wenn Sie es aber im Rat schon gemacht hätten, hätte es gar nicht zur Volksabstimmung kommen müssen, dann hätten wir uns heute diese leichte Peinlichkeit ersparen können.

Was können wir daraus lernen? Daraus lernen können wir, dass eine starke direkte Demokratie auch eines starken Parlamentes bedarf. Eine arbeitsfähige Bundesversammlung ist auch die Voraussetzung für eine gute direkte Demokratie. Es ist genauso falsch gedacht wie damals vom Bundesrat, der an eine Stärkung des Parlamentes zulasten des Volkes dachte. So geht es Ihnen manchmal, wenn Sie glauben, das Volk zu stärken, indem Sie das Parlament schwächen. Ich glaube, wir können nur eine starke direkte Demokratie haben, wenn wir das indirekte Element, das immer zum direkten gehört, auch stark machen. Nur dann verhindern wir in Zukunft diese leichte Peinlichkeit von heute.

Ich möchte noch etwas betonen. Wenn man zugehört hat, könnte man auch denken, man bereite bereits die nächste Schlacht vor. Es ist nicht nur das Zweikammersystem, welches diese allgemeine Volksinitiative so unmöglich macht. Die unklare Handhabung bzw. die Unklarheit, auf welcher Ebene eine allgemeine Volksinitiative realisiert werden soll, verdoppelt die Komplexität. Diese Kombination – zwei Vari-

anten bei den Kammern mit den zwei Varianten Verfassung oder Gesetz – macht dann in der Folge die Mechanik so kompliziert. Wir müssen auch zugeben, dass es eine Zeitung gegeben hat, die aufgrund dieser zu hohen Komplexität gesagt hat, es gehe nicht; das war die «NZZ». Darauf hat interessanterweise die FDP nicht gehört. Die SP hat gesagt, es gehe nicht, weil hier für ein unbestimmteres Instrument nicht 50 000 Unterschriften verlangt werden, sondern der gleiche «Preis» wie für das andere Instrument. Deshalb haben wir damals gesagt, es gehe nicht, und haben die Nein-Parole vertreten.

In der Kommission haben wir dann gesagt – wir sehen es wie Herr Schelbert –, wir seien der Meinung, jetzt dürften nicht wir, die damals dagegen waren, uns der Umsetzung des Geschäftes, das vom Volk angenommen worden ist, auf Gesetzesebene verweigern. Auf der anderen Seite, Herr Schelbert, unterscheiden wir uns jetzt wiederum von Ihnen. Es geht jetzt darum, wirklich zu entscheiden, ob man etwas, von dem man so wenig hält, umsetzen soll, wenn man durch die Umsetzung eventuell sogar verhindert, dass das Bessere geschieht. Denn das war das wichtigste Argument, mit dem die Gesetzesinitiative hier vor weniger als einem Jahr gebodigt wurde, das Argument, es gebe ja die allgemeine Volksinitiative. Das haben dieselben Leute noch vor acht Monaten hier gesagt. Das heisst, wenn wir jetzt dem Volk vorschlagen, diese Umsetzung zu realisieren, verstetigen wir eigentlich die Vorstellung, es brauche die Gesetzesinitiative nicht.

Deshalb kommen wir zum Schluss: Wir bleiben dabei, wir waren nie der Meinung, dass die allgemeine Volksinitiative etwas zur Verfeinerung und zur Stärkung der Volksrechte beiträgt. Wir sagen Nein, wir wollen diese Umsetzung nicht. Wir bitten das Volk, den Entscheid, den es gegen unseren Willen auf Veranlassung der Parlamentsmehrheit hin gefällt hat, zurückzunehmen. Wir waren damals schon der Meinung, es sei falsch gewesen. Wir kommen nach der Volksabstimmung – in der eventuell das Volk diesen Entscheid billigt, nämlich die Abschaffung dessen, was schlecht ist – wieder mit der Idee der Gesetzesinitiative, weil diese, wie Sie selber richtig gesagt haben, viel zielführender ist. Dann reicht das Argument, es gebe bei uns ein Zweikammersystem und in den Kantonen, wo es ja die Gesetzesinitiative gibt, ein Einkammersystem, nicht aus, weil das nur die Hälfte der Komplexität ausmacht, die heute zur Beerdigung der allgemeinen Volksinitiative führt.

Deshalb ist es so wichtig, diese Unterscheidung zu machen. Im Verfassungsrat des Kantons Zürich haben wir über das konstruktive Referendum diskutiert, und dort hat die SVP schon gesagt, es sei zu kompliziert. Ich glaube nicht, dass das zu kompliziert ist, weil sich sowohl beim konstruktiven Referendum wie bei der Gesetzesinitiative nur die zwei Kammern einigen müssen und wir nicht die zwei Ebenen der möglichen rechtlichen Umsetzung haben – Verfassung oder Gesetz –, welche die Sache kompliziert machen.

Deshalb schlage ich Ihnen im Namen der SP-Fraktion vor: Stehen wir dazu, dass wir, die Mehrheit des Parlamentes, klüger geworden sind, beantragen wir dem Volk, auf diesen Entscheid zurückzukommen. Haben wir aber auch den Mut, die Volksrechte wirklich zu verbessern, indem wir das, was auf kantonaler Ebene schon lange üblich ist, nämlich die Gesetzesinitiative, in der nächsten Legislatur hier auch wieder zur Diskussion stellen.

Müller Philipp (RL, AG): Herr Kollege Gross, ich habe Ihnen sehr genau zugehört, wie Sie die Nachteile des Instrumentes, welches wir heute beraten, en détail geschildert haben. (*Zwischenruf der Präsidentin: Und die Frage?*) Dann habe ich auf der Fahne gesehen, dass Sie der Minderheit angehören, dass Sie also auf die Vorlagen eintreten möchten. Warum kann man als Politiker nicht die Grösse haben, zu sagen – das ist die Frage –: «Jawohl, es war ein Fehler, es ist falsch – Übungsabbruch!»? Der Schaden wäre dann geringer.

