

Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031 322 97 4421.03.1997
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

„Für Beschleunigung der direkten Demokratie.“ Volksinitiative

„Pour une démocratie directe plus rapide“. Initiative populaire

„Per accelerare la democrazia diretta“. Iniziativa popolare

Verantwortlich für diese Ausgabe:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
Ernst Frischknecht
Tel. 031 / 322 97 31

Responsable de cette édition:

Services du Parlement
Centrale de documentation
Ernst Frischknecht
Tél. 031 / 322 97 31

Bezug durch:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031 / 322 97 44
Fax 031 / 322 82 97
doc@pd.admin.ch

S'obtient aux:

Services du Parlement
Centrale de documentation
3003 Berne
Tél. 031 / 322 97 44
Fax 031 / 322 82 97
doc@pd.admin.ch

Inhaltsverzeichnis / Table des matières

Seite - Page

1.	Übersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations		I
2.	Rednerlisten - Listes des orateurs		III
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations		V VII
4.	Verhandlungen der Räte - Débats dans les conseils		
	Nationalrat - Conseil national	20.04.1999	1
	Ständerat - Conseil des Etats	05.10.1999	12
	Schlussabstimmungen/Votations finales		
	Nationalrat - Conseil national	08.10.1999	15
	Ständerat - Conseil des Etats	08.10.1999	16
5.	Bundesbeschluss vom	08.10.1999	17
	Arrêté fédéral du	08.10.1999	18
	Decreto federale del	08.10.1999	19

1. Uebersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations

× 181/98.065 n "Für Beschleunigung der direkten Demokratie". Volksinitiative

Botschaft vom 28. Oktober 1998 zur Volksinitiative "für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)" (BBl 1999 864)

NR/SR *Staatspolitische Kommission*

Bundesbeschluss über die Volksinitiative "für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)"

20.04.1999 Nationalrat. Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

05.10.1999 Ständerat. Zustimmung.

08.10.1999 Nationalrat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

08.10.1999 Ständerat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

× 181/98.065 n "Pour une démocratie directe plus rapide". Initiative populaire

Message du 28 octobre 1998 concernant l'initiative populaire "Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)" (FF 1999 795)

CN/CE *Commission des institutions politiques*

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)"

20.04.1999 Conseil national. Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05.10.1999 Conseil des Etats. Adhésion.

08.10.1999 Conseil national. L'arrêté est adopté en votation finale.

08.10.1999 Conseil des Etats. L'arrêté est adopté en votation finale.

2. Rednerliste - Liste des orateurs

Nationalrat - Conseil national

Antille Charles-Albert (R, VS)	2
Beck Serge, (L,VD)	4
Bühlmann Cécile (G, LU)	5
Comby Bernard (R, VS)	8
David Eugen (C,SG)	6
Dreher Michael, (F, ZH)	8
Fritschl Oscar (R, ZH)	4
Gross Andreas (S, ZH), Berichterstatter	1, 8
Koller Arnold, Bundesrat	9
Maspoll Flavio (D, TI)	3, 6
Schaller Anton (U, ZH)	2, 3
Steinemann Walter (F, SG)	5
Vollmer Peter (S, BE)	3
Weyeneth Hermann (V, BE)	7
Widmer Hans (S, LU)	7
Zwygart Otto (U, BE)	6

Ständerat - Conseil des Etats

Metzler Ruth, Bundesrätin	13
Reimann Maximilian (V, AG)	13
Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin	12
Wicki Franz (C, LU)	13

**98.065 „Für Beschleunigung der direkten Demokratie,,. Volksinitiative
„Pour une démocratie directe plus rapide“. Initiative populaire**

Botschaft: 28.10.1998 (BBI 864 / FF 795)

Ausgangslage

Die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)» verlangt, dass in Zukunft Volksinitiativen spätestens zwölf Monate nach ihrer Einreichung Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten sind. Innert dieser Frist müsste nicht nur der Bundesrat zur Volksinitiative Stellung nehmen und die entsprechende Botschaft verfassen, sondern auch die beiden Räte der Bundesversammlung müssten die Volksinitiative behandeln und die Abstimmung wäre vorzubereiten und durchzuführen. Die Frist kann mit Zustimmung des Initiativkomitees verlängert werden, sofern die Bundesversammlung einen Gegenentwurf unterbreitet.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Volksinitiative gültig ist. Sie verlangt indessen einen rechtlichen Zustand, der sich bereits in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts eindeutig nicht bewährt hat. Ihre Annahme würde einen Rückschritt bedeuten. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass die Volksinitiative aus folgenden Gründen Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen ist:

Durch die am 1. April 1997 in Kraft getretene Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und des Geschäftsverkehrsgesetzes hat sich die Rechtslage zu Gunsten einer beförderlichen Behandlung von Volksinitiativen durch den Bundesrat und die Bundesversammlung wesentlich verbessert. Die neuen Bestimmungen mit den verkürzten Fristen haben das Anliegen der Volksinitiative weitgehend vorweggenommen.

Die Frist von einem Jahr für die Ausarbeitung der Botschaft, die Beratung der Volksinitiative in den beiden Räten und die Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung von Volk und Ständen würde zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten führen. Der Zeitdruck liesse eine vertiefte Prüfung einer Volksinitiative im bisherigen Rahmen nicht mehr zu. Die Botschaft mit der darin enthaltenen Beurteilung einer Volksinitiative würde deswegen zwangsläufig an Qualität einbüßen.

In Zukunft wäre bei der Behandlung von Volksinitiativen eine Gewichtsverschiebung von der Bundesversammlung zum Bundesrat nicht auszuschliessen. Vor allem die parlamentarischen Kommissionen, aber auch die beiden Räte wären in ihrer Arbeitsweise und in der Meinungsbildung eingeschränkt. Das Parlament müsste sich in seiner Beurteilung einer Volksinitiative wohl ausschliesslich auf die Stellungnahme des Bundesrates stützen. Der Einfluss der Regierung auf das Parlament nähme entsprechend zu.

Die Volksinitiative würde die Möglichkeiten reduzieren, einen sinnvollen Gegenentwurf unterbreiten. Bundesrat und Bundesversammlung wären kaum in der Lage, einen Gegenentwurf auszuarbeiten und so eine Änderung eines als unbefriedigend beurteilten rechtlichen Zustands herbeizuführen. Die grundsätzliche Innovationsfunktion einer Volksinitiative für die Erneuerung der Rechtsordnung würde dadurch wesentlich beeinträchtigt. Die vorliegende Volksinitiative erwiese sich nachfolgenden Volksinitiativen gegenüber als kontraproduktiv.

Das Initiativkomitee würde mit der Zustimmung einer Fristverlängerung, sofern die Bundesversammlung einen Gegenentwurf unterbreitet, über einen erheblichen Einfluss auf das Parlament verfügen. Eine solche Einflussnahme wäre mit der verfassungsmässigen Stellung der Bundesversammlung unvereinbar.

Im Rahmen der Verfassungsreform behandelt das Parlament eine Reform der Volksrechte. Gegenstand dieser Reform ist auch die Einführung einer allgemeinen Volksinitiative, die eine taugliche Variante zur Beschleunigung der direkten Demokratie darstellen könnte. Es gilt, zuerst die begonnene Verfassungsreform im Bereich der Volksrechte zu Ende zu führen.

Verhandlungen

NR	20.04.1999	AB 646
SR	05.10.1999	AB 897
NR / SR	08.10.1999	Schlussabstimmungen (161:29 / 42:0)

Im **Nationalrat** empfahl Andreas Gross (S, ZH) namens der Kommission die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Die Staatspolitische Kommission hatte die Initiative mit 18:0 Stimmen abgelehnt. Eine weitere Verkürzung der Behandlungsfrist würde den produktiven Kern von

Volksinitiativen zerstören, indem eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Anliegen der Initianten gar nicht mehr möglich wäre. Anton Schaller (U, ZH) beantragte, das Geschäft an die Kommission zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. In der Diskussion lehnten mit Ausnahme der Sprecher der Freiheits-Partei alle Fraktionssprecher die von der Firma Denner patronierte Initiative ab. Bundesrat Arnold Koller betonte, dass eine Annahme der Initiative eine massive Verschlechterung der Qualität von Entscheidungsprozessen zur Folge hätte. Bei den folgenden Abstimmungen wurde der Rückweisungsantrag Schaller mit 138 zu 10 Stimmen verworfen. Mit 124 zu 21 Stimmen beschloss der Rat, Volk und Ständen die Ablehnung der Initiative zu empfehlen. In der Gesamtabstimmung wurde der entsprechende Bundesbeschluss mit 131 zu 15 Stimmen genehmigt.

Im **Ständerat** beantragte Vreni Spoerry (R, ZH) namens der Kommission Ablehnung ohne Gegenvorschlag. Sie wies darauf hin, dass offensichtlich ein Unbehagen über die langen Bearbeitungsfristen von Volksinitiativen besteht. Bereits ist eine neue Initiative angekündigt worden, die verlangt, dass die Volksabstimmung bereits sechs Monate nach der Einreichung angesetzt werden soll. Bundesrat und Parlament hätten jedoch das Problem erkannt und seien tätig geworden. Die neuen Regelungen stellten eine raschere Behandlung sicher. Zudem sei die Volksinitiative inhaltlich falsch; es sei kein Schutz für die Initianten, wenn der Bundesrat und das Parlament nicht mehr genügend Zeit hätten, sich mit der Initiative auseinanderzusetzen und allenfalls Mittel und Wege zu finden, um die Anliegen der Initianten umzusetzen. Maximilian Reimann (V, AG) hatte sich in der Kommission als einziger der Stimme enthalten. Dies sei ein Zeichen des Protests gegenüber dem Ist-Zustand. Das Volksbegehren sei jedoch durch die neue Regelung überholt. Bundesrätin Ruth Metzler verwies ebenfalls auf die neue Regelung. Auch der Bundesrat stelle sich gegen die Initiative, da sie die Kurzatmigkeit fördern würde. Die Möglichkeit, indirekte Gegenentwürfe zu erarbeiten, würde erschwert. Der Rat empfahl mit 36 zu 0 Stimmen die Ablehnung der Initiative.

98.065 „Pour une démocratie directe plus rapide“. Initiative populaire „Für Beschleunigung der direkten Demokratie“. Volksinitiative

Message: 28.10.1998 (FF 1999, 795 / BBl 1999, 864)

Situation initiale

L'initiative populaire «Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)» demande qu'à l'avenir, les initiatives populaires soient soumises au vote du peuple et des cantons au plus tard douze mois après leur dépôt. Dans ce délai, le Conseil fédéral devrait prendre position sur l'initiative et rédiger le message y relatif; les deux Chambres de l'Assemblée fédérale devraient en débattre; enfin, il faudrait préparer et mettre en œuvre la votation. Le délai de douze mois pourrait être prolongé avec le consentement du comité d'initiative lorsque l'Assemblée fédérale oppose un contre-projet.

Le Conseil fédéral considère que l'initiative populaire est valable. Celle-ci réclame cependant un régime juridique qui, dès la première moitié du siècle, s'est avéré impraticable. L'acceptation de ce texte représenterait un retour en arrière. Le Conseil fédéral juge donc qu'il convient, pour les motifs exposés ci-dessous, de recommander au peuple et aux cantons le rejet de cette initiative, sans présenter de contre-projet.

La modification des lois fédérales sur les droits politiques et sur les rapports entre les Conseils, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1997, a considérablement amélioré la situation dans le sens d'un examen plus rapide des initiatives populaires par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. Les nouvelles dispositions, qui prévoient des délais plus courts, ont dans une large mesure anticipé sur l'objet de l'initiative.

Un délai d'une année pour élaborer le message du Conseil fédéral, débattre de l'initiative dans les deux Chambres, préparer et mettre à exécution la consultation du peuple et des cantons occasionnerait des difficultés pratiques considérables. Le peu de temps disponible ne permettrait plus de procéder à un examen approfondi des initiatives populaires comme par le passé. Le message dans lequel le Conseil fédéral émet son avis sur une initiative populaire y perdrait obligatoirement en qualité. En conséquence, on ne saurait exclure que le Conseil fédéral soit appelé à jouer un rôle plus important que l'Assemblée fédérale dans l'examen d'une initiative populaire. Les commissions parlementaires tout d'abord, mais également les deux Chambres fédérales, seraient limitées dans leur fonctionnement et leur aptitude à se faire une opinion. Dans son appréciation sur un projet d'initiative populaire, le Parlement serait contraint de s'appuyer exclusivement sur l'avis du Conseil fédéral. Cela aurait pour conséquence d'accroître l'influence du gouvernement sur le Parlement.

L'initiative populaire, si elle était acceptée, limiterait les possibilités de soumettre au peuple et aux cantons un contre-projet valable. En effet, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ne seraient plus guère en mesure d'élaborer un contre-projet susceptible de modifier une situation juridique jugée insatisfaisante. La fonction d'innovation, attribut essentiel de l'initiative populaire considérée comme un instrument de la rénovation de l'ordre juridique, serait largement compromise. Si elle était acceptée, l'initiative populaire examinée ici ne ferait donc que desservir toutes celles qui suivront. Le comité d'initiative, dans la mesure où il doit consentir à une prolongation du délai lorsque l'Assemblée fédérale oppose un contre-projet, disposerait d'une influence considérable sur le Parlement. Cette faculté serait inconciliable avec le rôle que la Constitution reconnaît au Parlement.

Dans le cadre de la réforme de la Constitution, le Parlement traite une réforme des droits populaires. Cette réforme a également pour objet d'introduire une initiative populaire générale qui pourrait constituer une solution appropriée pour un processus de démocratie directe plus rapide. Il convient de mener d'abord à terme la réforme constitutionnelle entreprise dans le domaine des droits populaires.

Délibérations

CN	20.04.1999	BO 646
CE	05.10.1999	BO 897
CN / CE	08.10.1999	Votations finales (161:29 / 42:0)

Au **Conseil national**, Andreas Gross (S, ZH) a recommandé, au nom de la commission, de rejeter l'initiative populaire sans y opposer de contre-projet. La Commission des institutions politiques avait rejeté l'initiative par 18 voix contre 0. Une nouvelle réduction du délai d'examen de l'initiative réduirait à néant la partie productive d'une initiative par le fait qu'il ne serait plus possible d'accorder toute

l'attention voulue à un examen en profondeur de l'idée précise qui anime les auteurs. Anton Schaller (U, ZH) a proposé de renvoyer l'objet à la commission en chargeant celle-ci de mettre au point un contre-projet. Au cours de la discussion, tous les rapporteurs de groupes, à l'exception du représentant du Parti de la liberté, ont rejeté l'initiative parrainée par la maison Dønner. Le conseiller fédéral Arnold Koller a souligné qu'une acceptation de l'initiative déboucherait sur une forte dégradation de la qualité des processus de décision. Au cours des votes suivants, la proposition de renvoi Schaller (U, ZH) a été rejetée par 138 voix contre 10. Par 124 voix contre 21, la Chambre haute a décidé de recommander au plénum, au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative. Dans le vote d'ensemble, cette recommandation a été approuvée par 131 voix contre 15.

Au **Conseil des Etats**, Vreni Spoerry (R, ZH) a proposé, au nom de la commission, le rejet du texte sans contre-projet. Elle a admis qu'il régnait bien un malaise concernant la longueur des délais d'examen des initiatives populaires. Une nouvelle initiative a d'ailleurs été annoncée visant à ce qu'une votation populaire soit organisée au plus tard six mois après le dépôt de la demande. Le Conseil fédéral et les Chambres ont cependant reconnu le problème et sont à l'œuvre pour assurer un examen plus rapide des initiatives. L'initiative serait par ailleurs erronée quant à son contenu: en effet, les auteurs d'initiatives ne seront certainement pas protégés si le Conseil fédéral et le Parlement sont privés du temps suffisant pour débattre du texte et pour trouver des solutions aux problèmes soulevés par les initiatives. Maximilian Reimann (V, AG) est le seul à s'être abstenu en commission. Il l'a fait pour protester contre la situation en cours. La conseillère fédérale Ruth Metzler a également fait référence à la nouvelle réglementation. Le Conseil fédéral s'oppose aussi à l'initiative car elle déboucherait sur des processus de travail par trop précipités. La possibilité d'élaborer des contre-projets serait plus difficile. Par 36 voix contre 0, le Conseil des Etats a rejeté l'initiative.

