

que doit avoir l'assemblée générale des actionnaires d'une entreprise.

En ce qui concerne l'aspect philosophique de la question, à savoir l'inégalité des salaires qui est injustifiable, dès le moment où la Suisse mènerait un combat dans cette direction, il faut bien reconnaître que ce combat, philosophiquement tout à fait justifiable, serait quelque peu solitaire, puisque nous serions le seul pays au monde à avoir une limite supérieure de salaire. Il est évident que cela nous poserait un problème de crédibilité de notre politique économique, et, en termes concurrentiels, nous serions nettement désavantagés dans un monde qui est largement mondialisé.

Dès le moment où l'on veut fixer un salaire maximum, évidemment que la question de cette limite se pose. On nous propose ici un plafond qui serait de 35 000 francs. On voit d'ores et déjà les débats qu'il peut y avoir autour de ce plafond: 35 000 francs peut être excessivement élevé pour une partie de la population, alors que cela peut être très modeste dans un monde où, malheureusement peut-être, on parle de salaires beaucoup plus élevés.

En ce qui concerne la troisième partie de cette initiative, à savoir l'idée que tout ce qui est supérieur à cette limite est versé à l'impôt fédéral sur la fortune, on peut tout à fait comprendre philosophiquement cette proposition. Mais, si nous sommes pragmatiques, il est évident – en tout cas officiellement – qu'on ne verrait plus dans ce pays de salaires supérieurs à 35 000 francs. Donc, on ne remplirait pas de ce fait les caisses fédérales et on peut penser qu'il y aurait à ce moment-là des parts de salaires qui seraient versées sous la table, malheureusement. Donc, on pousse ici les gens à la tricherie, ce qui, bien entendu, serait tout à fait regrettable. C'est en fonction de l'argumentation relative à ces trois éléments que la commission, par 15 voix contre 9, vous propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Zisayadis.

Rechsteiner Paul (S, SG): Die Gewerkschaften sind jetzt seitens der Berichterstatterin und des Berichtstatters öfters in dieser Debatte zitiert worden. Ich bin deshalb gezwungen festzuhalten, wie es sich in Tat und Wahrheit verhält. Die Gewerkschaften ziehen die Gesamtarbeitsverträge zur Regelung der Löhne natürlich vor. Gesamtarbeitsverträge weisen höhere Löhne und auch höhere Mindestlöhne auf, als es ein gesetzlicher Mindestlohn wäre. Aber bezüglich all der Branchen – und es sind leider viele Branchen –, in denen ein Mindestlohn dringend notwendig wäre, in denen kein Gesamtarbeitsvertrag besteht, stehen wir für Mindestlöhne in Form eines gesetzlichen Mindestlohnes ein, wie er jetzt auch über die flankierenden Massnahmen erlassen werden kann.

In diesem Sinne werden wir auch als Signal für die parlamentarische Initiative Zisayadis stimmen.

Abstimmung – Vote

Für Folgegeben 56 Stimmen

Dagegen 117 Stimmen

05.426

Parlamentarische Initiative Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Mehr Demokratie in der Aussenpolitik. Ausweitung des Staatsvertragsreferendums Initiative parlementaire groupe de l'Union démocratique du Centre. Politique extérieure. Vers plus de démocratie grâce à une extension du référendum en matière de traités internationaux

Vorprüfung – Examen préalable

Einreichungsdatum 17.06.05

Date de dépôt 17.06.05

Bericht SPK-NR 27.01.06

Rapport CIP-CN 27.01.06

Nationalrat/Conseil national 06.03.07 (Vorprüfung – Examen préalable)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Schibli, Amstutz, Joder, Mathys, Perrin)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Schibli, Amstutz, Joder, Mathys, Perrin)

Donner suite à l'initiative

Baader Caspar (V, BL): Mit dieser parlamentarischen Initiative verlangen wir mehr Demokratie in der Aussenpolitik, im Klartext: eine Ausweitung des Staatsvertragsreferendums, d. h. des obligatorischen Referendums.

