

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**

Zweitrat – Deuxième 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)

Ständerat/Conseil des Etats 20.09.11 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Berset Alain (S, FR), pour la commission: Le référendum en matière de traités internationaux a été introduit en 1921, revu complètement en 1977 puis en 2002. La Constitution actuelle prévoit le dispositif suivant. D'une part, le référendum facultatif est prévu pour les traités internationaux d'une durée indéterminée, non dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. D'autre part, le référendum obligatoire a également été étendu aux traités internationaux par lesquels la Suisse adhère à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales. Voilà pour la situation actuelle.

Nous avons à côté de cela une initiative populaire, dont nous parlons ce matin, qui a été déposée en août 2009 avec plus de 108 000 signatures valables. Cette initiative propose d'étendre le référendum obligatoire en matière de traités internationaux. Cela concerne notamment les traités qui entraînent une unification multilatérale du droit dans des domaines importants, cela concerne également les traités qui obligent la Suisse à reprendre de futures dispositions fixant des règles de droit dans des domaines importants, cela concerne encore les traités qui délèguent des compétences juridictionnelles à des institutions étrangères ou internationales dans des domaines importants, et cela concerne finalement les traités 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. Voilà pour la présentation de l'initiative populaire.

Parallèlement à l'initiative populaire, le Conseil fédéral propose un contre-projet direct qui prévoit de compléter l'article 140 de la Constitution de manière à prévoir un référendum obligatoire pour les traités internationaux qui contiennent des dispositions exigeant une modification de la Constitution ou qui équivalent à une modification de la Constitution. Voilà pour le contre-projet.

La Commission des institutions politiques s'est penchée aussi bien sur l'initiative que sur le contre-projet. Après avoir examiné ces deux textes attentivement, la majorité de la commission vous propose de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire – cette décision a été prise par 10 voix contre 2 sans abstention. Parallèlement, la commission propose, par 9 voix contre 0 et 3 abstentions, de ne pas entrer en matière sur le contre-projet présenté par le Conseil fédéral.

Concernant tout d'abord l'initiative populaire, il est intéressant de rappeler ici que le comité d'initiative part du principe que l'exercice des droits populaires est largement insuffisant en matière de droits internationaux et que les citoyens ne

peuvent pas s'exprimer sur de nombreuses questions politiques déterminantes. Le comité indique que son objectif est notamment 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.

L'initiative prévoit donc que les traités internationaux ayant trait à des «domaines importants» soient soumis au référendum obligatoire et donc à la double majorité du peuple et des cantons. Les initiants estiment que les dispositions actuelles sont insuffisantes parce qu'elles ne prévoient un tel référendum obligatoire que pour l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales.

Je rappelle qu'il est intéressant de noter que ces 35 dernières années, seuls deux traités ont été soumis au référendum obligatoire, et il faut noter également qu'aucun n'a réuni la majorité du peuple et des cantons; il s'agissait de la question de l'adhésion à l'ONU en 1986, rejetée à l'époque, et de l'adhésion à l'Espace économique européen, rejetée en 1992. Durant cette même période, plus de 160 traités internationaux ont été sujets au référendum facultatif, à savoir potentiellement soumis au peuple et aux cantons si le référendum était lancé. Et il faut constater que, durant cette période, le référendum facultatif a effectivement été demandé pour très peu de traités.

Une des difficultés auxquelles nous devons faire face est celle de savoir comment nous devons interpréter l'initiative. Il s'agit de savoir, suivant le texte de l'initiative, quels sont les traités qui devraient à l'avenir être soumis au référendum obligatoire. Sur ce point, il est intéressant d'analyser le message du Conseil fédéral. Dans son message, le Conseil fédéral indique qu'entre 2006 et 2009, sept traités internationaux auraient vraisemblablement été déclarés soumis au référendum obligatoire comme le prévoit l'initiative. Il faut parler au conditionnel parce qu'il y a évidemment une question d'interprétation du texte de l'initiative.

Il est intéressant de voir de quoi il s'agit, quels sont ces sept traités qui auraient été soumis au référendum obligatoire. Il s'agit tout d'abord du Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine relatif à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine. Il s'agit ensuite de la Convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Il s'agit ensuite d'un échange de notes concernant le système d'information sur les visas et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour. Il s'agit ensuite d'un échange de notes au sujet d'un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes. Il s'agit ensuite de la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine. Il s'agit ensuite du Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine portant interdiction du clonage d'êtres humains. Il s'agit enfin de la Convention de La Haye sur la loi applicable à certains droits sur des titres détenus auprès d'un intermédiaire.

Voilà les éléments. Il faut remarquer que, durant cette période, seuls les traités liés à la question européenne, à Schengen ont attiré l'attention de l'opinion publique. Pour les autres – la biomédecine, les arrangements relatifs au droit international privé, etc. –, il n'y a eu aucun débat, mais en vertu de l'initiative, il aurait fallu que le débat ait lieu, que le peuple et les cantons s'expriment.

Quels sont les arguments que la majorité de la commission porte à votre connaissance pour proposer au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative populaire? Tout d'abord, il y a un problème d'interprétation du texte de l'initiative, qui ne donne pas une définition précise du référendum obligatoire en matière de traités internationaux.