Gross Andreas (S, ZH): Jetzt haben Sie mich ausnahmsweise wirklich total falsch verstanden. Ich habe dargelegt, weshalb die SP schon 2002 gegen die allgemeine Volksinitiative war. Ich war einer der ganz wenigen, die sich im Abstimmungskampf dagegen engagiert haben. Ich habe Ihnen gesagt, weshalb die SP-Delegation in der Kommission in der ersten Phase für die Umsetzung stimmte: Weil wir nicht als schlechte Verlierer dastehen wollten. Wir wollten nicht sagen: Wir waren immer dagegen, jetzt setzen wir das nicht um. Vielmehr haben wir gedacht: Wir respektieren den Volksentscheid. Nachdem wir aber gesehen haben, dass fast alle anderen, die damals dafür waren, jetzt auch dagegen sind, wollen wir nicht die sein, die jetzt den falschen Karren aus dem Dreck holen.

Deshalb habe ich Ihnen vorher vorsichtig darzulegen versucht, dass wir nicht für Eintreten sind, hingegen aber nächstes Jahr mit der Gesetzesinitiative kommen möchten, weil das zielführender ist und wirklich eine Verfeinerung im Interesse der direkten Demokratie bedeutet. Ausnahmsweise kommen wir also zum gleichen Schluss, obwohl uns nicht die gleichen Irrtümer unterlaufen sind wie Ihnen.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Die Volksrechtsreform erfüllt einen Verfassungsauftrag vom 9. Februar 2003. Mit der allgemeinen Volksinitiative wollte man Volk und Ständen ein neues Instrument zur Verfügung stellen, welches die Volksrechte attraktiver, bürgerfreundlicher und leichter handhabbar machen sollte und welches auch dazu beitragen sollte, die Verfassung von nicht verfassungswürdigen Fragen zu entlasten. Im Lichte dieser Erwartungen nehmen sich Botschaft und Gesetzesentwurf ernüchternd aus. Die Umsetzung des Verfassungsauftrages erwies sich alles andere als einfach. Ob die Ersetzung der Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung durch die neue allgemeine Volksinitiative eine attraktive Neuerung ist, wird die Zukunft weisen müssen.

Mit welchen Herausforderungen hatten wir bei der Umsetzung dieser komplizierten Verfassungsnorm zu kämpfen? 1. Volk und Parlament können einer allgemeinen Volksinitiative zustimmen, bevor diese die Klippen einer Umsetzung kennen. Erst hinterher müssen sich die beiden Räte auf einen Kompromiss einigen – ich betone: Sie müssen sich einigen.

2. Die Bundesverfassung verpflichtet den Gesetzgeber, zu verhindern, dass die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative im Parlament scheitert. Das geltende Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Räten gewährleistet dies nicht; es musste also ein neues Verfahren konzipiert werden, was ebenfalls nicht so einfach war.

3. Das Bundesgericht kann neu die Umsetzung auf die Beachtung von Inhalt und Zweck der allgemeinen Volksinitiative hin überprüfen. Eine höchststrichterliche Rüge würde zwangsläufig die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative verzögern. Externe Korrekturvorgaben können zwischen den Räten ausgehandelte Kompromisse auch in anderen Teilbereichen infrage stellen. Hier dürften die eidgenössischen Räte in der Beratung nicht übermässig eingeschränkt werden, sonst würde die Kompromissuche nur noch stärker erschwert.

4. Die allgemeine Volksinitiative erspart den Urhebern den Entscheid über die Rechtsstufe, aber der Entscheid muss vom Zweikammerparlament gefällt werden. Auch bei diesem Entscheid könnten Differenzen entstehen, die bereinigt werden müssen. Die Art des Referendums schliesslich hängt vom Ausgang der Bereinigung ab, desgleichen die Geltung oder das Entfallen des Ständemehrs. Die Möglichkeit des Rückzugs der allgemeinen Volksinitiative lässt darüber hinaus die Art des Referendums und das Erfordernis des Ständemehrs variieren.

All diese Verästelungen verlangen sachgerecht unterschiedliche Regelungen und erhöhen damit die Komplexität des Verfahrens. Zugegeben, wir haben für alle Eventualitäten vorgesorgt. Tröstlich kann deshalb sein, dass diese notwendigen Verästelungen wohl kaum alle auf einmal eintreten werden. Es ist deshalb durchaus denkbar, dass die allge-

meine Volksinitiative ein guter Weg sein kann für Einzelfälle, vor allem für konkrete und sachlich gut eingrenzbar Fragen und für Materien, die auf Gesetzesstufe zu regeln sind.

Vor allem aus diesem Grund, aber auch aus Respekt vor einem Volksentscheid, der notabene auf eine Initiative des Parlamentes zurückgeht, Herr Weyeneth, bitte ich Sie, zumindest eine ernsthafte Prüfung der Umsetzungsvorschläge des Bundesrates vorzunehmen und nicht schon vor dem Start zu kapitulieren.

Ich bitte Sie im Namen des Bundesrates und mit der Kommissionsminderheit, auf die Vorlage einzutreten. Begeisterung dafür erwarte ich nicht.

Amstutz Adrian (V, BE), für die Kommission: Wenn ich richtig zugehört habe, hat sich Herr Gross von der Minderheit verabschiedet und plädiert jetzt auch für Nichteintreten – dies im Gegensatz zum Bundesrat, der nach wie vor nach dem Motto «Augen zu und durch» in dieses Geschäft einsteigen will.

Die Minderheit argumentiert ja damit, dass sie sich scheut, dem Volk trotz offensichtlicher Undurchführbarkeit das Geschäft nochmals vorzulegen. Ich muss natürlich, Herr Lustenberger, schon die Frage stellen: Was ist denn daran so schlimm? Was ist schlimm daran, die Sache hier offen, ehrlich und transparent anzugehen? Rückgängig gemacht werden soll die allgemeine Volksinitiative, welche die bisherige eidgenössische Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung ablösen sollte.

Was ist die Erkenntnis daraus? Wird die Einführung der allgemeinen Volksinitiative rückgängig gemacht, so verliert das Volk keines seiner Rechte, Herr Lustenberger. Es behält immer, neben der weit häufiger benutzten Volksinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs, für gute, aber noch nicht ausformulierte Ideen die Möglichkeit der Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung. Die zweite Erkenntnis: Schlimm wäre es allenfalls, wenn die allgemeine Volksinitiative gegenüber der bisherigen allgemeinen Anregung einen erheblichen Ausbau der Volksrechte gebracht hätte, der dem Volk nun wieder entzogen würde. Aber auch das ist eindeutig und klar nicht der Fall.