Die Bundesverfassung schreibt heute in Artikel 140 Absatz 1 Litera b vor, dass nur «der Beitritt zu Organisationen für die kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften» – also das heisst der Beitritt zur EU oder zur Nato – obligatorisch dem Volk und den Ständen vorgelegt werden muss. In allen anderen Fällen gilt nach Artikel 141 Absatz 1 Litera d der Bundesverfassung nur das fakultative Referendum. Das heisst, mit 50 000 Unterschriften kann eine Volksabstimmung verlangt werden, und – was ganz wichtig ist – es braucht kein Ständemehr dazu. Die Kantone haben also in all diesen Fällen nichts zu sagen.

Heute werden von der Regierung mit Ratifikation durch das Parlament immer mehr Staatsverträge abgeschlossen, welche uns zwingen, bestehendes, ja sogar künftiges fremdes Recht zu übernehmen. Zum Teil unterwerfen wir uns mit solchen Verträgen sogar internationalen Gerichtsentscheiden und anerkennen damit, zumindest indirekt, fremdes Richterrecht. Typisches Beispiel ist das Schengener Abkommen. Mit diesem Abkommen müssen wir nicht nur heutiges Recht, sondern auch den sogenannten Schengener Acquis übernehmen, der uns verpflichtet, künftige Rechtsentwicklungen zu akzeptieren. Besonders störend ist, dass mit diesem Schengener Abkommen in die Autonomie der Kantone eingegriffen wird; ich erinnere Sie an die Polizeihochheit der Kantone, an die Nachteile, welche ausländische Polizisten über die Grenze hinweg auf das Gebiet der Kantone machen können, an den Datenaustausch usw. Es wird also in die Autonomie der Kantone eingegriffen, ohne dass sich die Kantone im Rahmen eines obligatorischen Referendums mit erforderlichem Ständemehr zu diesem Abkommen hätten äussern können.

Am Schluss haben die Kantone auch noch die Entscheide des Europäischen Gerichtshofes umzusetzen, der beispielsweise bei Auslegungsfragen unter europäischen Ländern einen Entscheid fällt, der auch auf die Schweiz Auswirkungen hat. Sie müssen beispielsweise die Umsetzung im Rahmen der internationalen Nachteile auf ihrem Gebiet dulden. Zudem ist eine starke Tendenz spürbar, bei internationalen Verträgen möglichst viele Bestimmungen und Konventionen als zwingendes Völkerrecht zu erklären.

Damit verlieren Volk und Stände Stück für Stück an Selbstbestimmungsrecht, ohne dass sie im Rahmen des obligatorischen Referendums etwas dazu sagen können. Als jüngstes Beispiel will uns ja die EU, kaum hat das Schweizervolk das Osthilfegesetz angenommen und der EU eine Milliarde Franken zugesichert, gestützt auf das seinerzeitige Freihandelsabkommen aus dem Jahre 1972 ihr Steuerregime aufzwingen und unser föderalistisches Steuersystem aushebeln; dies auf Aufforderung und mit Unterstützung der Linken in diesem Parlament. Auch hier wird wieder Recht uminterpretiert, ohne dass Volk und Stände etwas dazu sagen können. So darf es nicht weitergehen. Unsere parlamentarische Initiative ist heute wichtiger denn je. Es genügt nicht, einfach formalistisch auf das Gleichgewicht zwischen innerstaatlicher und überstaatlicher Rechtsetzung, auf völkerrechtliche Verträge mit landesrechtlichen Bestimmungen zu verweisen, wie die Kommission das macht. Es geht hier vielmehr darum, dass für alle Verträge, die direkt oder indirekt Auswirkungen auf die Souveränität und die Unabhängigkeit der Kantone und unseres Landes haben, ein obligatorisches Referendum, das heisst die zwingende Mitsprache des Volkes, eingeführt wird. Es geht also darum, ein Zeichen für mehr Demokratie bei internationalen Verträgen zu setzen. Ich bitte Sie deshalb auch im Interesse des Minderheitenschutzes, dieser Initiative Folge zu geben.