Il y a ensuite, et c'est un problème important, justement une notion de «domaines importants». Il faudrait soumettre au référendum obligatoire les traités internationaux dans des domaines importants – je l'ai cité à plusieurs reprises au début de mon intervention –, ce qui est une notion juridique

floue, qui ne se fonde pas sur une pratique bien établie et qui poserait des problèmes d'interprétation. Cela aurait comme conséquence que l'Assemblée fédérale devrait à chaque fois décider si un traité international concerne un domaine politiquement important ou pas. Et comme il manque de précision, ce texte offre une marge d'interprétation importante. Il nécessiterait le développement d'une longue pratique pour garantir la sécurité du droit et il reviendrait naturellement à l'Assemblée fédérale de fixer cela, alors que nous n'avons pas pour habitude de voir ladite assemblée décider au cas par cas si un objet doit être soumis au référendum ou non.

La majorité de la commission a également estimé que l'initiative va très loin – elle va trop loin –, notamment dans l'implication du peuple et des cantons dans la politique internationale, qui doit être réservée aux questions constitutionnelles, comme c'est le cas aujourd'hui. Or, un nombre très important de traités internationaux concernent des objets qui n'ont pas d'enjeux importants pour le public et pour lesquels un référendum obligatoire semble aller trop loin.

Le dernier point que j'aimerais citer ici, c'est que l'acceptation de l'initiative aurait naturellement pour conséquence une augmentation considérable du nombre de votations par année. Nous pouvons estimer qu'il y aurait une augmentation du nombre de votations de 30 à 40 pour cent par année ce qui, dans un pays qui est déjà régulièrement soumis à l'obligation d'organiser des votations fédérales, aurait pour conséquence une augmentation du nombre d'objets soumis à la votation et des frais qui sont liés à tout ce travail.

J'en viens maintenant au contre-projet direct du Conseil fédéral. Ce dernier estime nécessaire, malgré tout, d'agir pour étendre la participation du peuple et des cantons à la conception de la politique extérieure. Il propose dès lors, à titre de contre-projet direct, d'inscrire dans la Constitution l'obligation de soumettre au référendum les traités internationaux d'importance constitutionnelle.

Il y a évidemment quelques arguments qui parlent en faveur de ce contre-projet, notamment l'«architecture» des droits populaires. Dans le fond, le perfectionnement du principe du parallélisme prévoit que si un traité international contient des dispositions à caractère constitutionnel, il doit suivre le même chemin qu'une disposition constitutionnelle et donc être soumis au référendum obligatoire. C'est évidemment un argument assez fort.

Contrairement à l'initiative, il y a également dans le contre-projet une définition plus précise des objets qui devraient être soumis au référendum obligatoire. En effet, il existe déjà aujourd'hui une pratique qui permet de soumettre au référendum obligatoire les textes qui sont d'une importance particulière pour le pays.

La commission a néanmoins décidé, par 9 voix contre 0 et 3 abstentions, de ne pas entrer en matière sur ce contre-projet. Pour quelles raisons? Premièrement, aux yeux de la commission, le contre-projet du Conseil fédéral – le Conseil national l'a adopté entre-temps – de soumettre les traités internationaux à caractère constitutionnel au référendum obligatoire n'est dans le fond pas beaucoup plus satisfaisant que les propositions faites dans l'initiative populaire. En effet, là aussi, même si le contre-projet est plus précis que l'initiative, il faudrait déterminer dans quel cas un traité international revêt ou non un caractère constitutionnel. La commission a reconnu que sur le plan juridique, sur le plan du contenu, le contre-projet pourrait faire sens, mais elle a également souligné qu'il serait difficile d'expliquer la différence entre ces deux textes. Cela d'autant plus qu'il appartient au Parlement de prendre position au niveau politique dans le domaine de l'initiative qui nous est soumise aujourd'hui.

La commission est d'avis que, pour combattre l'initiative – et la majorité souhaite la combattre, vous l'avez entendu –, il faut un message clair. Ce message clair consiste à recommander au peuple et aux cantons d'accepter ou de rejeter l'initiative populaire. En l'occurrence, la majorité de la commission recommande de la rejeter.

La commission estime enfin que la situation actuelle donne satisfaction, qu'elle est issue d'une pratique connue et régulière, qu'elle ne pose pas de problèmes particuliers qui né-

cessitent une action aujourd'hui par le biais d'un contre-projet. Elle estime, pour le dire plus précisément, que le référendum obligatoire pour les traités internationaux qui revêtent une importance extraordinaire, à tel point qu'ils doivent être considérés comme de rang constitutionnel – c'est la pratique actuelle –, correspond à une pratique connue, à une pratique éprouvée, et qu'il n'est pas nécessaire ici de la modifier.

Voilà les arguments que la majorité de la commission a avancés pour vous proposer de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative. La commission vous propose également de ne pas entrer en matière sur le contre-projet présenté par le Conseil fédéral.

Reimann Maximilian (V, AG): Sie sehen es auf der Fahne, ich gehöre der Minderheit an, die diese Initiative zur Annahme empfiehlt. Die Minderheit ist allerdings recht klein, aber wir sind überzeugt, die Chancen in der Volksabstimmung werden dann doch erheblich grösser sein.

