

sage Ihnen einfach, dass die Vorlage ausgewogen ist und im Bereich des Erlassverfahrens wesentliche Fortschritte bringt.

Ich beantrage Ihnen, auf den Entwurf einzutreten und ihm zuzustimmen.

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

Bundesgesetz über eine Neuregelung des Steuererlasses

Loi fédérale relative à la nouvelle réglementation concernant la remise de l'impôt

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 13.087/193)
Für Annahme des Entwurfes ... 41 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(0 Enthaltungen)*

13.107

Millionen-Erbenschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform). Volksinitiative

Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale). Initiative populaire

Ordnungsantrag – Motion d'ordre

Botschaft des Bundesrates 13.12.13 (BBl 2014 125)
Message du Conseil fédéral 13.12.13 (FF 2014 121)

Ständerat/Conseil des Etats 03.06.14 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)

Ordnungsantrag Diener Lenz

Rückweisung des Entwurfes an die WAK-SR
zwecks vertiefter Prüfung der Frage der Gültigkeit und Einholung eines Mitberichtes der SPK-SR.

Motion d'ordre Diener Lenz

Renvoyer le projet à la CER-CE
pour examen détaillé de la question de la validité et un corapport de la CIP-CE.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Es liegen ja eigentlich zwei Anträge vor; der andere ist der Antrag von Kollege Hans Hess, der diese Initiative für ungültig erklären will. Ich persönlich denke, dass der Entscheid über die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Volksinitiative doch sehr schwerwiegend ist. Ich bin auch der Meinung, dass er in der Plenumsdiskussion so nicht gefällt werden kann. Ich bin aber persönlich und auch als Präsidentin der Staatspolitischen Kommission

der Meinung, dass sich bei dieser Initiative die Frage, ob diese Initiative für gültig oder eben auch für ungültig erklärt werden muss, wirklich aufdrängt. Ich habe die Botschaft zu diesem Geschäft nochmals zur Hand genommen. Ich muss sagen: Die Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft zum Thema Gültigkeit oder Ungültigkeit sind recht dürr, vor allem auch im Bereich der rückwirkenden Bestimmungen. Es geht ja darum, dass gemäss Initiativtext Schenkungen auch rückwirkend berücksichtigt werden müssen.

Ihre Staatspolitische Kommission diskutiert im Moment im Rahmen der Durchsetzungs-Initiative sehr intensiv die Frage, ob die bisherige Praxis zur Gültigerklärung oder Ungültigerklärung von Initiativen noch so weitergeführt werden kann oder nicht. Wir haben Staatsrechtsprofessoren eingeladen, wir haben Hearings gemacht, und wir sind mitten in der Diskussion, inwiefern wir eine politische Diskussion darüber führen müssen, ob es sich aufdrängt, hier neue politische Eckpfeiler zu setzen. Wir haben in der Vergangenheit immer wieder Volksinitiativen durchgewinkt. Wir haben diesem Volksrecht keine neuen Schranken auferlegen wollen. Aber wir erfahren jetzt eigentlich praktisch bei jeder Volksinitiative, dass neue Formen von Interpretationen, was man alles in so einen Initiativtext hineinpacken kann, erscheinen. In dieser Initiative ist es die Frage der Rückwirkung. Wir sind der Meinung, dass wir generell die Frage, ob eine Volksinitiative gültig ist, strenger prüfen müssen. Dazu gehört natürlich auch eine Überprüfung, wie dieses Instrument ursprünglich eigentlich gedacht war und wie es sich jetzt im Laufe der letzten Jahre weiterentwickelt hat. In diesem Kontext wäre es ein Anliegen der Staatspolitischen Kommission, dass sie der WAK einen Mitbericht zu dieser Frage mitgeben könnte. Wie dieser Mitbericht aussieht, ist völlig offen. Wir haben ja über diese Initiative in der Staatspolitischen Kommission nicht diskutiert. Aber wir möchten, dass wir unsere Überlegungen, die wir bis jetzt angestellt haben und die noch im Fluss sind, der WAK mitteilen können. Die WAK ist selbstverständlich federführend in diesem Geschäft und wird es auch bleiben. Es besteht auch gar nicht die Intention, dass die Staatspolitische Kommission dieses Geschäft in irgendeiner Form der WAK abnehmen oder sich in einer konkurrierenden Form artikulieren möchte. Ich glaube aber – und wir sind der Meinung, dass wir es diesem wertvollen Instrument der Volksinitiative schuldig sind –, dass die Frage, was eigentlich in diesem Bereich noch als gültig angesehen werden darf und was dann vielleicht als ungültig gelten muss, auch hier diskutiert werden muss.

Es gibt auch verschiedene Gutachten, die schon gemacht wurden. Ich glaube, es ist aber jetzt nicht der richtige Ort, hier vertieft auf den Inhalt einzugehen. Ich stelle diesen Antrag auf Rückweisung, der übrigens nicht nur von mir veranlasst wurde; ich wurde von verschiedenen Mitgliedern der Staatspolitischen Kommission bezüglich der Frage angesprochen, ob es nicht sinnvoll wäre, hier eine Diskussion zusammen mit der WAK zu führen.

Von daher möchte ich Sie bitten, dieses Geschäft an die WAK zurückzuweisen. Es erspart uns dann auch die Diskussion, die nachher beim Einzelantrag Hess Hans anstehen würde. Denn dort bleibt uns eigentlich nur die Möglichkeit der Zustimmung zur Ungültigkeitserklärung oder der Ablehnung – die Stimmenthaltung ist selbstverständlich auch möglich, aber das ist keine inhaltliche Antwort. Ich denke, es wäre gut, wenn sich der Ständerat für diese wirklich wichtige staatspolitische Frage mehr Zeit geben würde.

Zanetti Roberto (S, SO), für die Kommission: Ich hätte ausgeführt, dass wir Anhörungen gemacht haben. Ich hätte Ihnen dargelegt, was im Rahmen dieser Anhörungen gesagt worden ist. Und ich hätte insbesondere auch erwähnt, dass einzelne Anhörungsteilnehmer die Frage der Gültigkeit in den Raum gestellt haben und ein beauftragter Gutachter klipp und klar fand, die Initiative sei für ungültig zu erklären. Es wurde in der Kommission dann allerdings gesagt, dieser gute Mann sei Steuerrechtler, während es hier eben um staats- oder verfassungsrechtliche Fragestellungen gehe,

was doch um einiges, ich will nicht sagen komplexer, aber doch anders ist als steuerrechtliche Fragestellungen.

Ich habe mir für das Referat als Kommissionssprecher Folgendes aufgeschrieben: «Im Rahmen der Diskussionen in der Kommission wurde die Frage der Gültigkeit der Initiative mit Verweis auf die bisherige restriktive Praxis der Ungültigerklärung nicht vertieft diskutiert.» In der Botschaft lesen wir, dass seit der Einführung der Volksinitiative im Jahr 1891 erst zweimal eine Volksinitiative für ungültig erklärt worden sei. In der Botschaft lesen wir auch von Beispielen, bei denen ich, der ich kein Spezialist für Verfassungsrecht bin, den Eindruck habe, die Vorgabe der Einheit der Materie sei weit weniger eingehalten als bei der vorliegenden Initiative. Weiter habe ich mir als Berichterstatter der Kommission notiert: «Auch die Vertreter der Kommissionmehrheit, welche die Initiative inhaltlich ablehnt, haben auf einen Antrag auf Ungültigerklärung ausdrücklich verzichtet, und dies nicht zuletzt mit Verweis auf die ständerätliche Debatte zur Ecopop-Initiative.» Das war der Verhandlungsstand in der Kommission.