Schibli Ernst (V, ZH): Die Souveränität, die Unabhängigkeit und die Volksrechte sind ganz zentrale Eigenheiten unseres Landes bzw. Mitbestimmungsrechte unserer Bevölkerung. Auch bei einem verstärkten internationalen Engagement müssen diese Werte ohne Wenn und Aber unantastbar sein und auch bleiben. Darum entspricht es einer natürlichen Logik, dass völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder aber wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, obligatorisch Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden.

Das obligatorische Referendum gewährleistet die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der stimmberechtigten Schweizerinnen und Schweizer. Die SVP stört mit ihrer Forderung das Gleichgewicht zwischen innerstaatlicher und überstaatlicher Rechtsetzung nicht, sondern sie setzt sich für die Beibehaltung der weltweit einzigartigen Demokratie in unserem Land ein. Wenn die Diskussion erst beginnen darf, wenn die innerstaatliche Gesetzgebung in den allermeisten Fällen bereits angepasst ist, dann ist der Handlungsspielraum recht klein. Es ist ganz sicher nicht Sinn und Zweck solcher Vereinbarungen, dass das Volk nicht darüber abstimmen kann und nichts dazu zu sagen hat. Das ist ganz bestimmt zum Nachteil der Souveränität, der Unabhängigkeit unseres Landes und dient ebenfalls der Aushebelung der Volksrechte.

Ich bitte Sie deshalb, unsere Minderheit zu unterstützen.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Heute sind völkerrechtliche Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, fakultativ referendumspflichtig; ich verweise auf Artikel 141 Absatz 1 Litera d unserer Verfassung. Doch die Wichtigkeit eines bilateralen Vertrages ist nicht nur danach zu beurteilen, ob er einzelne rechtsetzende Bestimmungen enthält oder nicht. Die SVP-Fraktion fordert deshalb, dass Volk und Stände über alle wichtigen völkerrechtlichen Verträge, Abkommen, Konventionen und Programme obligatorisch abstimmen müssen, da diese nach ih-

rer Auffassung praktisch immer die Souveränität und die Unabhängigkeit des Landes tangieren beziehungsweise einschränken sowie die Rechte des Volkes schmälern.

Die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission sieht im Bereich der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten in der Aussenpolitik keinen Handlungsbedarf, war das Thema doch schon Gegenstand neuerer Reformen. Erst am 9. Februar 2003 nämlich haben Volk und Stände einer Ausweitung des Staatsvertragsreferendums zugestimmt. Gemäss der seither geltenden Bestimmung im zitierten Artikel 141 der Verfassung werden alle Verträge, welche wichtige rechtsetzende Normen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, dem fakultativen Referendum unterstellt. Diese Bestimmung ist direkt anwendbar. Mit dieser Bestimmung und dieser Reform wurde in Bezug auf die direkte Demokratie eine Parallelität zwischen inner- und überstaatlicher Rechtsetzung geschaffen. Was nach Artikel 164 der Verfassung wichtig ist und im referendumsfähigen Gesetz geregelt werden muss, ist im Falle eines internationalen Vertrages auch nach Artikel 141 der Verfassung wichtig und deshalb dem fakultativen Referendum unterstellt. In beiden Fällen braucht es bloss das Volksmehr.

Würden nun gemäss Vorschlag der Initianten die in Artikel 141 aufgeführten Staatsverträge neu dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstellt, so würde dieses Gleichgewicht zwischen inner- und überstaatlicher Rechtsetzung gestört. Das internationale würde gegenüber dem nationalen Recht unverhältnismässig überbewertet, indem für das Gleiche, nämlich für wichtige rechtsetzende Bestimmungen, eine höhere demokratische Legitimation, nämlich das obligatorische Referendum und das doppelte Mehr, verlangt würde. Zu erwähnen ist zudem die Anzahl der heute unter das fakultative Referendum fallenden Staatsverträge. Würden diese Verträge gemäss Vorschlag der Initianten dem obligatorischen Referendum unterstellt, müssten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger pro Jahr über etwa zehn solche Verträge abstimmen, die zudem zu einem grossen Teil völlig unbestritten sind.