Keine unterschiedliche Meinung gibt es zwischen Minderheit und Mehrheit in Bezug auf die Vorlage 2, den Gegenentwurf von Bundesrat und Nationalrat. Hier hält es die Minderheit mit der Mehrheit, wenn auch nicht unbedingt durchs Band weg mit der gleichen Begründung. Dieser Gegenentwurf ist unseres Erachtens Augenwischerei. Da hat fürwahr der Berg eine Maus geboren. Ein solcher Gegenentwurf kommt den Initianten erstens praktisch in keiner Weise entgegen, und zweitens bringt er an sich auch gar nichts Neues. Die Änderung der Bundesverfassung oder etwas, was dem gleichkäme, ist ohne Wenn und Aber seit eh und je Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten, Gegenentwurf des Bundesrates hin oder her.

Warum unterstützen wir die Initiative? Ich kann es hier im Plenum kurz machen, wohl wissend, wie eben angetönt, dass unser Antrag hier chancenlos ist. Ich absolviere somit quasi eine Pflichtübung zuhänden des Amtlichen Bulletins. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass in breiten Kreisen unserer Bevölkerung bzw. unserer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger Unmut darüber herrscht, dass mit der zunehmenden internationalen Verflechtung – ich verwende diesen Begriff als aussenpolitisch aktiver Parlamentarier absolut wertneutral – unserer direkten Demokratie immer mehr Hürden und Kurven in den Weg gelegt werden.

Zunehmend werden unserem Volk Entscheide abgenommen bzw. aufgezwungen, die von irgendwelchen politischen Gremien, internationalen Organisationen – man denke nur etwa an die OECD in Paris –, Funktionären oder auch Gerichten getroffen werden. Bereits macht das Wort von der «schleichenden Entmündigung unserer Bürgerinnen und Bürger» die Runde. Diese sind zunehmend nicht mehr willens, einfach Rechte abzutreten und Pflichten zu übernehmen – was meistens der Fall ist –, ohne etwas dazu zu sagen zu haben. Man verweist sie dann auf internationale Verträge, bilaterale Verträge und damit auf das Völkerrecht, wo das und das nun eben direkt, mitunter gar zwingend, vorgeschrieben sei. Es ist ein «autonomer Nachvollzug», wie es etwa im Verhältnis zur EU bezeichnet wird.

Dieser Entwicklung versucht diese Volksinitiative nun etwas den Wind aus den Segeln zu nehmen. Staatsverträge sollen Volk und Ständen künftig obligatorisch zur Abstimmung unterbreitet werden, wenn sie insbesondere in wichtigen Bereichen rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder Ausgaben von einer gewissen Mindesthöhe – davon war bis jetzt ja noch praktisch nicht die Rede – zur Folge haben. Ich verzichte auf die Auflistung des Textes im Detail, verweise auf die Fahne und die Ausführungen unseres Kommissionspräsidenten, die diesbezüglich völlig zutreffend waren. Die Zielrichtung der Volksinitiative stimmt. Sie stärkt unsere Volksrechte in unseren aussenpolitischen Beziehungen. Das ist gut so und nicht einfach als hinderliche Bremse abzutun.

Schliesslich noch zum Einwand, eine solche Verfassungsbestimmung sei schwammig, weil sie gleich dreimal den Begriff «in wichtigen Bereichen» – was sind im konkreten Einzelfall schon wichtige Bereiche? – enthält: Dieser Begriff ist alles andere als neu in unserem Verfassungsrecht, auf «wichtige

Gründe» wird da und dort verwiesen. Es wird sich auch in vorliegender Sache eine Praxis dazu entwickeln. Und diese Praxis wird ja weitgehend vom Gesetzgeber gemacht, von uns selber.

Ich bitte Sie also – wenn auch mit geringer Hoffnung –: Empfehlen Sie diese Volksinitiative Volk und Ständen zur Annahme. Tragen Sie dazu bei, dass unsere Staatsform der direkten Demokratie diesen Namen auch in Zukunft voll und ganz verdient.

Cramer Robert (G, GE): Les rapports entre notre droit national et le droit international suscitent actuellement les initiatives les plus farfelues sur le plan législatif. Le dernier exemple de ces initiatives farfelues, c'est le texte dont nous avons à traiter, c'est cette initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère» sous-titrée «Accords internationaux: la parole au peuple!»

Pourquoi cette initiative, qui propose de modifier l'article 140 alinéa 1 de notre Constitution, est-elle farfelue? Elle n'est certainement pas farfelue parce qu'elle propose une extension des droits populaires, car en principe on doit applaudir toute extension des droits populaires dans notre pays. Cette initiative est farfelue parce qu'elle propose des exceptions aux principes, et à un certain nombre de principes que je qualifierai même de fondamentaux, sur lesquels est fondé notre ordre juridique.

En Suisse, nous avons un système extrêmement lisible en ce qui concerne les droits populaires. Lorsqu'on modifie la Constitution, cela se traduit par un texte qui est soumis au référendum obligatoire pour lequel la double majorité du peuple et des cantons est exigée. Lorsqu'on modifie la loi, cela ouvre la porte à un référendum facultatif pour lequel seule la majorité du peuple est exigée. Et lorsqu'on modifie une ordonnance, cela relève de la compétence de l'exécutif et cela ne peut pas être remis en question par l'exercice des droits populaires.