Aber ich muss Ihnen wirklich gestehen, dass wir daraus kein staatspolitisches oder staatsrechtliches Seminar gemacht haben. Von daher wäre es vielleicht ein bisschen vermessen, einfach Nein zu sagen, wenn Sie der Kommission nahelegen, eine Frage noch vertiefter anzuschauen. Andererseits habe ich als Präsident dieser Kommission den Eindruck, wir hätten die Sache seriös angeschaut und auf die bisherige Praxis Bezug genommen. Ich werde mich also bei der Abstimmung zum Rückweisungsantrag der Stimme enthalten. Ich hoffe, dass Sie dafür Verständnis haben: Ich fühle mich gegenüber der Kommission auch ein bisschen zur Loyalität verpflichtet.

Graber Konrad (CE, LU): In der Kommission habe ich den Eindruck gehabt, dass wir diese Frage genügend ausführlich diskutiert haben, um hier dem Rat einen Antrag für den Entscheid unterbreiten zu können; selbstverständlich haben wir uns in der Kommission mit dieser Frage auseinandergesetzt. Wie das der Kommissionspräsident angesprochen hat, fand unsere Sitzung ja auch kurz nach der Diskussion über die Ecopop-Initiative statt. Wir alle hatten deshalb auch die Argumente der hier sehr breit geführten Diskussion sehr präsent. Ich würde meinen – ohne dass sich da jedes Kommissionsmitglied dazu geäußert hat –, dass wir uns gerade anhand dieser hier breit ausgeführten Argumente zur Ecopop-Initiative auch mit der Gültigerklärung dieser Initiative auseinandergesetzt haben. Es haben nicht alle dazu gesprochen, aber die Diskussion war sehr präsent. Zudem hat die Frau Bundesrätin auch die Position des Bundesrates dargestellt, und wir haben Anhörungen durchgeführt. Ich muss sagen, dass es gerade nach der breit geführten Diskussion zur Ecopop-Initiative hier im Rat ja irgendwie hoffnungslos gewesen wäre, mit einem anderen Antrag hierherzukommen. Wir hätten dann, glaube ich, die Argumentation innerhalb von zwei Sessionen gedreht, was wahrscheinlich dann auch keine sehr verlässliche Politik wäre. Das ist die Ausgangslage.

Persönlich begrüße ich es, wenn sich die SPK mit dieser Frage, die uns bei jeder Initiative ja sehr konkret beschäftigt, sehr detailliert auseinandersetzt. Ich bin aber auch überzeugt, dass man nie auf einen grünen Zweig kommen wird, wenn man das anhand einer konkreten Initiative tut. Wenn man konkrete Initiativen im Raum hat, wird jedes Kriterium, das dann gegen die Gültigkeit einer Initiative vorgebracht wird, auch dahingehend verstanden, dass es im Grunde genommen nicht um die formelle Beurteilung geht, sondern um eine materielle Diskussion und eine materielle Ablehnung. Ich hoffe eigentlich, dass es der SPK gelingt, einen Kriterienkatalog, einen konkreteren Kriterienkatalog als den, der heute besteht, zu verabschieden – aber nicht anhand einer konkreten Initiative, weil eine konkrete Initiative immer den Nachteil in sich birgt, dass man zum Voraus den Eindruck hat, es gehe nicht um die Sache. Ich würde es also begrüßen, einen solchen Kriterienkatalog zu haben. Ich bin aber auch überzeugt davon, dass sich der Ständerat dann auch anhand dieses Kriterienkatalogs die Freiheit ausbedingen

wird, das im einen oder anderen Fall anders zu werten. Hier geht es auch sehr stark um Wertefragen. Aber das Grundanliegen würde ich begrüßen, jedoch nicht anhand einer konkreten Initiative.

Deshalb bin ich der Meinung, dass wir heute absolut bereit sind, die Diskussion zu führen, auch den Einzelantrag Hess Hans auf Ungültigerklärung zu beantworten. Denn die Kriterien haben wir letztes Mal bei der Ecopop-Initiative ausführlich diskutiert, und das war auch die Grundlage für die Diskussion in der Kommission.

Levrat Christian (S, FR): Comme vous le savez, je suis membre du comité de cette initiative et je peux confirmer que nous avons effectivement, en commission, traité assez longuement de la question de l'unité de la matière et de l'invalidation de l'initiative requise par l'Union suisse des arts et métiers (USAM) au titre de l'unité de la matière. Nous avons constaté que les arguments avancés par l'USAM n'étaient pas pertinents, tant et si bien que personne dans la commission n'a déposé de proposition d'invalidation. En effet, il n'y avait pas matière à invalidation sur la question de l'unité de la matière compte tenu non seulement de la jurisprudence liée à l'initiative dite Ecopop, mais aussi du fait que l'affectation, la «Zweckbindung», n'est contestée par personne puisque le Parlement a lui-même procédé de manière similaire, notamment lorsqu'il a accepté l'augmentation des taux de la TVA en faveur de l'assurance-invalidité.

Aujourd'hui, si je comprends bien Madame Diener Lenz et la CIP, il s'agit d'examiner une autre question qui est celle de la rétroactivité et de la compatibilité de cette disposition rétroactive avec notre pratique en matière d'invalidation. Je n'ai évidemment pas d'objection à ce que la CIP réfléchisse aux critères d'invalidation des initiatives populaires en général. Je souhaiterais même que ce pas soit fait. Cela me paraît nécessaire, et l'évolution récente montre que l'on devrait aller dans ce sens-là. Si vous souhaitez le faire, je n'aurais même pas tellement d'objection à ce que cet objet soit renvoyé à la CIP et que vous examiniez cette question de manière plus attentive car, en définitive, j'ai le sentiment qu'il est dans l'intérêt de chacun et en tout cas dans l'intérêt des initiants d'avoir une position juridique qui soit clarifiée pour la campagne qui s'annonce.

Il me paraît cependant nécessaire de profiter de ce débat pour faire une remarque sur cette question de la rétroactivité. D'abord, c'est une pratique que nous connaissons et que nous pratiquons, comme Parlement, de manière assez régulière dans tout le domaine de la planification et de l'aménagement du territoire et récemment dans le domaine de l'énergie, puisque la dernière révision de la loi sur l'énergie du 21 juin 2013, entrée en vigueur le 1er avril 2014, prévoyait des effets rétroactifs au 31 décembre 2012. Il me paraît donc difficile de tirer argument de cette rétroactivité et de tenter de faire de cette dernière un critère d'invalidation, alors même que nous la pratiquons. Je vous épargne les exemples liés à l'accord FATCA, liés au droit fiscal international, où nous connaissons là aussi des exemples de rétroactivité impropres.

Sur le fond toujours, je trouve difficile d'envisager un motif d'invalidation qui ne soit pas soutenu par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Il est clair que l'interdiction de la rétroactivité comme principe pénal était un principe défendu par la CEDH, il n'en va pas de même sur le plan fiscal. Nous n'avons pas à ma connaissance de jugement de la CEDH qui interdirait une application rétroactive de dispositions fiscales, de dispositions relatives à l'aménagement du territoire, ou de dispositions concernant la protection de l'environnement.

