

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 13. April 2011

Mercredi, 13 avril 2011

08.00 h

10.090

Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!). Volksinitiative

Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (Accords internationaux: la parole au peuple!). Initiative populaire

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 01.10.10 (BBl 2010 6963)

Message du Conseil fédéral 01.10.10 (FF 2010 6353)

Nationalrat/Conseil national 13.04.11 (Erstrat – Premier Conseil)

Le président (Germanier Jean-René, président): Nous menons un débat général d'entrée en matière sur l'initiative et le contre-projet.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Am 11. August 2009 ist die nun vorliegende Volksinitiative mit 108 579 gültigen Unterschriften in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht worden. Sie verlangt, dass aussenpolitische Verträge in wichtigen Bereichen dem obligatorischen Referendum unterstellt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden müssen. Dasselbe gilt für völkerrechtliche Verträge, die einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mindestens 100 Millionen Franken zur Folge haben.

Die Initianten begründen die Initiative zusammengefasst damit, dass der Bundesrat internationale Verhandlungen vorantreibe und immer mehr Staatsverträge, insbesondere mit der EU, abschliesse. Dies führe zur Übernahme von fremdem Recht und Folgerecht, das man bei Vertragsabschluss noch nicht kenne. Der Volkswille werde ausgeschaltet, die Unabhängigkeit der Schweiz und die direkte Demokratie seien gefährdet. Auf weitere Begründungen für die Volksinitiative kommen wir bei der Schilderung des Standpunktes der Minderheit unserer Kommission zu sprechen.

Der bundesrätliche direkte Gegenvorschlag will das Referendumsrecht ebenfalls optimieren. Demnach soll für Staatsverträge, die aufgrund ihrer Bedeutung auf der gleichen Stufe wie die Bundesverfassung stehen, das obligatorische Referendum eingeführt werden. Dieses ausserordentliche obligatorische Staatsvertragsreferendum fusst auf dem Grundsatz des Parallelismus: Was landesrechtlich in der Verfassung zu regeln ist, bedarf der Zustimmung von Volk und Ständen. Ist die gleiche Regelung in einem Staatsvertrag vorgesehen, dann soll dieser Staatsvertrag wie eine Verfassungsänderung ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterworfen sein.

Bereits heute kennen wir die Usanz, Staatsverträge, die von derartiger Bedeutung sind, dass ihnen Verfassungsrang zukommt, freiwillig dem obligatorischen Referendum zu unter-

stellen, nämlich dem sogenannten ausserordentlichen Referendum oder dem obligatorischen Referendum sui generis. Dies war der Fall bei der Abstimmung über den EWR.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Initiative insofern zu weit gehe, als auch völkerrechtliche Verträge mit einer geringeren als einer verfassungsrechtlichen Tragweite der obligatorischen Zustimmung von Volk und Ständen unterworfen würden. Die Formulierung «in wichtigen Bereichen» sei zudem sehr interpretationsdürftig und es wäre im Falle einer Annahme während längerer Zeit mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit zu rechnen. Die Initiative hätte gemäss Bundesrat eine unnötige Beschränkung des aussenpolitischen Handlungsspielraums vor allem auch im wirtschaftlichen Sektor zur Folge. Es sei davon auszugehen, dass gemäss Initiative nicht nur der EU-Beitritt dem neuen obligatorischen Referendum unterworfen wäre, sondern auch Doppelbesteuerungsabkommen, Freihandelsabkommen, IMF-Kredite, eine Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf allfällige neue EU-Mitglieder usw.

Der Gegenvorschlag des Bundesrates beschränkt das obligatorische Referendum auf Staatsverträge von Verfassungsrang. Damit würde, wie erwähnt, eine Parallelität zwischen binnenstaatlichen und aussenpolitischen Entscheiden erzielt. Gemäss Gegenvorschlag würden beispielsweise dennoch ein Rahmenabkommen mit der EU, allfällige Zusatzprotokolle zur EMRK oder eine Übernahme der EU-Sozialcharta dem obligatorischen Referendum unterworfen, hingegen nicht die weiteren oben erwähnten Beispiele.

Die SPK Ihres Rates hat am 3. Februar 2011 je mit 17 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung beschlossen, Volk und Ständen zu empfehlen, die Initiative abzulehnen und den Gegenvorschlag anzunehmen. Die Gültigkeit der Initiative war völlig unbestritten und braucht hier auch nicht näher begründet zu werden. Die SPK ist der Meinung, dass das wachsende Geflecht von bilateralen und multilateralen völkerrechtlichen Verträgen die unabdingbare Rechtsgrundlage für die tatsächlich erfolgte und sich weiterentwickelnde Globalisierung der Wirtschaft und die Zusammenarbeit der Staaten sei. Als kleiner Staat mit einer offenen und stark internationalisierten Volkswirtschaft habe die Schweiz ein eminentes Interesse an der Entwicklung dieser internationalen Rechtsordnung. Ihre aussenpolitische Handlungsfähigkeit und ihre internationale Anerkennung als zuverlässige Vertragspartnerin seien deshalb von entscheidender Bedeutung.

Die Ausdehnung des Referendumsrechts gemäss Initiative wäre nach Auffassung der Mehrheit der SPK sehr weitgehend. Mit der Formulierung «in wichtigen Bereichen» würde eine grosse Unsicherheit geschaffen. Bezieht sich nun das «wichtig» auf die finanziellen Folgen, auf die Auswirkungen auf einzelne Wirtschaftszweige, auf einzelne Bevölkerungskreise oder ausschliesslich auf die politische Beurteilung? Damit wären die Rechtssicherheit und die Abschätzbarkeit bei der Beurteilung der Referendumspflicht erheblich eingeschränkt. Die Bundesversammlung müsste in jedem einzelnen Fall entscheiden, ob der zur Diskussion stehende Staatsvertrag zu einem wichtigen politischen Sachbereich zu zählen ist oder nicht.

Die Initianten haben in den Kommissionsberatungen angeführt, diese Frage mit Staatsrechtsexperten besprochen zu haben. Diese sollen die Meinung vertreten haben, die Formulierung «in wichtigen Bereichen» sei praktikabel und tauglich. Leider konnten uns diese Experten bisher noch nicht genannt werden. Aber wir gehen davon aus, dass diese Meinung tatsächlich so vertreten wird.

Das Vetorecht der Kantone würde auf Staatsverträge von bloss geringerer Wichtigkeit ausgedehnt. Schliesslich würde durch die Verknüpfung des Referendums mit den finanziellen Folgen eines Vertrages ein bisher abgelehntes Finanzreferendum eingeführt. Natürlich wäre mit einer nicht unerheblichen Zunahme obligatorischer Volksabstimmungen zu rechnen. Für die Jahre 2006 bis 2009 verweise ich auf die Botschaft, auf die Seiten 6975 und folgende. Im Jahre 2010 beispielsweise wären fünf zusätzliche Staatsverträge gemäss Initiative und keiner gemäss Gegenvorschlag neu dem obligatorischen Referendum unterworfen gewesen; 2011 da-

gegen, im laufenden Jahr, je ein zusätzlicher Staatsvertrag. Insgesamt hätte die Erweiterung des Referendumsrechts gemäss Initiative eine unerwünschte Verzögerung und rechtliche Verunsicherung in ausserpolitischen und vor allem auch ausserwirtschaftspolitischen Belangen zur Folge.

Die Minderheit der Kommission ist wie das Initiativkomitee der Meinung, bei den Volksrechten bestünden heute wesentliche Defizite, Bürgerinnen und Bürger könnten bei vielen wichtigen politischen Weichenstellungen nicht oder nur ungenügend mitbestimmen. Die Initiative versteht sich deshalb als Gegengewicht zu den Tendenzen, die direkte Demokratie einzuschränken. Sie soll insbesondere den schleichenden Beitritt zur EU sowie zu anderen internationalen Machtgebilden und die Aushebelung der Volksrechte durch internationale Verträge und durch fremdes Recht verhindern.

Die geltende Verfassungslage wird also von den Initiantinnen und Initianten als ungenügend bewertet. Auch den Kantonen, die oft direkt betroffen seien, aber bei Staatsverträgen nichts zu sagen hätten, soll mit dieser Initiative geholfen werden. Zudem würde das neue obligatorische Referendum das aufwendige Sammeln von Unterschriften erübrigen, womit die personellen und finanziellen Mittel auf den Abstimmungskampf konzentriert werden könnten.

Nach Auffassung der Mehrheit der SPK ist die Initiative aus den genannten Gründen abzulehnen, aber der Gegenvorschlag zu unterstützen. Dieser führe zu einer systematischen Verbesserung des heutigen Staatsvertragsreferendums, indem bloss Verträge mit Verfassungsgrad dem entsprechenden Volksrecht unterworfen würden. Dieser Parallelismus besteht heute auf Gesetzesstufe, indem Bestimmungen in Staatsverträgen, welche Gesetzescharakter haben, dem fakultativen Referendum unterworfen sind; nach dem Gegenvorschlag wären solche mit Verfassungscharakter neu dem obligatorischen Referendum unterworfen.

Deshalb ist die Mehrheit der SPK in Übereinstimmung mit dem Bundesrat der Meinung, die Initiative sei abzulehnen und der Gegenvorschlag zu unterstützen. Wir empfehlen Ihnen mit 17 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung dieses Vorgehen.

Stöckli Hans (S, BE), pour la commission: Le 11 août 2009, l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), a déposé une initiative populaire munie de plus de 100 000 signatures qui exige que le référendum obligatoire en matière de traités internationaux soit considérablement étendu. Selon cette initiative, les traités internationaux suivants devraient être soumis au peuple et aux cantons:

- ceux qui entraînent une unification multilatérale du droit dans des domaines importants;
- ceux qui obligent la Suisse à reprendre de futures dispositions fixant des règles de droit dans des domaines importants;
- ceux qui délèguent des compétences juridictionnelles à des institutions étrangères ou internationales dans des domaines importants;
- ceux qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus d'un milliard de francs ou de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 100 millions de francs.

Selon ses propres indications, le comité d'initiative part du principe que l'exercice des droits populaires souffre de graves lacunes et que les citoyens n'ont pas la possibilité de s'exprimer sur de nombreuses questions politiques déterminantes ou que ces possibilités sont insuffisantes. Par son initiative, l'ASIN entend s'opposer aux tendances visant à restreindre la démocratie directe; son objectif est, en particulier, d'empêcher une adhésion graduelle à l'Union européenne ou à d'autres autorités internationales et d'éviter que les droits populaires ne soient vidés de leur substance par l'adhésion à des traités internationaux ou par la reprise de dispositions étrangères.

Les initiants considèrent que les dispositions constitutionnelles sont actuellement insuffisantes parce qu'elles ne soumettent au référendum obligatoire que l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales. Mais ils déclarent aussi que le nouveau ré-

férendum obligatoire supprimerait ainsi la laborieuse collecte de signatures, ce qui permettrait aux acteurs politiques de libérer des ressources en personnel et des moyens financiers, non pas pour la récolte de signatures mais pour la campagne.

L'ASIN cite quelques exemples de traités internationaux concernés par son initiative: les accords de Schengen et de Dublin, ainsi que d'autres traités, auraient ainsi dû être soumis au peuple et aux cantons en votation fédérale; les arrê- tés fédéraux relatifs à la libre circulation des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne – prolongation et extension à la Bulgarie et à la Roumanie – et à la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités dans l'Union européenne élargie auraient dû l'être aussi.

Le Conseil fédéral et la Commission des institutions politiques reconnaissent à l'initiative le mérite de vouloir étendre la participation du corps électoral en matière de politique internationale. Mais l'initiative va trop loin: l'implication du peuple et des cantons doit être réservée aux questions d'importance constitutionnelle, tant en matière de politique nationale que de politique internationale.

L'initiative utilise dans les trois premiers cas d'application l'expression «dans des domaines importants». Ce n'est pas une notion juridique qui se fonde sur une pratique bien établie. Les initiants se réfèrent à la notion de «dispositions importantes» qui se trouve à l'article 164 de la Constitution, mais ils confondent les «domaines» importants avec les «dispositions» importantes.

L'importance, dans le cas d'une disposition, porte uniquement sur la disposition et non sur des textes de loi, voire sur des domaines entiers. La notion de «dispositions importantes» sert à définir le degré de légitimité requis pour une disposition. Cela est satisfaisant tant sur le plan juridique que sur le plan politique.

L'initiative, par contre, tend à séparer les domaines importants des domaines moins importants, ce qui requerrait l'introduction d'une classification de l'importance des domaines et des thèmes politiques. La notion de «domaines importants» aurait comme conséquence qu'une discussion sur la soumission, ou non, d'un traité international au référendum obligatoire serait à l'ordre du jour des séances de notre conseil pour presque chaque traité international conclu. Or la Suisse n'a pas pour habitude de voir l'Assemblée fédérale décider au cas par cas si un objet doit être soumis au référendum ou non.

Une comparaison faite avec les traités internationaux conclus ces dernières années démontre, selon les estimations de l'Office fédéral de la justice, que, de 2005 à 2010, environ 22 traités internationaux approuvés par le Parlement fédéral auraient dû être soumis au peuple et aux cantons si les dispositions prévues par l'initiative avaient été en vigueur.

Pour ces raisons, lors de sa séance du 3 février 2011, la commission a décidé, par 17 voix contre 8 et 1 abstention, de proposer de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire.

Le Conseil fédéral reconnaît à l'initiative le mérite de vouloir étendre la participation du corps électoral en matière de politique internationale. Actuellement, la Constitution fédérale prévoit deux formes de référendum en matière de traités internationaux: soit le référendum facultatif, soit le référendum obligatoire. Depuis 1977, 181 traités internationaux ont été soumis au référendum facultatif et, pour seulement 7 d'entre eux, le référendum a abouti et le peuple a voté. Le référendum obligatoire, il est vrai, est aujourd'hui restreint et mérite donc d'être étendu.

La doctrine et les autorités fédérales défendent par ailleurs l'idée qu'un traité doit également être soumis au peuple et aux cantons si son importance l'élève au rang d'une norme constitutionnelle. Ce type de référendum obligatoire non écrit est généralement qualifié de «référendum extraordinaire». Ainsi, deux traités internationaux ont été soumis au référendum obligatoire: celui sur l'adhésion à l'ONU en 1984 et celui sur l'adhésion à l'EEE en 1992. Aucun des deux traités n'a en définitive été approuvé, ni par les cantons, ni par le peuple.

La coexistence du référendum obligatoire et du référendum facultatif répond au principe du parallélisme: que la norme figure dans la législation fédérale ou qu'elle provienne d'un traité international contraignant pour la Suisse, la procédure législative doit tenir compte des critères visés à l'article 164 de la Constitution. Ce qui, au niveau national, est important et doit donc être édicté sous la forme d'une loi sujette au référendum facultatif est également important dans le cas d'un traité international, qui est donc lui aussi sujet au référendum facultatif.

Le contre-projet prévoit de perfectionner le principe du parallélisme: si un traité international contient des dispositions de caractère constitutionnel, il doit suivre le même chemin qu'une disposition constitutionnelle, soit être soumis au référendum obligatoire et obtenir l'approbation des cantons et du peuple. Pour cette raison, le contre-projet modifie l'article 140 alinéa 1 lettre b de la façon suivante: «Sont soumis au vote du peuple et des cantons: b. les traités internationaux qui: ... 2. contiennent des dispositions exigeant une modification de la Constitution ou équivalent à une modification de la Constitution.»

Cette modification permettrait d'établir la symétrie entre le droit international et le droit national au niveau constitutionnel, telle qu'elle existe déjà au niveau législatif: les dispositions légales des traités internationaux seraient sujettes au référendum facultatif si elles étaient de caractère législatif, tandis qu'elles seraient soumises au référendum obligatoire si elles étaient de caractère constitutionnel.

Contrairement à la notion de «domaines importants», contenue dans l'initiative populaire, la doctrine et la jurisprudence sont unanimes en ce qui concerne la définition du caractère constitutionnel des dispositions: «Sont de rang constitutionnel les normes garantissant les droits fondamentaux, celles garantissant la structure fédérale de l'Etat et celles réglant l'organisation des autorités fédérales.»

Le contre-projet aurait pour conséquence que la ratification de la Charte sociale européenne ou celle des protocoles additionnels à la Convention européenne des droits de l'homme seraient soumises au référendum obligatoire.

Pour ces raisons, par 17 voix contre 8 et 1 abstention, la commission vous propose de vous prononcer en faveur du contre-projet.

La minorité de la commission juge toutefois que la proposition formulée par l'initiative populaire est plus adéquate. Au moyen de quelques exemples, le comité d'initiative a défini les traités internationaux qui seraient désormais soumis au référendum obligatoire. L'Assemblée fédérale pourrait développer une pratique cohérente en s'appuyant sur cette base. La même minorité propose donc de recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire et de ne pas entrer en matière sur le contre-projet.

Je vous prie donc d'entrer en matière et de voter conformément aux propositions de la Commission des institutions politiques.

Fehr Hans (V, ZH): Sie haben soeben wortreiche, gewundene Erklärungsversuche gehört, warum man diese Initiative zur Ablehnung empfehlen und dem Gegenentwurf zustimmen müsse. Bei aller Gewundenheit dieser Erklärungen kommen Sie nicht um die Kernfrage herum – und die haben Sie heute zu beantworten –, ob Sie den Tatbeweis für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik erbringen wollen, ja oder nein; das ist die Kernfrage und nichts anderes. Wir sind 200 Volksvertreterinnen und Volksvertreter. Sie wollen ja immer, vor allem im Wahljahr, sehr nahe beim Volk sein. Heute haben Sie diesen Tatbeweis zur erbringen – auch Sie, Herr Lang –, ob Sie für die Stärkung der Volksrechte eintreten oder nicht.

Es ist eine Tatsache, dass immer mehr Staatsverträge, internationale Abkommen, Konventionen, EMRK usw., neuerdings automatisch, sogenannt institutionell, ins schweizerische Recht eingebunden werden sollen. Wir übernehmen zunehmend fremdes Recht, sogenanntes Völkerrecht; internationales Recht wird behandelt, als wäre das zwingend. Gleichzeitig gibt es Bundesräte, Politiker, Verwaltungsfunk-

tionäre beim Bund, aber z. B. auch vornehme Kreise wie den Club Helvétique, die nichts anderes wollen, als die Volksrechte zu beschneiden. Man übertrifft sich in Vorschlägen, wie man Volksinitiativen für ungültig erklären könnte, wie man die Kriterien hierfür ausweiten könnte. Selbstverständlich geht es darum – und das hat Frau Bundesrätin Calmy-Rey schon kurz nach ihrem Amtsantritt gesagt –, das Terrain für den Beitritt zur Europäischen Union vorzubereiten: «Préparer le terrain pour l'adhésion à l'Union européenne», sagte sie 2004. Das ist die Stossrichtung.

Als Volksvertreter haben Sie nicht nur das Volk zu vertreten, sondern den Souverän insgesamt, und laut Verfassung gehören zum Souverän auch die Kantone. Auch die Kantone profitieren von der Ausweitung des obligatorischen Referendums, denn auch sie sind immer wieder von Staatsverträgen und internationalen Vereinbarungen betroffen. Jeder Volks- und Kantonsvertreter müsste aufschreiben, wenn man dieser Initiative nicht zustimmen würde.

Sie haben vorhin von den beiden Kommissionssprechern Kritik gehört – die übliche, wortreiche Kritik:

1. Der Begriff «in wichtigen Bereichen» sei schwammig. Was ist denn hier schwammig? Wir haben bereits in Artikel 164 der Bundesverfassung den Begriff «wichtig». Es geht dort zwar um die Gesetzgebung – da müsste Herr Fluri einfach zuhören! –, aber was bei internen Regelungen gilt, das sollte im Sinne der Parallelität doch auch bei Staatsverträgen im internationalen Bereich gelten. Was spricht denn dagegen? Es ist absurd, wenn behauptet wird, das gehe nicht. Die «wichtigen Bereiche» sind in Lehre und Praxis konkretisiert.

Weiter: Es ist klar, dass ein wichtiger Bereich dann gegeben ist, wenn tragende Säulen unseres Staates betroffen sind – die direkte Demokratie, der Föderalismus, die Unabhängigkeit, eben die zentralen Volksrechte – und wenn Folgerecht übernommen werden muss, wie beispielsweise im Fall von Schengen. Da geht es um «die Wurst». Schliesslich haben auch Sie die «wichtigen Bereiche» zu definieren. Sie sind die Volksvertreter, Sie haben im Parlament zu bestimmen und zu sagen «Jawohl, das ist ein wichtiger Bereich» – oder eben nicht.

2. Es wird auch behauptet, es gebe zu viele Abstimmungen – Unsinn! Wenn Sie eine seriöse Rechnung machen, dann sehen Sie, dass es pro Jahr eine bis drei zusätzliche Abstimmungen sind. Das ist überhaupt kein Problem. Es kommt natürlich darauf an, dass der Bundesrat nicht allzu viele Staatsverträge – jeden Tag ein paar – abschliesst.

Zum Schluss: Warum ist der Gegenentwurf untauglich? Er ist reine Kosmetik. Die Formulierung «von Verfassungsrang» ist nicht nur schwammig, sondern schwammig hoch zwei. 1927 hat der deutsche Atomphysiker Heisenberg und spätere Nobelpreisträger die sogenannte Unschärfebeziehung formuliert. Auch der Gegenentwurf müsste den Nobelpreis bekommen – aber im negativen Sinn – für eine Unschärfe, die ihresgleichen sucht.

Darum: Seien Sie echte Volksvertreterinnen und Volksvertreter. Ich appelliere vor allem an die sogenannte Mitte: Stärken Sie die Volksrechte! Heute müssen Sie den Tatbeweis antreten.

Sagen Sie Ja zur Initiative und ebenso überzeugt Nein zum Gegenentwurf.

Egger-Wyss Esther (CEg, AG): Ich stehe hier vor Ihnen als echte Volksvertreterin. Die CVP/EVP/glp-Fraktion lehnt die Initiative «Staatsverträge vors Volk!» jedoch trotzdem ab.

Die Initianten versprechen die Erhöhung der demokratischen Legitimation von Staatsverträgen und die Stärkung des Schutzes der Unabhängigkeit und der Souveränität der Schweiz. Ein obligatorisches Referendum stärkt jedoch nicht per se die Demokratie. Einmal mehr verspricht ein Titel viel, hält aber – bei genauerem Hinsehen – wenig von dem, was er verspricht. Mit der Annahme der Initiative würden, mit wenigen Ausnahmen, fast gleich viele Staatsverträge dem Referendum unterstellt sein; das Referendum wäre aber neu nicht mehr fakultativ, sondern obligatorisch.

Staatsverträge sind in der Schweiz bereits heute demokratisch legitimiert. Sie werden vom Bundesrat in Zusammenarbeit mit dem Parlament ausgehandelt, unterzeichnet und ratifiziert. Heute schon unterstehen Staatsverträge dem fakultativen Referendum. Die Vergangenheit zeigt, dass seit 1921 nur zehnmal von der Möglichkeit des Referendums Gebrauch gemacht worden ist; nur zwei dieser Referenden waren überhaupt erfolgreich. Mit Fug und Recht darf doch hieraus geschlossen werden, dass die heutige Regelung den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern vollauf genügt. Beim geforderten Automatismus würden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger jedoch jedes Jahr zu zahlreichen zusätzlichen Abstimmungen aufgerufen; dies zu grundsätzlich unbestrittenen Staatsverträgen. Verunsicherung, noch mehr Stimmbstimmungen und ein grosser Mehraufwand für Bund und Kantone wären die Folgen. Aufgrund der Zunahme von multilateralen Verträgen müssten mindestens acht weitere Abstimmungen pro Jahr durchgeführt werden, was in etwa einer Zunahme von 30 Prozent entspricht. Man darf also mit Zusatzkosten von rund 8 Millionen Franken rechnen.

Unseren direktdemokratischen Rechten muss unbestrittenenfalls – ich glaube, dass wir uns hierin auch einig sind – Sorge getragen werden. Die Initiative bewirkt jedoch das Gegenteil. Die global ausgerichtete Schweizer Wirtschaft ist auf stabile und vor allem auf vorhersehbare Rahmenbedingungen angewiesen.

Das stetig wachsende Geflecht von bilateralen und multilateralen völkerrechtlichen Verträgen – wie bilaterale Abkommen mit der EU, Freihandelsabkommen, Doppelbesteuerungsabkommen oder Investitionsschutzabkommen – ist die notwendige Grundlage für die Globalisierung der Wirtschaft und die Zusammenarbeit der Staaten. Als kleiner Staat mit einer offenen und stark internationalisierten Volkswirtschaft hat die Schweiz grösstes Interesse an der Entwicklung dieser internationalen Rechtsordnung.

Die Initiative gefährdet aber gerade diese vertragliche Verlässlichkeit, und zwar in verschiedener Hinsicht. Die Initiative verlangt einen Ausbau des obligatorischen Staatsvertragsreferendums, indem völkerrechtliche Verträge, die dem obligatorischen Referendum unterliegen und wichtige Bereiche betreffen, verpflichtend der Volksabstimmung unterstellt werden sollen. Ebenso automatisch abgestimmt werden soll über Verträge, die hohe Ausgaben nach sich ziehen.

Wie schon bei anderen Initiativen aus der gleichen oder einer ähnlichen Küche lässt der Initiativtext viele Fragen offen. Gerade beim wiederholt verwendeten Begriff «wichtige Bereiche» handelt es sich nämlich um keinen juristischen Begriff mit gefestigter Praxis. Die Definition «wichtige Bereiche» ist zu offen und auslegungsbedürftig. Wann es sich um einen wichtigen Bereich handelt, müsste also politisch entschieden werden, und dies wiederum bedeutet, dass die Bundesversammlung in jedem einzelnen Fall entscheiden müsste, ob der zur Diskussion stehende Staatsvertrag zu einem wichtigen politischen Sachbereich zu zählen ist. Es kann ja wohl nicht sein, dass jeder Vertrag, der irgendwie mit Brüssel zu tun hat, per se schon wichtig oder eben besonders gefährlich ist. Die Kriterien müssen in der Verfassung möglichst präzise festgelegt sein.

Die Initiative würde aber auch die Verhandlungsposition der Schweiz in unverantwortbarer Weise schwächen. Multilaterale Verträge entstehen in einem dynamischen Umfeld. Ein Referendumswang für Staatsverträge würde die Bewegungsfreiheit der Schweizer Vertreter an internationalen Konferenzen zur Aushandlung von multilateralen Verträgen stark einschränken.

Diese aussenpolitische Handlungsfähigkeit, aber auch die internationale Anerkennung als zuverlässige Vertragspartnerin darf die Schweiz nicht aufs Spiel setzen. Wir lehnen deshalb eine unnötige Einschränkung der Handlungsfreiheit des Bundes entschieden ab. Es kann und darf nicht sein, dass die Genehmigung und Inkraftsetzung von Staatsverträgen auf unnötige Weise verzögert oder gar erschwert wird. Die Initiative für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik geht unserer Fraktion zu weit. Wir anerkennen aber mit dem Bundesrat das Anliegen, direktdemokratische In-

strumente im aussenpolitischen Bereich zu optimieren. Deshalb unterstützen wir den bundesrätlichen Gegenvorschlag in einer ersten Runde vorerst einmal. Wir teilen jedoch die Auffassung der zuständigen Kommission und unterstützen damit die Stossrichtung der parlamentarischen Initiative Joder 10.457, dass präziser geregelt werden soll, unter welchen Voraussetzungen der Bundesrat völkerrechtliche Verträge selbstständig abschliessen kann. Ebenso unterstützen wir eine Prüfung, wie die vorläufige Anwendung von Verträgen in dringenden Fällen inskünftig geregelt werden soll; dies aufgrund der Erfahrungen, welche die Bundesversammlung mit dem Amtshilfeabkommen mit den USA im Fall UBS gemacht hat. Mit der Annahme des Gegenvorschlages schaffen wir die Möglichkeit, diese offenen Fragen noch zu klären und vor allem die Opportunität des Gegenvorschlages im Hinblick auf eine klare Ausgangslage für die Volksabstimmung auch durch den Ständerat beurteilen zu lassen. Dies auch darum, weil trotz Gegenvorschlag wohl kaum mit einem Rückzug der Initiative zu rechnen ist.