L'initiative qui nous est proposée déroge à tous les principes de notre ordre juridique en ce sens que l'accepter signifie très concrètement accepter l'idée que demain, il y aura des textes de valeur législative, des textes qui n'entraînent aucune modification de la Constitution, qui devront être soumis au référendum obligatoire. Cela ne convient pas et cela est même pernicieux et nuisible. Pourquoi? Parce que les institutions démocratiques suisses sont construites sur un équilibre qui est extrêmement subtil. Et c'est ainsi que des textes aussi importants que, par exemple, le Code pénal ou le Code civil ne font pas obligatoirement l'objet d'un référendum s'ils sont modifiés. Il faut, si on entend les remettre en cause lorsqu'ils sont adoptés par le Parlement, qu'une demande de référendum soit faite. Pourquoi en est-il ainsi? Simplement parce que, si on devait voir se multiplier les votations populaires, on aboutirait à une paralysie du système. Pour que la démocratie fonctionne, il faut que l'on sache clairement quels sont les textes sur lesquels on vote de façon automatique et que ces textes soient relativement peu nombreux. Tel est l'esprit de nos institutions, telles sont les exigences du bon fonctionnement de notre système démocratique. Voilà ce qui est en train d'être remis en cause par l'initiative qui nous est proposée. C'est la raison pour laquelle, à la suite de la proposition de la majorité de la commission, il faut la rejeter.

J'en viens au contre-projet du Conseil fédéral. A mes yeux, il a toutes les vertus. J'avais dit en commission que j'en étais un fan et je vais vous dire pourquoi. C'est un texte qui, au niveau de la rédaction, est simplement parfait. Il se caractérise du reste par sa très grande élégance. Dans le texte qui nous est soumis, on modifie l'article 140 alinéa 1 lettre b en reprenant au chiffre 1 le texte actuel et en ajoutant dans un chiffre 2 une précision tout à fait bienvenue qui stipule que sont soumis au vote du peuple et des cantons les traités internationaux qui «contiennent des dispositions exigeant une modification de la Constitution ou équivalant à une modification de la Constitution». C'est une façon de codifier de façon extrêmement précise et en peu de mots la pratique actuelle.

Cette disposition est bienvenue, mais malgré cela, je m'associerai sans aucun état d'âme à ce qui est préconisé par la commission, c'est-à-dire ne pas entrer en matière sur le contre-projet. Et pourquoi? Parce qu'une expérience très récente, celle de l'initiative sur le renvoi, nous a enseigné que ce n'est pas par un contre-projet direct que l'on fait progresser la science du droit dans ce pays et que les contre-projets directs ne sont pas au service de la légistique, c'est-à-dire de la science consistant à faire des bonnes lois, mais qu'ils se situent dans le cadre d'un débat politique. Sur ce point, l'initiative sur le renvoi nous a aussi appris qu'il fallait que l'initiative soit au préalable soumise au peuple et aux cantons, avant que l'on puisse envisager d'améliorer l'état de notre législation.

Il va de soi que mes propos auraient été totalement différents si les initiants s'étaient engagés à retirer leur initiative si le contre-projet était adopté. Mais on est très loin de cette situation. Du reste, vous aurez constaté que, en commission, les milieux proches des initiants se sont abstenus sur le contre-projet et que tout à l'heure encore, Monsieur Reimann a clairement indiqué que ce contre-projet était à ses yeux totalement insuffisant.

Dans ces conditions, il faut rejeter le contre-projet, non qu'il soit mauvais, il est même parfait au point de vue de la technique législative, mais il faut le rejeter parce qu'il créerait une confusion majeure au moment du vote et que ce que nous souhaitons, c'est d'avoir des votes clairs de la population. Cela aussi, c'est respecter nos institutions démocratiques.

Schwaller Urs (CEg, FR): Das Recht der Initianten, ihre Vier-Punkte-Initiative einzureichen, ist selbstverständlich nicht bestritten. Ebenso anerkenne ich die Idee und das Bemühen des Bundesrates, der Initiative einen Gegenentwurf entgegenzustellen. Gemeinsam ist Initiative und Gegenvorschlag, dass sie sehr viele Fragen offenlassen: Was muss dann am Schluss tatsächlich einer Volksabstimmung unterstellt werden, was wird unterstellt, und was verdient auch, unterstellt zu werden?

Bei der Initiative muss am Schluss die Bundesversammlung entscheiden, was zu einem wichtigen politischen Sachbereich gehört. Beim Gegenentwurf muss am Schluss ebenfalls fast in jedem Einzelfall die Bundesversammlung entscheiden, ob einem Staatsvertrag nun Verfassungsrang zukommt und damit Abstimmungspflicht besteht oder nicht. Die Initiative schafft mehr politische Unsicherheit, als sie Klarheit schafft. Die zum Initiativtext gemachten vier Punkte wirken etwas zufällig aufgelistet, sie sind relativ unpräzise formuliert und provozieren sicher öfter Auseinandersetzungen und unnötige Abstimmungen, als sie Klärungen und Verbesserungen bringen werden. Kommt hinzu, dass mit der Initiative auch der aussenwirtschaftliche Verhandlungsspielraum durch das Damoklesschwert dieser nachträglichen Sanktionsmöglichkeit unnötig verkleinert wird. Die Initiative schafft zusammengefasst vor allem Unklarheiten und ist zur Ablehnung zu empfehlen.