J'émet les plus vives réserves sur le fond, quant à la possibilité de considérer la rétroactivité comme étant un motif d'invalidation. Je considère que cela n'est pas protégé par le droit international, que cela ne relève pas non plus des principes généraux du droit en matière fiscale ou en matière de droit administratif, mais je ne m'oppose pas à ce que la Commission des institutions politiques réexamine cette question et qu'on en débattenne une nouvelle fois, en connais-

sance de cause, après que chacun aura pu s'exprimer. Il n'y a à mon sens pas d'urgence à traiter cette initiative et si, pour la paix des ménages et la sérénité des débats, il est nécessaire de repartir pour un tour, alors faisons ainsi.

Cramer Robert (G, GE): Le débat que nous menons est important parce qu'on voit qu'il y a actuellement un tournant qui est en train de s'opérer dans notre conseil et dans nos réflexions. C'est un tournant que j'approuve et auquel je souhaite participer.

Ce tournant consiste à demander au Conseil des Etats de jouer le rôle prévu par la Constitution fédérale, c'est-à-dire d'examiner pleinement si les initiatives qui lui sont soumises sont recevables, irrecevables ou partiellement recevables. Je le dis ici d'autant plus volontiers que, personnellement, j'ai de la sympathie pour cette initiative «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS»; sur le fond, c'est une initiative à laquelle j'adhère. Mais ce n'est pas parce que j'adhère aux propositions des initiants que je dois adhérer dans le même temps au fait de présenter à la population un texte dont j'estime qu'il n'est pas adéquat et qu'il ne remplit pas les conditions de recevabilité.

Et là, nous nous devons d'être stricts parce que ce qui est en jeu, ce sont les droits populaires. Présenter à la population des initiatives qui ne sont pas applicables, présenter à la population des initiatives qui ne répondent pas au droit supérieur ou aux grands principes juridiques qui nous régissent, c'est porter atteinte aux droits populaires, c'est se moquer du peuple suisse en le faisant voter sur des textes qui ensuite ne pourront pas être mis en oeuvre. C'est donc dire que la proposition faite par la présidente de la Commission des institutions politiques est bienvenue.

Par ailleurs, je dois applaudir à l'ouverture d'esprit de Monsieur Levrat, qui fait partie des initiants et qui ne s'oppose pas au renvoi en commission. J'aimerais toutefois lui répondre sur les points qu'il a évoqués.

Il est possible que, sur la question de l'unité de la matière, on en arrive finalement à la conclusion que cette question, qui a été examinée de manière très détaillée dans le message du Conseil fédéral, ne pose pas trop de problèmes, et que l'on doive admettre que les initiants ont une certaine latitude dans la façon de rédiger leur proposition.

La question de la rétroactivité est beaucoup plus délicate. Personnellement, je suis choqué lorsque l'on propose des lois qui sont rétroactives. Il est incontestable qu'une loi rétroactive, lorsqu'elle intervient dans le domaine pénal, est totalement inadmissible et contraire non seulement à la Convention européenne des droits de l'homme mais également aux principes les plus évidents du droit. On ne peut pas condamner quelqu'un sur la base d'une loi qui n'existait pas au moment où ont été commises les infractions reprochées. Il est vrai aussi que la question est beaucoup plus délicate dans le domaine fiscal, mais je pense que notre commission doit examiner cela attentivement. Pour ma part, il ne m'étonnerait pas que, lorsque nous aurons examiné cela de manière sérieuse, nous puissions découvrir qu'il y a des principes de rang constitutionnel, peut-être non écrits, qui empêchent la rétroactivité des lois. Je tiens cela comme étant un des principes les plus importants du droit parce que c'est là-dessus qu'est fondée la sécurité du droit. Si nous devions arriver à cette conclusion, il nous serait facile de procéder comme le prévoit l'article 139 de la Constitution fédérale, c'est à dire de déclarer cette initiative partiellement nulle et de nous borner à biffer dans le texte de l'initiative la phrase figurant à l'alinéa 1 des dispositions transitoires indiquant que «les donations sont imputées rétroactivement au legs à partir du 1er janvier 2012». Biffons cette phrase afin que l'initiative puisse être soumise au peuple et connaître le destin que celui-ci voudra bien lui réserver.

Schwaller Urs (CE, FR): Grundsätzlich spricht nichts gegen Mitberichte, sofern diese inhaltlich etwas Neues bringen. Vorliegend habe ich meine Zweifel, ob dies bei der Erbschaftssteuer-Initiative der Fall ist. Ich lehne die Initiative inhaltlich klar ab. Wenn Sie die Botschaft lesen, stellen Sie

fest, dass es nach den Abklärungen des Bundesrates in Sachen Einheit der Materie wahrscheinlich keine grosse Handlungsmöglichkeit gibt; diese Frage wurde abschliessend und auch gründlich geprüft. Die Ausgangslage ist z. B. auch nicht mit derjenigen bei der Ecopop-Initiative vergleichbar, die zwei Anliegen verknüpfte und bei der unser Rat trotzdem anders entschieden hat. Das scheint mir vorliegend nicht gegeben zu sein. Die Initiative bestimmt den Grundsatz einer neuen Steuer, den ich nicht teile, und den Zweck, welchem die neue Steuer zugeführt werden soll. Die Zwecksteuer selber wurde bisher nie als Verstoss gegen die Einheit der Materie betrachtet.

Zweifel in Sachen Gültigkeit und Rechtsstaatlichkeit bei der Initiative hatte ich vor allem, was die Frage der Rückwirkung anbelangt. Wird diese aber vorliegend auf Verfassungsstufe geregelt – es ist nicht die Gesetzesstufe, sondern die Verfassungsstufe –, dürfte es auch hier keine konsistente Begründung für die Ungültigkeit der Initiative geben.

Ich halte daher dafür, dass die Initiative nun zu behandeln und dann auch zur Ablehnung zu empfehlen ist. Damit vermeiden wir auch, das ist eigentlich mein Hauptanliegen, dass mit Zusatzschlaufen die Planungs- und Rechtssicherheit für die KMU, die vor Nachfolgeregelungen stehen, noch weiter strapaziert wird. Das ist auch eine der in der Praxis immer wieder gestellten Fragen. Das sind Fragen, die im Moment die KMU interessieren und mit denen sie in die Anwaltsbüros kommen.

Ich bin gerade auch als SPK-Mitglied mehr als offen dafür – ich sage das abschliessend und habe das auch bei der Behandlung anderer Initiativen gesagt –, dass sich die SPK losgelöst von einer Initiative rasch, nicht über Jahre hinweg, und abschliessend mit der Überprüfung der heutigen Praxis bei der Ungültigerklärung von Initiativen befasst. Wir haben noch rund zwanzig Initiativen vor uns – machen wir diese Arbeit. Wenn wir aber einen Weg mit Zusatzschlaufen gehen, dann besteht die Gefahr, dass wir hier, entschuldigen Sie den Ausdruck, ein trölerisches Verhalten annehmen und schlussendlich Abstimmungen in Gebieten hinauszögern, in denen Rechtssicherheit mehr als gefragt ist.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG): Ich werde den Antrag der Präsidentin der Staatspolitischen Kommission unterstützen. Es geht hier überhaupt nicht um irgendein trölerisches Verhalten. Vielmehr haben wir eine neue Art von Initiative auf dem Tisch, wie wir sie noch nicht gehabt haben, denn sie fordert rückwirkende Massnahmen.

