

08.048

## Internationale Arbeitskonferenz. 94., 95. und 96. Tagung

### Conférence internationale du Travail. 94e, 95e et 96e sessions

*Erstrat – Premier Conseil*

Bericht des Bundesrates 30.05.08 (BBl 2008 5569)  
Rapport du Conseil fédéral 30.05.08 (FF 2008 5053)

Bericht SGK-NR 09.09.08  
Rapport CSSS-CN 09.09.08

Nationalrat/Conseil national 25.09.08 (Erstrat – Premier Conseil)

**Le président** (Bugnon André, président): La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique propose de prendre acte du rapport.

*Vom Bericht wird Kenntnis genommen  
Il est pris acte du rapport*

06.458

## Parlamentarische Initiative SPK-NR. Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative

### Initiative parlementaire CIP-CN. Renoncer à l'introduction de l'initiative populaire générale

*Erstrat – Premier Conseil*

Einreichungsdatum 15.09.06  
Date de dépôt 15.09.06

Bericht SPK-NR 21.02.08 (BBl 2008 2891)  
Rapport CIP-CN 21.02.08 (FF 2008 2549)

Stellungnahme des Bundesrates 16.04.08 (BBl 2008 2907)  
Avis du Conseil fédéral 16.04.08 (FF 2008 2565)

Nationalrat/Conseil national 25.09.08 (Erstrat – Premier Conseil)

**Joder Rudolf** (V, BE), für die Kommission: Es geht hier um die Aufhebung einer Verfassungsbestimmung. Es geht um den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative. Es geht darum, Volk und Ständen offen und ehrlich zu sagen, dass die Einführung dieses Volksrechtes zu kompliziert ist, die Verfahren zu lange dauern und die Anwendung nicht praktikabel erscheint. Deshalb haben wir in der SPK eine entsprechende Verfassungsänderung ausgearbeitet und schlagen Ihnen vor, die Einführung der allgemeinen Volksinitiative wieder rückgängig zu machen.

Der Kerngehalt der allgemeinen Volksinitiative besteht darin, dass nicht die Initianten, sondern die Bundesversammlung bestimmt, ob das Anliegen der Initiative in der Verfassung oder auf Gesetzesstufe umgesetzt werden soll. Mit der allgemeinen Volksinitiative sollten 100 000 Stimmberechtigte in der Form der allgemeinen Anregung die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangen können. Ist die Bundesversammlung mit der Initiative einverstanden, so setzt sie sie durch, indem eine Änderung der Verfassung oder eines Bundesgesetzes vorgenommen wird. Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, muss das Volksbegehren zuerst in einer Volksabstimmung angenommen werden. Hinzu kommt, dass die Bundesversammlung einen Gegenvorschlag ausarbeiten kann, wenn sie der Initiative grundsätzlich zustimmt, was mit der Möglichkeit des doppelten Ja verbunden ist. Zudem ist

neu eine Beschwerdemöglichkeit der Initianten beim Bundesgericht vorzusehen. Als Vorteile der allgemeinen Volksinitiative wurden die Wahrung der inneren Konsistenz der Rechtsordnung, der grössere Spielraum für den Gesetzgeber sowie die Möglichkeit eines nachträglichen Gesetzesreferendums aufgelistet.

Die Einführung einer allgemeinen Volksinitiative wurde während der letzten dreissig Jahre immer wieder diskutiert, so beispielsweise 1977 im Rahmen der Expertenkommission für eine Totalrevision der Bundesverfassung, dann 1996 beim Reformpaket Volksrechte sowie 1999 durch eine parlamentarische Initiative, die eine Neubeurteilung der Volksrechte verlangte. Am 9. Februar 2003 haben das Volk sowie alle Stände auf Antrag von Bundesrat und Parlament bei einer Stimmbeteiligung von 29 Prozent der Verfassungsrevision betreffend Einführung der allgemeinen Volksinitiative sehr deutlich, mit 934 000 Ja zu 393 000 Nein, zugestimmt.