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 20. April 1999

Mardi 20 avril 1999

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Heberlein Trix (R, ZH)/Seiler Hanspeter (V, BE)

98.065

Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative

Démocratie directe plus rapide. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 28. Oktober 1998 (BBl 1999 864)
Message et projet d'arrêté du 28 octobre 1998 (FF 1999 795)

Kategorie I, Art. 68 GRN – Catégorie I, art. 68 RCN

Antrag Schaller

Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, der insbesondere den folgenden Kriterien genügt:

1. alleinige Kompetenz der eidgenössischen Räte, die Frist zwecks Erarbeitung eines Gegenvorschlages zu verlängern;
2. Verkürzung der Fristen bis zur Volksabstimmung gegenüber dem jetzigen Recht.

Proposition Schaller

Renvoi à la commission avec mandat de mettre au point un contre-projet qui tienne compte notamment des points suivants:

1. compétence exclusive des Chambres fédérales pour la prorogation du délai imparti pour l'élaboration d'un contre-projet;
2. réduction – par rapport au droit actuel – du délai s'écoulant entre le dépôt d'une initiative et la votation populaire.

Gross Andreas (S, ZH), Berichterstatter: Es ist sehr selten, dass eine Kommission eine Volksinitiative einstimmig beurteilt. Wir empfehlen Ihnen mit 18 zu 0 Stimmen, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu empfehlen, die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» abzulehnen. Die Volksinitiative, für welche die Firma Denner sozusagen die «Göttirolle» übernommen hat, möchte erstens, dass man in die Verfassung schreibt, dass von der Einreichung der Unterschriften bis zur Abstimmung nicht mehr als zwölf Monate verstreichen dürfen. Zweitens – das kann man vielleicht auch noch sagen – will sie, dass über die Verlängerung dieser Frist im Zusammenhang mit einem Gegenvorschlag mit dem Initiativkomitee zusammen entschieden werden muss, d. h. also, dass diese Möglichkeit von der Zustimmung des Initiativkomitees abhängt.

Eine Volksinitiative ist immer ein Spiegel der Probleme, die von politisch Aktiven in der Gesellschaft als solche empfunden werden. Auch diese Volksinitiative ist Ausdruck eines echten Problems, nämlich, um es zusammenzufassen, der Tatsache, dass in den letzten zwanzig, dreissig Jahren angesichts der Vielzahl von Volksinitiativen die Dauer ihrer Behandlung in der Verwaltung und im Parlament oft zu lange war. Deshalb ist darüber, wie wir mit Volksinitiativen bezüglich der Fristen umgehen, auch immer wieder diskutiert wor-

den. Zum Beispiel hatte die Bundesversammlung zwischen 1892 und 1950 tatsächlich nur ein Jahr Zeit, überschritt diese Frist aber oft. 1950 wurden daraus drei Jahre für die Bundesversammlung und zwei Jahre für den Bundesrat. Seit 1962 durfte nochmals ein Jahr dazukommen, seit 1974 nochmals ein Jahr, und 1976 hat man dann gesagt: In vier Jahren sollten wir das eigentlich schaffen können. Erst 1997 hat man dann gemerkt, dass es so nicht geht.

Es ist unstatthaft, wenn Volksinitiativen fünf, sechs, sieben Jahre – sozusagen dauernd – beim Parlament bzw. der Verwaltung bleiben, bis es zu einer Volksabstimmung kommt. Hier gibt es einen negativen Rekord bei der Volksinitiative «S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei» und einen positiven, den man vielleicht auch erwähnen muss, bei der F/A-18-Initiative, welche trotz allem innert eines Jahres behandelt wurde – also innert der Frist, welche die vorliegende Volksinitiative verlangt. Das war aber die grosse Ausnahme; alle hatten hier ein grosses Interesse an einer schnellen Abstimmung.

Bei uns ist das Problem erkannt worden. In den neunziger Jahren wurde das Gesetz geändert, so dass jetzt eigentlich seit dem 1. April 1997 gilt, dass die Urheber von Volksinitiativen eine Garantie haben, dass die Behandlung in den Räten, im Parlament, nicht länger als drei Jahre und drei Monate dauert. Neu – dies ist zu betonen – ist erstmals auch dem Bundesrat eine Frist auferlegt worden. Nach der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung dazu, ob eine Volksinitiative zur Annahme empfohlen werden soll oder nicht, darf er bis zum Entscheid des Volkes nicht länger als neun Monate warten. Dies heisst, dass eigentlich zur gleichen Zeit, in der die Initianten ihre Initiative vorbereitet haben, im Parlament für das gleiche Problem eine andere Lösung erarbeitet wurde. Heute kann man sagen – dies scheint mir sehr wichtig –, dass von den 47 Volksinitiativen, die in den zwanzig Jahren von 1978 bis 1998 lanciert wurden und zur Abstimmung gekommen sind, 60 Prozent schneller hätten zur Abstimmung gebracht werden müssen, wenn diese neue Regel schon gegolten hätte, die seit dem 1. April 1997 gilt. Damit kann man illustrieren, dass das Parlament auch ohne die Volksinitiative, die hier zur Debatte steht, das Problem erkannt und seinerseits eine Lösung gefunden hat, welche meiner Meinung nach – dies werde ich jetzt ausführen – der Sache eher gerecht wird als die Lösung, welche die Volksinitiative von Denner «für Beschleunigung der direkten Demokratie» vorschlägt.

Die entscheidende These, die uns auch in der Kommission überzeugt und zu einer einstimmigen Ablehnung dieser Volksinitiative geführt hat: Eine Beschleunigung in dieser Art – dass nämlich für alles nur noch ein Jahr bleibt – zerstört sozusagen das produktive Wesen der direkten Demokratie. Lassen Sie mich dies ausführen:

Der zentrale Punkt des Instruments Volksinitiative ist eigentlich, dass jederzeit jede Gruppe jede Idee zur Volksabstimmung bringen und über dieses Recht eine nationale Debatte unter allen Akteuren der Politik auslösen kann. Es ist diese intensive Diskussion, diese intensive Auseinandersetzung, welche den Kern des Nutzens, des Sinnes, der Bedeutung der direkten Demokratie ausmacht. Diese Diskussionskultur schafft die Integrationsfähigkeit der direkten Demokratie. Sie produziert den gesellschaftlichen Lernprozess und die Interaktionsprozesse zwischen den Gewalten, zwischen Parlament, Bürger, Verwaltung und den einzelnen Gruppen innerhalb dieser Gewalten.

Damit dieser Prozess dieses Ergebnis haben kann, braucht es Zeit. Das ist der grosse Unterschied zur Wirtschaft, zur Arbeit. Dort braucht es Schnelligkeit, um ein Produkt zu erzeugen. In der Politik setzt Effizienz nicht allein Tempo voraus, sondern nötig ist eine Dauer, weil sonst diese Interaktionsprozesse gar nicht mehr stattfinden können.

Das ist der Hauptgrund, weshalb wir Ihnen empfehlen, diese Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen. Denn wenn es so schnell geht, geht sozusagen das Wesen, der Kern der direkten Demokratie verloren, die Möglichkeit nämlich, dass Leute, die einander zum Teil nicht kennen und einander auch ausweichen, miteinander diskutieren müssen.

Aus diesen Diskussionsprozessen entstehen oft auch «Abfallprodukte», dank denen Probleme teilweise früher angegangen und einer Lösung entgegengeführt werden, als dies ohne Volksinitiative geschehen würde. Das geschieht selbst dann, wenn die Volksinitiative in der Volksabstimmung schliesslich scheitert, falls sie nicht schon vorher zurückgezogen worden ist.

Lassen Sie mich noch ein zweites Argument anführen, das in der Kommission auch diskutiert worden ist: Es gibt – das müssen wir uns auch vor Augen führen – verschiedene Arten von Volksinitiativen; ich würde zwischen vier Arten unterscheiden.

1. Die Beschleunigung hilft nur einer dieser vier Arten, nämlich derjenigen, bei der eine Interessengruppe, ein Verband, sehr schnell in ein laufendes Verfahren eingreifen möchte. Wenn jemand eine Idee hat, von welcher er glaubt, sie sei besser als die Idee des Parlamentes, und diese gleichzeitig mit der parlamentarischen Idee zur Diskussion stellen möchte, dann muss alles schnell gehen.

2. Aber es gibt auch andere Arten von Volksinitiativen. Beispielsweise soll Druck auf das Gesetzgebungsverfahren ausgeübt werden. Dann ist das ständige Damoklesschwert der Volksinitiative für das Gesetzgebungsverfahren das Wichtige und nicht die möglichst rasche Entscheidung.

3. Die Lancierung neuer Ideen braucht ganz besonders in der Schweiz eine Angewöhnungszeit, damit sich die Menschen mit einer neuen Idee anfreunden, damit sie sich daran gewöhnen können. Da ist die Dauer, der Prozess viel wichtiger als die Schnelligkeit der Entscheidung.

4. Schliesslich gibt es viele Volksinitiativen, die dazu da sind, eine Gruppe, eine Partei, eine Interessenorganisation zu koordinieren, ihnen eine Visitenkarte zu verschaffen, ihnen auch Gehör zu verschaffen. Auch da liegt das Interesse eigentlich in der permanenten Existenz der Idee der Initiative und nicht in der schnellen Entscheidung über ihr Schicksal.

Sie sehen, diese von der Firma Denner lancierte Initiative hat nur einen dieser vier verschiedenen Charaktere der Volksinitiativen im Auge, und sie vernachlässigt eben die Kultur der direkten Demokratie. Diese Kultur – nicht nur die Schnelligkeit der Entscheidungsfindung und die Schnelligkeit des Ergebnisses – ist für uns manchmal das Entscheidende.

Deshalb empfiehlt Ihnen die Kommission einstimmig, über alle Parteigrenzen hinweg, diese Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen. Das Problem, das sie entstehen liess, haben wir erkannt und einer besseren Lösung zugeführt, weil wir eine maximale Frist von drei Jahren und drei Monaten festgelegt haben, welche diese Interaktionsprozesse gestattet. Wenn wir hier noch weiter gehen und diese Frist auf ein Jahr reduzieren, dann zerstören wir eigentlich den Kern dessen, was die Volksinitiative beschleunigen möchte, nämlich die integrative Funktion, die Lernfunktion, die Legitimationsleistung der direktdemokratischen Prozesse, wie sie der Schweiz eigen sind. Diese machen derzeit auch in Europa eigentlich Furore, weil die Prozesse, die solche Entscheidungen generieren, für die Bevölkerung einen Nutzen haben, der sehr gross ist und der nicht alleine am Tempo der Entscheidung gemessen werden kann.

Antille Charles-Albert (R, VS), rapporteur: L'initiative populaire «pour une démocratie directe plus rapide» demande que les initiatives populaires soient soumises au vote du peuple et des cantons au plus tard douze mois après leur dépôt. C'est dans ce délai que le Conseil fédéral devrait prendre position et rédiger le message y relatif. Les deux Chambres de l'Assemblée fédérale devraient en débattre. Enfin, il faudrait organiser la votation populaire. Il est vrai que, dans le texte de l'initiative, il est dit que le délai de douze mois pourrait être prolongé avec l'accord de la majorité du comité d'initiative si l'Assemblée fédérale opposait un contre-projet à l'initiative.

Nous sommes tous favorables au raccourcissement des délais pour traiter les initiatives populaires, et des décisions positives allant dans ce sens ont été prises, même s'il aurait été possible d'aller plus loin dans la modification des lois fédérales sur les droits politiques et sur les rapports entre les Conseils, entrée en vigueur au 1er avril 1997. Toutefois, la com-

mission a reconnu que le délai proposé par cette initiative populaire était trop court. Si on veut permettre à nos institutions de fonctionner correctement, il faut tout de même un certain temps. Les initiants prétendent que l'on ne tient pas suffisamment compte du principe démocratique essentiel lors du traitement d'initiatives populaires.

Il faut avouer que cette initiative apporte un éclairage intéressant sur certains dysfonctionnements de notre démocratie. Si la durée du délai de traitement des initiatives offre des possibilités de manipulation à certains groupes d'intérêts, elle les offre aussi au Gouvernement et, dans une certaine mesure, également au Parlement. A l'heure des développements révolutionnaires de l'informatique et des télécommunications, il faut une démocratie qui sache emboîter le pas et qui soit peut-être un peu plus rapide.

Si la revendication des initiants visant à renforcer le droit d'initiative est légitime, il faut rester les pieds sur terre et faire le bon choix. Je vois quatre raisons principales de combattre cette initiative:

1. Si nous recommandons d'accepter cette initiative, cela pourrait représenter un diktat de certains milieux à l'égard du Conseil fédéral et du Parlement. On ne peut pas accepter cette pression que les auteurs des initiatives populaires pourraient exercer sur la fixation du calendrier des parlementaires et du Conseil fédéral.

2. Le contenu de l'initiative est contraire à la démocratie puisque le comité d'initiative peut accepter ou refuser de prolonger le délai de traitement en cas de présentation d'un contre-projet.

3. Il faut éviter la précipitation qui n'est pas dans l'intérêt de l'objet lui-même. La consultation et l'approfondissement du problème ne peuvent qu'améliorer la qualité du travail du parlementaire, ce qui est dans l'intérêt de la démocratie.

4. Des décisions ont été prises dans ce domaine et sont entrées en vigueur au 1er avril 1997. Le Gouvernement est tenu, dans un délai donné, d'accomplir tout le travail nécessaire de consultation et de présenter au Parlement le projet qui s'impose. Il faut attendre pour voir le résultat des décisions qui ont été prises. Personnellement, j'aurais fixé un délai un peu plus court, mais il faut tenir compte de la décision de notre Conseil.

En conclusion, cette initiative touche indirectement au fonctionnement du Parlement et on atteint peut-être les limites du système du Parlement de milice, ce qui explique bon nombre de lenteurs dans le fonctionnement de notre Parlement. Pour toutes les raisons invoquées, votre Commission des institutions politiques vous propose de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «pour une démocratie directe plus rapide». Cette décision a été prise en commission par 18 voix sans opposition et avec 2 abstentions.

Schaller Anton (U, ZH): Gestatten Sie mir eine ganz kurze Vorbemerkung: Wenn ich schon kurz nach der Vereidigung hier stehe, hat dies zwei Gründe: Erstens sind wir eine ganz kleine Fraktion, und man muss sich deshalb sehr schnell in die Geschäfte «einmischen». Zweitens ist nach den Wahlen im Kanton Zürich vom letzten Sonntag die Gunst der Stunde eng bemessen, und es gilt, sie wohl zu nutzen.

Ich beantrage Ihnen, die Initiative und das Geschäft, das vor Ihnen liegt, an die zuständige Kommission zurückzuweisen. Sie soll einen Gegenvorschlag unterbreiten, der zwei Kriterien beinhaltet: Zum ersten soll die Fristverlängerung in die Kompetenz des Parlaments gehören, zum zweiten soll die Frist von der Einreichung einer Initiative bis zur Abstimmung gegenüber dem geltenden Recht nochmals verkürzt werden. Die vorliegende Volksinitiative hat in der Volksabstimmung zweifellos eine Chance. Das Initiativrecht ist wohl das entscheidende Instrument, mit dem sich das Volk in die Politik einmischen kann. Wenn eine Interessengruppe eine Initiative ergreift, tut sie dies meistens auch, weil sie sich in die Tätigkeit dieses Parlamentes einmischen will, weil dieses Parlament oder die Regierung die Zeichen der Zeit nicht verstanden hat. Es ist dann von entscheidender Bedeutung, dass dieses Instrument möglichst schnell greift.

Die politische Situation hat sich in den letzten Jahren entscheidend verändert. Wenn das Volk mit Initiativen eingreift und sich einmischt, dann will es ernst genommen werden, es will respektiert werden. Damit es respektiert wird, muss diese Initiative möglichst in einem Zeitraum behandelt und zur Volksabstimmung gebracht werden, in dem das Thema noch aktuell ist. Wir haben das am letzten Sonntag erlebt: Während Jahrzehnten haben wir über die Totalrevision der Bundesverfassung diskutiert und unzählige Debatten geführt. Im entscheidenden Moment der Abstimmung hat sich plötzlich eine Kraft eingemischt, die das ganze Bemühen in kürzester Zeit in Frage stellte.

Es geht also nicht nur darum, Herr Gross Andreas, dass eine Diskussion möglichst lange dauert, sondern es geht darum, dass eine Diskussion oder eine Debatte über eine Initiative auch möglichst gut kommuniziert werden kann. Die Qualität ist nicht von der Zeit abhängig; die Qualität ist abhängig von der Intensität der Auseinandersetzung über eine politische Initiative. Eine intensive Auseinandersetzung erfolgt dann, wenn sie möglichst rasch, möglichst zielgerichtet, möglichst effizient und möglichst genau ist. Es ist nicht eine Frage der Zeit.