Die Rechtssicherheit wird nicht tangiert, denn ab dem 1. Januar 2012 gilt die Änderung, wenn sie angenommen ist. Es ist aber eine neue Art, mit einer Initiative Verfassungsrecht festzulegen. Es lässt sich auch nicht mit dem Fatca-Abkommen vergleichen. Dort geht es um Massnahmen in einem Bundesbeschluss, hier geht es um das grundlegende Buch unserer Demokratie, um unsere Verfassung, in der wir festlegen, ab wann etwas gilt. Das ist ganz neu.

Bisher haben wir Initiativen immer danach beurteilt, ob die Einheit der Materie gewährleistet sei. Deshalb lässt sich das auch nicht mit der Ecopop-Initiative vergleichen. Damals drehte sich die Diskussion darum, ob die Einheit der Materie gewährleistet sei. Auf der einen Seite hatten wir die Beschränkung der Zuwanderung, auf der anderen Seite die Beschränkung des Bevölkerungswachstums «planetweit». Die Mehrheit hat nachher entschieden, es gehe den Initianten insgesamt primär um eine allgemeine Beschränkung des Bevölkerungswachstums.

Ich finde es richtig, wenn die Staatspolitische Kommission, die sich ja seit einiger Zeit und auch in Zukunft um ganz verschiedene Arten von Volksinitiativen kümmert, Gelegenheit hat, Stellung zu nehmen. Deshalb werde ich den Ordnungsantrag Diener Lenz unterstützen.

Theiler Georges (RL, LU): Ich bin selbstverständlich auch kein Freund dieser Vorlage und werde sie sicher bekämpfen, aber die Frage, die wir jetzt diskutieren, ist ja eine grundsätzliche. Man kann schon sagen, man solle bei Initiativen, die auf den Tisch kommen, jeweils zuerst die Grundsatzfrage

klären, aber man kann es nicht vier- oder fünfmal hintereinander machen – und die Grundsatzfrage ist immer noch nicht geklärt. Herr Schwaller hat die Frage bei der Ecopop-Initiative aufs Tapet gebracht, meiner Meinung nach zu Recht; ich habe ihn dabei unterstützt, aber wir haben die Sache wieder einmal abgelehnt. Jetzt sind wir bei der nächsten Initiative, dann kommt wieder eine nächste, und wir machen nichts. Damit ist das Problem meiner Meinung nach einfach nur hinausgeschoben und nicht gelöst.

Man kann hier doch mit Fug und Recht bei der Einheit der Materie ansetzen. Wenn jemand für die AHV-Sanierung ist und sagt, er wolle dieses Problem mit steuerlichen Mitteln lösen: Wie soll er dann hier stimmen? Er müsste ja zustimmen. Aber jemand, der gegen eine Erbschaftssteuer ist, kann nicht beides gleichzeitig haben. Damit ist für mich klar, dass das Gebot der Einheit der Materie verletzt ist. Das wäre für mich ein wichtiger erster Grund, um zu sagen, dass die Volksinitiative so, wie sie jetzt daherkommt, ungültig ist. Etwas Weiteres, nämlich diese Rückwirkungsgeschichte, ist noch viel gravierender. Man kann schon sagen, wenn man die Rückwirkung mit einer Volksinitiative auf Verfassungsebene einbringe, sei es rechtlich gesehen in Ordnung. Aber wenn wir dem heute zustimmen – unabhängig davon, ob dann in der Volksabstimmung ein Ja oder ein Nein herauskommt –, ist das für Initianten eine Einladung, künftig eine solche Rückwirkung einzubauen. Wollen wir wirklich, dass in Zukunft einfach gesagt werden kann, da werde rückwirkend alles geändert? Ich bin der Meinung, dass wir keine solche Einladung aussprechen sollten. Wir sollten diese Frage hier klären.

Ich bin natürlich auch dagegen, dass man die Initiative nur teilweise, also nur in diesem einzelnen Punkt, für ungültig erklärt. Damit wäre den Initianten gedient, welche dann einen Pferdefuss der Initiative los wären. Einer teilweisen Ungültigerklärung würde ich also nie und nimmer zustimmen.

Ich finde jetzt aber die Idee von Frau Kollegin Diener Lenz richtig. Diese Frage sollte à fond in der Kommission – halt in einer anderen Kommission, damit man hier eine andere Meinung hat – und grundsätzlich diskutiert werden. Das ist ja eigentlich genau der Ansatz, den Herr Graber erwähnt hat. Wir sollten also die Sache nicht einfach in der WAK oder gesondert in der Kommission diskutieren, sondern etwas grundsätzlicher angehen. Deshalb unterstütze ich den Rückweisungsantrag Diener Lenz.

Wenn dieser Antrag nicht durchgeht, bitte ich Sie, dann dem Antrag Hess Hans zuzustimmen, wonach die ganze Sache für ungültig zu erklären sei. Irgendeinmal müssen Sie den Mut haben, halt auch hinzustehen und zu sagen, dass sich das Volk oder Teile des Volks oder auch Initianten irren können. Diesen bleibt ja unbenommen, auf anderem Weg dann wieder eine Initiative einzureichen, welche erstens keine Rückwirkung beinhaltet und zweitens auch die Einheit der Materie nicht verletzt.

Lombardi Filippo (CE, TI): Wir sind fehlbar, das Parlament ist fehlbar, das wissen wir. Auch das Volk ist fehlbar. Unfehlbarkeit gehört nicht zur Menschheit – sagen wir es einmal so.

Was wollen wir tun, um aus dieser unglücklichen Situation herauszukommen? Wir hätten eine Lösung. In anderen Ländern wird es so gemacht, aber wir haben es bis jetzt abgelehnt, es so zu machen. Vielleicht müssen wir diese Frage nochmals prüfen, die Frage eines Verfassungsgerichtes. Ist das Verfassungsgericht weniger fehlbar als das Volk oder das Parlament? Diese Frage darf gestellt werden, und sie wird nicht heute beantwortet.

Immerhin, in der Regel haben wir in solchen Fällen bis jetzt immer «in dubio pro populo» gesagt. Das ist unsere einzige Leitplanke. Wir überlassen es also dem Volk. Ich bin mit diesem System nicht mehr einverstanden. Wir leben nicht in einer plebiszitären Demokratie. Wir leben in einem System des Gleichgewichtes zwischen direkter und repräsentativer Demokratie. Wir haben ein Gleichgewicht, das auf zwei Pfeilern basiert, und wir müssen daran festhalten. Das Volk stimmt regelmässig über die Vorlagen ab, aber das Volk

wählt auch ein Parlament, in der Hoffnung, die Gewählten seien Leute, die sich vorbereitet haben, um diese Rolle wahrzunehmen, in der Hoffnung, es seien vernünftige Leute, die ihr Mandat als Volksvertreter mit Vernunft einsetzen. Am System festzuhalten, es dem Volk zu überlassen, ist gefährlich. Mit der Zeit wird unsere direkte Demokratie immer mehr unter Druck kommen, wenn wir uns nicht die Mühe geben, sie besser auszurichten. Das Volk hat das Recht, das Parlament und die Regierung mittels Referendum zu kontrollieren, da gibt es überhaupt keine Einwendungen, das ist keine Frage. Aber das Parlament hat laut Bundesverfassung die Aufgabe, die Gültigkeit der Initiativen zu prüfen. Diese Aufgabe müssen wir wahrnehmen. Deswegen müssen wir uns jetzt wirklich in einer Grundsatzdebatte mit diesen Fragen auseinandersetzen.