Mit der anschliessenden Formulierung der Ausführungsgesetzgebung begannen dann die Schwierigkeiten. Im Bundesgesetz über die politischen Rechte, im Parlamentsgesetz und im Bundesgerichtsgesetz mussten in rund vierzig Artikeln zahlreiche Änderungen vorgenommen werden. Es ergaben sich Verfahrensprobleme von grosser Komplexität, insbesondere betreffend das Zweikammersystem, wenn beispielsweise der Nationalrat entscheidet, die Umsetzung der Initiative erfolge auf Verfassungsstufe, während der Ständerat entscheidet, die Umsetzung erfolge auf Gesetzesstufe. Es ergaben sich Schwierigkeiten betreffend die Möglichkeit eines parlamentarischen Gegenentwurfes, bezüglich der unterschiedlichen Mehrheitserfordernisse bei Verfassungs- und Gesetzesänderungen sowie betreffend eine Überprüfung durch das Bundesgericht, die die Initianten verlangen könnten. Hinzu kommt die sehr lange Dauer, welche die komplizierten Verfahren in Anspruch nähmen. Die vorgesehenen Fristen könnten vom Zeitpunkt der Einreichung einer Initiative bis zu deren Umsetzung mehr als sieben Jahre betragen.

Daraus ergibt sich, dass die Umsetzung dieses Volksrechtes der allgemeinen Volksinitiative zu kompliziert, zu unübersichtlich, nicht bürgerfreundlich sowie kaum praktikabel ist und dass die Verfahren viel zu lange dauern würden. Damit können die Grundanforderungen an Volksrechte nicht erfüllt werden. Diese müssen einfach zu handhaben und für jedermann verständlich sein. Das Gebot der Klarheit, das Gebot der Einfachheit von Volksrechten würde somit eindeutig nicht erfüllt bzw. verletzt. Derartige Verfahrensabläufe wären kaum mehr nachvollziehbar und würden letztlich das Vertrauen in unsere politischen Institutionen schwächen. Das bedeutet konkret, dass wir als Parlament und Gesetzgeber dem Volk und den Ständen ehrlich sagen müssen, dass wir uns geirrt, dass wir uns getäuscht haben und dass die allgemeine Volksinitiative die Erwartungen nicht zu erfüllen vermag. Der Verfassungsauftrag, den wir an sich erhalten haben, kann nicht auf sinnvolle Weise umgesetzt werden und muss deshalb zurückgenommen werden.

Wegen dieser Schwierigkeiten bei der Ausführungsgesetzgebung beschloss unser Rat bereits im Dezember 2006 sehr deutlich, mit 136 zu 13 Stimmen, auf die Ausführungsgesetzgebung gar nicht einzutreten. Am 19. März 2007 schloss sich der Ständerat mit 24 zu 13 Stimmen diesem Entscheid an. Darauf wurde unsere Staatspolitische Kommission beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, wonach die Verfassungsänderung vom Februar 2003 rückgängig gemacht und die Einführung der allgemeinen Volksinitiative wieder aus der Verfassung gestrichen werden soll. Im September 2006 hat die Staatspolitische Kommission mit 21 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen beschlossen, die vorliegende Verfassungsänderung auszuarbeiten, welche die Einführung der allgemeinen Volksinitiative rückgängig macht. Und im Oktober 2006 hat die SPK-SR mit 7 zu 3 Stimmen diesem Entscheid zugestimmt. Diesem Vorgehen wurde in der anschliessend durchgeführten Vernehmlassung praktisch einhellig zugestimmt, und es wurde begrüsst. Auch der Bundesrat stimmt diesem Rückgängigmachen der allgemeinen Volksinitiative zu. Es macht keinen Sinn, in der Bundesver-

fassung ein Volksrecht aufzuführen, das praktisch nicht angewendet und umgesetzt werden kann.

Die einstimmige SPK unseres Rates beantragt Ihnen deshalb, dem vorliegenden Bundesbeschluss über den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative zuzustimmen.

**Meyer-Kaelin** Thérèse (CEg, FR), pour la commission: Nous avons aujourd'hui une tâche assez difficile, car nous avons la mission, au nom de la Commission des institutions politiques, à l'unanimité, et avec la bénédiction du Conseil fédéral, de vous demander l'adoption d'un arrêté fédéral portant suppression de l'initiative populaire générale.

Cela représente un changement considérable, car il s'agit de la modification des articles 139, 139a, 139b, 140, 156 et 189 de la Constitution fédérale et de la modification consécutive de deux arrêtés fédéraux: celui du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires et celui du 19 juin 2003 portant mise en vigueur des dispositions directement applicables de l'arrêté précédemment cité.

Cette modification nécessite l'aval du peuple et des cantons. C'est donc après une étude approfondie que la commission a dû se rendre à l'évidence: cette disposition, acceptée pourtant par une large majorité du peuple et des cantons, demandait une procédure d'une telle complexité qu'elle était quasiment impossible à mettre en pratique.