Das Bedürfnis des Volkes, sich in die Politik einzumischen, ist auch eine Frage der Zeit. Es geht nicht an, dass man Initiativen über Jahre hinaus verzögert. Wenn wir heute darlegen können, dass rund 60 Prozent der Initiativen nach dem geltenden Recht fristgerecht zur Abstimmung gekommen wären, so ist das zu wenig.

Ich denke, dreieinviertel Jahre sind eine sehr lange Zeit. In dieser Zeit verändert sich die Welt sehr entscheidend. Ich habe jetzt nachgelesen: Sie haben im Dezember 1998 schon darüber debattiert, dass es eine feine Möglichkeit sei, sich mit den Initianten auseinanderzusetzen, Herr Gross Andreas; das finde ich auch. Nur ist das Parlament in dieser Frage Entscheidungsträger und Schiedsrichter zugleich. In dieser Frage ist die Rolle des Parlamentes gleichbedeutend wie die Rolle des Volkes bei der Volksinitiative. Aber das Parlament ist in dieser Frage auch Schiedsrichter. Die Regierung hat es immer wieder verstanden, in wichtigen Fragen die Zeit sehr lange anstehen zu lassen. Es gab auch in der letzten Zeit sehr viele Initiativen, die sehr schnell entscheidungsfähig waren. Zur Initiative «S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei» lag die Grundsatzentscheidung sofort auf dem Tisch; da brauchte es keine lange Diskussion. Auch bei den Volksinitiativen «für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» und «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe» ist die Politik schon lange klar; da braucht es keine langen Verwaltungsregelungen und langen Verwaltungsdiskussionen.

Ich bitte Sie also, meinem Rückweisungsantrag zuzustimmen, denn wir brauchen eine schnelle, eine rasche Behandlung. Die Volksinitiative soll ein schnittiges, ein flexibles, ein dynamisches Instrument sein, das aktuell auf die Situation reagieren kann, und die Politik soll aktuell entscheiden können. In vielen Fragen ist die Entscheidung sehr wohl ohne lange Diskussion möglich. Es ist auch entscheidend, dass die Rückweisung an die Kommission die Situation klärt, dass die Kommission den Entscheid über die Verkürzung der Frist sorgfältig abwägt – ich denke, dass eine zweijährige Frist richtig wäre – und dass vor allem das Parlament darüber entscheiden kann, ob es die Frist verlängern und einen Gegenvorschlag erarbeiten will, einen direkten oder auch einen indirekten.

Stimmen Sie für die Rückweisung, dann können wir ein Instrument entwickeln, das greift und unmissverständlich ist. Denn wenn wir nur die Volksinitiative auf dem Tisch haben, wird uns nichts anderes übrigbleiben, als ein Ja für die Initiative zu empfehlen. Nur: Dann haben wir das Geschenk. Dann ist die Frist derart verkürzt, dass es tatsächlich zu Unsorgfältigkeiten kommen kann, und das wollen wir letztlich nicht. Deshalb sollten wir das nicht tun. Deshalb treten wir für eine Rückweisung ein.

Die Kommission hat es dann in der Hand, die Frist aufgrund von Fakten so zu bemessen, dass eine Diskussion durchgeführt werden kann; sie hat es in der Hand, zu beantragen,

dass das Parlament das Recht hat, die Fristverlängerung in eigener Kompetenz vorzunehmen.

Vollmer Peter (S, BE): Herr Schaller, Sie machen sich Sorgen um die Fristen für die Initianten. Mit Ihrem Antrag machen Sie doch jetzt nichts anderes, als die eingereichte Volksinitiative noch länger zu verschleppen. Sind Sie sich dessen bewusst?

Schaller Anton (U, ZH): Wenn es zu einer besseren Lösung kommen kann, lohnt es sich hier, die Frist zu verlängern; denn es geht darum, dass die Volksinitiative ein Instrument wird, das schnittig und zeitgerecht funktioniert.

Maspoli Flavio (F, TI): Ich weiss genau, dass diese Initiative überhaupt keine Chance hat. Sie hat nämlich maximal die Hälfte der Chancen, die meine parlamentarische Initiative (97.440) hatte, die eine Frist von 18 Monaten vorschlug. Da jene Initiative null Chancen hatte, hat diese die Hälfte von null Chancen, und das ist – ich bin nicht stark im Rechnen, aber ich nehme es an – auch null.

Aber wie oft hört man im Volk, unter den Bürgerinnen und Bürgern unseres Landes, den Satz «Die Mühlen des Staates mahlen zu langsam» oder «Die Verfahren der Demokratie dauern zu lange»? Diese Sätze hören wir dauernd, und sie stimmen auch. Herr Gross Andreas, Kommissionssprecher, hat zugeben müssen, dass viele Volksinitiativen zu lange verschleppt worden sind. Er hat allerdings nicht gesagt, warum sie so lange verschleppt worden sind: Sie sind darum verschleppt worden, weil es dem Bundesrat und dem Parlament genau so in den Kram passte. Sie wollten sie verschleppen, und sie haben sie verschleppt. Das beste Beispiel dafür ist wohl die Kleinbauern-Initiative. Ich gehe nicht zu weit zurück; ich bleibe bei der Gegenwart.

Es stimmt absolut nicht, dass die Meinungsbildung eine lange Prozedur ist; wir haben das vor einigen Monaten miterlebt. Da hat es geheissen: Wir brauchen zwei neue Bundesräte, weil zwei nicht mehr wollen. Und innerhalb von vierzehn Tagen wussten wir haargenau, was Frau Metzler zu Mittag isst, was sie zu Abend isst, mit wem sie verkehrt, was sie gerade gemacht hat, was ihre Meinungen sind, wie sie ihr Amt ausüben würde, sofern sie könnte usw. Vierzehn Tage waren genug, um im Volk die Meinung zu machen. Und hier braucht es vier Jahre, Herr Gross? Ich weiss nicht, warum. Das Volk ist nicht nur dann intelligent, wenn es darum geht, einen neuen Bundesrat kennenzulernen; es ist auch dann intelligent, wenn es darum geht, irgendeinen Entschluss zu fassen.

Damit eine Volksinitiative in der Schweiz zustande kommt, braucht es heute 100 000 gültige Unterschriften, d. h. Unterschriften von 100 000 Bürgerinnen und Bürgern, die ihre Meinung kundtun. Vor der Meinung von 100 000 Bürgerinnen und Bürgern haben sich das Parlament und auch der Bundesrat zu beugen. Sie sollten mindestens diesen 100 000 Unterschriften Respekt zollen.

Wenn Sie diese 100 000 Unterschriften einfach ein paar Jahre liegen lassen, nur weil damit etwas erreicht werden soll, was das Parlament gerade nicht will, dann ist das nicht direkte Demokratie, sondern, Herr Berichterstatter französischer Zunge, antidemokratisch. Es ist nicht antidemokratisch, wenn man etwas schnell entscheidet. Es gibt auch keine «milieux», wie Sie sie genannt haben, die im Parlament etwas durchsetzen können. Es gibt nur ein Milieu in der Schweiz, das im Parlament etwas zu sagen hat, nämlich das Volk, die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes. 100 000 unter ihnen sind eine repräsentative Auswahl.

Ich habe eine andere Vorstellung von direkter Demokratie als Herr Gross Andreas. Ich glaube, die direkte Demokratie ist deshalb gut, weil sie letztendlich dem Volk die Möglichkeit gibt, seine Meinung zu sagen und seine Meinung zu vertreten, und deshalb sollten wir sie schützen. Das heisst ja nicht, dass der Bundesrat und das Parlament dann alles annehmen müssen, denn es wird ja immer noch darüber abgestimmt – und am Schluss entscheidet dann immer noch das Volk. Es kann selbstverständlich über die Köpfe der 100 000 Perso-

nen hinweg entscheiden, die eine Volksinitiative unterzeichnet haben.

Zum Schluss ein paar Bemerkungen zum Berichterstatter französischer Zunge: Er hat vier gute Gründe genannt, weshalb man diese Volksinitiative zur Ablehnung empfehlen sollte. Ich nenne Ihnen nun mindestens zwei, die dafür sprechen, diese Volksinitiative anzunehmen, und zwar ohne grosses Wenn und Aber, obwohl ich selbstverständlich den Antrag Schaller unterstützen werde:

1. Die direkte Demokratie hat nur dann einen Sinn, wenn das Volk möglichst rasch zu seinem Recht kommt und das Recht hat, seine Meinung zu sagen. Kollege Gross Andreas hat die F/A-18-Initiative erwähnt. Ich bin überzeugt, dass Kollege Gross damals für diese Initiative gestimmt hat, aber er hätte auch dann noch für diese Initiative gestimmt, wenn sie vier Jahre später zur Abstimmung gekommen wäre. Er hatte sich dazu sehr schnell eine Meinung gemacht, so wie wir alle uns damals sehr schnell eine Meinung dazu gemacht hatten. Es braucht wirklich nicht viel Zeit, um herauszufinden, ob man gegen oder für etwas ist.

2. Nur das Volk kann in der Schweiz ein Diktat aussprechen, niemand anderes. Es steht nirgends geschrieben, und es ist auch nicht bewiesen, dass die Qualität einer Arbeit besser wird, wenn man diese auf die lange Bank schiebt. Deshalb beantrage ich Ihnen, diese Volksinitiative dem Volk zur Annahme zu empfehlen.

Beck Serge (L, VD): L'initiative populaire «pour une démocratie directe plus rapide» part d'un principe logique et légitime, principe qui veut que l'on réalise pratiquement les droits populaires fondamentaux. Il s'agit d'éviter également que la procédure, ou les artifices de procédure vident ces droits fondamentaux de leur substance. La liste des initiatives rédigées de toutes pièces, déposées depuis 1978, révèle que le délai de traitement de celles-ci est couramment de cinq à six ans et parfois même, c'est le cas pour deux objets, de plus de huit ans. La modification, qui a été acceptée le 21 juin 1996, de l'article 74 de la loi fédérale sur les droits politiques et de la loi sur les rapports entre les Conseils, modification en vigueur depuis avril 1997, est un pas dans le bon sens, mais un trop petit pas, reconnaissons-le. Le délai maximum est ainsi ramené à 51 mois, soit tout de même plus de quatre ans, pour les initiatives suscitant un contre-projet ou un projet parallèle. Vous voyez qu'il nous reste une marge de progression que nous devons, à l'égard de la démocratie, utiliser. Mais cette initiative populaire est malheureusement excessive, même si elle apporte un éclairage – M. le rapporteur de langue française l'a dit tout à l'heure – sur les possibilités de manipulation utilisées d'ailleurs par toutes les parties prenantes dans le débat politique.

Enfin, cette initiative touche indirectement au fonctionnement du Parlement et du Gouvernement. On se rend compte notamment du fait que l'on atteint les limites du système de milice, ce qui explique bon nombre de lenteurs dans le cadre du fonctionnement de notre Parlement. La réforme de juin 1996 était modeste. A l'époque où l'on parle constamment d'amélioration du fonctionnement de l'Etat, on devrait aller un peu plus loin. La procédure la plus longue, celle impliquant un contre-projet, ne devrait en aucun cas dépasser une durée de 36 mois, ce qui me paraît réalisable et raisonnable du point de vue de la démocratie. La réforme de juin 1996 n'est en tout cas pas satisfaisante. Par contre, je regrette que les auteurs de l'initiative populaire aient été si loin, car j'estime que le délai de douze mois est véritablement trop court là aussi pour permettre un fonctionnement démocratique.

J'ajoute que l'intervention du comité d'initiative pour donner des préavis et statuer sur des allongements éventuels du délai me semble peu adéquate. Il ne faut pas mélanger les compétences entre le pouvoir politique, le Parlement et les initiateurs, ou plutôt le comité d'initiative. Là aussi, ce mélange doit être évité dans l'intérêt de la démocratie.

Je souhaitais, pour ma part, qu'un contre-projet soit élaboré par la commission. Je n'ai pas trouvé d'appui dans ce sens-là, et je le regrette. Mais, en conclusion, force est de consta-

ter que l'acceptation de l'initiative populaire, telle que déposée, serait plus dommageable pour la démocratie que le système actuel, même si celui-ci n'est pas pleinement satisfaisant.

Je vous prie donc, au nom du groupe libéral, d'inviter le peuple et les cantons à rejeter cette initiative populaire.

Fruttschi Oscar (R, ZH): Im Namen der einstimmigen FDP-Fraktion bitte ich Sie, die Initiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» zur Ablehnung zu empfehlen.

Damit soll allerdings nicht zum Ausdruck gebracht werden, die Zielrichtung der Initiative sei derart indiskutabel, dass ohne näheres Hinsehen eine Verwerfung in Bausch und Bogen am Platz wäre. Im Gegenteil, die Initiative weist auf ein offenes Problem hin und enthält einen Kern, der ernst genommen werden muss. Tatsächlich sind seit 1962 die Behandlungsfristen für Volksinitiativen mehrmals verändert worden, und zwar immer in Richtung Verlängerung. Einmal wünschte die Verwaltung längere Fristen, dann gewährte sich das Parlament mehr Zeit, während die Interessen der Initianten weniger ins Kalkül einbezogen wurden.

Das führte zu einem doppelten Missbehagen. Das allgemeine Missbehagen ging dahin, dass Initiativen gelegentlich bei – gegenüber der Zeit der Unterschriftensammlung – völlig veränderter politischer Grosswetterlage zur Abstimmung gebracht wurden. (Das muss allerdings nicht immer eine Folge von Trölerie und übelwollendem Taktieren der Landesregierung bei der Fixierung des Abstimmungstermins gewesen sein. Dann und wann – das möchte ich vor allem Herrn Maspoli sagen – hatten die Initianten auch bei sich selber die Schuld zu suchen, dann nämlich, wenn ihr Begehren etwas gar sehr auf den Wogen des Zeitgeistes surfte und sich nach kurzer Halbwertszeit als Lösung eines Scheinproblems erwies.) Ein spezifisches Missbehagen umgekehrt galt der Tatsache, dass der Bundesrat an überhaupt keine Frist gebunden war, wieviel Zeit er sich nach den Schlussabstimmungen im Parlament nehmen wollte, bis er den Umgang ansetzte. Wenn ich das alles in der Vergangenheitsform festgestellt habe, dann deshalb, weil wir in der vor drei Jahren beschlossenen Neuordnung nicht nur eine Tendenzumkehr in Richtung Verkürzung, sondern einen eigentlichen vorgezogenen Gegenvorschlag sehen, der übrigens seine volle Wirkung erst in Zukunft entfalten wird. Die heute zu behandelnde Initiative ist nämlich die erste, bei der die neuen, verkürzten Fristen voll greifen. Dem Grundanliegen der Beschleunigung ist demnach Rechnung getragen, und wir sollten zumindest erste Erfahrungen sammeln, bevor wir erneut an der Länge der Fristen zu schrauben beginnen. Darum kann auch eine Rückweisung keine Lösung sein.

Zudem: Wenn man sich bei einzelnen der geltenden Teilfristen eine dosierte Verkürzung noch vorstellen könnte, so ist eine Gesamtfrist von nur einem Jahr eindeutig zu kurz. Zieht man das offenbar unumgängliche Quartal für die technische Vorbereitung der Abstimmung ab, so bleiben dem Bundesrat für Stellungnahme und Botschaft und den beiden Kommissionen und Räten für die Behandlung je ein Vierteljahr. Dies wird für die sorgfältige Prüfung eines Begehrens häufig zu knapp sein.

Dazu kommt ein Weiteres: Zwar ist es unerwünscht, dass Initiativen mit Blick auf die Abstimmungschancen aus taktischen Gründen liegenbleiben. Aber auch das Gegenteil ist abzulehnen, dass den Initianten nämlich das politische «agenda setting» völlig überlassen wird. Bei einem Einjahresfahrplan, der nach Einreichen eines Volksbegehrens die Sessionen zu dessen Behandlung im vornehmein fixieren würde und der auch im vorgegebenen Abstimmungskalender, wenn überhaupt, nur gerade ein einziges Datum möglich macht, wäre dies aber im weitestgehenden Masse der Fall. Der Bundesrat, von dem wir alle ja Führung erwarten, soll – immer mit vernünftigen Bandbreiten – auch wirklich Prioritäten setzen dürfen.