Man hat gesagt, wir hätten wir es der Ecopop-Initiative nicht getan und deswegen würden wir es auch diesmal nicht tun. Ich habe es bei der Ecopop-Initiative getan. Ich erachte mich daher nicht als inkonsequent, wenn ich jetzt wieder für die Ungültigerklärung der Vorlage plädiere. Aber wir dürfen nicht situativ und je nach Initiative und Initianten reagieren. Wir müssen die Gelegenheit vielmehr nutzen – und jetzt haben wir sie –, einmal eine Grundsatzdebatte zu führen. Die SPK hat die Debatte begonnen, und es ist richtig, der SPK die Möglichkeit zu geben, diese Analyse zu Ende zu führen. Sie soll uns in dem Fall mittels Mitbericht an die WAK ihre Haltung bekanntgeben. Deswegen sollten wir diese Gelegenheit nutzen, um die Frage gründlich zu prüfen. In diesem Sinn ist der Rückweisungsantrag Diener Lenz besser als eine Ungültigerklärung gemäss Antrag Hess Hans. Ich möchte lieber eine detaillierte Diskussion in der Kommission führen und dann hier berichten und allenfalls unsere Praxis ändern, anstatt jetzt situativ die Initiative direkt in diesem Saal für ungültig zu erklären.

Ich unterstütze daher den Antrag Diener Lenz und bitte Sie, dasselbe zu tun.

Niederberger Paul (CE, NW): Ich unterstütze den Rückweisungsantrag Diener Lenz nicht. Wenn unser Rat dieses Geschäft an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben zurückweist, dann, muss ich feststellen, ist er nicht konsequent. Im Zusammenhang mit der Ecopop-Initiative wurde ganz klar Folgendes zum Ausdruck gebracht: Wenn eine Volksinitiative im Parlament behandelt wird, dann sollen die Spielregeln nicht geändert werden. Darum geht es ja. Ich wehre mich nicht dagegen, wenn die SPK sich grundsätzlich dieser Thematik annimmt, aber nicht im direkten Zusammenhang mit einer Volksinitiative.

Aber ich mache mir auch keine Illusionen. Wenn wir dann das Geschäft innerhalb der SPK behandeln und allenfalls zu Gesetzesänderungen kommen, erinnere ich daran: Zuständig ist und bleibt immer das Parlament. Und das Parlament wird immer einen gewissen Ermessensspielraum ausnützen wollen. Ich erinnere mich an andere Vorlagen, wo es darum ging, zum Beispiel den Ratsbetrieb effizienter zu machen. Ich habe damals festgestellt, dass sich das Parlament eigentlich nicht gerne in gewisse Schranken weissen lässt. Aber ich wehre mich nicht dagegen, wenn wir das grundsätzlich angehen – jedoch nicht im Zusammenhang mit dieser Volksinitiative.

Stöckli Hans (S, BE): Wir haben heute die gute Möglichkeit, ohne zeitlichen Druck wichtige Entscheide zu fällen, denn der Bundesrat hat bei dieser Initiative speditiv gearbeitet und uns dementsprechend genügend Zeit gelassen, um die Aufgaben, die wir zu erledigen haben, auch zu erledigen. Der Präsident der WAK hat gesagt, das Thema der Rückwirkung sei nicht vertieft diskutiert worden. Ich habe das auch nachgelesen. Auch der Bundesrat hat in seiner Botschaft auf diese Frage gar nicht reagiert, er hat sie gar nicht gestellt oder jedenfalls nur sehr beschränkt gestellt. Es ist richtig: Im Lichte der bisherigen Praxis, im Lichte der bisherigen Entscheide des Parlamentes kann man der WAK überhaupt keinen Vorwurf machen, denn letztmals, bei der Ecopop-Initiative, haben wir die Kriterien eng gefasst. So ist durchaus

nachvollziehbar, dass kein Entscheid auf Ungültigkeit gefällt worden ist.

Die Präsidentin unserer SPK hat es dargelegt: Wir sind jetzt daran, diese Frage zu prüfen. Vielleicht hätten wir das schon bei der Ecopop-Initiative machen sollen, das wäre möglicherweise auch ein Weg gewesen. Dabei ist die Frage der Einheit der Materie eben nicht so einfach zu lösen, wie man sich das vorstellt. Es kommt immer darauf an, welchen Horizont man wählt. Aber wenn wir bei jeder Initiative auf die nächste Initiative vertrösten oder sagen, wir wollten nicht, dass rückwirkende Entscheide gefällt würden, die die Spielregeln verändern würden, dann kommen wir nie zu einem Schluss. Jetzt sind wir eben vertieft daran, diese Frage zu prüfen und zu prüfen, ob wir die Praxis ändern sollen.

Lieber Kollege Graber, die Praxis können wir nur im Einzelfall ändern. Es gibt keine Praxis, die in abstrakten Fällen entsteht. Die Praxis entsteht in konkreten Einzelfällen. Jetzt haben wir diesen konkreten Einzelfall. Es ist nicht primär die Absicht der SPK, die Verfassung zu ändern, sondern wir wollen unsere Praxis schärfen, unsere Praxis präzisieren. Das geht eben nicht mit einer generell-abstrakten Norm, sondern mit einer konkreten Anwendungsentscheidung. Dementsprechend wäre es klug, wenn man diese Frage hier auch in das Paket, das parallel in einer Kommission behandelt wird, einbeziehen würde. Denn Ihnen lagen ja Aussagen der Finanzdirektorenkonferenz vor, die aufgrund eines Gutachtens von Professor Georg Müller zum Schluss kam, dass ein rückwirkendes Gesetz geradezu eine Negation des Gesetzesvertrauens bedeute. Er sagt aber auch, dass das in der heutigen Praxis nicht zur Ungültigkeit führe.

Wir müssen uns aber die Frage stellen, ob das nicht pro futuro ein Ungültigkeitsgrund sein sollte. Dementsprechend ist es sicher richtig, wenn wir nicht gleichzeitig in der SPK an der Verschärfung der Prinzipien arbeiten und ein Präjudiz schaffen, das es uns eigentlich verunmöglicht, eine vertiefte Praxisänderung vorzunehmen. Deshalb gibt es meiner Meinung nach nur die eine Möglichkeit, das heisst, dass wir uns die Zeit geben und zu dieser Frage vertieft Stellung beziehen. Es wird sich dann auch erweisen, ob eine neue Praxis überhaupt entsteht und dazu führen wird, dass eine Teilungsgültigkeit oder eine Ungültigkeit erklärt werden muss. Ich möchte nicht ausschliessen, dass man nach Prüfung der Unterlagen zum Schluss kommt, dass diese Initiative gleichwohl gültig ist. Wir hätten dann aber die Möglichkeit gehabt, im Lichte der neuen Überlegungen zu entscheiden.

Ich unterstütze den Ordnungsantrag Diener Lenz.