Im Namen der CVP/EVP/glp-Fraktion bitte ich Sie, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen, auf den Gegenentwurf einzutreten und diesem zumindest in der ersten Beratung zuzustimmen. Ebenfalls bitte ich Sie, alle Einzelanträge zum Gegenvorschlag abzulehnen.

Hiltbold Hugues (RL, GE): Le groupe libéral-radical recommandera de rejeter cette initiative populaire qui prévoit de soumettre au référendum obligatoire les traités internationaux qui entraînent une unification multilatérale du droit dans des domaines importants, ceux qui obligent la Suisse à reprendre de futures dispositions fixant des règles de droit dans des domaines importants, ceux qui délèguent des compétences juridictionnelles à des institutions étrangères ou internationales dans des domaines importants et ceux qui entraînent de nouvelles dépenses uniques dépassant un certain montant.

Je voudrais relever, comme l'ont fait mes préopinants, Messieurs Fluri et Stöckli, que le texte de l'initiative mentionne à plusieurs reprises l'expression «dans des domaines importants». Cette notion n'est pas une notion juridique qui se fonde sur une pratique établie. En fait, un domaine ne peut être qualifié d'«important» que sous l'angle politique, ce qui signifie très concrètement que l'Assemblée fédérale devrait donc à chaque fois décider si un traité international spécifique concerne un domaine politiquement important. La Constitution doit être la plus précise possible lorsqu'il s'agit de déterminer si un traité international doit être soumis au référendum ou non. S'agissant des droits populaires, la Suisse n'a pas l'habitude de solliciter l'Assemblée fédérale pour décider au cas par cas si un objet doit être soumis au référendum ou non.

Cela étant, la problématique mérite d'être abordée. Il est vrai que cette initiative lance le débat, et le groupe libéral-radical estime qu'il est possible d'améliorer la conception du référendum obligatoire en matière de traités internationaux. Il soutiendra donc le contre-projet direct, qui prévoit que les traités internationaux qui contiennent des dispositions exigeant une modification de la Constitution ou équivalent à une telle modification soient soumis au référendum obligatoire. Cette proposition a de surcroît le mérite d'établir la symétrie entre droit international et droit national au niveau constitutionnel, telle qu'elle existe déjà au niveau législatif, à savoir que les dispositions légales des traités internationaux seraient sujettes au référendum facultatif si elles étaient de caractère législatif, tandis qu'elles seraient soumises au référendum obligatoire si elles étaient de caractère constitutionnel.

Je vous invite donc à recommander le rejet de cette initiative, mais à soutenir le contre-projet direct qui lui est opposé et, bien entendu, à rejeter les différents amendements qui vous sont proposés et qui ne sont, en fait, qu'un saucissonnage de l'initiative réinjecté dans le contre-projet.

Heim Bea (S, SO): Im 15. und 16. Jahrhundert musste das Volk in den Landsgemeindekantonen sämtliche Verträge

und Bündnisse genehmigen – aber irgendwie muss das auf die Dauer zu einem Overkill geführt haben. Es sahen nämlich weder die Verfassung von 1848 noch diejenige von 1874 ein Staatsvertragsreferendum vor. Das Staatsvertragsreferendum in der heutigen Form ist seit acht Jahren in Kraft. In den letzten dreissig Jahren jedoch suchte man immer wieder nach Optimierungen, um die Mitwirkung der Stimmbürgerchaft und damit die demokratische Legitimität ausserpolitischer Entscheide zu stärken.

Die Politik der Schweiz steht und fällt mit der Beteiligung der Bevölkerung; das gilt für die Innen- wie für die Aussenpolitik. Die Volksrechte sollten daher für beide Bereiche kohärent sein. Genau das bringt der Gegenvorschlag zur Initiative: die Stärkung der Volksrechte nach dem Prinzip des Parallelismus. Ein Begriff, der sich leicht erklären lässt: Was nach unserer Bundesverfassung in einem referendumsfähigen Gesetz zu regeln ist, soll bei einem internationalen Vertrag dem fakultativen Referendum unterstehen. Staatsverträge, die einer Änderung der Bundesverfassung gleichkommen, sollen neu dem obligatorischen Referendum unterstehen. Das heisst, Staatsverträge, die Grundrechte, die Zuständigkeiten der Gewalten oder die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen betreffen, unterstünden dem obligatorischen Referendum. Das ist logisch, und das ist in sich geschlossen.

Die SP-Fraktion ist deshalb beim direkten Gegenvorschlag für Eintreten. Hingegen lehnt die SP-Fraktion die Initiative der Auns ab, denn diese stärkt entgegen ihrem noblen Titel die Volksrechte nicht, im Gegenteil: Sie verwässert sie. Die Initiative verirrt sich, wie schon zweifach gesagt wurde, in juristisch schwammige Formulierungen wie den Begriff «wichtige Bereiche».

Welcher Sachbereich ist dann wichtig oder nicht? Das kann nicht allgemeingültig gesagt werden. Herr Hans Fehr weist in seinem Feuer auf Artikel 164 der Bundesverfassung. Dort geht es aber nicht um «Bereiche», sondern um «wichtige rechtsetzende Bestimmungen», und das ist natürlich ein Unterschied. Wenn hier von «Bereichen» gesprochen würde, hiesse das, dass sich das Parlament zunächst bei allen Verträgen in vermutlich zähen Auseinandersetzungen einigen müsste, ob dieser oder jener Sachbereich jetzt wichtig sei – und da gehen die politischen Interessen und Standpunkte auseinander. Vielleicht ist das von den Initianten gewollt, ist also ein gewolltes Instrument, um die Aussenpolitik zu lähmen, zu verlangsamen; das wollen wir nicht.

Die Initiative verlangt zudem ein obligatorisches Referendum, falls die Schweiz je auf die Idee käme, Rechtsprechungszuständigkeiten – und wieder in sogenannt «wichtigen Bereichen» – an das Ausland abzutreten. Es ist bisher nie geschehen, dass generell Rechtsprechungszuständigkeiten abgetreten wurden, und das ist unseres Erachtens politisch nicht denkbar.

Ein weiteres Problem ist die Forderung nach einem ausserpolitischen Finanzreferendum. Das ist vermutlich der erste Schritt hin zu einem auch innenpolitischen Finanzreferendum; wir lehnen beide ab.

Grundsätzlich will die Initiative die Hürden für Staatsverträge erhöhen. Sie will die Zahl der Staatsverträge erhöhen, die unter das obligatorische Referendum fallen, um – und das wird auch im Argumentarium der Initiative ganz klar gesagt – mit wenig Aufwand, d. h. ohne den Aufwand für das Sammeln von Unterschriften, zu politisieren, d. h., um dafür effizienter Obstruktion in der Aussenpolitik betreiben zu können.

Wir meinen: Staatsverträge sind nicht per se zu verteufeln, sondern nüchtern zu beurteilen. Die Schweiz braucht wie jedes andere Land angesichts der fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaft gute internationale Beziehungen und hat darum ein eminentes Interesse an der Entwicklung internationaler Rechtsgrundlagen, wie sie die völkerrechtlichen Verträge darstellen.

Die Initiative ist sicher nicht geeignet, dies zu fördern. Darum sagt die SP Nein zur Initiative, aber Ja zum direkten Gegenvorschlag.

Erlauben Sie mir, wenn wir schon bei Volksrechten und völkerrechtlichen Verträgen sind, einige Bemerkungen zur Frage der Gültigkeit von Volksinitiativen. Die Volksrechte zu stärken heisst auch zu verhindern, dass die demokratischen Rechte ad absurdum geführt werden. Im Zusammenhang mit Volksinitiativen bedeutet dies, dass es, demokratisch gesehen, hochproblematisch ist, der Bevölkerung zu versprechen – erlauben Sie mir den Ausdruck «vorzugaukeln» –, ein Initiativbegehren sei realisierbar, wenn internationale Verpflichtungen der Schweiz wie etwa Menschenrechtsverträge eine buchstabengetreue oder sinngemässe Umsetzung verhindern. Es stehen zwei Möglichkeiten zur Debatte, wie diese Frage geklärt werden soll.

Eine Möglichkeit, die der Bundesrat kürzlich präsentierte und die auch Gegenstand einiger Vorstösse ist, ist die sogenannte materielle Vorprüfung. Diese Vorprüfung durch eine politische, administrative oder gerichtliche Institution würde im Fall der völkerrechtlichen Unvereinbarkeit zu einem entsprechenden unverbindlichen Vermerk auf dem Unterschriftenbogen führen, wenn das Initiativkomitee nicht die Chance packt, das Begehren noch vor der Unterschriftensammlung anzupassen. Das ist, zugegeben, eine Minimallösung, aber sie schafft für die Leute, die unterschreiben, die notwendige Transparenz.

Der zweite Lösungsansatz zielt auf die Erweiterung der Ungültigkeitsgründe und könnte zusätzlich zur materiellen Vorprüfung zum Zug kommen. Eher als völkerrechtliche Schranken würde dieser Ansatz die Ungültigkeitsgründe aus den Kerngehalten unserer Grundrechte nehmen, die Grundrechte auf ihren unantastbaren Mindestgehalt reduziert. Der Entscheid über die Gültigkeit läge dabei weiterhin bei der Bundesversammlung.

Wir können mit diesen Geschäften spürbare Verbesserungen für die Stärkung der Volksrechte erreichen. Und wir können die demokratische Legitimation der schweizerischen Aussenpolitik stärken, indem wir Volk und Ständen den Gegenvorschlag zur Staatsvertrags-Initiative empfehlen. Wir können weiter das Initiativrecht stärken, indem wir mehr Transparenz und präzisere Regeln schaffen.

Die SP-Fraktion lehnt die Auns-Initiative ab, sie lehnt auch sämtliche Minderheitsanträge ab und wird dem direkten Gegenvorschlag zustimmen.

Fehr Hans (V, ZH): Ich möchte Ihnen nicht zu nahe treten, Frau Heim, wir sind ja in derselben Kommission, aber ich muss Ihnen schon die Frage stellen, ob Sie und Ihre Fraktion eigentlich lernfähig sind. Sie betonen die ganze Zeit, dass der Begriff «wichtige Bereiche» unscharf sei. Ich habe mehrfach betont, dass der Begriff in Lehre und Praxis konkretisiert ist. Ich habe gesagt: Obwohl es in der anderen von mir erwähnten Verfassungsbestimmung um die Gesetzgebung geht, besteht doch Parallelität zum ausserpolitischen Bereich. Würden Sie das bitte «verarbeiten»!

Heim Bea (S, SO): Herr Fehr, auch wenn Sie es fünfzehnmal sagen, ändert dies an den Tatsachen nichts. Sie sind in der Staatspolitischen Kommission, Sie haben die Argumentation gehört; diese stimmt einfach immer noch. Manchmal ist es für eine Nichtjuristin, für einen Nichtjuristen etwas schwierig, eine ganz genaue Unterscheidung vorzunehmen: «Rechtsetzende Bestimmungen» sind etwas ganz anderes als «Bereiche», schon rein vom Volumen, von der Dimension her. Deshalb wird es sehr schwammig, wenn Sie sich nicht auf «Bestimmungen» beziehen, wie es Artikel 164 tut, sondern weiterhin mit «Bereichen» operieren. Ich bedaure es, dass Sie das nicht verstanden haben.

Lang Josef (G, ZG): Die Volksinitiative mit dem irreführenden Titel «Staatsverträge vors Volk» gibt eine schludrige Antwort auf eine ernste Frage: Wie verhindern wir, dass die Internationalisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in Kombination mit der herkömmlichen Exekutivlastigkeit der Diplomatie zu einer Schwächung der Volksrechte führt? Schludrig an der Initiative ist die Begrifflichkeit. Was bedeutet «wichtige Bereiche»? Kollega Fehr, das Hauptproblem

liegt hier nicht beim Adjektiv «wichtig», sondern beim Substantiv «Bereiche» – Kollega Fehr, Sie können dann im Amtlichen Bulletin nachlesen, was ich Ihnen jetzt gesagt habe. Die «multilaterale Rechtsvereinheitlichung» stammt aus der alten Bundesverfassung und wurde für die neue bewusst fallengelassen. Es ist eine Unsitte, Begriffe, die bewusst aufgegeben wurden, durch die Hintertür wieder einzuführen. Schludrig ist die Einführung von Beträgen, die bislang nie von Belang waren – hier müsste es zuerst eine grundsätzliche Debatte über ein Finanzreferendum geben, was ich persönlich grundsätzlich nicht ablehne. Schludrig ist auch der Verzicht auf jegliche Rechtssystematik. So müssten gemäss Ziffer 2 der Volksinitiative auch Verordnungsänderungen im Rahmen der Umsetzung irgendeines EU-Acquis, beispielsweise im Chemikalienrecht oder im Strassenverkehrsrecht, dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Die legendär trockene «NZZ» hat es gestern wie folgt auf den Punkt gebracht: «Eine TV-'Arena' zum Haager Übereinkommen vom 5. Juli 2006 über die auf bestimmte Rechte an intermediär verwahrten Wertpapieren anzuwendende Rechtsordnung – viel Spass bei der Debatte!»

Weiter – und das ist der wichtigste von allen Punkten – würde das austarierte Verhältnis von Volk und Ständen durch die Aufwertung der Kantone in eine Schieflage gebracht. Vor allem deshalb ist der Titel der Initiative irreführend. Richtig wäre der Titel «Staatsverträge vor die Stände!»; das wäre auch eine schöne Alliteration. Die Auns-Initiative stärkt die Kantone – auch auf Kosten des Volkes. Was der Souverän im Gesamten, als Volk und Stände, gewinnen würde, würde das Volk wieder verlieren. Diese Initiative wurde ja nicht zufällig nach der Abstimmung über Schengen/Dublin lanciert. 55 Prozent der Bürgerinnen und Bürger, aber nicht die Mehrheit der Stände, hatten am 5. Juni 2005 dem Abkommen zugestimmt. Das heisst, die Auns-Volksinitiative hätte in diesem konkreten Fall bedeutet, dass die Volksmehrheit ausgehebelt worden wäre.

Schludrig ist auch das Argument, der Verzicht auf «das aufwendige Sammeln von Unterschriften» erlaube es, im Abstimmungskampf mehr Geld – noch mehr Geld! – auszugeben. Kollega Fehr und ich haben ein gemeinsames Hobby; wohl deshalb hat er mich vorher auch besonders angesprochen. Dieses Hobby heisst Unterschriftensammeln. Geben wir es doch nicht zugunsten eines obligatorischen Referendums auf.

Der Gegenvorschlag überzeugt, weil er die bisherige Willkür aufhebt, weil seine Begrifflichkeit weniger zufällig ist und weil er das Ausserstaatliche mit dem Innerstaatlichen parallelisiert. Was innerstaatlich in einer Verordnung geregelt und damit der direkten Demokratie entzogen ist, soll auch ausserstaatlich so gehandhabt werden. Was innerstaatlich in einem Gesetz bzw. in einer Verfassung geregelt ist, soll auch bei einer staatsvertraglichen Regelung dem fakultativen bzw. dem obligatorischen Referendum unterstellt sein. Der Hauptunterschied zwischen der Initiative und dem Gegenvorschlag ist letztlich: Die Initiative stärkt die Stände, der Gegenvorschlag stärkt das Volk.

Die Demokratisierung der Aussenpolitik ist die beste Antwort auf die systematischen und notorischen Versuche, einen Gegensatz zwischen nationalem und internationalem Recht zu konstruieren, wie wenn die Schweiz nicht der Welt angehört. Als die Schweiz am 7. Februar 1971 das Frauenstimmrecht einführte, tat sie es, weil der Widerspruch zwischen der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem nationalen Vorbehalt gegen das Frauenstimmrecht nicht mehr auszuhalten und nicht mehr aufrechtzuerhalten war. Allerdings war es das Schweizervolk, das als Männervolk unter dem sanften Zwang des Völkerrechts die Demokratie auf einen Schlag verdoppelte. Aussenpolitische Legitimität durch demokratische und korrekte Verfahren liegt im Interesse all jener, die für eine weltoffene Schweiz sind.

Die Grünen bitten Sie deshalb, die schludrige Volksinitiative, welche die Stände auf Kosten des Volkes stärkt, zur Ablehnung zu empfehlen und dem durchdachten Gegenvorschlag zuzustimmen, der das Volk tatsächlich stärkt.

Schwander Pirmin (V, SZ): Ich möchte Sie daran erinnern, dass schon am Anfang unserer Bundesverfassung steht, dass der Bund aus dem Volk und den Kantonen besteht. Und die Bundesverfassung macht keinen Unterschied oder eine Abwägung, wer jetzt höher und wer tiefer steht. Wenn jetzt vorhin also gesagt worden ist, die Initiative würde die Kantone stärken und dem Volk Rechte entziehen, dann müssen wir zuerst über unsere Bundesverfassung diskutieren, die klar sagt, dass eben diese beiden Elemente auf gleicher Stufe stehen. Das einmal vorab.

Die Volksinitiative will die direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeit in der Aussenpolitik substanziell ausbauen – substanziell. Dies im Gegensatz zum Gegenentwurf: Der will letztlich an der heutigen Praxis festhalten. Die SVP hat dieses Anliegen der Initianten bereits im Mai 2005 mit einer parlamentarischen Initiative vorgebracht. Dort wurde auch von wichtigen Normenbereichen und Gesetzgebungen gesprochen. Und es wurde nicht in diesem Ausmass so diskutiert, dass bei «wichtigen Bereichen» oder «wichtigen Normen», «wichtigen Bestimmungen» von Schludrigkeit die Rede war. Damals hat man das, was mit diesen Begriffen gemeint ist, ernster, tiefgreifender diskutiert.

Auch der Bundesrat sieht Handlungsbedarf und anerkennt das Bedürfnis nach einer verbesserten direktdemokratischen Mitgestaltung bei der Aussenpolitik. Er will aber gemäss Botschaft nicht konkret festhalten, bei welchen anstehenden Verträgen – also Verträgen, die bereits heute, jetzt aktuell diskutiert werden – es zu einer obligatorischen Abstimmung käme.

Nach der gestrigen Debatte über das Kapitaleinlageprinzip ist das verständlich; dort wirft man dem Bundesrat vor, er habe falsche Aussagen gemacht – oder zu wenige Aussagen gemacht. Für die Initianten ist es aber wichtig, dass auch die heutige Praxis ganz klar verbessert wird, wonach das obligatorische Referendum bereits dann zum Zuge kommt, wenn der infragestehende Staatsvertrag von derartiger Bedeutung ist, dass ihm Verfassungsrang zukommt. Man spricht hier vom obligatorischen Referendum sui generis. Wenn jetzt heute von unklaren Begriffen oder von Schludrigkeit die Rede ist, dann muss ich fragen: Was ist die Aussage der Formulierung «von derartiger Bedeutung, dass ihm Verfassungsrang zukommt»? Was ist denn das? Was sagt das aus? Da müssen wir doch auch auf die Praxis, auf die Rechtslehre zurückgreifen, damit wir beurteilen können, was das beinhaltet. Genau dasselbe gilt, wenn wir «in wichtigen Bereichen» sagen. Ich sehe hier keinen Unterschied; offenbar sehen hier aber viele einen Unterschied, obwohl wir in der Verfassung und in der Gesetzgebung den gleichen Wortlaut haben. Das eine Mal ist es offensichtlich definiert und in der Praxis bekannt, das andere Mal ist es das offensichtlich nicht.

Es braucht nach heutiger Praxis eine «tiefgreifende Änderung unseres Staatswesens» – das wird gesagt –, damit das obligatorische Referendum zum Zuge kommt. Was ist denn das, eine «tiefgreifende Änderung unseres Staatswesens»? Damit greifen wir doch auch zurück auf die Praxis. Oder es wird gesagt, ein Staatsvertrag müsse eine andere Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen zur Folge haben, bis das obligatorische Referendum zum Zuge komme. Was ist «eine andere Verteilung der Zuständigkeiten», bis ein Staatsvertrag dem Volk obligatorisch zur Abstimmung vorgelegt wird?

Im Bundesrat ist offensichtlich die Problematik im Zusammenhang mit Schengen/Dublin diskutiert worden; in der Botschaft wird das ausgeführt. Gemäss Botschaft würde genau das Schengen-Abkommen – entgegen der Meinung der Initianten – nach heutiger Praxis nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt. Warum nicht? Wir wissen ja, dass es gravierende Auswirkungen hat. Von dem, was damals gesagt worden ist, stimmt aus heutiger Sicht vieles nicht mehr. Ich möchte fast behaupten: Es stimmt viel mehr nicht als beim Kapitaleinlageprinzip, über das wir gestern diskutiert haben. Bei Schengen haben wir gesagt, es gebe mehr Sicherheit. Wo ist sie? Bei Dublin haben wir gesagt, wir könnten Rückführungen vornehmen. Wo ist die Möglichkeit der

Rückführung? So etwas hat, so denke ich, grosse Auswirkungen auf verschiedene Bereiche unserer Volkswirtschaft; es müsste unserer Meinung nach ganz klar dem obligatorischen Referendum unterstellt werden.

Mitglieder des Initiativkomitees haben deshalb Einzelanträge zum Gegenvorschlag eingereicht, mit dem ganz klaren Ziel, den direkten Gegenentwurf des Bundesrates zu verbessern, sodass wir dann nach der Diskussion im Nationalrat und im Ständerat – und das ist von uns ernst gemeint – das Ganze beurteilen und tatsächlich über einen Rückzug unserer Initiative diskutieren können. Heute können wir das nicht, weil Schengen gemäss heutiger Praxis offensichtlich nicht unter das obligatorische Referendum fällt. Da möchten wir vom Initiativkomitee her ganz klar eine Verbesserung – und zwar eine substanzielle. Deshalb haben Mitglieder des Initiativkomitees Einzelanträge eingereicht.

Es ist gesagt worden, die Initiative hätte zehn zusätzliche Abstimmungen pro Jahr zur Folge; in der Botschaft heisst es, zwischen 2006 und 2009 wäre wahrscheinlich mit sieben zusätzlichen Volksabstimmungen zu rechnen gewesen, das würde dann zwei bis drei Volksabstimmungen pro Jahr geben. Wir – und auch der Bundesrat – können hier also keine klaren Aussagen dazu machen, wie viele zusätzliche Abstimmungen es gäbe. Und wenn es denn eine zusätzliche Abstimmung gäbe: Wäre es so schlecht, wenn wir eine zusätzliche Abstimmung über einen Staatsvertrag hätten?

Es ist gesagt worden, unsere Initiative hätte Verzögerungen zur Folge, mit der Initiative könnte Obstruktion betrieben werden, es war sogar von Schludrigkeit die Rede. Da stelle ich Ihnen die rhetorische Frage: Sind direktdemokratische Vorgänge nach Ihrer Meinung Verzögerungen? Ist das Obstruktion? Das würde das doch bedeuten. Wir wissen, dass es mehr Zeit braucht, bis alle direktdemokratischen Verfahren durchlaufen sind. Aber da muss ich Ihnen sagen: Wir haben in unserem Land dank diesen Vorgängen auch mehr Rechtssicherheit, und weil wir mehr Rechtssicherheit haben, kommen auch sehr viele Unternehmungen, sehr viele Personen in unser Land. Sie tun das genau wegen dieser Rechtssicherheit. Diese Rechtssicherheit haben wir, da bin ich voll überzeugt, wegen dieser direktdemokratischen Vorgänge.

Zum letzten Punkt: Es wird bemängelt, wir hätten «wichtige Bereiche» anstatt «wichtige Normen» oder «wichtige Bestimmungen» geschrieben, wie es in Artikel 164 der Bundesverfassung steht. Aber wir sind jetzt auf der Ebene der Staatsverträge. Nehmen wir Schengen – was können wir bei Schengen in diesem Saal ändern? Wir können nicht den einzelnen Gesetzesartikel ändern. Wir müssen zum Beispiel das gesamte Waffenrecht gemäss Schengen, das, was die EU bestimmt, als ganzen Bereich übernehmen. Das ist mit ein Grund, weshalb wir hier auf dieser Ebene nicht von Bestimmungen und Normen sprechen können, sondern von «Bereichen» sprechen müssen. Andere Beispiele sind das Betäubungsmittelgesetz oder das Datenschutzgesetz; beim Schengen-Informationsaustauschgesetz ist uns immer wieder gesagt worden, wir könnten nicht direkt einen einzelnen Gesetzesartikel ändern. Deshalb sprechen wir hier von Bereichen; wir müssen hier eben von Bereichen sprechen. Ich bitte Sie daher, den Einzelanträgen der Mitglieder unseres Initiativkomitees zu folgen.

Lang Josef (G, ZG): Geschätzter Kollege Schwander, Sie haben jetzt stark betont, Schengen/Dublin hätte dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen. Bei der Schengen/Dublin-Abstimmung hat das Volk zugestimmt, die Stände haben Nein gestimmt. Ihre Initiative bedeutet also: Schengen/Dublin wäre abgelehnt worden, obwohl die Volksmehrheit dafür war. Im Zusammenhang mit diesem konkreten Beispiel deshalb noch einmal meine Frage: Wäre der richtige Titel für Ihre Initiative, die von «Stärkung der Volksrechte» spricht, nicht «Stärkung der Kantonsrechte gegenüber den Volksrechten»?

Schwander Pirmin (V, SZ): Ich möchte nochmals betonen, dass in unserer Verfassung Kantone und Volk auf der gleichen Ebene stehen – sonst müssten Sie etwas anderes be-

haupten. In den Kantonen hat es eben auch ein Volk, das abstimmt. Das ist auch zu berücksichtigen. Offensichtlich müssen wir in diesem Saal wieder einmal über diese Besonderheit unserer Staatsstruktur diskutieren. Hier geht es um Minderheitsrechte, die über das Volk in den einzelnen Kantonen zum Ausdruck kommen.

Freysinger Oskar (V, VS): Lieber Kollege, erlauben Sie eine kurze Frage: Denken Sie, dass das Volk – angesichts der Erfahrungen, die wir mit Schengen/Dublin gemacht haben – diesen Verträgen heute noch zustimmen würde?

Schwander Pirmin (V, SZ): Gut, das ist eine rhetorische Frage. Ich bin überzeugt, dass heute die Abstimmung anders ausfallen würde; wie, dazu wage ich hier nichts zu behaupten: Das ist eine theoretische Frage. Aber ich bin überzeugt: Was die Hauptelemente betrifft – zu Schengen wurde gesagt, wir bekämen grössere Sicherheit, und zu Dublin wurde behauptet, wir hätten weniger Flüchtlinge, weil wir sie entsprechend zurückgeben könnten, z. B. an Italien –, ist es anders herausgekommen. Deshalb würde meiner Meinung nach die Abstimmung ganz klar anders ausfallen.

Landolt Martin (BD, GL): Staatsverträge gehören vors Volk. Staatsverträge gehören vors Volk – aber nur dann, wenn das Volk dies wünscht. Und dazu steht dem Volk mit dem fakultativen Referendum ein funktionierendes und erprobtes Instrument zur Verfügung – ein Instrument, das sehr bewusst eingesetzt wird, ein Instrument, das bei 50 000 Unterschriften zur Anwendung kommen kann. 50 000 Unterschriften sind eine Hürde, die nun wirklich nicht zu hoch ist. Die Initiative würde den bewussten Einsatz des Instruments des fakultativen Referendums durch einen quasi voll integrierten Automatismus ersetzen. Volksabstimmungen würden den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gewissermassen auf dem Laufband serviert, unabhängig davon, ob bestellt oder nicht. Auch deshalb ist die Volksinitiative unnötig. Die BDP-Fraktion wird sie im Sinne der Kommissionsmehrheit ablehnen. Nun unterbreitet uns der Bundesrat, unterstützt von der Kommissionsmehrheit, aber einen direkten Gegenvorschlag. Er macht dafür gute Gründe geltend, die wir nicht unbedingt negieren wollen. Dennoch wird die BDP-Fraktion einstweilen auch den Gegenentwurf des Bundesrates ablehnen, und zwar genau deshalb, weil es ein solcher ist. Es ist ein Gegenvorschlag, der in der Abstimmungskampagne Gefahr läuft, zwischen Stuhl und Bank zu fallen, ein Gegenvorschlag, der den Initianten teilweise Recht gibt, obwohl wir heute eine Lösung haben, die sich ja eigentlich bestens bewährt hat.