Am meisten ins Gewicht fällt unserer Auffassung nach schliesslich folgender Einwand: Die Erfahrung zeigt, dass Initiativen zwar häufig politische Impulse geben, in ihrer Ausformulierung aber nicht das Gelbe vom Ei sind. Dieser Umstand

macht das Instrument Gegenvorschlag wichtig. Gegenvorschläge sind nach Statistik erfolgreicher als die Initiativen. Seit 1891 wurden anderthalbmal so viele Gegenvorschläge wie Initiativen gutgeheissen. Nach dem Initiativtext, der uns vorliegt, sollen Fristverlängerungen für die Ausarbeitung von Gegenvorschlägen möglich sein – bei einer Grundfrist von zwölf Monaten ja zwingend nötig –, allerdings nur mit Zustimmung des Initiativkomitees. Das aber ist eine Einschränkung, die uns nicht akzeptabel scheint. Nicht Hunderttausende, sondern allenfalls ein Dutzend, nach Gesetz maximal 27 Leute eines Komitees würden da nämlich entscheiden und könnten das Parlament gegen eine Erlaubnis zur Fristverlängerung gar zu inhaltlichen Zugeständnissen nötigen. Das kann und soll nicht sein, weil dies mit demokratisch-parlamentarischen Vorstellungen nicht übereinstimmt. Dass der indirekte Gegenvorschlag nach dem Wortlaut der vorliegenden Initiative völlig unter die Räder kommt, sei in diesem Zusammenhang nur am Rande vermerkt.

Damit ist unser Antrag gegeben. Aber bevor ich zu ihm komme, möchte ich – und zwar ebenfalls im Namen der FDP-Fraktion – noch eine kritische Bemerkung zu den vor drei Jahren beschlossenen Fristen anbringen. Die FDP-Fraktion hält die vom Bundesrat beschlossene Inkraftsetzung, wonach die verkürzten Fristen erst für Initiativen Gültigkeit erlangen sollen, die nach dem 1. April 1997 lanciert worden sind, für höchst problematisch. Diese Regelung bedeutet, dass noch für über ein Dutzend Initiativen Fristen von fünf bis sieben Jahren von der Einreichung bis zur Abstimmung möglich sind. Das widerspricht nach unserer Auffassung eindeutig dem Sinn unseres Beschlusses, die Fristen zu kürzen. Hier bitten wir den Bundesrat dringend, nochmals über die Bücher zu gehen.

In bezug auf die vorliegende Initiative aber ist unsere Meinung klar: Die vorgeschlagene Doktor-Eisenbart-Methode wäre für künftige Initiativen letztlich kontraproduktiv. Wir bitten Sie demnach, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich kann es relativ kurz machen: Die grüne Fraktion beantragt Ihnen, dem Volk die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» zur Ablehnung zu empfehlen, wie das der Vertreter der FDP-Fraktion vor mir getan hat. Wie das Ergebnis der Abstimmung in der Kommission gezeigt hat, wird auch die Abstimmung in diesem Rat ein eindeutiges Resultat ergeben. Wir gehören also für einmal zur Mehrheit; das passiert uns nicht jeden Tag.

Warum ist die grüne Fraktion einstimmig gegen diese Volksinitiative? Es geht bei dieser Volksinitiative nicht einfach – wie der Titel besagt – um eine Beschleunigung des Tempos, in welchem eine Initiative von der Einreichung zur Abstimmung gelangt, sondern es geht aus unserer Sicht um einen nicht zu verantwortenden Schnellauf. Das grundsätzliche Anliegen der Initianten, dass Initiativen nicht verschleppt werden dürfen, ist für uns Grüne an und für sich auch ein richtiges und wichtiges Ziel. Zu oft haben wir uns ja in der Vergangenheit auch über die Art geärgert, mit der der Bundesrat mit solchen Fristen Politik gemacht hat und ein Thema zu vertagen versuchte, bis es nicht mehr brennend, nicht mehr aktuell war und somit keinen Widerhall mehr in der Bevölkerung fand. Aber – das sei auch gesagt – wir waren auch schon froh, dass eine Initiative nicht zu schnell zur Abstimmung gelangte, weil sie als Druckmittel zur Verbesserung einer Gesetzesrevision im Sinne der Initiative ganz nützliche Dienste leisten konnte.

Die vorliegende Volksinitiative würde mit ihrem Turbotempo von nur zwölf Monaten von der Einreichung bis zur Abstimmung diese zweite Möglichkeit völlig ausschalten. Sie schliesst damit nicht nur weit über das von uns grundsätzlich gewünschte Ziel der Beschleunigung hinaus, sondern richtet gerade dadurch Schaden an, dass sie eine seriöse Behandlung eines Initiativanliegens, hinter dem immerhin mindestens 100 000 Stimmberechtigte stehen, die unterschrieben haben, schlicht verunmöglicht. Damit verfehlt sie eine wichtige Funktion der Volksinitiative, nämlich jene, eine Diskussion in breiten Teilen der Bevölkerung in Gang zu setzen.

Die grüne Fraktion ist deshalb der Meinung, wie das auch meine beiden Vorredner und die beiden Berichterstatter gesagt haben, dass zuerst einmal Erfahrungen mit der Neuregelung gemacht werden sollen, die seit dem 1. April 1997 in Kraft ist und eine Verkürzung der Fristen ganz im Sinne der Volksinitiative beinhaltet, allerdings geht es natürlich nicht um eine so stark verkürzte Frist. Wir denken, dass diese Neuregelung ein sinnvoller Kompromiss ist, um die Missstände der Vergangenheit zu beheben, ohne gleich – wie man so schön sagt – das Kind mit dem Bade auszuschütten, wie das die vorliegende Volksinitiative tut.

Die Frist von 30 Monaten zwischen der Einreichung einer Initiative und deren Behandlung in den Räten und von weiteren 9 Monaten bis zur Abstimmung scheint uns in diesem Sinn vernünftig. Damit wollen wir vorerst einmal Erfahrungen sammeln; das können wir mit den nach dem 1. April 1997 lancierten Initiativen tun. Ich könnte mir auch gut vorstellen, dass wir das mit allen bereits eingereichten Initiativen tun, und ich bin gespannt, welche Antwort Herr Bundesrat Koller diesbezüglich meinem Vorredner, Herrn Fritschi, geben wird.

Das ist natürlich im Vergleich zur Initiative einige Gänge zurückgeschaltet, aber eben vernünftig. Es scheint uns die praktikablere Lösung als die Initiative, und sollte diese Neuregelung ihre Wirkung verfehlen, so steht einer weiteren, moderaten Verkürzung zu einem späteren Zeitpunkt nichts im Wege. In diesem Sinne macht auch der Rückweisungsantrag Schaller keinen Sinn, weil er die beschriebenen Probleme nicht löst, sondern weiterhin vertagt.

Aus all diesen Gründen beantrage ich Ihnen namens der grünen Fraktion, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Stelnemann Walter (F, SG): Um es vorwegzunehmen: Die Fraktion der Freiheits-Partei unterstützt diese Initiative einstimmig.

Nicht einfach so zum Vergnügen sind die Unterschriften für die Lösung dieses Problems gesammelt worden. Nein, der Grund ist eindeutig und klar: In unserem Land wird bei Initiativbegehren von den Behörden mit unterschiedlichsten Fristen für deren Behandlung und bis zur Vorlage zur Volksabstimmung gehandelt. Dies, obwohl die Bundesverfassung klar regelt, dass alle Schweizer vor dem Gesetze gleich sind. Eine Fristfestsetzung, wie sie die Initiative will, würde hier Rechtsgleichheit schaffen – unabhängig davon, ob es dem Bundesrat besser passen würde, die Initiativanliegen auf die lange Bank zu schieben. Denn in vielen Fällen stellt man fest, dass mit den Fristen Politik betrieben wird. Meist verstreicht eine zu lange Zeit; unliebsame Themen wurden bisher auf die lange Bank geschoben und erst dann zur Abstimmung gebracht, als sie praktisch wertlos waren – was aber im übrigen nicht hiess, dass das Problem, das mit der entsprechenden Initiative angesprochen wurde, gelöst war.

Die Schweiz ist immer noch eine Demokratie; diesen Grundsatz gilt es prioritär hochzuhalten. Gelegentlich wird von einer Initiativenflut gesprochen. Es ist jedoch keineswegs ein gutes Zeugnis für die Politik, wenn dem so ist oder wäre. Es ist arrogant, wenn das Parlament oder der Bundesrat dem Volk vorwirft, man werde mit Initiativen überflutet. Denn dieses Instrument ist ein urdemokratisches Recht. Dass von seiten der Behörden Bestrebungen im Gange sind, dieses Recht mit verkürzten Sammelfristen, Erhöhung der Unterschriftenzahl oder anderen Schikanen möglichst zu beschneiden, stellt diesen ein sehr schlechtes Zeugnis aus. Das Ziel der Behörden ist dabei klar: Das Stimmvolk soll noch mehr bevormundet und in der politischen Mitsprache behindert werden, als es dies wegen Manipulationen, falschen Behauptungen oder Versprechungen heute teilweise schon ist. Die vorliegende Initiative eröffnet nun die Möglichkeit, diese vorsätzlich verzögerten Abläufe zwingend zu beschleunigen respektive alle Initianten gleich zu behandeln. Das angesprochene, vor zwei Jahren verabschiedete Gesetz, welches die Fristen zur Behandlung von Volksinitiativen verkürzt hat, bringt noch zu wenig zeitliche Vorteile. Es lässt immer noch einen zu grossen Spielraum offen, was in der heutigen, schnelllebigen Zeit nicht akzeptiert werden kann. Vor allem für jene, welche Unterschriften gesammelt haben – was nor-

malerweise einen immensen Aufwand bedeutet –, ist die bestehende Situation nicht tragbar. Darum unterstützen wir den Inhalt der Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie».

Mit der vorliegenden Initiative soll nun verhindert werden, dass die Behörden weiterhin mit der Behandlungsdauer taktieren können. Auch der Bundesrat hat sich dann an bestimmte Fristen zu halten. Viele kennen die Extrembeispiele in diesem Jahrzehnt, wo mit unterschiedlichsten bundesrätlichen Eilen gemessen wurde. Herr Gross Andreas hat sie schon erwähnt; ich nenne sie aber trotzdem noch einmal. Bei der Initiative «S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei» verstrichen sage und schreibe 80 Monate bis zur Volksabstimmung – eine Zumutung für die Initianten. Bei der Initiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» war die Abstimmung in nur zwölf Monaten möglich. Dies beweist eigentlich eindrücklich, dass zwölf Monate genügen, um Volksinitiativen zur Abstimmung zu bringen.

Immer wieder hört man im Volk auch, dass die Politik zu langsam sei. Obwohl eigentlich in der Schweiz das Volk das Sagen hat, wird von den Behörden zu oft versucht, missliebige Themen zu ihrem Vorteil zu behandeln, sei es – wie schon erwähnt – in zu langen Fristen, sei es in zu kurzen, wie wir es erst kürzlich bei der Revision der Bundesverfassung erleben mussten. Da hat der Bundesrat vorsätzlich keine zeitlich genügende Frist zur Diskussion gegeben und es dem Stimmvolk fast gänzlich verunmöglicht, zwischen der bestehenden und der neuen Bundesverfassung zu vergleichen. Man wollte eine Diskussion möglichst vermeiden und das ganze Thema am Volk vorbeischmuggeln. Leider ist auch am letzten Wochenende die Rechnung des Bundesrates und der zustimmenden Regierungsparteien knapp aufgegangen. Dass solche Manöver die Politikverdrossenheit verstärken, ist sehr schlecht, aber anscheinend auch Kalkül.

Wir bitten Sie, Volk und Ständen zu empfehlen, die Initiative anzunehmen bzw. bei Artikel 2 dem Antrag Maspoli zuzustimmen.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion hat ausgiebig über diese Volksinitiative diskutiert. Behandlungsfristen sind ein Problem; sie haben auch uns schon zu schaffen gemacht, und ich meine, die Traktandenliste dieser Sondersession sei auch ein Abbild davon. Ironie des Schicksals ist es, dass nun gerade die «Denner-Initiative» die erste ist, die dem neuen, beschleunigten Verfahren unterliegt, welches das Parlament ausgearbeitet hat.

Wir fragen uns: Was ist die Hauptsache einer Volksinitiative? Ist es die inhaltliche Umsetzung eines Anliegens oder ein schneller Volksentscheid? Ein schneller Entscheid – wenn die Frist so kurz ist, wie dies diese Initiative vorsieht – bedeutet in unserer Demokratie mit einem Zweikammersystem und einem Milzparlament, dass das Parlament keine Möglichkeit hat, die Idee einer Initiative aufzunehmen. Andererseits verstehen Parlament, Verwaltung und Bundesrat sehr wohl mit Fristen zu spielen. Unangenehme Themen werden via Gegenvorschlag auf die lange Bank geschoben, wie dies viele Beispiele zeigen. So werden Initiativen zu «Hinterbänklern», und die ehemals aktuellen Themen sind dann am Abstimmungsstermin in weite Ferne gerückt.

Wenn wir einen ehrlichen Weg gehen wollen, der die Volksrechte echt aufnimmt und wahrnimmt, brauchen wir Fristen, die einhaltbar sind. Darum ist der Antrag für einen Gegenvorschlag geboren worden. Es braucht nicht unbedingt eine Empfehlung des Parlamentes zu einer Initiative; es ist zwar so üblich, aber sie ist nicht notwendig. Die zwölf Monate, welche die vorliegende Initiative vorgibt, würden sehr oft dazu führen, dass das Parlament keine Stellung nehmen würde. Denn die Überlegungen, die in der Verwaltung gemacht werden, um eine Botschaft auszuarbeiten, würden ihre Zeit brauchen, wobei diese Überlegungen natürlich sehr wohl schon zu Beginn der Unterschriftensammlung einsetzen könnten. Falls eine Idee gut ist, sollte ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden können.

Ein Gegenvorschlag braucht Zeit. Er braucht Zeit, um «verdaut» zu werden – bei der Verwaltung, beim Parlament, aber

letztlich auch beim Volk. Wenn die Initiative die Kompetenz zur Fristverlängerung nun den Initianten zuspielt, dann wird dies dazu führen, dass diese Möglichkeit praktisch nie genutzt werden kann. Darum ist diese Bestimmung der Initiative betreffend die Fristverlängerung in Form einer Kann-Formulierung unhaltbar. Gerade diese Initiative zeigt, dass mit einer in der Praxis nicht handhabbaren Bestimmung dem Grundanliegen einer Initiative nicht Rechnung getragen werden kann. So schaufelt man sich selber das Grab.

Die LdU/EVP-Fraktion plädiert darum für eine automatische Fristverlängerung, wenn ein Gegenvorschlag ausgearbeitet wird. Die Frist von zwölf Monaten ist äusserst kurz, bei unserem äusserst komplexen demokratischen System ist sie zu kurz. Die Achtung vor einem unserer demokratischen Grundrechte, dem Initiativrecht, gebietet es, dass wir Lösungen suchen, die praktikabel sind.

Im übrigen ist – wie dies so oft der Fall ist – ein Widerspruch im Titel sichtbar. Es geht nicht um eine Beschleunigung der direkten Demokratie; es soll nur in einem Bereich etwas beschleunigt werden. Dies erlaubt es nur solchen Initianten, die ein «grosses Portemonnaie» hinter sich haben, wie dies bei Denner der Fall ist, einen Abstimmungskampf zu führen, der die Leute an die Urne bringt und zu Entscheiden führt, die effektiv sachlich sein können. Die Stärke des demokratischen Systems, etwas von unten, von der Basis her zu bewegen, würde bei einer Annahme dieser Initiative ins Gegenteil verkehrt. Letztlich bringt in der Demokratie nicht die Konfrontation Änderungen. Darum scheint es uns richtig, dass zwar eine beschleunigte Behandlung von Initiativen ein Ziel sein muss; aber der Weg, der hier vorgeschlagen wird, ist nicht der richtige.

Deshalb bitten wir Sie: Unterstützen Sie den Rückweisungsantrag Schaller, damit wir der Demokratie und dem Anliegen der Initianten einen Dienst erweisen können, damit letztlich auch das Parlament seine Aufgabe in bezug auf das Initiativrecht bei Volksinitiativen wahrnehmen kann.

Maspoll Flavio (F, TI): Herr Kollege, Sie haben dieser Initiative jetzt praktisch das Grab geschaufelt; der Rat wird sie dann in dieses Grab legen. Vielleicht werden Sie es dann auch zuschütten.