Seydoux-Christe Anne (CE, JU): Notre conseil n'a malheureusement pas donné suite aux initiatives parlementaires qui avaient passé le cap de justesse au Conseil national sur une juridiction constitutionnelle. Je suis heureuse d'entendre que certains sont en train de modifier leur jugement à ce sujet; j'espère qu'on va pouvoir aller de l'avant aussi sur une juridiction constitutionnelle. Mais le fait est que nous n'en avons pas à l'heure actuelle. Il appartient donc au Parlement de prendre ses responsabilités. Et ce n'est pas parce que le Parlement ne l'a pas fait par le passé qu'il ne faut pas commencer aujourd'hui.

Nos institutions et la réputation de notre pays sont de plus en plus mises en difficulté par des initiatives qui ne respectent ni notre ordre juridique, ni le droit international. On ne peut pas continuer comme cela, et il faut remettre l'ouvrage sur le métier à chaque occasion, et ce tant qu'on n'aura pas, soit modifié les conditions de validité des initiatives populaires, soit accepté une juridiction constitutionnelle.

C'est pourquoi je soutiendrai la motion d'ordre Diener Lenz.

Schmid Martin (RL, GR): Wir haben uns nur die Frage zu stellen, ob wir gemäss der Bundesverfassung die Möglichkeit haben, diese Initiative für ungültig zu erklären. Ich teile die Schlussfolgerungen des Bundesrates, dass kein Ungültigkeitsgrund in Bezug auf die Einheit der Materie gegeben ist und dass auch kein Ungültigkeitsgrund in Bezug auf die

Rückwirkung gegeben ist. Das sind die beiden weiteren Fragen, welche wir uns stellen müssen.

In Bezug auf die Einheit der Materie wurde schon von verschiedenen Votanten ausgeführt, dass es im Rahmen der bisherigen Praxis sei, wenn Ihnen die ständerätliche WAK vorschläge, dieses Geschäft materiell zu behandeln. Auch in Bezug auf die Rückwirkungsklausel erwarte ich von der SPK keine Wunder. Sie können das dort prüfen, solange Sie wollen; Sie werden einfach feststellen, dass die Rückwirkung ebenfalls auf Verfassungsstufe implementiert wird. Geben Sie mir eine Antwort auf die Frage, welche übergeordnete Gesetzesordnung dann diese Rückwirkung verhindern würde. Es gibt keine völkerrechtliche Klausel, welche es dem Souverän verbieten würde, auf Verfassungsstufe eine Rückwirkungsklausel zu implementieren. Wenn Sie Beispiele dafür bringen, dass auf Gesetzesstufe die Rückwirkung ausgeschlossen wird, dann liegt das allein in der Begründung, dass Rückwirkungen aufgrund des Verfassungsrechts – aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips, aufgrund von Treu und Glauben – ausgeschlossen sind. Aber der Souverän kann das auf Verfassungsstufe implementieren, wenn er will, auch wenn mir das natürlich höchst unsympathisch ist. Das ist aber eine materielle und nicht eine formelle Frage.

Wir haben jetzt auch im Parlament nochmals eingehend über diese Frage diskutiert. Ich erwarte von einer Rückweisung keine neuen Erkenntnisse. Wir haben diese Frage bei jeder Initiative zu diskutieren und werden auch bei jeder zukünftigen Initiative zu abweichenden Ergebnissen kommen. Ich teile auch die Auffassung meines Sitznachbarn, Hans Stöckli, explizit nicht, dass wir jetzt in einem Einzelfall unsere Praxis ändern oder verschärfen sollten. Wenn das Parlament im Bereich der Ungültigerklärungen in Zukunft andere Massstäbe anwenden wollte, müsste uns die SPK einen Vorschlag unterbreiten, wie wir in Bezug auf die Ungültigerklärungen in der Bundesverfassung generell-abstrakt eine Regelung implementieren könnten, die dann auch vom Souverän anzunehmen wäre. Denn letztlich geht es um die Frage, ob wir das Initiativrecht beschränken wollen und in welcher Art. Ich wäre der Erste, der einen Vorschlag der SPK unterstützen würde, dass Initiativen, welche eine Rückwirkungsklausel haben, für ungültig zu erklären sind. Das müssen wir dann aber auch in die Verfassung aufnehmen, ansonsten wäre die übergeordnete Rechtsgrundlage eben nicht vorhanden.

Ich komme deshalb auch nach der Diskussion zum Schluss, dass wir in der WAK keine neuen Elemente auf dem Tisch haben werden, auch wenn wir einen Mitbericht der Staatspolitischen Kommission erhalten. Wir werden über die genau gleichen zwei Grundfragen zu einem späteren Moment zu entscheiden haben. Da erwarte ich keine neuen Erkenntnisse.

Deshalb bitte ich Sie, einerseits den Rückweisungsantrag Diener Lenz, andererseits aber auch den Ungültigkeitsantrag Hess Hans abzulehnen.

Bruderer Wyss Pascale (S, AG): Im ersten Teil seiner Ausführungen ist Kollege Schmid Martin auf die rechtliche Situation eingegangen, und er hatte absolut Recht. Für die SPK stellt sich aber auch die politische Frage: Wie gehen wir mit all den Initiativen um, die in einigen Punkten wirklich immer problematischer werden, und welche Empfehlungen können wir machen, wie unsere Aufgabe, die Initiativen auf Gültigkeit oder Ungültigkeit zu prüfen, auch wahrnehmen? Genau diese Aufgabe möchte die SPK anpacken. Wir alle sind, denke ich, der Meinung: Das kann im konkreten Fall mit einer vorliegenden Initiative nicht objektiv geschehen, denn so würde ständig der Vorwurf im Raum stehen, dass es aus politischen Gründen gerade so herauskommt. Gerade deshalb begrüsse ich den Antrag der Präsidentin der SPK sehr, eine Rückweisung an die WAK zu verlangen, mit der Möglichkeit eines Mitberichtes: weil wir diese Frage eben in verschiedener Hinsicht angehen und prüfen wollen; weil uns dieser Entscheid ermöglichen würde, nicht dem Vorwurf begegnen zu müssen, dass wir mit Rücksicht auf eine politische Meinung in Bezug auf diese Kriterien und deren Präzisierung tätig

werden. Stattdessen können wir das so in einer Paketlösung generell machen.

Ich glaube, die Spielregeln werden eben nicht geändert, wenn wir zum Antrag Diener Lenz Ja sagen. Sie würden allenfalls plötzlich geändert mit einem Ja zum Antrag Hess Hans. Aber wenn wir die Spielregeln definieren, nochmals diskutieren und überprüfen wollen, ist mit dem Antrag Diener Lenz ein Fenster offen.

Ich unterstütze diesen Antrag aus all diesen Gründen sehr und möchte ihn Ihnen auch zur Annahme empfehlen.

Keller-Sutter Karin (RL, SG): Ich hoffe, ich kann Ihnen den Wunsch erfüllen, dass ich wirklich die letzte Votantin bin.

Ich habe drei Punkte: Erstens möchte ich nochmals in Erinnerung rufen, dass sich die WAK mit dieser Frage eingehend auseinandergesetzt hat. Es ist hier jetzt etwas der Eindruck entstanden – wir haben ja auch etwas ein staatspolitisches Kolloquium abgehalten –, dass wir in der WAK dieser Frage nicht nachgegangen wären. Das ist eben nicht der Fall: Wir haben Hearings durchgeführt, wir haben die Argumente des Bundesrates gehört, und wir haben uns mit dieser Frage auseinandergesetzt.