Wir gehen davon aus, dass die Initianten nicht im Traum daran denken, ihre Volksinitiative zugunsten des Gegenvorschlages zurückzuziehen. Im Gegenteil: Sie werden den Gegenvorschlag im Abstimmungskampf als Zugeständnis ins Feld führen. Es kommt nicht von ungefähr, dass auf der Internetseite der Initianten im Zusammenhang mit dem Gegenvorschlag bereits von einem «ersten Teilerfolg» gesprochen wird. Dazu möchten wir nicht Hand bieten. Wir geben gerne zu, dass uns die Abstimmungen der vergangenen Monate, was die Frage von direkten Gegenvorschlägen betrifft, durchaus geprägt haben.

Es wurde vom Vertreter der Minderheit ausgeführt, dass nur volkshen und bürgerfreundlich sei, wer hier und jetzt die Volksrechte in der Aussenpolitik ausbaue. Es gilt aber zu überlegen, ob nicht diejenigen, welche die Freiheits- und Volksrechte exzessiv interpretieren und ausnutzen, sie am meisten strapazieren und gefährden. Man könnte diese Initiative durchaus auch als Bevormundung des Volkes verstehen, indem es künftig mit Abstimmungen überschwemmt wird. Vor allem aber nimmt man dem mündigen Volk die Möglichkeit, das Instrument des fakultativen Referendums bewusst einzusetzen oder eben nicht.

Wir können, dürfen und wollen dazu stehen, dass wir die heutige Lösung als tauglich betrachten. Wir können, dürfen und wollen dazu stehen, dass wir die Initiative ablehnen und

ihr nicht mit einem Gegenvorschlag entgegenkommen möchten.

Abate Fabio (RL, TI): Gli autori dell'iniziativa popolare «per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera» vogliono modificare l'articolo 140 capoverso 1 della Costituzione federale, aggiungendo così una nuova lettera d, tale da permettere di estendere il referendum obbligatorio a settori definiti importanti della nostra politica estera. L'adozione dell'istituto del referendum obbligatorio in ambito di politica internazionale si è rivelato una rarità nella recente storia delle votazioni popolari. Ecco dunque la proposta in esame, con la quale si vuole estendere la possibilità del popolo di partecipare direttamente alla nostra politica estera.

Ora, leggendo il messaggio del Consiglio federale possiamo accertare alcuni elementi estremamente interessanti della questione – non senza difficoltà, poiché è un'impresa ardua distinguere un settore importante da uno irrilevante, così come giocoforza si imporrebbe con l'adozione del nuovo articolo costituzionale. Sono stati elencati alcuni trattati decisi dal 2006 al 2009 che ai sensi dell'iniziativa sarebbero stati sottoposti al voto popolare. Ne cito due: protocollo aggiuntivo del 24 gennaio 2002 alla Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina relativo al trapianto di organi e di tessuti di origine umana; Convenzione riveduta di Lugano del 30 ottobre 2007 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. Si tratta di argomenti estremamente difficili e innanzitutto – occorre sottolinearlo – assolutamente distanti da un dibattito politico conflittuale, che inoltre non hanno suscitato alcun interesse nella popolazione. E proprio a questo particolare aspetto voglio dedicare il mio intervento.

Una democrazia diretta invidiata come la nostra non riesce comunque a nascondere qualche malanno. Negli ultimi quarant'anni l'evoluzione socioeconomica ha esercitato una costante pressione sulle spalle del legislatore, chiamato a generare leggi in tutti i settori che hanno imposto l'adozione di regole. Spesso la codificazione si estende ad ambiti che richiamano le competenze di specialisti.

Ciò è lo specchio della complessità dei rapporti che si sviluppano in modo estremamente dinamico all'interno della nostra società. Allorquando si attivano i meccanismi della democrazia diretta succede che il popolo si ritrovi a decidere questioni che non lo interessano oppure che sono estremamente complicate e che purtroppo si espongono a facili manipolazioni dal profilo dell'informazione. La democrazia si trasforma in tecnocrazia e la partecipazione popolare ne risente, così come la credibilità delle istituzioni. I due argomenti e trattati citati poc'anzi che ai sensi dell'iniziativa sarebbero stati sottoposti al voto popolare lo testimoniano appieno. Ossia, una maggiore partecipazione popolare alla politica estera senza alcuna distinzione sostenibile si rivelerebbe un esercizio privo di interesse e di motivazione per i cittadini e le cittadine, chiamati ad informarsi su temi assolutamente incomprensibili – senza poi dimenticare l'assoluta assenza di un dibattito. Infatti, nel nostro ordinamento costituzionale legislativo il popolo vota dinnanzi ad una divergenza di opinioni: – al sovrano l'ultima parola!

Dunque, credo che un'estensione semplicemente quantitativa dei diritti popolari in materia di politica estera non è un contributo plausibile a rafforzamento della democrazia diretta. L'indifferenza rimarrebbe sovrana. Il controprogetto diretto del Consiglio federale mette ordine dal profilo politico e rappresenta una valida alternativa. Ma è solamente per questo motivo che va sostenuto.

Schibli Ernst (V, ZH): Die Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger, also die Volksrechte, sind in einer direkten Demokratie, wie die Schweiz eine ist, von zentraler Bedeutung. Sie sind zu fördern und auszubauen. Gerade in aussenpolitischen Angelegenheiten muss dem Souverän eine absolute Mitbestimmung garantiert sein: Der Souverän muss das letzte Wort haben. Darum ist die Ausweitung des obligatori-

schen Referendums bei Staatsverträgen und völkerrechtlichen Verträgen zweifellos notwendig.

Es darf nicht hingenommen werden, dass die Regierung und das Parlament am Volk vorbei Verträge mit internationalen Organisationen abschliessen, deren Weiterentwicklung institutionalisiert ist, was heisst, dass die Schweiz und ihre Bevölkerung Anpassungen akzeptieren müssen, ohne dass sie etwas dazu zu sagen haben. Es darf nicht sein, dass die Volksrechte durch eine aus dem Handgelenk geschüttelte Interpretation, durch inakzeptable politische Verrenkungen und durch eine Umgehung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen ausgehebelt werden und das Volk in die Statistenrolle gedrängt wird. Das Volk zahlt nämlich die Zeche, wenn das Ganze negativ herauskommt, ohne dass es etwas dagegen hätte tun können.

Mit dieser Volksinitiative wird die aussenwirtschaftliche Handlungsfähigkeit und Verhandlungsfreiheit nicht eingeschränkt. Die wirtschaftlichen Interessen hat die Schweiz bis heute sehr erfolgreich mit bilateralen Wirtschaftsverträgen verteidigt. Dieses höchst wirkungsvolle Instrument, das eine fruchtbare Zusammenarbeit unter verschiedensten Staaten ermöglicht, findet ohne vollständigen Einbezug der vielfach nicht gleichgelagerten politischen Interessen Anwendung. Damit wird erreicht, dass ein Staat und seine Bevölkerung ihre Entwicklung weiterhin nach eigenem Gutdünken gestalten und vorantreiben können.

Der direkte Gegenvorschlag des umtriebigen Bundesrates entlarvt die bereits heute sehr deutlichen Absichten bezüglich Rechtvereinheitlichung mit internationalen Organisationen vollends. Wenn der Bundesrat mit seinem direkten Gegenvorschlag ungeschriebenes Verfassungsrecht kodifizieren will, wonach völkerrechtliche Verträge dem obligatorischen Referendum unterstehen, sofern sie von derartiger Bedeutung sind, dass ihnen Verfassungsrang zukommt, so zeigt er unmissverständlich, welchen Handlungs- und Interpretationsspielraum er sich offenhalten will, um das Volk nicht entscheiden lassen zu müssen. Es zeigt aber auch, wie lästig dem Bundesrat und der Classe politique der Souverän bei der Weiterentwicklung der Integration der Schweiz in die EU ist. Diesem Versuch, den latenten Abbau der Volksrechte und der direkten Demokratie zu forcieren, muss entschieden Einhalt geboten und entgegengetreten werden. Die Politik hat mit dem Volk für die Schweiz und die Bevölkerung zu arbeiten.

Ich bitte Sie deshalb, die Volksinitiative gutzuheissen und den direkten Gegenvorschlag des Bundesrates abzulehnen.

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): Cette initiative populaire part du principe que la Suisse est une île, et oublie que le monde est un village. Les initiants veulent nous faire croire que le repli derrière les murs suisses serait le gage d'un bonheur parfait, à l'heure où tous les grands problèmes se règlent au niveau international. Une extension exagérée des droits populaires helvétiques viendrait donc cimenter le rempart entre la Confédération et les autres pays du monde.

Car appeler le peuple suisse aux urnes pour décider du sort de chaque «cacahuète», puisque nombre de traités internationaux concernent des objets de peu d'importance, serait singer la démocratie. Sous prétexte de renforcer la légitimité d'un traité, ce serait nuire à la crédibilité de la Suisse tout entière. Trop de démocratie tue la démocratie: les lenteurs et blocages qui ne manqueraient pas de surgir nous marginaliseraient sur la scène internationale et nous feraient perdre notre réputation de système politique modèle.

Ces lenteurs seraient d'autant plus probables que l'initiative est floue. Imaginez l'Assemblée fédérale se pencher sur chaque traité pour décider s'il relève d'un «domaine important»! Entre 2005 et 2010, pas moins de 1768 traités ont été conclus par le Conseil fédéral, et 162 approuvés par le Parlement! Outre le fait qu'on y passerait toute la législature, cette imprécision porte atteinte à la sécurité du droit en même temps qu'au respect du peuple.

Mesdames et Messieurs de l'UDC, nous sommes au XXI^e siècle: les avions franchissent les frontières, les réseaux so-

ciaux font de même. La politique n'est plus la même qu'au XIXe siècle, lorsque naquit l'Etat-nation!

Certes, pour l'équilibre interne, le peuple et les cantons demeurent des acteurs essentiels, mais ils ne doivent être impérativement associés aux décisions que dans les cas, plutôt rares, où la Confédération envisage de limiter leur liberté d'action. Oui, le peuple doit pouvoir voter, mais le gouvernement doit aussi pouvoir gouverner. C'est comme dans les entreprises, où cela semble vous convenir: par exemple, les salariés ne participent pas à toutes les décisions techniques prises par les départements. Et aujourd'hui déjà, le peuple peut – ou doit – se prononcer sur les traités importants. Ainsi, depuis 1977, 181 traités ont été soumis au référendum facultatif, dont 7 ont fait l'objet d'une votation. En outre, deux traités ont été soumis au référendum obligatoire: ceux sur l'adhésion à l'EEE et sur l'adhésion à l'ONU.

Je vous invite donc, au nom du groupe socialiste, à recommander le rejet de l'initiative et, en revanche, à soutenir le contre-projet direct, qui propose d'élargir les droits de codécision en matière de traités internationaux.

Oui, il faut améliorer la participation démocratique, et donc la légitimité de la politique extérieure! Mais non, ne le faisons pas de manière arbitraire, comme le propose l'initiative, avec ses quatre catégories de traités qui doivent être soumis au vote populaire! Faisons-le plutôt de manière cohérente, selon le principe du parallélisme juridique: ce qui peut être agencé par le biais d'une ordonnance doit rester de la compétence du Conseil fédéral; ce qui a un impact sur une loi fédérale doit être soumis au référendum facultatif; et ce qui touche à la Constitution doit obligatoirement être soumis au vote du peuple et des cantons.

Le contre-projet, de manière juste et efficace, permettrait de donner la parole au peuple, contrairement à l'initiative qui, parce qu'elle est impraticable, empêcherait la Suisse de tenir la sienne.

Pfister Gerhard (CEg, ZG): Zuerst ist zu sagen, dass die Initiative durchaus eine Frage aufnimmt, die in den letzten Jahren Anlass gab, eine gewisse Klärung zu verlangen. Dem Bundesrat ist der kleine Vorwurf zu machen, dass er im heiklen Gleichgewicht zwischen aussenpolitischer Handlungskompetenz und innenpolitischer, auch demokratiepolitischer Abstützung nicht immer das nötige staatspolitische Feingefühl zeigte. Der Bundesrat sieht das offenbar auch so und kommt den Initianten mit seinem Gegenvorschlag entgegen. Aussenpolitik ist, gerade in der direktdemokratischen Schweiz, immer auch Innenpolitik. Insofern haben die Initianten ein Anliegen aufgegriffen, das Klärungsbedarf aufweist. Wir haben seit der Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung eine gewisse Unklarheit, was die Frage angeht, was dem Volk obligatorisch in einem Referendum zu unterbreiten ist und was nicht.

Die Frage, die sich da stellt, ist einfach, ob man dieses Problem mit einer Verfassungsergänzung wirklich lösen kann oder ob es nicht eine Frage bleibt, die immer wieder politisch entschieden werden muss und nicht rechtlich entschieden werden kann.

Das Ziel der Initianten ist es, das Volk automatisch abstimmen zu lassen über Vorlagen, die auf Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, Gesetzgebung und die Sicherheit der Schweiz einen massgebenden Einfluss haben. Rückblickend meinen sie damit z. B. Abkommen wie Schengen, das Personenfreizügigkeitsabkommen oder Auslandeinsätze der Armee; vorausblickend meinen sie Elektrizitätsabkommen, Agrarfreihandelsabkommen oder Dienstleistungsabkommen. Die erste Frage, die sich mir stellt, ist folgende: Wären Abkommen, wie sie von den Initianten erwähnt werden, nicht sowieso so bestritten, dass das fakultative Referendum leicht zustande käme? Ist insofern der Automatismus, den sie wollen, nicht einfach überflüssig? Entweder ist eine Vorlage umstritten – dann kommt das fakultative Referendum ohnehin zustande –, oder sie ist unbestritten, und dann ist das obligatorische Referendum eine überflüssige Formalität, die die Politikverdrossenheit im Volk eigentlich nur noch fördert.

Der Bundesrat schlägt einen Gegenentwurf vor, der anerkennt, dass Regelungsbedarf besteht. Der Gegenentwurf bestätigt eigentlich nur die bundesrätliche Praxis des Parallelismus, d. h., dem obligatorischen Referendum ist zu unterstellen, was innerstaatlich eine Regelung auf Verfassungsebene verlangt. An sich ist das Anliegen des Bundesrates anzuerkennen, dies im Gegenentwurf vorzuschlagen. Ich unterstütze diesen Gegenentwurf aber nur mit Vorbehalt, nämlich mit dem Vorbehalt, dass der Ständerat eingehend prüft, ob der Gegenentwurf wirklich nötig ist, ob er wirklich etwas taugt, ob er der Initiative wirklich eine brauchbare Alternative entgegenstellt und ob diese Entgegensetzung im Abstimmungskampf auch wirklich genügend argumentative Kraft gegen die Initiative entwickelt.

Der Vorschlag der Initianten weist Mängel auf. Die Initianten selber sind unterschiedlicher Meinung, ob die Initiative eine Gesetzgebung verlangt oder ob sie direkt anwendbar ist. Zudem sind die Initianten – das ist aus meiner Sicht noch gravierender – unterschiedlicher Meinung in Bezug auf die wiederkehrenden Ausgaben von 100 Millionen Franken: Wären ausschliesslich die Ausgaben des Staates oder auch jene von privaten Unternehmen mit staatlichen Abkommen betroffen? Bei den Abgeltungssteuern wäre das eine sehr heikle Frage; die Initianten selber haben hier unterschiedliche Auffassungen vertreten. Die Vertreter der Initianten meinten, dass sie alle Ausgaben von über 100 Millionen Franken intendierten, unabhängig von der Quelle. Das führt aus meiner Sicht zu einer ganz entscheidenden Schwächung der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz.

Die Initianten lassen offen, was sie unter sogenannten «wichtigen Bereichen» verstehen. Dabei ist die politische Auseinandersetzung über das, was wichtig ist und was nicht, weiterhin politisch zu führen. Ein Flugverkehrsabkommen mit Deutschland ist aus Sicht der Initianten nicht wichtig, aus Sicht der Direktbetroffenen aber schon. Genau damit hätten wir keine Verbesserung gegenüber dem jetzigen Zustand erreicht. Die Frage, was ein obligatorisches und was ein fakultatives Referendum erfordert, wäre weiterhin dem Parlament zur Entscheidung zu überlassen. Gerade weil die Initianten selber bei der Frage, was wichtig ist, keine einheitliche Meinung zu haben scheinen, würde diese Initiative – wenn sie angenommen würde – der Politikverdrossenheit nur noch mehr Vorschub leisten, anstatt sie zu beseitigen.

Der Gegenvorschlag schreibt, wie gesagt, nur die bisherige Praxis des Bundesrates fest. Es fragt sich, ob der Gegenvorschlag der politischen Mühe wert ist. Wie gesagt: Der Ständerat soll die Frage der Opportunität und der Tauglichkeit dieses Gegenvorschlags noch einmal prüfen.

Ich lehne die Initiative ab, weil sie uns aussenwirtschaftlich mehr Schaden zufügt als Nutzen bringt. Den Gegenvorschlag unterstütze ich mit Vorbehalten. Ich wäre nicht allzu sehr überrascht, wenn der Ständerat zum Schluss käme, dass der Gegenvorschlag nicht nötig sei.

Reimann Lukas (V, SG): In diesem Parlament wollen viele sofort in die EU, und ebenfalls viele wollen schleichend in die EU – also wenn ich in diesen Block schaue, wo es jetzt so laut wird, wollen dort wahrscheinlich alle sofort in die EU. Eine grosse Mehrheit des Volks will hingegen nicht in die EU. Und genau um diesen Unterschied zwischen Volk und Parlament geht es bei dieser Volksinitiative. Die Volksinitiative bremst die zunehmende Aushebelung unserer Volksrechte und unserer Freiheiten durch internationale Verträge. Die Initiative setzt auch ein Gegengewicht zu den Plänen von Bundesrätin Sommaruga, welche die Volksrechte einschränken will, denn die Initiative will mehr Volksrechte statt weniger Volksrechte, uneingeschränkte Volksrechte statt eingeschränkte Volksrechte, mehr Mitsprache für den Bürger statt weniger Mitsprache für den Bürger. Die Initiative will auch den schleichenden EU-Beitritt verhindern, und sie hilft nicht zuletzt, Steuergeld zu sparen, denn sie will auch Verträge, die hohe Staatsausgaben zur Folge haben, dem Volksentscheid unterstellen.

Sie wissen, im Rat haben wir immer mehr Staatsverträge, insbesondere mit der EU, zu beraten, die uns zur Über-

nahme von internationalem Recht zwingen. Sie zwingen uns auch zur Weiterentwicklung, also zum Folgerecht, das beim Vertragsabschluss noch gar nicht bekannt ist und bei dem wir als Staat Schweiz nur noch wenige Mitsprachemöglichkeiten haben. Immer häufiger wird auch versucht, internationales Recht als zwingendes Völkerrecht zu definieren.

Worum geht es schlussendlich? EU-Beitrittschürden werden abgebaut, und die Unabhängigkeit und die Souveränität der Schweiz werden empfindlich eingeschränkt. Deshalb müssen wir die direktdemokratischen Mittel ausbauen, gerade in der Aussenpolitik. Wir leben durchaus im 21. Jahrhundert, Frau Roth-Bernasconi, die Aussenpolitik wird immer wichtiger; da bin ich mit Ihnen voll und ganz einverstanden. Genau weil die Aussenpolitik immer wichtiger wird, braucht es eben auch in der Aussenpolitik mehr Mitsprachemöglichkeiten für die Bevölkerung.

Man konnte vor hundert Jahren, als die Aussenpolitik vielleicht vier, fünf Prozent der Entscheide ausmachte, durchaus sagen, die Volksrechte seien da nicht so wichtig. Aber heute spielt das eben eine grosse Rolle, und da ist es für viele sehr bequem, wenn sie die Verträge einfach durchwinken können, ohne dass sie am Schluss vor das Volk gehen müssen. Schauen wir die Beispiele an: Schengen/Dublin, Personenfreizügigkeit, die ganze Einwanderungspolitik der Schweiz, Agrarfreihandel, IWF, WTO, ein mögliches Rahmenabkommen, Kohäsionszahlungen. Das sind keine Peanuts, das sind wichtige Abkommen für die Schweiz, die grosse Auswirkungen auf unser Land haben.

Erlauben Sie mir, noch kurz zum Gegenvorschlag etwas zu sagen. Wenn ich den mit dem jetzigen System vergleiche, betrachte ich ihn – erlauben Sie mir den Ausdruck – als Täuschung des Stimmbürgers. Er ändert nichts an der heutigen Praxis. Wenn man die heutige Praxis einfach in die Verfassung schreibt, frage ich mich: Wozu braucht es dann einen Gegenvorschlag, wenn nicht dazu, den Bürger zu täuschen? Ich bitte Sie, die Initiative zur Annahme zu empfehlen und den Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen. Wir können damit die direkte Demokratie und die Volksrechte stärken. Volksentscheide führen nicht zu Verzögerungen, und sie sind keine Störfaktoren für die Politiker, sondern sie führen zu mehr Zufriedenheit, zu einer höheren Legitimation und zu volksnahen, guten Entscheiden.

Fehr Hans-Jürg (S, SH): Man hätte jetzt natürlich Lust, ein Gegenreferat zu jenem von Herrn Reimann zu halten und all den Unsinn zu korrigieren, den er hier verbreitet hat. Ich sage Ihnen nur eines, Herr Reimann: Haben Sie denn vergessen, dass das Volk über Schengen/Dublin und dreimal über die Personenfreizügigkeit abgestimmt und all diese Vorlagen immer angenommen hat? Da war nichts Schleichendes dabei, das war offen und wurde dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Ihnen hat einfach nicht gefallen, dass das Volk die Vorlagen angenommen hat, Sie hätten lieber eine andere Entscheidung gehabt.

Ich komme nun aber zu meinem vorbereiteten Referat. Zunächst eine Vorbemerkung: Wenn Staatsverträge vom Parlament statt vom Volk beschlossen werden, dann liegt noch kein Demokratiedefizit vor, dann entspricht das einer Kompetenzzuweisung, die das Volk einmal vorgenommen hat und die so in die Verfassung aufgenommen worden ist. Wir müssen uns diesem Thema nicht von einem behaupteten Demokratiedefizit her annähern, sondern – wie es die Kommission gemacht hat – von der richtigen Feststellung her, dass wir ein gesetzgeberisches Zweiklassensystem haben. Das heisst, das innerstaatliche Recht, das Gesetzgebungsverfahren, muss strengeren direktdemokratischen Kriterien genügen als das zwischenstaatliche Recht, die Staatsverträge.

Der Gegenvorschlag hebt dieses Zweiklassensystem auf und unterwirft die Staatsverträge den gleichen Zuständigkeiten wie die Gesetzgebung. Das heisst, Staatsverträge mit Verfassungscharakter werden wie eine Verfassungsänderung behandelt und unterliegen dem obligatorischen Referendum, Staatsverträge mit Gesetzescharakter werden wie Gesetze behandelt und unterliegen dem fakultativen Referendum, und Staatsverträge mit Verordnungsscharakter werden wie Verordnungen behandelt und unterliegen überhaupt keinem Referendum. Dieses Prinzip des Parallelismus, wie es der Gegenvorschlag vorsieht, halte ich für eine ausgesprochen elegante Lösung, weil das Gebot der Gleichbehandlung von Aussenpolitik und Innenpolitik hier befolgt wird und weil die direkte Demokratie ganz gezielt – nämlich genau an dem Punkt, wo es notwendig ist – gestärkt wird.

Lassen Sie mich noch aus aussenpolitischer Sicht eine Bemerkung machen. Es ist für unser Land von grösster Bedeutung, dass es handlungsfähig ist. Es ist von grösster Bedeutung, dass es im internationalen Verkehr als ein verlässlicher Partner angesehen wird. Das heisst eben, dass wir in der Lage sein müssen, Staatsverträge innert nützlicher Frist abzuschliessen, und dass wir auch in der Lage sein müssen, ausgehandelte Staatsverträge innert nützlicher Frist in Kraft zu setzen. Was wir nicht brauchen können, ist, dass jeder zweite oder dritte ausgehandelte Staatsvertrag zur Neuverhandlung zurückgewiesen wird.

Sie müssen sich vor Augen halten: Der Bundesrat schliesst jeden Tag einen Staatsvertrag ab, jeden Tag einen; das Parlament tut das jede zweite Woche. Diese Zahlen entsprechen den Durchschnitten der Jahre 2005 bis 2010. Jetzt sagen Sie mir einmal, wie das eine direkte Demokratie bewältigen soll. Das kann sie nicht, das ist eine glatte Überforderung, damit führen Sie die direkte Demokratie ad absurdum.

Natürlich verlangt die Initiative nicht, dass alle Staatsverträge vors Volk kommen, das ist mir schon nicht entgangen. Aber sie sagt, das habe überall dort zu geschehen, wo wichtige Bereiche tangiert seien; also wichtige Bereiche in der Rechtsvereinheitlichung, bei den rechtsetzenden Bestimmungen oder bei den Rechtsprechungszuständigkeiten. Was sind wichtige Bereiche? Die Initiative legt das leider nicht präziser fest. Diese Unpräzision wird dazu führen, dass wir hier Gummi haben, dass wir hier Schwamm haben, dass wir hier untaugliche Kriterien haben. Die Gefahr, dass wir uns aussenpolitisch selbst blockieren, ist mit dieser Initiative gross. Darum ist sie falsch, darum ist sie nicht im Landesinteresse, darum muss sie abgelehnt werden.

Der Gegenvorschlag ist eine gescheiterte, elegante Lösung, die die direkte Demokratie gezielt stärkt. Ich bitte Sie, dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Grin Jean-Pierre (V, VD): L'initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère» propose d'étendre considérablement le référendum obligatoire en matière de traités internationaux et y soumettant entre autres les traités qui entraînent une unification multilatérale du droit dans des domaines importants, ceux qui délèguent des compétences juridictionnelles à des institutions étrangères et ceux qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 1 milliard de francs ou de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 100 millions de francs.

Cette initiative permettra de s'opposer à certaines tendances soutenues par ceux qui visent à restreindre la démocratie directe. Un de ses objectifs est en particulier d'empêcher une adhésion graduelle à l'Union européenne ou à d'autres autorités internationales et d'éviter que les droits populaires ne soient vidés de leur substance par l'adhésion à des traités internationaux ou par la reprise obligatoire de dispositions étrangères.

L'accord de libre-échange avec l'Union européenne dans le secteur agroalimentaire, s'il devait être conclu, devrait ainsi automatiquement être soumis au peuple, qui pourra juger de la nécessité ou non de maintenir un taux acceptable d'auto-provisionnement. Les accords de Schengen et de Dublin auraient ainsi été soumis au référendum, et donc à la double majorité du peuple et des cantons. La prolongation et l'extension à la Bulgarie et à la Roumanie de l'Accord sur la libre circulation des personnes auraient également été touchées par cette initiative.

Comme vous le constatez, le peuple n'a pas été consulté pour nombre de décisions dont il doit assumer aujourd'hui certaines conséquences. Cette initiative a également pour

but de revaloriser les droits populaires, étant donné que le vote par correspondance est de plus en plus généralisé. Les citoyennes et les citoyens pourraient ainsi prendre davantage de décisions touchant la politique extérieure de notre pays. Le nouveau référendum obligatoire supprimerait la laborieuse récolte de signatures et libérerait ainsi des ressources en personnel et des moyens financiers pour la campagne. D'autre part, les cantons, souvent directement concernés, n'ont pas voix au chapitre en matière de traités internationaux. Cette initiative leur donnerait ce droit.

En résumé, cette initiative vise à étendre les possibilités qu'ont les citoyennes et les citoyens de participer à la politique extérieure. Son acceptation aurait principalement pour effet d'augmenter le nombre de traités internationaux soumis au référendum obligatoire. Dans son message, le Conseil fédéral reconnaît qu'il y a un moyen d'optimiser les droits référendaires et oppose à l'initiative un contre-projet direct, mais qui ne va pas du tout jusqu'au bout du chemin démocratique.

Pour ces raisons, je vous invite à recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative et à rejeter le contre-projet direct du Conseil fédéral.