Wie ist es, wenn das Volk jetzt gegen Ihren Willen diese Initiative annehmen würde? Wäre sie dann plötzlich praktikabel?

Zwygart Otto (U, BE): Zur Praktikabilität: Eine Volksinitiative wie diese hier lässt sich sehr wohl umsetzen, aber die Wirkung, die diese Initiative dann haben würde, wäre verheerend, weil nämlich die Anliegen wegen der Kürze der Frist, die da ansteht, gar nicht richtig unter das Volk gebracht werden könnten.

David Eugen (C, SG): Wir haben uns von der CVP-Fraktion aus schon 1995/96 dafür eingesetzt, dass die Regelung betreffend die Behandlung der Initiativen verbessert wird – insbesondere dass die Fristen verkürzt werden müssen und sollen. Wir haben das in diesem Rat entsprechend beschlossen. Die CVP-Fraktion hat das nachdrücklich unterstützt, weil es unter der alten Regelung tatsächlich unerträgliche Verzögerungen für Initiativen gegeben hat. Die Möglichkeiten des damaligen Gesetzes sind zum Teil dafür eingesetzt worden, unliebsame Anliegen zurückzubinden. Insofern verstehe ich im Grundsatz auch die Begehren, die in dieser Initiative zum Ausdruck kommen, über die wir jetzt zu entscheiden haben. Nun hat man aber eine Lösung getroffen: Wir haben die Regelung 1996 wesentlich verbessert, und es ist richtig, wenn wir diese Regelung jetzt zuerst auch anwenden, anstatt sie bereits wieder zu ändern.

Der grösste Nachteil der Initiative, die uns hier präsentiert wird, ist der, dass sie die Gegenvorschläge praktisch ausschaltet. Wenn Sie sich einmal überlegen, welche Effekte eine Initiative hat, dann können Sie aus Erfahrung sagen: Der beste und wichtigste Effekt, den die Initiativen für die Gesetzgebung erzielt haben, ist derjenige der Gegenvorschläge gewesen. Wir haben in sehr vielen Fällen Gegenvorschläge

zu Initiativen erarbeitet und das Anliegen, das wir im Grundsatz begrüsst, aber in der Detailrichtung nicht teilen konnten, in Form von anderen, besseren Lösungen umgesetzt – sei es durch direkte oder indirekte Gegenvorschläge.

Was mit dieser Initiative an Fristen verlangt wird, bedeutet am Schluss, dass wir hier im Rat keine Gegenvorschläge mehr einbringen können. Für die Initiativen gibt es dann eigentlich noch die Lösung «alles oder nichts». Ich glaube nicht, dass dem Volksrecht damit gedient ist; das ist eine falsche Vorstellung. Das Volksrecht will ja etwas initiieren, will einen Prozess in Gang setzen, aber das Volksrecht will noch nicht die endgültige Lösung präsentieren, die nachher realisiert werden soll. Das ist aus Sicht der CVP-Fraktion der Hauptgrund, weshalb man diese Initiative ablehnen muss. Sie würde die Möglichkeit eines Gegenvorschlages, die wir heute haben und die sich eigentlich auch aus Sicht der Initianten als sehr wirkungsvoll und nützlich erwiesen hat, beseitigen.

In dem Sinn bitte ich Sie, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Die geltende Regelung muss umgesetzt werden.

Ebenfalls wenig Sinn macht der Antrag Schaller, das Geschäft wieder an die Kommission zurückzuweisen. Die Probleme sind bekannt; wir wissen genau, um was es hier geht. Mit dieser Fristverkürzung, die in der vorliegenden Volksinitiative vorgeschlagen wird, gibt es keine adäquate Lösung. Die adäquate Lösung wurde 1996 getroffen. Wir müssen sie jetzt prüfen und umsetzen. Damit konnte der alte Missstand, der bestanden hat – das sei unbestritten –, im wesentlichen behoben werden.

Ich bitte Sie daher, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Weyeneth Hermann (V, BE): Auch die Schweizerische Volkspartei und ihre Fraktion bestreiten nicht, dass oftmals nicht nur sachliche Gründe den zeitlichen Ablauf bei der Behandlung einer Initiative bestimmt haben.

Der Berichterstatter, Herr Gross Andreas, hat im wesentlichen die von diesem Parlament mit der Inkraftsetzung der neuen, verkürzten Fristen per 1. April 1997 getroffenen Massnahmen aufgezeigt. Ich glaube kaum, dass man dieser Volksinitiative zugestehen kann, sie berücksichtige das doch etwas schwerfällige Zweikammersystem unseres Landes.

Wenn man sagt, diese Fristen von einem, maximal zwei Jahren seien notwendig, sonst würde manches Begehren des Volkes an Aktualität einbüßen, muss ich hier feststellen, dass ein entsprechendes Volksbegehren offenbar kaum Wichtigkeit auf Verfassungsebene hat, sonst würde es nicht innerhalb von zwölf Monaten seinen Stellenwert verlieren.

Herr Steinemann hat gesagt, die kurze Behandlungsdauer bei der F/A-18-Initiative habe bewiesen, dass solche Fristen realistisch seien. Ich muss Sie darauf aufmerksam machen, dass die Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen jahrelang im Volk diskutiert wurde und das Thema nicht erst mit dieser Initiative aufgegriffen worden war. Dieses Beispiel scheint mir kaum dafür geeignet, diese Verkürzung der Fristen zu begründen.

Die Verfassung ist doch kein Modejournal, das jährlich zweimal neu aufgelegt wird. Wir haben nicht nur die Volksrechte zu beachten, sondern wir haben in diesem demokratischen Staat auch die Rechtssicherheit zu beachten, und diese beinhaltet doch wohl eine seriöse Prüfung eines jeden Begehrens, unabhängig davon, ob es vom Volk oder vom Parlament aufgegriffen worden ist.

Ganz abwegig scheint mir die Forderung der Initianten, bereits nach der Vorprüfung und Publikation einer Volksinitiative – also vor Beginn der Unterschriftensammlung – sei der Bundesrat anzuhalten, das federführende Departement zu bezeichnen und mit den Vorarbeiten zu beginnen.

Ich glaube, unsere Verwaltung sollte nicht pro forma mit solchen Aufträgen belastet werden. Ich erinnere daran, dass gerade aus den Kreisen, die diese Initiative unterstützen, selten zu hören ist, die Verwaltung sei unterdotiert. Das würde auf jeden Fall nicht zu einer Entlastung der Verwaltungsaufgaben des Bundes führen.

In dem Sinne lehnt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei diese Volksinitiative ab; sie stimmt dem Antrag der

Kommission zu, und sie lehnt auch den Rückweisungsantrag Schaller ab.

Widmer Hans (S, LU): Als Fraktionssprecher kann ich mich ganz kurz fassen und mich praktisch allen gemachten Äusserungen, vor allem auch jenen des Vorredners, anschliessen. Ich spreche aber noch gerne ein persönliches Wort: Ich bringe dem Anliegen etwas mehr Sympathie entgegen. Das Anliegen der heute zur Diskussion stehenden Volksinitiative ist von der Stossrichtung her wirklich positiv zu werten. Das ist meine Überzeugung. Die direkte Demokratie soll nämlich optimiert werden. Dieses Ziel wird durch das Mittel der Beschleunigung bei der Behandlung von Initiativen angestrebt. Die vorgeschlagene Frist von einem Jahr allerdings, da vermag auch mich die Botschaft ein Bundesrates Wort: Ich überzeugen, ist zu kurz. Gerne hätte ich persönlich die damalige parlamentarische Initiative Maspoli (97.440), nämlich eine Frist von 18 Monaten festzulegen, als Inhalt eines direkten Gegenvorschlages thematisiert. Aber leider hat sich unser Rat bereits früher deutlich gegen eine solche Frist ausgesprochen. Zudem wurde vor kurzem – alle Vorredner haben darauf hingewiesen – eine Regelung in die Wege geleitet, welche bereits, wenn auch bloss in bescheidenem Rahmen, eine Verkürzung der Behandlungsfrist bei Volksbegehren beinhaltet. Unter diesen Umständen sehe ich mich gezwungen, die zur Debatte stehende Volksinitiative trotz der grossen Sympathie, die ich für dieses Anliegen habe, zur Ablehnung zu empfehlen. Dennoch kann ich es nicht unterlassen, zur Thematik der Volksinitiativen einige Bemerkungen zu machen.

Der Umgang mit Volksinitiativen und deren Bearbeitung müssen tatsächlich – und in Zukunft noch vermehrt – vom Grundsatz geleitet sein, dass dies so schnell als möglich, aber nicht auf Kosten der Gründlichkeit geschehen soll, oder: Eile mit Weile. Prinzipiell kann ich mich zwar mit der Feststellung abfinden, dass den Diskussionen um Volksinitiativen genügend Zeit einzuräumen ist, was ja Kollege Gross Andreas sehr stark betont hat. Aber für diese Bereitschaft, Herr Gross, muss in unserer Gesellschaft auch das nötige Verständnis vorhanden sein und immer wieder erarbeitet und dazu motiviert werden. Damit das der Fall sein kann, bedarf es eines sehr differenzierten Bewusstseins für die Berechtigung des gleichzeitigen Vorhandenseins von verschiedenen Geschwindigkeiten in unserer Lebenswelt.

Es bedarf einerseits des Bewusstseins für das Vorhandensein von stets schneller ablaufenden Prozessen im Bereich der Produktion und des Verkehrs, der Mobilität usw.; es bedarf aber andererseits auch des Bewusstseins für die Langsamkeit direktdemokratischer Abläufe. Ob ein solches Bewusstsein und die damit gegebene Bereitschaft, mit den zwei Geschwindigkeiten zu leben, tatsächlich vorhanden sind, daran mag ich zweifeln. Ich hege sogar die Befürchtung, dass in den Köpfen der meisten Menschen unserer Gesellschaft die schnelle Zeit der Produktion und des Verkehrs eine derart dominante Rolle spielt, dass für sie die langsame Zeit direktdemokratischer Abläufe zu etwas Negativem verkommt.

Wir dürfen die Gefahr, dass dadurch das Politische eine Abwertung erfährt, nicht unterschätzen: Die Werte, die Vorstellungen der Menschen werden – und wurden eigentlich schon immer – vermehrt über die Geschwindigkeiten in den Produktionsabläufen bestimmt. Daher müssen wir die direkte Demokratie, so gut es geht, beschleunigen, aber nicht nur durch das Propagieren von Internet und Elektronik, sondern auch durch eine Vereinfachung gewisser Verfahrensprozesse. Trotz einer gewissen Sympathie der Initiative gegenüber, die hoffentlich in meinen Ausführungen zum Ausdruck gekommen ist, muss sie leider aus den von den meisten Fraktionssprechern erwähnten Gründen abgelehnt werden. Aber einen Anstoss hat sie dennoch gegeben: Verschleppungen aus taktischen Überlegungen sollten nun endgültig der Vergangenheit angehören und Verfahrenskomplizierungen und Perfektionismus auf Verwaltungsebene sollten in Zukunft tabu sein. Für diesen Anstoss bin ich den Initiantinnen und Initianten persönlich sehr dankbar, obwohl sie mit dem konkreten Anliegen über das Ziel hinausgeschossen.

Comby Bernard (R, VS): Indéniablement, «l'initiative populaire, le droit de référendum et le droit de vote sont», comme le souligne avec raison le Conseil fédéral dans son message, «les principaux instruments de la participation du peuple au processus démocratique dans notre Etat fédéral» (Message, ch. 423). Dans cette optique, deux questions se posent:

1. Faut-il raccourcir les délais pour le traitement des initiatives populaires? La réponse est sans doute affirmative.
2. Faut-il raccourcir les délais au point de supprimer pratiquement la possibilité offerte au Conseil fédéral, au Parlement ainsi qu'aux milieux intéressés, de se prononcer sur les initiatives avant de les soumettre au verdict populaire? La réponse est sans doute négative.

Le souci des auteurs de cette initiative populaire est certes légitime, comme l'ont relevé plusieurs d'entre nous. Mais les moyens choisis pour renforcer la démocratie directe sont tout à fait inadéquats. Cette initiative est un leurre. Le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple demeure une formule creuse si la démocratie directe consiste à supprimer le pouvoir d'appréciation conféré aux instances représentatives du peuple.

Dès lors, je propose de recommander au peuple et aux cantons de rejeter cette initiative qui ne rendrait point service à la démocratie helvétique, en se coupant des relais de réflexion et de débats qui permettent aux idées de faire leur chemin en passant par l'analyse critique du Gouvernement et du Parlement. Ces derniers peuvent d'ailleurs, dans ce processus, présenter des contre-projets directs ou indirects aux initiatives populaires.

A mon avis, le peuple a tout à perdre d'une domination par de puissants groupes de pression qui feraient passer leurs intérêts égoïstes avant l'intérêt général. En revanche, le peuple a tout à gagner à soumettre les objets à l'analyse des instances compétentes. La démocratie, c'est avant tout le débat d'idées. La réflexion est inhérente au processus démocratique qui exige une certaine maturation des projets avant de les soumettre au vote du peuple. Cela n'est pas possible avec la limitation des délais à une année, prévue dans cette initiative. En outre, il est inadmissible que la compétence soit donnée à la majorité du comité d'initiative de se prononcer sur la prolongation du délai d'un an, si un contre-projet était opposé à l'initiative. On priverait ainsi le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale d'une compétence fondamentale pour le respect de la démocratie. Un pays multiculturel comme la Suisse, qui est le résultat d'une volonté, ne doit pas prendre le risque d'escamoter les débats de fond aux dépens de la cohésion nationale et de la solidarité. Je répète que la démocratie n'a rien à gagner à court-circuiter le Conseil fédéral et le Parlement dont le but premier est de servir l'intérêt général.

Si cette initiative était acceptée, la démocratie serait en quelque sorte prise en otage par un populisme dangereux. Le délai pour le traitement des initiatives populaires a été récemment considérablement raccourci dans le respect de la vraie démocratie, celle qui évite justement la dérive populiste. Vous connaissez la maxime «tout ce qui est excessif est insignifiant». Cette initiative est manifestement excessive et dangereuse.

C'est pourquoi, au nom du groupe radical-démocratique, je vous invite vivement, dans l'intérêt du peuple suisse, à recommander de la rejeter.

Dreher Michael (F, ZH): Es wurde heute wieder einmal die ganze argumentative Rumpelkammer geleert, die bereitsteht, wenn man etwas nicht will. Da wurden wieder bis zum Überdruß staatspolitische Momente beschworen. Es ist klar gesagt worden: Vom Moment an, da eine Volksinitiative bei der Bundeskanzlei angemeldet wird, vergehen anderthalb Jahre bis zur Einreichung. Nachher hat man noch ein Jahr Zeit; das macht zweieinhalb Jahre. Das sollte eigentlich reichen, um sich eine Meinung zu bilden.

Sehen Sie, es ist heute viel von Prioritäten geredet worden. Wir beschwören bei jeder Gelegenheit die Volksrechte, vor allem in Wahlzeiten. Dann sollte man eben die Prioritäten entsprechend setzen, dann müssen wir halt liebgeordnete

Abläufe ändern, dann haben halt die Volksinitiativen vor allem anderen Priorität.

Schauen Sie sich einmal die Effizienz der heutigen Beratungen an! Wir reden jetzt eine Stunde und 25 Minuten über diese Initiative. Heute morgen war die Sitzung um halb zwölf schon beendet, und es war «Friede, Freude, Eierkuchen». Wir hätten heute morgen noch eineinviertel Stunden verhandeln können, um noch eine solche Initiative zu verabschieden. Es ist doch alles eine faule Ausrede, wenn man erzählt, es gehe aus Effizienzgründen nicht, das Parlament sei überlastet und all der «Stuss», den man uns heute erzählt hat. Es ist einzig und allein ein miserables Zeitmanagement, es ist ein miserabler Umgang mit der Zeit der Parlamentarier durch ungenügende Planung und ungenügende Geschäftsordnung. Da liegt der Hund begraben!

Ich erinnere Sie daran, dass die Volksinitiative «pro Tempo 130/100» vom Bundesrat bösgläubig und böswillig vier Jahre lang verzögert wurde. Das war eine so einfache Geschichte, dass jeder Stimmbürger, jede Autofahrerin ohne weiteres hätte entscheiden können: Wollen wir das oder wollen wir das nicht? Man hat das einfach hinausgezögert und hinausgezögert, nur weil gewisse Leute, darunter der damalige Bundesrat Egli, das Volk angelogen und gesagt haben, der Wald würde sterben, wenn wir mit 130 Stundenkilometer fahren würden. So einfach war damals die argumentative Logik! Inzwischen glaubt kein Mensch mehr ans Waldsterben ausser vielleicht ein paar grünen Fundamentalisten, aber der ganze Schund und Schmutz ist immer noch in den Gesetzen drin.