Es ist keine Schande, einen Fehler offenzulegen; die Eidgenossenschaft ist nämlich eine direkte Demokratie und kein Überbölungsstaat.

Darum empfehle ich Ihnen namens der Kommissionsmehrheit Nichteintreten.

Meyer Thérèse (C, FR), pour la commission: Si j'ai bien entendu, la minorité est soutenue uniquement par le Conseil fédéral et par les Verts, tous les autres groupes s'étant exprimés finalement pour la non-entrée en matière.

Le débat d'entrée en matière vous a montré la complexité de l'affaire et si, à première vue, nous pouvons très bien comprendre les arguments de la minorité, le diable est dans le détail, comme je l'ai dit. En effet, la loi devrait respecter tellement de paramètres du point de vue démocratique, la complexité serait telle, que la législation en deviendrait inapplicable. Je pense qu'il est de notre devoir de le reconnaître et de le communiquer.

Toutefois, nous ne le ferons pas sans repasser devant le peuple en lui fournissant toutes les explications nécessaires. Nous ne voulons pas contourner sa volonté; nous avons essayé de la mettre en application; notre examen du dossier a démontré qu'il était d'une telle complexité que nous renonçons. Si vous décidez de ne pas entrer en matière, nous allons, avec ces explications, retourner devant le peuple et lui proposer de changer sa décision. Si le peuple confirme sa décision, alors le Parlement devra se remettre à l'ouvrage et essayer d'apporter une solution très difficile à trouver. Donc, aucun fait ne sera effectivement appliqué sans la volonté expresse du peuple.

Avec ces considérations, je vous demande donc de ne pas entrer en matière sur les projets 1 et 2.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Wir stimmen über den Antrag der Minderheit Lustenberger auf

Eintreten und Rückweisung an die Kommission ab. Diese Abstimmung gilt für die Vorlagen 1 und 2.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten 13 Stimmen

Dagegen 136 Stimmen

3. Bundesgesetz betreffend die Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte

3. Loi fédérale sur la révision de la législation sur les droits politiques

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Wir kommen nun zur Vorlage 3, zu der wir eine gesonderte Eintretensdebatte machen. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass Verschiedene bereits dazu Stellung genommen haben. Ich werde alle Geschäfte, welche die Bundeskanzlei betreffen, heute noch abschliessen. Die Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes kommt dann auf die Traktandenliste für die morgige Sitzung. Sie haben es also in der Hand, wann wir die heutige Sitzung schliessen.

Amstutz Adrian (V, BE), für die Kommission: Ich spreche zur Vorlage 3 und zum Bericht zum Vote électronique. Der Bundesrat zieht in seinem Bericht zum Vote électronique Bilanz über die Pilotversuche der Jahre 2001 bis 2005 in den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich. Er schlägt Ihnen für die weitere Einführung des Vote électronique in der Schweiz ein schrittweises und risikobewusstes Vorgehen vor. Die Pilotversuche haben ein wenig mehr Zeit in Anspruch genommen als ursprünglich gedacht. Diese Verzögerungen haben sich aber letztlich gelohnt, davon ist auch die Kommission überzeugt. Denn mit diesen Tests konnten auch Schwachstellen geortet und dann behoben werden. Dieses sorgfältige Vorgehen, bei dem das Risiko immer gut kalkuliert werden konnte, ist ganz wichtig und muss auch beibehalten werden. So kam es bei den diesbezüglichen Versuchen zu keinen namhaften Pannen, was für das Vertrauen der Stimmbürger in das Abstimmungsverfahren sehr wichtig ist. Die Pilotversuche haben gezeigt, dass der Vote électronique möglich ist und die Risiken im Griff behalten werden können. Die Kommission will aber klar, dass auch in Zukunft nicht überhastet, sondern schrittweise ausgebaut wird. Die erfolgreiche Durchführung dieser Tests schlägt sich direkt im Entwurf der Vorlage 3 nieder. Bei Artikel 8a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte beantragen wir Ihnen, den Vote électronique von der Pilotphase in eine weitere Phase zu überführen. Mit Artikel 5b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer sollen die Stimmregister kantonal zentralisiert werden. Diejenigen, die vom Vote électronique am meisten profitieren können, sind ja die Auslandschweizer. Es ist ihnen ein dringendes Anliegen, in Zukunft elektronisch abstimmen zu können. Dazu müssen aber die Stimmregister kantonsweit harmonisiert werden.

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die elektronische Stimmabgabe auch für die Nationalratswahlen eingeführt werden kann. Der Bundesrat – und auch die Kommission – kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass man diesen Schritt erst zu einem späteren Zeitpunkt tun soll, wenn mehr Erfahrungen mit den elektronischen Abstimmungsverfahren vorliegen. In Bezug auf Volksabstimmungen erscheint dieses Verfahren nämlich einfacher als in Bezug auf Wahlen.

Eine weitere Etappe soll auch hinsichtlich der elektronischen Unterzeichnung von Volksinitiativen und Referenden abgewartet werden.

Aber auch bei den Volksabstimmungen soll weiterhin ein sachttes Vorgehen gewählt werden. So sollen vorderhand nie mehr als 10 Prozent der Stimmberechtigten in den Vote électronique einbezogen werden, um so das Risiko zu minimieren und nicht wegen technischer Pannen allenfalls gar eine Abstimmung wiederholen zu müssen.

Ich bitte Sie, vom Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique Kenntnis zu nehmen, auf die Vorlage 3 einzu-

treten und dem schrittweisen Vorgehen bei der Einführung der elektronischen Stimmabgabe zuzustimmen.

Meyer Thérèse (C, FR), pour la commission: Je vous dirai d'abord un mot sur le rapport sur les projets pilotes en matière de vote électronique, puis sur le projet de révision de la législation sur les droits politiques (projet 3).

Le présent rapport dresse un bilan des projets pilotes menés avec les cantons de Genève, de Neuchâtel et de Zurich entre 2001 et 2005. Il propose par ailleurs l'introduction du vote électronique par étapes, sans perdre de vue les risques inhérents à cette forme de vote. Le vote permettra aux générations futures de participer aux processus démocratiques plus facilement, et donc de garantir la légitimité des décisions politiques par un large soutien populaire. Il permettra aussi de faciliter les opérations de vote, compte tenu de la mobilité croissante des électeurs et de l'augmentation permanente du nombre de Suisses de l'étranger qui ont la qualité d'électeurs: plus de 100 000 sont inscrits actuellement pour voter. Les personnes handicapées, d'autre part, pourront plus facilement voter elles-mêmes.