Bänziger Marlies (G, ZH): Im Sommer 2009 wurde die Initiative «Staatsverträge vors Volk!» mit 108 579 Unterschriften eingereicht. Die Initiative verlangt, nach eigenem Wortlaut, eine Stärkung der Volksrechte im Rahmen des Abschlusses von Staatsverträgen. So weit, so gut. Nach dem Willen der Initianten sollen künftig sämtliche Staatsverträge obligatorisch der Volksabstimmung unterbreitet werden. Sie würden künftig also eine Mehrheit in Volk und Ständen benötigen. Eine Stärkung der Volksrechte sollte immer auch eine Stärkung unserer direkten Demokratie beinhalten. Allerdings darf unsere direkte Demokratie nicht zu einer beliebigen Volksvollversammlung verkommen. Die Initiative der Auns und der SVP allerdings tendiert dazu, unsere direkte Demokratie zu einer Volksvollversammlung verkommen zu lassen. Zentral ist bei unserer direkten Demokratie eine eigentliche Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Ebenen, zwischen den verschiedenen Mitbeteiligten. Persönlich ist mir wichtig, dass zwischen den Wegen von Verfassung zu Gesetz zu Verordnung oder eben von Bund zu Kanton zu Gemeinde oder eben von der Gemeindeversammlung zum Kantonsparlament zu den nationalen Räten eine gewisse Parallelität besteht, dass es eine Form der Aufgabenteilung gibt und dass diese Form der Aufgabenteilung auch ersichtlich ist. Betreffend eine solche Aufgabenteilung, eine solche Parallelität sind auch die Initiative oder der Gegenvorschlag des Bundesrates, der ja von der Mehrheit der Kommission unterstützt wird, zu beurteilen.

Im Gegensatz zur Initiative reiht sich der Gegenvorschlag in diese Parallelität ein, nimmt die Parallelität eigentlich zum Mass. Die bestehende Verfassungsbestimmung soll laut Gegenvorschlag durch eine neue Ziffer ergänzt werden, wonach völkerrechtliche Verträge, die eine Änderung der Bundesverfassung erfordern oder einer solchen gleichkommen, dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Damit wird der Parallelismus zwischen dem Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, wie wir ihn bereits auf Gesetzesstufe kennen, auf Verfassungsstufe hergestellt. Rechtliche Bestimmungen in Staatsverträgen, welche Gesetzescharakter haben, sollen dem fakultativen Referendum unterstehen, rechtliche Bestimmungen in Staatsverträgen, welche Verfassungscharakter haben, sollen dem obligatorischen Referendum unterstehen. Dieser Vorschlag der Kommission gefällt mir.

Seien wir ehrlich: Wenn einfach sämtliche Staatsverträge dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, schwindet die Verantwortung des Parlamentes – unsere Verantwortung –, die ausgehandelten Staatsverträge zu prüfen, zu begutachten und dazu Stellung zu nehmen. Wenn ein Staatsvertrag unbestritten ist, wenn wir hier im Parlament einhellig der Meinung sind, er sei in Ordnung, so gilt es eben nicht, diesen Staatsvertrag unnötigerweise dem obligatorischen Referendum zu unterstellen respektive dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.

Lassen Sie mich hierzu ein Beispiel nennen – die SVP-Fraktion wird sich mit Garantie darüber freuen. Ich nehme das bereits aufgewärmte Beispiel der Weiterführung der Zusammenarbeit der Schweiz mit der Europäischen Agentur für Flugsicherheit. Das war ein Staatsvertrag; wir haben ihn im letzten Juni verabschiedet. Da haben wir die Schweiz in aller Einigkeit erstmals unter die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes gestellt. Dieser Staatsvertrag unterstand dem fakultativen Referendum. Der Nationalrat hat mit nur einer Gegenstimme, also im Einverständnis mit der gesamten SVP-Fraktion, erstmals Ja gesagt zu einer näheren Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, mit der Unterstellung der Schweiz unter die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Die Frist für das fakultative Referendum zu diesem Staatsvertrag ist ungenutzt verstrichen, der Staatsvertrag ist mittlerweile in Kraft. Es wäre völlig überflüssig gewesen, zum Beispiel diesen Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum zu unterstellen und damit dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten, denn Sie alle aus der SVP-Fraktion waren ja mit uns der Meinung, diese Nähe der Zusammenarbeit mit der EU sei so in Ordnung.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, bei diesem gelebten Beispiel zu bleiben, den Gegenvorschlag der Kommission zu unterstützen und die SVP-Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Engelberger Edi (RL, NW): Die Volksinitiative nimmt ein berechtigtes Anliegen auf, das auch von den Kantonen und von der Bevölkerung diskutiert wird. Die direktdemokratischen Instrumente in der Aussenpolitik sind effektiv aus den Fugen geraten, und es ist eine Optimierung notwendig. Die Volksinitiative geht aber über das Ziel hinaus und hätte verschiedene negative Auswirkungen, denn bei einem Automatismus besteht das Risiko, dass es zu zahlreichen Abstimmungen über grundsätzlich unbestrittene Staatsverträge kommt. Das würde zu grossen Verzögerungen führen, zu noch grösserer Stimmabstinenz und noch grösserer Abstimmungsverdrossenheit. Eine weitere Folge wäre ein Mehraufwand für Bund und Kantone. Es gäbe bei der Umsetzung der Initiative, die die Genehmigung und Inkraftsetzung von Staatsverträgen verzögern und erschweren würde, einen grossen Interpretationsspielraum. Insgesamt drohten die nachgelagerten Abstimmungen den ausserpolitischen Spielraum der Schweiz wesentlich einzuschränken.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass die international vernetzte Schweizer Wirtschaft auf Rechtssicherheit und Stabilität angewiesen ist. Das rechtliche Pendant für diese Rahmenbedingungen sind in der Aussenwirtschaft die Staatsverträge. Wenn wir nun alle Staatsverträge dem Volk zur Genehmigung unterbreiten, setzen wir nicht nur bewährte Regeln ausser Kraft, sondern schränken direkt unseren ausserwirtschaftlichen Handlungsspielraum ein.

Von den berühmten Regulierungskosten, die dieses Ansinnen allein mit der Vielzahl zusätzlicher Volksabstimmungen jährlich mit sich brächte, hat man ebenfalls Kenntnis zu nehmen. 2009 zum Beispiel hat der Bundesrat 430 Staatsverträge abgeschlossen. Gemäss Schätzung des Bundesrates würde die Initiative durchschnittlich zu drei zusätzlichen Abstimmungsvorlagen pro Jahr führen, was immerhin einer Steigerung von über 30 Prozent entspräche und jährlich administrative Mehraufwendungen von 8 bis 10 Millionen Franken verursachen würde. Die Schätzung des Bundesrates ist meines Erachtens sehr konservativ. Es gibt Schätzungen, die von einer ganz anderen Belastung des Staatsbudgets ausgehen, nämlich von einem Zehnfachen der genannten Beträge.

Die Initianten beziehen sich auf den Begriff «wichtige Bereiche». Der Begriff «wichtig» kommt in der Bundesverfassung zwar bereits vor, nämlich in Artikel 164, er ist jedoch sehr unpräzise.

Für eine Bewertung ganzer Politikbereiche nach Wichtigkeit bestehen kaum objektive Kriterien oder Verfahren. Kritik und Diskussionen über allfällige Entscheide des Bundesrates oder des Parlamentes, sollten gewisse Staatsverträge nicht

dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, sind einmal mehr vorprogrammiert.

Noch einmal: Mit dem Bundesrat gehen wir einig und anerkennen das Bedürfnis nach einer verbesserten direktdemokratischen Mitgestaltung der Aussenpolitik. Deshalb sind wir grundsätzlich der Ansicht, dass das Referendumsrecht zu optimieren sei – ein Anliegen, das der Gegenvorschlag des Bundesrates sehr gut aufnimmt und umsetzt, denn er enthält die wichtigsten Elemente, wie die Rahmenabkommen mit der EU, die Zusatzprotokolle der EMRK und die EU-Sozialcharta. Demnach unterstützen wir den Gegenvorschlag und die Absicht des Bundesrates, für Staatsverträge, die aufgrund ihrer Bedeutung auf der gleichen Stufe wie die Bundesverfassung stehen, das obligatorische Referendum einzuführen.

Aus wirtschaftlicher Sicht, auch aus Sicht der KMU, bestehen im Grundsatz keine Vorbehalte gegen den Gegenentwurf des Bundesrates. Er kodifiziert die bereits heute gängige Praxis des Parallelismus und des obligatorischen Referendums und stärkt so indirekt die Legislative. Der ausenwirtschaftliche Handlungsspielraum des Bundesrates wird damit effektiv nicht eingeschränkt.

Aus diesen Gründen unterstützen wir den Gegenvorschlag des Bundesrates; er stärkt die Volksrechte zusätzlich. Ich beantrage Ihnen im Namen der FDP-Liberalen Fraktion: Ja zum Gegenvorschlag und Nein zur Volksinitiative.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Viele von uns – und vielleicht auch viele von den Zuhörerinnen und Zuhörern auf der Tribüne – sind oder waren in einer Gemeindeexekutive, in einem Gemeinderat, in einem Stadtrat oder etwas Ähnlichem. Niemandem wäre in den Sinn gekommen zu verlangen, dass alle Beschlüsse den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern vorgelegt werden müssen, niemandem. Auch dort ist man darauf angewiesen, ein verlässlicher Partner zu sein. Eine Gemeinde muss als verlässlicher Partner dastehen, muss Beschlüsse fassen können, ohne dass dazu auch noch eine Volksbefragung stattfindet. Warum ist das durchaus demokratisch? Es wurde schon mehrfach gesagt, aber von der SVP immer wieder unter den Tisch geschoben: Es gibt eben das System der Volksvertretung.

Herr Fehr hat zu Recht damit begonnen – wir hier drin sind Volksvertreterinnen und Volksvertreter. Als solche haben wir eine Verantwortung. Wir sind für gewisse Entscheide delegiert; diese müssen wir treffen, dafür sind wir verantwortlich. Es ist billig, wenn man hinterher jeweils sagt, wir hätten jetzt zwar etwas beschlossen, wollten aber doch noch die Bevölkerung fragen. Die Stimmbevölkerung soll entscheiden, wen sie delegiert. Sie soll dann auch entscheiden, welche Geschäfte beim Parlament oder bei der Gemeindeexekutive bleiben. Es ist ein falsches Verständnis von Demokratie zu meinen, Demokratie heisse, dass alles vors Volk müsse. Nein, es heisst: Man wähle die Volksvertreterinnen und Volksvertreter, denen man vertraut, übergebe ihnen Kompetenzen. Wenn man dann nicht zufrieden ist, kann man die Leute – wie das dieses Jahr am 23. Oktober möglich ist – wieder abwählen.

Interessant ist, dass ausgerechnet in der Aussenpolitik ein anderes Regime eingeführt werden soll. Man sieht, was Geistes Kind diese Vorlage ist. Sie ist geprägt von Misstrauen gegenüber Partnern, gegenüber Partnerländern, von Misstrauen in unsere Verhandlungsdelegationen, von Misstrauen in den Bundesrat und das Parlament. Dazu möchte ich aber sagen, dass Bundesrätinnen und Bundesräte und wir dem Wohl unseres Landes verpflichtet sind. Wir kämpfen für die Interessen der Schweiz. Wir sind auch der Verfassung verpflichtet, haben darauf geschworen oder ein Gelübde abgelegt – im Gegensatz zur Auns, die das nie machen muss, es gibt nur wenige Auns-Mitglieder, die auf die Verfassung schwören mussten.

Was ich auch nicht möchte, ist, in diesen ausenpolitischen Fragen den Kantonen mehr Gewicht zu geben. Die Kantone haben bei der Aussenpolitik über die Artikel 55 und 56 der Bundesverfassung ihre Rechte, und es kann nicht sein, dass zum Beispiel die kleineren Kantone ein grösseres Gewicht

bekommen in Fragen, die den Föderalismus oder die Kantone gar nicht betreffen. Dafür sind wir zuständig, und wir sollten uns diese Zuständigkeit nicht nehmen lassen. Ausserdem sind ja die Kantone, wenn eine Vorlage vor das Parlament kommt, durch den Ständerat vertreten. Es ist also absolut unnötig, hier den Kantonen noch weitere Kompetenzen zu geben.

Herr Reimann, ich möchte Sie bitten, in Zukunft nicht mehr so in den Saal hineinzulügen; ich verwende dieses Wort. Sie haben gesagt, wir wollten schleichend in die EU. Das geht nicht. Sie wissen genau, dass für einen solchen Beitritt eine Volksabstimmung nötig ist. Ich bitte schon, sich da ans Wort der Wahrheit zu halten. Es wird von der SVP, insbesondere von der Auns, immer der Widerspruch zwischen Volk und Classe politique geschürt. Meine Herren von der SVP-Fraktion, Sie sind ein Teil der Classe politique, hören Sie doch auf, so zu tun, als hätten Sie mit Politik nichts zu tun. Schüren Sie nicht diesen Gegensatz zum Volk. Das Volk hat Sie gewählt, hat uns gewählt und kann das auch wieder ändern. Wir müssen unsere Verantwortung wahrnehmen, so, wie die Kompetenzen jetzt gesetzt sind.

Ausserdem kann ich mir gut vorstellen, dass bei einem solchen Abstimmungsmarathon, der auf uns zukommen würde, wenn die Initiative angenommen würde, der Verdross in der Bevölkerung noch grösser würde. Ich meine, wir sollten alle miteinander dafür sorgen, dass die Stimmbeteiligung wieder höher wird und nicht weiter abnimmt, und dazu wäre ich dann froh, liebe Kollegen von der SVP, wenn Sie zum Beispiel bei Fragen der Transparenz mit uns mitmachen würden. Das würde dazu führen, dass sich wieder mehr Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an die Urne bewegen würden.

Nidegger Yves (V, GE): Chers collègues dispersés, le débat d'aujourd'hui a quelque chose d'existentiel. Tous les peuples du monde rêveraient de disposer de leviers politiques qui leur permettraient de juguler un tant soit peu les vents brutaux de la mondialisation économique sortis de la boîte de Pandore du droit international économique.

Il se trouve que la Suisse dispose de ces leviers politiques. Et, au moment même où nos voisins européens nous regardent avec envie, constatant que nous votons sur toutes sortes de sujets concernant lesquels ils sont privés de moyens d'expression, nos élites semblent fatiguées de vivre avec cette tradition qui, il est vrai, entre en conflit avec la hiérarchie du droit et le principe moderne – progressiste, pensent certains – de la primauté absolue du droit international.

Il existe cet obstacle du droit international, mais également celui de l'élite politique qui érode – parce que c'est naturel – des droits accordés au peuple pour contester son action, et ceci depuis des siècles. Par une modification de la Constitution, l'initiative impose un cadre aux lois que fait le Parlement. Le référendum donne la possibilité de rejeter une loi adoptée par le Parlement, et les référendums facultatifs ou obligatoires sur les traités servent à redonner au législateur naturel, au souverain – le peuple – la possibilité de s'exprimer sur des questions qui vont toucher sa vie concrètement. C'est ce que prévoit cette initiative: redonner du muscle à ce qui fait la Suisse à travers une modification du droit.

Alors on peut évidemment vouloir tirer le frein à main parce que c'est plus commode, comme le proposera Madame Moret dans un autre débat ce matin, en demandant qu'avant même la récolte des signatures, une instance judiciaire se penche sur les textes des initiatives (09.521). Mais les juristes, que je connais pour en être un moi-même, sont des gens dont on a dressé l'esprit à soumettre leur raisonnement à un ordre supérieur. Et si vous demandez à un juriste si l'on peut changer le droit supérieur, la réponse sera toujours non. En d'autres termes, si vous demandez à des juristes de dire si un tel changement est possible, vous tuez la démocratie, ou vous en faites une démocratie de bibliothèque, ce qui revient au même. Car la démocratie directe est précisément la faculté donnée au peuple de contester, de critiquer et de changer de manière effective l'ordre supérieur.

L'exigence de soumettre au référendum obligatoire les traités importants, que pose cette initiative populaire et qu'éluide le contre-projet, touche au fait que le législateur naturel, c'est le peuple et c'est le Parlement, alors que les traités internationaux sont préparés par les administrations et négociés par des diplomates, c'est-à-dire qu'ils sont l'oeuvre de l'exécutif. Ne reste au Parlement qu'à approuver la ratification ou à ne pas l'approuver, ne reste au peuple qu'à attaquer ou à ne pas attaquer la ratification approuvée par le Parlement.

Vous tous êtes mal à l'aise – et, au bout de dix minutes sur le divan d'un psy, vous l'admettriez chacun individuellement – lorsque vous lisez à l'ordre du jour, en substance, «Reprise de l'acquis de Schengen» sur tel et tel sujet, parce que vous savez très bien ce que cela signifie: un coup de tampon législatif sur un texte qui n'a pas été soumis au législateur et qui aura force de loi.

L'accord de Schengen, que le contre-projet n'aurait pas permis de soumettre véritablement à un contrôle démocratique, est un traité Frankenstein en cela qu'on l'a constitué en prélevant des morceaux de souveraineté sur les Etats qui en sont les créateurs et qu'ensuite le monstre a connu sa propre vie et nous mène à un endroit que personne n'a prévu ni voulu. Il faut éviter que, dans le futur, de tels traités Frankenstein soient introduits dans les armoires de cette maison. C'est précisément pour cela que l'initiative populaire doit être soutenue et que je vous demanderai également de ne pas entrer en matière sur le contre-projet, qui a le mérite de reconnaître le problème mais le démerite de ne proposer qu'une solution cosmétique.

Baettig Dominique (V, JU): Je ne vais pas répéter ce qui a déjà été dit autant d'un point de vue que d'un autre. Je vais essayer de m'exprimer en tant que simple citoyen, mais passionné de politique, souverainiste, partisan de la démocratie directe. Pour moi, c'est cela la valeur fondamentale, la valeur absolue. Pour moi, la démocratie directe, le droit de référendum et d'initiative sont plus une culture politique que du droit. C'est quelque chose de fondamental auquel il serait extrêmement dangereux de renoncer. Je pense que les droits sont des droits réels, concrets, incarnés. La liberté et le droit s'expriment en tant que citoyen, en tant qu'habitant d'une commune, en tant que canton. C'est dans des communautés réelles, ancrées, enracinées, qu'on a la capacité de définir ce qui est bon pour soi et ce qui ne l'est pas, que la démocratie s'exerce réellement.

Je pense, comme Monsieur Nidegger, que nous avons dans notre pays la chance d'avoir un certain nombre de droits que beaucoup d'autres nous envient, pas simplement en Europe, et je trouve que nous sommes vraiment un peu coquets, un peu snobs de vouloir les limiter ou en tout cas d'en refuser une extension légitime.

De quoi avez-vous peur, Mesdames et Messieurs? Pourquoi avez-vous tellement peur de la population, du peuple, que vous voulez l'empêcher de se prononcer sur des traités internationaux? Les traités internationaux ne sont pas des «peanuts». Il y en a beaucoup, c'est vrai, mais peut-être serait-on obligé d'en signer moins s'il y avait un contrôle populaire et un contrôle démocratique! On devrait aussi mieux expliquer aux gens ce qui se passe; il y aurait moins de méfiance, moins de «parano»: qu'est-ce que nos autorités sont en train d'organiser derrière notre dos? Je fais partie de ces gens qui ont peur de se trouver impliqués un jour dans une guerre. On a vu les exemples très récemment des guerres néocoloniales, des croisades qui sont en route, des conflits de civilisation dans lesquels je n'ai pas envie, en tant que citoyen libre de ce pays, de me retrouver impliqué un jour à mon insu, à mon corps défendant.

La démocratie directe a un certain nombre d'avantages par rapport à son contraire, qui est la technocratie, qui est la gouvernance discrète de l'ombre. La démocratie directe fait en sorte que la population soit mieux informée sur les sujets politiques. On le sait aujourd'hui – cela a été étudié dans d'autres pays –, lorsque les citoyens interviennent directement par des référendums, par exemple, ils sont mieux infor-

més sur les sujets que les simples parlementaires. Les citoyens votent aussi dans le secret des urnes, ce que nous, parlementaires, ne faisons pas; nous sommes repérés, nous sommes donc sujets à des pressions. Je pense que le peuple a une plus grande liberté, un plus grand bon sens pour prendre des décisions fondamentales et échapper à un certain nombre de pressions.

La démocratie directe favorise aussi la concorde politique entre les citoyens. Les référendums remettent en cause les majorités souvent intolérantes et non évolutives qui sont constituées autour des partis et ils se substituent à des majorités formées autour d'idées, qui sont variables. Il y a donc une véritable légitimité suprême et un contrôle du peuple. La sagesse gouvernementale aussi est favorisée par le référendum. La démocratie directe conduit le gouvernement à agir avec une modération de bon aloi et à tenir compte des sentiments réels du peuple. Elle libère l'action gouvernementale de la pression des médias, parce que l'expérience historique a démontré que les médias sont impuissants – on l'a vu aussi chez nous – à téléguider les votes des citoyens dans un référendum sur un sujet concret.

La démocratie directe et le droit de référendum permettent aussi d'évoluer sans autocensure. La démocratie directe permet d'évoquer les sujets qui sont censurés par l'establishment et prévient d'éventuelles révoltes populaires. Elle contribue aussi à la sérénité de la vie politique: en multipliant les scrutins, on dédramatise et on calme la vie politique en évitant des frustrations. Elle renforce le civisme: la démocratie directe porte sur des sujets de fond et revalorise la politique aux yeux des citoyens. Elle porte non sur les querelles des hommes politiques, mais sur l'administration des choses. Ainsi, la démocratie directe est une meilleure gouvernance, et je m'étonne pour ma part qu'on veuille empêcher cette extension des droits démocratiques.

C'est la raison pour laquelle, en mon nom personnel, je soutiens cette initiative et que je vous invite à rejeter le contre-projet direct.

Stamm Luzi (V, AG): Ich bin ein begeisterter Anhänger der direkten Demokratie; ich halte die direkte Demokratie für das System der Zukunft. Jawohl, Frau Kollegin Roth-Bernasconi, wir leben im «XXIe siècle», aber dieses System, bei dem die Bevölkerung zu allen wichtigen Themen mitreden und mitentscheiden darf, das ist die Zukunft. Es hat den gewaltigen Vorteil, dass sich die Bevölkerung mit der Politik und den politischen Fragen beschäftigt und identifiziert. Alle drei Monate ist man aufgerufen, an die Urne zu gehen. Das bewirkt eine Bevölkerung, die im Vergleich zum Ausland politisch enorm sensibilisiert ist. Sie weiss, worum es geht, und sie ist so gesehen politisch extrem mündig. Das ist der erste Punkt. Der zweite Punkt: Ich stelle fest, dass die Aussenpolitik und die Staatsverträge ständig an Bedeutung zunehmen. Je internationaler die Welt wird, je internationaler das Recht wird, desto mehr besteht die Gefahr, dass die Bevölkerung überspielt wird, weil sie nicht realisiert, was sich abspielt. Wir kennen die Beispiele. Nach Jahren findet man heraus: Aha, was wir damals eingegangen sind, hatte diese oder jene Folgen. Die Klagen häufen sich, wir hätten ein internationales Recht, das für uns verbindlich sei, wir könnten an der Urne angeblich gar nicht mehr anders stimmen. Die Staatsverträge, die Internationalität nehmen ständig zu, verbunden mit der Gefahr, dass der Einfluss der Bevölkerung zurückgedrängt wird.

Der dritte Punkt: Ein Hauptproblem besteht darin, dass wir gar nicht merken, wo wir uns überall binden. Ich sage das als Politiker selbstkritisch. Ein berühmtes Beispiel war der EMRK-Beitritt; er wurde der Bevölkerung nicht vorgelegt. Man hat gar nicht abschätzen können, was die EMRK respektive die Rechtsprechung dazu alles mit sich bringen würde. Da wäre eine nationale Debatte sehr hilfreich gewesen. Dann gibt es jede Menge von immer kleineren Beispielen; als Jurist denke ich jetzt an Eurojust, und ich denke auch an das Lugano-Übereinkommen. Wir merken jeweils später, wo wir uns gebunden haben.

Frau Kollegin Bänziger hat ein perfektes Beispiel genannt. Sie hat gesagt, dass wir uns mit der internationalen EASA gebunden und das nicht gemerkt hätten. Sie hat gesagt, das ganze Parlament habe mit einer Ausnahme Ja gestimmt. Es ging vielen von uns so, dass wir nicht gemerkt haben, dass wir uns binden. Die Botschafter machten uns nachher darauf aufmerksam, ob wir uns bewusst seien, was wir hier abgesegnet hätten.

Jetzt komme ich zur hilfreichen Volksinitiative. Gemäss dieser würde es zwingend zu einem Referendum kommen, sobald eine solche internationale Rechtsharmonisierung – oder wie immer man das nennen will – stattfindet. Das wäre sehr dienlich. Wir müssten nämlich hier die Diskussion darüber führen, was jetzt, nach unserer Definition, so wichtig wäre, dass wir es dem Volk obligatorisch vorlegen müssten. Diese Grenzziehung zwischen Schwarz und Weiss werden wir immer machen müssen. Wir werden dies auch beim Gegenvorschlag tun müssen, für welchen ich mich bedanke. Auch da steht, dass das obligatorische Referendum gilt, sobald etwas Verfassungsrang hat. Da müssten wir dann als Parlament sagen, ob etwas nun Verfassungsrang hat oder nicht, sodass wir es obligatorisch dem Volk unterbreiten. Bei der Volksinitiative ist es genau dasselbe. Dort gibt es diese vier Punkte, die definieren, wann etwas wichtig ist. Um diese Abwägung kommen wir eh nicht herum.

Zusammengefasst: Es geht den Initianten mit der Volksinitiative darum, dass mehr dem Volk automatisch vorgelegt wird. Man muss dann nicht die Mühe auf sich nehmen, überhaupt erst einmal zu merken: Da ist etwas, das uns bindet. Man muss dann auch nicht auf abstrakter Grundlage die Unterschriften beim Volk zusammenbringen, um – was schwierig ist – dieses fakultative Referendum zustande zu bringen.

Es ist im Interesse der Bevölkerung und im Sinne der direkten Demokratie, wenn man diese Verträge dem Volk automatisch vorlegen muss. Deshalb bitte ich Sie, die Initiative zur Annahme zu empfehlen.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Il n'y a plus beaucoup de monde dans cette salle, mais je trouve que l'on vit une matinée passionnante, parce que cette affaire met en évidence un immense paradoxe, à savoir que les initiants demandent de renforcer la démocratie et les droits du peuple en matière de politique étrangère, mais que dans pratiquement tous les autres domaines de l'activité humaine, ils sont opposés au développement de cette même démocratie.

Je vous donne quelques exemples. Ce sont les mêmes qui s'opposent à ce que l'on prenne des mesures pour renforcer la présence des jeunes et des femmes dans les parlements et les gouvernements. Ce sont les mêmes qui, historiquement, se sont opposés au droit de vote des femmes. Ce sont les mêmes qui ne veulent pas accorder les droits de vote et d'éligibilité aux travailleurs migrants, alors que ceux-ci représentent 25 pour cent de la population active de notre pays. Enfin, ce sont les mêmes qui refusent de compléter la démocratie politique par la démocratie sociale et économique, telles la participation, la cogestion et surtout, à court terme, l'interdiction des licenciements antisyndicaux. Tout cela montre bien que les initiants avancent à visage masqué.

On l'a déjà dit, pour la droite, trop d'impôt tue l'impôt. Eh bien, moi je dis, en les paraphrasant, que trop de pseudo-démocratie tue la démocratie! Ce qu'il importe de souligner, c'est que l'acceptation de cette initiative restreindrait considérablement la marge de manoeuvre du Parlement et du Conseil fédéral en matière de politique internationale, ce qui pourrait porter atteinte à notre réputation et à notre crédibilité sur la scène internationale. En fait, le but central de cette initiative, c'est de court-circuiter toute la politique étrangère de notre pays.

Il ne faut pas oublier non plus que cette initiative a été déposée par l'ASIN, qui est l'un des multiples satellites de l'UDC, c'est-à-dire d'un parti guetté par la tentation totalitaire, comme en témoigne la participation de ses membres à des réunions politiques européennes peu fréquentables; je pense notamment au Bloc Identitaire en France et au Vlaams Blok en Belgique.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à recommander le rejet de cette initiative populaire.