Wir haben zweitens festgestellt – auch nach den Erwägungen des Bundesrates in der Botschaft –, dass nach unserem Empfinden die Einheit der Materie im vorliegenden Fall nicht verletzt ist. Natürlich gibt es verschiedene Gutachten, aber es gibt auch immer einen Ermessensspielraum. Und diesen Ermessensspielraum beseitigen Sie auch nicht mit einer nochmaligen Schaulaufe in der Staatspolitischen Kommission. Wir ändern nichts daran, weil es bei Rechtsfragen immer einen solchen Ermessensspielraum gibt. Wir haben uns an die Praxis des Rates gehalten. Wir haben uns aber auch an die Praxis des Bundesgerichtes gehalten. Das Bundesgericht urteilt zwar in diesen Fragen nicht in Bezug auf Volksinitiativen auf eidgenössischer Ebene. Aber das Bundesgericht beurteilt kantonale Initiativen, und dort heisst es eben auch, dass die Einheit der Materie ein Grundsatz von relativer Natur ist und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu betrachten ist.

Drittens: Herr Kollege Stöckli hat gesagt, wir hätten keinen zeitlichen Druck. Ich muss Ihnen sagen, dass ich das anders sehe. Ich bin froh, wenn wir mit dieser Initiative vorwärtskommen, sie hier im Erstrat behandeln, in den Nationalrat bringen – und dann entscheidet das Volk. Denn die KMU in unserem Land wollen Rechtssicherheit, sie wollen wissen, was in Bezug auf die Erbschaftssteuer gilt, und sie wollen auch Rechtssicherheit in Bezug auf die Rückwirkung. Je länger sich dieses Verfahren hier hinzieht, desto länger wird die Rückwirkung. Ich erinnere daran, dass die Initiative bei einer Annahme eine Rückwirkung auf den 1. Januar 2012 vorsieht. Jetzt können wir das Ganze schon noch verlängern, aber das ist wirklich nicht im Interesse der Bürgerinnen und Bürger und auch nicht der KMU. Wenn wir die ganze Sache verlängern, ist dies auch nicht im Interesse der Altersvorsorge 2020, denn dort interferiert das Projekt natürlich gewaltig. Es ist wichtig, dass wir in der SGK für unsere Beratung diesbezüglich Klarheit haben.

Ich bitte Sie, beide Anträge, den Antrag Diener Lenz und dann folgend auch den Antrag Hess Hans, abzulehnen.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Der Diskussionsbedarf ist ausgewiesen – nach diesen vielen Voten.

Zu Kollege Schmid: Wunder sind von der Staatspolitischen Kommission bei diesem Geschäft sicher nicht zu erwarten, aber eine politische Diskussion. Ich glaube, darum geht es jetzt. Kollegin Bruderer Wyss hat es gut ausgedrückt: Es ist eben nicht nur eine juristische Frage, es ist eine politische Frage.

Die Rückwirkung dieser Initiative beeinträchtigt die Rechtssicherheit. Eine mehrjährige Rückwirkungsfrist kann wohl kaum mehr als verhältnismässig angeschaut werden und verlangt von uns eine politische Diskussion dazu, ob wir das goutieren, ob wir das politisch mittragen oder ob wir hier unsere Bedenken formulieren wollen.

Jede Initiative, die wir einfach durchwinken, schafft Präjudizien. Die nächsten Initiativen werden noch «dreister». Denn jedes Mal stützt man sich schon auf vorgängige Initiativen, die plötzlich Gesetzestexte von hundert Zeilen formulierten oder Rückwirkungen über mehrere Jahre vorsahen – der Kreativität sind keine Grenzen mehr gesetzt. Hier wird der Mitbericht der Staatspolitischen Kommission ansetzen. Wie dieser Mitbericht inhaltlich aussehen wird, dem will ich nicht vorgreifen. Wunder werden es nicht sein, aber es werden politische Formulierungen sein, die uns anschliessend vielleicht dazu führen, dass wir eine Verfassungsänderung vorschlagen, um Präzisierungen der bisherigen Rechtspraxis vorzunehmen.

Im Gutachten von Professor Georg Müller steht: «Nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung sind nur die Verletzung der Einheit der Form, der Einheit der Materie oder von zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts Gründe für eine Ungültigerklärung.» Dann kommt aber eben ein ganz spannender Satz: «Die Missachtung von Grundprinzipien oder Grundrechten der Verfassung gehört nach geltendem Recht nicht dazu.» Ich denke, in diesem Bereich wird die Staatspolitische Kommission eine Diskussion führen müssen. Es geht darum, hier jetzt mit einem Kapitel zu beginnen; nächste Kapitel werden folgen. Wenn wir diese Initiative jetzt aber einfach so durchwinken, dann schaffen wir ein weiteres Präjudiz, und es wird uns politisch sehr schwerfallen, hinter dieses zurückzugehen. Darum diese Bitte um Rückweisung und um die Möglichkeit eines Mitberichtes der Staatspolitischen Kommission.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Es ist natürlich nicht so, dass wir die Fragen der Einheit der Materie und der Zulässigkeit der Rückwirkung nicht geprüft hätten. Die Botschaft ist, was die Anzahl Seiten anbelangt, nicht sehr umfangreich, aber selbstverständlich sind wir dieser Frage intensiv nachgegangen. Wir haben auch geschaut, was in den letzten fünfzig Jahren in diesem Bereich gemacht worden ist, was man zugelassen hat, was man diskutiert hat. Letztendlich ist es so, wie es Herr Ständerat Schmid auf den Punkt gebracht hat: Es ist eine Frage der rechtlichen Beurteilung. Sind die rechtlichen Voraussetzungen gegeben, um die Initiative für gültig zu erklären, oder sind sie es nicht? Alles andere ist eine politische Beurteilung. Wir haben Ihnen eine rechtliche Beurteilung vorzulegen, und das haben wir gemacht.

Zur Frage der Einheit der Materie muss man sich zum Ersten einmal fragen: Was ist denn das Ziel dieser Volksinitiative? Es wurde ja hier vermischt: Man will eine Erbschaftssteuer einführen, man will aber auch die AHV alimentieren. Die Frage ist also: Was will man? Man will mit dieser Bundessteuer auf hohen Erbschaften und Schenkungen, so der Initiativtext und die Erläuterungen, die Konzentration der Vermögen in wenigen Händen vermindern und gleichzeitig die vorgesehenen Erträge in die Finanzierung der AHV geben.

Hier stellt sich eine Frage, die in der WAK-SR auch diskutiert wurde und die im Übrigen wirklich diskutabel ist: Ist es eine Zwecksteuer, oder ist es keine Zwecksteuer? Aber an sich spielt das gar keine Rolle. Die eigentliche Frage ist nämlich die: Wie ist die Initiative zu verstehen, was will man mit der Initiative erreichen? Letztlich stellen sich dabei weitere Fragen: Was kann man mit der Initiative umsetzen? Welchen Aspekt kann man umsetzen? Ist das vereinbar mit dem übrigen Verfassungskontext?