Depuis trente ans déjà, l'initiative populaire générale occupe pourtant les esprits qui se penchent sur la réforme des droits populaires et sur la refonte de la Constitution fédérale. En effet, force est de constater que l'initiative populaire constitutionnelle est souvent utilisée lorsque l'objet de l'initiative relève, quant au fond, d'un échelon normatif inférieur. Cet élément avait motivé le Conseil fédéral à combler cette lacune lors de la révision totale de la Constitution fédérale, en 1996. Cette démarche faisait suite à diverses idées de la Commission de la révision constitutionnelle en 1997 et à une idée pilote du Département fédéral de justice et police en 1985, ainsi qu'à une initiative parlementaire du groupe de l'Union démocratique du Centre en 1987 visant à introduire l'initiative unique.

Déjà lors de cet exercice, les conclusions de ces travaux sont sans appel: les complications liées à cet instrument sont énormes, et en 1991 la commission avait proposé avec succès de classer cette initiative. Mais lors de la révision de la Constitution fédérale en 1996, le Conseil fédéral propose l'introduction de l'initiative populaire générale avec 100 000 signatures, mais il exige désormais 150 000 signatures pour le dépôt d'une initiative populaire rédigée. Tout le paquet tombe à l'eau.

Le 30 août 1999, le Conseil des Etats adopte une initiative parlementaire de la Commission de la révision constitutionnelle, et l'idée de l'initiative populaire générale prend place dans la réforme des droits populaires et en devient l'un des piliers. Le projet s'affine, et il est désormais acquis qu'une initiative populaire générale ne pourra être présentée que sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Elle permettra de demander uniquement des modifications constitutionnelles ou légales, mais non la modification d'un acte particulier, malgré l'avis d'une minorité qui évoque déjà à ce moment-là les difficultés d'application. Le Conseil national se prononce à une majorité confortable pour l'introduction de l'initiative populaire générale. Le 9 février 2003, avec un taux de participation de 29 pour cent seulement, le peuple et tous les cantons acceptent cette modification de la Constitution, à une nette majorité de plus de 70 pour cent.

L'initiative populaire générale ne fait pas partie des dispositions directement applicables. Il faut donc inscrire dans la loi les procédures d'examen de cet instrument. Le Conseil fédéral a ainsi présenté au Parlement les modifications législatives nécessaires dans son message du 31 mai 2006.

Ce projet s'attaquait à plusieurs problèmes de procédure très complexes qui devaient être résolus à l'échelon de la loi: le bicaméralisme, la possibilité de présenter un contre-projet, les majorités requises, la possibilité d'un recours auprès du Tribunal fédéral, etc. Il s'est avéré nécessaire d'apporter

d'innombrables modifications et précisions à la loi fédérale sur les droits politiques, à la loi sur le Parlement et à la loi sur le Tribunal fédéral. Nous avons été confrontés à une impossibilité de fixer des délais réalistes, par exemple, et il faudrait finalement plus de sept ans pour traduire dans les faits la volonté populaire, sans avoir la certitude de pouvoir répondre de manière exacte aux aspirations des auteurs de l'initiative populaire générale acceptée par le peuple.

Devant l'impossibilité de mise en oeuvre, les deux chambres – par 136 voix contre 13, le 19 décembre 2006 au Conseil national, et par 24 voix contre 13, le 19 mars 2007 au Conseil des Etats – ont suivi leurs commissions qui avaient proposé de revenir en arrière. Sur proposition de leurs commissions compétentes, les deux conseils ne sont donc pas entrés en matière sur ce projet.

La logique demande maintenant d'élaborer une modification de la Constitution qui prévoit l'abandon de l'initiative populaire générale. Cette décision a été prise par 21 voix contre 0 et 3 abstentions par notre commission, qui a déposé en septembre 2006 une initiative parlementaire qui va dans ce sens. La commission du Conseil des Etats a donné son feu vert, par 7 voix contre 3, à l'élaboration d'un projet d'abrogation. La commission vous propose donc aujourd'hui d'abroger les dispositions constitutionnelles relatives à l'initiative populaire générale et elle vous soumet à cette fin un projet d'arrêté fédéral.