Le vote électronique comporte certains risques aussi et requiert la prise de mesures complexes sur les plans organisationnel, technique et juridique. Le Conseil fédéral reconnaît l'utilité manifeste du vote électronique et estime son introduction à l'échelle nationale à un coût de près de 38 millions de francs net si un seul système était choisi pour tout le pays. Il estime qu'il faudra créer au niveau fédéral les bases juridiques nécessaires pour pouvoir introduire le vote électronique dans les cantons de façon échelonnée et établir des procédures de contrôle dont la coordination incombera à la Confédération. La prévisibilité des risques occupera à cet égard une place prépondérante.

La commission a pris connaissance avec intérêt de ces considérations. Elle a estimé que le Conseil fédéral était un peu timoré. A la lumière d'une démonstration faite par la République et Canton de Genève lors de la session de Flims sur invitation de l'intergroupe parlementaire «Suisses de l'étranger», au cours de laquelle des indications très claires ont été données sur la sécurité qu'il est possible d'atteindre, plusieurs des membres de la commission demandent au Conseil fédéral d'encourager les cantons à aller de l'avant et vertaient d'un bon oeil l'introduction du vote électronique se faire pour les élections fédérales de 2011.

Dans ses considérations finales, le Conseil fédéral spécifie clairement que ce sont les Suisses de l'étranger qui en tirent un grand bénéfice. Cela est certainement vrai, car actuellement ils ne peuvent souvent pas exercer le droit de vote en raison des délais imposés par les envois du matériel de vote et aussi les retours du vote. La commission pense cependant qu'il ne faut pas perdre de vue non plus que la population «s'électronise» de plus en plus et que les jeunes générations verront un attrait certain dans la possibilité d'un vote électronique, d'où son encouragement à aller de l'avant dans ce dossier.

J'ajoute un mot sur la révision proposée de la législation sur les droits politiques. La commission vous demande donc d'entrer en matière sur cette révision. Par cette dernière, nous proposons plusieurs points, soit:

1. de préciser ce que l'on entend par «procuration» quand on parle de votes. La personne qui est dans l'incapacité d'écrire pourrait donner des instructions à un autre électeur pour remplir son bulletin de vote, lequel ne peut être déposé dans l'urne par un tiers que si le droit cantonal le permet;
2. de permettre de continuer les essais sur le vote électronique pour une période donnée, à la demande d'un ou de plusieurs cantons qui l'effectuent avec succès;
3. de protéger les informations officielles données dans la brochure du Conseil fédéral en refusant d'y faire figurer des liens électroniques au contenu illicite;
4. de prévoir l'établissement, par la Chancellerie fédérale, d'une brève notice explicative lorsque les députés sont élus selon le système proportionnel au Conseil national;
5. de ne pas donner au Conseil fédéral la compétence d'autoriser les cantons qui élisent leurs députés au Conseil

national selon le système majoritaire à restreindre les possibilités de vote lorsque l'élection est tacite – la majorité propose de biffer cette possibilité (ch. 1 art. 50);

6. d'adapter la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (ch. 2) dans la perspective du vote électronique des Suisses de l'étranger. En effet, le nouvel article 5b de ce projet de loi demande une harmonisation du registre électoral des Suisses de l'étranger, et c'est une condition sine qua non pour que ces derniers puissent voter par voie électronique. Près de 650 000 Suisses sont immatriculés dans les représentations suisses à l'étranger; plus de 100 000 sont inscrits sur le registre des électeurs d'une commune suisse, et l'intérêt augmente. Il est de notre devoir de leur permettre d'exercer leurs droits et devoirs politiques au mieux. Actuellement, il n'est pas rare que le matériel de vote arrive chez eux trop tard ou revienne en Suisse trop tard pour valider le vote.

La commission a exprimé clairement son désir d'aller de l'avant dans ce domaine et, je le répète, son objectif est d'encourager un peu le Conseil fédéral à mettre en place le vote électronique pour les Suisses de l'étranger – et pour les autres aussi – pour les élections fédérales de 2011. Ce sera un bel objectif.

La commission vous demande donc d'entrer en matière, de voter ce projet et de prendre acte du rapport.

Sommaruga Carlo (S, GE): Au nom du groupe socialiste et en mon nom, je ne peux que saisir l'occasion de saluer ce rapport, dès lors qu'il va dans le sens voulu, à savoir donner des moyens de participation civique accrus aux citoyennes et aux citoyens, notamment et singulièrement à ceux qui vivent à l'étranger. Je suis d'autant plus à l'aise pour le dire que je suis membre du Conseil des Suisses de l'étranger et Genevois. Je vois que ce projet a une utilité certaine, et cela a déjà été souligné par le rapporteur, pour faire participer un nombre accru de Suisses de l'étranger aux opérations électorales et aux opérations de vote.

Effectivement, cela a été dit, mais il convient de le répéter, il y a à l'étranger actuellement 100 000 Suisses qui sont inscrits et qui participent régulièrement aux opérations électorales. Ils y participent parce qu'ils reçoivent le matériel de vote par la poste, mais d'aucuns se trouvent dans des régions relativement reculées, où les services postaux sont parfois défaillants. Il convient de mettre à leur disposition un système qui est performant et qui leur permet finalement, même s'ils sont de l'autre côté du globe, de pouvoir participer et continuer à vivre en symbiose avec la politique de leur pays, c'est-à-dire avec les différentes opérations électorales et de vote qui ont lieu chaque année.

Il y a un autre aspect que je tiens à souligner aussi. Finalement, avec un peu de volonté et de dynamisme, comme en a fait preuve le canton de Genève ces dernières années, on peut disposer d'un moyen efficace et sûr qui permet à chacun de choisir la meilleure méthode de participation civique. Il convient de relever qu'à Genève, l'on peut aller voter en se déplaçant au bureau de vote, l'on peut utiliser le vote par correspondance ou encore le vote par Internet. Cela permet donc de s'adapter à la situation de chacun, c'est-à-dire à une situation qui peut varier selon le type d'activité professionnelle, la mobilité dans laquelle se trouve chaque citoyenne et chaque citoyen.