Was wird passieren, wenn wir diese Initiative annehmen? Wir müssen einfach häuslicherisch mit der Zeit umgehen, andere Prioritäten setzen, so einfach ist das. Ich habe doch aus der Diskussion gemerkt: Alles, was da vorgeschoben wurde, hat man nur gebracht, weil man sagt: Wir wollen das nicht. Dann kommt es noch von einem Unternehmer, der die Effizienz in seinem eigenen Betrieb verlobt. Das ist dann a priori suspekt und verdächtig, weil die Parteien ja am liebsten nach Proporz ihre Pfründe besetzen und den lieben Gott einen guten Mann sein lassen.

Gross Andreas (S, ZH), Berichterstatter: Erlauben Sie einige Entgegnungen auf Argumente, die von den Votanten gekommen sind. Ich möchte, Herr Schaller, zuerst ein Missverständnis ausräumen; vielleicht habe ich mich auch ungenau ausgedrückt. Der Punkt ist der: Wenn die neue Regelung seit zwanzig Jahren gelten würde, dann hätten 60 Prozent aller Volksinitiativen schneller behandelt werden müssen. Man kann meiner Meinung nach nicht von einer Minireform sprechen, die wir hinter uns haben. Es hat eine einschneidende Verschärfung der Fristen stattgefunden, wenn man zeigen kann, dass 60 Prozent der Fälle anders hätten behandelt werden müssen. Wie Ihnen das viele hier dazulegen versucht haben, denke ich daher: Bevor wir beurteilen können – das ist an sich möglich –, ob die jetzt geltenden 39 Monate immer noch zu lange sind, sollten wir bei der ersten Initiative, die jetzt nach der neuen Regelung behandelt wird, das Geschäft nicht zu schnell zurückweisen und die Frist nochmals verschärfen. Wenn wir in fünf bis zehn Jahren angesichts der Behandlung von 20 bis 30 Volksinitiativen sehen, dass die Fristen immer noch zu grosszügig zugunsten des Parlamentes oder des Bundesrates und zuungunsten der Bürgerinnen und Bürger sind, könnten wir vielleicht wieder kürzere Fristen in Erwägung ziehen.

Von daher darf ich sagen, dass niemand in der Kommission einen Antrag für einen Gegenvorschlag gestellt hat. In der Diskussion in der Kommission und auch jetzt von seiten der Sprecher der verschiedenen Fraktionen ist zum Ausdruck gekommen, dass wir Ihnen beantragen möchten, auf einen Gegenvorschlag zu verzichten, keine Rückweisung zu machen und zuerst mit der neuen Regelung Erfahrungen zu sammeln, bevor wir die Frage beurteilen, ob diese Regelung bereits wieder geändert werden soll. Als man dieses Gefäss geschaffen hat, ist vielleicht auch zuwenig zum Ausdruck gekommen – weil solche Fragen auch heute noch keine grosse öffentliche Aufmerksamkeit erhalten –, dass auch zu Beginn der Regierung eine Frist gesetzt wird. Der Bundesrat hat tat-

sächlich – Herr Bundesrat Koller kann das sicher bestätigen – ab und zu mit der Ansetzung der Volksabstimmungen gespielt, und einige Volksinitiativen sind zu lange in den Schubladen des Bundesrates liegen geblieben, aber das geht von nun an nicht mehr. Das erste Mal überhaupt in der Geschichte muss sich der Bundesrat an die neun Monate nach der Schlussabstimmung im Parlament halten, nach denen er die Volksabstimmung spätestens ansetzen muss.

In diesem Zusammenhang vielleicht die Antwort an Herrn Steinemann: Ihre Argumentation betreffend die revidierte Bundesverfassung spricht eher für Bundesrat Koller oder für die Position, dass man nicht zu kurze Fristen ansetzen darf. Im Dezember 1998, als man den Termin im April ins Auge fasste und davon ausging, dass man drei, vier Monate Diskussionszeit haben würde, wusste Herr Koller wahrscheinlich noch nicht, dass er zurücktreten und das Thema Rücktritt zwei Monate lang die Schlagzeilen besetzen würde, so dass andere Themen keinen Platz mehr hätten. Man wusste auch nicht, dass ein Krieg ausbrechen würde, der uns jetzt bereits einen Monat beschäftigt und alle anderen Themen in den zweiten Rang zurückfallen lässt. Das heisst, wenn man sich derart knappe Fristen setzt, muss man mit Dingen rechnen, die den Diskussionsprozess behindern, so dass es richtiger ist, die Fristen grosszügiger anzusetzen. Man muss ja nicht davon ausgehen, dass der Andersdenkende die Frist in jedem Fall wider besseres Wissen gegen das Interesse der Allgemeinheit ausreizt.

Ich denke, Herr Maspoli, wer der direkten Demokratie Respekt zollt – und das wollen viele unter uns –, ist nicht nur an einer schnell erfolgenden Diskussion interessiert, sondern auch an einer sorgfältigen Diskussion. Es ist tatsächlich so, dass die differenzierte Behandlung einer Sache einer gewissen Zeit bedarf.

Herr Dreher vergisst eben, dass die Diskussion nicht nur das Parlament angeht, sondern auch möglichst viele Bürgerinnen und Bürger. Es gibt Volksinitiativen, bei denen man zeigen kann, dass viele Menschen sehr lange um einen Entscheid gerungen haben; je länger sie sich angestrengt haben, desto mehr haben sie damit die Qualität ihrer Entscheidung verbessert. Deshalb dürfen wir nicht nur an unser Zeitmanagement denken, sondern müssen allen die Chance geben, genügend Zeit zu haben, um sich mit einer Sache auseinanderzusetzen. Wie Herr David gesagt hat, tun wir so der Sache den besten Dienst und nicht, indem wir etwas einfach zackig durchziehen.

Herr Widmer hat sehr schön dargelegt, dass die verschiedenen Geschwindigkeiten, die der Demokratie und der Wirtschaft eigen sind, nicht allen bewusst sind. Ich teile diese Ansicht. Es ist richtig, dass zu viele unter uns – nicht nur in diesem Haus, sondern in der ganzen Gesellschaft – die Definition der Zeit durch die Ökonomie heute sozusagen dem ganzen Leben überstülpen und damit der Sache der Freiheit, der Sache der Demokratie nicht gerecht werden. In der Demokratie misst sich die Qualität eines Entscheides daran, wie viele Menschen einbezogen werden können, die alle das gleiche Recht haben, an der Sache teilzuhaben. In der Ökonomie sind hingegen die Kriterien und die Richtung eines Entscheides viel klarer; auch ist die Zahl derjenigen, die entscheiden, viel kleiner. Man muss sich deshalb diese Zeit nicht nehmen. Ich bin damit einverstanden, dass wir hier das Bewusstsein, die Sensibilität für diese Differenz schärfen müssen. Wenn man diese Debatte analysiert, merkt man vielleicht, wie wir alle infiziert sind. Eigentlich tragen wir eine Logik, eine Definition aus einer ganz anderen Sphäre – derjenigen des Zwanges, wie die Wirtschaft früher hiess – in die Sphäre der Freiheit hinüber und erweisen so der Freiheit, der Demokratie einen schlechten Dienst. Ich würde sagen, dass wir uns nicht anpassen müssen. Das Politische muss sich nicht anpassen, sondern den Mut haben, seine eigene Logik zu verteidigen.

Dann geht es nicht nur um die Zeit, sondern auch um den Respekt dem Andersdenkenden gegenüber. Die Menschen sollen in die Lage versetzt werden, den Andersdenkenden überhaupt auszuhalten. Heute sind sie oft so besetzt von der eigenen Not, den eigenen Problemen, dass der Andersden-

kende an sich schon ein Problem für sie ist. So sieht man nicht, dass der Andersdenkende für eine gute Diskussion nötig ist. Eine gute Diskussion misst sich eben nicht an ihrer Schnelligkeit, sondern daran, ob wir danach alle klüger sind als zuvor und ob sie so die Voraussetzung für einen weiteren Entscheid ist. Diese Zeit braucht es. Wenn wir mit dieser Debatte vielleicht einen Beitrag dazu geleistet haben, das Bewusstsein für die Unterschiede in der Zeitdimension, der Politik einerseits und der Ökonomie andererseits, zu schärfen, dann hat diese Initiative sicher auch der Sache einen Dienst erwiesen.

Koller Arnold, Bundesrat: Mit der Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» sollen die Behandlungsfristen für Volksinitiativen nochmals – ich betone: nochmals – stark verkürzt werden. Warum nochmals? Auf den 1. April 1997 haben Sie das Bundesgesetz über die politischen Rechte und das Geschäftsverkehrsgesetz geändert und zu Recht die Behandlungsfristen für die Volksinitiativen stark reduziert. Jetzt möchte man tatsächlich, ohne irgendwelche Erfahrungen mit dieser neuen Ordnung gemacht zu haben, nochmals eine ganz massive Beschleunigung dieses demokratischen Verfahrens erreichen. Zuzugeben ist – das ist auch für den Bundesrat wichtig –, dass der Faktor Zeit in unserer dynamisierten und globalisierten Welt auch in der Politik immer wichtiger wird. Aber dem haben Sie mit den Revisionen von 1997 angemessene Rechnung getragen. Der Bundesrat ist aus den folgenden Gründen gegen diese Volksinitiative und gegen eine weitere, massive Kürzung des Verfahrens:

1. Wir sollten nun wirklich Erfahrungen mit der Neuregelung von 1997 sammeln. Danach kann zweifellos darüber diskutiert werden, ob noch Handlungsbedarf besteht. Aber es macht doch keinen Sinn, dass Sie, nachdem Sie 1997 eine wohlüberlegte neue Ordnung geschaffen haben, jetzt ohne jegliches Abwarten der Resultate eine massive Kürzung der Behandlungsfristen vorsehen!

2. Die Volksinitiative hätte eine massive Verschlechterung der Qualität der Entscheidungsprozesse zur Folge; Herr Gross Andreas hat zu Recht darauf hingewiesen. Eine sorgfältige Prüfung und angemessene Würdigung der Anliegen der Initianten und Initiantinnen wäre für den Bundesrat und das Parlament nicht mehr möglich. Entscheide müssten unter grösstem Zeitdruck und damit notgedrungen bei unsicherer und unzuverlässiger Kenntnis der Sachlage, vor allem auch der Folgen einer Initiative, gefällt werden. Sie verlangen zu Recht immer wieder, dass der Bundesrat in seinen Botschaften über alle möglichen Folgen einer Initiative, vor allem über die finanziellen und personellen, zuverlässig Auskunft gibt. All das wäre in Frage gestellt.

3. Die Annahme der Initiative würde bedeuten, dass kaum mehr adäquate Antworten auf ein berechtigtes politisches Grundanliegen gegeben werden könnten. Das ist wohl der wichtigste Punkt. Wie Sie wissen, sind seit der Einführung der Volksinitiative im Jahre 1891 nur rund ein Zehntel aller Volksinitiativen angenommen worden. Die übrigen Initiativen – auch Herr David hat darauf hingewiesen – waren aber nur in den wenigsten Fällen politisch wirkungslos: In sehr vielen Fällen wurden den Volksinitiativen direkte oder aber indirekte Gegenentwürfe gegenübergestellt; in zahlreichen weiteren Fällen haben sich Volksinitiativen fallweise in Entscheidungen niedergeschlagen.

Es ist daher zu befürchten, dass es nicht mehr möglich sein würde, innerhalb der vorgegebenen kurzen Fristen vor allem indirekte Gegenvorschläge, also auf der Stufe der Gesetze, überhaupt zu erarbeiten, geschweige denn in beiden Räten tatsächlich auszudiskutieren. Die Initianten müssen sich daher wohl überlegen, ob angesichts dieser Faktenlage ihr ganzes Anliegen eigentlich nicht kontraproduktiv wäre. Ich glaube, es ist gerade der Respekt vor einer Volksinitiative, der verlangt, dass sowohl der Bundesrat wie das Parlament genügend Zeit haben, um sich mit dem politischen Grundanliegen einer Initiative auseinanderzusetzen. Ich möchte es noch etwas salopper formulieren: Der Bundesrat will keine «Fast-food-Demokratie», und wir wollen auch keine «Weg-

werf-Initiativen» – genau darauf würde diese Volksinitiative hinauslaufen.

4. Die Volksinitiative würde bei derart kurzen Fristen auch ein vernünftiges «agenda setting» im politischen Ablauf des Jahres verunmöglichen oder auf jeden Fall sehr erschweren. Bedenken Sie, dass alleine im letzten Jahr neunzehn – neunzehn! – neue Initiativen lanciert worden sind und dass diese Initiativen nach Einreichung der Unterschriften innerhalb eines Jahres zur Abstimmung gelangen müssten – während eines Jahres, wo Sie vielleicht eben auch so wichtige Geschäfte wie jenes über die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union oder andere behandeln müssen. Dadurch würde dem Bundesrat und dem Parlament durch Volksinitiativen das ganze «agenda setting» in der Politik aus den Händen genommen. Das kann ja nicht eine vernünftige Politik sein, die – bei aller Anerkennung der direkten Demokratie – zur Handlungsfähigkeit des Staates Sorge trägt.

5. Mit grösster Wahrscheinlichkeit würden diese übermässig kurzen Behandlungsfristen auch zu einer Gewichtsverschiebung zu Lasten des Parlamentes und zugunsten des Bundesrates führen. Denn wenn nur ein Jahr zur Verfügung steht, wären Sie vor allem auch bei der Frage von Gegenentwürfen weitestgehend auf die Entscheidungsgrundlagen angewiesen, die Ihnen der Bundesrat und die Verwaltung liefern. Sie hätten praktisch gar nicht genügend Zeit, um als Parlament aus eigener Initiative Gegenentwürfe zur Diskussion zu stellen. Auch eine derartige Verlagerung des Gewichtes vom Parlament weg zur Exekutive kann kein vernünftiges politisches Anliegen sein.

Aus all diesen Gründen möchte der Bundesrat Sie bitten, diese Volksinitiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Dass es aber dem Bundesrat mit der Beschleunigung der direkten Demokratie ernst ist, zeigt auch unser Vorschlag im Rahmen der Reform der Volksrechte, indem wir dort ja ein neues Instrument, die sogenannte allgemeine Volksinitiative, vorschlagen. Bei der allgemeinen Volksinitiative ist ja die Realisierung auf Gesetzesstufe möglich, ohne dass man den Umweg über eine Verfassungsrevision geht; sie beinhaltet also eine ganz entscheidende Beschleunigungsmöglichkeit. Das ist der Weg, den Ihnen der Bundesrat zur Beschleunigung der direkten Demokratie vorschlägt.

Wir möchten Sie daher bitten, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und auch den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Schaller

10 Stimmen

Dagegen

138 Stimmen

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes)»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces)»

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Maspoli

.... die Initiative anzunehmen.

Antrag Schaller

.... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Maspoli

.... d'accepter l'initiative.

Proposition Schaller

.... d'accepter l'initiative.