La commission a en outre été appelée à examiner une proposition visant à abroger l'initiative populaire conçue en termes généraux. Par 15 voix contre 7, elle a toutefois décidé de ne pas entrer en matière sur la proposition précitée. En effet, une initiative de ce type est plus facile à mettre en oeuvre que l'initiative populaire générale. Elle a été utilisée à dix reprises depuis que cet instrument existe, et la commission a estimé qu'il serait inopportun de proposer aussi l'abrogation de l'initiative populaire conçue en termes généraux.

La commission a aussi examiné la possibilité de confronter en votation populaire deux initiatives portant sur le même objet. Cette proposition n'était pas inintéressante du point de vue de l'efficacité, mais elle aurait entraîné une détérioration de la situation pour les auteurs d'initiatives. Elle a donc rejeté cette proposition par 11 voix contre 4 et 9 abstentions.

Le Département fédéral de justice et police a été chargé de procéder à une consultation sur la suppression de l'initiative populaire générale. Les résultats ont révélé qu'à l'exception des cantons de Zurich et de Bâle-Ville, les cantons – avec quelques regrets parfois – ont approuvé le retour au statut antérieur. A l'exception du Parti radical-démocratique, tous les participants à la consultation ont approuvé le maintien de l'initiative populaire conçue en termes généraux.

La commission vous propose donc, par 23 voix contre 0 et 1 abstention, de revenir à la situation qui était en vigueur avant l'inscription de l'initiative populaire générale dans la Constitution et d'approuver l'arrêté fédéral portant suppression de l'initiative populaire générale tel qu'il vous est présenté. Je vous demande donc de suivre la commission.

**Hodgers** Antonio (G, GE): Ce n'est pas tous les jours que le gouvernement et le Parlement renoncent à appliquer un article constitutionnel. Cette situation est d'autant plus délicate que ce n'est même pas le peuple qui a demandé l'inscription de cet article dans la Constitution par le biais d'une initiative populaire, mais bien les autorités, les institutions de ce pays qui ont proposé à nos concitoyens de bénéficier d'un droit d'initiative supplémentaire, à savoir l'initiative populaire générale. Or, comme cela a été dit par les rapporteurs, suite à un examen plus approfondi de ce que cette initiative induirait comme processus institutionnels en vue de sa mise en oeuvre, les autorités sont aujourd'hui obligées de reconnaître qu'elles se sont trompées et qu'elles veulent renoncer, finalement, à appliquer un article constitutionnel. Il n'est pas banal de voir que les pouvoirs institutionnels ne désirent pas appliquer la Constitution.

Cependant, en fonction des différents éléments qui ont été expliqués, les Verts acceptent le principe de réalisme et

comprendent que cet article en l'état ne peut pas être mis en oeuvre par le biais d'une loi d'application. Nous admettons cependant cela avec un regret: si l'initiative sous forme de proposition conçue en termes généraux pouvait poser problème, la commission aurait pu admettre, sur le plan législatif, le principe de l'initiative sous forme de projet rédigé. Ainsi, les citoyens auraient été en mesure de lancer des initiatives populaires conçues sous forme de projets de loi rédigés, et non pas simplement sur des textes constitutionnels. Cette solution aurait été plus élégante que l'abrogation pure et simple de cet article constitutionnel, car elle aurait permis à notre Parlement et à notre gouvernement de respecter, du moins partiellement, la Constitution.

Malgré ce regret et cette occasion ratée, le groupe des Verts soutient néanmoins l'abrogation de cet article constitutionnel et il vous propose d'en faire autant.

**Hiltbold** Hugues (RL, GE): Le groupe radical-libéral tient en premier lieu à souligner qu'il n'est pas courant qu'on demande déjà d'abroger des dispositions de la Constitution qui ne sont pas encore entrées en vigueur. Il convient de rappeler, comme l'ont déjà fait les rapporteurs, que ce nouveau droit populaire a été accepté par le peuple en février 2003.

L'idée était intéressante: on introduisait une initiative populaire générale qui offrait aux citoyens une alternative. En effet, l'initiative populaire traditionnelle ne permet que de proposer une révision partielle de la Constitution, alors que le nouvel instrument proposé permet aux initiants de lancer une idée, dont la concrétisation pourrait se faire sans modifier la Constitution, mais par de simples modifications législatives.