Dès lors, on peut souhaiter que la Confédération fasse en sorte, après avoir fixé les dispositions légales ou lorsque le projet aura été adopté, que les cantons s'activent pour mettre en place le système de vote électronique au niveau des opérations cantonales, voire municipales. Il s'agit ici, au niveau de la Confédération, de reprendre l'esprit qui a animé la chancellerie et les autorités genevoises pour qu'il y ait une participation importante par le biais du vote par Internet.

Certes, cela ne se fera pas sans douleur financière, mais je crois que cela vaut la peine d'être fait. Il conviendra aussi que la Confédération coordonne les choses pour que cela se fasse de la manière la moins onéreuse, puisque l'on a vu à la lecture du rapport que le coût de la mise en oeuvre et de l'exploitation du vote électronique peut aller de 65 à 400 mil-

lions de francs. Il est clair qu'avec 65 millions de francs, cela est possible et finalement tout à fait intéressant.

On ne peut donc qu'espérer que la Confédération, d'une manière dynamique, puisse aller dans ce sens. Les électeurs et électrices de l'étranger lui sauront gré qu'il y ait ce plus – c'est surtout vis-à-vis d'eux, plutôt que vis-à-vis des jeunes –, et ceci rapidement.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die CVP-Fraktion teilt mit, dass sie für Eintreten stimmen wird. Herr Pfister Gerhard hat sich dazu bereits in der Eintretensdebatte zu den Vorlagen 1 und 2 geäußert.

Müller Philipp (RL, AG): Man könnte diese Vorlage unter folgenden Titel stellen: Die Zeit lässt sich nicht aufhalten. Daher wird die FDP-Fraktion mit Überzeugung darauf eintreten. Dieser Rat überwies bereits 1999 ein Postulat Guisan, welches damals in eine ähnliche Richtung zielte. Dieser Vorstoss wurde vom Bundesrat damals abgelehnt. Es ist daher sehr schön, dass der Bundesrat mittlerweile erkannt hat, dass sich die Zukunft eben nicht aufhalten lässt. Die Zukunft ist elektronisch, wie uns das jeden Tag immer deutlicher bewusst wird. Es ist zu hoffen, dass sich die Erwartungen im Zusammenhang mit dieser Vorlage in Bezug auf eine höhere Stimmbeteiligung durch die elektronische Abstimmung erfüllen lassen. Allerdings hat auch die Einführung der brieflichen Stimmgabe ja nicht zu einer massiv höheren Stimmbeteiligung geführt. Die tiefe Stimmbeteiligung bei gewissen Vorlagen dürfte einfach darauf zurückzuführen sein, dass sich die Leute nicht informieren wollen und ohne bereits gefestigte Meinung dann nicht abstimmen. Natürlich können sie sich im Rahmen eines hochentwickelten Votelektronique-Systems eben einfacher informieren und daher auch teilnehmen und wissen, worüber sie überhaupt abstimmen. Warnen möchte ich vor den Kosten: Es ist klar, dass am Anfang Kosten entstehen werden, die sich erst nach einiger Zeit, wenn das System perfektioniert worden ist, amortisieren lassen. Davon sollten wir uns aber nicht abschrecken lassen. Ich habe mir in Flims ein Genfer Pilotprojekt vorstellen lassen, und ich war beeindruckt, wie man in Genf mit dieser Thematik umgeht. Das wird auch in anderen Kantonen möglich sein.

Wir müssen uns aber bewusst sein, dass die Risiken nicht politischer, sondern technischer Art sind. Die politische Kontrolle ist darauf angewiesen, dass die zuständigen Leute die Technik im Griff haben. Sie erinnern sich vielleicht noch an die anfänglichen Schwierigkeiten bei der Einführung des elektronischen Zahlungsverkehrs – Telebanking hiess das damals –, an die vielen Pannen und teils auch Hackerangriffe. Solche Dinge wären bei so wichtigen Angelegenheiten wie Wahlen und Abstimmungen natürlich verheerend.

Noch etwas zur Frage des Zugangs: Die Schweiz liegt gemäss allen Ratings in Sachen Internetzugang an der Spitze. Die PC-Dichte der Schweiz ist die weltweit höchste. Insofern gibt es doch gewisse Chancen, dass dieses Instrumentarium, über welches wir heute beschliessen, breiter gestützt wird, als es noch vor einigen Jahren der Fall gewesen wäre; entsprechend wird es auch breiter und intensiver genutzt werden. Natürlich muss die Sicherheit absolut gewährleistet sein. Wir dürfen uns nicht in irgendwelche Risiken stürzen. Ich bin aber aufgrund der mir gezeigten Pilotprojekte, die durchgeführt worden sind, zuversichtlich, dass insbesondere im Kanton Genf, wie ich gesagt habe, sich die Technikverantwortlichen bewusst sind, welche Verantwortung hier mit dieser Anwendung verbunden ist.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen daher geschlossen – darf ich sagen –, auf diese Vorlage einzutreten.

Schelbert Louis (G, LU): Der Bericht über die Pilotprojekte zur elektronischen Stimmgabe zeigt, dass die durchgeführten Projekte keine generelle und risikolose Umsetzung erlauben. Die generellen Beurteilungen in den Kantonen sind zwar positiv, aber die Berichte weisen auch auf Lücken hin. In Genf z. B. wird im Rahmen einer Weiterentwicklung an einer neuen Verschlüsselungsregelung gearbeitet. Die

elektronische Stimmabgabe birgt gewisse Risiken, auch für die Demokratie. Denn die Demokratie lebt ja vom Austausch untereinander, und die elektronische Stimmabgabe entspricht in der Tendenz dem Rückzug ins Private und verstärkt sie auch. Ihre Auswirkungen sind auch in diesem Bereich nicht klar. Offen sind im Weiteren die Auswirkungen auf die Stimmbeteiligung, es gibt technische Knacknüsse, auch haben viele Menschen keinen Zugang zu elektronischen Geräten. Klar dürfte hingegen sein: Wer das Vertrauen in die Kommunikation via Internet nicht hat, wird auf eine solche Nutzungsmöglichkeit verzichten wollen. Und klar ist auch, dass die Urnengänge mit einer dritten Variante der Stimmabgabe verteuert werden.