Schwander Pirmin (V, SZ): Ich habe jetzt Worte gehört wie «Politikverdrossenheit», «Überforderung» und den Vorwurf an uns Initianten, wir wollten ein anderes Regime. Ich stelle einfach fest, dass in der heutigen Zeit die Beziehungen zum Ausland viel und immer mehr Platz einnehmen und dass ebendiese Beziehungen zum Ausland für die Weiterentwicklung unseres Landes viel wichtiger sind, als das bis anhin der Fall war. Es ist doch nicht Politikverdrossenheit, wenn wir jetzt kommen und sagen: Wir wollen genau bei diesen Beziehungen mit dem Ausland das Volk in Zukunft automatisch mehr mitreden lassen. Wir wollen nicht ein anderes Regime, sondern dass das Volk nicht zunehmend den Eindruck bekommt, innerstaatlich könne man über alles und jedes abstimmen, aber in der Aussenpolitik, wo die grossen Linien für unser Land festgelegt werden, könne man nicht automatisch abstimmen und müsse zuerst 50 000 Unterschriften sammeln.

Ich lese in der Botschaft Folgendes: «Würden jährlich drei Urnengänge zu Staatsverträgen stattfinden, könnte zudem auch die Qualität der öffentlichen Auseinandersetzung mit den meistens komplexen Vertragsthemen und -regelungen leiden.» Die Qualität der öffentlichen Diskussion würde also «leiden»; ja, geht der Bundesrat, gehen Sie davon aus, dass das Volk nicht versteht, was in der Aussenpolitik passiert? Ansonsten darf ein solcher Satz nicht in die Botschaft geschrieben werden. Das Volk weiss das ganz genau. Die Bürgerinnen und Bürger können sich auch mit solchen aussenpolitischen Themen auseinandersetzen, so gut, wie wir das hier machen. Wir sind nämlich ein Abbild von diesen Bürgerinnen und Bürgern und nicht besser und gescheiter als alle Leute, die ausserhalb dieses Saales sind.

Ich lese in der Botschaft auch weiter, dass die Initiative zwingend zu etwa zehn zusätzlichen Abstimmungsvorlagen pro Jahr führen würde, die zudem in der Mehrzahl kaum bestritten wären. Dass diese in der Mehrzahl kaum bestritten wären, ist eine gewagte Aussage. Selbstverständlich haben in den vergangenen fünf, sechs Jahren Abstimmungen über aussenpolitische Themen stattgefunden, bei denen die Vorlagen mehrheitlich angenommen wurden. Aber in die Zukunft zu projizieren, dass solche Vorlagen in der Mehrzahl unbestritten wären, ist doch gewagt, gerade aus heutiger Sicht, gerade auch aufgrund der gestrigen Diskussion. Da es für den Bundesrat, aber auch für uns als Parlament immer schwieriger wird, klare Aussagen zu machen, was die Zukunft bringt, können wir doch nicht hingehen und sagen, solche Vorlagen würden nicht bestritten sein. Es ist unsere Aufgabe in unserem direktdemokratischen System, dass wir ebendiese Diskussion mit den Bürgerinnen und Bürgern herausfordern, und es darf nicht sein, dass die Bürgerinnen und Bürger Bittsteller sind, die noch etwas sagen dürfen. So kann es nicht sein.

Unser System funktioniert so, dass wir als Politiker hinausgehen und von uns aus mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutieren müssen. So hat eben das direktdemokratische System in unserem Land dazu geführt, dass wir mehr Rechtssicherheit haben, dass eben unsere Entscheide mehr legitimiert sind – demokratisch legitimiert – als in anderen Ländern und deshalb unser Rechtssystem auch längerfristig Bestand hat.

Ich bitte Sie dringend, unseren Einzelanträgen zum Gegenentwurf, die von den Mitgliedern des Initiativkomitees gestellt werden, zuzustimmen, damit wir die heutige Situation verbessern. Wir müssen in wichtigen Dingen – und die Aussenpolitik wird immer wichtiger – das Volk von uns aus einbeziehen, und es sollen nicht zuerst Leute 50 000 Unterschriften sammeln müssen.

Streiff-Feller Marianne (CEg, BE): Die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz fordert mit ihrer Volksinitiative, dass künftig völkerrechtliche Verträge «in wichtigen Bereichen» zwingend der Volksabstimmung unterbreitet werden. Die Initianten versuchen mit ihrem Begehren, auf

ein tatsächliches Unbehagen des Volkes zu reagieren. Ihre Behauptung, in Bundesbern würden immer mehr Staatsverträge abgeschlossen, die uns verpflichteten, fremdes Recht sowie Folgerecht, das wir beim Vertragsabschluss noch gar nicht kennen würden, zu übernehmen, ist nicht aus der Luft gegriffen. Dem Stimmvolk soll künftig eine grössere Beteiligung an der Aussenpolitik ermöglicht werden.

Aber, wie so oft bei Initiativen, schiessen auch die hier zur Debatte stehenden Forderungen über das Ziel hinaus. Kolleginnen und Kollegen von der SVP: Die Volksinitiative ist ganz klar interpretationsbedürftig. Trotz gegenteiliger Aussagen der Initianten ist es nämlich unklar, was unter Staatsverträgen «in wichtigen Bereichen» zu verstehen ist. Im Gegenteil: Der Auslegungsspielraum ist sehr gross. Nur eine lange Anwendungspraxis könnte zu Klarheit führen; und diese lange Praxis fehlt unserem Land bis jetzt.

Zudem würde die Umsetzung der Volksinitiative nicht primär das Gewicht des einzelnen Stimmbürgers, sondern vor allem jenes der Kantone stärken; und zwar so massiv, dass es auch bei Vorlagen, welche die Kantone nicht direkt oder nachhaltig betreffen, fast einem Vetorecht gegenüber der Mehrheit der Stimmberechtigten gleichkäme. Der Volkswille würde also nicht gestärkt, sondern eher geschwächt, auch wenn das Herr Schwander anders sieht.

Der Bundesrat hat deshalb gut daran getan, dem Parlament einen direkten Gegenvorschlag zu unterbreiten. Dieser verlangt das obligatorische Referendum bei wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen: wenn es um völkerrechtliche Verträge geht, die den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorsehen, oder wenn es um Verträge geht, die eine Änderung der Bundesverfassung erfordern oder einer solchen gleichkommen.

Der bundesrätliche Gegenentwurf bietet weniger interpretierbare Grundlagen als die Initiative. Gleichzeitig gibt er aber dem Stimmbürger eine Optimierung seiner Rechte und Zuständigkeiten. Bei Staatsverträgen, die in der Bundesverfassung klar dem fakultativen Referendum unterstellt werden, soll demnach nichts geändert werden. Hingegen erweitert und präzisiert der Gegenentwurf das obligatorische Referendum in Bereichen, die nicht eindeutig geregelt sind. Die Abstimmung zur Ausschaffungs-Initiative hat uns gezeigt, dass es zwar ein gewisses Risiko in sich birgt, dem Volk zu einer Initiative einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Die Stimmen, die die Initiative ablehnen, teilen sich dann auf.

Da die Initiative zwar auf einen wunden Punkt zeigt, jedoch unklar ist, und der Gegenvorschlag aus meiner Sicht die offenen Punkte aufnimmt, unterstütze ich den Gegenvorschlag und empfehle die Initiative zur Ablehnung. Ich bitte Sie, das auch zu tun.

Jositsch Daniel (S, ZH): Die Volksrechte sollen gestärkt werden, sagen die Initianten. Nun, das ist ein Anliegen, das natürlich sympathisch daherkommt: Warum sollen die Volksrechte nicht gestärkt werden? Wenn man die Initiative anschaut, dann sieht man, dass die Initiative will, dass neu verschiedene internationale Verträge zusätzlich dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, d. h. zur Abstimmung kommen sollen, unabhängig davon, ob dagegen das Referendum ergriffen wird oder nicht, sondern eben obligatorisch: Das Volk soll sich gewissermassen zwingend dazu aussprechen.

Nun ist es ja, wenn Sie die Realität anschauen, so, dass die Leute in unserem Land eben sehr wohl zwischen wichtigen und unwichtigen Vorlagen unterscheiden können und dem auch gewissermassen mit den Füssen Ausdruck verleihen. Es ist ja nicht so, dass sich die Leute zu den Urnen drängen, sondern dass wir eben bei vielen Vorlagen und bei vielen Abstimmungen eine Stimmbeteiligung haben, die bei 30 Prozent liegt; jedenfalls weit unter 50 Prozent. Es ist also nicht so, dass das Bedürfnis besteht, hier gewissermassen wöchentlich über irgendwelche untergeordnete Vorlagen und Verträge abzustimmen. Vielmehr verlangt unsere Bevölkerung – und das ist auch der Grundsatz unserer Verfas-

sung –, dass wir, die wir uns eben zu einem grossen Teil unserer Zeit mit den entsprechenden Geschäften auseinandersetzen, Prioritäten setzen und eben als Volksvertreter für das Volk entscheiden. Nur bei entsprechenden Vorlagen, die eine ganz zentrale Bedeutung haben, wird das Volk befragt, und zwar zwingend befragt, wie es in der Bundesverfassung geregelt ist. Ansonsten gilt das fakultative Referendum, also die Möglichkeit, eine Volksabstimmung zu erzwingen, wenn das Bedürfnis aus dem Volk heraus mittels Referendum zum Ausdruck gebracht wird.

Was die Initianten nun allerdings immer wieder vorbringen, ist das Misstrauen den Volksvertretern gegenüber. Wenn Sie wie heute Morgen hier in den Nationalratssaal schreiten, dann spazieren Sie zuvor an den drei Eidgenossen vorbei. Dabei habe ich mir heute Morgen überlegt: Die drei Eidgenossen, das waren doch eigentlich auch schon Volksvertreter, die sich für die drei Urkantone getroffen und eben den Eid geleistet haben. Das heisst, schon damals hat das Prinzip gegolten, dass nicht alle immer über alles entscheiden müssen, sondern dass es eben durchaus möglich ist, eine Vertretung vorzusehen, die entscheidet.

Wenn Sie Ihren Gedanken letztlich zu Ende denken würden, dann müssten Sie eigentlich eine Initiative einreichen, wonach dieses Parlament abgeschafft wird und wonach vorgesehen wird, dass sich die gesamte Bevölkerung einmal pro Monat trifft, um über alle Vorlagen abzustimmen. Sie applaudieren, Herr Fehr. Ich glaube allerdings, dass die Stimmbeteiligung dann weit unter 30 Prozent sinken würde.

Es ist eben der Witz bei einer Demokratie in einem modernen Staat, dass es Leute wie Sie gibt, die sich zur Wahl stellen, weil sie hier als Volksvertreter tätig sein wollen, und ein gewisser Teil des Volkes somit entscheiden kann, dass z. B. Sie ihn hier vertreten sollen.

Ich muss Sie auch darauf aufmerksam machen, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft das einzige Land ist, und zwar weltweit, in dem in weit über 50 Prozent aller Sachabstimmungen vom Volk entschieden worden ist, dies historisch betrachtet über die letzten paar hundert oder von mir aus tausend Jahre. Wir sind also mit Abstand Weltmeister in Basisdemokratie. Das heisst allerdings nicht, dass wir nun in jeder Frage das Volk entscheiden lassen müssen. Wir haben bereits den höchsten Grad an Basisdemokratie – das wird so geschätzt und soll auch so bleiben.

Herr Reimann hat gesagt, worum es den Initianten eigentlich geht. Herr Reimann hat gesagt, es gehe doch einfach nur darum, den – wie er behauptet – schleichenden EU-Beitritt zu verhindern. Nun, ich muss Ihnen sagen, Herr Reimann: Was Sie einen schleichenden EU-Beitritt nennen, ist keineswegs ein Beitritt zu irgendetwas – darüber müsste das Volk tatsächlich entscheiden –, sondern schlicht und ergreifend der von uns beschrittene bilaterale Weg. Bilateral bedeutet, dass wir immer wieder über Verträge entscheiden müssen. Diese Verträge hat das Volk regelmässig angenommen, und das Volk hat damit auch zum Ausdruck gebracht, dass es diesen Weg weitergehen will.

Schluer Ulrich (V, ZH): Kehren wir nach der etwas dünnflüssigen Polemik wieder zu dem zurück, worum es geht. Nehmen wir ein Beispiel eines wichtigen Vertragswerks: Wir haben kürzlich in der Aussenpolitischen Kommission eine höchst interessante Rechtslektion zur Europäischen Menschenrechtskonvention durch Herrn Mader erhalten, beginnend mit dem Hinweis, dass diese Konvention seinerzeit, bevor sie gültig wurde, nicht einmal dem fakultativen Referendum unterstellt worden war. Später hätten die Juristen dann erkannt, dass sie einen Gehalt habe, der die Unterstellung unter das fakultative Referendum gerechtfertigt hätte; und man müsse sagen, dass man diese Konvention heute von ihrer Bedeutung her dem obligatorischen Referendum unterstellen müsste. Ich kritisiere an sich nicht, dass man im Lauf der Jahre zu einer Einsicht gekommen ist, die man damals bei der Beschlussfassung nicht hatte. Aber ich kritisiere, dass anschliessend an diese Aussage, auf die Aufforderung, die EMRK doch heute noch dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, wenn man deren Bedeutung für

so gewichtig einschätze, sofort Abwehr erfolgte: So etwas auf keinen Fall!

Und das zeigt doch, worum es geht: Es geht doch gar nicht um eine staatsrechtliche Übung, es geht um die Angst vor der Demokratie. Man hat den Eindruck, das Volk würde dem nicht mehr zustimmen, was man auf pragmatischem Weg, aber natürlich am Volk vorbei, eingeführt hat. Das ist das Entscheidende: Es geht nicht um staatsrechtliche Turnübungen, es geht um die Demokratie. Sie haben längst gemerkt, dass die Europäische Menschenrechtskonvention allenfalls benutzt werden kann, um Volksabstimmungsergebnisse, die Sie nicht besonders schätzen, rückgängig zu machen oder zu annullieren. Das wird jetzt wieder geübt bei der Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative, das betrifft die Anti-Minarette-Initiative, und es betrifft die Verwahrungs-Initiative. Aufgrund einer Konvention, zu der das Volk nie hat Stellung nehmen können, wird die Demokratie korrigiert. Das ist das Problem! Und bei diesem Problem bestünde Handlungsbedarf.

Was Sie mit dem Gegenvorschlag machen wollen, ist erneut ein Sich-Festklammern an Normen, die eben die Demokratie weiterhin einschränken. Sie haben Angst vor dem Volk, als würde dieses Volk nicht längst – das hat es unzählige Male bewiesen – abgewogen und mit dem Blick aufs Ganze entscheiden, aber vielleicht nicht immer so, wie es die einen oder anderen gerne möchten.

Wenn Ihnen die Demokratie ernst ist, dann müssen Sie die steigende Bedeutung ausserpolitischer Verträge für die innenpolitische Gesetzgebung, für die Rechte der Einzelnen, ernst nehmen. Und wenn sich etwas neu entwickelt, das man nicht abschätzen konnte oder mochte, hätte man dem in einer direkten Demokratie Rechnung zu tragen. Davon ist in Ihren Vorschlägen keine Spur zu sehen. Sie wollen gegenüber dem Volk mauern, weil Sie vor dem Volk offensichtlich Angst haben. Ich bin der Auffassung, Sie sind damit auf dem Holzweg.

Die Initiative weist den richtigen Weg, der Gegenvorschlag den falschen.

Aubert Josiane (S, VD): Monsieur Schluer, je ne sais pas combien d'autres initiatives vous avez encore en réserve, mais la valeur absolue de la démocratie directe telle que vous la souhaitez ne vise-t-elle pas à terme à la suppression de la démocratie représentative, donc du Parlement? On a malheureusement, en d'autres temps, déjà connu de telles dérives pseudo-démocratiques – répondant à l'appel du peuple –, des situations qui ont glissé vers une dictature.

Schluer Ulrich (V, ZH): Wenn Sie nicht Angst vor dem Volk hätten, hätten Sie in Ihrer Einleitung nicht die Angst ausgedrückt, wir könnten allenfalls noch weitere Initiativ-Projekte in unserer Tasche tragen. Die Initiativen, die hier erwähnt worden sind, sind der Entscheidung des Parlamentes über die Frage ihrer Gültigkeit oder Nichtgültigkeit unterstellt worden. Ich habe damals nicht gehört, es gehe da um einen Staatsstreich oder irgend so etwas. Sie sind beunruhigt, weil das Ergebnis, das in der Volksabstimmung herausgekommen ist, nicht Ihren Wünschen entspricht, und beschwören jetzt etwas wie einen Staatsstreich. Lernen Sie Demokratie, lernen Sie, das Volk zu achten!

Tschümperlin Andy (S, SZ): Von der Polemik zurück zu den Zahlen, zu den Fakten, die dieses Geschäft beinhaltet: Wenn man hier von Zahlen spricht, so gibt es einige Zahlen, die wirklich eindrücklich sind. Es sind Zahlen zur heutigen Regelung des Staatsvertragsreferendums. Die Mehrzahl der Staatsverträge wird heute auf der Grundlage einer Ermächtigung durch den Gesetzgeber vom Bundesrat abgeschlossen. Zwischen 2005 und 2010, also innerhalb von fünf Jahren, hat der Bundesrat 1768 Staatsverträge abgeschlossen. Das ist also im Durchschnitt ein Vertrag pro Tag. Es ist also praktisch unmöglich, diese Initiative umzusetzen. Dieses Argument alleine sollte eigentlich genügen zu sagen: Diese Initiative ist so nicht umsetzbar!

162 Verträge sind in dieser Zeitspanne von der Bundesversammlung genehmigt worden. Seit 1977 wurden 181 Staatsverträge gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum unterstellt, weil sie unbefristet und unkündbar sind oder den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Davon wurden nur 7 Staatsverträge über das fakultative Referendum dem Volk vorgelegt. Das heisst, von 181 Verträgen wurde schliesslich über 7 abgestimmt. Sie erinnern sich an die zwei letzten: Sie betrafen die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien und die Einführung der biometrischen Pässe.

Das fakultative Referendum ist für jene Fälle vorgesehen, die über das staatsvertragliche Alltagsgeschäft hinausgehen und die innen- und aussenpolitisch bedeutsame Weichenstellungen darstellen. Das obligatorische Staatsvertragsreferendum ist bis heute nur bei jenen seltenen Staatsverträgen vorgesehen, mit denen die Schweiz freiwillig eine Selbstbindung der politischen Entscheidungs- und Handlungsfreiheit hinnimmt. Seit 1977 waren das genau zwei Verträge. Wir haben vorhin gehört, welche das waren.

Die Initiative «Staatsverträge vors Volk!» ist darum abzulehnen, weil sie willkürlich vier Kategorien von Verträgen nennt, die dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollen. Die Initiative schießt damit über das Ziel hinaus; ich habe diese Aussage vorhin anhand von Zahlen belegt. Hingegen unterstütze ich den direkten Gegenentwurf, denn die direktdemokratische Mitgestaltung der Aussenpolitik ist nötig. Damit kann die Aussenpolitik besser legitimiert werden, und die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können diese Politik direkt und demokratisch mitgestalten.

Der Gegenentwurf vollendet das Prinzip des Parallelismus. Was innerstaatlich auf der Verordnungsstufe geregelt werden kann, wird bei einer staatsvertraglichen Regelung in einem Vertrag geregelt, der keiner direktdemokratischen Legitimierung bedarf. Was innerstaatlich in der Form eines Gesetzes geregelt wird, ist auch bei einer staatsvertraglichen Regelung dem fakultativen Referendum unterstellt. So ist es ja bereits heute. Neu ist: Was landesrechtlich in der Verfassung zu regeln ist, soll künftig bei einer staatsvertraglichen Regelung dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt sein und der Zustimmung von Volk und Ständen bedürfen. Was für den Verfassungsstaat der Schweiz von Bedeutung ist, sollte von Volk und Ständen beschlossen werden müssen. Darum: Nein zur Initiative und Ja zum Gegenvorschlag.

Moret Isabelle (RL, VD): L'initiative lancée par l'ASIN sur le thème «les traités internationaux devant le peuple» poursuit un but louable, celui de mettre en lumière la légitimité démocratique des engagements internationaux de la Suisse. Si ce but est important, les solutions avancées par l'initiative ne sont pas satisfaisantes. Trois problèmes principaux doivent être mis en évidence.

Premièrement, en rendant obligatoire le passage aux urnes pour un grand nombre de traités internationaux, l'initiative limite la marge de manoeuvre de la Suisse lors de négociations internationales importantes. En effet, les traités internationaux signés par la Suisse sont de plus en plus le résultat de longues négociations multilatérales, souvent elles-mêmes liées à d'autres négociations. Les phases de négociation sont uniques et les accords qui en résultent aussi. Les soumettre systématiquement au vote populaire rendrait difficilement tenable la position de la Suisse comme partenaire crédible.

Deuxièmement, en rendant obligatoire la double majorité du peuple et des cantons pour presque tous les traités internationaux, l'initiative donne un poids injustifié aux petits cantons. Si l'importance plus que proportionnelle des petits cantons est tout à fait légitimée pour de nombreuses questions internes, il n'est pas souhaitable de renforcer ce poids en matière de relations internationales. Dans un traité interna-

tional, c'est la Suisse dans son entier qui s'engage vis-à-vis de ses partenaires.

Troisièmement, l'initiative provoquerait une augmentation considérable du nombre de votations par année. Il ne faut pas oublier que notre démocratie directe a un coût: la Chancellerie fédérale estime en effet qu'une votation coûte entre 10 et 15 millions de francs selon la participation aux urnes. Le Conseil fédéral estime que cette initiative de l'ASIN entraînerait une augmentation de trois votations par année. Selon les calculs de «Foraus – Forum de politique étrangère», il s'agirait plutôt de huit votations supplémentaires, soit un coût total de 100 millions de francs par année. Face à une telle facture, la justification se doit d'être particulièrement solide.

Une légitimité démocratique pour nos traités internationaux est absolument centrale. Cette légitimité est aujourd'hui déjà garantie, et nous pouvons encore l'améliorer en soutenant le contre-projet du Conseil fédéral. Quant à l'initiative, je vous invite à recommander son rejet, pour les nombreux effets secondaires négatifs dont elle est synonyme.

Fehr Hans (V, ZH): Es ist sehr interessant, wenn man diese Debatte verfolgt – und wir haben jetzt schon x Votanten und Votantinnen gehört –, wie man mit Wortklaubereien, mit Vergleichen, die nicht stimmen, nur das Ziel verfolgt zu kaschieren, wie sehr man mit Volksentscheiden Mühe hat und dass man offenbar dem Volk misstraut, dass man offenbar auch den Kantonen misstraut, dass man kein Vertrauen hat, dass man geradezu Angst vor dem Volk hat. Das ist ja höchst aufschlussreich!

Meine Damen und Herren vor allem zur Linken, aber leider zum Teil auch in der Mitte: Offensichtlich haben Sie keine Argumente gegen die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik. Welche Argumente gäbe es denn da? Weil Sie keine Argumente haben, flüchten Sie sich in Wortklaubereien und sprechen von «Schludrigkeit». Sie haben Mühe mit dem Ständemehr. Offenbar wollten Sie das staatspolitische Einmaleins, wonach der Souverän gleichbedeutend aus dem Volk und den Kantonen besteht, nicht akzeptieren.

Herr Lang hat ausnahmsweise die «NZZ» gerühmt. Sie haben den Artikel von gestern erwähnt, aber Sie haben etwas vergessen: Es ist wohl der «Beruf» der «NZZ», dass sie gegen eine Initiative von Auns und SVP antreten muss. Aber Sie haben vergessen, dass die «NZZ» auch schreibt, der Gegenentwurf taue nichts. Das haben Sie vergessen zu erwähnen.

Geradezu abenteuerlich, Frau Roth-Bernasconi, wird es, wenn Sie von «tuer la démocratie» sprechen. Also wir sind offenbar diejenigen, die die Demokratie töten. Es wäre dann noch die Frage zu stellen, wer in diesem Saal sich daranmacht, die Demokratie zu töten. Ganz sicher nicht wir, ganz sicher nicht die Initianten.

Und dann kommt die CVP, selbstverständlich wie immer mit schön abgerundeten Worten. Man sagt wie immer: Ja, im Prinzip haben die Initianten Recht, im Grundsatz haben Sie Recht, aber so geht es doch nicht. Das ist die gängige Praxis bei der CVP. Darum haben Sie auch ihren «gewaltigen Wahlerfolg» einfahren können.

Herr Hans-Jürg Fehr sagt, die Kompetenzzuweisung sei klar. Es sei das Parlament, das stellvertretend für das Volk auch bei Staatsverträgen entscheiden müsse. Das mag schon stimmen. Aber offenbar ist das Vertrauen weiter Volkskreise in die Mehrheit dieses Parlamentes nicht mehr da. Darum muss in der Demokratie Schweiz das Volk das letzte Wort haben.

Ob das Volk immer Recht hat, weiss ich nicht. Das kann nur der liebe Gott beurteilen. Aber das Volk muss bei uns das letzte Wort haben, und darum bitte ich Sie, geben Sie sich einen Ruck:

Seien Sie echte Volksvertreter auch in Bezug auf die Kantonshoheit, und sagen Sie ohne Wortklaubereien Ja zur Kernfrage, Ja zur Stärkung der Volksrechte, Ja zur Initiative und Nein zu diesem kosmetischen Gegenvorschlag! Wir werden im Wahljahr sehr gern bekanntmachen, wie Sie gestimmt haben; ich freue mich darauf.

Chopard-Acklin Max (S, AG): Sehr geschätzter Herr Fehr, gestern stand auf der Traktandenliste die Motion 09.3485 aus den Reihen der SVP-Fraktion, «Aufhebung des Obligatoriums im Krankenversicherungsgesetz». Herr Fehr, dort gab es eine Volksabstimmung. Wollen Sie nicht respektieren, dass das Volk das Krankenversicherungsgesetz und das Obligatorium gewollt hat, wenn es dabei um Ihre Anliegen geht? Dort ist es für Sie offenbar nicht in Ordnung, dass es eine Volksabstimmung gegeben hat.

Fehr Hans (V, ZH): Hier hat man dem Volk falsche Versprechungen gemacht. Ich weiss noch haargenau: 1994 hat man vonseiten der FDP und von Ihrer Seite das Krankenversicherungsgesetz hochgejubelt – und was ist dabei herausgekommen? Eine stetige Steigerung der Prämien, die wir alle bezahlen.

Bei der Staatsvertrags-Initiative geht es aber um den ausserpolitischen Bereich. Der ausserpolitische Bereich ist heute «matchentscheidend» für die Unabhängigkeit unseres Landes. Es geht um unsere Unabhängigkeit – und das wollen Sie verwechseln!

Grabar Jean-Pierre (V, BE): L'initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère» revêt une importance fondamentale. Elle contient des dispositions essentielles relatives au droit du peuple et des cantons de déterminer quels éléments fondamentaux du droit international peuvent être appliqués dans notre pays.

Le Conseil fédéral et plusieurs parlementaires reprochent à cette initiative d'introduire dans notre ordre juridique la notion de «domaines importants», à leurs yeux imprécise et d'interprétation difficile. Les arguments que notre gouvernement développe à cet égard ne sont pas absolument convaincants. A deux endroits, au sujet du référendum facultatif et de la hiérarchie des lois, notre Constitution recourt déjà à l'adjectif «important». Le Conseil fédéral lui-même constate que la Constitution, à l'article 141 alinéa 1 lettre d chiffre 3, utilise l'adjectif «importantes» pour dire quelles dispositions, parmi celles des traités internationaux qui fixent des règles de droit, doivent être soumises au référendum facultatif. L'article 164 alinéa 1 précise que «toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale». En outre, ainsi que nous l'apprend le message relatif à l'initiative, «les autorités fédérales et une partie de la doctrine admettent l'existence d'un référendum ... extraordinaire (non écrit), pour 'les traités internationaux qui revêtent une importance extraordinaire à tel point qu'ils doivent être considérés comme étant de rang constitutionnel'» (FF 2010 6360).