Die Minderheit macht geltend, im Rahmen völkerrechtlicher Verträge würden immer mehr wichtige Bestimmungen erlassen, welche zum Teil die Souveränität und die Unabhängigkeit des Landes tangieren. Deshalb sei hier, wir haben es vorhin gehört, eine obligatorische Mitwirkung von Volk und Ständen angezeigt; deshalb solle die politische Diskussion rechtzeitig einsetzen können und nicht erst dann, wenn es darum gehe, die innerstaatliche Gesetzgebung dem Staatsvertrag anzupassen.

Das vom Fraktionssprecher vorhin angeführte Beispiel der Forderungen der EU betreffend unsere Binnensteuergesetzgebung verfängt hier allerdings gerade nicht. Würde der Bundesrat nämlich je eine entsprechende Vereinbarung mit der EU treffen wollen, müsste er vorher das innerstaatliche Recht und die Zuständigkeit ändern. Mit anderen Worten: Er hätte zuerst die innerstaatliche Verfassungsrevision zu bestehen, daraufhin die Revision des Steuerharmonisierungsgesetzes, und erst dann würde eine internationale Vereinbarung möglich, die dann wiederum dem Staatsvertragsreferendum unterstünde.

Mit 11 zu 5 Stimmen beantragt Ihnen Ihre SPK deshalb, dieser Initiative keine Folge zu geben. Ich bitte Sie, diesem Antrag zu folgen.

Baader Caspar (V, BL): Herr Fluri, die Geschichte mit den Steuern ist so, dass ein bestehender Staatsvertrag uminterpretiert wird, nämlich das Freihandelsabkommen von 1972. Darin liegt eine gewisse Crux.

Zur Frage: Finden Sie es richtig, Herr Fluri, dass immer mehr solcher internationalen Verträge Auswirkungen auf die Kantone haben? Ich erinnere an die Beispiele, die ich im Zusammenhang mit dem Schengen-Abkommen erwähnt habe – und dies, ohne dass ein Ständemehr erforderlich wäre. Gerade in der Steuerfrage besteht doch die Gefahr, dass die kleinen Kantone, die steuerlich günstiger sind, sich dann nicht per Ständemehr äussern können. Finden Sie es richtig, dass die Kantone hier quasi kein Mitspracherecht haben?

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Es gibt zwei Antworten: Ich muss mich zum einen doch wieder auf die Steuerfrage beziehen, die Sie gestellt haben. Das Freihandelsabkommen aus dem Jahre 1972 müsste meiner Auffassung nach zuerst revidiert werden, weil darin gar keine Bestimmungen über die Steuerfrage enthalten sind. Wenn die EU behauptet, dieses Abkommen werde durch die Schweiz verletzt, liegt sie insofern falsch, als das dort gar kein Thema ist; die Steuerfrage müsste zuerst darin aufgenommen werden. Diese Revision des Freihandelsabkommens würde wiederum dem Staatsvertragsreferendum unterliegen.

Zur Frage, ob die Kantone durch diese internationalen Vereinbarungen insofern «abgehalftert» werden, als sie diese nicht durch das Ständemehr verhindern können: Diese Frage ist analog zur innerstaatlichen Gesetzgebung zu regeln. Analog zu Artikel 164 der Bundesverfassung haben Sie die Bestimmung, dass alle wichtigen Erlasse in Gesetzesform zu kleiden sind. Die Gesetze unterliegen nun einmal nicht dem Ständemehr, sondern bloss dem Volksmehr. Das ist eine logische Parallelität zwischen binnenstaatlichem und internationalem Recht.