Trotzdem kann die Nutzung des technischen Fortschritts Sinn machen. Ich denke, insbesondere die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer werden froh sein, wenn diese Möglichkeit angeboten wird. Absolute Bedingung muss aber sein, dass die Sache sicher abgewickelt werden kann. Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die Versuche fortgesetzt werden sollen, mehr in die Breite, auch in neuen Kantonen. Nicht nachvollziehen können wir aus den genannten Gründen aber, dass künftig auf eine wissenschaftliche Begleitung verzichtet werden soll. Für eine Aufhebung von Artikel 8a Absatz 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ist es auch mit Blick auf die Sicherheit zu früh. Pannen können wir uns nicht leisten.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Mit einem ersten Bericht im Jahre 2002 hat Ihnen der Bundesrat beantragt, die Machbarkeit des Vote électronique zu prüfen. Sie haben dieses Vorhaben grossmehrheitlich unterstützt, und heute können wir Ihnen bestätigen: Der Einsatz der neuen Technologien für die Volksabstimmungen ist machbar und sicher.

Ich danke den Fraktionssprechern und -sprecherinnen, die auf die erfolgreichen Pilotversuche hingewiesen haben und sich für eine schrittweise und risikobewusste Einführung und Weiterentwicklung dieses zukunftsweisenden Vorhabens eingesetzt haben. Durch den Vote électronique werden die politischen Rechte der Stimmbevölkerung für die Zukunft nachhaltig unterstützt. Mit dem Vote électronique können die Voraussetzungen für den langfristigen Erhalt der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz in einer sich rasch modernisierenden Gesellschaft geschaffen werden.

Hätte sich die Eidgenossenschaft im 19. Jahrhundert nicht fit gemacht für die Urnenabstimmung, so wäre die halbdirekte Demokratie heute gar nicht mehr praktikabel. Landsgemeinden waren in kleinen Kantonen und bei sehr beschränktem Stimmrecht möglich. 1879 hatte die Eidgenossenschaft noch keine 640 000 Stimmberechtigten. Heute sind es beinahe achtmal mehr, nämlich 4 880 000.

Das zwanzigste Jahrhundert musste sich vom Urnengang weitgehend lösen und die briefliche Stimmabgabe ermöglichen, um den Trend zur Stimmbastinenz zu brechen. Die briefliche Stimmabgabe wurde 1994 vom Parlament einstimmig umfassend liberalisiert. Bis sie sich durchsetzte, vergingen zehn Jahre. 1998 stimmte knapp die Hälfte der Stimmberechtigten brieflich, 2005 waren es 82 Prozent.

Die Begleitforschungsergebnisse der Vox-Analysen lassen Ähnliches für den Vote électronique erwarten. Aber zu übertriebener Eile gibt es keinen Anlass und zum Abbruch der Übung noch weniger, denn ein Abbruch käme wesentlich teurer zu stehen. Ziel muss es sein, künftigen Generationen die direktdemokratische Teilnahme auch unter veränderten Lebensbedingungen zu ermöglichen, das heisst, sie auf eine Weise zu erhalten, die ihren künftigen Lebensgewohnheiten entspricht. Dieses Ziel muss erreicht werden, ohne dass eidgenössische Urnengänge gefährdet werden. Und das bedeutet: Sicherheit geht vor Tempo.

Auf diesem Weg möchte der Bundesrat weiterfahren, ebenso konsequent wie behutsam. Die erfolgreich angelaufenen Versuche zum Vote électronique sollen nach Bewilligung des Bundesrates weitergeführt werden. Neu soll der Bundesrat auch ermächtigt werden, Kantonen nach länger dauernden erfolgreichen Versuchsreihen zu gestatten, den

Vote électronique für eine gewisse Periode bei eidgenössischen Volksabstimmungen einzusetzen.

Die behutsame Weiterentwicklung des Vote électronique bringt verschiedene Vorteile. Der Bundesrat hat bereits in seinem Bericht von 2002 dargelegt, dass sich der Vote électronique schliesslich selber am Markt durchsetzen muss. Zu übertriebener Eile besteht also auch aus dieser Sicht kein Anlass. Jeder Kanton soll selber entscheiden können, ob und wann er dieses neue Mittel einführen und welchem System er den Vorzug geben will. Ein flächendeckender Durchbruch des Vote électronique ist also nicht über Nacht zu erwarten, wie dies auch bei der brieflichen Stimmabgabe der Fall war. Die zeitliche Erstreckung bringt aber den Vorteil, dass einführungswillige Kantone und Gemeinden die Übernahme des Vote électronique zeitlich auf die Einführung neuer Hard- und Software abstimmen und so die Einführungskosten entscheidend senken können. Ganz nebenbei mag so die Schweiz dabei auch mit verschiedenen Lösungen vertraut gemacht werden, was sich im künftigen Standortwettbewerb bei der Bereitstellung von Infrastruktur für demokratische Prozesse rund um den Erdball als ein Plus erweisen sollte.

Wichtig und prioritär ist aus der Sicht des Bundesrates die Einführung des Vote électronique für die Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen. Hier geht es in einem ersten Schritt darum, parallel zur Weiterführung der Versuche mit dem Vote électronique die kantonsweise Harmonisierung und Zentralisierung der Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer rasch voranzutreiben. Wenn dies der Fall ist, werden die Auslandschweizer den Vote électronique auch benutzen können. Ihre Zahl ist aber vergleichsweise gering. Für Auslandschweizer ist ein besonderes Stimmregister nötig; eine Gemeinde muss deshalb die kritische Masse erreichen, damit sich der Aufwand für sie lohnt. Aber diese kantonsweise Harmonisierung der Stimmregister für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wird dazu führen, dass auch für sie die elektronische Stimmabgabe umgesetzt werden können.

Die elektronische Stimmabgabe für Nationalratswahlen ist erst in einer weiteren Etappe anzugehen, ebenfalls das elektronische Unterzeichnen von eidgenössischen Volksbegehren, von Volksinitiativen und Referenden sowie von Wahlvorschlägen, was ein wesentlich komplexerer Vorgang sein wird.

Ich fasse zusammen: Damit sich der Vote électronique durchsetzen kann, müssen die Rahmenbedingungen stimmen. Die wichtigste davon ist Sicherheit. Manipulationen müssen ausgeschlossen werden können, damit das Stimmgeheimnis sichergestellt bleibt. Die bundesrätlichen Vorstellungen zum weiteren Vorgehen in Sachen Vote électronique räumen also der Risikokalkulation den obersten Platz ein.