Ces trois exemples nous montrent qu'aujourd'hui déjà il est nécessaire d'interpréter l'adjectif «important», ou la notion d'«importance extraordinaire» préalablement à des décisions politiques fondamentales. Or l'exercice de l'interprétation impliquerait naturellement et souvent l'absence de certitudes absolues, des divergences, des conflits et des instrumentalisation à des fins politiques.

Mais, vaille que vaille, ces exercices d'interprétation doivent avoir lieu. S'ils sont possibles s'agissant de l'article 141 alinéa 1 lettre d chiffre 3, ils devraient l'être aussi pour le nouvel article 140 alinéa 1 lettre d proposé par les initiantes.

Cela dit, étendons-nous sur quelques mérites de l'initiative. Le premier est que son acceptation obligerait à soumettre au vote du peuple et des cantons des traités internationaux ou des accords pour lesquels il tombe sous le sens qu'ils devraient, dans le cadre du régime de démocratie semi-directe tel que le connaît la Suisse, être soumis au référendum obligatoire en raison des amples et profondes modifications matérielles qu'ils imposent à l'ordre juridique suisse. Pensons ici à l'Accord de Schengen et à l'Accord de Dublin qui, dans notre pays, ont requis de nombreuses modifications législatives et notablement infléchi notre politique des étrangers, notre politique de sécurité et notre politique migratoire.

Deuxièmement, l'acceptation de l'initiative permettrait sans doute d'éviter une interprétation trop restrictive, soit de la notion d'«importance extraordinaire» de certains traités inter-

nationaux, soit de la teneur de l'article 140 alinéa 1 lettre b chiffre 2 du contre-projet du Conseil fédéral. Les Accords de Schengen et de Dublin n'ont pas été considérés comme étant d'importance extraordinaire alors que, selon nous, ils l'étaient. Le Conseil fédéral n'estimerait pas qu'un accord de libre-échange avec l'Union Européenne dans le secteur agroalimentaire pourrait faire l'objet d'un référendum obligatoire, alors même qu'un tel accord empêcherait probablement l'agriculture suisse de remplir les missions qui lui sont attribuées par l'article 104 de la Constitution fédérale.

Troisièmement, l'initiative a incité le Conseil fédéral à élaborer un contre-projet direct, preuve que les possibilités actuelles de soumettre au peuple des traités ou des accords internationaux sont insuffisantes.

Quatrièmement et dernièrement, dans le contexte actuel de la mondialisation et de l'«imperium» croissant – et à certains égards inquiétant – du droit international, il est hautement souhaitable que le peuple et les cantons puissent avoir une prise effective sur les règles de droit qui régiront leur vie quotidienne et détermineront les grandes trajectoires de notre avenir.

Je ne crois pas à l'adage «vox populi, vox dei», mais, pour préserver nos libertés et notre prospérité, je fais davantage confiance au peuple suisse qu'à des idéologues jacobins désireux d'introduire un nouvel ordre mondial qui imposera à l'ensemble des pays de la planète un bonheur artificiel et une conception des droits humains de plus en plus discutable.

Schenker Silvia (S, BS): Was haben wir in der SPK schon über das Thema Parteienfinanzierung gesprochen! Es gab schon verschiedenste Vorstösse in allen Variationen zu diesem Thema. Alle wurden abgelehnt. Die SVP-Fraktion hat jeweils argumentiert, es sei keine staatliche Aufgabe, die Parteien zu finanzieren. Die Parteien müssten selbst dafür sorgen, dass sie die notwendigen Mittel zur Verfügung hätten. Warum erwähne ich das jetzt? Die Initiative ist doch nichts anderes als eine indirekte Parteienfinanzierung. Die Parteien, allen voran die SVP, müssten keine Mittel, keine Energie mehr dafür aufwenden, die Unterschriften für ein Referendum zu sammeln. Sie könnten Ausgaben sparen und ihr Geld so für die Abstimmungskampagne einsetzen.

«Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik», so der verführerische Titel der Initiative. Wie lange geht es, bis eine Initiative kommt, welche das obligatorische Referendum für alle wichtigen Entscheide des Parlamentes verlangt? Was ist dann ein wichtiger Entscheid?

Worum geht es bei der Initiative wirklich? Es geht um eine Blockierung oder um den Versuch einer Blockierung der Aussenpolitik unseres Landes. Es geht darum, dass die Auns und die SVP regelmässig und gratis eine Plattform für ihre Propaganda erhalten. Wir haben als Volksvertreterinnen und Volksvertreter nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, gut zu prüfen, was uns hier zur Abstimmung vorgelegt wird. Diese Initiative ist ein Wolf im Schafspelz. Im Schafspelz «Stärkung der Volksrechte» verbirgt sich politisches Kalkül und der Wille, Verhinderungspolitik salonfähig zu machen.

Wie können wir die Volksrechte wirklich stärken? Wir müssen alles daran setzen, bei der Bevölkerung das Vertrauen in die Politik zu stärken. Wir müssen die Bevölkerung motivieren, dort, wo ihre Entscheide gefragt sind, bei Abstimmungen und Wahlen, mitzumachen. Die Beteiligung an Abstimmungen und Wahlen ist viel zu tief. Wir sollten eine Antwort auf die Frage finden, warum das so ist. Wir haben also viel zu tun, um die Volksrechte zu stärken. Die Initiative bringt uns nicht weiter, sie gehört daher klar und deutlich abgelehnt.

Noch ein Wort an Herrn Hans Fehr: Wenn wir echte Volksvertreterinnen und Volksvertreter wären, hätten wir gestern der parlamentarischen Initiative Folge gegeben, die eine Offenlegung der Bezüge will. Diese Forderung entspricht ganz sicher dem Volkswillen, davon bin ich fest überzeugt. Das haben Sie verpasst!

Freysinger Oskar (V, VS): Ich danke Frau Schenker Silvia, dass sie sich so rührend um die Parteifinanzen der SVP kümmert, aber ich kann Sie versichern, dass wir genug Geld für beides haben, also für die Unterschriftensammlung und für den Rest. Deshalb haben wir das eher gemacht, damit Ihre arme Parteikasse vielleicht in Zukunft weniger zu leiden hat.

Ich habe mich heute Morgen köstlich amüsiert. Über den Inhalt kann man ja verschiedener Meinung sein. Aber es wurden hier höchst fantasievolle Entschuldigungen gebracht, um ja nicht einen Mehrwert an Demokratie zu schaffen.

Das erste Argument, das hier heute vorgebracht wurde, war die grosse Befürchtung von Stimmabstinenz. Stell dir vor, es ist Demokratie angesagt und keiner geht hin. Da schafft man lieber die Demokratie ab. Die Leute könnten sich ja enthalten. Wie schlimm. Dem Volk die Rechte zu entziehen, wäre ja legitim, damit es nicht in die Lage kommt, eben nicht davon Gebrauch zu machen. Mit solchen Argumenten, das muss ich schon sagen, kommt man kaum weiter in dieser Debatte.

Das zweite Argument, das heute vorgebracht wurde, war jenes der Kosten. Ich frage: Was ist denn der Preis für Selbstbestimmung? Hat so etwas überhaupt einen Preis? Ich weiss nur eines: Das Gegenteil hat in der Tat einen Preis. Da gibt es eine Studie von Yvan Blot, einem französischen Rechtsspezialisten. Er hat überall in der Welt untersucht, wo es die direkte Demokratie gibt, und hat festgestellt: Dort sind sage und schreibe die Steuern und Abgaben um ungefähr 30 Prozent tiefer. Was der Mangel an Selbstbestimmung kostet, wird dadurch sehr klar ersichtlich.

Das dritte Argument, das hier vorgebracht wurde, war, der Initiativtext sei «schludrig» – ein sehr bekanntes hochdeutsches Wort übrigens – und ungenau, weil er den Begriff «wichtige Bereiche» braucht. Ich stelle die Frage: Wenn der Initiativtext nun ganz einfach offen wäre, offen genug, damit Ermessensspielraum für den Gesetzgeber bleibt, damit er nachher bei der Ausformulierung des Gesetzes bestimmen kann, wie er das formulieren will? Das Gesetz – pikanterweise ist das bisher so gewesen – regelt die Details, und die Verfassung begnügt sich damit, den Rahmen vorzugeben. Das ist mit unserem Initiativtext genau der Fall.

Beim vierten Argument ging es darum zu behaupten, dass die Einschränkung der Handlungsfreiheit unserer Verhandler eine Schwächung der Schweiz bedeutete, wenn diese Initiative angenommen würde. Das ist ja eben das Ziel, sonst müssten wir doch diese Initiative nicht bringen – wenn es nicht darum ginge, diesen Verhandlern mal ein bisschen die Leviten zu lesen und die Bahnen vorzugeben. Nehmen wir ein konkretes Beispiel, Island: Da muss das Volk jetzt auch für die Handlungsfreiheit und den Handlungsspielraum seiner Politiker und Eliten bezahlen. Gut, jetzt stimmen sie natürlich regelmässig Nein, wenn es darum geht, die Schulden zurückzuzahlen, aber sie hätten auch lieber vorher über diesen ganzen Mist abstimmen wollen, den die da verhandelt haben.

Dann kam Herr Landolt von der BPD mit dem fünften Argument. Herr Landolt hat natürlich das Tüpfelchen auf dem i gebracht, indem er gesagt hat, das Volk werde durch diese Initiative durch ein Übermass an Demokratie bevormundet. Das wurde hier gesagt, in dieses Mikrofon, ich habe das heute Morgen gehört – eine Sprachperversion im Stile von George Orwell. Demokratie ist Bevormundung! Nach dieser Logik müsste es umgekehrt heissen «Diktatur ist Freiheit», denn dort wird das Volk nicht durch Abstimmungen bevormundet. So kommt man also wirklich nicht weiter!

Das sechste Argument ist zu sagen, die Initiative sei den internationalen Beziehungen abträglich und Verträge könnten blockiert werden. Ja und? Es ist ja gerade das Ziel, dass man schlechte Verträge blockiert! Demokratie ist, wenn das Volk halt auch einmal Nein sagen kann. Wieso sollten von der Politik Verträge beschlossen werden, die das Volk nicht will? Da fragt man doch lieber das Volk! Das Volk hat meistens die notwendige Weisheit, um das Richtige zu machen. Siebentes Argument: Es sei Obstruktion angesagt; Selbstbestimmung des Volkes, freier Volkswille seien Obstruktion.

Dagegen, dass man die Anpassermentalität vieler Politiker obstruieren kann, habe ich nicht viel einzuwenden. Was ist denn daran so schlimm? Ich glaube, manchmal brauchte es etwas mehr Sand im Getriebe der Schweizer Aussenpolitik. Denn: lieber etwas Sand im Getriebe als gähnende Leere im Portemonnaie!

Und dann kam noch Frau Maria Roth-Bernasconi und hat gesagt, mit dieser Initiative müsse man dann wohl endlos um «Erdnüsse» kämpfen. Scheinbar sieht sie in der Demokratie eben in der Tat nichts anderes als Peanuts.

Egger-Wyss Esther (CEg, AG): Besten Dank, Kollege Freysinger. Sie haben jetzt die Transparenz, aber auch die Weisheit des Volkes hervorgestrichen. Ich unterstütze diese Ausführungen sehr. Werden Sie dem Volk auch nicht Sand in die Augen streuen? Sind Sie dann auch bereit, dem Volk aufzuzeigen, woher Sie die grossen finanziellen Mittel haben, die Sie angesprochen haben? Woher haben Sie die Mittel, um diese Kampagnen zu bestreiten? Sie und die jungen Leute in Ihrer Partei fordern Transparenz. Sind Sie bereit, die Herkunft der Mittel offenzulegen?

Freysinger Oskar (V, VS): Ich habe in diesem Parlament ja selber eine Initiative in dieser Hinsicht lanciert. Dieser wurde leider im Ständerat keine Folge gegeben, im Nationalrat aber kam sie durch.

Ich bin da durchaus einverstanden. Sie haben da aber einen Einzelfall in der SVP vor sich. Da sprechen Sie den Falschen an, tut mir leid. Ich bin mit Ihnen in diesem Fall einverstanden.

Tschümperlin Andy (S, SZ): Herr Freysinger, ich möchte Sie in diesem Zusammenhang fragen, ob Sie Ihr Stimmverhalten von gestern auch offenlegen. Ich meine erkannt zu haben, dass Sie unsere Motion und unser Postulat gestern nicht unterstützt haben.

Freysinger Oskar (V, VS): Ich habe die Abstimmung in der Tat um ein paar Sekunden verpasst. (*Zwischenruf Tschümperlin: Aha, so geht das!*) (*Heiterkeit*) Ich war gestern beim Endspurt eine Spur zu langsam, ich muss eindeutig besser trainieren.

Lustenberger Ruedi (CEg, LU): Kollega Hans Fehr hat in seinem Votum die CVP zitiert und gesagt, wir seien im Grundsatz für die Initiative, wüssten aber nicht, in welche Richtung man das im Grundsatz ändern solle. Herr Fehr, von unserer Partei hat bis zu Ihrem Votum hier vorne ausschliesslich Kollega Gerhard Pfister gesprochen. Wenn Sie das Votum von Herrn Pfister aufmerksam verfolgt haben, ihm zugehört haben, dann haben Sie unschwer feststellen können, und Sie können das im Amtlichen Bulletin nachlesen, dass das Votum von Herrn Pfister substanzvoll um Welten – um Welten! – präziser war als Ihre abgedroschenen allgemeinen Phrasen, die wir in diesem Saal langsam auswendig kennen.

Herr Fehr, Ihnen und den anderen Initiantinnen und Initianten ist etwas zugutezuhalten: Sie haben nämlich mit Ihrem Volksbegehren ein Thema auf die Agenda der eidgenössischen Politik gesetzt, das bis dato tatsächlich immer wieder grundsätzliche Diskussionen aufgeworfen hat, wenn es nämlich darum ging, die Mitwirkung des Souveräns bei der Ausgestaltung von abgeschlossenen Verträgen der Eidgenossenschaft mit befreundeten Staaten zu definieren. Die Tatsache, dass sich der Bundesrat für einen direkten Gegenvorschlag starkmacht, bestätigt diese These. Es besteht Handlungsbedarf. Bereits im Jahr 2003 – Sie mögen sich erinnern – hat der eidgenössische Souverän diese Thematik in Artikel 141 Absatz 3 und in Artikel 141a der Bundesverfassung neu geregelt.

Nun zu Ihrer Initiative. Sie beinhaltet eigentlich zwei Themenkreise: Das grundsätzliche Staatsvertragsreferendum und – das ist wesentlich, das wurde in der Debatte mit Ausnahme von Kollega Pfister von fast niemandem erwähnt – das eingebaute Finanzreferendum.

Die Initianten setzen neu eine Ausgabe von 1 Milliarde Franken respektive von 100 Millionen Franken an wiederkehrenden Aufwendungen als Limite für das Referendum. Das ist für mich in dieser Vorlage der staatspolitische Killer. Damit würden wir im Grundsatz das Finanzreferendum durch die Hintertür einführen. Man kann über Sinn oder Unsinn eines eidgenössischen Finanzreferendums durchaus geteilter Meinung sein, Herr Fehr. Diese Diskussion haben wir übrigens in der letzten Legislatur in diesem Saal geführt. Ihr Fraktionskollege Hermann Weyeneth hat damals das Finanzreferendum thematisiert und befürwortet. Ich persönlich habe viel Sympathie dafür gehabt. Es geht aber nicht, über das Staatsvertragsreferendum verkappt auch noch das Finanzreferendum einzuführen. Ich sage nicht, Sie verletzen damit die Einheit der Materie; Sie ritzen sie aber. Wenn heute das Anliegen der Initianten politisch keine Mehrheit findet, müssen sich die Verfasser – und Sie, Herr Fehr, an der Spitze – selber Rechenschaft darüber geben, ob Sie bei der Ausformulierung des Textes der Zweiteilung in Staatsvertrags- und Finanzreferendum nicht zu wenig Rechnung getragen haben.

Zurück zum Votum von Kollega Pfister: Er hat zu Recht auch darauf hingewiesen, dass die Formulierung des Gegenvorschlages des Bundesrates ebenfalls Fragen zur Umsetzung aufwerfe. Da steht für mich, Frau Bundesrätin, eine Frage im Zentrum: Erfolgt die Umsetzung des Vorschlages des Bundesrates zu Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b synchron mit dem bestehenden Artikel 141a, oder braucht es dann noch Ausführungsbestimmungen auf Gesetzesebene? Wenn dem so wäre, müsste das meines Erachtens in der Botschaft erscheinen.

Schibli Ernst (V, ZH): Herr Lustenberger, sind Sie nicht auch der Meinung, dass die Volksrechte in aussenpolitischen Fragen gestärkt werden müssen, damit wir bei der Weiterentwicklung des internationalen Weges nicht ständig in einem Graubereich agieren müssen?

Lustenberger Ruedi (CEg, LU): Herr Schibli, ich bin ganz Ihrer Meinung – ich bin ganz Ihrer Meinung! Ich habe das auch gesagt. Wir haben Handlungsbedarf in der Ausgestaltung des Staatsvertragsreferendums. Deshalb hat jetzt der Bundesrat auch einen direkten Gegenvorschlag in die Vorlage eingebaut. Es stellt sich nur die Frage, wie wir dieses Staatsvertragsreferendum definieren. Ich habe Ihnen gesagt: Sie wollen über die Hintertür das Finanzreferendum einführen – und das geht nicht! In den anderen Fragen bin ich mit Ihnen einig.

Markwalder Christa (RL, BE): Die Initiative der Auns fordert bekanntlich wesentlich mehr Mitsprache der Bevölkerung beim Abschluss von Staatsverträgen. Das tönt ja schön und gut, doch es lohnt sich, sowohl den Absender der Volksinitiative als auch ihren Inhalt und ihre Auswirkungen unter die Lupe zu nehmen. Die Analyse führt klar zum Resultat, dass diese Volksinitiative abzulehnen ist.

Zunächst zum Absender: Die Auns wurde vor 25 Jahren gegründet mit dem Ziel, den Beitritt der Schweiz zur Uno zu verhindern. Auch wenn in der Stimmung des Kalten Kriegs 1986 der Uno-Beitritt verworfen wurde, hat sich die Schweiz im Jahr 2002 in einer demokratischen Volksabstimmung dafür entschieden, Vollmitglied bei den Vereinten Nationen zu werden und damit auch ein Stimmrecht in der Generalversammlung zu erhalten. Mittlerweile sind wir nicht nur ein engagiertes und international geachtetes Uno-Mitglied, sondern wir stellen derzeit sogar den Präsidenten der Generalversammlung. Dies beweist, dass sich die Schweiz mit ihren Wertvorstellungen auf dem internationalen Parkett durchaus Gehör verschaffen kann und dass es sich für die Verteidigung der Landesinteressen auszahlt, Aktiv- statt Passivmitglied zu sein.

Nachdem die Auns in den vergangenen Jahren alle Volksabstimmungen zu aussenpolitischen Vorlagen wie den Beitritt zu Schengen/Dublin, die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit und die Abstimmung zum Osthilfegesetz verloren hat,

startete sie diese Volksinitiative, um künftig das Volk obligatorisch zu jenen Themen zur Urne zu rufen, über die es in der Vergangenheit ohnehin durch das Zustandekommen von fakultativen Referenden abgestimmt hat.

Damit komme ich zum Inhalt und den Auswirkungen der Initiative. Die massive Ausdehnung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums wird drei Tatsachen nicht gerecht.

1. Die Schweiz als Land mit einer international enorm vernetzten Volkswirtschaft, die massgeblich zu unserem Wohlstand beiträgt, hat ein fundamentales Interesse daran, geregelte Beziehungen auf multilateraler und bilateraler Ebene zu pflegen. Mit einer inflationären Zunahme von Volksabstimmungen über Staatsverträge steigt die Rechtsunsicherheit, was die Standortattraktivität unseres Landes empfindlich treffen würde.

2. Bereits heute ist verfassungsmässig gewährleistet, dass die Bevölkerung über wichtige Verträge abstimmen kann – sei dies obligatorisch oder fakultativ. Als Ersatz nach der verlorenen Uno-Abstimmung wird nun von den Initianten permanent ein EU-Beitritt als Drohkulisse bemüht; dieser erfordert aber zwingend eine Volksabstimmung. Einen sogenannten schleichenden EU-Beitritt gibt es nicht. Die Bevölkerung wird dereinst über diese Frage entscheiden können. Und ich hoffe nicht, dass dies erst dann der Fall sein wird, wenn die Schweiz politisch und wirtschaftlich keinen Handlungsspielraum mehr hat und sich durch die massiven Verluste an Souveränität und Wohlstand dazu gezwungen sähe.

3. Die direkte Demokratie der Schweiz wird nicht zu einer besseren Demokratie, wenn wir obligatorisch zu allen möglichen Staatsverträgen zur Urne gerufen werden, im Gegenteil. Wir pflegen heute einen verfassungsmässigen Konsens, wonach ein Beitritt zur EU, zum EWR oder zur Nato zwingend von der Bevölkerung abgesegnet werden müsste. Die bilateralen Verträge mit der EU unterstehen auch dem fakultativen Referendum, sodass der Bevölkerung ein Recht auf Mitsprache gewährt ist. Die Tatsache, dass im Rahmen der Bilateralen II von neun Dossiers nur eines – nämlich der Beitritt zu Schengen/Dublin – mit einer Volksabstimmung bekämpft und in der Volksabstimmung jedoch angenommen worden ist, zeigt ganz konkret auf, dass diese Initiative am Ziel vorbeischießt und die Schweiz nicht zu einer besseren Demokratie machen würde.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Sie ist nicht zielführend, sie stärkt die Demokratie nicht, und sie schwächt unser Land und seine Interessen auf internationaler Ebene. Wer wirklich für Wohlstand und Souveränität der Schweiz eintritt, sagt Nein zur schädlichen Initiative der Auns.

Malama Peter (RL, BS): Wir reden gerne und oft über die Schweizer Souveränität, die es unbedingt zu wahren gelte. Auch ich halte diese Souveränität hoch – und bin gerade deswegen umso erstaunter, dass wir hier jetzt über ein Begehren debattieren, das unsere Souveränität letztlich untergraben würde.

Die Initiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik» ist nichts anderes als Augenwischerei. Dem Volk sollen mehr Rechte in der Aussenpolitik eingeräumt werden, damit soll die Volkssouveränität gestärkt werden. Diese zusätzlichen Volksrechte wären jedoch wertlos, wenn die Schweiz in einem immer schnellerlebigeren internationalen Umfeld faktisch handlungsunfähig wäre und als Vertragspartnerin immer weniger infrage kommen würde. Gerade diese Handlungsfähigkeit ist aber Grundvoraussetzung für die Wahrung der Schweizer Souveränität, denn nur wer Handlungsfähigkeit bewahrt, wer handlungsfähig ist, kann ja durch seine Handlungen erst Rechte und Pflichten begründen.

Viele von Ihnen sind mit den Verhandlungen über die Sozialpartnerschaft in unserem Land bestens vertraut. Ein Grund, wieso diese Verhandlungen trotz sehr unterschiedlicher Positionen meist zu einem beiderseits akzeptierten Abschluss kommen, liegt unter anderem darin, dass die Unterhändler auf beiden Seiten im Rahmen eines Verhandlungsmandates

verbindlich verhandeln können. Analog verhält es sich bei internationalen Verhandlungen. Die Schweiz schnitte sich ins eigene Fleisch, wenn ihre Unterhändler künftig nicht mehr als wirkliche Verhandlungspartner wahrgenommen würden.

Die Initiative geht daher so weit, dass sie ihrem eigenen Zweck, nämlich der Stärkung der Schweizer Souveränität, schaden würde. Der Gegenvorschlag nimmt das Anliegen der Initiative besser wahr, ohne die Handlungsfähigkeit der Schweiz gegen aussen lahmzulegen. So ist es nur logisch, völkerrechtliche Verträge, die materiell Verfassungsrang haben, ebenso zu legitimieren wie Verfassungsnormen. Dies wird ja bereits heute weitgehend gelebt und kann daher ohne Weiteres auch in die Verfassung so aufgenommen werden.

Aus diesen Überlegungen lassen wir, um bei der Wortwahl meiner Vorrednerin und meines Vorredners zu bleiben, die Volksrechte über Erdnüsse bzw. Peanuts so stehen und empfehlen dem Volk die Initiative zur Ablehnung und den Gegenvorschlag zur Zustimmung.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Bei allen Differenzen heute Morgen war man sich doch einig, dass die Aussenpolitik für die Schweiz immer wichtiger wird. Das heisst, dass wir auch immer häufiger internationale Verträge abschliessen. Wir waren uns einig, dass die internationalen Beziehungen für unser Land äusserst wichtig sind. Einer der Gründe dafür, dass das so ist, ist die Globalisierung – die Globalisierung, die uns immer näher an andere Länder, an andere Staaten rückt. Die Schweiz verdient jeden zweiten Franken im Ausland. Die EU ist für die Schweiz der mit Abstand wichtigste Handelspartner. Deshalb ist es klar, dass wir diese Beziehungen auch vertraglich regeln wollen und dass wir und auch unsere Wirtschaft alles Interesse daran haben, dass wir stabile, tragfähige Beziehungen mit unseren ausländischen Partnern pflegen können.

Der Bundesrat schliesst pro Jahr über 300 Staatsverträge mit ausländischen Staaten oder mit internationalen Organisationen ab. Diese Verträge haben keine politische Brisanz, sie sichern einfach die reibungslose Zusammenarbeit mit dem Ausland. Sie dienen der Schweiz als Instrument zur Verwirklichung ihrer ausserpolitischen Ziele und Absichten. Jedes Jahr unterbreitet der Bundesrat dann der Bundesversammlung zwischen zwanzig und vierzig Botschaften zu Staatsverträgen. Hier handelt es sich um Abkommen, deren politische, rechtliche oder finanzielle Tragweite das alltägliche Ausmass überschreitet. Aus diesem Grund hat die Bundesversammlung solche Verträge zu genehmigen.

Schliesslich bleibt rund ein Dutzend Staatsverträge, bei denen das Volk das letzte Wort haben soll. Diese Verträge unterstehen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum. Es ist höchst selten, dass ein Staatsvertrag zur Diskussion steht, für den die Bundesverfassung heute das obligatorische Staatsvertragsreferendum verlangt, zu dem also Volk und Stände Ja sagen müssen.

Die Volksinitiative der Auns will den Kreis der Staatsverträge, die dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, massiv ausweiten. Es ist dem Bundesrat bewusst, dass es in der Bevölkerung ein Unbehagen und auch Zweifel darüber gibt, ob ein Staatsvertrag – also ein Vertrag mit einem anderen Staat oder mit anderen Staaten – demokratisch gleich gut legitimiert ist, wie das die Bundesverfassung oder die Bundesgesetze, also das Landesrecht, sind. Gleichzeitig weiss aber die Bevölkerung, dass es keinen Sinn macht und mit der direkten Demokratie auch schlecht zu vereinbaren ist, wenn die Bevölkerung zu jeder Detailfrage konsultiert wird. Der Stimmbevölkerung ist auch klar, und sie ist es gewohnt, dass es sinnvoll ist, dass gewisse Entscheide eben auf Gemeindeebene gefällt werden, andere Entscheide auf Kantonsebene und wieder andere auf Bundesebene und dass gewisse Entscheide eben auch auf internationaler Ebene gefällt werden sollen. Was die Stimmbevölkerung aber völlig zu Recht erwarten darf, ist, dass sie zu wichtigen Fragen konsultiert wird und dass sie bei diesen verbindlich mitentscheiden kann.

Welches sind jetzt aber die Staatsverträge, die für unser Land und seine Bevölkerung so bedeutend sind, dass sie dem Stimmvolk und den Kantonen obligatorisch zur Entscheidung vorgelegt werden müssen? Das Gute an der Initiative, über die wir heute diskutieren, ist, dass sie diese wichtige Frage stellt und uns auffordert, darüber nachzudenken und zu diskutieren. Während mit der Reform der Volksrechte vor wenigen Jahren das fakultative Staatsvertragsreferendum optimiert worden ist, ist das obligatorische Staatsvertragsreferendum unangetastet geblieben. Das soll sich nach Meinung auch des Bundesrates ändern: Volk und Stände sollen erweiterte Entscheidungsbefugnisse in der Aussenpolitik erhalten.