Stöckli Hans (S, BE), pour la commission: Avec cette initiative parlementaire, le groupe de l'Union démocratique du Centre veut introduire le référendum obligatoire pour les traités internationaux et les soumettre ainsi aux règles applicables aux révisions de la Constitution fédérale, à l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales. Cette initiative parlementaire veut soumettre non seulement au vote du peuple, mais à celui des cantons les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables; les traités qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale; ceux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit, dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales ou pouvant avoir d'autres effets sur la souveraineté et l'indépendance de la Suisse ou sur les droits populaires.

Selon l'avis des initiants, d'une part l'importance d'un accord bilatéral ne se mesure pas seulement au fait qu'il contienne ou non des dispositions fixant des règles de droit et, d'autre part, tous les traités, accords, conventions et programmes internationaux affectent ou restreignent presque toujours la souveraineté et l'indépendance de la Suisse ainsi que les droits du peuple. Le groupe UDC demande donc que le peuple et les cantons puissent voter sur tous ces traités, accords, conventions et programmes internationaux importants.

Ce point de vue, comme on l'a entendu, est également partagé par une minorité de la commission, qui souligne l'importance grandissante de la législation internationale. Le nombre sans cesse croissant de dispositions importantes édictées dans le cadre de traités internationaux et portant au moins partiellement atteinte à la souveraineté et à l'indépendance du pays implique en soi une obligation de consulter le peuple et les cantons.

Ce point de vue n'est pas partagé par la majorité de la commission pour les quatre raisons suivantes.

Premièrement, le peuple et les cantons ont approuvé le 9 février 2003 une extension du champ d'application du référendum en matière de traités internationaux. Depuis cette modification de la Constitution fédérale, tous les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales, sont sujets au référendum facultatif. Il n'est donc pas nécessaire de modifier à nouveau la Constitution fédérale.

Deuxièmement, il est vrai que cette nouvelle disposition constitutionnelle a donné lieu au départ à des difficultés d'interprétation. C'est pourquoi le Conseil des Etats et le Conseil national ont adopté la motion 04.3203 de la Commission des institutions politiques du Conseil national, «Référendum facultatif s'appliquant aux traités internationaux. Parallélisme des règles de droit internationales et nationales», selon laquelle, dans les traités internationaux, les dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'article 141

de la Constitution fédérale sont celles qui en droit national entrent dans la catégorie des dispositions importantes, et qui doivent donc être édictées sous la forme d'une loi sujette au référendum, selon l'article 164 de la Constitution fédérale. Ainsi, nous avons établi une symétrie entre les législations nationale et internationale.

Troisième point, l'introduction du référendum obligatoire pour tous les traités internationaux engendrerait une inégalité injustifiée quant à la sanction démocratique entre les lois fédérales et les traités internationaux. Les deux types d'actes contiennent des dispositions importantes, mais les lois fédérales sont sujettes au référendum facultatif et ont besoin en cas de votation populaire seulement d'une majorité du peuple. Quant aux traités internationaux, ils seraient soumis dans tous les cas au vote populaire, mais ils devraient également obtenir le soutien de la majorité des cantons.

Finalement, et quatrième réflexion, l'introduction du référendum obligatoire aurait comme conséquence que chaque année, au moins une dizaine de traités internationaux devraient obligatoirement être soumis au vote du peuple et des cantons. Avec le système actuel, les traités sont sujets au référendum facultatif, mais, avec le référendum obligatoire, les citoyens devraient se rendre aux urnes à chaque fois, même lorsqu'il s'agit d'un traité dont le bien-fondé n'est contesté par personne, comme c'est généralement le cas.

La commission a pris sa décision par 11 voix contre 5. Sa majorité propose donc de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire du groupe de l'Union démocratique du Centre.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 05.426/3835)

Für Folgegeben 59 Stimmen

Dagegen 121 Stimmen