Aber auch der Gegenentwurf ist nicht viel klarer. Auch hier ist nicht klar, welche Verhandlungsergebnisse am Schluss dann einer Volksabstimmung zu unterstellen sind. Herr Luzius Mader hat in der nationalrätlichen Kommission zu Recht ausgeführt, dass mit dem Gegenentwurf im Jahre 2005 wahrscheinlich die Kinderrechtskonvention dem obligatorischen Referendum unterstellt gewesen wäre. 2011 wäre wahrscheinlich das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels obligatorisch einer Volksabstimmung zu unterstellen. Gleiches gälte wahrscheinlich für das Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes und für das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter. Diese Liste kann verlängert werden. Jedes Mal wird mit dem Konjunktiv – könnte, müsste, würde – operiert. Ich wünsche Glück dabei, diese Möglichkeitsform im Abstimmungskampf dann zu erklären. Der Gegenentwurf schafft ebenso viele Unklarheiten wie die Initiative, einen Mehrwert sehe ich nicht. Hingegen wird der nichtpräzise Gegenentwurf zur Folge haben, dass im Abstimmungskampf wieder vor allem über die Schwächen des

Gegenentwurfes diskutiert wird, nicht aber über die Initiative selbst. Wenn Sie diese Diskussion an die Ausschaffungsinitiative und unseren Gegenvorschlag dazu erinnert, so liegen Sie richtig. Bezeichnenderweise haben wir uns in der Kommission ebenfalls schwergewichtig mit dem Gegenentwurf und nicht mit der Initiative befasst. Meines Erachtens ist die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Hiefür braucht es aber, erlauben Sie mir diesen militärischen Ausdruck, eine geeinte, eine klare Abwehrfront ohne erneute Zersplitterung der Kräfte zwischen Initiative und Gegenentwurf. Wir wollen uns in dieser Debatte vor der Volksabstimmung vor allem um die Initiative und nicht um den Gegenvorschlag kümmern. Es führt mich dies zum Schluss: Nicht nur wegen der inhaltlichen Schwächen, sondern auch abstimmungstaktisch und weil wir eine klare Diskussion über die Initiative führen wollen, lehne ich sowohl die Initiative wie auch den Gegenvorschlag ab. Ich glaube, wir brauchen in diesem Land beide Vorlagen nicht.

Büttiker Rolf (RL, SO): Ich beantrage Ihnen, wie Herr Schwaller auch, sowohl die Initiative wie auch den Gegenvorschlag abzulehnen, und das aus den folgenden Gründen: 1. Wenn Sie den Text der Initiative vor sich haben, dann sehen Sie, dass in Ziffer 4 von Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung ein Finanzreferendum vorgeschlagen wird, und zwar für völkerrechtliche Verträge, die «neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen». Es ist dabei anzufügen: Gemäss Aussagen in der Kommission ist es in der Praxis noch kaum vorgekommen, dass ein Staatsvertrag wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich gezogen hat. Das ist also praxisfremd.

Ich möchte gerade auch dort einhaken: Das Finanzreferendum, wie es in Ziffer 4 vorgeschlagen wird, ist für mich nicht praktikabel. Das gilt vor allem auch im Bereich der Aussenpolitik; Sie können sich das mal in der Praxis vorstellen. Wenn da verhandelt wird, Verträge abgeschlossen, paraphiert und ratifiziert werden und dann noch mit dem Finanzreferendum operiert wird, würden wir damit in der Aussenpolitik der Schweiz einen echten Fremdkörper einführen, der auch in der Praxis nicht zum Tragen käme. Wenn man schon zugeben muss, dass es in der Praxis kaum zu wiederkehrenden Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken gekommen ist, dann sollte man dies auch nicht einführen. Im Übrigen hat das Volk in Bezug auf das Finanzreferendum bei der Eidgenossenschaft im Allgemeinen in der Vergangenheit schon das Veto eingebracht.

2. Zu den anderen Punkten im Initiativtext: Die ersten drei Ziffern unter Buchstabe d des Initiativtexts sind sehr offen formuliert; der Text ist offen wie ein Scheunentor. Wenn er so offen ist wie ein Scheunentor, kann man machen, was man will. Über den Wunsch, das Volk verstärkt in die Aussenpolitik einzubinden, kann man diskutieren; man kann das auch vorschlagen. Aber wenn es so offen formuliert ist wie in diesem Initiativtext, kann man das nicht unterstützen. Im Abstimmungskampf werden die entsprechenden Fragen aufgeworfen werden, ohne dass man eine Antwort geben könnte.