Ich bitte Sie, vom Bericht des Bundesrates in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

Wenn Sie das hier mit Begeisterung tun, freut mich das, und das freut wahrscheinlich auch Herrn Guisan, der nämlich dieses Vorhaben mit einem Postulat vor einiger Zeit ange-regt hat.

Ich bitte Sie auch, auf die Vorlage 3 einzutreten.

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

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung; Ziff. 1 Art. 5 Abs. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction; ch. 1 art. 5 al. 6

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 8a*Antrag der Mehrheit**Abs. 1bis, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Schelbert, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Stöckli, Vermot)

Abs. 3

Unverändert

Ch. 1 art. 8a*Proposition de la majorité**Al. 1bis, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Schelbert, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Stöckli, Vermot)

Al. 3

Inchangé

Schelbert Louis (G, LU): Unsere Minderheit beantragt, Artikel 8a Absatz 3 gemäss geltendem Recht beizubehalten. Die bisher durchgeführte wissenschaftliche Begleitung war nützlich, sie hat auch geholfen, den Bericht zum elektronischen Abstimmen zu verfassen. Künftige wissenschaftliche Begleitungen könnten und müssten noch verstärkt mit Blick auf die Sicherheitsaspekte durchgeführt werden. Das elektronische Abstimmen steht und fällt mit der Frage der Sicherheit. Wir verstehen eine wissenschaftliche Begleitung auch als eine Art vertrauensbildende Massnahme; wir gehen davon aus, dass sie erhellend wäre und dass zusätzliche Erkenntnisse kommuniziert werden könnten.

Der Bundesrat hat entschieden, dass in der kommenden Legislatur, also bis 2011, nie mehr als 10 Prozent der Stimmberechtigten gleichzeitig via Mausclick oder Handy abstimmen dürfen. Der Bundesrat rechnet also auch damit, dass nicht alle Risiken ausgeschaltet sind. Weiter wäre es ja auch ein Ziel der neuen Art des Abstimmens, die Stimmbeteiligung zu erhöhen. Unklar ist heute noch, ob die elektronische Abstimmung generell zur Erhöhung der Stimmbeteiligung beitragen kann. Bei der brieflichen Stimmabgabe scheint es ja erwiesen. Es ist auch noch nicht wirklich klar, bei welchen Altersgruppen und bei welchem Geschlecht die Chancen aus welchen Gründen grösser sind. Um dies ermassen zu können, sind vermutlich grössere Versuchsarrangements erforderlich. Diese kommen erst in den nächsten Jahren zum Tragen. Der Vote électronique ist keinesfalls schon auf der sicheren Seite. Deshalb werden die Versuche ja auch weitergeführt. Der geltende Artikel 8a Absatz 4 ermächtigt den Bundesrat, die Einzelheiten zu regeln. Breite und Dauer der Begleitung liegen in seinem Ermessen. Wir beantragen Ihnen deshalb, weiterhin eine wissenschaftliche Begleitung vorzusehen.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die CVP-Fraktion und die FDP-Fraktion teilen mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützen.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Der Bundesrat bittet Sie, diesen Minderheitsantrag abzulehnen. Die starre Pflicht für solche Erhebungen durchkreuzt die Absicht des Bundesrates, den Vote électronique ohne weitere Bundesgelder am Markt entwickeln zu lassen. Er ist der Meinung, dass wir im Rahmen der bisherigen Pilotprojekte, dank der Erhebungen bei den Vox-Analysen, bereits gesamtschweizerisches Datenmaterial gewinnen konnten, welches die nötige Breite für aussagekräftige Ergebnisse aufwies. Deshalb erachtet es der Bundesrat nicht als nötig, weiterhin flächendeckend solche Erhebungen durchzuführen. In Einzelfällen mag dies sicher gerechtfertigt sein. Aber der Bundesrat möchte diese aufs Nötigste beschränken, um eine kostengünstige Variante durchzuführen.

Meyer Thérèse (C, FR), pour la commission: Ici, la majorité de la commission suit le Conseil fédéral parce qu'elle a voulu abroger l'obligation d'assurer dans tous les cas un suivi scientifique et un relevé quant au sexe, à l'âge et à la formation des électeurs concernés. Il n'est plus nécessaire de le faire systématiquement dans cette phase d'essais élargis. Par contre, s'il le juge nécessaire, le Conseil fédéral pourra toujours décider de relever des données puisque l'alinéa 4 lui donne la faculté de régler les modalités des essais de vote électronique.

Je vous invite à suivre la majorité.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 118 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 17 Stimmen

Ziff. 1 Art. 11 Abs. 2, Art. 34*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 1 art. 11 al. 2, art. 34*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Ziff. 1 Art. 47 Abs. 2***Antrag der Kommission*

.... bis zum 48. Tag (7. Montag) vor der Wahl um 12 Uhr eine einzige

Ch. 1 art. 47 al. 2*Proposition de la commission*

.... au quarante-huitième jour (septième lundi), à midi, qui précède

*Angenommen – Adopté***Ziff. 1 Art. 50***Antrag der Mehrheit*

Streichen

Antrag der Minderheit

(Pfister Gerhard, Beck, Burkhalter, Donzé, Fluri, Huber, Lustenberger, Meyer Thérèse, Müller Philipp)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 1 art. 50*Proposition de la majorité*

Biffer

Proposition de la minorité

(Pfister Gerhard, Beck, Burkhalter, Donzé, Fluri, Huber, Lustenberger, Meyer Thérèse, Müller Philipp)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Pfister Gerhard (C, ZG): Ich bitte Sie, hier der Fassung des Bundesrates die Treue zu halten. Es geht um die Angelegenheit einer kleinen Minderheit von Kantonen. Worum geht es?

Das Gesetz sieht auf Wunsch der betroffenen Kantone vor, dass es auch in denjenigen Kantonen, die nur ein Mitglied des Nationalrates stellen und dieses daher im Majorzverfahren wählen, nur einen Wahlgang gibt. Wer in diesem Wahlgang die meisten Stimmen erzielt, ist gewählt. Unter den sechs Kantonen kennen bisher zwei Kantone, Ob- und Nidwalden, ein Wahlverfahren. Der Kanton Uri will dieses Verfahren neu ebenfalls anwenden. Wenn man dabei bis zu einem bestimmten Tag vor der Wahl die Kandidatur nicht angemeldet hat, ist man nicht wählbar; entsprechende Stimmen wären ungültig.