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 2971)

Für den Antrag der Kommission stimmen:

Votent pour la proposition de la commission:

Aguet, Antille, Aregger, Baader, Banga, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Beck, Béguelin, Berberat, Bezzola, Borel, Bosshard, Bühmann, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, de Dardel, Dettling, Donati, Ducrot, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Engelberger, Engler, Epiney, Eyman, Fankhauser, Fässler, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Florio, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Gennet, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Herzog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Kalbermatten, Keller Christine, Kofmel, Kuhn, Kühne, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Loeb, Löttscher, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Thérèse, Mühlmann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrl, Ostermann, Pellli, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Steinegger, Steiner, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wyss, Zbinden (124)

Für den Antrag Maspoli/Schaller stimmen:

Votent pour la proposition Maspoli/Schaller:

Binder, Blocher, Borer, Bortoluzzi, Föhn, Freund, Frey Walter, Gusset, Keller Rudolf, Kunz, Maspoli, Maurer, Moser, Ruf, Schaller, Schenk, Schlüter, Schmied Walter, Steffen, Steinemann, Wiederkehr (21)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Ammann Schoch, Zwygart

(2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aeppli, Alder, Bangert, Baumberger, Bircher, Blaser, Bonny, Brunner Toni, Bühler, Burgener, Cavadini Adriano, David, Debons, Dormann, Dreher, Dünki, Durrer, Eggly, Ehrler, Fasel, Fehr Hans, Fehr Jacqueline, Fischer-Seengen, Geiser, Giezendanner, Grobet, Gysin Hans Rudolf, Heberlein, Jeanprêtre, Jutzet, Lachat, Leuenberger, Maître, Meyer Theo, Philipona, Pidoux, Pini, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rychen, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Speck, Stamm Luzi, Stucky, Suter, Theiler, Vallender, von Allmen, Wittenwiler, Zapfl, Ziegler (52)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Seiler Hanspeter

(1)

Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, nominatif
 (Ref.: 2972)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
 Aguet, Antille, Aregger, Baader, Banga, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Beck, Béguellin, Berberat, Bezzola, Binder, Borel, Bosshard, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, de Dardel, Dettling, Donati, Ducrot, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fässler, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Genner, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günther, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Kalbermatten, Keller Christine, Kofmel, Kuhn, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Løemann, Leu, Loeb, Löttscher, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Thérèse, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrli, Ostermann, Pelli, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Schenk, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Steinegger, Steiner, Strahm, Stump, Teuscher, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wyss, Zbinden
 (131)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:
 Borer, Bortoluzzi, Dreher, Frey Walter, Gusset, Keller Rudolf, Maspoli, Maurer, Moser, Ruf, Schaller, Schläuer, Steffen, Steinemann, Wiederkehr
 (15)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
 Ammann Schoch, Zwygart
 (2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:
 Aepli, Alder, Bangarter, Baumberger, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, David, Debons, Dormann, Dünki, Durrer, Eggly, Ehrler, Fasel, Fehr Hans, Fehr Jacqueline, Gelser, Giezendanner, Grobet, Gysin Hans Rudolf, Heberlein, Jeanprêtre, Jutzet, Lachat, Leuenberger, Maitre, Meyer Theo, Philipona, Pidoux, Pini, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rychen, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Speck, Stamm Luzi, Stucky, Suter, Thanei, Theiler, Vallender, von Allmen, Wittenwiler, Zapfl, Ziegler
 (51)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
 Seiler Hanspeter
 (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.065

Beschleunigung der direkten Demokratie. Volksinitiative

Démocratie directe plus rapide. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 28. Oktober 1998 (BBl 1999 864)
Message et projet d'arrêté du 28 octobre 1998 (FF 1999 795)

Beschluss des Nationalrates vom 20. April 1999
Décision du Conseil national du 20 avril 1999

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» verlangt, dass die Abstimmung über eine Volksinitiative spätestens zwölf Monate nach deren Einreichung erfolgen soll, sofern es sich um einen ausgearbeiteten Entwurf handelt. Wenn ein Gegenentwurf vorgelegt werden soll und die Mehrheit des Initiativkomitees zustimmt, kann die Frist für die Abstimmung um höchstens ein Jahr verlängert werden.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung dieser Initiative, und zwar ohne Gegenentwurf. Bereits die nationalrätliche Kommission hat diese Initiative mit 18 zu 0 Stimmen zur Ablehnung empfohlen. Der Nationalrat ist der Kommission mit 131 zu 15 Stimmen gefolgt (Ergebnis der GesamtAbstimmung; AB 1999 N 656). Auch Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, die vorliegende Volksinitiative ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.

Noch bevor wir diese Initiative in den Räten zu Ende beraten haben, ist eine weitere Volksinitiative zum gleichen Thema angekündigt worden. Die neue Volksinitiative verlangt, dass die Abstimmung bereits sechs Monate nach der Einreichung einer Initiative angesetzt werden soll. Diese Vorstösse zeigen, dass offensichtlich ein gewisses Unbehagen darüber besteht, wie Volksinitiativen in unseren Räten behandelt werden, bzw. dass man mit dem Zeitbedarf, den wir dafür in Anspruch nehmen, nicht zufrieden ist. In der Tat ist es vorgekommen, dass es bis zu sieben Jahre dauerte, bis die Abstimmung über eine Volksinitiative erfolgte.

Wenn wir Ihnen trotz dieses offensichtlichen Unbehagens empfehlen, die Initiative klar zur Ablehnung zu empfehlen – und zwar ohne Gegenentwurf –, dann liegt der Hauptgrund darin, dass wir, Bundesrat und Parlament, das Problem selbst erkannt haben und in der Zwischenzeit tätig geworden sind. Seit dem 1. April 1997 existiert eine neue gesetzliche Regelung, die eine massive Verkürzung der Behandlungsfristen in den Räten bringt und damit eine rasche Abstimmung über Volksinitiativen sicherstellt. Wenn es sich um eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung handelt, wird die Volksabstimmung spätestens 33 Monate nach Einreichung erfolgen, bei einer Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes spätestens 39 Monate nach Einreichung. Wenn das Parlament einen direkten oder indirekten Gegenentwurf unterbreitet, erfolgt die Abstimmung spätestens vier Jahre und drei Monate nach der Einreichung der Initiative.

Was haben wir vorgekehrt, um diese starke Verkürzung zu erreichen? Es sind vor allen Dingen zwei Änderungen, welche dazu beitragen:

1. Die Frist ist halbiert worden, die dem Bundesrat zur Verfügung steht, um die Botschaft zu einer eingereichten Initiative zu unterbreiten. Bislang hatte er dazu zwei Jahre, neu hat er nur noch ein Jahr Zeit.

2. Ein ganz wesentlicher Punkt ist, dass der Bundesrat – nach der Schlussabstimmung über eine Volksinitiative in den eidgenössischen Räten – die Volksabstimmung innerhalb einer Frist von neun Monaten ansetzen muss. Bislang hat überhaupt keine solche Frist existiert. Der Bundesrat war frei, wann er eine verabschiedete Volksinitiative der Volksabstimmung unterstellen wollte. Das hat dazu beigetragen, dass es oft lange gedauert hat, bis sich das Volk endlich zu einer Volksinitiative aussprechen konnte.

Wir sind also der Meinung, dass wir hier die richtigen Schritte gemacht haben. Das Problem ist allerdings, dass die Öffentlichkeit von dieser Änderung noch keine Kenntnis genommen hat – auch nicht nehmen konnte –, denn pikanterweise ist die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» die erste aller Volksinitiativen, die der neuen Regelung untersteht. Der Grund dafür liegt darin, dass die neue Regelung, die ich vorher umschrieben habe, erst für Initiativen gilt, die nach der Inkraftsetzung der neuen Regelung am 1. April 1997 eingereicht worden sind. Der Grund dafür ist, dass mit der neuen Regelung, die wir beschlossen haben, der Umfang des Initiativkomitees massiv reduziert wurde: Es dürfen neu einem Initiativkomitee nicht mehr als 27 Mitglieder angehören; vorher konnten es 100 oder 150 sein. Wir mussten das so regeln, weil der Bundesrat – wenn er die Abstimmung neun Monate nach der Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten ansetzen muss – den Initianten die Gelegenheit geben muss, sich zu entscheiden, ob sie die Initiative aufrechterhalten oder zurückziehen wollen. Das ist nur möglich, wenn das Initiativkomitee klein ist. Von 100 oder 150 Mitgliedern eines Initiativkomitees können Sie einen solchen Entscheid nicht innert kurzer Zeit erwarten. Aus diesem Grunde erzielt die neue Regelung ihre Wirkung erst für Initiativen, die nach dem 1. April 1997 eingereicht worden sind.

Der erste Grund, warum wir die vorliegende Volksinitiative ablehnen, ist also nur die Tatsache, dass wir tätig geworden sind und meinen, das Richtige getan zu haben, und dass wir jetzt mit dieser neuen Regelung zuerst Erfahrungen sammeln wollen.

Der zweite Grund ist mehr inhaltlicher Natur. Wir sind der Meinung, dass die Volksinitiative inhaltlich falsch ist. Es ist kein Schutz für die Initianten, wenn Parlament und Bundesrat nicht mehr genügend Zeit haben, sich mit dem Anliegen vertieft auseinanderzusetzen und zu prüfen, ob bzw. in welchen Teilen das Anliegen aufgenommen werden kann und, wenn ja, in welcher Form. Initiativen haben oft das Ziel, etwas zu bewegen. Häufig verlangen die Initianten etwas mehr, als sie wirklich zu erreichen hoffen. Das ist politische Taktik, die meines Erachtens akzeptiert ist. Es ist dann Sache des Bundesrates und des Parlamentes festzustellen, welche Anliegen einer Initiative mehrheitsfähig sind und umgesetzt werden können, ob das auf Verfassungsstufe passieren muss oder ob man es auf Gesetzesstufe tun kann. Dafür benötigen der Bundesrat und das Parlament etwas Zeit. Wenn ihnen diese Zeit genommen wird, wenn Bundesrat und Parlament sich mit den Anliegen einer Initiative nicht mehr seriös auseinandersetzen können, dann erweisen wir den Initianten damit keinen Gefallen.

Soweit die Hauptgründe, weshalb wir beantragen, die vorliegende Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und damit Bundesrat und Nationalrat zu folgen.

Ich möchte meine Ausführungen aber nicht schliessen, ohne den Bundesrat zu bitten, sich bei den hängigen Initiativen, die noch nicht der neuen Regel unterstehen, doch etwas mehr zu sputen und die heute bestehenden Maximalfristen nicht unbedingt auszunützen. Bundesrat und Parlament haben nämlich die Tendenz, das zu tun. Ich bin aber der Meinung, dass es wichtig ist, den Bürgerinnen und Bürgern rasch zu zeigen, dass es uns mit der Beschleunigung Ernst ist und wir sie schon bei jenen Initiativen umsetzen, wo wir aufgrund der Rechtslage noch nicht unbedingt dazu gezwungen wären. Wir müssen hier einen Tatbeweis antreten, wenn wir glaub-

13

haft darlegen wollen, warum wir die vorliegende Initiative nicht akzeptieren können.

In diesem Sinne bitte ich Sie, gestützt auf den einstimmigen Entscheid Ihrer Kommission, die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen. Die Kommissionsmitglieder und ich wären glücklich, wenn wir von seiten des Bundesrates hören würden, dass er sich – noch bevor es gesetzlich unbedingt notwendig ist – die Mühe nimmt, etwas rascher vorzugehen, als es bislang hin und wieder der Fall war.

Wickl Franz (C, LU): Ich bin mit dem Antrag der SPK einverstanden; ich lehne diese Volksinitiative ab. Ich stimme der Initiative nicht zu, selbst auf das Risiko hin, in einem ganzseitigen Inserat auf eine Abwahlliste zu kommen, wie dies unseren Kolleginnen und Kollegen im Nationalrat widerfahren ist. Die Volksinitiative ist eine zentrale Errungenschaft unseres politischen Systems. Sie bildet neben dem Referendumsrecht und dem Wahlrecht das wichtigste Instrument demokratischer Mitwirkung in unserem Bundesstaat. Als direktdemokratische Institution ist die Volksinitiative ein wesentliches Merkmal unseres staatlichen Entscheidungsmechanismus. Sie verbindet die direkte Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an wichtigen Entscheiden in unserem Staat mit den Elementen der repräsentativen Demokratie. Die repräsentative Demokratie und die direkte Mitwirkung der Bürger müssen aber in einem ungefähren Gleichgewicht stehen.

Zwar werden nicht mehr als rund 10 Prozent der Initiativen von Volk und Ständen angenommen. Sie haben aber einen starken Einfluss, denn den Volksinitiativen liegt in vielen Fällen ein bestimmtes gesellschaftspolitisches Problem zugrunde. Die Tragweite dieses Problems wird vielfach im Kern auch vom Bundesrat und von der Bundesversammlung anerkannt. In solchen Fällen unterbreitet die Bundesversammlung den Bürgerinnen und Bürgern einen Gegenentwurf zur Abstimmung oder beschliesst eine Gesetzesänderung, die dem Ziel der Volksinitiative entgegenkommt. So können sich die Initiativen auch indirekt auswirken.

Wenn wir nun die vorliegende Initiative zur Annahme empfehlen und deren Inhalt zur Verfassungsbestimmung würde, hätten der Bundesrat und die Bundesversammlung höchstens noch neun Monate zur Verfügung, um eine Volksinitiative richtig zu beurteilen. Von der maximalen Frist von einem Jahr würden nämlich rund drei Monate für die Vorbereitung der Abstimmung benötigt. Bei diesem grossen Zeitdruck wäre es kaum möglich, dass das durch die Volksinitiative aufgeworfene Problem vertieft geprüft werden könnte, wie dies bis anhin doch der Fall war. Die Ausarbeitung eines direkten Gegenentwurfes auf Verfassungsstufe oder eines indirekten Gegenentwurfes mit einem Gesetz würde bestimmt erheblich erschwert.

Mit Recht sagt daher der Bundesrat in der Botschaft, die Chance, dass zumindest auf dem Weg eines Gegenentwurfes ein als unbefriedigend beurteilter rechtlicher Zustand geändert werden könnte, würde sich gegenüber heute deutlich verringern. Wenn wir also die gesellschaftspolitischen Anliegen in unserem Staate richtig «auffangen» wollen und die Lösungen mit Effizienz und auch mit Wirkung in die staatlichen Regeln aufnehmen wollen, können wir die vorliegende Initiative nicht zur Annahme empfehlen.

Ich möchte aber doch noch eines festhalten: Auch wenn ich dafür bin, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, appelliere ich gleichzeitig an den Bundesrat und auch an das Parlament, die heute gegebenen Fristen im Regelfall nicht auszuschöpfen. Unsere Kommissionspräsidentin hat auf dieses Problem hingewiesen. Ich hoffe, diese «Beschleunigungs-Initiative» habe trotz der Empfehlung zu ihrer Ablehnung einen gewissen Beschleunigungseffekt.

Ich bin dafür, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen; der Beschleunigungsidee stimme ich aber zu.

Reimann Maximilian (V, AG): Die einzige Stimme, die in der Kommission nicht auf den jetzt als Antrag der Mehrheit vorliegenden Antrag entfiel, stammte von mir. Ich möchte dazu eine kurze Erklärung abgeben. Ich habe mich nicht etwa der

Stimme enthalten, um nicht ins Schussfeld des Initianten und politisch umtriebigen Denner-Chefs zu gelangen – Im Gegenteil: Die Publicity, die Herr Schweri in ganzseitigen Inseraten jenen Parlamentariern zukommen lässt, die gegen seine Intentionen gestimmt haben, hätte ich eigentlich auch ganz gerne gehabt

Meine Stimmenthaltung möge als Zeichen des Protestes gegenüber dem Ist-Zustand angesehen werden. Diese Kritik richtet sich in erster Linie an die Adresse des Bundesrates; da stimme ich mit meinem Vorredner, Kollege Wickl, überein. Der Bundesrat hat es zu verantworten, dass die Behandlung von Volksinitiativen – selbst wenn sie einfachen Inhaltes sind – oft über Gebühr hinausgezögert wurde und wird; das ist einer direkten Demokratie nicht gerade würdig. Der Respekt denjenigen Mitbürgerinnen und Mitbürgern gegenüber, die ein Volksbegehren unterzeichnet haben – es sind ja mindestens 100 000 an der Zahl –, gebietet es doch, eine Initiative so schnell als möglich zu behandeln und sie nicht noch möglichst lange hin und her zu schieben. In diesem Sinne stimme ich die Zielrichtung des vorliegenden Volksbegehrens. Nun ist es allerdings durch die Neuregelung überholt worden, die am 1. April 1997 in Kraft getreten ist und die endlich die gebotene Verkürzung der Behandlungsfristen von Volksinitiativen gebracht hat. Ganz unnütz war die «Beschleunigungs-Initiative» somit nicht. Das möchte ich mit meiner Stimmenthaltung zum Antrag, die Initiative sei zur Ablehnung zu empfehlen, zum Ausdruck bringen.