3. Es ist logisch, dass mit der Zustimmung von Volk und Ständen eine Art Vetorecht der Kantone in der Aussenpolitik erteilt würde; so steht es auch in der Botschaft. Ich entnehme dem Positionsbezug der Konferenz der Kantonsregierungen – wir sind ja hier im Ständerat –, dass sie dies nicht wollen. Die KdK lehnt diese Volksinitiative ab. Deshalb ist für mich dieses faktische Vetorecht der Kantone in Bezug auf die Zustimmung von Volk und Ständen erstens nicht praktikabel; zweitens würde es die Position der Verhandlungspartner entscheidend schwächen; und drittens wollen es die Kantone, die wir ja hier vertreten, gar nicht.

4. Noch ein Bezug zur Praxis: In der Botschaft werden auf Seite 6973 die Doppelbesteuerungsabkommen angesprochen. Dort steht: «Nach Auffassung des Initiativkomitees müssten diese Doppelbesteuerungsabkommen aber der- ein- dem obligatorischen Staatsreferendum unterstellt werden.» Sie haben einen Erfolg verbucht und gesagt, dank die-

ser Initiative seien die Doppelbesteuerungsabkommen wenigstens dem fakultativen Referendum unterstellt worden. Das ist richtig. Aber – das müssen Sie sich einmal vorstellen – wir haben da eine Serie von Doppelbesteuerungsabkommen gehabt; wenn man das in der Praxis alles dem Volk vorlegt, würden die gleichen, die das verlangen, dann populistisch sagen, das sei eine glatte Überforderung. Diesen Stimmzettel möchte ich dann sehen, bzw. ich möchte sehen, wie diese Doppelbesteuerungsabkommen vor dem Volk in den Sälen vertreten werden. In der Botschaft kann man das nachlesen, das wird so gefordert.

Also auch hier muss ich sagen, dass ich das nicht nachvollziehen kann. Ich verstehe den Bundesrat, wenn er mit dem Gegenvorschlag den Antrag stellt, auf Verfassungsstufe den Parallelismus zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht herzustellen, wie er bereits auf Gesetzesstufe besteht. Rechtliche Bestimmungen in Staatsverträgen, welche Gesetzescharakter haben, sollen also dem fakultativen Referendum unterstehen; rechtliche Bestimmungen in Staatsverträgen, welche Verfassungscharakter haben, sollen dem obligatorischen Referendum unterstehen. So weit so gut, dem könnte ich zustimmen.

Nur muss ich auch Herrn Schwaller zustimmen – der Vorschlag des Bundesrates ist missglückt. Den Willen, die Idee des Bundesrates könnte ich unterstützen, ich bin aber mit dem Entwurf des Bundesrates nicht einverstanden, wie er jetzt vorliegt. Ich teile auch die Auffassung, dass es, wenn man in einem Abstimmungskampf – die Ausschaffungsinitiative lässt grüssen – wieder mit einem Gegenvorschlag operiert, Schwierigkeiten bringt, das dem Volk zu erklären. Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, die Initiative abzulehnen, ebenso den Gegenvorschlag des Bundesrates.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ihre Kommission hat, Sie haben es gehört, mit sehr deutlicher Mehrheit entschieden, die Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» zur Ablehnung zu empfehlen, und sie hat gleichzeitig beschlossen, nicht auf den Gegenentwurf des Bundesrates einzutreten.

Was die Volksinitiative der Auns anbelangt, war die Kommission sich weitgehend einig, dass sie keine tauglichen Lösungsansätze für die Mitwirkung des Volkes in der Aussenpolitik enthält. Was will die Initiative? Es ist das erklärte Ziel der Initiative, dass die Volksrechte in der Aussenpolitik gestärkt werden. Das ist ein Ziel, das aus staatspolitischer Sicht kaum auf Widerspruch stossen dürfte. Die demokratischen Mitwirkungsrechte sollen überall dort zum Tragen kommen, wo über Grundlegendes und Wichtiges entschieden wird, und diesem Anliegen soll bei der Ausgestaltung der direktdemokratischen Instrumente immer Rechnung getragen werden. In diesem Sinn hat der Bundesrat in seiner Botschaft auch Verständnis für die Forderung nach einer Erweiterung der Volksrechte in der Aussenpolitik geäußert. Er hat dazu einen eigenen Vorschlag eingebracht, den direkten Gegenentwurf, der sich nahtlos in die bisherigen Entwicklungen einfügt. Die Volksinitiative der Auns tut das nicht. Sie gibt zwar vor, die Volksrechte zu stärken, sie geht aber von Prämissen aus, die unzutreffend sind. Vor allem enthält die Initiative keine tauglichen Lösungsvorschläge. Die Mängel beginnen bereits beim Titel «Staatsverträge vors Volk!». Darum geht es eigentlich nicht, denn die Initiative betrifft die Mitwirkung von Volk und Ständen. Sie sieht das obligatorische Referendum ja auch für Staatsverträge vor, deren Inhalt keineswegs Verfassungsrang hat und die für die Kantone nicht von besonderer Bedeutung wären. Mit anderen Worten: Die Initiative schafft Mitwirkungsrechte für die Stände, die deutlich über das hinausgehen, was für die innerstaatliche Regelung vorgesehen ist. Und das ist aus Sicht des Bundesrates eine unnötige Einschränkung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes.