Sie müssen sich vorstellen, dass in Majorzkantonen ohne Wahlverfahren grundsätzlich alle 4,9 Millionen Schweizer Stimmberechtigten wählbar sind. Die Schreiber des Kantons Obwalden machen jetzt jedoch geltend, dass

es ihnen ohne Zugriff auf ein Verzeichnis aller Stimmberechtigten gar nicht möglich ist zu beurteilen, ob eine handschriftlich aufgeführte Person überhaupt existiert. Das ist zweifellos zutreffend, wenn auch bis jetzt nicht match- oder wahlentscheidend, wie die Erfahrung zeigt. Zudem kann natürlich auch angeführt werden, dass eine Stimme nur dann gültig ist, wenn der Wählerwille eindeutig eruierbar ist. Das ist natürlich gerade bei Kandidaten problematisch, deren Namen jetzt nicht unbedingt den Originalitäts- oder Singularitätspreis gewinnen könnten. Ich verzichte auf Beispiele, um niemanden zu kränken. Aber gerade bei solchen Kandidaten kann das Anliegen der Majorz Kantone durchaus nachvollzogen werden. Diese kleine Einschränkung der Wahlfreiheit, gewünscht von den Kantonen, bringt eine Klärung des Wählerwillens.

Die Kommissionsmehrheit ist mit diesem Anliegen etwas ungnädig umgegangen. Ich habe den Minderheitsantrag vor allem deshalb gestellt, damit der Ständerat Gelegenheit hat, sich als Hüter des Föderalismus zu profilieren. Ich kann mir kaum vorstellen, dass der Ständerat hier einem Antrag gemäss der Mehrheit folgen würde. Deshalb scheint es mir aus Sicht unserer Kammer als sinnvoll, hier keine Differenz aufzubauen, auf die der Ständerat vermutlich nicht einschwenken würde. Etwas föderalistische Höflichkeit, einem Anliegen einer Minderheit von Kantonen stattzugeben, auch wenn man eine abweichende Meinung hat, schadet auch unserer Kammer ab und zu nicht.

Deshalb bitte ich Sie, der Minderheit zuzustimmen.

Müller Philipp (RL, AG): Die FDP-Fraktion bittet Sie ebenfalls, den Minderheitsantrag zu unterstützen. Diese Regelung ist auf Wunsch der Majorz Kantone angenommen worden. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte sieht auf Wunsch der betroffenen Kantone vor, dass es in denjenigen Kantonen, die nur ein Mitglied des Nationalrates stellen und dieses daher im Majorzverfahren wählen, nur einen Wahlgang gibt. Wer in diesem Wahlgang die meisten Stimmen erhält, ist gewählt. Wenn man dabei bis zu einem bestimmten Tag vor der Wahl, gemäss Artikel 47 Absatz 2 des vorliegenden Gesetzes, seine Kandidatur nicht angemeldet hat, ist man nicht wählbar. Entsprechende Stimmen werden für ungültig erklärt.

In Majorz Kantonen ohne Wahlanmeldeverfahren sind grundsätzlich alle 4,9 Millionen Stimmberechtigten der Schweiz wählbar. Bei Wahlen mit unzähligen möglichen Kandidaten finden die Gemeindeschreiber unter Umständen irgendwelche Namen auf den Stimmzetteln, ohne zu wissen, ob diese Personen existieren und in der Schweiz stimmberechtigt sind.

Weiter ist es im Falle einer Streichung von Artikel 50 möglich, wie das Herr Schelbert verlangt, dass auch bei klar erkennlichen handgeschriebenen Namen mehrere Personen mit dem gleichen Name existieren, womit der erwähnte Name als ungültig zu bezeichnen ist. Es geht also darum, dass Namen auf vorgedruckten Wahlzetteln auch tatsächlich existierenden Personen zuzuteilen sind und diese dann auch gewählt werden können.

In Proporz Kantonen ist es zudem eine Selbstverständlichkeit, dass Stimmen für Personen, die nicht auf einer der Wahllisten stehen, ungültig sind.

Ich bitte Sie daher im Namen der FDP-Fraktion, den Minderheitsantrag zu Artikel 50 zu unterstützen.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Frau Bundeskanzlerin Huber-Hotz verzichtet auf das Wort, weil Herr Pfister die Haltung des Bundesrates so tadellos vertreten habe.

Amstutz Adrian (V, BE), für die Kommission: Ich bitte Sie namens der Kommissionsmehrheit, den Artikel zu streichen. Wir schaffen damit eine Differenz, und der Ständerat kann nochmals eine Güterabwägung vornehmen. Ich glaube, das macht in diesem speziellen Fall Sinn.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 63 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 61 Stimmen

Ziff. 1 Art. 80 Abs. 2; Ziff. 2; Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 1 art. 80 al. 2; ch. 2; ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 06.053/3744)

Für Annahme des Entwurfes 97 Stimmen

Dagegen 37 Stimmen

06.056

Pilotprojekte zum Vote électronique. Bericht

Projets pilotes en matière de vote électronique. Rapport

Erstrat – Premier Conseil

Bericht des Bundesrates 31.05.06 (BBI 2006 5459)

Rapport du Conseil fédéral 31.05.06 (FF 2006 5205)

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Erstrat – Premier Conseil)

Antrag der Kommission

Vom Bericht Kenntnis nehmen

Proposition de la commission

Prendre acte du rapport

Angenommen – Adopté

05.3815

Motion Stähelin Philipp. Entrümpelung des Bundesrechtes Motion Stähelin Philipp. Coup de balai dans le droit fédéral

Einreichungsdatum 14.12.05

Date de dépôt 14.12.05

Ständerat/Conseil des Etats 23.03.06

Bericht SPK-NR 20.10.06

Rapport CIP-CN 20.10.06

Nationalrat/Conseil national 19.12.06

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die Kommission beantragt einstimmig die Annahme der Motion.

Angenommen – Adopté

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Wir sind am Schluss der heutigen Sitzung angelangt. Ich möchte