Insofern gibt es überhaupt keinen Grund zu sagen, die Einheit der Materie sei nicht gewahrt. Die Initianten wollen eine Steuer und wollen mit dieser Steuer einen bestimmten Zweck erfüllen. Die Frage der Zwecksteuer hatten wir in verschiedenen anderen Initiativen auch schon, und es war nie so, dass man unter dem Aspekt der Einheit der Materie eine solche Zwecksteuer als problematisch betrachtet hätte. Das wäre hier das erste Mal.

Es wurde im Gutachten Glauser, das ja immer wieder erwähnt wurde, darauf hingewiesen, dass die Formulierung des Initiativtextes auch die Versicherungseigenschaft der

AHV infrage stellen würde. Das ist eine Interpretation des Gutachters. Natürlich kann man Interpretationen des Gutachters berücksichtigen. Letztlich geht es aber darum, ob man eine Initiative so interpretieren kann, dass sie in Übereinstimmung mit der Verfassung steht. Lässt sich ein Initiativtext so auslegen, dass er mit der Verfassung in Übereinstimmung steht? Der Bundesrat kommt klar zur Auffassung, dass sich die Initiative, wie sie vorliegt, so auslegen lässt. Sie lässt sich auch anders auslegen, aber unser Auftrag ist es, die Initiative so auszulegen, dass sie mit der Verfassung in Übereinstimmung steht. In diesem Fall erfüllt sie auch das Erfordernis der Einheit der Materie.

Eine andere Frage ist die politische Wertung. Das ist eine Ermessensfrage: Sind Sie der Auffassung, dass man trotz des Ermessensspielraums, den man hat, die Initiative ablehnen oder für ungültig erklären soll? Man kann dies aus verschiedensten Gründen tun, beispielsweise weil man inhaltlich damit nicht einverstanden ist. Das ist aber eine andere Frage, das hat nichts mit der Frage der Einheit der Materie zu tun.

Zur Frage der Rückwirkung: Herr Professor Müller wurde zitiert. Er hat klar ausgeführt, dass es sich um eine übermässige Rückwirkung handelt; das ist einmal eine erste Feststellung. Diese übermässige Rückwirkung, die wir ja auch festgestellt haben, führt nicht dazu, dass die Initiative für ungültig erklärt werden kann oder für ungültig erklärt werden soll. Das ist einfach darum der Fall, weil man mit einer Verfassungsbestimmung eine neue Grundlage schafft; auch das wurde gesagt. Die Rückwirkung ist darin enthalten. Die Verletzung des gesetzlichen Rückwirkungsverbots führt nicht dazu, dass die verfassungsmässig vorgesehene Rückwirkung zur Ungültigkeit der Initiative führen würde.

Zur Verletzung des Gesetzesvertrauens: Herr Ständerat Stöckli, das haben wir mit verschiedenen Initiativen schon mehrmals geübt. Wir haben das Gesetzesvertrauen der Bürgerinnen und Bürger mit verschiedenen Initiativen, die wir gutgeheissen haben und die dann auch durchgekommen sind, schon einige Male sehr stark in Mitleidenschaft gezogen. Letztlich geht es auch hier um eine Frage, die das Volk, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, betrifft. Wir haben den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern schon den Entscheid über viel schwierigere Fragen zugetraut. Sie haben ihnen das zugetraut, der Bundesrat auch. Mir scheint die Frage, ob man diese Rückwirkung will oder nicht, nicht so wahnsinnig schwierig zu beurteilen wie andere Fragen, die im Zusammenhang mit Verfassungsabstimmungen schon zur Diskussion standen.

Hier ist es, weil die formellen Voraussetzungen, die rechtlichen Voraussetzungen nicht dafür sprechen, die Initiative für ungültig zu erklären, eine Frage von «in dubio pro populo». Dieser Grundsatz gilt nur, wenn die rechtlichen Voraussetzungen für die Gültigerklärung erfüllt sind, sonst kann man nicht «in dubio pro populo» sagen. Aber hier, denke ich, ist es richtig, dass man sich so entscheidet.

Ich teile die Auffassung von Frau Diener, der Präsidentin der SPK, und auch von anderen Personen, die sich hier gemeldet haben, dass man diese Frage einmal intensiv prüfen muss. Ich bin klar der Auffassung – was wir in den letzten Jahren erlebt haben, ist etwas, was ich nicht unterstützen kann –, dass sich die direkte Demokratie im Rahmen des Rechtsstaates abspielen muss. Was wir in den letzten Jahren gemacht haben, auch mit Initiativen, ist Folgendes: Wir haben die direkte Demokratie gelegentlich über die Eckwerte unseres Rechtsstaates gestellt. Diese Diskussion muss man führen. Dann kommt man auch zur Diskussion über Grundprinzipien, nicht nur über völkerrechtliche Verpflichtungen, zwingende völkerrechtliche Verpflichtungen, dann kommt man zur Diskussion über Grundprinzipien. Welche Grundprinzipien dürfen durch eine Verfassungsinitiative nicht verletzt werden? Das gibt eine interessante Diskussion. Dann sprechen wir nämlich über die Grenzen der direkten Demokratie, und darüber sprechen nicht alle in unserem Land gleich gern, das wissen wir. Aber diese Diskussion müssen wir jetzt führen. Wo sind die Grenzen unseres Systems, unserer direkten Demokratie? Das ist eine Frage,

die uns, wenn wir sie ernsthaft angehen, längere Zeit beschäftigen wird, und eine Frage, die wir nicht im Rahmen dieser Initiative abhandeln sollten.

Darum möchte ich Sie bitten, jetzt diese Initiative zu behandeln und letztlich auch vorzulegen.

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Wir stimmen über den Ordnungsantrag Diener Lenz ab.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Diener Lenz ... 25 Stimmen

Dagegen ... 14 Stimmen

(5 Enthaltungen)

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Damit geht das Geschäft zurück an die WAK unseres Rates.

13.4009

Motion SiK-NR. Umsetzung der nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken

Motion CPS-CN. Mise en oeuvre de la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques

Nationalrat/Conseil national 10.03.14

Ständerat/Conseil des Etats 03.06.14

Antrag der Mehrheit

Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit

(Recordon, Hêche, Minder, Zanetti)

Annahme der Motion

Proposition de la majorité

Rejeter la motion

Proposition de la minorité

(Recordon, Hêche, Minder, Zanetti)

Adopter la motion

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Eder Joachim (RL, ZG), für die Kommission: Mit der vorliegenden Motion der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates soll der Bundesrat beauftragt werden, die Umsetzung der nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken voranzutreiben und die 16 konkreten Massnahmen bis Ende 2016 umzusetzen.

Unsere Kommission hat an ihrer Sitzung vom 19. Mai 2014 die Motion vorberaten und beantragt Ihnen mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen, die Motion abzulehnen. Eine Minderheit, bestehend aus den Kommissionsmitgliedern Luc Recordon, Claude Hêche, Thomas Minder und Roberto Zanetti, beantragt, die Motion anzunehmen. Der Sprecher der Minderheit wird Ihnen die Gründe hierfür separat darlegen, sodass ich nach Rücksprache mit ihm in meinen Ausführungen darauf verzichten kann.

In einem Punkt sind sich Kommissionsmehrheit und Kommissionsminderheit einig: Es ist absolut unbestritten, dass die vom Bundesrat verabschiedete nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken vordringlich umzuset-