Dann führt die Initiative das Kriterium der multilateralen Rechtsvereinheitlichung ein. Das ist ein Kriterium, das der Verfassungsgeber vor wenigen Jahren, nämlich im Jahr 2003, ganz bewusst aus der Bundesverfassung gestrichen hat, weil es eben den heutigen Gegebenheiten nicht entspricht. Gerade die Staatsverträge mit der EU, die ja von den Initian-

ten immer wieder als Beispiel für eine unzureichende demokratische Mitwirkung genannt werden, erfüllen dieses Kriterium nicht, denn soweit die EU über eine selbstständige Vertragsabschlusskompetenz verfügt, haben wir es dabei eben nicht mit multilateralen Staatsverträgen zu tun. Es würde sich somit wieder die Frage stellen, ob auch bilaterale Staatsverträge eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen oder nicht. Das heisst, wir haben hier in der Initiative eine Unklarheit. Das ist sicher kein tauglicher Ansatz. Ein zentrales Kriterium der Initiative ist der Begriff der «wichtigen Bereiche». Dieses Kriterium wird in der Initiative gleich mehrfach angeführt, nämlich in den Ziffern 1, 2 und 3 von Buchstabe d.

Nun, was ist ein wichtiger Bereich? Die Ausführungen der Befürworter der Initiative zu diesem Begriff sind schwer nachvollziehbar. Die Initianten verweisen stets auf einen anderen, in der Bundesverfassung bereits verwendeten Begriff, nämlich auf den Begriff der «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen». Das ist aber etwas völlig anderes. Die geltende Bundesverfassung sagt, dass wichtige rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Gesetzes zu erlassen sind, und das gilt für die innerstaatliche Gesetzgebung. Die Bundesverfassung sieht zudem vor, dass Staatsverträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen sind. Mit dieser Bestimmung ist im Rahmen der Erweiterung der Volksrechte eben im Jahr 2003 der Grundsatz des Parallelismus auf Gesetzesstufe verwirklicht worden. Das war ein wichtiger Schritt zur Erweiterung der Volksrechte im Bereich der Aussenpolitik.

Was ist aber jetzt unter «wichtigen Bereichen», wie das im Initiativtext genannt wird, zu verstehen? Ist die Landwirtschaft ein wichtiger Bereich? Ist der Verkehr ein wichtiger Bereich? Sind die Steuern ein wichtiger Bereich? Oder ist der Datenschutz ein wichtiger Bereich? Die Initiative überlässt es eben letztlich der Bundesversammlung zu entscheiden, welche Bereiche wichtig sind. Das heisst, sie enthält keine objektiven, keine planbaren Kriterien, und das entspricht nicht unserer verfassungsrechtlichen Tradition. Bislang haben wir ja immer grossen Wert darauf gelegt, dass die Frage, ob demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten zur Anwendung kommen oder nicht, durch den Verfassungsgeber selber geregelt wird und nicht dem Ermessen der Bundesversammlung anheimgestellt ist.

Ziffer 2 des vorgeschlagenen Buchstabens d wirft noch ein anderes Problem auf. Sie sieht nämlich vor, dass das obligatorische Referendum zur Anwendung kommen soll, wenn immer rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen sind. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung kommt es also nicht darauf an, ob wir es mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Sinne der Artikel 164 und 141 der Bundesverfassung zu tun haben. Mit anderen Worten: Wenn wir es mit einem wichtigen Bereich zu tun haben, untersteht ein Staatsvertrag selbst dann dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum, wenn seine Bestimmungen, sein normativer Inhalt von eindeutig untergeordneter Bedeutung sind, sodass also innerstaatlich sogar eine Regelung auf Verordnungsstufe möglich wäre. Eine solche Regelung macht schlicht keinen Sinn und ginge weit über die Verwirklichung des sogenannten Parallelismus hinaus.

Bei Ziffer 2 des vorgeschlagenen Buchstabens d ist noch eine weitere Frage zu stellen: Was ist unter einer Verpflichtung zur Übernahme zukünftigen Rechts zu verstehen? Besteht eine solche Verpflichtung im verfassungsrechtlichen Sinn auch dann, wenn die Schweiz die Möglichkeit hat, auf die Übernahme zu verzichten, in diesem Fall dann halt aber mit gewissen Konsequenzen rechnen müsste? Wir kennen dies von gewissen Abkommen mit der EU, ein Beispiel ist das Schengen/Dublin-Abkommen, bei dem wir innerhalb von zwei Jahren Recht übernehmen müssen, und wenn wir es nicht übernehmen, fällt das Abkommen dahin. Ist das jetzt bereits eine Verpflichtung zur Übernahme? Eine absolute Verpflichtung zur Übernahme besteht in diesem Falle ja nicht, und es stellt sich die Frage, ob diese Bestimmung trotzdem zum Tragen käme. Diese Frage hat gerade im Kon-

text der vertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU eine sehr grosse Bedeutung, wie ich gesagt habe, sodass der Verfassungsgeber darauf eine klare Antwort geben sollte, und das tut der Text der Auns-Initiative leider nicht.