Cette initiative ne devait entrer en vigueur qu'une fois que les chambres auraient adopté une loi précisant les modalités d'application. Or, cinq ans plus tard, force est de constater que le Parlement n'est pas parvenu à élaborer un mode d'emploi qui soit utilisable en pratique, et ce n'est pourtant pas faute d'avoir essayé! En effet, et de façon très concrète, il faut compter au minimum sept ans entre le lancement de l'initiative et l'adoption des dispositions constitutionnelles et législatives nécessaires. Ce délai de sept ans engendrerait inéluctablement un découragement auprès des initiants potentiels et de fait une inutilisation certaine de cet instrument, quand bien même il serait mis en place. Sans oublier le fait qu'il pourrait y avoir des éventuels recours de la part des initiants, s'ils estimaient que le Parlement n'avait pas compris leurs idées ou si le Parlement ne parvenait pas à se mettre d'accord sur les révisions constitutionnelles ou législatives demandées par l'initiative.

A l'origine, l'intention d'inscrire ce nouveau droit démocratique dans la Constitution était certes louable, mais l'initiative populaire générale est tellement compliquée, voire impossible à mettre en oeuvre, qu'il vaut mieux y renoncer. La mort dans l'âme toutefois, car cet aveu de faiblesse va à l'encontre de la forte volonté populaire qui s'est exprimée en 2003. Je vous demande donc, au nom du groupe radical-libéral, d'adopter le projet portant abrogation de l'initiative populaire générale.

**Pfister** Gerhard (CEg, ZG): Zu diesem Geschäft gibt es über das hinaus, was die Kommissionssprecherin und der Kommissionssprecher gesagt haben, nicht mehr sehr viel zu ergänzen. Unsere Fraktion stimmt wie die anderen Fraktionen denn auch dem Antrag der SPK zu.

Die inhaltliche Debatte wurde in diesem Rat bereits vor knapp zwei Jahren geführt; es ging darum, was dafür und was dagegen spricht, dass das Parlament die Abschaffung eines Volksrechts vorschlägt, das es selbst vorgeschlagen hat. Die wichtigsten Argumente waren damals:

1. Das Vertrauen in die politischen Institutionen soll nicht gefährdet werden, indem man ein Volksrecht einführt, das sich als unpraktikabel erweisen könnte, im Extremfall eine Realisationsdauer von bis zu sieben Jahren bringen würde und Resultate hervorrufen könnte, die dem Willen der Initianten nicht mehr oder nur noch rudimentär entsprächen.

2. Eine einfachere Ausführungsgesetzgebung wäre nur mit der Konzession zu haben, dass man für gewisse Konstellationen keine Regelung vorsehen würde. Dieses Risiko schien der Kommission aber zu gross.

Wir hatten die Wahl zwischen zwei unangenehmen Entscheidungen. Der Entscheid, die Ausführungsgesetzgebung für diese Initiative, wie vom Souverän beauftragt, an die Hand zu nehmen, wäre zwar vordergründig weniger peinlich, aber auch nicht ganz ehrlich gewesen. Denn man hätte ein Volksrecht ausgedeutet, bei dem man ziemlich sicher sein kann, dass das Volk es nicht in Anspruch nehmen würde. Und wenn es dennoch gewagt worden wäre, wären die Initianten sicher enttäuscht worden, wenn sie gesehen hätten, was in den Mühlen des parlamentarischen Betriebs mit ihrer Initiative passiert wäre. Der Entscheid, den die beiden Kommissionen fällten, ist etwas peinlich, dafür aber ehrlich: Anstatt ein Volksrecht nur hypothetisch zu installieren, geben sie mit diesem Entscheid zu, dass das Parlament seine Meinung geändert hat und in diesem Sinne wohl auch klüger oder zumindest realistischer geworden ist.

Es ist denn auch richtig, dass sich die parlamentarische Initiative nur auf die Wiederabschaffung der allgemeinen Volksinitiative beschränkt. Die Option, gleichzeitig auch die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung wieder abzuschaffen, wäre nicht redlich gewesen. Zu Recht weist die Kommission in ihrem Bericht darauf hin, dass dieses Volksrecht, diese Volksinitiative, immerhin schon zehnmal ergriffen worden ist, was eine Abschaffung, quasi als Mitnahmeeffekt bei dieser Vorlage, in keiner Weise rechtfertigen würde. Wir haben die Wahl zwischen einem vielleicht etwas peinlichen Entscheid, nämlich dem Volk zu sagen, dass wir uns geirrt haben, und einem vielleicht etwas unehrlichen Entscheid, nämlich so zu tun, als sei dieses Instrument ein wirkliches Volksrecht. Beide Kommissionen haben die etwas peinlichere, aber dafür ehrlichere Variante gewählt. Die parlamentarische Initiative der SPK setzt diese Variante um. Deshalb wäre es nur schon aus Kohärenzgründen angezeigt, jetzt zuzustimmen. Wenn man in der Politik schon einmal die Gelegenheit hat, kohärent zu entscheiden, ohne dass man auf Widerstand stösst, sollte man es auch tun. In diesem Sinne stimmt auch unsere Fraktion dieser Vorlage zu.

**Stöckli** Hans (S, BE): Auch die SP-Fraktion stimmt dem Bundesbeschluss über den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative zu, weil mit der Streichung dieses Initiativrechtes keine Schwächung der Volksrechte einhergeht, im Gegenteil.

Wie die Vorredner bereits gesagt haben, treten wir heute einen doch einmaligen Gang nach Canossa an. Noch nie musste das Parlament eine Totgeburt auf der Ebene der Verfassung begraben, eine Norm, die noch gar nicht in Kraft gesetzt wurde, wieder aufheben. Aber es ist nötig, es ist ehrlich. Wir haben ja den Tod bereits am 19. Dezember 2006 festgestellt, als wir auf die Vorlage bezüglich der Ausführungsgesetzgebung gar nicht eingetreten sind. Auch der Ständerat hat im März 2007 den gleichen Entscheid getroffen. Die allgemeine Volksinitiative ist nicht einfach, denn sie ist nicht verständlich und transparent umsetzbar, doch dies wäre zweifellos eine politische Voraussetzung dafür, dass dieses Instrument dann auch angewendet würde. Es waren die Gründe, die der Kommissionssprecher bereits zusammengefasst und genannt hat, welche zu dieser Schwierigkeit führten.

Die Sache ist klar. Aber was uns heute eigentlich interessiert, ist, wie es überhaupt zu dieser Peinlichkeit kommen konnte. Welche Lehren sind daraus zu ziehen? Die Vorgeschichte wurde dargelegt, sie ist über dreissig Jahre alt. Sie hat verschiedene Väter, eigentlich wenige Mütter. Lanciert hat diese Idee bekannterweise die SVP-Fraktion mit einer parlamentarischen Initiative Ende der Achtzigerjahre. Die Einführung der Einheitsinitiative, wie sie damals genannt wurde, wurde verlangt. Man bezeichnete die Einheitsinitiative deshalb als Einheitsinitiative, weil man damit sowohl Verfassungs- wie Gesetzesänderungen vornehmen wollte.

Dieser erste und ernsthafte Versuch wurde nach gründlichem Studium bereits im Jahre 1991 vom Nationalrat beerdigt. Es waren damals dieselben Gründe wie heute, die zur Beerdigung führten. Dann kam der Bundesrat. Er versuchte, mit dem Paket der Revision der Volksrechte einerseits die Anzahl der Unterschriften für Referenden und Initiativen zu erhöhen, und andererseits schnürte er die Möglichkeit der Einreichung und Einleitung der allgemeinen Verfassungsinitiative mit in das Paket. Der Vorschlag war ein Teil des sogenannten Reformpakets. Und dieses Paket hat dann ebenfalls Schiffbruch erlitten, nicht primär wegen der allgemeinen Volksinitiative, sondern weil das Parlament damals – wie es dies auch heute noch ist – nicht damit einverstanden war, die Zahl der Unterschriften zu erhöhen. Es war im Sommer 1999, als beide Räte diesbezügliche Nichteintretensentscheide fällten. Das heisst, zum zweiten Mal war die allgemeine Volksinitiative eigentlich tot, hätte man meinen können. Dann kam der Ständerat, der einen Reanimationsversuch offensichtlich erfolgreich lancierte, was zur positiven Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 führte.

Es fragt sich nun: Was ist tatsächlich schiefgelaufen?

1. Offenbar wurden bei der Erarbeitung des Reformpakets Volksrechte im Jahre 1996 vom Bundesrat bzw. von den vorbereitenden Dienststellen der Bundesverwaltung die von der nationalrätlichen Kommission im Jahre 1991 festgehaltenen Mängel der allgemeinen Volksinitiative schlicht und ergreifend ignoriert. Nirgends in den Unterlagen wird auf die damaligen Ausführungen aus dem Jahre 1991 verwiesen. Der Bundesrat wollte offensichtlich einfach die Zahl der Unterschriften erhöhen.