Ich schliesse noch eine Bemerkung zur «Sechs-Monate-Initiative» an, die im Medienjargon den Titel «Maulkorb-Initiative» erhalten hat und die gleiche Materie betrifft, nämlich eine noch schnellere Behandlung von ausformulierten Volksinitiativen. Diese Initiative wird von gewissen Medien und Politikern der SVP zugeschoben – das ist falsch. Auch die «Sechs-Monate-Initiative» kommt aus der gleichen politischen Küche wie die vorliegende «Beschleunigungs-Initiative», nämlich aus dem Umfeld von Karl Schweri. Im Initiativkomitee figurierten zwar – neben diversen anderen – auch Leute aus meiner Partei; aber es ist falsch, die Initiative deshalb der SVP zuzuordnen. Das ist eine Verdrehung von Fakten, die so nicht hingenommen werden kann. Sollte die «Maulkorb-Initiative» je zustande kommen, so bin ich überzeugt, dass sie vor den Delegierten meiner Partei keine Mehrheit finden wird. Ich war Ihnen diesen Hinweis einfach schuldig und danke Ihnen für dessen Kenntnisnahme.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Diese Volksinitiative möchte, dass die Behandlungsfristen für Volksinitiativen auf ein Jahr verkürzt werden. Nun hat aber die Bundesversammlung die Behandlungsfristen bereits 1996 stark verkürzt. Die neue Regelung ist am 1. April 1997 in Kraft gesetzt worden und gilt für Initiativen, die seither eingereicht wurden. Sie wird bei der vorliegenden Initiative erstmals angewendet.

Der Bundesrat lehnt die Initiative aus folgenden Gründen ab: 1. Die massive Verkürzung der Fristen würde die Qualität der Entscheidungsprozesse massiv verschlechtern. Der Zeitdruck würde es den politischen Behörden – dem Bundesrat und dem Parlament – nicht mehr erlauben, eine Volksinitiative sorgfältig zu prüfen. Es könnte geschehen – die neue Initiative mit einer Verkürzung der Behandlungsfrist gar auf sechs Monate zeugt von dieser Idee –, dass Initiativen ohne Stellungnahme des Parlamentes und des Bundesrates dem Volk unterbreitet werden müssten.

Die Gefahren einer solchen Demokratie kann man sich leicht ausmalen: Finanzkräftige Verbände und Unternehmen sowie Ad-hoc-Gruppierungen könnten mit Initiativen für Stimmungsmache sorgen. Kurzatmigkeit würde gefördert: Auf kurzfristige Ereignisse könnte rasch, aber übertrieben reagiert werden. Qualitäten unseres politischen Systems wie Augenmass, Kompromissfähigkeit und Weitblick, die nicht zuletzt Grundlagen für unseren Wohlstand waren, würden durch Schnellebigkeit ersetzt.

2. Die Volksinitiative zeugt von einer gewissen Geringschätzung der Arbeit des Parlamentes und des Bundesrates bei der Behandlung von Volksinitiativen. Die Beteiligten geben sich nämlich redlich Mühe, dem Anliegen der Initiantinnen

und Initianten möglichst weit entgegenzukommen. Wie Sie wissen, ist seit der Einführung des Instrumentes der Volksinitiative nur ein Zehntel aller Volksinitiativen angenommen worden. Die übrigen Volksinitiativen waren aber nur in den wenigsten Fällen völlig wirkungslos, wie wir auch bei dieser Initiative – gemäss Votum von Herrn Reimann – feststellen können. In sehr vielen Fällen wurden den Volksinitiativen direkte oder indirekte Gegenentwürfe gegenübergestellt, und in zahlreichen weiteren Fällen haben sich Volksinitiativen fallweise bei Entscheiden niedergeschlagen. Wenn die Fristen dermassen verkürzt würden, wäre es kaum mehr möglich, indirekte Gegenentwürfe zu erarbeiten. Es wären keine adäquaten Antworten mehr möglich, sondern nur noch ein Ja oder ein Nein.

3. Bei Annahme der Volksinitiative würde der Entscheid über die Verlängerung der Behandlungsfrist im Falle eines Gegenentwurfes allein von der Zustimmung des Initiativkomitees abhängen. Eine solche Lösung ist staatspolitisch sehr bedenklich, denn sie überträgt Entscheide über die politische Agenda demokratisch nicht legitimierten Organen: Nicht mehr Parlament und Bundesrat sollen diesbezüglich über Handlungsspielraum verfügen, sondern nur noch ein Initiativkomitee.

4. Die Annahme dieser Volksinitiative würde wahrscheinlich auch zu einer Gewichtsverschiebung zwischen dem Parlament und dem Bundesrat führen, weil sich das Parlament bei der kurzen Frist sehr stark auf die Unterlagen abstützen müsste, welche der Bundesrat im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung erarbeitet hat. Selbst wenn man eine Behandlungsfrist von sechs Monaten im Parlament vorsehen würde, hätte dieses Mühe, von sich aus Gegenentwürfe auszuarbeiten.

5. Die vorliegende Volksinitiative könnte im Falle ihrer Annahme zu unnötigem Aufwand führen. Es wurde von seiten von Parlamentariern, die der Initiative positiv gegenüberstehen, ja auch schon angeregt, der Bundesrat könne mit der Prüfung eines Begehrens vor Abschluss der Unterschriftensammlung beginnen. Dieser Vorschlag verkennt, dass auf vier eingereichte Initiativen jeweils eine nicht zustande gekommene Initiative fällt; damit käme es zu Leerlauf in der Verwaltung.

6. Wir sollten zunächst einmal Erfahrungen mit der Neuregelung von 1997 sammeln, welche die bestehenden Behandlungsfristen doch stark verkürzt. Danach kann darüber diskutiert werden, ob weiterer Handlungsbedarf besteht und um welchen Preis eine allfällige weitere Verkürzung der Fristen zu erreichen ist. Die vorliegende Initiative zur Annahme zu empfehlen oder ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen würde bedeuten, bisherige Entscheidungen des Parlamentes in Frage zu stellen, noch bevor sie überhaupt eine Chance hatten, ihre Bewährungsprobe zu bestehen.

Dies sind aus der Sicht des Bundesrates die wesentlichen Gründe, weshalb er Ihnen beantragt, die vorliegende Volksinitiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung zu unterbreiten.

Erlauben Sie mir aber noch eine persönliche Bemerkung: Obwohl die vorliegende Initiative in den eidgenössischen Räten keine Chance hat, ist sie Ausdruck eines Zeitgeistes und gleichzeitig auch eines ernstzunehmenden politischen Anliegen. Die politischen Behörden sind aufgerufen, sich noch intensiver dafür einzusetzen, Anliegen des Volkes rasch aufzunehmen und auch zeitgerecht umzusetzen. Mit der neuen Regelung, die ja notabene vom Bundesrat – in noch leicht strengerer Fassung – selbst vorgeschlagen worden ist, besteht nur noch geringes Ermessen. Der Bundesrat ist gewillt, es so zu nutzen, dass Initiativen möglichst umgehend nach dem Beschluss der Bundesversammlung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Der Bundesrat wird auch die hängigen Volksinitiativen, die noch nicht den neuen Regeln über die Behandlungsfristen unterstehen, rasch zur Abstimmung vorlegen.

Gemäss der Liste der abstimmungsreifen Vorlagen sind es sechs Vorlagen, für die alle die Frist von neun Monaten nicht eingehalten werden muss, weil sie der alten Regelung unterstehen. Trotzdem möchte man diese Frist gerne einhalten,

man kann es aber nicht, und zwar aus folgenden Gründen: Wir haben demnächst Wahlen und deshalb weder im Herbst noch im Winter dieses Jahres einen Abstimmungstermin. Somit werden vom letzten Abstimmungstermin im Juni 1999 bis zum nächsten im März 2000 bereits neun Monate vergangen sein, und der Juni- bzw. der Mai-Termin ist für die bilateralen Verträge reserviert. Sie sehen also, dass es gewisse Situationen gibt, die das Einhalten dieser Frist von neun Monaten erschweren.

Der Bundesrat muss Botschaften schneller verabschieden. Er will das auch tun. Das Parlament muss die Vorlagen aber auch rascher behandeln. Dann kommt der dritte Schritt: Vom Parlament verabschiedete Vorlagen sollen möglichst rasch zur Abstimmung vorgelegt werden. Gleichzeitig müssen wir, die Mitglieder des Parlamentes und des Bundesrates, aber auch vermehrt Verständnis dafür schaffen, dass Entscheide Zeit brauchen, warum das so ist und welche Vorteile mit reichlich überlegten und sorgfältig ausgehandelten Entscheiden verbunden sind.

Ich bin überzeugt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein Augenmass haben, und sie werden sicher ein Gespür dafür haben, wenn Entscheide unnötig aufgeschoben werden. Sie werden – nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen im Privatleben und im Beruf – auch wissen, dass es nichts bringt, Entscheide überhastet, unüberlegt und ohne Vorgespräche mit den wichtigsten Betroffenen zu fällen. Ich habe deshalb das Vertrauen, dass unsere Bürgerinnen und Bürger in der Frage der Behandlungsfristen für Volksinitiativen die richtige Linie finden werden.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes)»

Arrêté fédéral concernant l'Initiative populaire «pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces)»

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

36 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bosshard, Bühlmann, Carobio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, David, de Dardel, Dettling, Donati, Dormann, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Florio, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günther, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Herzog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jossen, Jutzet, Kalbermatten, Keller Christine, Kofmel, Kuhn, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Thérèse, Mühlmann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehri, Ostermann, Pelli, Philipona, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steinegger, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Widmer, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zbinden, Ziegler (161)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Ammann Schoch, Binder, Blocher, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Dreher, Dünki, Fehr Hans, Freund, Frey Walter, Giezendanner, Gusset, Keller Rudolf, Kunz, Maspoli, Maurer, Moser, Ruf, Schaller, Schenk, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmied Walter, Steffen, Steinemann, Weyeneth, Wiederkehr, Zwygart (29)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Föhn, Seiler Hanspeter, Vetterli (3)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Bührer, Debons, Eggly, Meyer Theo, Pidoux, Pini (6)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.065

**Beschleunigung
der direkten Demokratie.
Volksinitiative**

**Démocratie directe
plus rapide.
Initiative populaire**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 646 hiervoor – Voir page 646 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 5. Oktober 1999
Décision du Conseil des Etats du 5 octobre 1999

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für
Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes)»**

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces)»

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 3641)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Aregger, Baader, Banga, Bangertler, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Beck, Béguelin, Berberat, Bezzola,

16

98.065

**Beschleunigung
der direkten Demokratie.
Volksinitiative**

**Démocratie directe
plus rapide.
Initiative populaire**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 897 hiervor – Voir page 897 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 8. Oktober 1999
Décision du Conseil national du 8 octobre 1999

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes)»

Arrêté fédéral concernant l'Initiative populaire «pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces)»

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes

42 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral



**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative «für Beschleunigung
der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für
Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)»**

vom 8. Oktober 1999

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung und Ziffer III des
Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998¹ über eine neue Bundesverfassung,
nach Prüfung der am 5. Dezember 1997² eingereichten Volksinitiative
«für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für
Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 28. Oktober 1998³,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative wird formal wie folgt an die Bundesverfassung vom 18. April 1999⁴ angepasst:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 139 Abs. 5⁵

⁵ Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird Volk und Ständen spätestens 12 Monate nach der Einreichung der Initiative zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung kann ihr einen Gegenentwurf gegenüberstellen, der gleichzeitig zur Abstimmung vorgelegt wird. Mit Zustimmung der Mehrheit des Initiativkomitees kann dann, wenn ein Gegenentwurf erfolgen soll, die Frist für die Abstimmung um höchstens ein Jahr verlängert werden.

Art. 197 Übergangsbestimmungen nach Annahme der Bundesverfassung vom 18. April 1999

1. Übergangsbestimmung zu Art. 139 Abs. 5 (Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung)

Gesetzliche oder Verordnungsbestimmungen, welche mit der Frist von Artikel 139 Absatz 5 BV nicht zu vereinbaren sind, gelten als aufgehoben. Dies trifft insbesondere für die Artikel 26, 27 und 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes sowie für Artikel 74 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

Nationalrat, 8. Oktober 1999

Die Präsidentin: Heberlein
Der Protokollführer: Anliker

Ständerat, 8. Oktober 1999

Der Präsident: Rhinow
Der Sekretär: Lanz

¹ AS 1999 2556

² BBl 1998 235

³ BBl 1999 864

⁴ Die Volksinitiative ist noch während der Geltungsdauer der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 eingereicht worden. Sie nimmt deshalb auf jenen Verfassungstext Bezug und nicht auf die Verfassung vom 18. April 1999. Der Originalwortlaut der Volksinitiative verlangte eine Änderung von Artikel 121 Absatz 6 sowie eine Ergänzung der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 mit einem Artikel 24.

⁵ Mit Übergangsbestimmung

Arrêté fédéral

concernant l'initiative populaire «Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)»

du 8 octobre 1999

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 139, al. 5, de la Constitution fédérale et le chiffre III de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution¹;
vu l'initiative populaire «Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)» déposée le 5 décembre 1997²;
vu le message du Conseil fédéral du 28 octobre 1998³,

arrête:

Art. 1

¹ L'initiative populaire «Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative est adaptée formellement à la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 comme suit⁴:

La Constitution fédérale est modifiée comme suit:

Art. 139, al. 5⁵

⁵ Toute initiative présentée sous la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons au plus tard douze mois après le dépôt de la demande. L'Assemblée fédérale peut lui opposer un contre-projet qui sera soumis à la votation en même temps que lui. Si un contre-projet est opposé à l'initiative, le délai dans lequel la votation doit avoir lieu peut être prolongé d'un an au plus, à condition que la majorité du comité d'initiative y consente.

Art. 197 Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution fédérale du 18 avril 1999

1. Disposition transitoire ad art. 139, al. 5 (Initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution)

Les dispositions de lois ou d'ordonnances qui ne sont pas compatibles avec le délai prévu à l'art. 139, al. 5, sont réputées abrogées, notamment les art. 26, 27 et 29 de la loi sur les rapports entre les conseils et l'art. 74 de la loi fédérale sur les droits politiques.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Conseil national, 8 octobre 1999

La présidente: Heberlein
Le secrétaire: Anliker

Conseil des Etats, 8 octobre 1999

Le président: Rhinow
Le secrétaire: Lanz

¹ RO 1999 2556

² FF 1998 177

³ FF 1999 795

⁴ L'initiative populaire a été déposée alors que la Constitution fédérale du 29 mai 1874 était encore en vigueur. Elle se rapporte par conséquent à ce texte constitutionnel et non pas à la constitution du 18 avril 1999. Ce texte original de l'initiative populaire demandait de compléter l'art. 121, al. 8, ainsi que les dispositions transitoires de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 avec un art. 34 (*nouveau*).

⁵ Avec disposition transitoire

**Decreto federale
concernente l'iniziativa popolare «per accelerare
la democrazia diretta (termini di trattazione per
le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)»**

dell'8 ottobre 1999

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 139 capoverso 5 della Costituzione federale e la cifra III del decreto federale del 18 dicembre 1998¹ su una nuova Costituzione federale;
esaminata l'iniziativa popolare «per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)», depositata il 5 dicembre 1997²;
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 ottobre 1998³,
decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare «per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)» è valida ed è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni.

² Essa ha il tenore seguente⁴, adeguato formalmente alla Costituzione federale del 18 aprile 1999:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 139 cpv. 5⁵

⁵ L'iniziativa presentata in forma di progetto elaborato è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni il più tardi dodici mesi dopo il deposito della domanda. L'Assemblea federale può contrapporre un controprogetto, che sarà sottoposto simultaneamente a votazione. Se viene elaborato un controprogetto, la votazione può essere differita di un anno al massimo con il consenso della maggioranza dei membri del comitato d'iniziativa.

Art. 197 Disposizioni transitorie successive all'adozione della Costituzione federale del 18 aprile 1999

1. Disposizione transitoria dell'art. 139 cpv. 5 (Iniziativa popolare volta alla revisione parziale della Costituzione)

Le disposizioni di legge o ordinanze incompatibili con il termine di cui all'articolo 139 capoverso 5 sono considerate abrogate. Ciò vale in particolare per gli articoli 26, 27 e 29 della legge sui rapporti fra i Consigli nonché per l'articolo 74 della legge federale sui diritti politici.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

Consiglio nazionale, 8 ottobre 1999

La presidente: Heberlein
Il segretario: Anliker

Consiglio degli Stati, 8 ottobre 1999

Il presidente: Rhinow
Il segretario: Lanz

¹ RU 1999 2556

² FF 1998 167

³ FF 1999 753

⁴ L'iniziativa popolare è stata depositata vigente la Costituzione federale del 29 maggio 1874: si riferiva pertanto a tale testo e non alla Costituzione federale del 18 aprile 1999. Il testo originale dell'iniziativa popolare chiedeva di completare la Costituzione federale con un nuovo articolo 121 cpv. 6 nonché le disposizioni transitorie della Costituzione federale del 29 maggio 1874 con un articolo 24 (nuovo).

⁵ Con disposizione transitoria.