Gemäss Ziffer 4 der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung sollen auch Staatsverträge, die bestimmte einmalige oder wiederkehrende Ausgaben nach sich ziehen, dem obligatorischen Referendum unterstehen. Die Initiative will also das Finanzreferendum im Bereich der Staatsverträge – und nur in diesem Bereich – einführen. Anlass für diesen Lösungsansatz war vermutlich die sogenannte Kohäsionsmilliarde im Zusammenhang mit der Osterweiterung der EU. Dazu möchte ich Folgendes sagen: Die vorgeschlagene Bestimmung wäre gerade bei diesem Beispiel gar nicht zur Anwendung gelangt, weil die sogenannte Kohäsionsmilliarde nicht staatsvertraglich vereinbart worden ist. Auch hier erscheint deshalb die Tauglichkeit des vorgesehenen Lösungsansatzes mehr als fraglich. Es trifft auch nicht zu, dass bei der Frage dieser Kohäsionszahlungen keine demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten bestanden hätten. Die innerstaatliche Grundlage für diese Zahlung, also das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, war ja klar dem fakultativen Referendum unterstellt, das ja dann auch ergriffen worden ist, an der Urne aber gescheitert ist.

Schliesslich möchte ich noch daran erinnern, dass alle Bestrebungen zur Einführung des Finanzreferendums auf Bundesebene auch in jüngerer Zeit immer gescheitert sind. Unter diesen Umständen wäre es aus unserer Sicht verfehlt und inkohärent, das Finanzreferendum nur im Bereich des Staatsvertragsreferendums einzuführen, denn damit würde ein Schritt getan, der weit über die Verwirklichung des Parallelismus hinausginge. Genau dies, die Verwirklichung des Parallelismus, ist der Sinn des Gegenentwurfes, auf den ich auch noch zu sprechen kommen möchte.

Beim Gegenentwurf geht es darum, nun auch für normative Inhalte mit Verfassungsrahmen eine Idee zu verwirklichen, die auf Gesetzes- und auf Verordnungsebene ja bereits umgesetzt und praktiziert wird. Nicht die Form, also innerstaatlicher Erlass oder Staatsvertrag, soll entscheidend sein. Vielmehr soll der Inhalt bei der Frage ausschlaggebend sein, ob und in welcher Weise die Volksrechte zum Tragen kommen. Damit könnte man eine Entwicklung abschliessen, die letztes Mal, im Rahmen der Volksrechtsreform 2003, eben bereits beschlossen worden ist. Aus Sicht des Bundesrates wäre das ein wichtiger und auch konsequenter Schritt.

Es ist ja auch kein Zufall, dass der Gegenentwurf in diesem Saal mehr als einen Fan hat – offenbar aber immer noch zu wenige. Im Zusammenhang mit der Initiative der Auns muss es aber unser primäres Ziel sein – das ist auch die Sicht des Bundesrates – zu verhindern, dass eine Regelung Eingang in die Bundesverfassung findet, die erstens mehr Fragen aufwirft, als sie beantwortet, die zweitens den praktischen Gegebenheiten und Problemen nicht gerecht wird und die drittens die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes übermässig und ohne sachlich überzeugenden Gewinn für die Mitwirkung von Volk und Ständen einschränken würde.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und den Gegenentwurf des Bundesrates zu unterstützen.

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 Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

2. Bundesbeschluss über das obligatorische Referendum für Staatsverträge mit Verfassungsrang (Gegenwurf 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 Kommission

Nichteintreten

Proposition de la commission

Ne pas entrer en matière

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Der Nichteintretensantrag der Kommission wurde im Rahmen der allgemeinen Debatte begründet. Der Bundesrat beantragt Eintreten auf die Vorlage.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 2 Stimmen

Dagegen ... 32 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**Abs. 1*

Streichen

Abs. 2

... die Initiative abzulehnen.

Antrag der Minderheit

(Reimann Maximilian, Germann)

Abs. 2

... die Initiative anzunehmen.

Art. 2*Proposition de la majorité**Al. 1*

Biffer

Al. 2

... de rejeter l'initiative.

Proposition de la minorité

(Reimann Maximilian, Germann)

Al. 2

... d'accepter l'initiative.

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Die Anträge sind im Rahmen der allgemeinen Debatte begründet worden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 32 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 4 Stimmen

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Gemäss Artikel 74 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes wird keine Gesamtabstimmung durchgeführt.

07.477

Parlamentarische Initiative**Vischer Daniel.****Gültigkeit von Volksinitiativen****Initiative parlementaire****Vischer Daniel.****Validité des initiatives populaires***Vorprüfung – Examen préalable*Einreichungsdatum 05.10.07Date de dépôt 05.10.07

Bericht SPK-NR 22.01.09

Rapport CIP-CN 22.01.09

Nationalrat/Conseil national 11.03.09 (Vorprüfung – Examen préalable)

Bericht SPK-SR 28.06.11Rapport CIP-CE 28.06.11

Ständerat/Conseil des Etats 20.09.11 (Vorprüfung – Examen préalable)

11.3751

Motion SPK-SR.**Massnahme****zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten****Motion CIP-CE.****Mesure visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec les droits fondamentaux**Einreichungsdatum 28.06.11Date de dépôt 28.06.11

Ständerat/Conseil des Etats 20.09.11

07.477

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Cramer, Hêche)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Cramer, Hêche)

Donner suite à l'initiative

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

11.3751

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.