2. Peinlicher noch ist, dass sich der Bundesrat damals nicht darum bemühte, eine Ausführungsgesetzgebung auszuarbeiten, sonst wäre er zweifellos zu denselben Schlussfolgerungen gelangt wie bereits im Jahre 1991 die nationalrätliche Kommission.

3. Auch wir haben uns im Jahre 2002 zu wenig um die Ausführungsgesetzgebung dieser Volksinitiative gekümmert.

Jetzt können wir dieses Trauerstück offen und ehrlich beerdigen. Beerdigen wir diese Totgeburt, oder besser gesagt: Streichen wir sie aus der Verfassung, und äschern wir sie ein!

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Volk und Stände haben, Sie wissen es, im Februar 2003 das Instrument der allgemeinen Volksinitiative eingeführt. Damit wollte man Mängel des Initiativrechtes, des heutigen oder des damaligen, beseitigen. Ich verzichte darauf, die Vor- und Nachteile der allgemeinen Volksinitiative und des entsprechenden Initiativrechtes noch einmal aufzulisten. Ich denke, es macht keinen grossen Sinn, wenn wir uns heute in Geschichtsschreibung betätigen.

Die neue Verfassungsbestimmung setzt in jedem Fall voraus, dass auf Gesetzesstufe Ausführungsbestimmungen geschaffen werden. Es hat sich beim Versuch, solche zu gestalten, gezeigt, dass der Teufel auch hier im Detail steckt. Es ist trotz verschiedener Bemühungen seitens des Bundesrates und des Parlamentes nicht gelungen, überzeugende Lösungen für eine Konkretisierung dieser Verfassungsbestimmung zu finden. Beide Kammern haben beschlossen, auf die Ausführungsgesetzgebung, die Ihnen der Bundesrat vorgeschlagen hat, nicht einzutreten. Es wurde dieser Vorlage vorgeworfen, sie sei zu kompliziert; das Verfahren sei zu kompliziert, unpraktikabel und zeitraubend. Gleichzeitig hat man auch die Befürchtung gehabt, dass das Vertrauen in die politischen Institutionen durch diese Ausführungsgesetzgebung gestört werden könnte. Bei aller Sympathie, die man für die allgemeine Volksinitiative haben kann, muss man heute wohl einfach feststellen, dass der Versuch, die Volksrechte in diesem Sinn zu optimieren, fehlgeschlagen ist bzw. dass er fehlschlagen würde, wenn man weiter auf diesem Weg gehen würde. Das hat sich auch in der Vernehmlassung bei Kantonen, Parteien und Spitzenverbänden gezeigt. Der Bundesrat schliesst sich deshalb heute der Haltung Ihrer Kommission an und empfiehlt Ihnen, dem Bundesbes-

chluss über den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative zuzustimmen.

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

## **Bundesbeschluss über den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative Arrêté fédéral portant suppression de l'initiative populaire générale**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Ziff. I–III**  
*Antrag der Kommission: BBI*

**Titre et préambule, ch. I–III**  
*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble  
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 06.458/1159)*  
Für Annahme des Entwurfes ... 144 Stimmen  
Dagegen ... 1 Stimme

06.3884

## **Motion Schweiger Rolf. Keine kommerzielle Pornografie auf Handys**

## **Motion Schweiger Rolf. Pas de pornographie en vente sur les téléphones portables**

*Einreichungsdatum 20.12.06  
Date de dépôt 20.12.06  
Ständerat/Conseil des Etats 04.06.07  
Bericht RK-NR 15.02.08  
Rapport CAJ-CN 15.02.08  
Nationalrat/Conseil national 25.09.08*

07.3539

## **Motion Hochreutener Norbert. Ausdehnung der Motion Schweiger 06.3884. Gewaltdarstellungen auf Handys**

## **Motion Hochreutener Norbert. Motion Schweiger 06.3884 relative aux téléphones portables. Extension aux infractions constituant une représentation de la violence**

*Einreichungsdatum 22.06.07  
Date de dépôt 22.06.07  
Nationalrat/Conseil national 25.09.08*

**Jositsch** Daniel (S, ZH), für die Kommission: Wir haben hier zwei Motionen, die Motion Schweiger 06.3884, «Keine kommerzielle Pornografie auf Handys», und die Motion Hochreutener 07.3539, die gewissermassen in Ausdehnung der Motion Schweiger das Gleiche in Bezug auf Gewaltdarstellungen verlangt.