Die Initiative bringt also wichtige Fragen auf den Tisch. Die Antworten, welche die Initiative aber bringt, sind aus Sicht des Bundesrates unbefriedigend. Der Bundesrat schlägt deshalb eine Alternative in Form eines direkten Gegenentwurfes vor.

Welches sind die Nachteile der Initiative? Die Initiative will – darüber wurde heute wenig diskutiert – vier Kategorien von Verträgen einführen, die automatisch zu obligatorischen Volksabstimmungen führen sollen und die nur gültig sind, wenn Volk und Stände zustimmen.

Die erste Kategorie von Verträgen, die eingeführt werden soll, betrifft jene, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Die Initiative will damit ausgerechnet eine Kategorie einführen, die im Jahr 2003 von Volk und Ständen mit guten Gründen abgeschafft worden ist. Mit diesem Kriterium – der multilateralen Rechtsvereinheitlichung – konnten bilaterale Staatsverträge, also die Verträge mit der EU, nämlich gerade nicht erfasst werden. Mit der Reform der Volksrechte wurde dieses Kriterium durch die Regel ersetzt, dass Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstehen, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn für ihre Umsetzung Bundesgesetze nötig sind. Diese Regel hat sich bis heute bewährt.

Eine zweite Kategorie von Verträgen, die automatisch zum obligatorischen Referendum für Staatsverträge führen soll, sind Staatsverträge, die zukünftige Rechtsetzungszuständigkeiten übertragen. Für die Übertragung von Rechtsetzungszuständigkeiten gibt es aber gar kein praktisches Beispiel. Wo die Schweiz ihr Recht bewusst an zukünftigen ausländischen Rechtsordnungen ausrichtet, hat sie sich immer die nötige Mitsprache bei der Gestaltung des Rechts gesichert oder dann sinnvolle Ausstiegsmöglichkeiten vorgesehen. Das wird sie auch in Zukunft tun.

Eine dritte Kategorie von Staatsverträgen, die dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollen, sind die, mit denen eine Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten erfolgen soll. Die Schweiz hat immer schon Schiedskommissionen und unabhängigen Gerichten den Vorzug gegeben, wenn es darum ging, Vorwürfe, die gegen die Schweiz erhoben wurden, rechtlich zu klären. Das ist also eine langjährige Tradition der Schweiz, die von der Bevölkerung x-fach bestätigt worden ist. Es ist zudem im Interesse der Schweiz, dass sich auch andere Staaten, wenn wir mit ihnen in Konflikt geraten, an die Entscheide und an die Urteile von unabhängigen Gerichten halten. Es gibt also keinen Grund, hier eine andere Regelung vorzunehmen.

Nun noch zur vierten Kategorie von Staatsverträgen, welche die Initiative dem obligatorischen Referendum unterstellen will, zu den Staatsverträgen mit einmaligen Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken. Auch hier: Das hat es noch nie gegeben, solche Verträge hat die Schweiz noch nie verabschiedet. Und gerade bei der Kohäsionsmilliarde, auf die für diese Regelung ja immer wieder Bezug genommen wird, hat die Schweiz das mit der EU eben gerade nicht vertraglich geregelt. Auch dieses Beispiel, das angeführt wird, ist also kein gutes Beispiel, um aufzuzeigen, dass diese vierte Kategorie, die hier eingeführt werden soll, dem Volk irgendeinen Vorteil bringen würde.

Nun noch ein weiterer Punkt: Die Volksinitiative hat einen weiteren, ganz grundlegenden Nachteil. Bereits in den Kommissionsberatungen ist sehr deutlich geworden, dass der Begriff der «wichtigen Bereiche» grosse Probleme verur-

sacht. Die Volksinitiative will ja diese Staatsverträge dem obligatorischen Referendum unterstellen, wenn sie wichtige Bereiche betreffen. Was ist ein «wichtiger Bereich»? Auch in der Kommission konnte nicht geklärt werden, was unter diesen «wichtigen Bereichen» zu verstehen ist. Es wurde in Aussicht gestellt, dass Staatsrechtsexperten dazu noch Stellung nehmen würden. Diese Staatsrechtsexperten sind aber nicht aufgetaucht, und sie sind auch heute nicht aufgetaucht. Sie haben heute zwar erneut gehört, dass Lehre und Praxis diese Frage geklärt hätten. Aber wir haben auch heute nichts dazu gehört.

Die Frage ist nämlich: Was ist denn wichtig? Ist etwas, das technisch ist, unwichtig? Ist etwas, das politisch ist, automatisch wichtig? Ist alles Wichtig politisch? Gibt es überhaupt politische Bereiche, die wichtiger sind als andere? Ist der Datenschutz ein wichtiger Bereich? Ist Europapolitik wichtiger als die militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland?

Wenn man sich die Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit anschaut, so wird die Unsicherheit noch grösser. Am 1. Oktober 2010 haben Sie den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Übereinkommen über die internationale Beförderung von gefährlichen Gütern auf Binnenwasserstrassen genehmigt. Dieses Abkommen betrifft sicherheitsrelevante Fragen beim Bau und Betrieb von Schiffen und regelt unter anderem die Untersuchung von Unfällen auf Binnenwasserstrassen. Unzweifelhaft handelt es sich dabei um eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung im Sinne der Volksinitiative. Ist aber die Beförderung von gefährlichen Gütern, etwa auf dem Rhein, ein wichtiger Bereich, oder ist das kein wichtiger Bereich? Ist die Bekämpfung von Cyberkriminalität ein wichtiger Bereich? In der Frühjahrssession haben Sie dem Beitritt zum entsprechenden Übereinkommen des Europarates zugestimmt und diesen dem fakultativen Referendum unterstellt. Wäre das aber auch so wichtig, dass das obligatorische Referendum erforderlich wäre? Wie kann man überhaupt einigermaßen verlässlich festlegen, ob etwas einen wichtigen Bereich betrifft oder nicht?

Es wird damit ganz deutlich, dass das Kriterium, ob ein Staatsvertrag einen wichtigen Bereich betrifft oder nicht, nicht weiterhilft. Es ist ein unbestimmtes Kriterium; die Diskussionen darüber sind unproduktiv und für die Bevölkerung auch wenig hilfreich. Würde die Initiative angenommen, würden wir dauernd darüber streiten, ob es sich nun um einen wichtigen Bereich handelt oder nicht. Die politische Frage, die viel zentraler ist – ob die Schweiz einen bestimmten Staatsvertrag braucht oder nicht –, würde auf der Strecke bleiben.

Ich will damit aber nicht sagen, es bestehe kein Handlungsbedarf; auch der Bundesrat sieht Optimierungsbedarf. Ich nenne Ihnen dazu zwei konkrete Beispiele: Bei der Abstimmung über die Assoziierung zu Schengen und Dublin war klar, dass die Voraussetzungen der Bundesverfassung für das obligatorische Referendum nicht erfüllt waren. Es war aber auch klar, dass dem Vertrag doch eine ausserordentliche, quasi verfassungsähnliche Tragweite für die politische Zukunft des Landes beigemessen werden muss. Für solche Fälle – ich sage es noch einmal: für einen Vertrag in der Art und Weise von Schengen/Dublin – will der Bundesrat jetzt auch das obligatorische Staatsvertragsreferendum einführen. Das ist der Inhalt des direkten Gegenentwurfes des Bundesrates. Das hat nichts mit Kosmetik zu tun, das hat schon gar nichts mit Täuschung zu tun, sondern es ist genau jene präzise und sinnvolle Stärkung der Volksrechte, die es braucht.

Ich nenne Ihnen noch ein zweites Beispiel, das heute Morgen ebenfalls erwähnt worden ist: die Europäische Menschenrechtskonvention. Es wurde heute erwähnt, dass man diese Frage heute anders beurteilen würde. Ja, diese Frage würde man heute anders beurteilen, aber nicht, weil irgendjemand eine andere Rechtsauffassung vertritt, sondern weil damals eben in der Bundesverfassung – es geht also nicht um Rechtsauffassung, sondern um die Bundesverfassung – das Referendum für den Beitritt zur EMRK nicht vorgesehen war. Im Jahr 1977 wäre das anders gewesen, damals hätte

man den Beitritt zur EMRK dem fakultativen Referendum unterstellt. Mit den Bestimmungen, die der Bundesrat Ihnen mit dem direkten Gegenentwurf heute vorschlägt, wäre dieser Beitritt dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt worden. Es geht hier nicht um Rechtsauffassung, sondern um die Anwendung der Bundesverfassung.

Staatsverträge, die inhaltlich und bezüglich ihrer Bedeutung einer Änderung der Bundesverfassung gleichkommen, sollen gemäss dem direkten Gegenentwurf des Bundesrates neu dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Dieser Gegenentwurf nimmt den roten Faden auf, den wir mit der Reform der Volksrechte bereits gesponnen haben, wonach für die Referendumsfrage Staatsvertrags- und Landesrecht gleich beurteilt und gleich behandelt werden. Dieser Parallelismus von Staatsvertrags- und Landesrecht führt dazu, dass es unerheblich ist, ob etwas Wichtiges in einem Bundesgesetz oder in einem Staatsvertrag steht – in beiden Fällen kommt das fakultative Referendum zum Zug. Der Gegenentwurf führt jetzt diese Idee konsequent weiter, indem wir sagen, dass Staatsverträge, die zu grundlegenden Fragen der Bundesverfassung Stellung nehmen oder deren Inhalte in die Bundesverfassung und nicht in ein Gesetz gehören würden, wie Verfassungsänderungen zu behandeln und folglich dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sind.

Diese Unterscheidung ist für die Bevölkerung plausibel und der Bevölkerung vertraut: Bei Gesetzen haben wir die Möglichkeit abzustimmen; bei Verfassungsänderungen werden wir zwingend konsultiert. Das gleiche Prinzip soll eben auch für Staatsverträge gelten. Ich habe übrigens heute Morgen von niemandem gehört, dass Gesetze nicht demokratisch legitimiert seien, weil sie nur dem fakultativen und nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt sind.

Ich möchte mich nun noch zu den Auswirkungen des Gegenentwurfes äussern, weil heute Morgen auch die Frage gestellt wurde, ob dieser Gegenentwurf plausibel und notwendig sei. Es ist keine Frage, auch der Gegenentwurf des Bundesrates eröffnet einen gewissen Spielraum: Ob ein Staatsvertrag tatsächlich einer Verfassungsänderung gleichkäme, müsste weiterhin von Ihnen, von der Bundesversammlung, entschieden werden. Es gibt aber einen gewissen Konsens darüber, was in die Bundesverfassung gehört und was nicht in die Bundesverfassung gehört. In die Bundesverfassung gehören Regeln über die Grundrechte und über ihre Beschränkbarkeit, in die Bundesverfassung gehören Entscheidungen darüber, wie die Aufgaben und die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen verteilt werden, und in die Bundesverfassung gehören die Fundamente der politischen Ordnung mit der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Gewalten und Organen.

Ich kann hier auch die Frage von Herrn Nationalrat Lustenberger beantworten: Der Bundesrat ist der Meinung, dass es keine Ausführungsgesetzgebung braucht und dass Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 2 des Gegenentwurfes genügend klar sei. Welche Staatsverträge in Zukunft tatsächlich dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum, wie es der Bundesrat vorschlägt, unterstehen würden, lässt sich nicht mit letzter Sicherheit sagen. Das Gleiche gilt, in erhöhtem Ausmass, natürlich für die Initiative. Deshalb ist es wichtig, dass wir klare Vorgaben machen, dass wir klare Kriterien haben, an denen sich dann die Bundesversammlung orientieren kann – und genau diese Klarheit fehlt bei der Volksinitiative.

Wenn man die Liste der Staatsverträge anschaut, die Ihnen der Bundesrat in den letzten Monaten zur Genehmigung unterbreitet hat, dann wäre beispielsweise beim Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels genauer zu prüfen gewesen, ob es dem neuen obligatorischen Referendum unterstanden wäre oder nicht. Ich habe es bereits gesagt: Mit dem direkten Gegenentwurf des Bundesrates hätten das Volk und die Stände automatisch über Schengen/Dublin abgestimmt.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass sich der Gegenentwurf lohnt, und zwar nicht nur, weil er die richtige Antwort auf die Volksinitiative ist, sondern auch, weil mit ihm eine Lücke in

der Regelung der Volksrechte geschlossen werden kann. Das obligatorische Referendum schafft Beständigkeit und eine besondere Legitimität und muss daher zurückhaltend und dosiert zum Einsatz gebracht werden. Die Volksinitiative der Auns würde aber zu einer geradezu inflationären Anwendung des Staatsvertragsreferendums führen, das würde das gesamte System der politischen Rechte und der Mitsprache der Stimmberechtigten schwächen und nicht stärken.

Die Initianten sprechen ja auch davon, dass die Bevölkerung möglichst überall mitreden und mitentscheiden soll. In der Zwischenzeit habe ich den Eindruck bekommen, dass die Initianten und Initiantinnen vor dem eigenen Mut – vielleicht müsste man von Übermut sprechen – etwas zurückgeschreckt sind. Sie sprechen mittlerweile davon, dass mit der Initiative dem Volk pro Jahr nur etwa zwei bis drei zusätzliche Abkommen unterbreitet würden, was ja wohl kaum das wäre, was man sich unter einer massiven Ausweitung der Volksrechte vorgestellt hat. Vor allem aber möchte die Bevölkerung zu Recht wissen, wann sie in Zukunft automatisch zur Mitsprache eingeladen wird. Der direkte Gegenentwurf des Bundesrates gibt hierauf eine ehrliche, klare und transparente Antwort. Er stützt sich auf bekannte Kriterien ab, und er schliesst eine Lücke, die heute in der Bundesverfassung tatsächlich besteht.

Der Bundesrat beantragt Ihnen deshalb, die Initiative für gültig zu erklären und sie zur Ablehnung zu empfehlen sowie auf den direkten Gegenentwurf einzutreten und ihn zur Annahme zu empfehlen.

Stöckli Hans (S, BE), pour la commission: Au fond, le débat n'a pas apporté de nouveaux arguments. C'est la raison pour laquelle je peux me concentrer sur trois points.

Le premier est la grande question: pourquoi, avec cette initiative, voulez-vous mettre du désordre dans notre ordre juridique? Le parallélisme qui est proposé par le Conseil fédéral et la majorité de la commission dans le contre-projet complète le système actuel. Par votre initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère», vous exigez de soumettre les traités internationaux au référendum obligatoire, même dans les domaines où, au niveau national, vous vous contentez du référendum facultatif. Malheureusement, nous n'avons pas eu de réponse à la question importante: pourquoi voulez-vous d'autres règles pour le droit international?

Il est vrai – Madame la conseillère fédérale Sommaruga vient de le confirmer – que la pratique du référendum obligatoire et du référendum facultatif dans le cas des traités internationaux s'est énormément développée. Aujourd'hui, la Suisse est même le pays qui connaît le système le plus démocratique du monde. Le contre-projet met les points sur les i pour avoir vraiment une réglementation complète du système du référendum.

Il est vrai que le développement de la pratique du référendum dans le cas des traités internationaux n'a pas toujours été harmonieux. J'admets aussi les critiques consistant à dire qu'aujourd'hui bien sûr la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) aurait été soumise non seulement au peuple, mais aussi aux cantons. Mais, à juste titre, en 1974, lorsque la CEDH a été ratifiée, la Constitution ne prévoyait pas encore le référendum obligatoire dans le cas des traités internationaux. C'est la raison pour laquelle aujourd'hui, avec le contre-projet, il est clair que la ratification de la CEDH serait soumise au référendum obligatoire, c'est-à-dire qu'elle aurait été soumise au peuple et aux cantons en votation populaire.

Avec l'initiative populaire, vous donnez aux cantons un droit de veto en matière de politique internationale. Pourtant, ils ne le demandent pas! Les cantons ont leur propre droit selon la Constitution actuelle, et aucun canton n'a exprimé le désir d'avoir un droit de veto en matière de traités internationaux.

Troisièmement, aujourd'hui vous avez raté l'occasion de définir ce que vous entendiez exactement par «domaines importants». La loi ne précise nulle part ce que cela signifie. Par

contre, l'article 164 de la Constitution définit clairement la notion de «dispositions importantes».

Il y a encore un malentendu. Si, contre toute attente, cette initiative devait être acceptée par le peuple et les cantons, je ne crois pas que cela nous dispenserait de légiférer. En effet, d'un côté, vous affirmez que la notion de «domaines importants» est suffisamment claire, mais, de l'autre, certains intervenants, comme Monsieur Freysinger, ont aussi affirmé qu'il faudrait encore légiférer par la suite pour définir ce que l'on entend par «domaines importants». Nous ne sommes pas en train de débattre d'une loi, mais d'une disposition de rang constitutionnel. Et, à ce niveau-là, il est absolument impossible d'avoir des incertitudes.

C'est la raison pour laquelle, je vous recommande, avec la majorité de la Commission des institutions politiques, de rejeter cette initiative populaire. Le contre-projet remet les points sur les i dans notre système de réglementation concernant le référendum obligatoire et facultatif dans le domaine des traités internationaux.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Ich möchte gerne auf einige Einwände eingehen, nicht aber auf Voten, die vom Abstimmungskampf geprägt waren.

Herr Stamm hat sich als grosser Anhänger der direkten Demokratie präsentiert – wer ist das nicht? Wir sind uns aber einig, Herr Stamm: Die Schweiz hat bezüglich direkter Demokratie das am höchsten entwickelte System der Welt. Deswegen brauchen wir uns nicht zu schämen und müssen auch den Status quo nicht dringend verbessern. Als Jurist wissen Sie ganz genau, dass der Beitritt zur EMRK gemäss Gegenvorschlag dem obligatorischen Referendum unterstellt würde, also nicht nur mit Ihrer Initiative; das Gleiche gilt für die Zusatzprotokolle. Als Jurist wissen Sie das.

Herr Hans Fehr muss zur Kenntnis nehmen, dass das Volk alle die von ihm angeprangerten internationalen Verträge gutgeheissen hat. Ihnen geht es ja um das Volk – und nicht primär um die Kantone. Das Volk hat diese Verträge aber gutgeheissen. Sie haben uns vorgeworfen, wir betrieben eine Wortklauberei, insbesondere bei der Frage der «wichtigen Bereiche». Ganz abgesehen davon haben Sie uns die angekündigten Staatsrechtsexperten noch immer nicht präsentieren können, die Sie uns spätestens für diese Plenumsdebatte versprochen haben. Wir warten immer noch gespannt darauf und hätten an sich gerne einen derartigen Gesprächspartner.

In Artikel 164 der Bundesverfassung wird auf die wichtigen rechtsetzenden Erlasse verwiesen, die dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Dort geht es um die Rechtsetzung; hier geht es um wichtige politische Bereiche. Der Artikel 164 enthält in Absatz 1 sieben Kriterien, in denen aufgeführt ist, was bezüglich der Rechtsetzung wichtig ist. Dort geht es um das fakultative Referendum; hier, bei der Initiative, geht es um das obligatorische Referendum. In Artikel 164 geht es um Landesrecht, bei Ihrer Initiative geht es um internationales Recht, um Verträge, um bilaterale oder multilaterale Abkommen. Ich verstehe schon, dass Sie das alles nicht hören wollen; das alles ist logisch und entspricht nicht einfach Ihren Gefühlen.

Entscheide über internationale Verträge können nicht ad libitum vertagt werden, bis wir uns hier einig sind, ob es nun um einen wichtigen Vertrag geht oder nicht. Herr Freysinger, Sie werden sicher zugestehen, dass es ab und zu auch positive internationale Verträge gibt und nicht nur negative, bei welchen es nicht schadet, wenn der Entscheid darüber immer wieder vertagt und hinausgezögert wird.

Der Gegenvorschlag entspricht der Logik der landesrechtlichen Referendumsordnung mit einer Unterscheidung zwischen fakultativem und obligatorischem Referendum. Die Volksinitiative privilegiert die Staatsverträge demokratiepolitisch gesehen gegenüber der innerstaatlichen Rechtsetzung, weil nach der Initiative beim internationalen Recht zusätzlich das Ständemehr verlangt wird; beim Landesrecht wird bei der Gesetzgebung bekanntlich nur das Volksmehr verlangt. Konsequenterweise müssten Sie bei Artikel 164 der Bundesverfassung nicht nur das fakultative Referendum

verlangen, wobei das Volk mehrheitlich zustimmen muss, sondern Sie müssten dort eben auch das Ständemehr verlangen. Aber offenbar wollen Sie das – zu Recht – nicht. Wollen die Kantone bei internationalen Verträgen überhaupt ein Ständemehr? Wir haben davon jedenfalls noch nichts gehört, die Kantone haben sich diesbezüglich noch nicht geäussert.

Herr Schwander will eine präventive Verfassungsbestimmung. Im Gegensatz zu gestern wollen Sie hier doch eine gewisse Prävention.

Zur Gleichstellung von Volk und Ständen: Unsere Volksrechte entsprechen eben einer differenzierten Kompetenzordnung, die durch die Volksinitiative in ausserpolitischen Belangen aufgehoben würde.

Bei Herrn Reimann verstehe ich nicht ganz, wieso er von Täuschung spricht, nachdem ja der Gegenvorschlag die geltende Praxis in der Verfassung festschreiben will. Das ist nicht Täuschung, sondern das ist eine verfassungsmässige Verankerung der geübten Praxis.

Es wurde immer wieder die Frage gestellt, wie viele Vorlagen nach der Initiative bzw. nach dem Gegenvorschlag obligatorisch vors Volk gekommen wären. Sie finden in der Botschaft auf Seite 6975 eine Aufstellung für die Jahre 2006 bis 2009. Nach dieser Aufstellung wären gemäss Initiative sieben Vorlagen vor das Volk gekommen, gemäss Gegenvorschlag vermutlich drei, jene, bei denen es um die innerstaatliche Kompetenzordnung, und jene, bei denen es um Grundrechte ging.

Im Jahre 2005 wären gemäss Initiative zehn Vorlagen und gemäss Gegenvorschlag eine Vorlage vors Volk gekommen; im letzten Jahr wären es gemäss Initiative fünf und gemäss Gegenvorschlag null Vorlagen gewesen; und im laufenden Jahr ist es bis jetzt je eine Vorlage. Diese geringen Zahlen kann man natürlich auch für die Argumente pro und contra Initiative verwenden. Einerseits kann man nicht davon sprechen, dass dadurch der direktdemokratische Ablauf überborden würde, andererseits kann man sich hingegen auch fragen, ob das den grossen Demokratiegewinn mit sich brächte, von dem die Initianten ja immer sprechen. Noch lange nicht alle internationalen Verträge kämen also dann automatisch vors Volk, sondern nur diese geringen zusätzlichen zehn, sieben, fünf oder dieser zusätzliche eine, je nachdem.

Herr Schlüer hat das Beispiel der sich weiterentwickelnden Rechtsordnung aufgezeigt. Die Frau Bundesrätin hat darauf hingewiesen, wie sich die direktdemokratische Abwicklung bei Staatsverträgen im Laufe der Zeit verändert hat. Sie hat dabei auf die Behandlung der EMRK hingewiesen, die seit 1977 dem fakultativen und gemäss vorliegendem Gegenvorschlag dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müsste. Es gibt aber auch andere Bereiche – Herr Schlüer, Sie wissen das sicher –, die sich bezüglich Wichtigkeit anders entwickeln können. Die Beurteilung von Verträgen irgendwelcher Art kann heute unwichtig sein, während sie in fünf Jahren vielleicht wichtig sind. Oder umgekehrt: Heute können sie wichtig und in fünf Jahren vielleicht unwichtig sein. Das zeigt eben das ganze Problem der Beurteilung der Wichtigkeit gemäss Initiative.

Der Sprecher der BDP hat sich kritisch zum Gegenvorschlag geäussert. Ich möchte hier nochmals Folgendes betonen: Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass es in rechtslogischer Hinsicht zwingend ist, dass wir diese heute bestehende Lücke in unserer Verfassung im Sinne des Gegenvorschlages schliessen. Ob es abstimmungstaktisch und politmarketingmässig das Optimum ist, ist eine andere Frage. Aber es ist unter dem Gesichtspunkt der Rechtslogik klar, dass der direkte Gegenvorschlag eine Lücke in unserem Staatsvertragsreferendumsrecht schliesst.

So sind wir nach wie vor der Meinung, dass dieser Gegenvorschlag zu unterstützen ist, so, wie das die Kommissionsmehrheit mit 17 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung tut. Das heisst: Die Initiative ist zur Ablehnung zu empfehlen, und der direkte Gegenvorschlag ist anzunehmen.

1. Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)»

1. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (Accords internationaux: la parole au peuple!)»

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

2. Bundesbeschluss über das obligatorische Referendum für Staatsverträge mit Verfassungsrang (Gegenentwurf zur Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)»)

2. Arrêté fédéral concernant le référendum obligatoire pour les traités internationaux de rang constitutionnel (contre-projet à l'initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (Accords internationaux: la parole au peuple!)»)

Antrag der Mehrheit

Eintreten

Antrag der Minderheit

(Fehr Hans, Baettig, Geissbühler, Joder, Perrin, Rutschmann, Schibli, Wobmann)
Nichteintreten

Proposition de la majorité

Entrer en matière

Proposition de la minorité

(Fehr Hans, Baettig, Geissbühler, Joder, Perrin, Rutschmann, Schibli, Wobmann)
Ne pas entrer en matière

Le président (Germanier Jean-René, président): La proposition de non-entrée en matière a été développée lors du débat général.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 10.090/5398)

Für Eintreten ... 111 Stimmen

Dagegen ... 57 Stimmen

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 140 Abs. 1 Bst. b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Stamm

...

3. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführen.

Antrag Reimann Lukas

...

4. die Schweiz verpflichten, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen.

Antrag Freysinger

...

5. Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen.

Antrag Schwander

...

6. neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen.

Art. 140 al. 1 let. b

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Stamm

...

3. entraînent une unification multilatérale du droit dans des domaines importants;

Proposition Reimann Lukas

...

4. obligent la Suisse à reprendre de futures dispositions fixant des règles de droit dans des domaines importants;

Proposition Freysinger

...

5. délèguent des compétences juridictionnelles à des institutions étrangères ou internationales dans des domaines importants;

Proposition Schwander

...

6. entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus d'un milliard de francs, ou de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 100 millions de francs.

Stamm Luzi (V, AG): Es geht um die Frage «Mehr Mitsprache der Bevölkerung oder weniger?». Ich bitte Sie aus folgender Überlegung, meinem Antrag zuzustimmen. Nehmen Sie wenigstens einen Punkt der Volksinitiative mit in den Gegenvorschlag hinein: Völkerrechtliche Verträge, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführen, sind dem Volk ebenfalls obligatorisch zur Abstimmung vorzulegen. Je mehr Sie die direkte Demokratie hochhalten, je mehr Sie der Meinung sind, die Bevölkerung sollte über wichtige Themen abstimmen, desto eher müssen Sie für diesen Zusatzantrag sein.

Ich bedanke mich bei den Beteiligten, bei der Bundesrätin auch für das, was sie zum Gegenvorschlag ausgeführt hat. Sie hat das Beispiel von Schengen/Dublin gebracht und gesagt, die Meinung sei, dass man mit der Regelung des Gegenvorschlages solche Fälle obligatorisch vor das Volk bringe. Wenn man sage, ein Staatsvertrag komme einer Verfassungsänderung gleich, dann müsse er obligatorisch vor das Volk. Die Bundesrätin hat ausdrücklich gesagt, ein Fall wie Schengen/Dublin würde unter diese Regelung fallen; dafür wie gesagt vielen Dank!

Ich bin aber der Meinung – deshalb dieser Antrag –, dass auch weitere Themen automatisch der Bevölkerung vorgelegt werden sollten: sobald es eben um solche multilateralen Rechtsvereinheitlichungen geht. Eines der Beispiele dafür wäre der Freihandel in der Landwirtschaft. Es ist für die Politiker vielleicht lästig, wenn sie wissen, dass solche aus-

senpolitischen Verträge automatisch vors Volk kommen. Das ist aber eine heilsame Lästigkeit. Die Bremse durch die Bevölkerung und das Wissen, dass automatisch sie das Sagen hat, sind für die Politiker heilsam.

Zu den Abgrenzungsschwierigkeiten: Natürlich gibt es bei der Initiative Abgrenzungsschwierigkeiten, die gibt es aber auch beim Gegenvorschlag. Wie es gesagt wurde, werden auch wir beraten müssen, was es denn heisst, ein Vertrag komme einer Verfassungsänderung gleich. Da müssen wir als Parlament dann sagen: Jetzt kommt es einer Verfassungsänderung gleich, also legen wir es der Bevölkerung vor. Wenn Sie meinem Antrag zustimmen, müssen Sie dann einfach diskutieren, was «in wichtigen Bereichen» heisst. Wenn Sie zum Schluss kommen, dass es um einen wichtigen Bereich geht, müssen Sie einen Vertrag dann der Bevölkerung vorsetzen.

Letzte Bemerkung: Ich habe verstanden, Frau Bundesrätin, dass das Thema völkerrechtlicher Verträge, multilateraler Rechtsvereinheitlichungen schon in der Vergangenheit ein Thema war. Dieser Ausdruck war übrigens auch schon im Verfassungsvorschlag, in den Beratungen drin. Er wurde dann verworfen. Aber ich finde es positiv, wenn das im Jahr 2011 respektive dann, wenn es zur Abstimmung kommt, dem Volk im Rahmen des Gegenvorschlages als Möglichkeit vorgelegt wird.

Reimann Lukas (V, SG): Mit dem vorliegenden Antrag möchte ich erreichen, dass die völkerrechtlichen Verträge, die die Schweiz verpflichten, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen, dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen. Diese Forderung soll zusätzlich in den Katalog des Gegenvorschlages aufgenommen werden.

Es wurde jetzt insbesondere der Begriff «wichtig» kritisiert, der auch in diesem Antrag drin ist. Dazu muss ich einfach sagen: Wenn Sie die Verfassung durchlesen, dann sehen Sie, dass die Verfassung voll ist mit Begriffen wie «angemessen», «ausreichend», «im Interesse eines Teils des Landes», «ausgeglichen» und auch «wichtig». Wenn Sie all diese Begriffe streichen oder alles viel genauer ausformulieren wollten, dann hätten Sie am Schluss eine Bundesverfassung mit mehreren Hunderttausend Seiten; das könnte man gar nicht so machen.

Beim Begriff «wichtig» kann man sich speziell auch auf den ersten Satz von Artikel 164 der Bundesverfassung berufen; dort werden die «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» erwähnt. Das wurde in der Lehre und in der Praxis konkretisiert, und darauf kann auch diese neue Verfassungsbestimmung abstellen. Der Anwendungsbereich der zukünftigen rechtsetzenden Bestimmung, die nicht zugleich eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung ist, betrifft die Rechtsetzung durch ein Organ, welches die Rechtentwicklung vornimmt, ohne dass die gesetzgebenden Institutionen der Schweiz mitentscheiden können. Die gesetzgebenden Institutionen der Schweiz können nur noch annehmen oder ablehnen; bei der Ablehnung eines einzelnen Artikels müsste der gesamte Vertrag gekündet werden. Nach unserer Auffassung hat deshalb bereits die Verpflichtung, eine zukünftige Bestimmung zu übernehmen, Verfassungsrang. Es ist problematisch, dass wir hier häufig über etwas entscheiden, das nachher in eine ganz andere Richtung läuft, das geändert wird. Am Schluss können wir nur noch Ja oder Nein sagen oder den Vertrag kündigen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Freysinger Oskar (V, VS): Mein Einzelantrag verlangt, dass Volk und Ständen völkerrechtliche Verträge automatisch zur Abstimmung unterbreitet werden, wenn Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen werden sollen. Eine Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten bedeutet: automatischer Nachvollzug in gewissen Bereichen oder die Unmöglichkeit, nachträglich irgendetwas zu ändern.

Nehmen wir ein konkretes Beispiel: Zum Glück sind die Bilateralen III nach dem jetzigen Recht dem obligatorischen Referendum unterstellt; sonst wäre wahrscheinlich die ganze Sache schon unter Dach und Fach. Da am Ende das Volk zu bestimmen hat, hat man doch etwas Mühe, einfach den automatischen Nachvollzug durchzuboxen.

Ein anderes Beispiel, mit dem wir konfrontiert waren, ist die Berner Konvention; diese Konvention haben wir unterschrieben, da wurde das Volk nicht befragt, und jetzt sind uns die Hände gebunden. Wir können keine autonome, uns passende Lösung des Wolfsproblems mehr ins Auge fassen, weil die Lösung von der Berner Konvention ein für alle Mal vorgegeben ist. Deshalb ist es für uns besser, wenn sich zuerst das Volk aussprechen und seine Meinung in einer Volksabstimmung frei ausdrücken kann.

Die Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten an fremde Richter war in der Eidgenossenschaft schon am Anfang ein Problem. Bereits der erste Text der Eidgenossenschaft, der uns überliefert ist, enthält die Forderung: «Wir wollen keine fremden Richter.» Deshalb: Seien wir doch selbstständig, vertrauen wir lieber in die Weisheit unseres Volkes, als auf die Weisheit fremder Richter zu zählen – auch wenn das Herrn Fluri ein Lächeln bringt.

Schwander Pirmin (V, SZ): Mein Einzelantrag lautet: «Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet: b. völkerrechtliche Verträge, die: ... 6. neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen.» Nach sich ziehen heisst nicht, dass das in einem völkerrechtlichen Vertrag festgehalten ist. Frau Bundesrätin, Sie haben darauf hingewiesen, dass dann, wenn wir hier die Ostmilliarde gemeint hätten, das Ziel eben nicht erreicht würde. Aber gerade deswegen haben wir diese Formulierung gewählt, wenn ein Vertrag eine Zahlung nach sich ziehen würde, weil eben die Ostmilliarde nicht in einem Vertrag geregelt wurde. Das ist effektiv die Folge bei dieser Ostmilliarde, aber eben nicht, weil das in einem Vertrag festgehalten wurde, sondern weil neben anderen Verträgen vereinbart und gesagt wurde, wir würden dann noch diese Milliarde zahlen.

Wir möchten nicht vom Grundsatz des Parallelismus abweichen, auch in dieser Frage nicht, wonach für innerstaatliche Gesetze und für internationale Verträge die gleichen Regeln gelten sollen. Da könnten wir auch einmal für das Finanzreferendum eine Initiative machen, wenn wir das wollten. Aber hier geht es tatsächlich immer wieder um die Frage – wie übrigens auch bei den Parlamentsgeschäften –: Was hat es für finanzielle Konsequenzen, wenn wir einen Vertrag abschliessen? Um diese ganz einfache Frage geht es.

Diese Ziffer wird daher aus unserer Sicht notwendig, wenn damit eben ein internationaler Vertrag an eine Zahlung geknüpft wird und dann die Vorlagen getrennt zur Abstimmung gebracht werden, wie das – ich habe das erwähnt – bei der Ostmilliarde passiert ist.

Es erging an uns Initianten der Vorwurf, wir wüssten nicht, ob zum Beispiel eben auch eine mögliche Abgeltungssteuer hier inbegriffen wäre oder nicht oder was alles zu diesen Zahlungen oder Ausgaben gezählt würde und was nicht. Da ist offensichtlich ein Missverständnis vorhanden. Ich habe in der Kommission ganz klar gesagt, dass wir nicht explizit an die Abgeltungssteuer gedacht haben und dass hierzu noch Klärungsbedarf bestehe. Man kann hier aber nicht hingehen und sagen, man sei nicht sicher, ob es hier um öffentliche oder auch um private Zahlungen gehe; das ist nicht die Frage. Es handelt sich hier immer um öffentliche Verträge, weil es sich jeweils um völkerrechtliche Verträge handelt, die der Staat abschliesst. Die Folge daraus ist, dass das öffentliche Zahlungen sind, Zahlungen, die eben über das Bundesbudget oder Budgets von bundesnahen Unternehmen gehen müssen. Das ist ein klarer Fall. Es stellt sich dann nur noch die Frage, wie eine allfällige Abgeltungssteuer gehandhabt werden soll: Müssen die Banken Direktzahlungen machen? Wie geschieht die Abwicklung konkret? Eines ist aber klar – das möchte ich nochmals betonen –, wenn es um wie-

derkehrende Ausgaben geht: So, wie es hier im Text steht, braucht es einen öffentlich-rechtlichen Beschluss, also einen Beschluss des Parlamentes, also einen völkerrechtlichen Vertrag, und es braucht eine Zahlung, die über den Bundeshaushalt oder den Haushalt bundesnaher Unternehmen abgewickelt wird.

Ich bitte Sie, all diese Einzelanträge – als Mitinitiant kann ich das nochmals zusammenfassen – zu unterstützen. Ich möchte hier seitens des Initiativkomitees auch noch betonen, dass wir hiermit dem Ständerat die Möglichkeit geben, Nachbesserungen im Sinne der substanziellen Verbesserung der Mitsprachemöglichkeiten für Volk und Stände zu machen.

Lang Josef (G, ZG): Die Grünen empfehlen Ihnen, diese Anträge abzulehnen. Zuerst zum Einzelantrag Stamm: Der Begriff «multilaterale Rechtsvereinheitlichung» aus der alten Verfassung wurde, wie heute schon gesagt wurde, bei der Schaffung der neuen Verfassung ganz bewusst gestrichen. Das hat mit der Frage zu tun, ob ein Abkommen mit der EU nun ein multilaterales Abkommen ist, weil die EU aus verschiedenen Staaten besteht, oder ob es ein bilaterales Abkommen ist, weil die EU eine Einheit ist. Indem wir diesen Begriff erneut in die Verfassung hineinbringen, schaffen wir hier wieder Unklarheit.

Dann noch einmal zum Begriff «in wichtigen Bereichen»: Dieser Begriff kommt in der heutigen Bundesverfassung nicht vor. Das Adjektiv «wichtig» ist nicht entscheidend; das ist ein zu banaler Begriff, um entscheidend zu sein. Entscheidend ist hier der Begriff «Bereiche», und der ist nicht in der jetzigen Verfassung. Ob ein Bereich wichtig oder unwichtig ist, lässt sich so nicht entscheiden. Es lässt sich leichter entscheiden, ob eine Bestimmung unwichtig oder wichtig ist. Aber was Herr Stamm hier vorschlägt, ist das Wort «Bereiche», und dessen Bedeutung ist zu breit, um es diesbezüglich definieren zu können.

Zum Einzelantrag Schwander: Da haben wir wirklich das Problem mit dem Finanzreferendum. Ich persönlich bin nicht gegen das Finanzreferendum, weil ich zuallererst natürlich – da bin ich ehrlich – an das Rüstungsreferendum denke; bezüglich Finanzreferendum gibt es in der Linken verschiedene Auffassungen. Aber es geht nicht an, eine Initiative mit einem anderen Thema zu füllen. Da haben wir zusätzlich auch das Problem der Einheit der Materie.

Zum Antrag Freysinger: Herr Freysinger hat wieder gross mit der alten Geschichte der fremden Richter argumentiert. Als Historiker würde ich seine Interpretation infrage stellen. Abgesehen davon sind wir jetzt im 21. und nicht im 13. Jahrhundert. Aber niemand von der SVP-Fraktion hat heute oder bei der Debatte über den ausserpolitischen Bericht Stellung bezogen zur Tatsache, dass die Schweiz das Frauenstimmrecht – und die Frauen waren ja für Sie wegen des Islams in letzter Zeit ein wichtiges Thema – eingeführt hat, weil es ein Vorbehalt in der Europäischen Menschenrechtskonvention war und weil dieser Vorbehalt nach 1968 nicht mehr auszuhalten und aufrechtzuerhalten war. Dieser Frage weichen Sie immer aus. Wir verdanken das Frauenstimmrecht der Europäischen Menschenrechtskonvention. Jetzt ist die Frage, wie wichtig das Frauenstimmrecht ist. Übrigens noch, Herr Freysinger: Sie haben in Ihrem Referat eine ganze Reihe von Einwänden gekontert. Aber einen Einwand haben Sie nicht gekontert, nämlich dass diese Volksinitiative die Stände mächtiger macht, aber sicher nicht das Volk.

Noch zu Kollege Reimann: Ich meine, es gibt keine Abmachung, keinen Vertrag, kein Abkommen, das die Schweiz abschliessen müsste, das auf der generell-abstrakten Ebene die Schweiz für die Zukunft verpflichtet. Das hat es noch nie gegeben, und das ist auch nicht denkbar. Das heisst, was Sie hier vorschlagen, ist – zusätzlich zum fakultativen und zum obligatorischen Referendum – die Einführung eines präventiven Referendums.

Freysinger Oskar (V, VS): Sie wollen doch nicht etwa behaupten, die EU habe uns das Frauenstimmrecht aufge-drängt? Es fand eine Volksabstimmung statt, und das

Schweizervolk hat frei entschieden. Oder liege ich da falsch?

Lang Josef (G, ZG): Herr Freysinger, genau das habe ich in meiner Rede auch gesagt – ich habe es einfach etwas präziser gesagt. Ich habe gesagt: Das Schweizervolk hat in seiner Form als Männervolk entschieden. Mit diesem richtigen Entscheid hat es die Demokratie auf einen Schlag verdoppelt. Es ging nicht um die EU, sondern um die Europäische Menschenrechtskonvention. Das ist aber auch ein völkerrechtliches Institut.

Schlürer Ulrich (V, ZH): Ich möchte Sie am Ende der Diskussion namens der SVP einfach fragen: Soundsovielmal haben wir jetzt heute gehört, die Initiative lege ein wichtiges Anliegen vor, man müsse darüber seriös diskutieren. Wir haben selbst vonseiten von Parteien, bei deren Grundsätzen wir manchmal gewisse Schwierigkeiten haben, sie überhaupt noch zu sehen, gehört, es sei ein grundsätzlich gutes Vorhaben, das hier vorgetragen werde. Ja, würde Ihnen jetzt ein Stein aus der Krone fallen, wenn Sie wenigstens den einen oder anderen Teil aus unserem Anliegen in den Gegenvorschlagstext einfügen würden, den Sie gewählt haben? Stehen wir nicht vor einer Art Nagelprobe, ob Sie es wirklich ernst meinen mit dem ernsthaften Problem oder ob das nur eine Floskel ist, um das Ganze vom Tisch zu wischen?

Ich bin eigentlich mit Kollege Lang einig, dass das Problem mit dem Wort «wichtig» noch vertieft werden muss – aber dann bitte vollständig! Ich meine, wir müssen dabei auch Fragen der Rechtsentwicklung miteinbeziehen. Ich habe die dazu geäußerten Belehrungen gehört, und ich kritisiere ja gar nicht, dass sich Recht entwickelt. Ich kritisiere auch nicht, dass Recht im Lauf einer Entwicklung anders beurteilt und anders gewichtet werden kann. Aber was ich kritisiere, das ist, dass die Demokratie nicht nachfolgt, dass man nicht sagt: Ja bitte, wenn sich etwas in der Bedeutung von angewandtem Recht grundlegend verändert hat, dann müssen wir das Volk sich auch einmal dazu äussern lassen! Das wäre meines Erachtens die korrekte Antwort auf diese Entwicklung. Sonst kommt man zum Eindruck, dass man dem Volk sagen will: Ihr seid selbst schuld, wenn ihr dem Bundesrat geglaubt habt, dass sich heute Wichtiges bzw. damals Unwichtiges nie entwickeln und immer nebensächlich und unwichtig bleiben werde. Wenn es sich verändert, sollte in einer Demokratie die Mitsprache möglich sein.

Wir sind der Auffassung, dass unser Vorschlag dazu den richtigen Weg weist, und wir bedauern es, dass Sie die Rechtsentwicklung zwar zulassen wollen, aber bei der Demokratie mauern.

Le président (Germanier Jean-René, président): Le groupe PDC/PEV/PVL et le groupe libéral-radical rejettent les quatre propositions individuelles.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die vier Einzelanträge, die hier vorliegen, übernehmen je einzelne Elemente aus dem Initiativtext und wollen damit den direkten Gegenentwurf des Bundesrates ergänzen. Auch der Bundesrat hatte sich damals überlegt, ob er für seinen direkten Gegenentwurf einzelne Elemente aus der Volksinitiative übernehmen wolle, und dem Bundesrat wäre damit auch kein Stein aus der Krone gefallen. Aber bei näherer Betrachtung konnte der Bundesrat beim besten Willen nicht feststellen, dass auch einzelne dieser Elemente den bundesrätlichen Gegenentwurf verbessert hätten, im Gegenteil: Jede der vier Ziffern hat eben ihre problematischen Seiten, und deshalb hat der Bundesrat auf eine solche Patchwork-Übung verzichtet.

Stattdessen schlägt der Bundesrat eine Lösung vor, die viel besser die berechtigten Anliegen der Initiative aufnimmt und welche die Bundesverfassung sinnvoll und politisch praktikabel weiterentwickelt. Für alle diese Anträge, die hier vorliegen, gilt das, was bereits zur Volksinitiative als Ganzes gesagt worden ist, nämlich dass die Formel der «wichtigen Bereiche» eben politisch nicht vernünftig eingesetzt und po-

litisch nicht vernünftig umgesetzt werden kann. Zudem vermittelt diese Formel der «wichtigen Bereiche» rechtlich eine Scheingenauigkeit. Wir haben keine verlässliche Methode, um zu bestimmen, was ein wichtiger Bereich ist, und auch heute Morgen sind keine Elemente genannt worden, die hierzu hilfreich wären.

Zum Antrag Stamm: Das Merkmal der multinationalen Rechtsvereinheitlichung wurde, ich habe das bereits erwähnt, mit der Reform der Volksrechte zugunsten einer besseren Lösung aufgegeben, und es gibt eben keinen Grund, dieses Modell jetzt wieder aus der Schublade herauszuholen.

Zum Antrag Reimann Lukas: Ihnen muss ich sagen, dass es heute eben schlicht und einfach keine Tendenz gibt, dass die Schweiz bedeutende und substanzielle zukünftige Rechtsetzungszuständigkeiten an andere Staaten oder internationale Organisationen abtreten würde. Würde man also Ihrem Antrag folgen, würde man die Bundesverfassung für einen Fall vorbereiten, der so gar nie eintreten wird. Ich gehe nicht davon aus, dass Sie die Bundesverfassung mit solchen Elementen belasten wollen.

Auch zum Antrag Freysinger muss ich wiederholen: Schiedsklauseln und ähnliche Streitschlichtungsmechanismen gehören längst zum bewährten Instrumentarium der internationalen Rechtsstaatlichkeit. Die Schweiz legt eben grossen Wert darauf, zwischenstaatliche Meinungsverschiedenheiten auf dem Weg von schiedsgerichtlichen oder gerichtlich geordneten Verfahren ausräumen zu können. Das ist auch für uns von Vorteil, und es gibt daher keinen besonderen Grund, Verträge, die solche Verfahren vorsehen, einem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Schliesslich komme ich noch zum Antrag Schwander. Hier muss ich noch einmal in aller Deutlichkeit sagen: Wenn Sie diesen Antrag einbringen wollen und der Bevölkerung damit weismachen wollen, dass mit diesem Antrag die Kohäsionsmilliarde dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt worden wäre, dann stimmt das so nicht. Auch mit diesem Antrag wäre die Kohäsionsmilliarde nicht dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt worden – einfach damit das klargestellt ist. Neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken hat die Schweiz in ihrer Geschichte noch nie vertraglich zugesichert. Jetzt speziell ein obligatorisches Referendum für einen solchen Fall vorzusehen, ist realitätsfremd und daher auch unnötig.

Ich bitte Sie deshalb namens des Bundesrates, die vier Einzelanträge abzulehnen.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Ganz kurz und ergänzend: Mit der Annahme aller vier oder eines der vier Einzelanträge hätten wir natürlich eine Kumulation mit dem direkten Gegenvorschlag. Zur Voraussetzung des Verfassungsrangs käme dann zusätzlich noch die eine oder andere weitere Bestimmung.

Zum Antrag Stamm hat sich Frau Bundesrätin Sommaruga meines Erachtens abschliessend geäussert.

Herrn Reimann möchte ich noch einmal ganz kurz sagen – Sie waren vorhin nicht im Saal, als ich den Unterschied zu Artikel 164 der Bundesverfassung, wo es um die Rechtsetzung geht, erläutert habe –: Es geht dort um Landesrecht, hier geht es um internationales Recht, und das ist nicht dasselbe. Dazu kommt die Frage der Bereiche: Das Wort «wichtig» genügt für sich allein bekanntlich nicht. Bei den zukünftigen rechtsetzenden Bestimmungen haben wir ja bisher immer darauf geachtet, dass wir, falls wir solche delegiert haben, gleichzeitig eine Widerspruchs- oder eine Ausstiegsklausel in die entsprechenden Verträge aufgenommen haben. Das war bis jetzt immer der Fall.

Beim Antrag Freysinger habe ich nicht gelacht, weil ich mich über die Frage der autonomen Rechtsprechung lustig mache; Sie haben hier aber ein Bild der fremden Richter heraufbeschworen, das so nicht mehr stimmt. Wie Sie wissen, sind wir in den internationalen Gerichtshöfen vertreten. Gerade gestern ist eine Schweizer Vertreterin in den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gewählt worden, und in den Schiedsgerichten und in Schlichtungsmechanismen

sind wir ja als Partei dabei. Es geht also nicht um einen fremden Richterspruch, an dem wir nicht beteiligt wären.

Zur Frage, ob das Finanzreferendum beim Staatsvertragsrecht überhaupt relevant wird, möchte ich doch darauf hinweisen, dass wir damit im internationalen Bereich ein Finanzreferendum hätten, im Landesrecht hingegen nicht. Das wäre eine inkohärente Verfassungsgebung.

Wir bitten Sie deshalb im Namen der Kommission, alle diese Anträge, die im Zusammenhang mit der Initiative ja bereits diskutiert worden sind, abzulehnen.

Stöckli Hans (S, BE), pour la commission: Vu que ces quatre propositions que nous sommes en train d'examiner ont été déposées hier soir seulement, la commission n'a évidemment pas eu l'occasion de les traiter. Pourtant, comme elles reprennent le même texte que celui de l'initiative, je peux sans autre affirmer que la majorité de la commission ne peut pas non plus les soutenir dans le cadre du contre-projet.

Une chose est cependant intéressante. Je note que les partisans de l'initiative approuvent en principe le contre-projet! C'est donc déjà un acquis. Par ces amendements, tacitement et concrètement, vous acceptez ce que la majorité a décidé ce matin, c'est-à-dire d'entrer en matière sur le contre-projet.

Les quatre propositions confirment tout ce que nous avons dit aujourd'hui.

La proposition Stamm reprend la notion de l'unification multilatérale du droit qui a été abandonnée en raison de la difficulté à déterminer si les accords avec l'Union européenne sont d'ordre multilatéral ou bilatéral. Il ne serait donc vraiment pas judicieux de reprendre dans la Constitution fédérale un texte qui a été abandonné il y a quelques années.

En ce qui concerne la proposition Reimann Lukas, Madame la conseillère fédérale Sommaruga a relevé que jusqu'à aujourd'hui il n'y avait jamais eu de cas où la Suisse s'était engagée de la façon que vous voulez interdire. Ainsi, Monsieur Reimann Lukas prévoit une nouvelle chose, c'est-à-dire la possibilité d'un référendum préventif.

Quant à la proposition Freysinger, je crois qu'elle est fondamentalement inappropriée. La Suisse a tout intérêt à être présente dans tout ce qui concerne le droit international, surtout dans le domaine du règlement des litiges. Hier – et c'était d'ailleurs un grand honneur pour notre pays – l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a nommé Madame Helen Keller à la Cour européenne des droits de l'homme. Dans l'optique de Monsieur Freysinger, 46 autres Etats devront maintenant subir Madame Helen Keller comme juge étranger. Le droit international devient de plus en plus important. Nous devons également trouver des solutions pour régler les litiges selon ce système.

Finalement, en ce qui concerne la proposition Schwander, il a été relevé à juste titre que cette proposition visait à introduire le référendum financier au niveau international, alors qu'il n'existe pas au niveau national. Je ne sais pas si adopter cette proposition est vraiment le bon moyen pour discuter du référendum financier au niveau de la Confédération.

Ainsi donc, il n'y a pas de nouveaux arguments pour soutenir ces démarches. Ces quatre propositions limiteraient inutilement la marge de manoeuvre de la Confédération en matière de politique internationale, ce qui porterait vraiment atteinte à la réputation et à la crédibilité de la Suisse sur la scène internationale.

Je vous prie donc, au nom de la commission, de rejeter ces quatre propositions.

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 10.090/5399)

Für den Antrag der Kommission ... 117 Stimmen

Für den Antrag Stamm ... 55 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 10.090/5400)

Für den Antrag der Kommission ... 118 Stimmen

Für den Antrag Reimann Lukas ... 54 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote
 (namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 10.090/5401)
 Für den Antrag der Kommission ... 119 Stimmen
 Für den Antrag Freysinger ... 54 Stimmen

Vierte Abstimmung – Quatrième vote
 (namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 10.090/5402)
 Für den Antrag der Kommission ... 116 Stimmen
 Für den Antrag Schwander ... 54 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
 (namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 10.090/5403)
 Für Annahme des Entwurfs ... 115 Stimmen
 Dagegen ... 52 Stimmen

1. Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)»

1. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (Accords internationaux: la parole au peuple!)»

Art. 2

Antrag der Mehrheit
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit
 (Fehr Hans, Baettig, Geissbühler, Joder, Perrin, Rutschmann, Schibli, Wobmann)
 (Eventualantrag für den Fall, dass der Antrag auf Nichteintreten auf den Gegenentwurf angenommen oder der Gegenentwurf in der Gesamtabstimmung abgelehnt wird)
 ... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité
 (Fehr Hans, Baettig, Geissbühler, Joder, Perrin, Rutschmann, Schibli, Wobmann)
 (proposition subsidiaire, au cas où la proposition de ne pas entrer en matière sur le contre-projet serait acceptée ou au cas où le contre-projet serait rejeté au vote sur l'ensemble)
 ... d'accepter l'initiative.

Le président (Germanier Jean-René, président): La proposition de la minorité est caduque.

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

Le président (Germanier Jean-René, président): Selon l'article 74 alinéa 4 de la loi sur le Parlement, il n'y a pas de vote sur l'ensemble.

09.521

**Parlamentarische Initiative
 Moret Isabelle.
 Gültigkeit von Volksinitiativen.
 Juristischer Entscheid
 vor Beginn der Unterschriftensammlung
 Initiative parlementaire
 Moret Isabelle.
 Validité des initiatives populaires.
 Décision juridique
 avant la récolte des signatures**

Vorprüfung – Examen préalable

Einreichungsdatum 11.12.09

Date de dépôt 11.12.09

Bericht SPK-NR 18.11.10

Rapport CIP-CN 18.11.10

Nationalrat/Conseil national 13.04.11 (Vorprüfung – Examen préalable)

10.3885

**Postulat SPK-NR (09.521).
 Entscheid über die Gültigkeit
 einer Volksinitiative
 vor der Unterschriftensammlung
 Postulat CIP-CN (09.521).
 Décision concernant la validité
 d'une initiative populaire
 avant la récolte des signatures**

Einreichungsdatum 21.10.10

Date de dépôt 21.10.10

Nationalrat/Conseil national 13.04.11

09.521

Antrag der Mehrheit
 Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit
 (Hodgers, Heim, Hiltbold, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Schenker Silvia, Tschümperlin, Zisyadis)
 Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité
 Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité
 (Hodgers, Heim, Hiltbold, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Schenker Silvia, Tschümperlin, Zisyadis)
 Donner suite à l'initiative

Humbel Ruth (CEg, AG), für die Kommission: Mit ihrer Initiative vom 11. Dezember 2009 verlangt Nationalrätin Isabelle Moret, die Bundesverfassung so zu ändern, dass in Fällen, in denen sich die Frage stellt, ob eine Volksinitiative für ungültig erklärt werden soll, eine richterliche Instanz auf Ersuchen und vor Beginn der Unterschriftensammlung über diese Frage entscheidet.

Begründet wurde die Initiative im Wesentlichen damit, dass die heutige Regelung von Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung, wonach die Bundesversammlung eine Volksinitiative für ganz oder teilweise ungültig erklären kann, wenn diese die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechtes verletzt, zwei Hauptnachteile habe: