

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



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

Verhandlungen

Délibérations

Deliberazioni

Beseitigung von Mängeln der Volksrechte

Suppression de carences dans les droits populaires

Soppressione di lacune nei diritti popolari



99.436

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 / IV
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations		V VIII
4.	Verhandlungen der Räte - Débats dans les conseils		
	Ständerat - Conseil des Etats	30.08.1999	1
		18.09.2001	3
	Nationalrat - Conseil national	21.03.2002	24
	Ständerat - Conseil des Etats	20.06.2002	51
	Nationalrat - Conseil national	16.09.2002	56
	Ständerat - Conseil des Etats	23.09.2002	59
5.	Schlussabstimmungen / Votations finales		
	Ständerat - Conseil des Etats	04.10.2002	62
	Nationalrat - Conseil national	04.10.2002	63
6.	Namentliche Abstimmungen / Votes nominatifs		64-66
7.	Bundesbeschluss vom	04.10.2002	67
	Arrêté fédéral du	04.10.2002	70
	Decreto federale del	04.10.2002	73

1. Uebersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations

<p>99.436 s Kommission 96.091-SR. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte (29.06.1999) Die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge in der gescheiterten Vorlage des Bundesrates vom 20. November 1996 für eine Reform der Volksrechte sollen wiederaufgenommen und damit gewisse Mängel in der heutigen Ausgestaltung und Handhabung der Volksrechte behoben werden. Das generelle Ziel ist weder eine Erleichterung noch eine Erschwerung der Ausübung der Volksrechte, sondern eine Behebung von Mängeln des bestehenden Instrumentariums. Es wird auch zu prüfen sein, ob diese Vorschläge in der Form einer Totalrevision, einer einzigen Partialrevision oder mehrerer Partialrevisionen der Bundesverfassung vorgelegt werden sollen.</p> <p><i>NR/SR Staatspolitische Kommission</i> 30.08.1999 Ständerat. Der Initiative wird Folge gegeben. 15.06.2001 Stellungnahme des Bundesrates (BBl 2001 6080) 18.09.2001 Ständerat. Beschluss gemäss Antrag der Kommission. 21.03.2002 Nationalrat. Abweichend. 20.06.2002 Ständerat. Abweichend. 16.09.2002 Nationalrat. Abweichend. 23.09.2002 Ständerat. Zustimmung. 04.10.2002 Ständerat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. 04.10.2002 Nationalrat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.</p> <p>Siehe Geschäft 01.3210 Po. SPK-SR (99.436) Siehe Geschäft 01.3426 Po. SPK-SR (99.436)</p>	<p>99.436 é Commission 96.091-CE. Suppression de carences dans les droits populaires (29.06.1999) Parmi les propositions figurant dans le projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une réforme des droits populaires, celles qui sont susceptibles de rallier une majorité de voix favorables doivent être reprises dans un nouveau texte; l'objectif est la suppression de certaines carences dans le dispositif actuel des droits populaires. Le but final ainsi visé n'est pas de faciliter l'exercice des droits populaires ou de le compliquer, mais de supprimer les carences que présente le dispositif actuel. Il s'agira d'examiner la manière dont ces propositions devront être présentées: sous la forme d'une révision totale, d'une seule révision partielle ou de plusieurs révisions partielles de la Constitution fédérale.</p> <p><i>CN/CE Commission des institutions politiques</i> 30.08.1999 Conseil des Etats. Décidé de donner suite à l'initiative. 15.06.2001 Avis du Conseil fédéral (FF 2001 5783) 18.09.2001 Conseil des Etats. Décision conforme au projet de la commission. 21.03.2002 Conseil national. Divergences. 20.06.2002 Conseil des Etats. Divergences. 16.09.2002 Conseil national. Divergences. 23.09.2002 Conseil des Etats. Adhésion. 04.10.2002 Conseil des Etats. L'arrêté est adopté en votation finale. 04.10.2002 Conseil national. L'arrêté est adopté en votation finale.</p> <p>Voir objet 01.3210 Po. CIP-CE (99.436) Voir objet 01.3426 Po. CIP-CE (99.436)</p>
--	--



2. Rednerliste - Liste des orateurs

Nationalrat - Conseil national

Aeppli Wartmann Regine (S, ZH)	34
Baader Caspar (V, BL)	35, 38
Beck Serge (L, VD)	28, 30, 32, 36, 39
Bühmann Cécile (G, LU)	28
Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission	25, 30, 33, 35, 36, 41, 43, 45, 46, 48, 49, 50, 58
Donzé Walter (E, BE)	39, 44
Engelberger Edi (R, NW)	44
Fehr Hans (V, ZH)	38, 40
Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission	24, 29, 30, 32, 34, 36, 40, 43, 44, 45, 47, 49, 50, 63
Hubmann Vreni (S, ZH)	45, 48
Janiak Claude (S, BL)	26, 31, 38, 42, 44, 56
Joder Rudolf (V, BE)	27, 32
Lustenberger Ruedi (C, LU)	27, 30, 31, 34, 39, 43, 49, 57
Metzier Ruth, Bundesrätin	30, 33, 35, 36, 41, 43, 45, 46, 48, 49, 50, 58
Ruey Claude (L, VD)	57
Scherer Marcel (V, ZG)	57
Vallender Dorle (R, AR)	27, 31, 39, 44
Vermot Ruth-Gaby (S, BE)	47

Ständerat - Conseil des Etats

Béguelin, Michel (S, VD)	7
Berger, Michèle (R, NE)	13
Briner, Peter (R, SH)	5, 10, 22, 53, 61
Büttiker Rolf (R, SO)	6, 11, 14, 16, 52, 60
Cornu Jean-Claude (R, FR)	9, 11, 16
Dettling Toni, (R, SZ), für die Kommission	3, 8, 9, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 51, 54, 55, 60
Escher Rolf (C, VS)	16, 17, 18
Forster-Vannini Erika (R, SG)	6
Hofmann Hans (V, ZH)	54
Inderkum Hansheiri (C, UR)	4, 8, 10, 60
Metzler Ruth, Bundesrätin	5, 9, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 54, 61
Pfisterer Thomas (R, AG)	12, 21, 53
Reimann Maximilian (V, AG)	9, 12
Rhinow René (R, BL)	1
Spoerry Vreni (R, ZH)	15, 16
Stähelin Philippe (C, TG)	7
Wicki Franz (C, LU)	5, 18

99.436 Pa.IV. SPK-SR. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR 02.04.01 (BBI 2001 4803))
Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBI 2001 6080)

Ausgangslage

Mit seiner Botschaft vom 20. November 1996 (96.091) zur Reform der Bundesverfassung hat der Bundesrat auch ein Reformpaket «Volksrechte» präsentiert. Die Verfassungskommissionen beider Räte haben sich intensiv mit diesen Reformvorschlägen befasst, doch scheiterte die Vorlage schliesslich im Sommer 1999 in beiden Räten in der Eintretensdebatte. Ausschlaggebend für dieses Scheitern war insbesondere die Verknüpfung der Einführung neuer direktdemokratischer Instrumente mit der Erhöhung der notwendigen Unterschriftenzahlen für die Einreichung von Volksbegehren. Da der Ständerat der Ansicht war, dass einzelne Elemente des Reformpakets dennoch weiterverfolgt werden sollten, gab er am 30. August 1999 der parlamentarischen Initiative (99.436) seiner Verfassungskommission Folge. Danach sollten die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge in der gescheiterten Vorlage des Bundesrates wieder aufgenommen werden, um gewisse Mängel im heutigen direktdemokratischen Instrumentarium zu beheben.

Nach erneuter Überprüfung der Vorschläge werden nun folgende Massnahmen vorgeschlagen:

1. Mit der allgemeinen Volksinitiative sollen 100 000 Stimmberechtigte in Form der allgemeinen Anregung eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung verlangen können. Der Mangel der fehlenden Initiativmöglichkeit unterhalb der Verfassungsstufe wird somit behoben. Der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates wird weitgehend übernommen, mit einer Ausnahme: Um allenfalls einen Umengang sparen zu können, soll die Bundesversammlung die Möglichkeit haben, der allgemeinen Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, bevor sich der Souverän in einer Vorabstimmung über den Grundsatz der Initiative ausgesprochen hat. Dies bedingt, dass die Bundesversammlung das Anliegen der Initiative bereits in dieser Phase umsetzt.
2. Das Staatsvertragsreferendum soll in dem Sinn ergänzt werden, dass alle Verträge, die wichtige rechtsetzende Normen enthalten oder zum Erlass von Bundesgesetzen verpflichten, dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Der bisherige Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV beschränkte das Referendum auf Abkommen, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Mit dieser Ergänzung der direktdemokratischen Rechte soll der Entwicklung begegnet werden, dass immer mehr auf internationaler Ebene Recht gesetzt wird. Es geht darum, eine Parallelität zur innerstaatlichen Kompetenzordnung herzustellen.
3. Die Sammelfrist für Volksinitiativen wird von 18 auf 12 Monate verkürzt. Damit soll der von vielen Akteuren als zu lang empfundene Entscheidungsprozess verkürzt werden.

Neben diesen drei wichtigsten Neuerungen werden weitere Vorschläge unterbreitet, welche punktuelle Verbesserungen bringen: Für den zwar unwahrscheinlichen, aber doch möglichen Fall, dass sowohl eine Initiative wie auch der dazugehörige Gegenentwurf angenommen werden, Volk und Stände in der Stichfrage jedoch unterschiedliche Präferenzen äussern, wird neu ein Verfahren vorgesehen, welches die unbefriedigende Lösung des Status quo vermeidet. Nullentscheide sollen auch dann vermieden werden, wenn sich die beiden Räte nicht einig sind, zur Wahrung der direktdemokratischen Rechte aber ein Entscheid notwendig ist: So zum Beispiel bei der Gültigerklärung von Volksinitiativen oder bei der Umsetzung einer vom Volk angenommenen allgemeinen Volksinitiative. Es wird deshalb eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, um in solchen besonderen Fällen vom Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse beider Räte abweichen zu können. Es wurden zahlreiche weitere Vorschläge geprüft, sowohl aus dem Reformpaket des Bundesrates, wie auch aus den Reihen des Parlamentes. Die meisten Vorschläge erwiesen sich jedoch als zweischneidig in Bezug auf ihre Wirkung. In der Regel überwogen die mit einem Reformvorschlag verbundenen Nachteile die zu erwartenden Vorteile. Insbesondere hat sich nach eingehender Prüfung und nach Anhörung von Vertretern aus der Praxis die Erhöhung der Unterschriftenzahlen nicht als mehrheitsfähig erwiesen.

Der Bundesrat erklärt sich in seiner Stellungnahme mit der Hauptstossrichtung des Berichtes einverstanden. Er will jedoch in verschiedenen Punkten die Akzente etwas anders setzen und beantragt unter anderem die folgenden Ergänzungen:

1. Einführung der Kantonsinitiative (die der Bundesrat schon in seiner Vorlage aus dem Jahre 1996 beantragt hatte);
2. Fakultatives Referendum: Anhebung der Unterschriftenzahlen von 50 000 auf 70 000;
3. Die Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative soll mit 70 000 Unterschriften tiefer angesetzt werden als für die Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung;

4. Für den Fall, dass zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand eingereicht werden, schlägt der Bundesrat vor, sie nach einem ähnlichen Verfahren wie bei der Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf zur Abstimmung zu bringen;
5. Bei der vorgeschlagenen Ausweitung des Staatsvertragsreferendums beantragt der Bundesrat, die 1996 vorgeschlagene Lösung zu treffen, wonach diejenigen Verträge dem Referendum unterstellt werden, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, die Rechte und Pflichten Privater begründen;
6. Der Bundesrat schlägt weiter die schon 1996 beantragte Möglichkeit einer paketweisen Abstimmung über Staatsvertrag und Umsetzungserlass vor.

Verhandlungen

30.08.1999	SR	Der Initiative wird Folge gegeben.
18.09.2001	SR	Beschluss gemäss Antrag der Kommission.
21.03.2002	NR	Abweichend
20.06.2002	SR	Abweichend.
16.09.2002	NR	Abweichend.
23.09.2002	SR	Zustimmung.
04.10.2002	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.(32:7)
04.10.2002	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.(102:67)

Im **Ständerat** blieb die wichtigste Neuerung der Reform, die Einführung der so genannten Allgemeinen Volksinitiative, unbestritten. Abgelehnt wurde die Verkürzung der Sammelfristen von 18 auf 12 Monate, und zwar mit 20 zu 17 Stimmen. In der Frage der Unterschriftenzahl entschied sich der Rat klar für 100 000. Was die Einführung der Kantonsinitiative betraf, so folgte der Rat nicht der vorberatenden Kommission, sondern einer Minderheit III, welche föderalistische Überlegungen geltend machte. Er stimmte mit 26 zu 12 Stimmen dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates zu, wonach auch acht Kantone eine Initiative einreichen können, dies auf Beschluss ihrer Parlamente oder auf Volksbegehren hin. Bei Artikel 139d lehnte der Rat den Vorschlag des Bundesrates deutlich ab, wonach zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand am gleichen Tag zur Abstimmung gebracht werden könnten. Die Kommission stellte sich gegen die Aufnahme dieser Bestimmung, weil sie eine gewisse Manipulationsgefahr in sich bergen könnte. Bei den Bestimmungen über das Staatsvertragsreferendum wurde ein Antrag von Thomas Pfisterer (R,AG) angenommen; ein Referendum ist neu unter anderem möglich bei völkerrechtlichen Verträgen, die „wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert“. Bei Artikel 141a stimmte der Rat dem Vorschlag des Bundesrates zu, der dem Parlament die Möglichkeit gibt, die Staatsverträge und die der Umsetzung der Vorlage dienende Gesetzesänderung als Gesamtpaket vorzulegen. Dies diene der Transparenz, sagte Bundesrätin Ruth Metzler, und auch der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik, denn so sei sichergestellt, dass ein Staatsvertrag nicht hinterher durch ein Referendum gegen den Umsetzungsbeschluss infrage gestellt werde.

Der **Nationalrat** hiess die Allgemeine Volksinitiative mit 99 zu 46 Stimmen gut. Geschlagen blieben die Vertreter der SVP und der Liberalen, die das neue Instrument ablehnten; es sei weder „Fisch noch Vogel“ meinte Hans Fehr (V, ZH). Das Quorum setzte der Nationalrat auf 100 000 Unterschriften fest. Eine starke Minderheit hatte für 70 000 Unterschriften plädiert. Mit 86 zu 48 Stimmen scheiterte Caspar Baader (V, BL) klar mit seinem Minderheitsantrag, auch bei der Umsetzung der Allgemeinen Initiative auf Gesetzesebene das Ständemehr zu verlangen. Für den Fall, dass die Räte bei der Umsetzung einer Allgemeinen Volksinitiative vom Willen der Initiantinnen und Initianten abweichen, steht diesen die Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht offen. Ein diesbezüglicher Entscheid des Ständerates (bei Art. 189 Abs. 1 Bst. abis) wurde mit 68 zu 67 Stimmen gutgeheissen.

Die von der Kleinen Kammer eingeführte Kantonsinitiative wurde mit 86 zu 60 Stimmen abgelehnt. Die Kantone hätten in Bern ohnehin schon genug Gewicht, lautete das Hauptargument. Mit einem neuen Artikel 139abis legte eine linke Kommissionsminderheit einen Antrag auf Einführung der Gesetzesinitiative vor. Dieses alte Anliegen der Sozialdemokraten wurde mit 69 zu 44 Stimmen abgelehnt. Ebenso chancenlos war ein weiterer Minderheitsantrag der Linken auf Einführung einer Volksmotion in transnationalen Angelegenheiten, die auf Verlangen von 10 000 Stimmberechtigten das Parlament gezwungen hätte, über einen Auftrag an den Bundesrat zu befinden. Unbestritten blieben die Reformen im Bereich des Staatsvertragsreferendums; der Rat folgte den Beschlüssen des Ständerates.

Die Debatte im **Ständerat** drehte sich zur Hauptsache nochmals um die Einführung der Kantonsinitiative. Die Kommission beantragte, mit Stichentscheid des Präsidenten, auf das Projekt zu verzichten, das drei Monate vorher vom Nationalrat abgelehnt worden war. Der Berichterstatter wies insbesondere auf die Gefahr hin, dass sich der Regionalismus verstärken könnte; ausserdem würden die Kantone heute über genügend Instrumente verfügen, um sich in Bem Gehör zu verschaffen. Eine von Rolf Büttiker (R, SO) angeführte Minderheit beantragte Festhalten an der Kantonsinitiative. Diesem Antrag schloss sich auch Bundesrätin Ruth Metzler an. Der Antrag der Minderheit wurde schliesslich mit 23 zu 17 Stimmen angenommen.

Der **Nationalrat** lehnte die Kantonsinitiative erneut ab, diesmal mit 81 zu 57 Stimmen.
Der **Ständerat** fügte sich diesem Entscheid mit 19 zu 16 Stimmen.

Die Sozialdemokraten lehnten in der Schlussabstimmung den Entwurf ab. Ihr Sprecher, Andreas Gross (S, ZH), erklärte, es seien nicht nur keine Mängel beseitigt, sondern neue Mängel geschaffen worden. Die neu eingeführte Allgemeine Volksinitiative sei eine Totgeburt, weil das Parlament nicht bereit gewesen sei, die Vorlage umzusetzen mit einer Unterschriftenzahl von 70 000.

99.436 **lv.pa. CIP-CE. Suppression de carences dans les droits populaires**

Rapport de la commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) : 02.04.01 (FF 2001 4590)

Avis du Conseil fédéral : 15.06.01 (FF)

Situation initiale

Dans son message du 20 novembre 1996 (96.091) relatif à la réforme de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral avait notamment présenté un train de réformes concernant les droits populaires. Les Commissions de la révision constitutionnelle des deux Conseils s'étaient alors longuement penchées sur les différentes modifications proposées, mais, lors de la session d'été 1999, le projet fut rejeté par les deux conseils lors du débat d'entrée en matière. L'échec du projet s'explique notamment du fait qu'il prévoyait de lier l'introduction de nouveaux instruments à une augmentation du nombre de signatures nécessaires.

Le 30 août 1999, estimant que certains points méritaient d'être reconsidérés, le Conseil des Etats a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire (99.436) déposée par sa Commission de la révision constitutionnelle et visant à ce que les propositions du Conseil fédéral susceptibles de rallier une majorité de voix favorables soient reprises dans un nouveau texte, afin notamment de supprimer les carences que présente le dispositif actuel des droits populaires. Aujourd'hui, ce sont donc les mesures suivantes qui sont proposées:

1. Il est créé un nouvel instrument, l'initiative populaire générale, qui permet à 100 000 citoyens ayant le droit de vote de proposer un projet conçu en termes généraux et visant une modification constitutionnelle ou législative. Cet instrument vient donc combler une lacune, à savoir l'impossibilité de déposer une initiative populaire visant la révision d'un texte normatif autre que la Constitution. Sur ce point, la proposition initiale du Conseil fédéral a été largement reprise, à une exception près: afin d'éviter que le peuple n'ait, le cas échéant, à se rendre deux fois aux urnes, il est proposé que l'Assemblée fédérale ait dès le début la possibilité d'opposer un contre-projet à l'initiative populaire générale, et non pas seulement une fois que le souverain s'est prononcé sur le principe. Une telle démarche suppose cependant que l'Assemblée fédérale mette en œuvre l'initiative avant la première votation déjà.
2. Le champ d'application du référendum en matière de droit international est élargi de sorte que tous les traités contenant des dispositions importantes qui fixent des règles de droit ou qui entraînent obligatoirement l'édiction de lois fédérales soient soumis au référendum facultatif. L'actuel art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. ne prévoit l'application du référendum facultatif que pour les traités qui entraînent une unification multilatérale du droit. La mesure proposée vise donc à introduire un instrument indispensable à l'heure actuelle, dans la mesure où il est de plus en plus créé de règles de droit au niveau international. Il s'agit de faire en sorte que les droits populaires soient les mêmes en matière de droit international qu'en matière de droit national.
3. Le délai de récolte des signatures passe de 18 à 12 mois pour les initiatives populaires, afin de raccourcir quelque peu le processus de décision, considéré comme trop long par nombre de personnes.

En sus de ces trois innovations importantes, la commission a formulé d'autres propositions, visant chacune des améliorations ponctuelles. Premièrement, il est proposé une nouvelle procédure pour le cas, certes improbable mais néanmoins possible, où peuple et cantons acceptent à la fois une initiative et le contre-projet qui lui est opposé, mais où peuple et cantons se prononcent différemment sur la question subsidiaire; le but de cette nouvelle procédure est d'éviter le statu quo dans un tel cas. Deuxièmement, il y a lieu de prévoir un dispositif pour les cas où les deux conseils ne parviennent pas à s'entendre, mais qu'il est indispensable de parvenir à une solution, afin de ne pas porter préjudice aux droits populaires: ainsi, par exemple, lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la validité d'une initiative populaire, ou encore de mettre en œuvre une initiative populaire générale approuvée par le peuple. La commission propose par conséquent de créer une disposition constitutionnelle qui permette dans de tels cas de s'écarter du principe inscrit dans la Constitution, qui veut que les décisions de l'Assemblée fédérale requièrent l'approbation des deux conseils.

De nombreuses autres propositions ont été examinées, tant parmi celles du Conseil fédéral que parmi celles présentées par les députés. La plupart des mesures se sont cependant avérées être à double tranchant, les inconvénients étant dans bien des cas plus nombreux que les avantages, notamment quant à leurs effets. Un examen approfondi ainsi que l'audition de personnes concernées au premier chef ont permis de montrer, en particulier, qu'une augmentation du nombre de signatures nécessaires n'avait aucune chance d'être acceptée.

Eu égard aux raisons précitées, il a été décidé de ne pas proposer un train de mesures complet, mais plutôt une série de mesures visant simplement à combler de façon ciblée certaines lacunes en matière de droits populaires.

Le **Conseil fédéral** approuve dans sa prise de position les grandes lignes formulées dans le rapport. Sur certains points cependant, il fait des propositions différentes et demande que l'on apporte des mesures complémentaires suivantes :

1. Introduction de l'initiative des cantons (le Conseil fédéral l'avait déjà demandée en 1996) ;
2. Référendum facultatif : relèvement du nombre de signatures de 50 000 à 70 000 ;
3. Le nombre de signatures requises pour lancer une initiative populaire générale (70 000) doit être inférieur à celui de l'initiative tendant à la révision partielle de la Constitution ;
4. Le Conseil fédéral propose de donner à l'Assemblée fédérale la possibilité de soumettre à votation deux initiatives populaires ayant trait au même objet selon une procédure analogue à celle qui est appliquée lorsque le scrutin porte sur une initiative et un contre-projet ;
5. Concernant la proposition d'extension du référendum en matière de traités internationaux, le Conseil fédéral reprend le projet qu'il avait présenté en 1996 : seuls doivent être soumis au référendum les traités dont la mise en œuvre nécessite des modifications de lois qui confèrent des droits ou imposent des obligations aux particuliers ;
6. Le Conseil fédéral propose enfin, comme il l'avait déjà fait en 1996, que les traités internationaux et les dispositions d'exécution puissent être soumis à votation sous la forme d'un « paquet global ».

Délibérations

30-08-1999	CE	Décidé de donner suite à l'initiative.
18-09-2001	CE	Décision conforme au projet de la commission.
21-03-2002	CN	Divergences.
20-06-2002	CE	Divergences
16-09-2002	CN	Divergences.
23-09-2002	CE	Adhésion.
04-10-2002	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (32 : 7)
04-10-2002	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (102 : 67)

Au **Conseil des Etats**, la pierre angulaire de la réforme, à savoir l'introduction d'une initiative populaire générale, est demeurée incontestée. Par contre, la réduction de 18 à 12 mois du délai imparti pour la récolte des signatures a été rejetée par 20 voix contre 17. S'agissant des signatures, le Conseil s'est prononcé clairement pour le nombre de 100 000. En ce qui concerne l'introduction de l'initiative des cantons, la Chambre haute n'a pas suivi la recommandation de la commission, mais elle s'est ralliée à l'avis de la minorité III qui a défendu un point de vue fédéraliste. Le Conseil des Etats a approuvé par 26 voix contre 12 la proposition initiale du Conseil fédéral, selon laquelle 8 cantons peuvent déposer une initiative, sur décision de leurs parlements ou conformément à la volonté du peuple. A l'article 139d, le Conseil a rejeté nettement la proposition du Conseil fédéral selon laquelle deux initiatives populaires ayant le même objet peuvent être soumises à votation le même jour. La commission s'est opposée à cette disposition, qui, selon elle, présente un risque de manipulation. Concernant les dispositions relatives au référendum sur les traités internationaux, une proposition déposée par Thomas Pfisterer (R, AG) a été acceptée : il est désormais possible de soumettre au référendum, entre autres, les traités internationaux qui « contiennent des dispositions importantes qui fixent des règles de droit, ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales ». S'agissant de l'article 141a, le Conseil des Etats s'est rallié à la proposition du Conseil fédéral de donner au Parlement la possibilité de présenter conjointement les traités internationaux et les modifications législatives nécessaires à leur mise en œuvre. Selon la conseillère fédérale Ruth Metzler, cette disposition contribuera à la transparence et à la crédibilité de la politique extérieure de la Suisse, puisque, grâce à elle, aucun traité international ne pourra être remis en question par l'organisation d'un référendum contre sa mise en œuvre.

Le **Conseil national** a approuvé par 99 voix contre 46 l'introduction d'une initiative populaire générale. Ce nouvel instrument a été refusé par les représentants de l'UDC, dont Hans Fehr (V, ZH), et par les libéraux. La Chambre basse a fixé le nombre de signatures à 100 000, bien qu'une importante minorité ait plaidé en faveur de 70 000. Par 86 voix contre 48, les conseillers nationaux ont rejeté la proposition de Caspar Baader (V, BL), qui visait à exiger que la mise en œuvre d'une initiative générale au niveau légal soit approuvée par la majorité des cantons. Par ailleurs, le Conseil des Etats avait prévu d'autoriser les auteurs d'une initiative populaire générale à déposer un recours en matière de droit de vote auprès du Tribunal fédéral s'ils estimaient que les Conseils n'avaient pas respecté leur volonté



lors de la mise en œuvre de l'initiative (art. 189, al. 1, let. abis) ; cette proposition a été adoptée par 68 voix contre 67.

Par contre, l'initiative des cantons introduite par la Chambre haute a été rejetée par 86 voix contre 60, au motif que les cantons disposeraient déjà d'une influence suffisante à Berne. En soumettant un article 139abis, une minorité de gauche de la commission a proposé d'introduire une initiative législative. Véritable cheval de bataille du parti socialiste, ce projet a été rejeté par 69 voix contre 44. Une autre proposition minoritaire de la gauche est restée sans écho : l'introduction d'une motion populaire pour les questions transnationales, qui, à la demande de 10 000 citoyens, aurait contraint le Parlement à examiner le mandat à confier au Conseil fédéral. En revanche, aucune voix ne s'est élevée pour contester les réformes concernant le référendum en matière de traités internationaux : le Conseil national a adhéré aux décisions du Conseil des Etats sur ce sujet.

La quasi-totalité des débats au **Conseil des Etats**, où le texte était de nouveau examiné, a porté sur l'introduction de l'initiative des cantons. La commission, avec la voix prépondérante de son président, a proposé de renoncer finalement à ce projet, rejeté trois mois plus tôt par le Conseil National. Le rapporteur a notamment souligné le risque de renforcement des particularismes régionaux et le fait que les cantons disposent aujourd'hui d'instruments suffisamment efficaces pour faire entendre leur voix. Une minorité conduite par Rolf Büttiker (R,SO) a en revanche demandé le maintien du projet initial du Conseil des Etats. La Conseillère Ruth Metzler s'est à son tour prononcée au nom du Conseil fédéral pour cette seconde solution. La proposition de minorité a été finalement approuvée par 23 voix contre 17.

Le **Conseil national** a de nouveau rejeté l'initiative des cantons, cette fois par 81 voix contre 57.

Le **Conseil des Etats** s'est soumis à cette décision par 19 voix contre 16.

En votation finale, les socialistes ont refusé le projet. Selon leur porte-parole Andreas Gross (S, ZH), non seulement aucune carence n'a été supprimée, mais le projet en a créé de nouvelles. La nouvelle initiative populaire générale serait morte née, le Parlement n'ayant pas été prêt à abaisser le nombre de signatures requises à 70 000.

99.436

**Parlamentarische Initiative
(Kommission-SR 96.091)
Beseitigung von Mängeln
der Volksrechte**

**Initiative parlementaire
(Commission-CE 96.091)
Suppression de carences
dans les droits populaires**

Wortlaut der Initiative vom 29. Juni 1999

Die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge in der gescheiterten Vorlage des Bundesrates vom 20. November 1996 für eine Reform der Volksrechte sollen wiederaufgenommen und damit gewisse Mängel in der heutigen Ausgestaltung und Handhabung der Volksrechte behoben werden. Das generelle Ziel ist weder eine Erleichterung noch eine Erschwerung der Ausübung der Volksrechte, sondern eine Behebung von Mängeln des bestehenden Instrumentariums. Es wird auch zu prüfen sein, ob diese Vorschläge in der Form einer Totalrevision, einer einzigen Partialrevision oder mehrerer Partialrevisionen der Bundesverfassung vorgelegt werden sollen.

Texte de l'initiative du 29 juin 1999

Parmi les propositions figurant dans le projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une réforme des droits populaires, celles qui sont susceptibles de rallier une majorité de voix favorables doivent être reprises dans un nouveau texte; l'objectif est la suppression de certaines carences dans le dispositif actuel des droits populaires. Le but final ainsi visé n'est pas de faciliter l'exercice des droits populaires ou de le compliquer, mais de supprimer les carences que présente le dispositif actuel. Il s'agira d'examiner la manière dont ces propositions devront être présentées: sous la forme d'une révision totale, d'une seule révision partielle ou de plusieurs révisions partielles de la Constitution fédérale.

Rhinow René (R, BL) unterbreitet im Namen der Verfassungskommission (VK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die VK-SR hat an ihrer Sitzung vom 29. Juni 1999 beschlossen, dem Rat eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zur Vorprüfung zu unterbreiten. Diese Initiative verlangt, dass nach dem Scheitern der Vorlage des Bundesrates vom 20. November 1996 über die Reform der Volksrechte eine Neubeurteilung vorgenommen wird und dass neue Lösungen zur Behebung der anerkannten Mängel in der heutigen Ausgestaltung und Handhabung der Volksrechte gesucht werden.

Begründung der Initiative

Der Nationalrat hat am 9. Juni 1999 mit 134 zu 15 Stimmen beschlossen, auf den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Reform der Volksrechte (96.091, Entwurf B) nicht einzutreten. Die VK-SR hatte bis zu diesem Zeitpunkt den grössten Teil dieser Vorlage bereits vorberaten. Die Mehrheit der Kommission war dabei weitgehend dem Entwurf des Bundesrates gefolgt. Sie bedauert daher den Entscheid des Nationalrates, betrachtet es aber angesichts des klaren Entscheides des anderen Rates nicht als sinnvoll, die Beratung der Reform der Volksrechte auf der Grundlage der Vorlage des Bundesrates weiterzuführen. Der damit verbundene Aufwand lohnt sich angesichts des voraussehbaren Resultates nicht. Die VK-SR beantragt daher ihrem Rat, auf diese Vorlage ebenfalls nicht einzutreten.

Die VK-SR sieht aber nach wie vor Handlungsbedarf. Einige Mängel des bestehenden Instrumentariums sind offensichtlich, und entsprechende Lösungsvorschläge haben in den

vorberatenden Kommissionen beider Räte klare Mehrheiten gefunden.

Ohne damit den Handlungsspielraum bei der Ausarbeitung einer neuen Vorlage bereits einschränken zu wollen, seien hier zur Illustration nur zwei Beispiele von Mängeln genannt:

– Im heutigen Recht besteht keine hinreichende Klarheit darüber, wie vorzugehen ist, wenn Volksinitiativen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz entgegenstehen. Diese Problematik gewinnt auch unabhängig von der Frage eines allfälligen Beitrittes der Schweiz zur EU zunehmend an Bedeutung. Die VK-SR hat im Rahmen der Vorberatung der bundesrätlichen Vorlage mit grossem Aufwand bereits einen Lösungsvorschlag ausgearbeitet.

– Volksbegehren, die auf Rechtssetzungsakte unterhalb der Verfassungsstufe oder auf Einzelakte abzielen, können heute nur auf dem Umweg über Verfassungsinitiativen eingebracht werden. Die allgemeine Volksinitiative oder das Einzelaktreferendum würden zweckmässigere Verfahren schaffen.

Bei einer Behebung dieser und anderer Mängel muss beachtet werden, dass die vorgeschlagenen Änderungen insgesamt ein ausgewogenes Ganzes bilden. Das Ziel ist, sowohl die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten als auch die Handlungsfähigkeit des Staates zu wahren.

Die erwähnten Mängel können behoben werden, auch ohne dass zuerst die Realisierung der Staatsleitungsreform oder die Klärung des Verhältnisses der Schweiz zur EU abgewartet werden muss. Diese Entwicklungen werden unter Umständen Rückwirkungen auf die Volksrechte haben, was aber nichts am Handlungsbedarf ändert, der unabhängig von diesen Entwicklungen bereits heute besteht.

Erwägungen der Kommission

Gemäss Artikel 21ter GVG muss die Kommission im Rahmen der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative auch über das weitere Vorgehen, insbesondere den Zeitplan und den Aufwand für die weiteren Arbeiten, Bericht erstatten.

Die VK-SR geht davon aus, dass die Staatspolitische Kommission als für diesen Themenbereich zuständige Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt wird. Weil zu den Vorschlägen der Initiative bereits umfangreiche Vorarbeiten des Bundesrates und der beiden VK vorliegen, darf erwartet werden, dass die Staatspolitische Kommission Anfang des Jahres 2000 (d. h. in der neuen Legislaturperiode) ohne Verzug mit der Ausarbeitung einer Vorlage beginnen und die Arbeiten im Laufe dieses Jahres abschliessen kann. Gemäss Artikel 21quater Absatz 2 GVG kann die Kommission «das zuständige Departement zur Mitwirkung bei der Vorberatung beiziehen». Das bedeutet in der Praxis, dass von der Verwaltung zu noch offenen Fragen Rechts- und Sachauskünfte eingeholt werden können.

Rhinow René (R, BL) présente au nom de la Commission de la révision constitutionnelle (CRC) le rapport écrit suivant:

Réunie le 29 juin 1999, la CRC-CE a décidé de soumettre pour examen préliminaire au Conseil une initiative parlementaire conçue en termes généraux.

Suite au rejet du projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une réforme des droits populaires, ladite initiative vise à soumettre ces derniers à une réévaluation en vue de rechercher de nouvelles solutions permettant de remédier aux carences qui caractérisent le système actuel et ses modalités d'application.

Développement de l'initiative

Le 9 juin 1999, le Conseil national a décidé, par 134 voix contre 15, de ne pas entrer en matière sur le projet d'arrêté fédéral relatif à la réforme des droits populaires (96.091, projet B). La CRC-CE avait à ce jour examiné la majeure partie de ce projet, se ralliant pour l'essentiel au projet du Conseil fédéral. Tout en regrettant la décision du Conseil national, elle considère, au vu du caractère explicite de sa décision, qu'il ne vaut

pas la peine de poursuivre l'examen de la réforme des droits populaires sur la base du projet du Conseil fédéral: l'ampleur du travail serait disproportionnée par rapport au résultat probable. La CRC-CE propose donc au Conseil de ne pas entrer non plus en matière sur ce projet.

La CRC-CE estime néanmoins qu'il y a encore lieu d'agir: certaines lacunes dans le dispositif actuel sont en effet manifestes, à quoi s'ajoute le fait que certaines des solutions proposées ont été approuvées par la majorité de l'une et l'autre commissions chargées de l'examen préliminaire.

Sans vouloir empiéter sur la préparation d'un nouveau projet et réduire la marge de manoeuvre de la commission qui sera chargée de le mettre sur pied, citons dès à présent deux exemples de lacunes manifestes:

– Le droit actuel ne dit pas de manière assez explicite comment procéder lorsqu'une initiative populaire est contraire à un engagement international pris par la Suisse. Or, ce problème devient de plus en plus aigu, même indépendamment de la question d'une adhésion éventuelle de la Suisse à l'UE. Examinant le projet du Conseil fédéral, la CRC-CE, au prix d'un effort considérable, a déjà mis sur pied une proposition qui permettrait de le résoudre.

– Les initiatives populaires ayant pour objet des actes normatifs d'un degré inférieur à celui de la constitution ou des actes particuliers ne peuvent être présentées aujourd'hui que par la voie détournée de l'initiative constitutionnelle. L'introduction de l'initiative populaire générale ou du référendum portant sur un acte particulier fournirait des moyens d'action plus appropriés à l'objet visé.

Il y aura lieu de veiller dans ce contexte à l'équilibre du projet à venir: rappelons qu'il s'agit de préserver à la fois les droits populaires et la marge de manoeuvre de l'Etat.

Il n'est pas nécessaire pour combler les lacunes précitées d'attendre la mise en place de la réforme de la conduite de l'Etat, ni même une clarification des relations unissant la Suisse et l'UE. Il est vrai que les développements qui interviendront dans ces domaines auront peut-être, à certains égards, des répercussions sur les droits populaires; mais, quels qu'ils puissent être, ils ne changeront rien à la nécessité de remédier aux carences aujourd'hui constatées.

Considérations de la commission

Conformément à l'article 21ter LREC, la commission chargée du préavis sur une initiative parlementaire doit faire rapport non seulement sur la suite à donner à l'initiative, mais aussi sur la suite des travaux, notamment sur le calendrier et l'ampleur du travail nécessaire.

La CRC-CE suppose qu'il reviendra à la Commission des institutions politiques de préparer le projet, en raison des compétences qui sont les siennes. Compte tenu des nombreux travaux préparatoires déjà effectués par le Conseil fédéral et les deux CRC à ce sujet, la Commission des institutions politiques devrait pouvoir commencer à travailler dès le début de l'an 2000 (soit dès le début de la nouvelle législature) et achever ses travaux au cours de la même année. Aux termes de l'article 21quater alinéa 2 LREC, la commission «peut demander au département compétent de la seconder dans ses travaux»: cela signifie en pratique qu'elle peut demander à l'administration de lui fournir les informations techniques ou juridiques dont elle a encore besoin.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 7 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen:

Mehrheit

Der Initiative Folge geben

Minderheit

(Aeby)

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la commission

La commission propose, par 7 voix contre 1 et avec 2 abstentions:

Majorité

Donner suite à l'initiative

Minorité

(Aeby)

Ne pas donner suite à l'initiative

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

30 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

6 Stimmen

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 18. September 2001

Mardi, 18 septembre 2001

08.00 h

99.436

Parlamentarische Initiative Kommission-SR (96.091). Beseitigung von Mängeln der Volksrechte Initiative parlementaire Commission-CE (96.091). Suppression de carences dans les droits populaires

Zweite Phase – Deuxième étape

Einreichungsdatum 29.06.99

Date de dépôt 29.06.99

Ständerat/Conseil des Etats 30.08.99 (Erste Phase – Première étape)

Bericht SPK-SR 02.04.01 (BBl 2001 4803)

Rapport CIP-CE 02.04.01 (FF 2001 4590)

Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBl)

Avis du Conseil fédéral 15.06.01 (FF)

Ständerat/Conseil des Etats 18.09.01 (Zweite Phase – Deuxième étape)

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Unser Rat hat am 30. August 1999 mit 30 zu 6 Stimmen der Kommissionsinitiative «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte» Folge gegeben. Die von der Verfassungskommission unseres Rates eingereichte Initiative verlangt, dass die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge in der gescheiterten Vorlage des Bundesrates vom 20. November 1996 für eine Reform der Volksrechte wieder aufgenommen werden, damit gewisse Mängel in der heutigen Ausgestaltung und Handhabung der Volksrechte behoben werden. Die Staatspolitische Kommission unseres Rates hat am 17. Januar 2000 die Subkommission Volksrechte eingesetzt, um die Umsetzung der vom Rat beschlossenen Initiative an die Hand zu nehmen.

Fast gleichzeitig wie unsere Staatspolitische Kommission hat auch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates eine Subkommission eingesetzt, welche sich mit der Reform der Volksrechte auseinandersetzen soll. Ausgangspunkt war hier die Diskussion über die Volksinitiative «Konstruktives Referendum». Die Mehrheit der SPK-NR war der Ansicht, dass nicht einzelne Instrumente neu einzuführen seien, sondern dass eine umfassende Prüfung der Volksrechte vorgenommen werden solle.

Die Präsidenten und die Vizepäsidenten der Subkommissionen der beiden Staatspolitischen Kommissionen haben sich daraufhin geeinigt, gemeinsam zu tagen und die Überprüfung der direktdemokratischen Rechte gemeinsam an die Hand zu nehmen. Dies im Hinblick darauf, dass eine entsprechende Reformvorlage in beiden Räten mehrheitsfähig sein muss, was ja bei der Vorlage des Bundesrates vom November 1996 gerade das Problem war. Dabei wurde jedoch klar festgehalten, dass die Subkommission der Staatspolitischen Kommission unseres Rates insofern federführend sei, als es darum geht, eine Umsetzung der Kommissionsinitiative vorzunehmen.

Zum Vorgehen: Da es gemäss Auftrag darum ging, die mehrheitsfähigen Vorschläge aus dem ursprünglichen Projekt des Bundesrates aus dem Jahre 1996 herauszukristallisieren, haben sich die Subkommissionen in einem ersten

Schritt diese Vorschläge von der Verwaltung erläutern lassen. Sie sind dann die einzelnen Vorschläge durchgegangen und haben erste Vorentscheide gefällt, welche Reformen weiterverfolgt werden sollen und welche nicht. Aufgrund der Erfahrungen aus den Verfassungskommissionen haben die Subkommissionen mit dem Themenblock Unterschriftenzahlen und Sammelfristen begonnen. An dieser Frage ist das Projekt des Bundesrates ja bekanntlich gescheitert. Gerade deshalb wollte man zuerst in diesem Punkt Klarheit schaffen. Die Subkommissionen haben zu diesem Themenblock auch Vertreter und Vertreterinnen von Parteien und Gruppierungen angehört, welche Erfahrungen im Unterschriftensammeln haben. Sie liessen sich im Weiteren von der Bundeskanzlerin über das Projekt E-Government informieren, welches ja auch Auswirkungen auf die direkte Demokratie haben könnte.

Nach einer ersten Beratung der einzelnen Reformvorschläge – neben den Vorschlägen des Bundesrates und der Verfassungskommissionen wurden auch subkommissionenintern weitere Vorschläge eingebracht – kristallisierten sich mehrheitsfähige Themen heraus. Es wurde eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet.

Die von den gemeinsam tagenden Subkommissionen ausgearbeitete Vorlage wurde alsdann in der Staatspolitischen Kommission des Ständerates behandelt, wobei diese auch Kenntnis hatte von den divergierenden Anträgen der nationalrätlichen Mitglieder der Subkommission.

Zu den mehrheitsfähigen Vorschlägen: Nach intensiver Diskussion der Vorlage der Subkommissionen beantragt Ihnen die Staatspolitische Kommission insbesondere die folgenden drei wesentlichen Neuerungen:

1. Einführung der allgemeinen Volksinitiative: Mit diesem Instrument sollen 100 000 Stimmberechtigte eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung in der Form der allgemeinen Anregung verlangen können. Der Mangel, dass die Möglichkeit einer Initiative unterhalb der Verfassungsstufe fehlt, wird somit behoben, ohne dass das Instrument einer formellen Gesetzesinitiative eingeführt wird.

2. Das Staatsvertragsreferendum soll in dem Sinne ergänzt werden, dass alle Verträge, die wichtige, Recht setzende Normen enthalten oder zum Erlass von Bundesgesetzen verpflichten, dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Damit wird eine Parallellität zur innerstaatlichen Kompetenzordnung hergestellt – dies vor dem Hintergrund der zunehmenden Rechtsetzung auf internationaler Ebene.

3. Mit einer knappen Mehrheit – mit Stichentscheid des Kommissionspräsidenten – wurde beschlossen, die Sammelfristen für Volksinitiativen von 18 auf 12 Monate zu verkürzen. Damit soll der von vielen Akteuren als zu lang empfundene Entscheidungsprozess abgekürzt werden.

Neben diesen drei wichtigsten Neuerungen werden weitere Vorschläge unterbreitet, welche punktuelle Verbesserungen bringen. Auf sie wird in der Detailberatung einzugehen sein. Nicht aufgenommene Vorschläge: Die weiteren, auf dem Tisch liegenden Vorschläge wurden geprüft, und zwar sowohl die Vorschläge aus dem Reformpaket des Bundesrates wie auch jene aus den Reihen des Parlamentes. Bei der näheren Prüfung erwies sich jedoch, dass die Vorschläge mit zu vielen Nachteilen verbunden sind, als dass sie eine wirkliche Verbesserung bringen würden. So wurde zum Beispiel der in der ständerätlichen Verfassungskommission erarbeitete Vorschlag, welcher das Vorgehen regeln wollte, wenn eine angenommene Volksinitiative völkerrechtlichen Verpflichtungen widerspricht, nicht wieder aufgenommen. Die Subkommissionen teilten hier die Ansicht des Bundesrates, wonach die Regelung solcher Fälle besser der Praxis zu überlassen sei.

Ebenfalls keine Gnade fand der Vorschlag, wonach die Bundesversammlung die Möglichkeit haben sollte, in der Volksabstimmung einen Haupttext und eine Alternative zu unterbreiten. Das Parlament solle sich zu einem Konsens durchringen und die Führungsrolle übernehmen, wurde hier argumentiert. Einen Überblick über die weiteren diskutierten, aber nicht aufgenommenen Vorschläge finden Sie unter Ziffer 2.3.4 des Berichtes der Kommission.

Nun noch zur brisanten Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahl: Die Kommission ist nach intensiven Abklärungen zum Schluss gekommen, auf die Erhöhung der verlangten Unterschriftenzahlen für die Einreichung von Initiativen und Referenden zu verzichten. Eine detaillierte Analyse des statistischen Materials hat gezeigt, dass eine solche Erhöhung im Hinblick auf die Verringerung der Anzahl Urnengänge nichts bringt. Die Hälfte der Urnengänge ist nötig aufgrund von Vorlagen der Behörden und nicht aufgrund der Initiativ- oder Referendumstätigkeit des Volkes. Prozentmässig hat zudem die Referendumstätigkeit des Volkes, anders als häufig angenommen wird, nicht zugenommen. Das Verhältnis der zustande gekommenen Referenden zu den referendumpflichtigen Vorlagen ist stabil geblieben.

Wenn es also mehr Volksabstimmungen gibt, dann in erster Linie aufgrund zunehmender Gesetzgebungstätigkeit der Behörden.

Die Kommission beantragt deshalb, auf die sehr umstrittene Erhöhung der Unterschriftenzahlen, welche wieder eine ganze Vorlage zu Fall bringen könnten, zu verzichten. Dies umso mehr, als das hier vorliegende Projekt keine bedeutende Erweiterung des direktdemokratischen Instrumentariums bringt, also keine «Kompensationen» notwendig sind.

Zur Gesamtbeurteilung der Vorlagen: Es ging nicht darum, eine umfassende Neuregelung der Volksrechte vorzunehmen; insoweit handelt es sich denn auch nicht um einen grossen Wurf. Vielmehr sollen mit dieser Vorlage gezielt bestehende Mängel am geltenden System behoben werden. Gesucht waren in erster Linie mehrheitsfähige Vorschläge, welche echte Verbesserungen bringen. Das Projekt ist denn auch erheblich schlanker als das vom Bundesrat seinerzeit vorgeschlagene Reformpaket. Die Kommission ist der Ansicht, dass ein Ausbau der direktdemokratischen Rechte nicht nötig sei, in gewissen Bereichen jedoch – konkret: Initiativmöglichkeit auf Gesetzesebene, Ergänzungen des Staatsvertragsreferendums – einzelne Differenzierungen des Instrumentariums vorzunehmen seien, um den Volkswillen in die richtigen Bahnen zu lenken und klarer zum Ausdruck zu bringen. Es sollen nicht mehr Volksabstimmungen stattfinden, aber vielleicht zu einem anderen Zeitpunkt. So ist es durchaus möglich und mit der Ergänzung des Staatsvertragsreferendums beabsichtigt, dass gegen einen Staatsvertrag ein Referendum ergriffen wird, welches ohne die entsprechende Möglichkeit dann gegen die Ausführungsgesetzgebung ergriffen worden wäre. So kann die Diskussion zu einem frühen Zeitpunkt stattfinden, ohne dass bereits viel Energie in die Ausführungsgesetzgebung gesteckt wurde.

Die Auswirkungen der allgemeinen Volksinitiative könnten darin bestehen, dass die Stimmberechtigten statt über einen Verfassungstext, der eigentlich auf Gesetzesebene gehört, über den Grundsatz einer zu treffenden Gesetzgebung abstimmen. Damit kann letztlich auch eher einer konsequenten und stufengerechten Umsetzung unserer schweizerischen Rechtsordnung zum Durchbruch verholfen werden.

Schliesslich sei noch darauf hingewiesen, dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu den Kommissionsergebnissen seine Zustimmung zur Stossrichtung der Vorschläge signalisiert hat. Allerdings hat er im Einzelnen zahlreiche Änderungsanträge eingebracht, welche in der Kommission keine Aufnahme gefunden haben. In der nachfolgenden Detailberatung wird Gelegenheit geboten sein, näher auf die Anträge einzutreten.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 7 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Unser Kommissionssprecher hat eigentlich alles gesagt, was im Rahmen des Eintretens zu sagen war bzw. ist. Von wesentlicher Bedeutung erscheint mir gleichermaßen die Genesis dieser Parlamentarischen Initiative.

Nach dem Scheitern des Reformpaketes «Reform der Volksrechte», der Vorlage 2 im Rahmen der Totalrevision der Bun-

desverfassung, galt bzw. gilt es, die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge der gescheiterten Vorlage des Bundesrates wieder aufzunehmen. Dies, so meine ich, sollte uns dazu führen, dass wir an den Unterschriftenzahlen nichts ändern, weder direkt noch indirekt. Diese Rahmenbedingungen haben aber auch dazu geführt – Kollege Dettling hat bereits darauf hingewiesen –, dass verschiedene Begehren, welche der Bundesrat in seiner Stellungnahme unterbreitet hatte, nicht aufgenommen wurden bzw. nicht aufgenommen werden konnten.

Zur Frage der Erhöhung oder Nichterhöhung der Unterschriftenzahlen werde ich mich dann in der Detailberatung noch äussern. Ich möchte mich im Rahmen des Eintretens lediglich, aber immerhin, noch zur Thematik Völkerrecht und Landesrecht äussern.

Es ist ja von der Feststellung auszugehen, dass im Zuge der Globalisierung und Internationalisierung die Bedeutung des Völkerrechtes immer grösser wird. Im modernen Verfassungsstaat erscheint daher die sachgerechte Einordnung des Völkerrechtes in das innerstaatliche Recht von zentraler Bedeutung. Dieses Thema hat ja sowohl unseren Rat wie auch den Nationalrat in den letzten Jahren immer wieder beschäftigt.

Der durchaus komplexe Bereich des Verhältnisses zwischen Völkerrecht einerseits und Landesrecht andererseits hat bekanntlich drei Teilaspekte: Erstens geht es um die Frage, ob das Völkerrecht als solches unmittelbar gelte oder ob es zunächst der Transformation in staatliches Recht bedürfe. Zweitens stellt sich die Frage, ob Völkerrecht anwendbar sei oder ob es lediglich in allgemeiner Form gelte, ob es sich – mit anderen Worten – lediglich an die staatlichen Behörden richte und dann im Einzelnen durch den Erlass von Gesetzen oder dergleichen konkretisiert werden müsse. Drittens ist zu prüfen, wie es sich mit der Ranghierarchie verhält: Geht Völkerrecht dem Landesrecht generell vor, oder gilt es da zu differenzieren?

Die ersten beiden Fragen lassen sich kurz und klar beantworten: Die schweizerische Rechtsauffassung entspricht dem so genannten Monismus, wonach Völkerrecht und Landesrecht Teile eines einheitlichen Rechtssystems sind. Das Völkerrecht gilt demzufolge unmittelbar, also qua Völkerrecht. Es bedarf keiner Transformation in nationales Recht. Erhärtet ist auch, dass Bestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen anzuwenden sind, wenn ihnen Self-executing-Charakter zukommt. Dies ist dann der Fall, wenn sie einen derartigen Konkretisierungsgrad aufweisen, dass sie in einem Anwendungsfall von einem Richter oder von einer Verwaltungsbehörde unmittelbar als Rechtsgrundlage für den zu fällenden Entscheid angewendet werden können. Daher schlägt Ihnen die Kommission eine Erweiterung des Staatsvertragsreferendums vor. Wir werden im Rahmen der Detailberatung hierauf zurückkommen.

Etwas differenzierter anzugehen und zu beantworten ist die dritte Frage, nämlich diejenige nach der Rangordnung. Es lässt sich nämlich nicht generell sagen, dass das Völkerrecht dem Landesrecht vorgehe, denn wie im Landesrecht gibt es auch im Völkerrecht Recht von unterschiedlicher Güte, Qualität und Bedeutung. Klare Abgrenzungen sind aber in folgende Richtungen hin möglich:

1. Völkerrecht geht dem kantonalen Recht sowie dem Verordnungsrecht des Bundes vor.
2. Zwingendes Völkerrecht geht allem staatlichen Recht vor.
3. Neben dem eigentlichen zwingenden Völkerrecht, also dem Jus cogens, gibt es weitere Prinzipien und Grundsätze, die gewissermassen als Bestandteil eines Ordre public der internationalen Gemeinschaft oder als völkerrechtliches Verfassungsrecht bezeichnet werden können.
4. Völkerrecht geht grundsätzlich auch den Bundesgesetzen vor. Eine Ausnahme besteht lediglich dann, wenn der Bundesgesetzgeber bewusst eine Regelung trifft, die im Widerspruch zu einem früher abgeschlossenen Staatsvertrag steht. Das ist die so genannte Schubert-Praxis.
5. Daraus ergibt sich, dass das gleiche Prinzip erst recht für die Verfassungsebene gilt. Einen klassischen Anwendungsfall hierzu bildet ja bekanntlich der Alpenschutz-Artikel.

Ganz allgemein kann für solche Fälle einer möglichen Abweichung zwischen Völkerrecht und Landesrecht, also für Fälle, in denen es keine klare Antworten gibt, festgestellt werden, dass sich mit einer völkerrechtskonformen Auslegung des Landesrechtes – Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung – eine harmonische Einordnung des Völkerrechtes in die staatliche Rechtsordnung herbeiführen lässt. Wie der Kommissionsprecher gesagt hat, ist das der Grund dafür, dass unsere Kommission hier der Meinung ist, man solle diese Fälle, in denen es eben noch Fragen gibt, der Praxis überlassen.

Briner Peter (R, SH): Ich werde das Anliegen der Kantonsinitiative vertreten, aber aufgrund des bisherigen Verlaufs der Eintretensdebatte werde ich mich für alle hiervon betroffenen Artikel zu Beginn der Detailberatung wieder melden.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Es geht in unserer heutigen Diskussion um eine Weiterentwicklung unserer Volksrechte. Es finden kein Umbau und kein Systemwechsel statt. Ich bin überzeugt, dass das der richtige Weg ist. Es geht um eine Verfeinerung unserer Volksrechte, wie es bereits Ihr Kommissionsprecher gesagt hat. In diesem Sinne ist die Reform zukunftsgerichtet. Es sind aber dennoch Mut und Bereitschaft zu Veränderungen gefordert. Diese Eigenschaften haben die vorberatenden Kommissionen mit Ihrer Arbeit bewiesen, und es gilt nun, auf dieser Grundlage die Arbeiten weiterzuführen und den Mut und die Bereitschaft der Kommissionen für Änderungen auch aufzunehmen.

Die Rahmenbedingungen für unsere Volksrechte haben sich im Laufe der Zeit geändert: einerseits, wenn wir die verschiedenen Reformen in Ihrer Gesamtheit betrachten, die Reformen des politischen Systems, und andererseits, wenn wir die Herausforderungen im internationalen Bereich betrachten; diese haben sehr stark zugenommen. Unsere Volksrechte müssen diesem Spannungsfeld Rechnung tragen, sie müssen den internationalen Verpflichtungen und Verflechtungen Rechnung tragen, sie müssen der nationalen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen Rechnung tragen, und sie müssen auch der immer stärker werdenden zeitlichen Dringlichkeit in gewissen Fragen begegnen können.

Die Volksrechte sind ein zentraler Identifikationsfaktor. Die verschiedenen Landesteile, die verschiedenen Sprachen, die verschiedenen politischen Strömungen können sich über unsere Volksrechte einbringen, und somit sind unsere Volksrechte für unsere gelebte Demokratie in unserem Land unverzichtbar.

Mit Volksrechten brauchen die politischen Prozesse mehr Zeit. Das wird auch immer wieder kritisiert. Aber dadurch werden politische Trotzreaktionen und überhastete «Schnellschüsse» vermieden, und es wird auch der Einbezug verschiedener Standpunkte und Interessen ermöglicht. Damit haben wir für unseren Staat, für unsere Gesellschaft und unsere Wirtschaft einen stabilen Rahmen. Ein System ist ja nicht per se richtig, nur weil es bereits existiert, es kann und muss auch immer wieder hinterfragt und allenfalls neuen Herausforderungen angepasst werden. Wir müssen also auch zu Reformen in unserem politischen System bereit sein.

Lassen Sie mich aber auch vor allem den vorberatenden Kommissionen und Ihren Präsidenten an der Spitze danken. So danke ich dem Präsidenten der Subkommission Ihres Rates, Herrn Toni Dettling, dem Präsidenten der Subkommission des Nationalrates, Herrn Jean-Michel Cina, aber auch dem Präsidenten Ihrer Staatspolitischen Kommission, Herrn Maximilian Reimann, dass sie diese Volksrechtsreform wieder aufgenommen und so zügig ins Plenum getragen haben.

Ich möchte Ihnen bereits beim Eintreten noch ein paar Gedanken zu verschiedenen Fragen mitteilen: Grundsätzlich, und das hat Ihr Kommissionsprecher bereits klar gemacht, unterstützt der Bundesrat die Hauptpfeiler der Vorlage Ihrer Kommission, insbesondere die allgemeine Volksinitiative

und auch die Reform des Staatsvertragsreferendums. Beim Staatsvertragsreferendum möchte der Bundesrat allerdings nicht so weit gehen wie der Entwurf Ihrer Kommission, zudem möchten wir die Möglichkeit schaffen, dass über Staatsvertrag und Umsetzungserlass in einem Paket abgestimmt werden kann.

Bei der generellen Verkürzung der Fristen für alle Formen der Initiative und bei der Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative kann der Bundesrat Ihrer Kommission nicht folgen. Wir schlagen ein differenzierteres System vor, in dem die allgemeine Volksinitiative als konstruktives Instrument attraktiver ausgestaltet wird. Der Bundesrat glaubt, dass eine solche Lösung auch politisch eine grössere Chance hat als die einseitige Erschwerung der Initiativrechte durch die Verkürzung der Sammelfristen und durch eine zu hoch angesetzte Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative.

Einen Beitrag zur Stärkung des Föderalismus würde die Einführung der Kantonsinitiative leisten, welche der Bundesrat unterstützt.

Der Bundesrat unterstützt die Bemühungen Ihrer Kommission für eine Reform der Volksrechte. In einzelnen Punkten werde ich Änderungen beantragen.

Im Namen des Bundesrates beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Wicki Franz (C, LU): Wir hatten noch eine andere Sitzung, deshalb meine Verspätung. Allem Anschein nach hat Frau Bundesrätin Metzler bereits gesprochen. Ich kann mir etwa vorstellen, was sie gesagt hat, sicher war das meiste richtig. *(Heiterkeit)*

In der heutigen Vorlage geht es um eines der Wesens- und Identitätsmerkmale unseres politischen Systems, es geht um die Volksrechte. Diese direktdemokratischen Institutionen verbinden die repräsentative Demokratie mit der direkten Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger. So bestimmen die Bürgerinnen und Bürger das politische Geschehen in der Schweiz zu einem massgeblichen Teil mit. Die Volksrechte prägen das politische Leben in der Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert. Ohne sie hätte die Geschichte unseres Landes wohl einen anderen Verlauf genommen. Für die Bürgerinnen und Bürger sind nicht nur die Möglichkeiten, am staatlichen Geschehen mitzuwirken, massgebend, sondern für sie ist auch wichtig, dass der Staat fähig ist, die Probleme sach- und auch zeitgerecht zu lösen. Wenn wir demnach an den Volksrechten etwas ändern und reformieren wollen, muss es das Ziel sein, die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie für die Zukunft zu sichern. Der Bundesrat hat daher in seiner Botschaft vom 20. November 1996 zum Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte zu Recht erklärt, die direkte Demokratie solle auch in Zukunft lebendig bleiben, die rein quantitative Nutzung der Volksrechte könne aber kein alleiniges Kriterium oder kein alleiniger Gradmesser sein; entscheidend seien auch qualitative Elemente. Er betonte damals, die Volksrechte sollten vor allem dort zum Tragen kommen, wo es um Wichtiges und um Grundsatzentscheide geht. Es geht also um eine Konzentration auf wesentliche Entscheide. Daher sucht der Bundesrat nach einem neuen Gleichgewicht zwischen einer Verfeinerung der Instrumente und einer Erhöhung der Hürden für deren Gebrauch. Mit der Erhöhung der Hürden wollte der Bundesrat sicherstellen, dass die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der politischen Institutionen gewahrt bleiben.

Die heutige Vorlage trägt diesen Grundgedanken und Zielsetzungen teilweise Rechnung: Das Staatsvertragsreferendum wird erweitert, und es wird neu das Instrument der allgemeinen Volksinitiative eingeführt. Wenn wir jetzt aber neue Instrumente einführen, müssen wir gleichzeitig dafür sorgen, dass das demokratische System nicht überfordert wird. Es ist eine Tatsache, dass die Zahl der Initiativen und Referenden in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Dies muss nun auch auf allen Ebenen verdaut werden. Der politische Prozess erträgt es schlecht, dass es ständig noch mehr Abstimmungen gibt. Auch darf der Aufwand, den eine

Volksinitiative für Verwaltung, Bundesrat und Parlament mit sich bringt, nicht vergessen werden. Der Bundesrat hat daher in seiner seinerzeitigen Volksrechte-Reform-Botschaft richtigerweise vorgeschlagen, die Unterschriftenzahlen zu erhöhen. Er betonte in der Botschaft vom November 1996, eine Erhöhung der Unterschriftenzahl dränge sich auf.

Die Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung belegen unmissverständlich, wie sich die Unterschriftenzahlen und die Gesamtzahl der Stimmberechtigten im Laufe der Jahre und Jahrzehnte auseinander entwickelt haben. Ich erinnere an die damalige Aussage von Bundespräsident Arnold Koller, der in der Kommission erklärt hat: Wenn für die Partialrevision im letzten Jahrhundert fast acht Prozent der Stimmberechtigten unterschreiben mussten und es heute nur noch 2 Prozent sind, dann müssen wir einmal den Mut haben, die Unterschriftenzahlen anzupassen.

Die Bürgerinnen und Bürger an die Urne zu rufen, ist nur dann gerechtfertigt, wenn eine repräsentative Anzahl Stimmberechtigter ein Anliegen unterstützt. Was der Bundesrat im November 1996 gesagt hat, trifft nach wie vor zu: «Auch kann nur ein angemessenes Verhältnis zwischen Unterschriftenzahl und Gesamtzahl der Stimmberechtigten die durch die Volksabstimmung verursachten Kosten rechtfertigen sowie den beachtlichen Aufwand, der für die Behörden damit verbunden ist. Um ein angemessenes Verhältnis wiederherzustellen, ist eine Anpassung der Unterschriftenzahl an die veränderten Gegebenheiten erforderlich.» (BBl 1997 I 449)

Neben der Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten sprechen auch andere Gründe für die Erhöhung der Zahl der erforderlichen Unterschriften: Die verbesserten Kommunikationsmittel machen es den Initianten und Initiantinnen erheblich leichter, an die Stimmberechtigten zu gelangen und Unterschriften zu sammeln. Das zeigt auch die Anzahl der zustande gekommenen Begehren. Zwischen 1978 und 1996 sind fast drei Mal mehr Initiativen zustande gekommen als zwischen 1892 und 1977.

Ich kenne die Kritik, die bereits bei der Verfassungsrevision gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen vorgebracht worden ist. Ich bin mir bewusst, dass die Erhöhung der Unterschriftenzahl bei den direktdemokratischen Instrumenten Referendum und Verfassungsinitiative in unserem Parlament zurzeit kaum mehrheitsfähig ist. Darum verzichte ich auf einen entsprechenden Antrag.

Mit der heutigen Vorlage führen wir aber ein neues Instrument ein: Die allgemeine Volksinitiative. Mit ihr können die Stimmberechtigten in Form einer allgemeinen Anregung eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung verlangen. Die allgemeine Volksinitiative öffnet also die Volksrechte. Es sind nicht mehr nur Änderungen auf Verfassungsebene, sondern auch auf Gesetzesebene möglich. Ich bin grundsätzlich nicht gegen dieses neue Instrument, kann ihm aber nur zustimmen, wenn die dafür erforderliche Unterschriftenzahl nicht zu tief angesetzt wird; denn bei der Einführung dieses neuen Instruments rechtfertigt es sich, die Unterschriftenzahl der angestiegenen Zahl der Stimmberechtigten anzupassen.

In diesem Sinne kann ich auf die Vorlage eintreten. Bei Artikel 139a unterstütze ich daher die Minderheit II, welche die Unterschriftenzahl auf 120 000 festlegt.

La présidente (Saudan Françoise, présidente): Je répète que l'intervention de Mme la conseillère fédérale était justifiée par l'importance des propositions du Conseil fédéral dans ce domaine. Mais nous sommes toujours dans le débat d'entrée en matière.

Forster-Vannini Erika (R, SG): Ich muss Ihnen gestehen, dass sich meine Begeisterung für diese Vorlage in engen Grenzen hält. Warum? Vor uns liegt ein Paket mit Änderungen im Bereich der Volksrechte. Dass wir nach dem unbefriedigenden Nein des Nationalrates zum letzten Versuch, die Volksrechte im Rahmen der Verfassungsreform gesamttaf zu überprüfen und zu revidieren, die Flinte nicht ins

Korn geworfen haben, begrüsse ich ausdrücklich. Denn auch in diesem Bereich unserer Demokratie braucht es Anpassungen, wenn wir sowohl die unabdingbaren Entwicklungsmöglichkeiten unseres Volkes in der Demokratie als auch die Funktionsfähigkeit unserer Institutionen, die Praktikabilität der politischen Willensbildung und die Entscheidungsfähigkeit unseres Staates schlechthin ernst nehmen wollen.

Das missglückte Reformpaket Volksrechte versuchte ein ausgewogenes Ganzes von Ausweitungen wie auch Verwesentlichungen bei den Volksrechten zu erzielen. Es zeigte sich aber, dass bei den einen nur die Erweiterungen, bei den anderen nur die Verwesentlichungen Anklang fanden. Eine Mehrheit für einen tarifierenden Ausgleich fand sich nicht. Mit der nun vorliegenden, bescheideneren Reform wird dieser Pattsituation, so meine ich, elegant aus dem Weg gegangen. Man spricht nur noch von einer gezielten Behebung festgestellter Mängel am System der Volksrechte, von einer schlanken Reform. Man weckt damit den Anschein, es gehe gleichsam um technische, untergeordnete Belange. Dabei sind im Grunde genommen vom letzten Paket, so meine ich, vor allem die Ausbauelemente übernommen worden, während auf Verwesentlichungsschritte weitgehend verzichtet wurde.

Die Einführung der allgemeinen Volksinitiative stellt sicher insofern einen Fortschritt dar, weil wir auf diesem Weg faktisch sowohl eine Gesetzesinitiative wie auch ein nachträgliches Gesetzesreferendum einführen. Die Ausweitung des Staatsvertragsreferendums scheint angesichts der steigenden Bedeutung der Aussenpolitik in der Logik unserer Volksrechte zu liegen. Allerdings basiert es auf der zweifelhaften Überzeugung, die Volksrechte in der Aussenpolitik würden denselben politischen Mechanismen unterliegen wie in der Innenpolitik. Das könnte sich als folgenschwerer Irrtum erweisen, weil die bekannten Vorwirkungen der Volksrechte eine Lähmung oder zumindest eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit im ausserpolitischen Handeln des Kleinstaates Schweiz bewirken können und weil Volksabstimmungen in ausserpolitischen Angelegenheiten noch mehr, ja bedeutend mehr von Stimmungen und emotionalen Strömungen geprägt sein werden als Urnengänge in rein nationalen Angelegenheiten. Das haben wir doch in den letzten Jahren aufs Anschaulichste erlebt. Von einer Mängelbehebung lässt sich eigentlich nur bei den begründenswerten Vorschlägen sprechen, welche bei einer Abstimmung von Volk und Ständen und von beiden Räten Nullentscheide vermeiden sollen.

Der Antrag, bei der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung die Frist für die Sammlung der Unterschriften auf 12 Monate zu verkürzen – er wurde nur knapp angenommen –, stellt einen zaghaften, wiewohl wenig überlebensfähigen Versuch in die richtige Richtung dar. Wenn nicht alles täuscht, dürfte auch der Minderheitsantrag Wicki zur Erhöhung der Unterschriftenzahl bei der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung kaum beide Ratsdebatten überleben. Auf jeden Fall ist es nicht sehr überzeugend, das Unterschriftenquorum bei dieser Form der Initiative höher anzusetzen, aber nicht bei der rigideren Verfassungsinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Eigentlich müsste vor allem dort eine Erhöhung eingeführt werden.

Ich bin mit dieser Vorlage so nicht einverstanden. Die Vorlage stellt im Wesentlichen einen Ausbau der Volksrechte dar. Stehen wir dazu. Ich bedaure aber, dass die Bemühungen um eine Verwesentlichung im Dienste einer funktionsfähigen Demokratie im Sande verlaufen sind. Meine Begeisterung für diese Vorlage – Sie haben es gemerkt – hält sich in Grenzen. Sollten sich die Anträge, die über die Beschlüsse der Mehrheit unserer Kommission hinausgehen, im Parlament durchsetzen, könnte ich dieser Vorlage jedenfalls nicht mehr zustimmen.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich bin für Eintreten auf die Vorlage. Wir müssen Folgendes zugeben: Wenn wir sie mit der ursprünglich vorgesehenen Reform der Volksrechte verglei-

chen, ist es heute eine «Mini-Mini-Reform». Es ist nach dem Verhalten des Nationalrates vor allem auch in unserem Rat zu einer Art Durchhalteübung gekommen. Wir müssen auch zugeben – deshalb ist es besonders schwierig in diesem Bereich –, dass sich die Volksrechte von 1848, von 1874 bis heute eigentlich im Grossen und Ganzen bewährt haben, und zwar im Sinne der Problemlösung durch das Volk für das Volk.

Trotzdem ist es nun, im 21. Jahrhundert, an der Zeit, sich einige zentrale Fragen zu stellen – ich komme auf zwei:

1. Sind wir nicht langsam, aber sicher zu einer Volksherrschaft ohne Volk geworden, wenn wir die Stimm- und Wahlbeteiligungen anschauen?
2. Sind die direktdemokratischen Instrumente von gestern, also aus dem 19. Jahrhundert, zur Problemlösung von politischen Herausforderungen von morgen, der Zukunft, des 21. Jahrhunderts, noch tauglich? Ich glaube, das ist die zentrale Frage, die wir uns heute stellen müssen.

Wenn man sich diese Fragen stellt, muss man auch etwas Bilanz ziehen. Herr alt Bundesrat Koller hat damals in der Kommission eigentlich vier Punkte seitens des Bundesrates ins Zentrum gestellt:

1. die Einführung der allgemeinen Volksinitiative; diese haben wir in der Vorlage wieder aufgenommen;
2. die erweiterte Mitsprache des Volkes beim Abschluss von Staatsverträgen, auch das ist in der Vorlage enthalten.

Aber die zwei anderen Punkte – die Einführung des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums, mit dem das Volk über wichtige Parlamentsbeschlüsse, zum Beispiel Rüstungsbeschaffungen, Bewilligungen für Atomanlagen usw. abstimmen kann, und die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für die formulierte Verfassungsinitiative von 100 000 auf 150 000 und für das Referendum von 50 000 auf 100 000 – sind nicht aufgenommen worden. Das wird nicht stattfinden, da bin ich mit Frau Forster einig; das wird die Parlamentsdebatte nicht überstehen.

Wir können also sagen, dass von den vier Punkten 50 Prozent, die Hälfte, nun vorhanden sind. Es geht nun darum, wenigstens diese beiden zentralen Punkte zu retten.

Wie bereits gesagt: Wir haben uns im Hinblick auf die Problemlösungen der Zukunft Fragen zu stellen. Vier Dimensionen sind für mich bei den Volksrechten prioritär zu behandeln:

1. Die Mitwirkung des Volkes in der Aussenpolitik – Kollega Inderkum hat mit dem Völkerrecht darauf hingewiesen –, die Ausweitung der Mitsprache des Volkes beim Staatsvertragsreferendum.
2. Wir haben uns Fragen bezüglich der Mitwirkung der Kantone in Bundesangelegenheiten zu stellen – der moderne Föderalismus ist hier gefragt.
3. Wir müssen bei den Volksrechten Antworten auf die Frage der Betroffenheitsdemokratie finden.
4. Ist die Beschleunigung der direktdemokratischen Entscheidungsverfahren anzustreben?

Die nun vorliegende Minireform geht in die richtige Richtung, etwas wenig weit und etwas mutlos, eben wie bereits gesagt: die 50-Prozent-Marke zum ursprünglich Angestrebten. Aber ich halte es hier, auch aus Erfahrung in diesem Parlament, mit Schopenhauer: Wer immer nur dem Wünschbaren nachrennt, erreicht am Schluss selbst das nicht, was eigentlich machbar wäre.

Treten wir deshalb ein und machen das, was machbar ist. Das heisst erstens die Einführung der allgemeinen Volksinitiative – ich glaube, es wird Zeit dafür – und zweitens die erweiterte Mitsprache – etwas begrenzt, aber doch immerhin – des Volkes beim Staatsvertragsreferendum. Versuchen wir, wenigstens diese zwei Akzente zu setzen und über die Volksabstimmung hinaus zu retten.

Béguelin Michel (S, VD): Je vous propose également d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral qui nous est soumis. L'élément le plus important, à mon sens, est l'introduction de l'initiative populaire générale qui permettra au peuple d'intervenir non seulement au niveau de la constitution, mais aussi

pour modifier des lois. Ce complément à notre panoplie d'instruments de la démocratie directe était souhaité depuis très longtemps. Son principe n'a pas été contesté jusqu'à présent dans les travaux de la commission. Les divergences ne portent que sur les modalités du nombre de signatures et du délai pour les récolter.

En fait, le débat se cristallise sur ces deux points: d'un côté, il y a ce que j'appellerai les démocrates un peu restrictifs qui admettent tous les instruments prévus, mais qui voudraient imposer des contraintes plus fortes en matière de nombre de signatures et de raccourcissement des délais; et puis, il y a ce que j'appellerai des démocrates un peu plus généreux, c'est-à-dire ceux qui pensent qu'il n'y a aucune raison – aucune raison – de faire payer l'amélioration apportée par l'initiative législative par des exigences supplémentaires quant aux droits existants. En l'occurrence, en ce qui concerne l'initiative générale, je salue l'ouverture manifestée par le Conseil fédéral.

L'initiative générale des cantons est aussi une nouveauté. L'idée est encore minoritaire, semble-t-il, mais elle paraît progresser. La Conférence des gouvernements cantonaux la soutient comme il se doit. On verra tout à l'heure si la Chambre des cantons mérite son nom à l'égard de ce point précis.

J'aimerais rappeler ce très, très vieux proverbe helvète: «La démocratie directe ne s'use que si l'on ne s'en sert pas.» Par conséquent, tout doit être fait pour que la démocratie directe soit facilement accessible.

C'est pourquoi je vous propose en conclusion de soutenir en général l'arrêté fédéral qui nous est soumis, et d'appuyer en particulier les variantes en matière du nombre de signatures et de délai les plus généreuses.

Stähelin Philipp (C, TG): Der Titel des traktandierten Geschäftes lautet zwar «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte», und zweifellos geht es primär um die Revision der Volksrechte im engeren Sinne. Mit diesem Vorhaben bewegen wir uns aber im Bereich des 4. Titels der Bundesverfassung, und dieser lautet «Volk und Stände». Damit wird deutlich gemacht, dass es für die Entscheidungsfindung auf Verfassungs- und Gesetzesstufe der Mitwirkung sowohl des Volkes als auch der Stände bedarf. Die direkte Demokratie und der Föderalismus stehen in einem Spannungsverhältnis und einem Mechanismus des Zusammenwirkens zugleich. Es bedarf im demokratisch verfassten Bundesstaat der Berücksichtigung beider Elemente. Deshalb kann auch die nun vorgesehene Reform die Stellung und Mitwirkung der Kantone im Entscheidungs- und Rechtsetzungsprozess nicht ausser Acht lassen. In unserem System muss die Mitwirkung von Volk und Ständen in einem Gleichgewicht stehen. Dabei ist auch festzustellen, dass sich die Kantone dem zentralen Bund gegenüber stetig schwächer fühlen. Ihre Eigenständigkeit scheint tendenziell bedroht, und sie sinken in weiten Gebieten zu abhängigen Verwaltungsbezirken ab. Umgekehrt kann dies dazu führen, dass es im Vollzugsbereich zu sehr unterschiedlichen Intensitätsgraden der Durchsetzung durch die einzelnen Kantone kommt. Eine unschöne und langfristig äusserst heikle Entwicklung könnte sich anbahnen, wenn sich die Kantone im gesamten Zusammenspiel der Entscheidungsprozesse wenig ernst genommen fühlen. Einer solchen Entwicklung will einerseits das Projekt des neuen Finanzausgleichs mit dem Überdenken der Aufgabenteilung begegnen, andererseits gehört aber auch die Verstärkung der kantonalen Mitwirkung auf Bundesebene mit einer Einführung der Kantonsinitiative dazu, meine ich. Das bisherige Instrument der Standesinitiative, das zwar durchaus beibehalten werden soll, genügt dem legitimen Bedürfnis der Kantone, sich in den Entscheidungsprozess einbringen zu können, in klarer Weise nicht.

Wir alle kennen das Schicksal unzähliger Standesinitiativen in den eidgenössischen Räten. Kaum eine führt tatsächlich zum angestrebten Ziel. Viele geben aber durchaus Anstoss zu weiteren parlamentarischen Überlegungen. Ein griffiges Instrument ist indessen zurzeit nicht vorhanden.

Insbesondere könnten die Kantone zwar grundsätzlich bremsend wirken. Sie verfügen über das Recht des Referendums, machten davon allerdings bisher nicht Gebrauch, was im Übrigen auch etwas über das kantonale Verantwortungsbewusstsein aussagt.

Die Kantonsinitiative kann dem gegenüber innovativ wirken. Im Sinne einer Stärkung des kooperativen Föderalismus muss uns allen daran gelegen sein. Mit mutwilligem Einsatz und negativen Auswirkungen ist nicht zu rechnen, nachdem nach dem Antrag der Minderheit in acht Kantonen entweder Volk oder aber Parlamente aktiv werden müssen. Entscheidend scheint mir, dass wir damit eine positive Einbindung der Kantone in die Abläufe und Entscheidungsfindung des Bundes erreichen können.

Ich bin für Eintreten, meine aber, dass wir ein weiteres Element in dieses Reformpaket einbauen müssen. Die Kommissionsvorlage ist meines Erachtens mit der Kantonsinitiative anzureichern.

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Ich stelle mit Genugtuung fest, dass Eintreten im Rat unbestritten ist. Ich habe durchaus auch Verständnis für jene kritischen Stimmen, die Zurückhaltung signalisiert haben. Wir haben in diesem relativ schwierigen Bereich das getan, was nach unserem Dafürhalten politisch möglich ist. Die zwei Kernpunkte sind vor allem die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und die bessere Ausgestaltung des Staatsvertragsreferendums. Ich bin der Überzeugung, dass gerade diesen beiden Instrumenten zum Durchbruch zu verhelfen ist. Deshalb ist ein Paket geschnürt worden, das letzten Endes auch den Konsens der beiden Räte finden wird.

In diesem Sinne ersuche ich Sie um Eintreten auf die Vorlage. Auf die einzelnen Anträge werde ich in der Detailberatung wieder zurückkommen.

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

Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires

Detailberatung – Examen de détail

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

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

Angenommen – Adopté

**Art. 138 Titel, Abs. 1
Antrag der Kommission: BBI
Antrag des Bundesrates: BBI**

**Neuer Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Entwurf SPK-SR
Minderheit III
(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)
Zustimmung zum Antrag des Bundesrates
(der Antrag der Minderheit II zu Abs. 1 ist zurückgezogen)**

**Art. 138 titre, al. 1
Proposition de la commission: FF
Proposition du Conseil fédéral: FF**

**Nouvelle proposition de la commission
Majorité
Adhérer au projet CIP-CE
Minorité III
(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)
Adhérer à la proposition du Conseil fédéral
(la proposition de la minorité II à l'al. 1er est retirée)**

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Bei Artikel 138 Absatz 1 gibt es zwei Probleme, nämlich die Sammelfristen für Initiativen und die Neueinführung der Kantonsinitiative.

Zunächst zu den Sammelfristen: Die bisher im Bundesgesetz über die politischen Rechte festgeschriebenen Sammelfristen sollen neu auf Verfassungsebene verankert werden. Sie stellen wie die Anzahl der verlangten Unterschriften eine wichtige Rahmenbedingung in der Anwendung der Volksrechte dar. Diese Neuregelung war in der Kommission unbestritten. Umstritten war dagegen die Dauer der Sammelfristen bei Initiativen. Eine knappe Mehrheit – mit dem Stichtscheid des Präsidenten – spricht sich für eine Verkürzung der Sammelfristen bei allen Formen der Volksinitiative von bisher 18 auf neu 12 Monate aus. Ziel dieser Verkürzung ist eine Beschleunigung des politischen Entscheidungsprozesses, welcher auch im Interesse der Initianten liegen kann. Die Minderheit I (Inderkum) will die geltende Frist von 18 Monaten beibehalten, da eine Verkürzung insbesondere Ad-hoc-Gruppierungen vor grosse Probleme stellen könnte; im Übrigen bringe ich die Verkürzung der Sammelfristen wenig und könne als blosses Herumschrauben an den Volksrechten zu einer Gefährdung der Vorlage führen.

Ich ersuche Sie daher, der Mehrheit zuzustimmen und die Sammelfristen für Initiativen von 18 Monaten auf 12 Monate zu verkürzen. Persönlich werde ich allerdings die Minderheit I unterstützen.

Ich schlage vor, dass wir jetzt zunächst das Problem der Sammelfristen behandeln und nachher die Frage der Kantonsinitiative angehen.

Abs. 1 (Sammelfristen) – Al. 1 (Délais de récolte)

Inderkum Hansheiri (C, UR): Die Minderheit I, Kollege Detting hat es gesagt, unterscheidet sich von der knapp zustande gekommenen Mehrheit einzig, aber immerhin dadurch, dass die Sammelfrist bei 18 Monaten belassen werden sollte. Ich war als seinerzeitiges Mitglied der Verfassungskommission des Ständerates ein klarer Befürworter einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen sowohl für die Initiative als auch für das Referendum. Wenn ich heute die Auffassung teile, an den Voraussetzungen weder direkt, durch eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen, noch indirekt, durch eine Verkürzung der Sammelfristen, etwas zu ändern, so beruht diese Haltung auf den folgenden zwei Gründen:

1. Die seinerzeitige Vorlage 2 im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung ist nicht zuletzt an einer eigentlichen Pattsituation gerade in dieser Frage gescheitert. Es ist also – das ist einigermassen gesichert – davon auszugehen, dass eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen nicht mehrheitsfähig sein würde, und diese Feststellung gilt demzufolge auch für eine Verkürzung der Sammelfristen.

2. Die Hearings, welche in der Subkommission mit Exponenten der verschiedenen, ja verschiedensten politischen Lager geführt wurden, haben sehr deutlich gezeigt, dass es heute aus verschiedenen Gründen, insbesondere aber wegen der Möglichkeit und der tatsächlichen Ausübung des Rechtes der brieflichen Stimmabgabe, trotz Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten nicht einfacher, sondern im Gegenteil schwieriger geworden ist, die erforderlichen Unterschriften fristgerecht zu sammeln. Dies gilt vor allem für Ad-hoc-Komitees, die im Unterschied zu bestehenden Interessenorganisationen zunächst eine entsprechende Infrastruktur aufzubauen haben. Dieser Sammelprozess ist sehr personal- und zeitintensiv und auch finanziell aufwendig. Daher meine ich, dass es aus diesem Grunde auch nicht ehrlich ist, das mit einer Erhöhung der Unterschriftenzahl anvisierte Ziel gleichermassen durch die Hintertür, nämlich durch eine doch recht substanzialle Verkürzung der Sammelfristen, erreichen zu wollen.

Daher bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Reimann Maximilian (V, AG): Bei dieser staatspolitischen Materie sind ja wir alle Fachleute, Experten und Kommissionsmitglieder zugleich gewesen, und deshalb gingen die Meinungen ja logischerweise auch auseinander – Sie ersehen es aus der Fahne. Es gab meist unterschiedliche Formationen quer durch die Parteien und die Landesgegenden hindurch. Ich als Präsident der Kommission hatte zweimal sogar den Stichtscheid zu geben. Ich möchte Ihnen doch kurz sagen, warum ich mich wie entschieden hatte.

Hier zunächst zur Frage der Sammelfristen: Der Bundesrat hatte sich ursprünglich für eine deutlich höhere Latte für das Zustandekommen von Initiative und Referendum ausgesprochen; er wollte – wir haben es gehört – die Zahl der Unterschriften erhöhen. Damit kam er beim Parlament anlässlich der Totalrevision aber nicht durch; auch ich war stets gegen eine Erhöhung dieser Quoren gewesen. Gestern haben wir bei der Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons Neuenburg ja sogar gehört, dass man dort das Quorum um immerhin einen vollen Viertel gesenkt hat. Als kleines Entgegenkommen an die vom Bundesrat seinerzeit vorgebrachten Argumente, insbesondere zur Verwesentlichung der Demokratie, sprach ich mich hier beim Stichtscheid für eine Senkung der Sammelfrist von 18 Monaten auf 12 Monate aus. Wir gewinnen damit Zeit: Ein halbes Jahr ist auf der politischen Zeitachse nicht nichts. Oft wären Initiativkomitees bei früheren Initiativen schon froh gewesen, die Volksabstimmung wäre ein halbes Jahr früher gekommen. Dieses halbe Jahr gewinnen wir nun am Anfang der Zeitskala. Ich bin überzeugt, dass dieses halbe Jahr einem solide gemanagten Initiativkomitee kaum zum Verhängnis wird; man richtet sich eben von Anfang an anders, auf die kürzere Sammelfrist, ein und beginnt, falls erforderlich, eben auch entsprechend früher mit dem Endspurt. Kein seriöses Volksbegehren wird meines Erachtens wegen dieser kürzeren Sammelfrist scheitern. Gewinnen aber tut die direkte Demokratie, denn man kommt schon ein halbes Jahr früher im positiven oder negativen Sinn zum Endergebnis.

Deshalb, so glaube ich, ist es kein Abbau von Demokratie, wenn wir die Sammelfrist verkürzen, sondern eine Verwesentlichung und damit ein Gewinn für die Demokratie.

Cornu Jean-Claude (R, FR): Même si ça ne se voit pas dans le dépliant, je fais partie de ceux qui dans la commission soutiennent la proposition de minorité I, à savoir le maintien du délai à 18 mois. Je n'insisterai pas sur les raisons, puisque M. Inderkum les a parfaitement exposées. Je dirai seulement que, M. Béguelin aussi l'a rappelé, on vante tellement les mérites de la démocratie directe que je trouve qu'il est contradictoire de vouloir, maintenant et par rapport à cet aspect-là, en restreindre l'exercice. Compenser la non-augmentation des signatures par la réduction du délai ne me semble pas être de bonne politique par rapport au mythe, à l'autre mythe qu'est la démocratie directe chez nous; ça me semble être plutôt de la petite politique.

Je crois que, sur le terrain, l'expérience a démontré qu'à part certains grands partis ou certaines grandes machines à récolter les signatures, tous les autres qui veulent se prêter à l'exercice de cette démocratie directe ont bien eu besoin, au cours de ces dernières années, d'un délai suffisamment long pour arriver au terme de leur récolte de signatures.

Sous cet angle-là, je vous propose de suivre la minorité I et d'approuver ce délai de 18 mois.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat opponiert der Verkürzung der Sammelfristen von 18 Monaten auf 12 Monate nicht; aber diese einseitige Erschwerung der Initiativrechte vermag den Bundesrat auch nicht zu überzeugen. Wir vertreten im Gegenteil wie bisher die Meinung, dass die Initiativrechte als konstruktive Instrumente bevorzugt werden sollen, weil die Referendumsrechte eben bremsende, retardierende, ja zum Teil auch destruktive Instrumente darstellen. Falls die Bundesversammlung eine Verkürzung der Sammelfristen für Initiativen beschliesst, müssten auch die Hürden für das Referendum erhöht werden. In diesem Sinne

stelle ich einen Eventualantrag im Sinne einer massvollen Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum auf 70 000 (Art. 141 Abs. 1) für den Fall, dass hier eine Verkürzung der Sammelfristen auf 12 Monate angenommen wird.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit I (18 Monate) 20 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (12 Monate) 17 Stimmen

Titel, Abs. 1 (Kantonsinitiative)

Titre, al. 1 (initiative des cantons)

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Wir kommen jetzt zum Problem der Kantonsinitiative. Die Minderheit III (Briner) will wie der Bundesrat die Einführung der Kantonsinitiative bei allen Initiativformen. Sie erachtet dies angesichts der zunehmenden Interdependenzen der staatlichen Aufgaben als wichtiges Mitwirkungsinstrument für die Kantone. Der Bundesrat und die Minderheit sind der Ansicht, dass den Kantonen nicht nur das blockierende Element des Kantonsreferendums, sondern auch ein innovatives Instrument zustehen solle. Es sei durchaus denkbar, dass die Kantone die Kantonsinitiative als letzte Möglichkeit benutzen würden, um ihre Rechte zu wahren oder Föderalismusreformen einzuleiten. Die Minderheit III (Briner) hat sich dem redaktionellen Vorschlag des Bundesrates angeschlossen. Das gilt vor allem auch für Artikel 139c. Dort wird geregelt, dass das Initiativrecht der Kantone von den kantonalen Parlamenten oder vom Volk auszuüben ist.

Zur Stellungnahme der Kommission: Die Kommission hat sich aufgrund der Stellungnahme des Bundesrates nochmals mit der Kantonsinitiative auseinandergesetzt. Mit Stichtscheid des Präsidenten Reimann hält sie daran fest, auf die Einführung des Instrumentes der Kantonsinitiative zu verzichten. Die Mehrheit ist der Ansicht, dass es sich bei den Volksrechten um Rechte des Volkes und nicht um Rechte der Kantone handelt. In diesem Sinne stellt bereits das Kantonsreferendum einen Fremdkörper dar. Das Instrument wird ja auch nie gebraucht. Das gleiche Schicksal wird voraussichtlich die Kantonsinitiative teilen. Es ist relativ schwer vorstellbar, dass sich acht Kantonsparlamente innert 18 Monaten – wie soeben beschlossen worden ist – auf einen gemeinsamen Initiativtext einigen können. Noch weniger ist es vorstellbar, dass innerhalb von 18 Monaten in acht Kantonen erfolgreiche Volksabstimmungen durchgeführt werden. Selbst in der Stellungnahme des Bundesrates werden Zweifel geäußert, ob das Instrument überhaupt je wirksam sein würde.

Wenn dieses Instrument eingeführt wird, besteht aber auch die Gefahr, dass regionale Gräben aufgerissen werden, indem sich z. B. die Deutschschweizer Mehrheit in der Volksabstimmung gegen eine Initiative aus welschen Kantonen stellt oder dass sich die städtischen Zentren gegen eine Initiative aus ländlichen Kantonen stellen usw. Der Idee der Kantonsinitiative liegt nach der Mehrheit der Kommission ein problematisches Föderalismusverständnis zugrunde. Die Eidgenossenschaft besteht aus 26 Kantonen, von denen jeder unterschiedliche Interessen hat und von denen jeder einzelne im Bund ernst genommen werden muss. Jeder Kanton kann sich direkt an den Bund wenden, z. B. mit dem Instrument der Standesinitiative, deren Handhabung und Wirkung im Rahmen der Beratung des anstehenden Parlamentsgesetzes durchaus diskutiert und neu geregelt werden kann.

Die Idee der Kantonsinitiative leistet aber auch der Tendenz zur Stärkung von Zwischenebenen zwischen einzelnen Kantonen und dem Bund Vorschub. Dadurch kann es zu unnötigen Misstönen zwischen Bund und Kantonen kommen, indem Konflikte zwischen so genannt zentralistischen Tendenzen und (pseudo)föderalistischen Tendenzen beschworen werden.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen und auf die Verankerung der Kantonsinitiative zu verzichten.

Briner Peter (R, SH): Ich stelle Ihnen im Namen der Minderheit II, die im Laufe der Beratungen zur Minderheit III mutiert ist, den Antrag, bei den Artikeln 138, 139, 139a und 139c die Kantonsinitiative aufzunehmen. Das heisst, dass nicht nur 100 000 Stimmberechtigte, sondern auch acht Kantone eine Initiative einreichen können, eben eine so genannte Kantonsinitiative als proaktives und konstruktives Instrument zur Wahrung der Interessen der Kantone.

Die heutigen Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone sind die folgenden:

1. Das Standesreferendum: Es braucht dazu acht Kantone, was bei einem Referendum 50 000 Unterschriften entspricht. Dieses Instrument wurde bis heute nicht genutzt; es war stumpf. Weshalb? Weil in vielen Kantonsverfassungen die Kompetenz zur Ergreifung eines Standesreferendums beim Volk angesiedelt war, konnte es aufgrund der geltenden Fristen beim Referendum gar nicht ergriffen werden. Dies wurde in den Kantonen beispielsweise bei der Totalrevision des KVG thematisiert. Im Zuge der Revision zahlreicher Kantonsverfassungen werden nun die Kompetenzen für Standesreferenden aufs Parlament zurückgeführt, was in keinem der betreffenden Kantone umstritten war. In Zukunft wird diese Mitwirkungsmöglichkeit, falls sie gewünscht würde, greifen können. Dies gilt umso mehr auch für die künftige Kantonsinitiative.

2. Eine weitere bisherige Mitwirkungsmöglichkeit ist die Standesinitiative. Sie ist leicht handhabbar, ihre Wirksamkeit ist aber keineswegs gewährleistet. Die Standesinitiative hat nicht die gleiche rechtliche Tragweite wie die Volksinitiative bzw. die beantragte Kantonsinitiative. Sie ist nur ein Initiativbegehren, über dessen Schicksal die Bundesversammlung entscheidet. Gelegentlich erhält sie den Stellenwert einer Petition. Die Standesinitiative hat sich in der Praxis denn auch nicht als wirksam erwiesen.

Weshalb legen die Kantone denn heute so grossen Wert auf die Einführung einer Kantonsinitiative? Sie tun dies vor dem Hintergrund zunehmender Interdependenzen, dem Nachvollzug übergeordneter Regulierungen, gesetzgeberischer Anpassungen im Bereich der Aussenpolitik, deren Auswirkungen in vielfältiger Hinsicht auch die Kantone betreffen, und zwar z. B. im Sozialbereich, in der Bildung, oder – heute aktueller denn je – im Bereich der Sicherheit, aber auch in anderen Bereichen, in denen die kantonalen Affinitäten für uns in Bern nicht so offensichtlich sind. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Mitwirkung der Kantone nicht nur an Bedeutung, sondern sie ist dazu geradezu herausgefordert.

Diese Mitwirkung kann natürlich auch als Kompensationsinstrument in Bezug auf die schleichenden Dezentralisierungstendenzen unserer Zeit gewertet werden. Ich bin jedenfalls davon überzeugt, dass mit einer Kantonsinitiative ein wesentlicher Beitrag zur intensivierten Kooperation zwischen Bund und Kantonen geschaffen wird, was letztlich zur Stärkung des Bundesstaates führen wird. Möglicherweise wird die Föderalismusbalance durch die Weiterentwicklung unserer Zusammenarbeit mit Europa, aber auch durch Entwicklungen im Lande selber, durch die inneren Reformen einer strapaziösen Probe unterstellt, sodass wir froh sein werden, in der innerstaatlichen Zusammenarbeit eine moderne, demokratisch legitimierte Lösung getroffen zu haben. Jetzt kann man sich fragen, wie wir gerade zum Quorum von acht Kantonen gekommen sind. Schon im Verfassungsentwurf 1996 haben die Kantone, die sich hier völlig einig sind, dieses Anliegen eingegeben. Der Verfassungsentwurf 1977 sah ebenfalls eine Kantonsinitiative vor, die sich damals auf fünf Kantone beschränkte. Es war sogar die Rede von einem Quorum von nur drei Kantonen. Man wollte es den französischsprachigen Kantonen ermöglichen, alleine eine Initiative ergreifen zu können. Mit acht Kantonen, wobei hier Halbkantone als Ganze zählen werden, haben wir ein Quorum festgelegt, das über rein regionale Gegebenheiten hinausgeht, rund ein Drittel der Stände einschliesst und deshalb staatspolitisches Gewicht haben muss, Partikularismen ausschliesst und dem «Kantönligeist» also nicht etwa verfallen wird.

Die Legitimation von acht Kantonen – deren Volk oder Parlamente, und nur diese werden nach unserem Vorschlag zur Lancierung einer Kantonsinitiative legitimiert – betrachten wir als gegeben; sie dürfte mit den Unterschriften von 100 000 Stimmberechtigten gleichgesetzt werden. Ein Anliegen, das in acht Kantonen durchdiskutiert und Mehrheiten gefunden hat, ist als Thema bestimmt mindestens so fundiert und legitimiert wie das Anliegen eines beliebigen Initiativkomitees, das in Zeitungsinseraten oder in seinen Geschäften Unterschriften sammelt.

Schliesslich gilt in unserem System auch, was Kollege Stähelin angetönt hat, nämlich dass bezüglich der Mitwirkung Volk und Stände in einem Gleichgewicht und in einer gewissen Symmetrie zueinander stehen müssen.

Jetzt kann man noch einwenden, unser Rat sei ja die Länderkammer. Wir haben untersucht, wie die Kompetenzen der Länder in föderalistischen Staaten ausgestaltet sind. Es gibt 32 Bundesstaaten, die ihren Gliedstaaten in der Verfassung das Initiativrecht in Bundesangelegenheiten einräumen. In Deutschland werden die Bundesländer durch den Bundesrat vertreten, der die Meinung der Landesregierungen vertritt. In Österreich ist es ähnlich. Die Bundesländer haben dort Vetorechte. Bei uns ist es nicht so. Wir Ständeräte sind nicht weisungsgebunden, wir würden uns wohl auch dagegen wehren. So kann es durchaus vorkommen, dass wir bei einer Vorlage nicht das vertreten, was seinerzeit in der Vernehmlassung unser Kanton vertreten hat. In der parlamentarischen Arbeit können Vorlagen so verändert werden, dass die Interessen der Kantone ohne Rückfrage erneut tangiert werden.

Dann gibt es auch fachliche Fragen, vor allem Fragen des Vollzugs, die wir als Parlament aus Distanz, *horribile dictu*, kaum mit der entsprechenden Kompetenz vertreten können. Zwar bemühen wir uns alle, hier das wohlverstandene Interesse unseres Kantons zu vertreten, wobei wir selbst definieren, was «wohlverstanden» zu bedeuten hat.

Meine Erfahrung ist, dass man sich nicht mit der gleichen Kompetenz darüber ins Bild setzen kann, sobald die direkte Verantwortung und Verankerung in der kantonalen Politik nicht mehr gegeben sind. Der Kontakt mit der Regierung, auch wenn er regelmässig stattfindet, kann gar nicht so eng sein, dass wir alle Gedankengänge und Erfahrungen aufnehmen.

Ich denke, es täte unserem Rat gut und es würde ihn stärken, wenn die Kantone durch eine glaubhafte Mitwirkungsmöglichkeit auf Bundesebene unseren Föderalismus in Zukunft vermehrt mitgestalten könnten. Erfreulich ist, dass auch der Bundesrat, dessen Gesetzssystematik wir übernehmen, die Einführung einer Kantonsinitiative befürwortet. Ich ersuche Sie höflich, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Ich bin, zumal als Vertreter eines kleinen Kantons, gewiss der Letzte, der nicht für eine starke Stellung der Kantone eintritt. Wenn die Minderheit III, angeführt von Herrn Kollege Peter Briner, einen Erfolg verbuchen kann, so mag ich ihr das von Herzen gönnen.

Indes, so meine ich, geht es um eine staatspolitisch ausserordentlich wichtige Frage, nämlich um einen angemessenen Ausgleich zwischen den Gliedstaaten auf der einen und dem Zentralstaat auf der anderen Seite bei der gesamtstaatlichen Willensbildung. Ich bin der Ansicht, dass die Mitwirkungsrechte der Kantone gemäss der geltenden Verfassung bereits sehr ausgeprägt sind. Ich möchte diesbezüglich zunächst auf die selbstverständliche Tatsache hinweisen – aber sie darf immerhin im Rahmen dieser Diskussion auch wieder einmal erwähnt werden –, dass ja gemäss unserer Bundesverfassung die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung eingeschränkt ist. Das ist der Artikel 3 der neuen Bundesverfassung. «Souverän» heisst ja, sie haben die Kompetenzen. Zentral ist sodann insbesondere der 3. Titel der Bundesverfassung, umschrieben «Bund, Kantone und Gemeinden» und hierin vor allem Artikel 45 über die Mitwirkung der Kan-

tone an der Willensbildung des Bundes: Absatz 1: «Die Kantone wirken nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere an der Rechtsetzung.» Absatz 2: «Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben; er holt ihre Stellungnahmen ein, wenn Ihre Interessen betroffen sind.» Aber auch auf die Artikel 44, 46 und 47 der Bundesverfassung ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen.

Zu bedenken ist im Weiteren, dass im wichtigen Bereich der Aussenpolitik die Stellung der Kantone in neuester Zeit wesentlich verbessert wurde. Aufgrund von Artikel 55 der Bundesverfassung wurde sogar eigens ein Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes erlassen. Die Standesinitiative – sie wurde bereits mehrfach erwähnt – gibt den Kantonen das Recht, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Ich will durchaus zugestehen, dass in der vergangenen Zeit diesen Standesinitiativen nicht selten das erforderliche Gewicht nicht gegeben wurde, wie sie es verdient hätten. Aber es ist ja das Ziel, worauf Herr Kollege Dettling hingewiesen hat, im Rahmen der Ausarbeitung des Parlamentsgesetzes das Instrument der Standesinitiative zu verstärken.

Schliesslich bleibe nicht unerwähnt, dass sich mit der Konferenz der Kantonsregierungen ein Gremium etabliert hat, das sich als gewichtiges Instrumentarium der Kantone bei der staatlichen Willensbildung erwiesen hat.

Bleibt endlich und vor allem – Herr Kollege Briner hat es erwähnt – der Ständerat. Er wurde seinerzeit, bei der Errichtung des Bundesstaates, gerade deshalb geschaffen, um den Kantonen bei der staatlichen Willensbildung eine angemessene Mitwirkung zu erhalten beziehungsweise zu ermöglichen. Nun ist der Ständerat gewiss keine Fortsetzung der Tagsatzung. Er ist staatsrechtlich mit dem Nationalrat gleichgestellt, hat aber staatspolitisch eine ganz andere Bedeutung. Er ist nämlich nach meiner Meinung dazu berufen, die übergeordneten Interessen des Landes auszumachen. Zu diesen Interessen gehören auch und namentlich die Interessen der Kantone, aber es gehört zu dieser Interessenwahrung auch der Erhalt der staatlichen Kohäsion unter den verschiedensten Gesichtspunkten, nicht nur zwischen der deutschen und der lateinischen Schweiz, sondern auch zwischen den Regionen – Herr Kollege Dettling hat ausdrücklich darauf hingewiesen –, zwischen Stadt und Land, zwischen Arm und Reich usw. Deshalb müssen wir uns schon überlegen, ob die Einführung der Kantonsinitiative unter diesem Gesichtspunkt eben nicht das von allen erwünschte Gleichgewicht bei der Willensbildung negativ beeinflussen könnte.

Aus diesem Grunde beantrage ich Ihnen, den Antrag der Minderheit III (Briner) abzulehnen.

Cornu Jean-Claude (R, FR): Je vais pouvoir être bref, car mon propos rejoint pour l'essentiel celui de M. Dettling, rapporteur, et ceux que vient de tenir M. Inderkum. Je suis aussi d'avis que cette question de l'initiative des cantons émerge à la problématique des droits populaires. C'est une question qui relève du fédéralisme et des moyens d'action qu'on a décidé d'organiser dans ce cadre-là. D'un autre côté, je suis aussi à me poser la question de savoir s'il y a un «Handlungsbedarf». Est-ce qu'il y a besoin d'introduire cette nouvelle possibilité d'intervention pour les cantons? Je ne le pense pas. On a déjà dit quels étaient leurs nombreux moyens d'intervention, notamment dans notre Conseil où je crois que la voix des cantons est largement représentée.

Le problème essentiel, c'est que je vois dans cette possibilité d'initiative des cantons le risque d'une polarisation de la politique nationale en termes régionaux. Chaque région, et cela arrive assez fréquemment, qui se sentira frustrée par une décision fédérale ou par une votation populaire, qui sont pourtant les mécanismes normaux du fédéralisme et de la démocratie directe, sera tentée d'utiliser cet outil pour réagir. A l'issue de nombreux scrutins fédéraux, où on a des votes qui sont parfois des votes régionaux – on a dit des votes ville/campagne, des votes de minorité –, nombre d'interven-

tions parlementaires sont déposées suite au rejet. Je crains que si on introduit cette possibilité-là, les cantons qui auront majoritairement accepté une proposition qui, elle, est rejetée par le peuple, voire le peuple et les cantons, seront tentés systématiquement d'utiliser cette arme pour remettre en cause le scrutin populaire.

On peut penser également à des situations où il y a des décisions fédérales qui soulèvent beaucoup d'émoi dans une région. On en a un exemple récent avec la décision du Conseil fédéral s'agissant du Tribunal administratif fédéral. Est-ce qu'on ne serait pas tenté, en pareil cas, d'utiliser cette initiative cantonale pour contraindre le Conseil fédéral, pour faire pression sur le Conseil fédéral pour qu'il revoie son point de vue? Tout cela me semble risqué et entraîner au niveau du fédéralisme, au niveau de la cohésion nationale que l'on doit avoir, plus de problèmes que cela n'apporte de solutions pour les cantons.

Je vous propose donc de rejeter cette proposition et de vous en tenir à celle de la majorité de la commission.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich möchte Ihnen beliebt machen, der Minderheit III und dem Bundesrat zu folgen. Ich meine, bei dieser Frage hat der Ständerat den Föderalismusverträglichkeitstest zu bestehen. Bereits in den Verfassungsentwurf 1996 war ja die Möglichkeit, dass acht Kantone die Initiative ergreifen können, aufgenommen worden. Dies wurde damit begründet, dass auf diese Weise die Mitwirkungsrechte der Kantone am Entscheidungsprozess im Bund gestärkt werden sollten.

Im Übrigen darf darauf hingewiesen werden, dass die vorgeschlagene Ausgestaltung der Kantonsinitiative exakt der Lösung beim fakultativen Referendum entspricht, das bereits in der alten Verfassung enthalten war und auch in die neue Verfassung übernommen wurde. Acht Kantone haben also im Referendumsrecht die gleichen Möglichkeiten wie 50 000 Stimmberechtigte. Ich muss Sie heute nun fragen: Hat das irgendwie zu Problemen geführt? Das hat nicht zu Problemen geführt, und es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb jetzt beim konstruktiven Element, bei der Kantonsinitiative, dieses Recht den Kantonen nicht zugebilligt werden soll.

Auf die Standesinitiative möchte ich nicht eingehen. Sie wissen hier alle, dass die Wirkung der Standesinitiative in der Praxis sehr gering ist, dass die Standesinitiativen kaum etwas bewegen können und eher etwas für die politische Galerie, für die Tribüne darstellen.

Mein Hauptargument für die Einführung der Kantonsinitiative bezieht sich auf den Blick in die Zukunft. Meiner Ansicht nach hat die Grossbaustelle Föderalismusreform mit der Nachführung der Bundesverfassung erst ihren Anfang genommen. Mit den Arbeiten zum neuen Finanzausgleich werden weitere tief greifende Reformen auf den schweizerischen Bundesstaat zukommen. Die Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone im Entscheidungsprozess des Bundes, nicht zuletzt auch im Hinblick auf ausserpolitische Fragen, auf mögliche Integrationsschritte, bildet einen weiteren wichtigen Bestandteil der Föderalismusreform, dem die Kantone grosse Bedeutung zumessen.

Durch die Einführung der Kantonsinitiative würde im Bereich der direktdemokratischen Rechte die Symmetrie zwischen Volk und Ständen gestärkt, da auch den Kantonen ein echtes Impulsinstrument zur Verfügung gestellt würde. Weiter kann festgestellt werden, dass Anliegen, welche durch die Parlamente oder das Stimmvolk von acht Kantonen zum Ausdruck gebracht werden, wohl kaum unnötigerweise Konflikte zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen darstellen würden. Ein derart breit abgestütztes Begehren verdient eingehend diskutiert und an die Hand genommen zu werden.

Den Bedenken, die wir jetzt von der Mehrheit gehört haben, die Einführung der Kantonsinitiative könnte einem Regionalismus Vorschub leisten, halte ich entgegen, dass acht Kantone immerhin rund einem Drittel der Stände entsprechen. Somit verlangt das Zustandekommen einer Kantonsinitiative mehr als nur regionale Partikularinteressen.

Zusammenfassend bin ich der festen Überzeugung, dass die Kantonsinitiative ein wirksames Instrument zur Wahrung der Interessen der Kantone auf Bundesebene wäre und in wesentlicher Masse zu einer intensivierten Kooperation zwischen Bund und Kantonen beitragen würde, was letztlich zu einer Stärkung des Bundesstaates nach innen und ausser führen könnte. Die Einführung der Kantonsinitiative – das möchte ich der Mehrheit zu bedenken geben – könnte dem ganzen Reformpaket in föderalistischen Kreisen überdies noch zu höherer Akzeptanz verhelfen.

Pfisterer Thomas (R, AG): Ich versuche, eine weitere Dimension in diese Diskussion einzubringen:

1. Für mich geht es letztlich um die Frage, ob wir bei der Fortentwicklung des Föderalismus alles in die Hand der Kantonsregierungen legen wollen oder ob wir bereit sind, hier die Chance zu packen, endlich auch Parlament und Volk zu Wort kommen zu lassen. Das ist für mich die entscheidende Frage vor dem Hintergrund der jahrelangen Bemühungen um eine Föderalismusreform. Ich versuche diese These zu stützen. Ich gehe einmal davon aus, dass der Entscheid in der Kommission sehr knapp ausgefallen ist. Nur mit dem Stichtentscheid des Präsidenten hat die Kommission – so weit ich orientiert bin – so entschieden.

2. Die Ständesinitiative kann, so wie sie sich in der Praxis entwickelt hat, diesen Dienst nicht leisten. Das ist zum Teil begründet durch die Praxis beim Bund, aber zum Teil auch durch die Praxis in den Kantonen. Sie wird auch in den Kantonen insofern nicht «ernst» genug genommen und ist dementsprechend qualitativ häufig problematisch, weil sie beim Bund eben nichts anderes bewirken kann.

3. Wenn man sagt, die Kantonsinitiative sei kein Volksrecht, dann muss man doch entgegengehalten werden, dass wir in einem dreistufigen Bundesstaat leben, in dem es drei Volksebenen gibt. Es gibt nicht nur das Bundesvolk, sondern es gibt auch das Kantons- und das Gemeindevolk – und in Europa befindet sich jetzt sogar noch eine vierte Stufe im Aufbau. Man kann doch nicht ernsthaft sagen, es sei keine Ausübung eines Volksrechtes, wenn das Kantonsparlament und das Kantonsvolk an der Urne oder an der Landsgemeinde dieses Recht ausüben. Das ist Volk pur! Unnötige Konflikte werden weder anders noch zusätzlich ausgelöst, als sie in unserem Land ohnehin schon aufgelöst werden. Der Bundesrat hat zu Recht darauf hingewiesen, dass wir in diesem Land eine Konfliktbereinigungsstrategie entwickelt haben. Das werden wir auch hierin leisten können.

Wenn man schon, Herr Kollege Inderkum, auf die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) anspielt, folgende Bemerkung: Denjenigen, die in der KdK mitgearbeitet haben, hat gerade diese Erfahrung gezeigt, dass breite Auseinandersetzungen stattfinden und dass vor allem auch die kleinen Kantone in diesen Auseinandersetzungen und in der Suche nach einem Konsens viel mehr Gewicht haben als eben die grossen Kantone. Genau das Gegenteil ist also nach meiner Erfahrung richtig: Die Kantonsinitiative ist sinnvoll, weil sich die Welt verändert hat. Die Souveränität, Herr Kollege Inderkum, ist heute in einer ganz anderen Welt wahrzunehmen, verglichen mit damals. Wir entwickeln uns mehr und mehr zu einem Regierungsföderalismusystem. Das ist zu einem guten Teil unvermeidbar. Aber hier haben Sie die Möglichkeit, einmal etwas Gegensteuer zu geben.

Es geht um drei Dimensionen: Europapolitik, die innerstaatliche Bedeutung und um die Rolle des Ständerates, dazu noch ganz knapp einige Bemerkungen:

1. Zur Europapolitik: Völlig unabhängig von der Frage, ob wir einmal der EU beitreten oder nicht, werden sich die Bindungen wahrscheinlich intensivieren. In diesem Prozess der intensiveren europapolitischen Bindung kommen die Kantone mehr und mehr nur zur Mitberatung und verlieren an Mitentscheidung. Sie verlieren Entscheidungskompetenz zugunsten einer Beratungsfunktion. Das hat die Studie über die Europareformen der Kantone gezeigt, und im Gutachten des ehemaligen Ständerates und Professors Aubert kommt das deutlich zum Vorschein: Die Kantonsinitiative ist eine

Chance, um auch in der Europapolitik wenigstens in gewissen Bereichen den Kantonen zu einem Mitentscheidungsrecht zu verhelfen.

2. Zur innerstaatlichen Dimension: Selbstverständlich ist nicht mit einer Flut von Kantonsinitiativen zu rechnen, aber die präventive Wirkung dieses Instrumentes hat eine gewisse Bedeutung. Es geht um den wachsenden Einbezug der Kantone in die Bundespolitik. Wenn Sie die Vorlage zum neuen Finanzausgleich betrachten, werden Sie sehen, dass dort in horizontaler wie in vertikaler Dimension überall die Rede von zusätzlichen Verträgen, von Verhandlungen, von Abmachungen ist. Wer wird verhandeln? Wer wird Verträge abschliessen? Die Kantonsregierung, die Kantonsverwaltung werden gestärkt, aber nicht das Volk und nicht das Parlament. Hier haben Sie eine Möglichkeit, in gewissem Sinne Gegensteuer zu geben.

3. Für mich ist das nicht nur europapolitisch und nicht nur innerstaatlich, sondern auch aus der Sicht des Ständerates eine Chance. Es ist eine Chance für unseren Rat, die Beziehungen zu den Kantonen zu intensivieren. Selbstverständlich sind wir nicht nur Ständekammer. Das wollen und dürfen wir auch nicht nur sein. Aber wir haben hier eine Möglichkeit, diese Intensivierung zustande zu bringen, sonst bekommen Wünsche, man solle den Ständerat umbauen oder solle neben dem Ständerat ein Mitwirkungsorgan à la «KdK plus» aufbauen, wie es in Deutschland oder Österreich der Bundesrat ist, Aufwind, und das sollten wir vermeiden.

Aufgrund der Bemühungen um die Föderalismusreformen der letzten Jahre muss ich Ihnen sagen, dass sich wie ein roter Faden die Befürchtung durchzieht, dass die Kantonsparlamente und die Bevölkerung der Kantone an Einfluss verlieren. Das ist sogar in vielen Einzelgesetzen nachzuweisen. Hier können Sie Gegensteuer geben. Als ehemaliger Präsident der Verfassungskommission der Kantone bin ich dankbar, dass der Bundesrat den damaligen Standpunkt jetzt aufrechterhalten hat und die damals gemachte Zusage eingehalten hat. Heute geht es einfach um die Stunde der Wahrheit.

Die Kantonsinitiative ist sicher kein Wundermittel. Sie ist aber politisch legitim. Diese acht Parlamente sind – wenn ich etwas polarisieren darf – mindestens so legitim wie irgendein Initiativkomitee und irgendwelche 100 000 Unterschriften, die zufällig zustande gekommen sind. Neue Konflikte sind nicht vorzusehen. Hier ist eine Chance, einmal dem Parlament und dem Volk in den Kantonen zu Gewicht zu verhelfen. Packen wir diese Chance, stimmen wir zu! Ich meine, das stünde unserem Rat gut an.

Reimann Maximilian (V, AG): Sie haben es gehört, wir hatten auch hier mit 5 zu 5 Stimmen ein Patt in der Kommission. Ich hatte den Stichtentscheid zu geben, und ich möchte ihn auch noch kurz hier vor dem Plenum erläutern.

Ich entschied mich – obwohl wie Sie, Herr Büttiker, von Kopf bis Fuss Föderalist – gegen dieses neue Instrument. Ich tat das aus der vollen Überzeugung heraus, dass wir hier verfassungsrechtlich eine Totgeburt kreieren. Ich glaube nicht – ich kann mich in dieser Ansicht voll und ganz dem Kommissionssprecher Dettling anschliessen –, dass die Kantonsinitiative je zum Tragen kommen wird. Sie ist administrativ ebenso umständlich wie aufwendig. Was, wenn sich in einem Kanton das Parlament für eine andere Version entscheiden sollte? Dann müssen die Unterhändler von mindestens acht Kantonen erneut zusammenkommen. Oder stellen Sie sich vor, ein Kanton überlässt es dem Volk – das ist nach unserer Vorlage ja möglich –, sich für die Teilnahme an der Kantonsinitiative auszusprechen, und dieses Volk sagt Nein. Dann muss entweder ein anderer Kanton gefunden werden, oder die ganze Vorlage geht an die Absender zurück. Auch in diesem Fall verliert man sehr viel Zeit.

Ist ein kantonales Volksbegehren aber wirklich mehrheitsfähig in mindestens acht Kantonen, dann gibt es doch wesentlich effizientere Instrumente und Wege, um ans Ziel zu kommen. Ich denke insbesondere an die Mobilisierung der eigenen Bundesparlamentarier – dafür sind wir auch hier.

Oder ich denke an die gute alte Standesinitiative, die gar nicht so erfolglos ist, wie es nun aus einigen Kantonen getönt hat oder wie es mein verehrter Kollege Peter Briner als Sprecher der Minderheit vorhin ausgeführt hat. Mit der Standesinitiative bleiben die eidgenössischen Räte flexibel und können ein kantonales Initiativbegehren noch optimieren.

Die Kantonsinitiative, wie sie hier vorgeschlagen wird, ist sicher gut gemeint – selbst Kollege Pfisterer gibt ja zu, dass sie kein Wundermittel sei –, sie ist meines Erachtens aber bloss eine halbe Sache, wenn überhaupt. Weil ich auch in der Politik nur Nägel mit Köpfen, mit funktionstüchtigen Köpfen, machen möchte, habe ich mich in meinem Stichtentscheid gegen das Instrument der Kantonsinitiative ausgesprochen. Wenn Sie Ihr aber trotzdem zustimmen, wird auch auf meinem Kopf – fast hätte ich gesagt, wie bei Kollege Inderkum – kein einziges Härchen früher grau werden.

Berger Michèle (R, NE): J'aimerais m'opposer à deux arguments contre l'initiative des cantons, à savoir que son introduction pourrait engendrer inutilement des conflits entre les autorités fédérales et les cantons et que cet instrument risquerait d'opposer certaines régions à d'autres.

A l'argument selon lequel on va trop loin en accordant à huit cantons le même droit qu'à 100 000 citoyens, j'aimerais rappeler que dans le projet de constitution, en 1996, il a été précisé que le droit d'initiative doit être exercé par les parlements cantonaux ou par le peuple. Il ne s'agit donc pas d'habiliter les gouvernements cantonaux à faire seuls usage du droit d'initiative. L'assise politique, dans les parlements cantonaux ou dans la population, de huit cantons écarte le risque d'une représentation limitée à des intérêts unilatéraux. Par conséquent, un tel droit d'initiative bénéficie aussi d'une bonne assise démocratique, autant que l'initiative populaire classique.

Concernant l'argument selon lequel les cantons disposent, avec l'initiative déposée par un canton, d'un moyen plus efficace que la nouvelle initiative des cantons demandée, il suffit de se rappeler que l'initiative déposée par un canton n'a pas la même portée juridique que l'initiative populaire. Elle n'est qu'une proposition d'initiative et son sort est décidé par l'Assemblée fédérale. Dans la pratique, l'initiative déposée par un canton ne s'est guère révélée efficace. Pour cette raison, le projet de constitution prévoyait déjà en 1997, à l'article 65, une initiative des cantons qui aurait le même effet qu'une initiative populaire.

Pour moi, l'introduction de l'initiative des cantons renforce la symétrie dans le domaine des droits en matière de démocratie directe entre le peuple et les cantons, ce qui met également à la disposition des cantons un véritable instrument générateur d'impulsions.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich habe heute bereits einmal erwähnt, dass es Teil der Konzeption des Bundesrates war, die Initiativrechte tendenziell zu stärken. Es geht hier nicht primär um die Rechte des Volkes, sondern es geht um den Föderalismus, wobei ich die Aussage so nicht stehen lassen möchte, es gehe heute um die Rechte des Volkes und nicht um die Rechte der Kantone. Denn letztlich ist auch die Bevölkerung in den Kantonen ein Teil unseres Schweizervolkes; insofern möchte ich das etwas präzisieren. Die Kantone haben heute bereits die Möglichkeit, das Kantonsreferendum zu ergreifen, verfügen also über ein so genanntes blockierendes Instrument.

Hier möchte der Bundesrat den Kantonen auch ein gestaltendes Instrument zur Verfügung stellen. Er hat auch der Konferenz der Kantonsregierungen zugesichert, dass er dieses Anliegen unterstützen wird.

Ich möchte mich hier nicht mehr weiter auf die verschiedenen Diskussionspunkte einlassen, aber ein Argument möchte ich doch noch aufnehmen: dass die Kantonsinitiative neue Fronten schaffen würde. Das ist nicht falsch – aber jede Initiative schafft neue Fronten; das ist eine Tatsache. Die Kantonsinitiative gibt einer Minderheit von Kantonen ein Instrument, ihre Anliegen vor das Volk oder vor Volk und

Stände zu bringen. Wir vertrauen auf das Augenmass der Kantonsparlamente bei der Formulierung ihrer Initiativen und auch auf das Augenmass der Kantonsregierungen bei ihrem Auftreten im Abstimmungskampf. Es entspricht doch auch unserem schweizerischen Selbstverständnis, dass vor einer Abstimmung hart gefochten wird, dass aber das Ergebnis dann auch akzeptiert wird.

In diesem Sinn bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit III (Briner) zuzustimmen und die Einführung der Kantonsinitiative zu befürworten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit III ... 26 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 12 Stimmen

La présidente (Saudan Françoise, présidente): Vous avez donc décidé d'introduire cette initiative des cantons.

Art. 139

Antrag der Kommission: BBI

Antrag des Bundesrates: BBI

Neuer Antrag der Kommission

Titel, Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Minderheit IV

(Briner, Béguelin, Büttker, Escher, Stähelin)

Zustimmung zum Antrag des Bundesrates

(der Antrag der Minderheit II zu Abs. 1 ist zurückgezogen)

Antrag Spoerry

Abs. 5 erster Satz

wie Mehrheit

Abs. 5 zweiter Satz

.... unterbreitet. Die Bundesversammlung kann die Initiative zur Annahme oder Ablehnung empfehlen.

Abs. 5 dritter Satz

wie Minderheit III

Art. 139

Proposition de la commission: FF

Proposition du Conseil fédéral: FF

Nouvelle proposition de la commission

Titre, al. 1

Majorité

Adhérer au projet CIP-CE

Minorité IV

(Briner, Béguelin, Büttker, Escher, Stähelin)

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

(la proposition de la minorité II à l'al. 1er est retirée)

Proposition Spoerry

Al. 5 première phrase

selon la majorité

Al. 5 deuxième phrase

.... des cantons. L'Assemblée fédérale en peut recommander l'acceptation ou le rejet.

Al. 5 troisième phrase

selon la minorité III

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Es wurde bereits festgehalten: Zu Absatz 1 haben wir die Entscheidung schon bei Artikel 138 getroffen.

Absatz 2 wird aufgehoben, weil hier die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung verankert ist. Diese wird nun ersetzt durch die allgemeine Volksinitiative; deshalb müssen die Absätze 2 und 4 aufgehoben werden.

In Absatz 3 haben wir den gleichen Wortlaut wie in der geltenden Verfassung, sodass auch dazu keine Bemerkung zu machen ist.

Umstritten ist – dazu bestehen auch entsprechende Anträge – Absatz 5.

Abs. 1 (Sammelfristen) – Al. 1 (Délais de récolte)
Angenommen gemäss Antrag der Minderheit I
Adopté selon la proposition de la minorité I

Titel, Abs. 1 (Kantonsinitiative)
Titre, al. 1 (Initiative des cantons)
Angenommen gemäss Antrag der Minderheit IV
Adopté selon la proposition de la minorité IV

Abs. 2–4, 6 – Al. 2–4, 6
Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Die Minderheit III (Büttiker) will hier zunächst, dass die Bundesversammlung eine Empfehlung zur Initiative abgibt und damit Führungsstärke dokumentiert. Im Unterschied zum Antrag der Kommissionmehrheit soll aber die Bundesversammlung auch dann einen Gegenentwurf unterbreiten können, wenn sie die Initiative nicht vollumfänglich ablehnt. Die Bundesversammlung könne durchaus die Stossrichtung einer Initiative begrüßen, jedoch eine andere Lösung wollen. Diese Korrektur entspreche dem Sinne der Verfassung von 1874, welcher durch die Neuformulierung von 1999 verloren gegangen sei. Die offenere Fassung sei insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative angezeigt, bei der auch ein offenes Verfahren bei Gegenvorschlägen vorgesehen sei. Ich verweise auf Artikel 139a Absatz 4.

Der Antrag des Bundesrates geht in der Frage des Gegenentwurfes noch einen Schritt weiter als der Antrag der Minderheit III. Danach soll die Bestimmung, dass die Bundesversammlung die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung zu empfehlen habe, gestrichen werden. Die Ausgestaltung der Modalitäten für Abstimmungsempfehlungen soll auf Gesetzesstufe erfolgen. Diese verfassungsrechtlich offene Bestimmung ermöglicht es, dass die Bundesversammlung in jedem Fall einen Gegenentwurf unterbreiten kann, also auch dann, wenn sie der Initiative nicht zustimmt oder wenn sich die Räte nicht auf eine Empfehlung zur Initiative einigen können.

Mit dem Antrag Spoerry soll offensichtlich der Bundesversammlung auf Stufe Verfassung mit einer Kann-Formulierung – im Gegensatz zum Antrag der Mehrheit der Kommission und der Minderheit III (Büttiker) sowie zum geltenden Recht – die Möglichkeit zur Abgabe einer Empfehlung eingeräumt werden. In jedem Fall soll die Bundesversammlung aber die Möglichkeit haben, der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Insoweit weicht der Antrag Spoerry nur in der Weise vom Antrag des Bundesrates ab, als beim Antrag Spoerry die Möglichkeit – ich betone, die Möglichkeit – zur Empfehlung auf Verfassungsstufe geregelt wird, während der Bundesrat diese auf Gesetzesstufe festlegen möchte.

Zur Stellungnahme der Kommissionmehrheit: Sie ist zunächst der einhelligen Auffassung, dass die Bundesversammlung mit der verbindlichen Formulierung auf Verfassungsstufe zu verpflichten ist, eine Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative abzugeben. Dadurch – und nur dadurch – beweist sie Führungsstärke, was gerade im Zusammenhang mit den vielfältigen Volksinitiativen besonders getragen ist.

Sodann ist die Kommissionmehrheit aber auch der Ansicht, dass die Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 eine wünschenswerte Klärung gebracht hat. Es würde von den Stimmenden nicht verstanden, wenn die Bundesversammlung einen Gegenentwurf zu einer Initiative unterbreitet, der sie im Prinzip zustimmt.

Zum Antrag des Bundesrates ist die Frage zu stellen, was der Gewinn ist, wenn die Regelung der Abstimmungsempfehlung auf die Gesetzesebene verschoben wird. Es stellt sich dabei auch die Frage, ob der Gesetzgeber überhaupt noch solche Abstimmungsempfehlungen vorsehen kann, nachdem wir ja mit dem Antrag des Bundesrates die beste-

hende verfassungsrechtliche Grundlage hierfür expressis verbis streichen. In jedem Fall ist aber gemäss bundesrätlichem Antrag die Bundesversammlung von Verfassung wegen nicht mehr gezwungen, zu einer Volksinitiative Stellung zu nehmen.

Dieselbe Zielrichtung verfolgt auch – wenn ich es richtig sehe – der Antrag Spoerry, den wir in der Kommission allerdings nicht diskutiert haben. Es stellt sich daher in beiden Fällen die Frage, wie es in der Bevölkerung aufgenommen wird, wenn sich das Parlament zu einer Volksinitiative nicht äussert. Wenn schon mehr Flexibilität für die Bundesversammlung geschaffen werden soll – was die Mehrheit aus Gründen der Klarheit und Transparenz allerdings ablehnt –, dann wäre die Variante der Minderheit III (Büttiker) dem Antrag des Bundesrates und auch dem Antrag Spoerry vorzuziehen. Er verpflichtet die Bundesversammlung auf Verfassungsstufe zur Abgabe einer Abstimmungsempfehlung, lässt aber in jedem Fall einen Gegenentwurf zu, also meines Erachtens auch dann, wenn sich die beiden Räte nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen können. Damit wird jene Regelung wieder eingeführt, die vor der Totalrevision der Bundesverfassung zumindest in der Praxis üblich war.

In der Kommission wurde der Antrag des Bundesrates von niemandem aufgenommen.

Ich ersuche Sie aus Gründen der Klarheit und Transparenz, der Mehrheit zuzustimmen. Persönlich werde ich den Antrag der Minderheit III (Büttiker) unterstützen.

Zu Absatz 5 des Antrages des Bundesrates haben Sie übrigens eine korrigierte Version erhalten: «... unterbreitet. Die Bundesversammlung kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.»

Büttiker Rolf (R, SO): Ich möchte Sie ersuchen, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen, dies im Gegensatz zur Lösung des Bundesrates und zur Lösung der Mehrheit der Kommission. Die Mehrheit der SPK will einen Gegenentwurf zu einer Volksinitiative explizit nur dann zulassen, wenn die Volksinitiative vom Parlament zur Ablehnung empfohlen wird. Das ist die Einschränkung, welche die Mehrheit vornimmt.

Ich möchte Ihnen nun sagen: Es ist nicht einzusehen, warum die Kommissionmehrheit den Entscheidungsspielraum – das ist das Grundsätzliche – des Parlamentes bei der Behandlung von Volksinitiativen unnötig und ohne zwingenden Grund einengen will. Es ist nämlich nicht nötig, eine Volksinitiative durch das Parlament zwingend ablehnen zu lassen, damit ein Gegenvorschlag überhaupt möglich ist. Diese Fesseln und diese Selbstbeschränkung muss sich das Parlament im Entscheidungsprozess über Volksinitiativen nicht auferlegen. Das Volk kann – das ist für mich auch noch ein Argument – zu Volksinitiative und Gegenvorschlag an der Urne doppelt Ja sagen. Es hat also die Möglichkeit, die Initiative zu unterstützen, und die Möglichkeit, den Gegenvorschlag zu unterstützen, und kann sich dann bei der Präferenzfrage entscheiden. Dann muss doch auch das Parlament die Möglichkeit haben, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, dies nicht nur bei einer Empfehlung der Volksinitiative zur Ablehnung, sondern auch bei einer Empfehlung zur Zustimmung, oder wenn man sich nicht einigen kann – ich komme darauf zurück.

In der Praxis sehe ich vor allem zwei Fälle, die durchaus möglich und von Bedeutung sind; es gibt bei Initiative und Gegenvorschlag ja theoretisch sechs Möglichkeiten, für mich haben aber nur zwei Fälle praktische Bedeutung:

1. National- und Ständerat können sich nicht auf eine Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative einigen. Das haben wir etwa bei der Fristenlösung gehabt. Dem einen Rat geht die Initiative zu weit, dem anderen Rat zu wenig weit. Dann kann man sich nicht auf eine Empfehlung zur Ablehnung oder zur Zustimmung einigen, aber auf einen Gegenentwurf, der etwa in der Mitte liegt; dies, wenn es dem einen Rat zu weit, dem anderen Rat zu wenig weit geht. Das ist ein Beispiel mit praktischer Bedeutung; ich meine, dass es mit

meinem Minderheitsantrag oder mit dem Antrag Spoerry möglich ist, diesen Fall zu regeln.

2. Ich bin auch der Meinung, dass es bei einer Volksinitiative durchaus möglich ist, den Handlungsspielraum zu nutzen und die Stossrichtung der Initiative zu unterstützen, also zu sagen, die Initiative gehe in die richtige Richtung, dass man aber mit einem Gegenvorschlag noch Verbesserungen anbringt. Das Parlament sagt doppelt Ja und natürlich auch, welche Vorlage in der Präferenzabstimmung dann zu bevorzugen sei. Das ist ja eben auch das Recht des Volkes.

Diese zwei Fälle mit praktischer Bedeutung haben mich dazu gebracht, die alte Lösung wieder anzustreben, um sich nicht derart einseitig zu beschränken und sich eine Art parlamentarische Selbstbeschränkung aufzuerlegen.

Aufgrund dieser Ausgangslage und der gemachten Überlegungen zu den Fällen mit praktischer Bedeutung möchte ich Ihnen beantragen, der Minderheit III zu folgen, damit das Parlament bei der Behandlung von Volksinitiativen einen breiten Handlungsspielraum hat, den es innovativ auch im Sinne des doppelten Ja nutzen soll.

Zum Antrag des Bundesrates: Der Antrag des Bundesrates geht ja auch in die Richtung meiner Überlegungen. Nur muss ich sagen, dass ich bezweifle, ob es richtig ist, wenn das Parlament zu einer Volksinitiative nichts mehr sagt. Ich glaube, in Anbetracht der Vielzahl der Volksinitiativen ist es richtig, wenn das Parlament die politische Führungsaufgabe wahrnimmt und zu einer Volksinitiative zwingend Stellung bezieht. Das ist der Unterschied zur Haltung des Bundesrates.

Aber ich bin der Meinung, dass das Parlament in jedem Fall einen Gegenvorschlag machen kann, auch dann, wenn es die Initiative bejaht oder – noch wichtiger, wie ich bereits gesagt habe – wenn sich die beiden Räte nicht einigen können. Deshalb möchte ich Ihnen beliebt machen, dem Antrag der Minderheit III zu folgen und damit für den politischen Handlungsspielraum des Parlamentes zu stimmen.

Spoerry Vreni (R, ZH): Als Nichtmitglied der Kommission musste ich einen Einzelantrag einreichen. Bei dessen Wiedergabe hat sich ein kleiner Fehler eingeschlichen. Beim Antrag zum zweiten Satz sind zwei Sätze auf dem ausgeteilten Blatt aufgeführt. Der zweite Satz, «Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen», ist identisch mit dem dritten Satz des Minderheitsantrages III (Büttiker). So viel zur Klarstellung.

Mit meinem Antrag zu Artikel 139 Absatz 5 folge ich grundsätzlich dem Bundesrat und der Minderheit III (Büttiker). Nach meiner Interpretation wollen beide dem Parlament die Möglichkeit belassen, unabhängig von der Stellungnahme zur Initiative dem Volk einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Ich unterstütze dies. Beide Fassungen sind aber nach meiner Beurteilung etwas missverständlich formuliert. Das haben vorhin auch die Ausführungen von Kollege Büttiker unterstrichen. Mein Antrag will deshalb unzweideutig klarstellen, dass ein Gegenvorschlag nicht nur dann möglich sein soll, wenn das Parlament eine Empfehlung abgibt, sondern unbedingt auch dann, wenn sich die Räte nicht auf eine Empfehlung einigen können.

Genau dies schliesst aber die Mehrheit ausdrücklich aus, und die Minderheit III formuliert diese Möglichkeit zumindest zu wenig klar. Es ist aber meine feste Überzeugung, dass ein Gegenvorschlag gerade dann wichtig ist, wenn sich die Räte nicht zu einer gemeinsamen Empfehlung durchringen können. Gerade dann, wenn die Räte dem Volk den Entscheid über eine Initiative ohne Empfehlung überlassen, weil die Initiative weder so gut ist, dass sie die Unterstützung beider Kammern findet, noch so schlecht, dass beide Kammern sie ablehnen, ist es für die Führungsfunktion des Parlamentes wichtig, dass sich die Räte zu einem gemeinsamen Gegenvorschlag durchringen. Diese Möglichkeit ist bei der Mehrheit klar ausgeschlossen.

Damit steht die Fassung der Mehrheit im Widerspruch zum geltenden Geschäftsverkehrsgesetz (GVG). In Artikel 27 Absatz 3ter GVG heisst es: «Empfiehlt ein Rat die Initiative

zur Verwerfung oder verzichtet er auf einen Antrag zur Initiative, so beschliesst er darüber, ob er Volk und Ständen empfehlen wolle, den bereinigten Gegenentwurf anzunehmen und der Initiative in der Stichfrage vorzuziehen.»

Die Mehrheit steht allerdings im Einklang mit der heute geltenden Verfassung, doch scheint es mir, dass sich hier bei der Nachführung ein redaktioneller Irrtum eingeschlichen hat. Früher hiess es in der Verfassung, dass die Räte einen Gegenvorschlag ausarbeiten können, wenn sie der Initiative nicht zustimmen. Dies wurde bei der Nachführung redaktionell so abgeändert, dass nur dann ein Gegenvorschlag unterbreitet werden darf, wenn das Parlament die Initiative ablehnt. Das aber schränkt die Möglichkeiten des Parlamentes aus meiner Sicht unnötigerweise und vor allen Dingen am falschen Ort ein.

Wahrscheinlich hat der Bundesrat auch aus diesem Grunde nicht die neue redaktionelle Fassung der Bundesverfassung übernommen, sondern öffnet den Fächer wieder etwas weiter. Allerdings sagt der Bundesrat im Gegensatz zur geltenden Verfassung gar nichts mehr zur Empfehlung, und das könnte natürlich als qualifiziertes Schweigen verstanden werden mit dem Effekt, dass die Bundesversammlung überhaupt keine Empfehlung mehr abgeben soll. Ich bin aber sicher, dass das nicht die Absicht des Bundesrates ist, ist es doch gerade die zentrale Aufgabe eines Parlamentes, durch eine gründliche Abklärung und Beurteilung der anstehenden Fragen die Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu erleichtern.

Was den Antrag der Minderheit III (Büttiker) betrifft, so schreibt dieser zwingend vor, dass entweder eine Empfehlung zur Annahme oder zur Ablehnung beschlossen werden müsse. Mit dieser zwingenden Formulierung ist nach meinem Dafürhalten nicht genügend klar, ob auch ein Gegenvorschlag möglich sein kann, wenn das Parlament der verfassungsmässigen Verpflichtung, eine Empfehlung zu formulieren, für einmal nicht nachkommen sollte. Wie mehrmals betont, ist es für mich gerade in diesem Fall wichtig, dass ein Gegenvorschlag unterbreitet werden kann.

Meine Fassung stellt deshalb zwei Sachen unzweideutig klar:

1. Im Gegensatz zur bundesrätlichen Version kann das Parlament eine Empfehlung formulieren und soll dies auch tun.
2. Im Gegensatz zum Antrag der Minderheit III ist ein Gegenvorschlag auch dann möglich, wenn das Parlament ausnahmsweise keine Empfehlung abgibt.

Ich bitte Sie daher, die unnötig einschränkende Fassung der Mehrheit abzulehnen und im Sinne von Bundesrat und Minderheit III meiner Präzisierung zuzustimmen, damit wirklich jedermann klar ist, welche Rechte das Parlament haben soll und welche nicht.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Nach dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission darf die Bundesversammlung einer formulierten Verfassungsinitiative nur dann einen Gegenentwurf gegenüberstellen, wenn sie die Initiative zur Ablehnung empfiehlt.

Der Bundesrat möchte, dass die Verfassung dies, wie es übrigens schon die alte Verfassung tat, nicht mehr zwingend vorschreibt. Eine solche Lösung wäre flexibler und liesse der Bundesversammlung mehr Gestaltungsspielraum. Es soll also unabhängig von der Stellungnahme des Parlamentes ein Gegenvorschlag möglich sein. So kann in der Praxis durchaus der Fall eintreten, dass die Bundesversammlung eine Initiative dem geltenden Recht vorzieht, ihr aber gleichwohl einen besser formulierten Gegenentwurf gegenüberstellen möchte.

Nach dem Antrag des Bundesrates könnte dieser in einem solchen Fall den Stimmberechtigten empfehlen, der Initiative und dem Gegenentwurf zuzustimmen, in der Stichfrage aber den Gegenentwurf zu bevorzugen.

Der Bundesrat hat mit seiner Stellungnahme auch beabsichtigt, dass auch dann ein Gegenentwurf möglich sein soll, wenn sich die Räte nicht über eine Abstimmungsempfehlung einigen können – die Interpretation von Frau Spoerry ist richtig.

In diesem Sinne schliesse ich mich dem Einzelantrag Spoerry an. Sollte dieser nicht durchdringen, bitte ich Sie, der Minderheit III (Büttiker) zuzustimmen.

Cornu Jean-Claude (R, FR): Je vais essayer d'illustrer l'intérêt de la proposition de minorité III (Büttiker) avec un exemple d'actualité, celui de l'initiative pour l'adhésion de la Suisse à l'ONU, non pas parce que le Conseil national est en train d'en débattre, ce qui semble du reste intéresser passablement de nos collègues, mais parce qu'on a évoqué cette problématique lors de la discussion que nous avons eue, nous, le Conseil des Etats, en juin.

La question s'était posée, notamment dans le cadre de la commission, de savoir si on ne devait pas opposer un contre-projet à l'initiative populaire pour introduire, dans le cadre de ce contre-projet, une référence au principe de neutralité qui nous est si cher. Or, nous avions renoncé à cette hypothèse pour éviter de créer la confusion dans la population. D'une part, nous aurions dit non à l'initiative pour l'adhésion de la Suisse à l'ONU et, parallèlement, lors de la même votation, on proposait d'adhérer à l'ONU avec une nuance qui ne semblait finalement peut-être pas si significative.

L'intérêt de la proposition de la minorité III est qu'en pareil cas, nous aurions pu aller dans le sens souhaité par quand même un certain nombre de membres de la commission voire par le plénum, puisque n'allant pas dans cette direction, nous avons émis des recommandations à l'égard du Conseil fédéral. Nous demandons au Conseil fédéral qu'il fasse des déclarations, et je crois qu'actuellement, au Conseil national on est en train, lors des débats de ce matin, d'aller précisément dans ce sens-là. L'outil qui vous est proposé par la minorité III permet donc d'apporter en pareil cas l'appui à l'idée générale, à la direction générale d'une initiative – comme vient de le dire Mme Metzler, conseillère fédérale – tout en affinant le texte, en en faisant un texte qui soit plus conforme à nos préoccupations finales.

Je vous demande donc, ne serait-ce que pour nous donner plus de marge de manoeuvre et pour faciliter l'exercice et la compréhension de la démocratie, d'accepter la proposition de la minorité III.

Pour ce qui concerne la proposition Spoerry, j'étais d'avis, comme M. Büttiker, que le Parlement doit se déterminer lors des votations populaires et ne doit pas, chaque fois qu'il y a un problème, chaque fois qu'il y a des divergences, pouvoir se passer de donner au peuple une indication quant à sa propre volonté. On assume une trop grande responsabilité au niveau fédéral pour pouvoir se priver d'être très clair par rapport à ce genre de débats.

Donc, je serais pour adopter la proposition de minorité III telle qu'elle figure sur le dépliant.

Escher Rolf (C, VS): Wir haben es schon weit gebracht, wenn wir nicht mehr den Mut haben, dem Stimmbürger klar und eindeutig zu jeder Initiative unsere Überzeugung bekannt zu geben, also eine eindeutige Empfehlung abzugeben, wenn wir unsere politische Führungsaufgabe nur noch von Fall zu Fall wahrnehmen und ihr nur nachkommen, wenn es uns gerade passt. Ich meine, dass das Volk von seinen Behörden und damit auch von uns verlangen darf, dass wir uns klar äussern, ob wir eine Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung empfehlen. Wenn wir eine Initiative zur Annahme empfehlen, dürfen wir ihr nicht gleichzeitig noch einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Es geht doch dabei auch um die Glaubwürdigkeit des Parlamentes.

Die Minderheitsanträge, der Antrag Spoerry und der Antrag des Bundesrates geben uns doch die zwiespältige Möglichkeit zur Unverbindlichkeit und zur Zweideutigkeit. Dagegen wehrt sich die Kommissionsmehrheit.

Ich bitte Sie, die Mehrheit zu unterstützen. Es geht doch auch um ein Votum gegen die Unverbindlichkeit. Das Volk will unsere Meinung, die Meinung des Parlamentes, wissen und kennen, bevor es schlussendlich abstimmt, wie es dies für richtig erachtet.

Büttiker Rolf (R, SO): Es ist klar, dass der Antrag Spoerry sich nicht wesentlich vom Antrag der Minderheit III unterscheidet, aber es gibt einen Unterschied: Nach meinem Willen – darin bin ich mit Herrn Escher einig – muss das Parlament Stellung beziehen. Mit der Kann-Formulierung gemäss Antrag Spoerry ist das nicht mehr zwingend so.

Ich bin aber mit Frau Spoerry einig, dass der erwähnte Fall gelöst werden muss – das ist ein praktischer Fall, den es gibt; da möchte ich Herrn Escher widersprechen: Wir haben es jetzt gerade im Zusammenhang mit der Fristenlösung erlebt, dass sich Nationalrat und Ständerat nicht auf eine Empfehlung, sondern nur auf den Gegenvorschlag einigen konnten. Dieses Problem muss gelöst werden. Nun wird nach meiner Auffassung mit dem Antrag der Minderheit III – ich sage dies zuhanden der Materialien – das Anliegen von Frau Spoerry nicht verunmöglicht. Man kann das nicht so interpretieren. Der zweite und der dritte Satz stellen kein Junktim dar.

Falls sich die beiden Räte nicht einigen können, ist ein Gegenvorschlag auch mit meiner Formulierung (Minderheit III) absolut möglich. Das ist auch in der alten Praxis durchaus so verstanden worden.

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Kollege Büttiker hat es zwar bereits getan, aber ich möchte in dieser sehr schwierigen Frage doch noch kurz eine kleine Auslegung machen.

Es geht um zwei grundsätzliche Probleme:

Beim ersten Satz geht es darum, ob die Bundesversammlung zu einer Volksinitiative Stellung nehmen muss, also eine Abstimmungsempfehlung abzugeben hat, oder ob sie dies nach eigenem Ermessen tun kann. Die Fassung der Mehrheit geht klar davon aus, dass eine Empfehlung zwingend abzugeben ist, aus Gründen der Führungsrolle des Parlamentes.

Die Minderheit III (Büttiker) übernimmt diese zwingende Vorgabe; auch dort haben wir eine klare Verpflichtung der Bundesversammlung, eine Stellungnahme abzugeben. Der Antrag Spoerry enthält demgegenüber eine Kann-Formulierung, und nach dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates – der inzwischen allerdings zugunsten des Antrages Spoerry zurückgezogen wurde – hätte man auf Verfassungsstufe punkto Abstimmungsempfehlung gar nichts festgelegt.

Zum zweiten Satz: Im Antrag der Kommissionsmehrheit wird festgehalten, dass nur dann ein Gegenentwurf vorgelegt werden kann, wenn die Bundesversammlung eine Volksinitiative zur Ablehnung empfiehlt. Bei der Minderheit III haben wir eine offener Formulierung, indem dort stets ein Gegenentwurf vorgelegt werden kann, unabhängig davon, welche Stellungnahme die Bundesversammlung grundsätzlich abgibt. Nach meiner Ansicht – ich sage dies auch zuhanden der Materialien – soll dabei ein solcher Gegenentwurf auch dann möglich sein, wenn die beiden Räte sich bezüglich der Abstimmungsempfehlung nicht einigen können. Die gleiche Stossrichtung nimmt auch der Antrag Spoerry auf.

Die Mehrheit ist dagegen der Auffassung – das möchte ich hier nochmals betonen –, dass nur dann ein Gegenentwurf sinnvoll ist, wenn die Initiative durch die Bundesversammlung abgelehnt wird. Die Minderheit III beinhaltet eine offener Formulierung. Sie haben jetzt zwischen diesen verschiedenen Möglichkeiten zu entscheiden.

Spoerry Vreni (R, ZH): Mein Hauptanliegen ist es, auch dann einen Gegenvorschlag zu ermöglichen, wenn sich die beiden Räte nicht zu einer Empfehlung durchringen können. Da muss ich Herrn Escher sagen, dass dies ein realistisches Szenario ist. Es ist bei der Fristenlösung schon in den Siebzigerjahren passiert, dass der eine Rat zugestimmt hat und der andere nicht. Es hat mit Führung überhaupt nichts zu tun, wenn dann das Parlament sagt: «Liebes Volk, wir können uns nicht einigen, macht was ihr wollt.» Sondern dann ist es die Führungsaufgabe des Parlamentes zu sagen: «Wir

finden uns zusammen für einen Gegenvorschlag, der gewisse Anliegen einer Initiative aufnimmt, aber nicht alle; und wir empfehlen euch, liebes Volk, diesen Gegenvorschlag, hinter dem wir mehrheitlich stehen, anzunehmen.» Das ist von mir aus gesehen Führung.

Zum Antrag der Minderheit III (Büttiker): Herr Büttiker sagt, dass es auch bei diesem Antrag möglich sein soll, einen Gegenvorschlag zu präsentieren, wenn das Parlament keine Empfehlung abgibt. Aber für mich, Herr Büttiker, ist das ein Widerspruch. Auf der einen Seite soll die Bundesverfassung mit Ihrem Minderheitsantrag dem Parlament zwingend vorschreiben, es müsse eine Empfehlung abgeben. Gleichzeitig sagen Sie aber, wenn es dies dann doch nicht tue, dürfe es trotzdem einen Gegenvorschlag unterbreiten. Das ist doch nicht logisch! Deswegen bin ich der Meinung, dass das Parlament eine Empfehlung abgeben kann, was es selbstverständlichweise in den weitaus meisten Fällen tun wird; das ist ja unsere Aufgabe. Aber in jenen Fällen, in denen das nicht gelingt – wie bei der Fristenlösung –, weil es nicht nur politische, sondern auch ethische Fragen betrifft, soll es die Möglichkeit geben, keine Empfehlung zur Initiative abzugeben, sondern einen von der Mehrheit des Parlamentes getragenen Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Wie gesagt, wenn sichergestellt ist, dass das mit dem Antrag der Minderheit III (Büttiker) auch möglich ist, dann ist mein Anliegen im Grunde genommen erfüllt. Aber für mich bleibt ein Widerspruch zwischen der zwingenden Vorschrift auf Verfassungsebene und der mündlichen Aussage hier: «Wenn Ihr diese nicht einhaltet, könnt Ihr ohnehin einen Gegenvorschlag unterbreiten.»

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich unterstütze das Votum von Frau Spoerry zur Differenzierung der beiden Anträge, möchte aber noch in einem Punkt präzisieren: Herr Büttiker hat insofern Recht, als er sagt, dass der Antrag der Minderheit III eine Lösungsmöglichkeit nicht ausschliesse, die dann auf Gesetzesstufe gefunden werden müsste, für den Fall, dass sich die beiden Räte nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen könnten. Aber gerade auch die Diskussion zeigt nun, dass der Antrag Spoerry diese Frage eben jetzt schon aufnehmen und klären will.

Escher Rolf (C, VS): Ich erlaube mir, noch eine Bemerkung anzubringen: Wir haben hier das gleiche Problem, wie es in Artikel 156 angeführt ist, wo wir festhalten, dass das Gesetz Bestimmungen vorzusehen hat, um sicherzustellen, «dass bei Uneinigkeit der Räte Beschlüsse zustande kommen». Ich gebe zu: Es kann passieren, dass sich die Räte in Bezug auf eine Empfehlung nicht einigen können. Für diesen Fall hat die Gesetzgebung sicherzustellen, dass der Parlamentsbeschluss über die Empfehlung zur Annahme oder Ablehnung einer Initiative zustande kommt. Ich bin weiterhin der Meinung, dass es Aufgabe des Parlamentes ist, bei einer Initiative dem Volk klar einen Antrag zu stellen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit III 20 Stimmen
Für den Antrag Spoerry 17 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit III 24 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 14 Stimmen

Art. 139a

Antrag der Kommission: *BB*

Antrag des Bundesrates: *BB*

Neuer Antrag der Kommission Mehrheit

Titel, Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Minderheit IV

(Béguelin)

Abs. 1

70 000 Stimmberechtigte

Minderheit V

(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)

Titel

Zustimmung zum Antrag des Bundesrates

Abs. 1

.... Stimmberechtigte oder acht Kantone können
(der Antrag der Minderheit III ist zurückgezogen)

Art. 139a

Proposition de la commission: *FF*

Proposition du Conseil fédéral: *FF*

Nouvelle proposition de la commission

Majorité

Titre, al. 1

Adhérer au projet CIP-CE

Minorité IV

(Béguelin)

Al. 1

70 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote

Minorité V

(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)

Titre

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

Al. 1

.... citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent

(la proposition de la minorité III est retirée)

La présidente (Saudan Françoise, présidente): Les propositions des minorités I et V sont adoptées par le vote à l'article 138. La proposition de la minorité III est retirée.

Abs. 1 (Sammelfristen) – Al. 1 (Délais de récolte)

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit I

Adopté selon la proposition de la minorité I

Titel, Abs. 1 (Kantonsinitiative)

Titre, al. 1 (Initiative des cantons)

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit V

Adopté selon la proposition de la minorité V

Abs. 1 (Unterschriftenzahl) – Al. 1 (Nombre de signatures)

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Da das Verfahren bei Gegenvorschlägen in der Volksabstimmung bei verschiedenen Initiativformen Anwendung findet, soll es, um Wiederholungen zu vermeiden, in einem neuen Artikel 139b generell für alle Initiativformen geregelt werden. Der bereits sehr lange Artikel 139 kann dadurch etwas entschlackt werden. Diese neue Systematik blieb in der Kommission unbestritten. Absatz 1 von Artikel 139a regelt die drei wichtigsten Eckpunkte der neu einzuführenden allgemeinen Volksinitiative: 1. Unterschriften und Fristen: Unterschriften und Fristen sollen analog zu den übrigen Initiativinstrumenten geregelt werden: 100 000 Unterschriften in 18 Monaten. Die Minderheit II (Wicki) beantragt bei Artikel 139a für die allgemeine Volksinitiative eine höhere Unterschriftenzahl von 120 000. Durch die Einführung der allgemeinen Volksinitiative würde das direkt-demokratische Instrumentarium erweitert. Diese Erweiterung sei durch eine erhöhte Unterschriftenzahl zu kompensieren. Die Kommissionsmehrheit warnt vor dieser hohen Unterschriftenzahl, durch die das Instrument zu einer Totgeburt würde. Die Initianten werden dann auf jeden Fall auf die formulierte Verfassungsinitiative ausweichen, auch wenn das Anliegen nicht verfassungswürdig ist.

Auf der anderen Seite ist die Kommission auch gegen eine zu tiefe Unterschriftenzahl von 70 000, wie sie der Bundesrat und die Minderheit IV (Béguellin) vorschlagen. Die Kommission will das Instrument gegenüber den anderen Initiativinstrumenten nicht privilegieren. Indem die Initianten und Initiantinnen die Möglichkeit haben, ihr Anliegen auch relativ präzise zu formulieren, stellt die allgemeine Volksinitiative ein interessantes Instrument dar, dessen Attraktivität nicht noch durch eine tiefere Unterschriftenzahl gesteigert werden muss.

2. Die Form der allgemeinen Anregung: Zugelassen ist nur diese Form, was jedoch nicht ausschliesst, dass die Initianten gemäss bisheriger Praxis bei der Initiative in Form der allgemeinen Anregung ihr Anliegen auch konkret formulieren dürfen. Die Bundesversammlung muss im Falle eines Erfolges der Initiative bei der Umsetzung inhaltlich dem Anliegen voll Rechnung tragen. Sie muss die Formulierung der Initianten jedoch nicht übernehmen, sondern kann und muss das Anliegen in eine rechtsetzungstechnisch korrekte Form bringen.

3. Zur Rechtsstufe: Mit der allgemeinen Volksinitiative sollen nur Verfassungs- und Gesetzesänderungen verlangt werden können, nicht jedoch die Änderung von Einzelakten oder von Verordnungen. Die Initiativkomitees wären in der Regel nicht in der Lage, die technischen und finanziellen Einzelheiten eines konkreten Projektes auszuarbeiten.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, in Absatz 1 der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

Wickl Franz (C, LU): Ich habe mich bereits beim Eintreten zur Höhe der Unterschriftenzahl geäußert. Hier möchte ich nur nochmals betonen, dass wir mit der allgemeinen Volksinitiative ein neues Instrument der Volksrechte einführen. Dies rechtfertigt eine höhere Unterschriftenzahl. Ich bin überzeugt, dass beim Volk dafür viel Verständnis vorhanden ist, denn bei den verschiedensten Diskussionen wird, gerade angesichts der vielen Abstimmungen, immer wieder die Frage gestellt, wann die Unterschriftenzahlen endlich erhöht würden.

Wenn wir schon bei den bisherigen Instrumenten die Unterschriftenzahl gleich bleiben lassen, müssen wir mindestens beim neuen Instrument der allgemeinen Volksinitiative die Latte etwas höher setzen. Denn wenn jemand bei über 4 Millionen Stimmberechtigten 120 000 Unterschriften für die allgemeine Volksinitiative nicht zusammenbringt, beweist dies, wie wenig repräsentativ sein Anliegen ist. Wir wollen doch unsere Volksrechte nicht für irgendwelche billige Profilierung zur Verfügung stellen, sondern wir möchten das Volk dann an die Urne rufen, wenn das Thema tatsächlich von allgemeiner Bedeutung ist. Es macht keineswegs die Qualität der direkten Demokratie aus, wenn das Volk über jede unbedeutende Sache abzustimmen hat.

Vergessen dürfen wir auch nicht, dass die Art der Meinungsbildung im Volk immer prekärer wird und der Aufwand, die Stimmbürger über die Abstimmungsfragen zu informieren, immer zunimmt. Es stellt sich die Frage, wie weit die Parteien bei der Zunahme der Zahl der Geschäfte und Mehrfachabstimmungen überhaupt noch in der Lage sind, die ganzen Vorbereitungsarbeiten für die Volksabstimmungen seriös durchzuführen. Im Übrigen trifft zu, was Ständerat und Staatsrechtslehrer René Rhinow seinerzeit im Zusammenhang mit der Unterschriftenzahl und den Volksrechten ausgeführt hat: Hinsichtlich der Unterschriftenzahlen diskutieren wir genau genommen darüber, wie gross die kleine Minderheit sein soll, die das ganze Volk an die Urne bemühen kann. Hier geht es nicht um das Recht des Volkes, sondern um das Recht einer Minderheit im Volk. Wir haben also zu bestimmen, wie klein oder weniger klein diese Minderheit sein soll. Das ist die Fragestellung.

Passen wir also bei der Einführung eines neuen – ich betone: eines neuen – Volksrechtes die Voraussetzungen der veränderten Bevölkerungszahl und der gestiegenen Zahl der Stimmberechtigten mindestens teilweise an.

Ich beantrage Ihnen daher, der Minderheit II zuzustimmen.

Béguellin Michel (S, VD): Je vous invite à suivre la proposition du Conseil fédéral.

J'avais déjà dit dans le débat d'entrée en matière que le Conseil fédéral savait de temps en temps se montrer généreux et je pense, en l'occurrence, que sa proposition de 70 000 signatures est logique. Je rappelle simplement ce que disait le rapport du Conseil fédéral du 2 avril 2001: «Depuis 1996, le Conseil fédéral est d'avis que le nombre de signatures requis pour lancer une initiative populaire générale doit être dans tous les cas inférieur à celui d'une initiative constitutionnelle, sinon ce nouvel instrument populaire s'avère moins attractif et il faut s'attendre à ce que l'on continue d'utiliser l'initiative tendant à une révision partielle de la constitution.» Je pense que ce point de vue est tout à fait justifié. Je le soutiens. On offre un nouvel outil; ce nouvel outil doit être attrayant.

Je vous invite à soutenir la proposition du Conseil fédéral.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat begrüsst es ausserordentlich, dass die Kommission die Einführung der allgemeinen Volksinitiative wieder aufgenommen hat. Damit können neu auch Anliegen auf Gesetzesebene vorgeschlagen werden und stufengerecht Eingang in die Gesetzgebung finden. Indem die Bundesversammlung die Rechtsstufe festlegt, auf der das Begehren verwirklicht wird, und auch den Text der Vorlage verbindlich festlegt, kann die Kohärenz der gesamten Rechtsordnung besser gewahrt werden. Ausserdem bietet das neue Volksrecht die Möglichkeit, ein bestehendes Gesetz in einem Teilbereich zu ändern; die allgemeine Volksinitiative kann in diesem Sinne auch als nachträgliches Referendum benutzt werden.

Warum nun eine tiefere Unterschriftenzahl? Die allgemeine Volksinitiative ist für die Initianten im Vergleich mit der formulierten Verfassungsinitiative das schwächere Instrument. Die Initianten können weder die Rechtsstufe noch den Text verbindlich festlegen. Wird das Anliegen auf Gesetzesstufe verwirklicht, kann es später einfacher wieder geändert werden, und das Parlament verfügt über einen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung des Begehrens.

Zum Antrag der Minderheit II, die eine Unterschriftenzahl von 120 000 fordert: Hier muss die Unterschriftenzahl im Gesamtzusammenhang der geforderten Unterschriftenzahlen gesehen werden. Es kann nicht nur darauf hingewiesen werden, dass die Zahl hier erhöht werden sollte, weil die Zahl der Stimmberechtigten im Vergleich zu früher höher ist. Es war die Überlegung des Bundesrates in seiner Botschaft 1996, sämtliche Unterschriftenzahlen zu erhöhen. Damals hatte der Bundesrat auch bereits vorgesehen, für die allgemeine Volksinitiative eine tiefere Unterschriftenzahl vorzusehen als für die übrigen Volksinitiativen.

Es geht also darum, die Attraktivität der allgemeinen Volksinitiative zu stärken. Deshalb beantragt der Bundesrat mit Nachdruck eine tiefere Unterschriftenzahl. Wir schlagen 70 000 Unterschriften vor. Damit könnte die allgemeine Volksinitiative auch zunehmend das Referendum ersetzen, aber in einer wesentlich konstruktiveren Art. Dieses neue Initiativrecht eignet sich als nachträgliches Referendum, mit dem nur einzelne Teile eines Gesetzes korrigiert werden können, ohne dass dabei gleich der ganze Erlass kassiert werden muss. Der Bundesrat ist der festen Überzeugung, dass man mit einer Reform, die die Mängel der Volksrechte beseitigen will, alles unternehmen muss, um konstruktive Mitwirkungsrechte, wie eben die allgemeine Volksinitiative, möglichst attraktiv auszugestalten.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

Escher Rolf (C, VS): Ich kann der Senkung der Unterschriftenzahl von 100 000 auf 70 000, wie dies der Bundesrat und die Minderheit IV vorsehen, nicht zustimmen. Es geht dabei um die Respektierung des Föderalismus, also auch um die Respektierung des Bundesstaates. Darum verlangt die Verfassungsinitiative eine Unterschriftenzahl von 100 000, also doppelt so viel wie das Gesetzesreferendum mit 50 000.

Mit der nun vorgesehenen allgemeinen Volksinitiative kann nun aber auch eine Änderung der Verfassung verlangt werden; das wird wohl sehr oft der Fall sein. Unsere bundesstaatliche Verfassung schützt die Rechte der Kantone durch zwei Hürden. Die Änderung der Bundesverfassung verlangt nicht nur das Volksmehr, sie verlangt auch das Ständemehr, das Mehr der 26 Kantonsbevölkerungen. Das ist die eine Hürde. Aber die Bundesverfassung stellt für die Initiative noch eine zweite Hürde auf, nämlich die doppelt so hohe Unterschriftenzahl. Die Reduktion dieser zweiten Hürde ist eine Schwächung des bundesstaatlichen Föderalismus. Es steht der Ständekammer gut an, diese Schwächung zu verhindern.

Ich ersuche Sie deshalb, die Reduktion der Unterschriftenzahl auf 70 000 abzulehnen.

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Ich möchte in diesem Zusammenhang nur noch auf etwas hinweisen: Wir haben eingangs beschlossen, dass die Sammelfrist für die Initiativen 18 Monate beträgt. Wenn ich Frau Bundesrätin Metzler beim Eintreten richtig verstanden habe, hat sie die Sammelfrist mit der Höhe der Unterschriftenzahlen verknüpft; nämlich dann, wenn wir auf zwölf Monate zurückgehen würden, würde man auch die 70 000 Unterschriften vorsehen, eben gewissermassen als Erleichterung für die allgemeine Volksinitiative. Wir haben aber an 18 Monaten festgehalten, und deshalb sollten wir nunmehr auch an den 100 000 Unterschriften, wie dies die Kommissionsmehrheit beantragt, festhalten.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich muss hier noch eine Ergänzung anbringen zum Votum von Herrn Dettling, zum Zusammenhang zwischen der Sammelfrist von 18 oder 12 Monaten bei Volksinitiativen zur Unterschriftenzahl von 70 000 beim Referendum: Wenn die Dauer zum Sammeln von Unterschriften für Initiativen von 18 Monaten auf 12 Monate verkürzt worden wäre, hätte ich den Eventualantrag gestellt, beim Referendum die Unterschriftenzahl von 50 000 auf 70 000 zu erhöhen. Das hat nichts mit der Unterschriftenzahl bei der allgemeinen Volksinitiative zu tun.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit II
(120 000 Unterschriften) 27 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit IV
(70 000 Unterschriften) 8 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit
(100 000 Unterschriften) 29 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II
(120 000 Unterschriften) 5 Stimmen

Abs. 2–5 – Al. 2–5

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Bei Absatz 2 sind neu die Gültigkeitsvoraussetzungen analog zu Artikel 139 Absatz 3 wie bei der formulierten Initiative, geregelt. Ich würde jetzt gleich weitergehen zu Absatz 3. Weil bei Absatz 3 ja keine Differenzen bestehen, gebe ich lediglich eine kurze Erklärung ab: Wir haben hier das Vorgehen für den Fall geregelt, wenn die Bundesversammlung mit der Initiative einverstanden ist. Die direkte Umsetzung auf der entsprechenden Rechtsetzungsstufe wird hier geregelt. Je nachdem, ob es sich um eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung handelt, werden sich Volk und Stände bzw. nur das Volk zu dieser Umsetzung aussprechen können.

In Absatz 4 ist das Vorgehen für den Fall geregelt, wenn die Bundesversammlung einen Gegenentwurf unterbreiten will. Es ist vorgesehen, dass die Bundesversammlung bereits in einer frühen Phase einen Gegenentwurf unterbreiten können sollte. Anstatt zuerst eine Volksabstimmung über das

allgemeine Begehren der Initianten durchzuführen, soll die Initiative gerade mit einem Gegenentwurf der Abstimmung unterbreitet werden. Dies setzt natürlich voraus, dass das Begehren zuerst in konkrete Verfassungs- und/oder Gesetzesänderungen umgesetzt wird. Eine ausgearbeitete Initiative wird einem ausgearbeiteten Gegenentwurf gegenübergestellt. Das Volk bzw. die Stände können sich nach dem System des doppelten Ja über die beiden Vorschläge aussprechen.

In Absatz 5 ist das Vorgehen im Fall der Ablehnung der Initiative durch die Bundesversammlung geregelt. In diesem Fall erfolgt eine Volksabstimmung über den Grundsatzentscheid. Wenn der Volksentscheid positiv ist, dann hat die Bundesversammlung diese Initiative umzusetzen.

Angenommen – Adopté

Art. 139b

Antrag der Kommission: BBI

Art. 139b

Proposition de la commission: FF

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Hier geht es um das Verfahren bei Initiative und Gegenentwurf. Das Verfahren bei der Volksabstimmung über Initiative und Gegenentwurf wird für alle Initiativformen in einem einzigen Artikel geregelt. Gegenüber dem geltenden Recht wurde eine kleine Modifikation für einen wohl höchst seltenen Fall vorgenommen. Falls in der Stichfrage Volks- und Ständemehr divergieren, soll diejenige Vorlage in Kraft treten, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Ständestimmen die grössere Summe ergeben. Die bisherige Regelung, wonach in einem solchen Fall der Status quo gelten soll, ist unbefriedigend: Volk und Stände haben sich sowohl für Initiative als auch für den Gegenentwurf ausgesprochen, und trotzdem soll weiterhin der Status quo gelten. In der Praxis wird zwar ein solcher Fall kaum je eintreten. Trotzdem ist es unbefriedigend, dass zumindest theoretisch eine solche Möglichkeit überhaupt besteht.

Angenommen – Adopté

Art. 139c

Antrag des Bundesrates: BBI

Neuer Antrag der Kommission

Mehrheit
Streichen
Minderheit
(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)
Zustimmung zum Antrag des Bundesrates

Art. 139c

Proposition du Conseil fédéral: FF

Nouvelle proposition de la commission

Majorité
Bliffer
Minorité
(Briner, Béguelin, Büttiker, Escher, Stähelin)
Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

La présidente (Saudan Françoise, présidente): La proposition de la minorité est adoptée par le vote à l'article 138.

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit
Adopté selon la proposition de la minorité

Art. 139d

Antrag des Bundesrates: BBI

Neuer Antrag der Kommission

Streichen

Art. 139d*Proposition du Conseil fédéral: FF**Nouvelle proposition de la commission
Biffer*

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Der Bundesrat schlägt bei Artikel 139d vor, der Bundesversammlung zu ermöglichen, zwei Volksinitiativen nach einem ähnlichen Verfahren wie bei der Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten. Mit einer solchen Lösung soll verhindert werden, dass am gleichen Abstimmungssonntag zwei Volksinitiativen zur gleichen Verfassungsmaterie angenommen werden, wodurch abweichende oder sogar sich widersprechende Verfassungsnormen verankert würden. Aufgrund der kurzen Bearbeitungsfristen kann sich der Bundesrat durchaus in die Lage versetzen, solche Initiativen am gleichen Datum vorzulegen.

Der Antrag des Bundesrates wurde in der Kommission von niemandem aufgenommen. Die Kommission stellt sich gegen die Aufnahme dieser Bestimmung, weil sie eine gewisse Manipulationsgefahr in sich birgt. Auch wenn die Bundesversammlung sicher sehr sorgsam prüfen wird, ob zwei Initiativen einander gegenübergestellt werden sollen, setzt sie sich doch immer dem möglichen Vorwurf aus, sie versuche durch dieses Manöver, eine mehrheitsfähige Initiative zu bodigen. Die Änderung stellt einen durchaus schwerwiegenden Eingriff in das System der Volksrechte dar, indem das Anliegen von 100 000 Stimmberechtigten plötzlich mit einem Anliegen von anderen 100 000 Stimmberechtigten gekoppelt wird, ohne dass sich die Betroffenen dazu äussern können.

Auf Gesetzesebene müsste im Fall der Annahme des Antrages des Bundesrates näher umschrieben werden, welche Arten von Volksinitiativen einander gegenübergestellt werden dürfen. Der Bundesrat ist zum Beispiel der Ansicht, dass ähnliche Volksinitiativen einander sinnvollerweise gegenübergestellt werden können, komplementäre Volksinitiativen jedoch nicht. In der Praxis dürfte es jedoch häufig schwierig sein zu bestimmen, ob es sich um ähnliche oder einander ergänzende Volksinitiativen handelt. Der Vorschlag birgt die Gefahr einer weiteren Verrechtlichung der Volksrechte und der Dominanz von Verfahrensfragen gegenüber inhaltlichen Folgen. Die Kommission empfiehlt Ihnen deshalb, Ihrer Fassung zuzustimmen und den Antrag des Bundesrates abzulehnen, um damit jeder Gefahr einer möglichen Manipulation von allem Anfang an vorzubeugen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat beantragt Ihnen, eine Bestimmung aufzunehmen, die es der Bundesversammlung ermöglicht, zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand gleichzeitig der Abstimmung zu unterbreiten. Die beiden Initiativen würden nach dem gleichen Verfahren zur Abstimmung gebracht wie eine Initiative und ihr Gegenentwurf. Damit könnten die Stimmberechtigten in der Stichfrage entscheiden, welcher Initiative sie den Vorzug geben, falls beide angenommen werden. Das ist nicht notwendig, Herr Detting, wenn sich zwei Volksinitiativen komplementär ergänzen, dann braucht es diese Stichfrage nicht. Das wird also nicht ausgeschlossen, sondern es ist nach Ansicht des Bundesrates nicht notwendig.

Nach heutigem Recht werden zwei Initiativen, die nicht den gleichen Inhalt haben, nicht nach dem Verfahren von Initiative und Gegenentwurf unterbreitet. Die Stimmberechtigten haben nicht die Möglichkeit, zweimal Ja zu stimmen und sich dann in der Stichfrage für die eine oder die andere Initiative zu entscheiden. Nach heutigem Recht würden bei einem doppelten Ja beide Initiativen in die Verfassung aufgenommen, auch wenn sie ähnliche, abweichende oder sogar widersprüchliche Lösungen vorschlagen. Die Stimmberechtigten, die ein solches Ergebnis vermeiden wollen, sind eigentlich gezwungen, nur für eine der beiden Initiativen zu stimmen, auch wenn sie beide Initiativen dem geltenden Recht vorzuziehen würden. Dies kann auch den Wählerwillen verfälschen.

Es ist nicht nur ein theoretisches Problem – Sie haben es eingangs bereits erwähnt –; es wird sich in Zukunft öfters stellen, denn die verkürzten gesetzlichen Fristen verpflichten den Bundesrat, eine Volksinitiative innert neun Monaten nach der Schlussabstimmung in den Räten der Volksabstimmung zu unterbreiten. Wir sind gegebenenfalls sogar gezwungen, zwei Initiativen zum gleichen Gegenstand gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen.

Sie haben erwähnt, dass in der Kommission auch Befürchtungen laut wurden, es könnte manipuliert werden. Unseres Erachtens ist genau das Gegenteil der Fall. Wenn die verkürzten gesetzlichen Fristen keine andere Wahl lassen, als die beiden Initiativen gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen, dann muss ein besonderes Abstimmungsverfahren dafür garantieren, dass der Wählerwille nicht verfälscht wird. Dies kann nur ein Abstimmungsverfahren wie bei Initiative und Gegenentwurf sicherstellen. Der Antrag des Bundesrates überträgt auch die Kompetenz zu diesem Entscheid der Bundesversammlung. Insofern braucht man also sicher keine Manipulation seitens des Bundesrates zu befürchten. Unseres Erachtens entlastet unser Antrag den politischen Prozess, weil nicht zweimal hintereinander über den gleichen Gegenstand abgestimmt werden muss, und er garantiert auch die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmgabe besser als das geltende Recht. Ich bitte Sie daher, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 20 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates 6 Stimmen

Art. 140 Abs. 2 Bst. abis, b*Antrag der Kommission: BBI***Art. 140 al. 2 let. abis, b***Proposition de la commission: FF*

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Diese Neuerung ergibt sich aus der Möglichkeit, dass die Bundesversammlung allgemeinen Volksinitiativen einen Gegenvorschlag auch auf Gesetzesstufe gegenüberstellen kann. Das Volk muss sich dazu äussern können, ob es nun die Version der Initianten oder der Bundesversammlung vorzieht, unabhängig davon, ob das Anliegen auf Verfassungs- oder Gesetzesebene umgesetzt wird.

*Angenommen – Adopté***Art. 141 Abs. 1 Einleitung, Bst. d Ziff. 3, Abs. 2***Antrag der Kommission: BBI**Antrag des Bundesrates: BBI**Antrag Pfisterer Thomas**Abs. 1 Bst. d Ziff. 3*

3. wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Art. 141 al. 1 Introduction, let. d ch. 3, al. 2*Proposition de la commission: FF**Proposition du Conseil fédéral: FF**Proposition Pfisterer Thomas**Al. 1 let. d ch. 3*

3. contiennent des dispositions importantes qui fixent des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

Abs. 1 Einleitung – Al. 1 Introduction

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Bei Artikel 141 Absatz 1 geht es um die Verankerung der Sammelfrist für die Referenden. Wir beantragen hier die Beibehaltung des bisherigen Erfordernisses von 50 000 Unterschriften in 100 Tagen.

Der Antrag des Bundesrates auf Erhöhung der Unterschriftenzahl beim Referendum von bisher 50 000 auf neu 70 000 wurde an der letzten Kommissionssitzung von niemandem aufgenommen. Die Kommission ist nach intensiven Abklärungen für die Beibehaltung der aktuellen Unterschriftenzahlen. Sie hat sich ausführlich mit der Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen auseinandergesetzt und dabei festgestellt, dass eine solche Erhöhung sogar kontraproduktiv sein könnte. Eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen würde die Volksrechte noch mehr zu Verbands- und Firmenrechten machen; für Parteien und Ad-hoc-Gruppierungen wäre es kaum noch möglich, ein Referendum zu ergreifen. Bereits heute ist das Referendum das beliebteste Instrument finanzstarker Gruppierungen, während z. B. Parteien Mühe haben, ein solches zu ergreifen; ich erinnere in diesem Zusammenhang etwa an das von der CVP lancierte Referendum bei der Fristenlösung. Mit einer Erhöhung würde man diese Tendenz noch verstärken. Parteien und Ad-hoc-Gruppierungen würden zusehends vom Referendum ausgeschlossen, während es für Organisationen wie beispielsweise die Auns von relativ kleiner Bedeutung ist, ob sie 50 000 oder 70 000 Unterschriften sammeln müssen.

Die Bundeskanzlerin hat an der Sitzung der SPK-Subkommission zudem dargelegt, dass die Behörden kein Interesse daran haben, die Unterschriftenzahl für das Referendum zu erhöhen. Eine Erhöhung des Quorums ist nach Ansicht der Bundeskanzlei kontraproduktiv. Je mehr Unterschriften für ein Referendum gesammelt werden, umso weniger hat die Vorlage eine Chance, gemäss den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament angenommen zu werden. Eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen bringt auch mehr Feuerwasser-Koalitionen mit sich. Das heisst, Gruppierungen mit unterschiedlichen Absichten schliessen sich zusammen, um das Quorum zustande zu bringen – wie beispielsweise beim Thema Fristenlösung. Weitere Argumente gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahlen habe ich bereits in meinem Eintretensreferat dargelegt.

Ich ersuche Sie daher im Namen der klaren Mehrheit der Kommission, bei der bisherigen Unterschriftenzahl für das Referendum zu bleiben und den Antrag des Bundesrates abzulehnen. Ich bin auch persönlich überzeugt, dass wir nur mit der Beibehaltung der bisherigen Unterschriftenzahl überhaupt eine Chance haben, der Vorlage zum Durchbruch zu verhelfen. Die diesbezüglichen Äusserungen der Hearingteilnehmer waren an Deutlichkeit kaum zu übertreffen. In diesem Sinne ersuche ich Sie, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Unser Antrag, Frau Präsidentin, ist ein Eventualantrag für den Fall, dass die Sammelfrist bei Volksinitiativen auf zwölf Monate gesenkt worden wäre. Insofern ist er hinaufällig.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 – Al. 1 let. d ch. 3

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Buchstabe d betrifft das Staatsvertragsreferendum. Mit der vorgenommenen Neuerung wird eine Parallelität zwischen inner- und zwischenstaatlicher Gesetzgebung hergestellt: Wichtige Rechtsetzende Normen sind dem Referendum zu unterstellen. Staatsverträge sind immer dann dem Referendum zu unterstellen, wenn sie erstens wichtige Rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder zweitens zum Erlass von Bundesgesetzen verpflichten.

Die Bestimmung enthält drei Neuerungen:

1. Die Multilateralität ist kein Kriterium mehr dafür, ob ein Staatsvertrag dem Referendum unterstellt wird oder nicht.
2. Der Umfang des durch den Staatsvertrag neu geschaffenen Rechtes spielt keine Rolle mehr für die Unterstellung unter das Referendum.

3. Es sollen auch Staatsverträge dem Referendum unterstellt werden, die nicht direkt anwendbar sind, jedoch zum Erlass von Bundesgesetzen verpflichten.

Zur Stellungnahme des Bundesrates: Der Bundesrat will an seiner 1996 vorgeschlagenen Formulierung festhalten, gemäss der völkerrechtliche Verträge dann dem Referendum zu unterstellen sind, wenn ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, die Rechte und Pflichten von Privaten begründen. Seiner Ansicht nach geht der Antrag der Kommission zu weit, da auch Staatsverträge dem Referendum unterstellt werden, welche bloss die Organisation oder die Aufgaben von Behörden regeln.

Zur Stellungnahme der Kommission: Der Antrag des Bundesrates wurde in der Kommission nicht aufgenommen. Es ist festzuhalten, dass es sich hier um ein fakultatIVES Referendum handelt. Wenn also die Materie die Stimmbürger nicht interessiert, weil es sich z. B. um Fragen der Behördenorganisation handelt, dann ergreifen sie das Referendum nicht. Es ist aber durchaus denkbar, dass solche Fragen in einem konkreten Fall von Interesse oder von politischer Brisanz sein können. Die Situation ist analog jener beim Gesetzesreferendum. Auch hier wird nur gegen einen verschwindend kleinen Prozentsatz der Erlasse das Referendum ergriffen. Es ist nicht einsichtig, warum bei der überstaatlichen Rechtsetzung im Hinblick auf die Referendumsmöglichkeit andere Kriterien angewendet werden sollen als bei der innerstaatlichen Rechtsetzung.

Noch ein kurzes Wort zum Einzelantrag Pfisterer: Dieser Antrag hat der Kommission nicht vorgelegen. Er will offenbar eine redaktionelle Änderung, ohne materiell die Fassung der Kommissionsmehrheit infrage zu stellen. Nach meiner Beurteilung und nach einer kurzen Überprüfung bin ich zur Auffassung gelangt, dass man diesem redaktionellen Antrag Pfisterer zustimmen kann – aber das sage ich natürlich nur in meinem persönlichen Namen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich verzichte hier darauf, formell Antrag zu stellen. Wir werden uns aber erlauben, diese Frage im Zweitrat noch einmal zu thematisieren.

Was den Antrag Pfisterer betrifft, teile ich die Auffassung Ihres Kommissionsprechers, dass die Formulierung Pfisterer die bessere Formulierung ist als jene, die von der Kommission vorgeschlagen wird.

Pfisterer Thomas (R, AG): Es ist natürlich eine komfortable Situation, wenn man offene Türen einrennt; da kann man höchstens noch versuchen, eine kleine Begründung nachzuschieben für das, was man angerichtet hat. Wir sind uns also einig – ich stimme der Kommission voll zu –, dass es darum geht, die Aussenpolitik mit der Demokratie zu versöhnen. Ich schlage aber vor, das auch wirklich auszudrücken und konsequent durchzuziehen. Es besteht hier nicht nur eine redaktionelle Differenz; ich befürchte vielmehr, dass auch eine materielle bestehen würde, und diese möchte ich ausräumen. Es geht um die Integration des innerstaatlichen und des völkerrechtlichen Prozesses. Ich versuche Ihnen diese Differenzen kurz aufzuzählen.

Es gibt nach meiner Meinung beim Text der Kommission Verbesserungsbedarf in zwei Punkten, der eine betrifft das Wort «Bundesgesetz» und der andere das Wort «verpflichten»:

Zum Wort «Bundesgesetz»: Es ist nicht Sache des Vertrages, des Auslandes, der Verhandlungspartner, uns zu sagen, ob wir ein Bundesgesetz oder eine Verordnung des Bundes haben wollen, und es ist nicht Aufgabe des Vertrages zu entscheiden, ob wir eine bundesgesetzliche Regelung oder eine kantonalgeseztliche Regelung treffen wollen. Das ist nicht nur eine Formalität.

Zum Wort «verpflichten»: Dieses könnte missverständlich sein; es ist nicht wesentlich, ob zur Umsetzung direkt oder indirekt verpflichtet wird – die Form ist irrelevant –, sondern es kommt darauf an, dass in der Sache dieses Ergebnis vorliegt.

Darum schlage ich Ihnen vor, aus dem bundesrätlichen Text die ersten drei Zeilen, mit dem Wort «Umsetzung», zu übernehmen, und damit klarzustellen, dass es um diesen weiteren Begriff geht – nicht nur um den Vollzug, sondern auch um die Umsetzung im Sinne von Artikel 46 der Bundesverfassung, soweit eben nicht die Kantone zuständig sind. Die Zuständigkeit der Kantone zur Umsetzung ist vorbehalten. Die zweite Änderung gegenüber dem bundesrätlichen Text: Es geht nicht nur um Rechte und Pflichten, sondern, wie die Kommission es gesagt hat, um alles, was in Artikel 164 der Bundesverfassung unter «wichtig» verstanden wird, also auch um die Leistungen, die dort erwähnt sind, und um die Aufgaben für die Kantone.

In diesem Sinne bitte ich Sie, unterstützt jetzt also durch Frau Bundesrätin Metzler und den Herrn Kommissionspräsidenten, diesem Antrag zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Pfisterer Thomas 31 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 141a

Antrag des Bundesrates: BBI

Neuer Antrag der Kommission

Streichen

Art. 141a

Proposition du Conseil fédéral: FF

Nouvelle proposition de la commission

Biffer

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Hier geht es um die Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge. Der Bundesrat nimmt seinen Entwurf aus dem Jahre 1996 wieder auf, wonach die Staatsverträge und die der Umsetzung der Verträge dienende Gesetzesänderung als Gesamtpaket vorgelegt werden können. Oft sei der Handlungsspielraum bei der gesetzlichen Umsetzung eines Vertrages relativ gering, wodurch das separate Abstimmungsverfahren zu einer blossen Augenwischerei werde. Ein paketweises Abstimmen könne verfahrensökonomisch sinnvoll sein und widersprüchliche Entscheide vermeiden. Damit würde auch die Schweiz als Verhandlungspartnerin glaubwürdig.

Der Antrag des Bundesrates wurde in der Kommission nicht aufgenommen. Die Kommission spricht sich gegen die Einführung dieser Möglichkeit aus, weil die Gefahr besteht, dass die Entscheidungsfreiheit der Abstimmenden eingeschränkt wird. Man kann durchaus zum Schluss kommen, dass ein Staatsvertrag gut ist, die Ausführungsgesetzgebung jedoch missglückt. Eine solche Stellungnahme wäre den Stimmenden verwehrt, wenn die Bundesversammlung entschieden hat, ein Gesamtpaket vorzulegen. Auch hier ist zwar davon auszugehen, dass sich die Bundesversammlung nur in wirklich sinnvollen Fällen für dieses Vorgehen entscheiden würde. Aber Gegner der Vorlage werden sicher schnell versucht sein, Manipulationsabsichten zu unterstellen. Die Kommission ist der Ansicht, dass verfahrensökonomisch bereits einiges gewonnen werden kann, wenn Vertrag und Gesetzgebung am gleichen Termin, jedoch als getrennte Vorlagen zur Abstimmung gebracht werden.

In diesem Sinn empfehle ich Ihnen die Ablehnung des bundesrätlichen Antrages.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Wie schon in seiner Botschaft von 1996 beantragt der Bundesrat, dass die Möglichkeit einer paketweisen Abstimmung über den Staatsvertrag und den Umsetzungserlass eingeführt wird. Dies entspricht unseres Erachtens einem klaren Bedürfnis der Praxis. Bei Staatsverträgen, die der Schweiz keinen Spielraum belas-

sen – denken Sie z. B. an die Einführung der 40-Tonnen-Limite –, macht ein separates Referendum über den Umsetzungserlass keinen Sinn.

Bei einem Staatsvertrag, der dem nationalen Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum einräumt, dient ein Paket bestehend aus Staatsvertrag und Umsetzungserlass der Transparenz. Die Stimmberechtigten kaufen also nicht die Katze im Sack, sondern sie wissen, wie der Staatsvertrag landesrechtlich umgesetzt werden soll, welche flankierenden Massnahmen ergriffen werden.

Eine gleichzeitige Abstimmung über Staatsvertrag und Umsetzungserlass dient zudem auch der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik, denn so ist sichergestellt, dass der Staatsvertrag nicht hinterher durch ein Referendum gegen den Umsetzungserlass infrage gestellt wird.

Ich möchte auch betonen, dass der Antrag des Bundesrates der Bundesversammlung lediglich die Möglichkeit gibt. Nur die Bundesversammlung könnte eine paketweise Abstimmung beschliessen. Sie behalten also das Heft selber in der Hand; deshalb müssen Sie auch hier keine Manipulationen vonseiten des Bundesrates befürchten. Wir legen deshalb Wert darauf, dass die Möglichkeit einer paketweisen Abstimmung geschaffen wird.

Ich bitte Sie, unserem Antrag zuzustimmen.

Briner Peter (R, SH): Mir leuchtet die Argumentation von Frau Bundesrätin Metzler ein. Es ist gewissermassen schade, dass dieser Vorschlag über das Verfahren der Parlamentarischen Initiative nun im Nachhinein in die Kommission gekommen ist, als wir unsere Suppe praktisch schon gekocht hatten. Deshalb wurde das in der Kommission nicht richtig aufgenommen.

Ich werde auf jeden Fall den Antrag des Bundesrates unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag des Bundesrates 19 Stimmen

Für den Antrag der Kommission 12 Stimmen

Art. 156 Abs. 3

Antrag der Kommission: BBI

Art. 156 al. 3

Proposition de la commission: FF

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Es geht um den Verfassungsgrundsatz, dass die Zustimmung beider Räte notwendig ist, um Beschlüsse fassen zu können. Die Bestimmung im neuen Absatz 3 sieht vor, dass der Gesetzgeber für bestimmte, hier abschliessend aufgezählte Fälle ein Verfahren vorsehen muss, welches das Zustandekommen von Beschlüssen ermöglicht, auch wenn sich die beiden Räte nicht einig sind. In gewissen Fällen wird dies im Gesetz, ohne ganz eindeutige Verfassungsbasis, schon heute vorgesehen. Artikel 20 Absatz 4 Geschäftsverkehrsgesetz sieht vor, dass im Falle des Scheiterns des Einigungsprozesses beim Budget oder bei Nachträgen der Beschluss der dritten Beratung massgebend wird, der den tieferen Betrag oder den tieferen Personalbestand vorsieht, und Artikel 24 Absatz 2 Geschäftsverkehrsgesetz sieht vor, dass eine Volksinitiative gültig ist, wenn ein Rat zweimal ihre Gültigkeit bejaht hat.

Das Problem eines Nullentscheides bei Uneinigkeit der Räte kann sich auch dann stellen, wenn das Volk einer allgemeinen Volksinitiative oder der Durchführung einer Totalrevision der Bundesverfassung zugestimmt hat. Dabei wäre aber ein Nullentscheid sicher nicht im Sinne des Volksentscheides. Vor diesem Hintergrund sollten auch hier gesetzliche Lösungen vorgesehen werden. Selbstverständlich wird dabei der in Artikel 148 Absatz 2 Bundesverfassung festgehaltene Grundsatz der Gleichstellung der beiden Kammern zu beachten sein. Eine gesetzliche Regelung, welche vorsieht, dass gewisse Entscheide abschliessend vom Nationalrat oder vom Ständerat gefällt werden dürfen, ist demnach nicht

zulässig. Es wird keiner Kammer im Vorherein die abschliessende Kompetenz zugesprochen.

Angenommen – Adopté

Art. 189 Abs. 1 Bst. abis

Antrag der Kommission: BBI

Art. 189 al. 1 let. abis

Proposition de la commission: FF

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Artikel 189 Absatz 1 Buchstabe abis ermöglicht die Stimmrechtsbeschwerde bei der allgemeinen Volksinitiative. Wer der Ansicht ist, die Bundesversammlung habe eine allgemeine Volksinitiative – ich betone hier: allgemeine Volksinitiative – nicht gemäss ihrem Wortlaut umgesetzt, kann mit einer Beschwerde an das Bundesgericht gelangen. Das Verfahren hierfür ist auf Gesetzesstufe zu regeln. Diese Bestimmung ist eine Reverenz an die Besonderheiten der allgemeinen Volksinitiative und soll in diesem eng umschriebenen Fall zum Tragen kommen, nicht jedoch in den Fällen von Artikel 139 Absatz 3, also bei Verletzung der Einheit der Materie, der Einheit der Form oder zwingender Bestimmungen des Völkerrechtes. In diesen Fällen beschliesst weiterhin abschliessend die Bundesversammlung.

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission: BBI

Ch. II

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 27 Stimmen

Dagegen 2 Stimmen

Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance**Donnerstag, 21. März 2002****Jeudi, 21 mars 2002**

08.00 h

99.436

**Parlamentarische Initiative
Kommission-SR (96.091).
Beseitigung
von Mängeln der Volksrechte
Initiative parlementaire
Commission-CE (96.091).
Suppression de carences
dans les droits populaires**

*Zweitrat – Deuxième Conseil*Einreichungsdatum 29.06.99Date de dépôt 29.06.99

Ständerat/Conseil des Etats 30.08.99 (Erste Phase – Première étape)

Bericht SPK-SR 02.04.01 (BBI 2001 4803)

Rapport CIP-CE 02.04.01 (FF 2001 4590)

Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBI 2001 6080)

Avis du Conseil fédéral 15.06.01 (FF 2001 5783)

Ständerat/Conseil des Etats 18.09.01 (Zweite Phase – Deuxième étape)

Nationalrat/Conseil national 21.03.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Mängel der Volksrechte auszugleichen – In einer langen Tradition. Viele von Ihnen sind sich bewusst, dass die Vorlage, die vor allem auch im Ständerat initiiert worden ist, sozusagen der Restposten des Versuches ist, im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision zwei Extrapakete der Reform zu konstituieren. Eines der Pakete betraf damals die Justizreform, das andere die Volksrechte. Diese Reformidee aus der Mitte der Neunzigerjahre lebte vor allem von der Idee, dass die Bevölkerung, die Bürgerinnen und Bürger überlastet seien und dass deshalb sozusagen eine Rationalisierung in der direkten Demokratie stattfinden müsse. Man hat dann, vor allem Herr Bundesrat Koller, die Figur aufgebaut, dass das Referendum und das Initiativrecht ein bisschen erschwert werden müssten. Dafür schlägt man ein neues Volksrecht vor, ein so genanntes neues Volksrecht: die allgemeine Volksinitiative.

Heute ist von dieser Übungsanlage glücklicherweise nicht mehr die Rede. Die damalige Idee ist gescheitert. Wir dürfen es uns anrechnen, dass wir zwei-, dreimal mehrheitlich festgestellt haben, dass wir keine Erschwerung der direkten Demokratie wollen, dass wir keine Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksinitiativen und Referenden wollen.

Der Ständerat wollte dann mehr als dieses Scheitern und hat vorgeschlagen, dass wir die Konsenspunkte, diejenigen Aspekte der Reform, bei denen Ständerat und Nationalrat schon in der Vorverhandlung ähnlicher Meinung waren, wieder aufnehmen, in einer gemeinsamen Subkommission durchberaten und schauen, ob wir noch genügend Substanz haben, um ein Paket zu schnüren, das sich sehen lassen kann in Bezug auf eine Reform der direkten Demokratie, die den verschiedenen Interessen Rechnung trägt.

Es stimmt, dass von einer grossen Reform in diesem Zusammenhang heute nicht mehr gesprochen werden kann. Es ist wieder sozusagen die schweizerische «Schildkrötenkultur» – in dem Sinne, dass die Schildkröten, neben den Schnecken, an diesem Tempo Freude haben, weil sie sich überhaupt nicht überfordert sehen müssen.

Die zentrale Innovation dieses Restpaketes ist die allgemeine Volksinitiative. Die allgemeine Volksinitiative hat den grossen Vorteil, dass sich die Initianten nicht entscheiden müssen, auf welcher Ebene ihre Reform angesiedelt werden soll; dass sie ihr Anliegen, das ja oft ein Anliegen für die Gesetzgebung ist, in die Maschinerie des Parlamentes einbringen können und dass das Parlament entscheiden kann, ob es tatsächlich auf die gesetzliche Ebene gehört und ob es eine Verfassungsgrundlage gibt; man muss also nicht die Verfassung ändern, sondern kann direkt auf die Gesetzesebene gehen.

Der Bundesrat hat gesehen – und das ist einer der grossen Streitpunkte, über den wir nachher länger diskutieren werden –, dass dieses neue Volksrecht einen anderen Charakter hat als die Verfassungsinitiative, die wir seit 1891 kennen, oder die Gesetzesinitiative, die einige von uns für die Bundesebene vorschlagen und die wir auf kantonaler Ebene überall kennen. Der Unterschied ist die Verbindlichkeit.

Der grosse Sinn der Volksinitiative, wie wir sie heute kennen, ist der, dass ein Teil des Volkes gewiss sein kann, sein Anliegen dem ganzen Volk zur Abstimmung vorlegen zu können. Genau so, wie die 100 000 Menschen ihr Anliegen formuliert haben, kann abgestimmt werden. Nur das Initiativkomitee kann dies verhindern.

Die allgemeine Volksinitiative hat einen weniger verbindlichen Charakter. Sie spielt den Ball in den Garten des Parlamentes; im Vertrauen darauf, kann man sagen, dass das Parlament diesen Ball im Geiste der Initianten aufnehmen wird. Die Initianten wissen nicht, wie die Vorlage, die aufgrund ihrer Anregung vom Parlament konstruiert wird, dann genau aussehen wird.

Der Bundesrat trägt dieser unterschiedlichen Verbindlichkeit Rechnung, indem er für die allgemeine Volksinitiative eine andere Unterschriftenzahl vorschlägt, nämlich 70 000. Das war der grosse Streitpunkt, sowohl in unserer Kommission wie auch im Ständerat. Im Ständerat gab es sogar Leute, die mehr als 100 000 Unterschriften vorsehen wollten. Sie sind glücklicherweise in der Minderheit geblieben. Es gab im

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Wir beginnen hier eine Volksrechtsdiskussion, einen Versuch, so genannte

Ständerat sogar Leute, die die Fristen für die Sammlung der Unterschriften kürzen, also eine Erschwerung, ein Ungleichgewicht wollten. Auch sie sind glücklicherweise in der Minderheit geblieben.

Die Mehrheit unserer Kommission ist nach wie vor für 100 000 Unterschriften.

Ich gehöre zur Minderheit, die, wie der Bundesrat, dem unverbindlichen Charakter der neuen allgemeinen Volksinitiative auch mit einer anderen Unterschriftenzahl gegenüber der Verfassungsinitiative Rechnung tragen möchte. Denn – das muss man ganz klar sagen, und ich hoffe auch, dass darüber diskutiert wird – normalerweise kritisieren Bürgerinnen und Bürger das Parlament, wenn sie eine Volksinitiative machen. Die Motivation für eine Volksinitiative ist entweder die Freude über eine gute, neue Idee, die noch nicht im Parlament verankert ist, oder der Ärger – oder sogar eine Wut – über das, was das Parlament nicht gemacht hat. Aus dieser emotionalen Motivation kommt dann die Energie, so viele Unterschriften zu sammeln, dieses Unternehmen auf sich zu nehmen. Dieser emotionalen Voraussetzung entspricht die Überzeugung, dass man genau das, was man möchte, dann dem Volk vorlegen kann. Man möchte nicht vom Parlament abhängig sein in Bezug auf das, was vom eigenen Tun dann vors Volk kommt. Diesem Unterschied muss man Rechnung tragen.

Es ist ein Konstruktionsfehler der allgemeinen Volksinitiative – man baut von Anfang an sozusagen einen Konstruktionsfehler in das neue Produkt ein –, wenn man hier keine Differenzierung macht. Ich denke, das wird nachher einer der grossen Streitpunkte in der Diskussion sein.

Wir müssen diese Diskussion aber noch in einen grösseren Zusammenhang stellen. Wir können nicht zufrieden sein – das ist eine Relativierung auch dieser Vorlage –, denn vieles deutet darauf hin, dass wir bald wieder auf diese Vorlage zurückkommen werden, wie auch immer ihr Schicksal sein wird. Wir können nicht zufrieden oder stolz darauf sein, dass es uns in einer jahrelangen Auseinandersetzung gelungen ist zu erreichen, dass die Unterschriftenzahlen bei Volksinitiativen und Referenden nicht erhöht werden. Denn es ist in der Öffentlichkeit viel zu wenig bewusst geworden, was der Bundesrat im Juni letzten Jahres in seiner Stellungnahme zum ursprünglichen Antrag der ständerätlichen Kommission durchaus gesagt hat: dass nämlich in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre in der Praxis der direkten Demokratie Veränderungen stattgefunden haben, welche unsere Diskussion betreffen und welche auch zeigen, dass das Schildkröten-tempo diese Vorlage in dem Sinne belastet, dass wir heute über eine Reform diskutieren müssen, die möglicherweise nicht auf der Höhe der Zeit ist. Der Bundesrat hat nämlich klar festgestellt, dass die Beanspruchung der Stimmberechtigten eben nicht nur von den Volksinitiativen und Referenden herkommt, sondern auch von den Vorlagen der Behörden. Er hat festgestellt, dass beim Referendum eigentlich nicht von einem gesteigerten Gebrauch gesprochen werden kann, weil die kleine Zunahme der fakultativen Referenden Ausdruck der Zunahme der Gesetze ist, bei denen man überhaupt ein Referendum ergreifen kann.

Die entscheidende Änderung ist vor allem, dass heute etwa 70 bis 80 Prozent – in den Städten wie Basel oder Zürich zum Teil sogar 90 Prozent – der Bürgerinnen und Bürger ihre Stimme nicht mehr an der Urne abgeben, sondern per Post. Dieser enorme Gebrauch der Briefwahl hat die Urne als Ort des Unterschriftensammelns – die Urne war für die meisten Initianten immer der favorisierte Lieblingssort – wegfallen lassen. Der Wegfall der Urne als Sammelort bedeutet: Wenn man stattdessen vor dem Migros- oder vor dem Coop-Laden Unterschriften sammelt, muss man pro Unterschrift etwa viermal länger mit Menschen diskutieren. Im Unterschied zur Urne hat es dort – wie überall sonst im schweizerischen öffentlichen Raum – auch Desinteressierte, nicht Stimmberechtigte, Jüngere oder Leute, die nicht Schweizer Bürger sind. Pro Menschen, den man anspricht, sammelt man deshalb viel weniger Unterschriften als vor der Urne. Der Bundesrat hat glücklicherweise selber festgestellt, dass diese Entwicklung zu einer kalten Erschwerung des Ge-

brauchs der direkten Demokratie geführt hat. Es ist heute mehr als doppelt so schwierig, die alten Unterschriftenzahlen zu erreichen, weil eben in der Schweiz die Unterschriften immer noch vor allem gesammelt und nicht einfach bestellt werden können.

Diese Entwicklung, diese Erschwerung ist noch nicht als Tatsache ins Bewusstsein gedrungen. Aber wenn man genau hinschaut, wie die Unterschriftenzahlen zustande gekommen sind, dann sieht man, dass heute viel mehr Initianten Unterschriftensammler bezahlen. Das wäre dann wiederum eine Infragestellung des Instrumentes. Denn das Instrument ist genau für jene gemacht worden, die nicht über grosse organisatorische Macht verfügen, die nicht über grosse Geldmacht verfügen. Wenn man dieses Instrument nur gebrauchen kann, wenn man Geld hat, um Unterschriftensammler zu bezahlen, dann verliert es die Legitimierung, welche es der schweizerischen Politik gibt, es verliert die Integrationskraft über alle sozialen Schichten und Klassen unserer Gesellschaft hinweg. Dieser Punkt ist im Zuge dieser Diskussion deutlich geworden; man muss zugeben, dass er in die Reform selber noch nicht eingeflossen ist. Aber vielleicht könnten wir uns doch überlegen, ob dies nicht auch Anlass dafür sein sollte, eher der Entwicklung der ursprünglichen bundesrätlichen Idee bei der Festsetzung der Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative – nämlich 70 000 statt 100 000 – Rechnung zu tragen.

Neben der Frage der allgemeinen Volksinitiative, neben der Frage der Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative ist das Staatsvertragsreferendum die zweite grosse Reform. Dort wollen wir in Zukunft allen Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, dass gegen jegliche Staatsverträge, die eine Rechtssetzungsfolge haben, das fakultative Referendum ergriffen und so eine Parallelität zwischen ausserschweizerischer und innerschweizerischer Rechtsentwicklung gemacht werden kann, welche gewährleistet, dass die direkte Demokratie durch die zunehmende europäische und völkerrechtliche Rechtsentwicklung nicht infrage gestellt wird.

Das wären die beiden Hauptstreitpunkte. Es gibt einzelne Detailanträge, die interessant und wichtig sind, die wir auch diskutieren müssen. Aber es ist richtig, wenn wir diese in der Detailberatung diskutieren und uns in der Eintretensdebatte auf die zwei grossen Neuerungen, Volksinitiative allgemeiner Art und Staatsvertragsreferendum, konzentrieren.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: On m'a demandé de parler un peu moins vite en français et je tâcherais de suivre ce conseil.

Le 30 août 1999, le Conseil des Etats, par 30 voix contre 6, a donné suite à l'initiative parlementaire 99.436 «Suppression de carences dans les droits populaires». Déposée par la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats, l'initiative vise à ce que, parmi les propositions présentées par le Conseil fédéral dans son message du 20 novembre 1996 relatives aux droits populaires, celles qui sont susceptibles de rallier une majorité de voix favorables soient reprises dans un nouveau projet afin de supprimer certaines carences dans le dispositif actuel des droits populaires.

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a institué une sous-commission pour élaborer ce projet. Parallèlement, au printemps 2000, à l'occasion de l'examen de l'initiative populaire «pour l'avantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif)», la Commission des institutions politiques du Conseil national a aussi institué une sous-commission chargée de se pencher sur la réforme des droits populaires. La CIP-CN s'est prononcée contre l'introduction de nouveaux instruments en ordre dispersé, mais pour un réexamen général des droits populaires. Les deux sous-commissions ont siégé ensemble pour élaborer un projet de réforme des droits populaires qui a ensuite été transmis à la CIP-CE. Examinant le projet en tant que Conseil prioritaire, le Conseil des Etats l'a adopté le 18 septembre 2001, par 27 voix contre 2.

Votre commission, par 14 voix sans opposition et avec 5 abstentions, vous propose d'adopter ce projet.

Principale nouveauté: en sus de petites améliorations par rapport à la situation actuelle, le projet comprend essentiellement deux nouveautés d'importance.

1. L'introduction de l'initiative populaire générale permet à 100 000 citoyens ayant le droit de vote de proposer un projet conçu en termes généraux et visant une modification constitutionnelle ou législative. Cet instrument vient donc combler une lacune, à savoir l'impossibilité de déposer une Initiative populaire visant la révision d'un texte normatif autre que la Constitution.

2. Le champ d'application du référendum en matière de droit international est élargi, de sorte que tous les traités contenant des dispositions importantes qui fixent des règles de droit ou qui entraînent obligatoirement l'adoption de lois fédérales soient soumis au référendum facultatif. M. Gross Andreas l'a déjà évoqué. Face à l'internationalisation croissante du droit, il s'agit de faire en sorte que les droits soient les mêmes en matière de droit international qu'en matière de droit national.

Ces deux nouveautés importantes sont assorties d'autres propositions portant sur des améliorations ponctuelles. Celles-ci seront abordées lors de l'examen de détail, tout comme les divergences par rapport aux décisions du Conseil des Etats.

Propositions non reprises. Les autres propositions, tant celles du train de mesures du Conseil fédéral que celles émanant des rangs du Parlement ont été étudiées. Après un examen approfondi, il est toutefois apparu que ces propositions comportaient trop d'inconvénients pour apporter une véritable amélioration. Quelques exemples.

Ainsi n'est notamment pas reprise la proposition élaborée par la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats, qui visait à réglementer la procédure pour les cas où une initiative populaire adoptée serait contraire aux engagements internationaux de la Suisse. Sur ce point, les sous-commissions se sont ralliées à l'avis du Conseil fédéral, qui estime qu'il est plus judicieux d'adopter une approche pragmatique en réglementant en fonction des cas rencontrés dans la pratique. De même, la proposition selon laquelle l'Assemblée fédérale devrait avoir la possibilité de soumettre au peuple un texte principal et une proposition alternative n'a pas été retenue. Cette position se fonde sur l'avis selon lequel le Parlement doit trouver un consensus et assumer le premier rôle.

Augmentation du nombre de signatures. Au terme d'un examen serré, les sous-commissions ont conclu qu'il fallait renoncer au relèvement du nombre de signatures nécessaires pour déposer une initiative ou demander un référendum. L'analyse détaillée des données statistiques a montré qu'une telle augmentation n'apporte rien du point de vue de la réduction du nombre de consultations populaires. La moitié des scrutins porte sur des projets relevant des autorités, et non sur des initiatives et des référendums émanant du peuple. Qui plus est, contrairement à une idée répandue, l'activité référendaire du souverain n'a pas augmenté en valeur relative. Le rapport entre le nombre de référendums et le nombre de projets soumis à référendum est resté constant. Si l'on se rend plus souvent aux urnes, cela tient donc au premier chef à l'activité législative croissante des autorités. Il est donc demandé de renoncer au relèvement contesté du nombre de signatures, vu que ce point pourrait une nouvelle fois faire capoter tout le projet, d'autant que le projet présenté ici n'entraîne pas un élargissement de l'éventail des instruments de démocratie directe. Autrement dit, les compensations ne sont pas nécessaires. Finalement, M. Gross l'a dit, il est de plus en plus difficile de récolter les signatures nécessaires.

Appréciation générale du projet. Le propos n'était pas d'entreprendre une refonte des droits populaires, mais de supprimer certaines carences précises du dispositif actuel. La commission a cherché des propositions à la fois propres à apporter des améliorations et susceptibles de rallier une majorité.

Il s'ensuit que le projet dans son état actuel est sensiblement élargi par rapport à celui du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats et la commission sont d'avis qu'une extension des droits populaires n'est pas nécessaire, mais qu'il convient néanmoins d'affiner certains instruments, concrètement: possibilité de déposer une initiative populaire portant sur un texte de loi; extension du champ d'application du référendum en matière de droit international; et enfin, permettre au peuple de mieux faire valoir sa volonté.

Janiak Claude (S, BL): Namens der SP-Fraktion beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Parlamentarische Initiative der SPK. Sie kennen die Leidensgeschichte der Volksrechtsreform oder – besser gesagt – der Versuche, die Volksrechte zu reformieren. Wir haben uns seinerzeit vehement und, wie wir mit Genugtuung feststellen dürfen, erfolgreich gegen Versuche, die Unterschriftenzahl zu erhöhen, zur Wehr gesetzt. Die seinerzeitige Begründung des Bundesrates für die Erhöhung der Unterschriftenzahl, er wolle die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der politischen Institutionen sicherstellen, unterstelle zu Unrecht einen Missstand bei der Ausübung der Volksrechte mittels Volksinitiativen und Referenden.

Wir begrüßen insbesondere die Einführung der allgemeinen Volksinitiative. Sie ist vor allem deshalb sinnvoll, weil die Gesetzesinitiative auf Bundesebene leider nicht zur Verfügung steht. Wir wagen ja heute einen erneuten Versuch, das zusätzlich einzuführen. Wer die Gesetzesinitiative nicht einführen, gleichzeitig aber dazu beitragen will, dass die Bundesverfassung nicht wieder mit Regelungen überhäuft wird, die nicht in eine Verfassung gehören, muss das neue Instrument befürworten. Denken Sie an das kürzlich vorgestellte Begehren, weitere Antennen zu verbieten, bis die Auswirkungen des Elektromog geklärt sind. Das ist doch sicher nicht ein Anliegen, das es auf der Ebene der Verfassung zu diskutieren gilt. Wer heute Initiativen lanciert, tut dies oft aus Verärgerung oder gar Frust über Behörden oder aber in der ferneren Hoffnung, allmählich etwas in Bewegung bringen zu können. Die Initiativen sind aber selten oder nie von grossem Vertrauen in Parlament und Regierung geprägt. Und bei Initiativen weiss man im Voraus, welcher Text allenfalls in der Verfassung landen wird.

Ganz anders ist die Ausgangslage bei der allgemeinen Volksinitiative. Bei ihr weiss man eben nicht, worüber dereinst und wann abgestimmt wird. Der Verbindlichkeitsgrad ist deutlich tiefer. Das macht vor allem auch im Hinblick auf die zunehmenden Überschneidungen zwischen nationalem und internationalem Recht Sinn, welche der Aufgabe der Initianten zunehmend grössere Hindernisse entgegensetzen. Im Gegensatz zu den Initianten ist die Bundesversammlung in der Lage, eine feine Ausgestaltung der Anliegen zu unterbreiten. Weil diese Anliegen schwächer sind, sollte man die Unterschriftenzahl senken.

Auch der Bundesrat führt in seiner Stellungnahme vom 15. Juni 2001 aus, er sei seit 1996 der Überzeugung, dass die Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative auf jeden Fall tiefer angesetzt werden müsse als für die Verfassungsinitiative. Andernfalls sei das neue Volksinstrument zu wenig attraktiv, und es sei zu erwarten, dass die Volksinitiative auf Tellrevision der Bundesverfassung weiterhin für inhalte genutzt werde, die eigentlich auf die Gesetzesstufe gehörten. Ich verweise Sie auf die Stellungnahme des Bundesrates zur Parlamentarischen Initiative (BBI 2001 6087, Ziff. 2.2.2.4). Dem ist nichts beizufügen als der Appell an Sie, dem Antrag der Minderheit I (Gross Andreas) für eine Reduktion der Unterschriftenzahl auf 70 000 zuzustimmen. Die Parlamentarische Initiative ist kein grosser Wurf. Sie setzt immerhin einer langen, schier unendlichen Diskussion über einzelne Punkte, insbesondere über die Unterschriftenzahl, ein Ende und ist mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative auch innovativ. Wir haben uns allerdings mehr Innovation erhofft und werden deshalb im Rahmen der Detailberatung weiter gehende Anträge stellen; sie betreffen vor allem die Einführung der Gesetzesinitiative und der Volksmotion.

Eine für uns zentrale Bestimmung finden Sie in Artikel 139b Absatz 3. Es geht um die Regelung der Mehrheit beim Verfahren bei Initiative und Gegenentwurf, um die Frage, wie vorzugehen ist, wenn bei angenommenen Verfassungsänderungen in der Stichfrage die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen erzielt. Hier ist die Regelung des Ständerates zu kompliziert und nicht für jedermann nachvollziehbar, jedenfalls nicht ohne Taschenrechner. Bei dieser Konstellation müssen die Volksstimmen höher gewichtet werden als die Ständesstimmen.

Wir werden unsere Anträge im Rahmen der Detailberatung noch näher begründen. Ich beantrage Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Der Vorlage, wie sie auf dem Tisch unseres Rates liegt, geht eine eigentliche politische Leidensgeschichte voraus – eine Leidensgeschichte, welche gerade aus der Optik der direkten Demokratie und der damit verbundenen Volksrechte zu erklären ist. Blenden wir zurück: Mitte der Neunzigerjahre setzte im Sog der Totalrevision der Bundesverfassung auch eine umfassende Diskussion über den Ausbau und die Verfeinerung unserer Volksrechte ein. Sie scheiterte dann wohl vor allem wegen der fehlenden Kompromissbereitschaft. Die Reform ging den einen viel zu weit, andere konnten sich mit dem Umfang generell nicht anfreunden, und wieder andere mochten aus Prinzip schon gar nicht an eine Änderung denken. Also scheiterte sie in beiden Räten im ersten Anlauf. Das war 1999, vor drei Jahren.

In der Zwischenzeit ist aus der damaligen grossen, aber eben gescheiterten Vorlage eine stark abgespeckte, dafür – so meine ich – mehrheitsfähige Reform entstanden. Sie wurde zwar letzte Woche in der «NZZ» unter dem Titel «Reformchen auf der Zielgeraden» als «wenig überzeugende Auffrischung der Volksrechte» bezeichnet. Sie interpretieren die Volksrechtsreform auch persönlich auf Ihre Weise.

Für die CVP-Fraktion ist die vorliegende Reform kein Reformchen. Sie ist ein pragmatisch erarbeitetes Konstrukt guter Kommissionsarbeit – Kommissionsarbeit notabene, die am Anfang von den Subkommissionen beider Räte gemeinsam geleistet wurde. In diesem für unser Zweikammersystem doch eher ungewöhnlichen Gremium wurden Nägel mit Köpfen gemacht, zwar nicht viele, aber immerhin solche, die man einschlagen kann. Deshalb geht von hier aus auch ein Dank an die beiden Subkommissionspräsidenten, Herrn Ständerat Dettling und Kollega Cina, und an die beiden Mitarbeiter aus dem EJPD, die Herren Lombardi und Bussmann.

Der Ständerat hat an der gemeinsam erarbeiteten Vorlage der Subkommission im Grundsatz wenig geändert. Die CVP-Fraktion ist mit dem Resultat der Kommissionsarbeit grundsätzlich einverstanden. Wir befürworten die beiden wichtigsten Neuerungen, welche uns von der Kommission vorgeschlagen werden.

Mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative schliessen wir eine Lücke in Bezug auf unsere direktdemokratischen Instrumente. Damit wird der Mangel der fehlenden Initiativmöglichkeit unterhalb der Verfassungsstufe behoben, eine Lücke, die in unserem Rechtsaufbau je länger, je mehr störend gewirkt hat. In der Vergangenheit mussten wegen des Fehlens des entsprechenden Instrumentes vielfach Sachen in der Verfassung geregelt werden, die nie und nimmer auf diese Stufe gehörten. Wir teilen auch die Auffassung der Kommissionsmehrheit, die Unterschriftenzahl bei der allgemeinen Volksinitiative auf der Höhe jener bei der Verfassungsinitiative zu belassen. Ein Abweichen von diesem Quorum lehnen wir aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Wir würden damit eine Qualifizierung der beiden Instrumente vornehmen, die unseres Erachtens aber nicht richtig ist.

Die zweite wichtige Neuerung, die Ergänzung des Staatsvertragsreferendums, ist zwar nur eine punktuelle, aber durchaus zeitgemässe Ausweitung. Sie geschieht insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Rechtsetzung

auf internationaler Ebene. Damit schaffen wir eine Paralleltät zur innerstaatlichen Kompetenzordnung.

In Abweichung zum Ständerat will die Kommission unseres Rates von der Einführung der Kantonsinitiative Abstand nehmen. Wir werden unsere Überlegungen dazu in der Detailberatung darlegen. Auch zu den übrigen Anträgen – es sind fast allesamt Minderheitsanträge – werden wir uns in der Detailberatung äussern.

Die CVP-Fraktion ist für Eintreten. Es ist eine Vorlage, die unsere Volksrechte in einem gewissen Mass ausbaut und vor allem reformiert. Es geht dabei weiss Gott nicht darum, unsere bewährten Volksrechte total umzugestalten. Dazu besteht ja auch kein Anlass. Es geht um eine vernünftige Weiterentwicklung, wie sie seit Bestehen unseres Bundesstaates im Sinne einer Anpassung an neue Bedürfnisse immer wieder stattgefunden hat. Gerade unter diesem Titel verdient die vorgeschlagene Reform unsere Zustimmung.

Joder Rudolf (V, BE): Bei der vorliegenden Vorlage geht es nicht um eine grundlegende Neugestaltung der Volksrechte, sondern – hier stehen wir im Gegensatz zur CVP-Fraktion – bloss um eine Mini-Reform. Dem Geschäft sieht man indessen nicht an, dass, insbesondere in den Subkommissionen, intensive Vorarbeit geleistet worden ist. Verschiedene Fragen sind sehr gründlich geprüft worden, die dann letztlich doch nicht Eingang in die Vorlage gefunden haben, so z. B. die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Volksinitiativen. Neben verschiedenen Einzelheiten stehen vor allem zwei Punkte im Vordergrund, nämlich die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und die Ergänzung und Ausweitung des Staatsvertragsreferendums.

Die SVP-Fraktion unterstützt die Neugestaltung des Staatsvertragsreferendums. Wir begrüssen es, dass alle Verträge, die wichtige Recht setzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erforderlich machen, inskünftig dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Damit werden die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte ausgebaut, und es wird auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Rechtsetzung auf internationaler Ebene eine Paralleltät zur innerstaatlichen Kompetenzordnung geschaffen. Es macht auch Sinn, die politische Diskussion bereits beim Vertragsabschluss zu führen und nicht erst bei der landesrechtlichen Umsetzung der Abkommen. Inhaftlich handelt es sich um einen wesentlichen Ausbau des Staatsvertragsreferendums.

Der zweite wichtige Punkt der Vorlage, nämlich die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, wird von der SVP-Fraktion im Gegensatz zur SP-Fraktion abgelehnt. Der Vorschlag der allgemeinen Volksinitiative hat aus unserer Sicht verschiedene Mängel. Ich möchte bloss zwei erwähnen:

1. Die Bundesversammlung kann ohne Einflussnahme der Initianten entscheiden, ob das Anliegen auf Stufe Gesetz oder auf Stufe Verfassung umgesetzt werden soll.
2. Mit dieser Wahlmöglichkeit kann das Ständemehr umgangen werden. Das wollen wir nicht.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und in der Folge den Anträgen aus den Reihen der SVP-Fraktion im Rahmen der Detailberatung zuzustimmen.

Vallender Doris (R, AR): Die uns heute vorliegende Reform will diejenigen Mängel bei den Volksrechten beseitigen, bei denen schon anlässlich der Verfassungsreform von 1996 weitgehend Konsens bestand. Die FDP-Fraktion begrüsst die mit dem nötigen Augenmass vorgeschlagenen Neuerungen ausdrücklich. Dazu gehören vorab die Einführung einer allgemeinen Volksinitiative sowie die Ergänzung des Staatsvertragsreferendums. Damit bleiben richtigerweise aber alle diejenigen Neuerungen unberücksichtigt, die anlässlich der Verfassungsdiskussionen sehr umstritten waren, wie z. B. die Verkürzung der Sammelfristen bei Volksinitiativen und die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei den Volksrechten.

Gegen eine Verkürzung der Sammelfristen spricht vor allem die Überlegung, dass dann die Volksrechte wohl zu Ver-

bandsrechten abgewertet würden. Dies kann nicht unser Ziel sein. Ebenfalls nicht zielkonform kann die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei den Volksrechten sein. Die statistische Auswertung des Zahlenmaterials hat nämlich ergeben, dass die Initiativ- und Referendumstätigkeit des Volkes ein Spiegelbild der verstärkten Erlassstätigkeit des Parlamentes darstellt. So ist die Hälfte der Urnengänge nötig, weil das Parlament entsprechende Vorlagen macht und nicht weil das Volk seine Volksrechte heute im Unterschied zu früher öfters gebrauchen würde. Gerade diese statistische Analyse belegt, dass die Zahl der Referenden positiv mit der Anzahl pro Jahr erlassener Gesetze korreliert. Mit anderen Worten: Die Zahl der Referenden ist im Verhältnis zu der Anzahl Erlasse stabil geblieben. Die Erhöhung der Unterschriftenzahlen wäre daher mit einem Abbau der Volksrechte und einer Aufwertung von Verbänden gleichzusetzen. Dem kann sich die FDP-Fraktion nicht anschliessen.

Zudem sind auch die vom Volk mittels Initiativen eingereichten Begehren ein demokratisches Ventil dafür, dass Handlungsbedarf gesehen wird. Wollten wir dieses Volksrecht zurückbinden, würden wir nichts gewinnen, aber viel verlieren. Der nach anerkannten Spielregeln offen ausgetragene Dissens verbessert das Wohlbefinden der Bürger und Bürgerinnen und stärkt letztlich die Demokratie. Dennoch ist anzumerken, dass viele der Volksinitiativen Probleme aufnehmen, die eher in einem Gesetz denn in der Verfassung zu regeln wären.

Die neue allgemeine Volksinitiative – in den Kantonen als Einheitsinitiative bekannt – soll hier mithelfen, die Verfassung nicht zu überladen. Das Parlament soll bei der allgemeinen Initiative entscheiden können, ob ein Volksbegehren eher auf der Stufe Verfassung oder eher auf Stufe Gesetz zu regeln ist.

Die FDP-Fraktion lehnt den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) zu Artikel 139a – dieser Antrag wird später noch behandelt – auf Streichung der allgemeinen Volksinitiative ausdrücklich ab. Sie ist im Gegensatz zu SVP-Fraktionssprecher Joder ausdrücklich der Meinung, dass das Parlament den Willen der Initianten durchaus richtig interpretieren und damit auch ein Volksbegehren ohne formulierte Vorlage umsetzen kann. Das Volk kann sich ja dann immer noch im Rahmen des obligatorischen oder fakultativen Referendums bei der Umsetzung selber zu Wort melden.

Auch macht es Sinn, dem Volk mit dem Staatsvertragsreferendum möglichst früh die Möglichkeit zu geben, seine Zustimmung oder sein Missfallen zu äussern, wenn der Staatsvertrag selbst «self executing», d. h. direkt durch das Gericht anwendbar wäre oder mittels Bundesgesetzes nur umgesetzt werden müsste. Dabei kann es auch Sinn machen, paketweise vorzugehen.

Lassen Sie mich an dieser Stelle auch noch ein Wort dazu sagen, wann ein Gegenvorschlag zu machen ist und wann nicht. Nach dem Antrag der Mehrheit soll das Parlament einer Volksinitiative immer einen Gegenvorschlag gegenüberstellen können. Dies ist unter dem Gesichtspunkt richtig, dass das Parlament zwar mit dem Ziel der Initiative einverstanden ist, aber dennoch aus gewichtigen Gründen eine andere Lösung vorzieht. Dieses Problem stellt sich denn auch noch stärker im Zusammenhang mit der allgemeinen Volksinitiative. Es ist nun nicht einzusehen, warum sich das Parlament hier freiwillig die Selbstbeschränkung auferlegen sollte und keinen Gegenvorschlag machen dürfte. Es kann vielmehr angezeigt sein, die Idee der Volksinitiative – wenn auch in anderer, d. h. verbesserter Form – umsetzen zu wollen. Das Volk kann sich dann an der Urne dazu äussern, ob es die Volksinitiative oder den Gegenvorschlag oder sogar beides unterstützen will. Mit der Stichfrage kann es zudem seine Präferenz offen legen. Auch hier wird die FDP-Fraktion die Mehrheit unterstützen.

Insgesamt bittet Sie die FDP-Fraktion einstimmig um Eintreten auf diese Vorlage zur Beseitigung von Mängeln der Volksrechte. Ich bitte Sie, dem zu folgen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Was wir hier diskutieren, ist noch der Rest, der von der ersten Runde dieser Reform übrig ge-

blieben ist. Es ist nicht mehr sehr viel, aber auch nicht mehr sehr viel Umstrittenes.

Gut ist, dass der Widerstand gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahlen gemäss den ursprünglichen Absichten des Bundesrates aufrechterhalten werden konnte, sodass diese Frage nun hoffentlich für eine längere Zeit definitiv vom Tisch ist.

Auch der Antrag des Bundesrates, die Fristen für das Unterschriftensammeln bei Volksinitiativen auf zwölf Monate zu verkürzen, fand weder im Ständerat noch in unserer Kommission eine Mehrheit, und das ist gut so. Ich verzichte hier darauf zu erzählen, wie das beim Unterschriftensammeln heute geht. Andreas Gross hat das in sehr ausführlicher Art und Weise gemacht. Mit der Einführung der brieflichen Stimmabgabe ist es sehr viel schwieriger geworden, Unterschriften zusammenzubringen. Der Platz vor dem Abstimmungstisch war der ideale Ort, der uns jetzt praktisch genommen worden ist, weshalb das Unterschriftensammeln eine viel schwierigere Angelegenheit geworden ist. Eine Erhöhung der Zahl der Unterschriften und eine Verkürzung der Frist kommen, zusammengezählt, einer Einschränkung der Demokratie gleich, und da sind wir Grünen natürlich strikt dagegen.

Sie erinnern sich, dass das konstruktive Referendum in der Volksabstimmung – aus meiner Sicht: leider – gescheitert ist. Da bleibt der Mangel bestehen, dass man bei einem Referendum nur Nein sagen und nicht einen besseren Vorschlag für eine Reform machen kann. Mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative wird dieser Mangel etwas behoben, denn statt wie bisher nur auf Verfassungsstufe können wir jetzt endlich auch einen Vorschlag machen, der die Gesetzesstufe anpeilt. Damit können gute Ideen, die aber in der Verfassung am falschen Ort wären, am richtigen Ort geregelt werden. Das ist ein Fortschritt, nur muss unserer Meinung nach die Unterschriftenzahl niedriger sein als bei der normalen Initiative, weil es ja nicht um einen ausformulierten Vorschlag, sondern nur um eine Anregung in eine bestimmte Richtung gehen kann. Ich weiss auch, dass der Bundesrat unsere Meinung teilt. Leider hatte die Minderheit der Kommission kein Glück damit, die Mehrheit der Kommission davon zu überzeugen.

Denn was ich von den Schwierigkeiten beim Unterschriftensammeln generell gesagt habe, gilt selbstverständlich auch für die allgemeine Volksinitiative. Wenn wir die Unterschriftenzahlen nicht auf 70 000 senken, wird das neue Instrument relativ unattraktiv, und dann ist zu befürchten, dass es gar nicht angewendet wird. Ich unterstelle der Mehrheit der Kommission nicht, das absichtlich zu wollen, aber indirekt hätte es selbstverständlich diesen Effekt. Deshalb werden wir Grünen bei Artikel 139a die Minderheit I (Gross Andreas) unterstützen, die genau das will.

Wir Grünen sind für Eintreten und im Übrigen im Grossen und Ganzen einverstanden mit den Vorschlägen der parlamentarischen Initiative der Kommission.

Beck Serge (L, VD): Dans cette reprise du troisième volet de la réforme constitutionnelle qui, rappelons-le, avait été mis en échec en raison de la volonté de l'élévation du nombre de signatures requises pour le dépôt d'initiatives populaires ou de référendums, nous arrivons à un projet qui est aujourd'hui fort modeste dans ses ambitions. C'est peut-être là le témoignage d'un certain consensus, d'un certain équilibre qui a été obtenu en particulier eu égard justement à ce qui avait posé problème, soit l'élévation du nombre de signatures requises.

Dans ce domaine, les éléments statistiques objectifs qui ont été fournis quant au taux d'aboutissement des initiatives et des référendums, quant au taux de leur dépôt par rapport aux objets adoptés par le Parlement, témoignent en effet que la proposition de la commission, qui consiste à maintenir les nombres de signatures requises tels qu'ils étaient établis jusqu'ici, est une solution équilibrée.

En ce qui concerne la principale innovation qu'est l'initiative populaire générale, celle-ci n'enthousiasme pas du tout le

groupe libéral. Les fondements de sa justification, en particulier cette volonté du peuple d'intervenir plus souvent qu'auparavant dans le domaine législatif non constitutionnel, est en contradiction avec les faits. Ceux-ci témoignent de la baisse de participation répétée aux votations fédérales de niveau constitutionnel. Il est de plus en plus difficile de mobiliser les citoyens de ce pays pour des enjeux de niveau constitutionnel. Il paraît illusoire de prétendre que le peuple entend s'impliquer de plus en plus au niveau législatif, si ce n'est peut-être une multitude de propositions qui émanent de milieux qui restent largement minoritaires, voire marginaux. Cette disposition a un arrière-goût de landsgemeinde fédérale et confond les rôles qui doivent rester le plus clairement distincts possible dans une démocratie directe de délégation comme la nôtre.

Autant est-il légitime que le peuple, en ce qui concerne le cadrage général de la conduite de l'Etat, cadrage qui s'élabore essentiellement au niveau constitutionnel, soit largement associé et soit même tenant des décisions qui sont prises, autant est-il source de problèmes à venir que de vouloir associer ce peuple à l'élaboration de la législation dans des niveaux de cadre légal de détail par rapport au cadre général constitutionnel. L'application de l'initiative populaire générale, avec une procédure à étages en cas de choix de contre-projet par les Chambres, ouvre la porte à des procédures juridiques de contestation, et elle va compliquer la procédure de choix des citoyens et certainement contribuer par là même à la désaffection accrue à l'égard des scrutins qui seront proposés à nos concitoyens.

Finalement, même si nous devons reconnaître le défaut réel de voir la constitution encombrée de dispositions de niveau législatif – et c'est bien là un défaut réel –, les inconvénients qu'implique l'introduction de l'initiative populaire générale l'emportent sur cet avantage.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral vous invite à rejeter cette disposition.

Par contre, attaché au fédéralisme, le groupe libéral déplore que le droit d'initiative en matière constitutionnelle pour huit cantons ait été supprimé par la commission dans le cadre de ce projet. Je crois qu'il en va, dans le maintien de cette possibilité d'initiative constitutionnelle pour huit cantons, de l'équilibre confédéral et justement de la représentation de minorités.

Par contre, le groupe libéral salue le référendum en matière de traités internationaux. C'est là une mesure adéquate, et nous avons pu le voir à l'occasion du dernier scrutin. Je crois que nos concitoyens sont de plus en plus sensibilisés aux enjeux internationaux pour notre pays et savent, sur ce genre de projet, se mobiliser.

En conclusion, le groupe libéral vous invite à entrer en matière sur ce projet et il interviendra dans l'examen de détail pour amener un certain nombre de corrections qu'il juge indispensables au projet.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Ich denke, es sind einige sehr bemerkenswerte Thesen vertreten worden; es lohnt sich, auf sie einzugehen.

Herr Lustenberger, Sie haben gesagt, die allgemeine Volksinitiative fülle eine Lücke; aber Sie möchten nicht mit einer unterschiedlichen Unterschriftenzahl die Behebung dieser Lücke sozusagen qualifizieren. Ich denke, es gibt jetzt eine Lücke auf Bundesebene – im Unterschied zu den Kantonen –, weil es auf Bundesebene keine Gesetzesinitiative gibt. Eine Minderheit schlägt vor, sie einzuführen; die Mehrheit möchte dies noch nicht. Dies wäre aber die Behebung der Lücke: die Einführung der Gesetzesinitiative. Die allgemeine Volksinitiative füllt diese Lücke nur bis zu einem gewissen Grad, sie füllt sie nur teilweise. Sie erlaubt es den Bürgerinnen und Bürgern nämlich nicht, sich selber eine ganz bestimmte Gesetzesreform vorzulegen. Das qualifiziert sozusagen die allgemeine Volksinitiative. Die Unterschriftenzahlen sind dann nur Ausdruck dieser Qualifikation; das heisst also, dass die Qualifikation nicht über die Unterschriftenzahlen erfolgt. Sie erfolgt vielmehr in der Art, wie die

Lücke gefüllt wird. Weil sie nicht hundertprozentig gefüllt wird – sagen wir jetzt einmal schönerweise: zu 70 Prozent –, betragen die Unterschriftenzahlen auch 70 Prozent. Das ist die Logik des Bundesrates, die meiner Meinung nach einleuchtet. Deshalb sollte sich die CVP – das ist ja bemerkenswert – eigentlich doch eher gegenüber der Idee der beiden CVP-Bundesräte öffnen. Herr Koller, der vielleicht zu Hause am Computer zuschaut, wäre froh, wenn hier die CVP-Fraktion noch einmal über die Bücher gehen würde – zugunsten der CVP, wie gesagt.

Herr Joder und Herr Beck, ich denke auch, dass die «NZZ» Recht gehabt hat, wenn sie geschrieben hat, das sei ein «Reförmchen»; aber die «NZZ» war nicht gegen die allgemeine Volksinitiative, sondern sie hat bei der allgemeinen Volksinitiative die CVP-Bundesräte unterstützt. Der Widerspruch von Herrn Beck, Herrn Joder und der SVP ist doch, dass sie die Reformträchtigkeit dieser Vorlage kritisieren, gleichzeitig aber das Wenige, das es an Reformen gibt, wie die allgemeine Volksinitiative, noch infrage stellen. Das Wenige, das es noch gibt, nehmen Sie weg; dann gibt es fast nichts mehr. Andersherum wäre es doch besser: nämlich dieses «Reförmchen» noch anzureichern.

Wenn Sie gesagt haben, Herr Joder, dass Sie gegen die allgemeine Volksinitiative seien, weil damit das Ständemehr infrage gestellt werde, dann muss man einfach sagen: Das Ständemehr gilt für die Verfassungsrevisionen, und es gilt nie für die Gesetzesrevisionen. Wir müssen für unsere Gesetzesrevisionen – wenn das Referendum ergriffen wird – auch kein Ständemehr haben. Weshalb soll das Volk, wenn es auf der Gesetzesebene Reformen anschiebt, dort plötzlich mit einem Ständemehr konfrontiert sein, wo doch die Bürger und die Parlamentarier nicht ungleiche Rechte haben sollten?

Frau Vallender hat ein altes freisinniges Diktum wieder aufgenommen. Die Freisinnigen waren 1891 nur deshalb für die Volksinitiative, weil sie gesagt haben, es sei ein Ventil. Alfred Escher z. B. hat schon dreissig Jahre früher gesagt – als er die Volksinitiative noch bekämpfte –, es brauche kein solches in der Bundesverfassung verankertes Ventil. Die direkte Demokratie, Frau Vallender, ist mehr als ein Ventil. Nach unserem Verständnis ist sie ein integraler Bestandteil unserer Politik. Sie ist keine Ausnahme; wir machen Politik nicht nur für, sondern auch mit dem Bürger und der Bürgerin. Deshalb ist die direkte Demokratie mehr als ein Ventil. Diese Frage – Ist die direkte Demokratie ein Ventil oder nicht, ist sie die Ausnahme oder die Regel? – wird die ganze Diskussion über die Details prägen. Viele Unterschiede in den Details, z. B. Unterschiede zwischen der SP und der FDP, entstehen aufgrund der unterschiedlichen Einschätzung dessen, was die direkte Demokratie eigentlich ist.

Herr Beck hat als Vertreter der Liberalen gesagt, es bestehe heute kein grosses Interesse an Verfassungsdiskussionen, deshalb solle man die Volksinitiative nicht auch noch auf Diskussionen über das Gesetz erweitern. Ich habe jedoch einen ganz anderen Eindruck gewonnen. Die Bürgerinnen und Bürger fühlen sich heute dazu qualifiziert, bei Angelegenheiten, die sie selbst betreffen, mitzureden. Vielleicht ist das ein Unterschied zwischen einem Teil der Westschweiz – im Kanton Waadt – und der Mehrheit der deutschen Schweiz. Bei uns haben die Leute die direkte Demokratie lieber als die indirekte Demokratie, obwohl die beiden natürlich zusammengehören. Aber viele Menschen fühlen sich eher in der Lage, auch schwierigste Fragen zu diskutieren, als zwischen Personen auszuwählen, die sie gar nicht so gut kennen und die zum Teil Ähnliches sagen. Die allgemeine Volksinitiative ist niemals eine «Landsgemeinde fédérale» oder eine Bundeslandsgemeinde, denn es gibt einen ganz entscheidenden Unterschied zwischen der Urnendemokratie und der Landsgemeinde. Dieser Unterschied ist ganz wichtig, weil z. B. die Grundrechte, wie wir gestern bei der Vorlage betreffend Einbürgerung gesehen haben, eben auch bei den Urnenscheiden gelten; bei der Landsgemeinde ist es z. B. viel schwieriger, das Stimmgeheimnis zu realisieren.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten. Ich bitte Sie aber auch, für die Minderheitsanträge offen zu sein. Ich bitte Sie

vor allem, auch gegenüber dem, was der Bundesrat Ihnen sagt, offen zu sein. Dann können wir aus dieser Mini-Reform eine Reform machen, die sich lohnt. Wenn wir hingegen auch noch eine unausgewogene Ausgestaltung der Mini-Reform vornehmen, dann stellen wir das wenige, das in dieser Reform steckt, auch noch infrage.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Sie haben nun aus der Sicht der Kommission auf die Eintretensvoten der Fraktionen Bezug genommen. Grundsätzlich haben Sie aber als Kommissionssprecher vor allem die Kommissionmehrheit zu vertreten. Ich bin der Ansicht, dass Frau Bundesrätin Metzler als Justizministerin durchaus in der Lage ist, die Haltung des Bundesrates selber darzulegen und zu vertreten.

Nun komme ich zu meiner Frage: Wie kommen Sie dazu, uns hier darzulegen, dass die allgemeine Volksinitiative genau 70 Prozent Wert hat, gemessen an der Volksinitiative, wie wir sie auf Verfassungsstufe jetzt schon kennen? Diese 70-Prozent-Wertung ist meines Erachtens doch eher eine subjektive – sonst müssten Sie uns dann Ihre Berechnung hier darlegen können.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Herr Lustenberger, zum ersten Teil Ihrer Bemerkung: Ich verstehe mich durchaus als Vertreter der Mehrheit. Wir sind ja zwei Vertreter der Mehrheit. In dem Sinne dürfen wir einander ergänzen. Wir müssen die Gewichte nicht ganz genau gleich legen. Ich fühle mich vor allem als jemand, der in die Diskussion einführt und sie anregt, der zum Teil auch widerspricht, auch wenn nicht unbedingt die ganze Mehrheit hinter diesem «Widerspruch» steht. Die Volksrechte werden heute in der Schweiz geschätzt, aber zu wenig reflektiert. Ich sehe mich auch als einer derjenigen, der diese Reflexion mit Respekt für die unterschiedlichen Meinungen vielleicht ein bisschen animiert.

Beim zweiten Teil haben wir ja zusammen gelacht und uns angeschaut. Ich weiss natürlich, dass man nicht sagen kann: Die allgemeine Volksinitiative erfüllt 70 Prozent einer Gesetzesinitiative. Aber ich habe gesagt: Sie schliesst die Lücke nicht vollständig, nur teilweise. Schönerweise könnte man ja von 70 Prozent sprechen, weil es dann mit den 70 000 Unterschriften übereinstimmen würde. Aber wenn Sie wollen, dann bin ich auch mit 60 Prozent einverstanden, dann machen wir aber 60 000 Unterschriften.

Beck Serge (L, VD): Monsieur Gross Andreas, vous avez fait référence à la décision, de mon point de vue malheureuse, prise hier dans le cadre des possibilités de recours en matière de naturalisation. Est-ce que vous ne pensez pas que c'est en pleine contradiction avec l'argumentation que vous veniez de développer, en disant: «Nous voulons associer toujours davantage le peuple, et le peuple veut être impliqué dans des débats de niveau législatif», alors même que la décision prise hier vise à l'empêcher de participer à un débat constitutionnel sur la possibilité, pour les assemblées primaires, de décider souverainement des naturalisations?

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: Non, Monsieur Beck, je pense que, pour ce qui concerne les naturalisations, le peuple peut intervenir dans le processus législatif conduisant à l'adoption d'une modification de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. C'est à ce moment-là que la participation est possible, et pas dans chaque cas de naturalisation pris individuellement. Parfois, je fais la comparaison suivante, qui n'est pas tout à fait juste mais grosso modo correcte. Lorsque l'on bâtit une maison, il faut remplir les conditions du plan d'aménagement du village où elle se situe. Le peuple, lui, a été appelé à prendre une décision dans le cadre du plan d'aménagement du village, et pas sur chaque maison. C'est ça l'idée.

Il ne s'agit donc pas d'exclure la participation du peuple, mais celle-ci ne se situe pas au même niveau.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Au nom de la commission, je vais juste répliquer en quelques mots aux propos de M. Joder. Il nous dit que la révision prévue est une toute petite révision. J'accepte cette critique, mais je me demande comment le groupe de l'Union démocratique du centre appellera la révision si on suivait sa proposition de supprimer l'initiative populaire générale. J'estime qu'il y a une contradiction dans ses propos.

Juste quelques mots à l'adresse de M. Beck. A l'encontre de l'avis de M. Beck, je pense que l'introduction d'une initiative populaire générale présente de grands avantages. 100 000 citoyens pourraient demander une modification partielle d'une loi et donner les lignes directrices de cette modification. On ne devrait donc pas passer par une modification de la constitution. En règle générale, les gens sont plutôt touchés par les lois, et non pas directement par une disposition constitutionnelle.

Je vous invite à entrer en matière.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich möchte Ihnen im Namen des Bundesrates dafür danken, dass Sie im Einklang mit dem Ständerat die Bemühungen um eine Reform der Volksrechte weitergeführt haben.

Nach dem Nein beider Räte zur Vorlage der Verfassungsreform hatte es einen Moment so ausgesehen, als ob der Zug der Reform der Volksrechte völlig zum Stillstand gekommen, ja möglicherweise auch entgleist sei. Im Verlaufe der vergangenen knapp zwei Jahre wurde aber von den beiden Subkommissionen des Ständerates und des Nationalrates eine beträchtliche Wegstrecke zurückgelegt. Es besteht jetzt wirklich begründete Zuversicht, dass der Zug auch an sein Ziel gelangen wird.

Die Volksrechte gehören, wie der Föderalismus oder der Rechtsstaat, zu den institutionellen Grundpfeilern unseres Landes. Bei den Volksrechten gehört unser Land, was die Palette der Mitwirkungsmöglichkeiten und die Intensität ihrer Nutzung betrifft, weltweit zur Spitze. Obwohl die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes im Allgemeinen eigentlich zufrieden sind, brauchen wir unsere Initiativ- und Referendumsrechte und wollen sie auch pflegen. Sie sind ein Instrument der politischen Kontrolle von unten, sie geben viele Impulse für unsere Politik, und sie sind mittlerweile zu einem ganz wichtigen Element der Integration und des nationalen Grundkonsenses geworden. Wir wollen unsere Volksrechte erhalten, sodass sie ein wichtiger Faktor für die politische Mitsprache sind. Deshalb wollen wir sie auch kontinuierlich erneuern.

Der Bundesrat freut sich deshalb, dass die aus seiner Sicht wichtigsten Elemente der Reform – nämlich die allgemeine Volksinitiative und die Reform des Staatsvertragsreferendums – die Hauptbestandteile der neuen Vorlage bilden. In mehreren Punkten gibt es aber noch unterschiedliche Gewichtungen. Der Bundesrat möchte die allgemeine Volksinitiative durch einen Bonus, in Form einer geringeren Zahl erforderlicher Unterschriften, noch etwas attraktiver ausgestalten – Ich komme dann in der Detailberatung darauf zurück. Im Einvernehmen mit dem Ständerat möchte der Bundesrat auch die Kantonsinitiative einführen. Zudem beantragen wir eine Bestimmung, die es der Bundesversammlung ermöglichen würde, zwei Initiativen zum gleichen Gegenstand, aber mit abweichenden Regelungen gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen. Beim Staatsvertragsreferendum erhebt der Bundesrat keine grundsätzlichen Einwände gegen den Gedanken einer Parallellität zwischen internationalem und Landesrecht. Er legt dabei aber Wert darauf, dass die Bundesversammlung den Staatsvertrag und den Umsetzungserlass als ein Paket zur Abstimmung führen kann. Ich werde auch darauf in der Detailberatung zurückkommen.

Ich stelle mit Genugtuung fest, dass sich der Bundesrat, der Ständerat und, gemäss den Anträgen der Mehrheit Ihrer vorbereitenden Kommission, hoffentlich auch Ihr Rat über das Ziel einig sind, nämlich Mängel der Volksrechte zu beseitigen bzw. die Volksrechte zu pflegen und weiterzuentwickeln.

Die Hoffnung, dass die vorliegende Parlamentarische Initiative auch noch die restliche Wegstrecke erfolgreich zurücklegt, ist berechtigt.

Ich beantrage Ihnen im Namen des Bundesrates, auf die Vorlage einzutreten.

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

**Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte
Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires**

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I Introduction
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 138
Antrag der Kommission
Titel
Unverändert
Abs. 1
100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit

Antrag Janiak
Titel, Abs. 1
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 138
Proposition de la commission
Titre
Inchangé
Al. 1
100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois

Proposition Janiak
Titre, al. 1
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Janiak Claude (S, BL): Ich möchte betonen, dass ich hier in meinem eigenen Namen und nicht im Namen der Fraktion rede.

Ich beantrage Ihnen in Übereinstimmung mit dem Ständerat die Einführung der Kantonsinitiative. Die Einführung rechtfertigt sich, weil sich die Standesinitiative als wenig griffiges Instrument herausgestellt hat, obwohl sich unter den Standesinitiativen in der Vergangenheit immer wieder gute und zukunftssträchtige Initiativen, zum Teil aus verschiedenen Kantonen gleich lautend, finden liessen. Die bisherige Standesinitiative hat nicht die gleiche rechtliche Tragweite wie die Volksinitiative, weil über ihr Schicksal lediglich die Bundesversammlung und nicht das Volk entscheidet.

Im föderalistischen System sind die Mitwirkungsrechte der Kantone etwas Zentrales. Ihre Verstärkung bildet einen wichtigen Bestandteil der Föderalismusreform. Den Kantonen würde ein impulsgebendes Instrument zur Verbesserung der bundesstaatlichen Kooperation zur Verfügung stehen. Die vom Ständerat vorgesehenen Hürden sind noch immer sehr hoch. Das Argument, es würde zu weit gehen, acht Kantonen das gleiche Recht zu gewähren wie 100 000 Stimmberechtigten, verfängt deshalb nicht, weil das Initiativrecht auch vom Volk oder von den kantonalen Parlamenten als Vertreter des Volkes ausgeübt werden muss. Es werden also nicht Kantonsregierungen ermächtigt, von sich aus von diesem Initiativrecht Gebrauch zu machen, sondern gemäss Formulierung des Ständerates geniesst das Initiativrecht

eine ebenso solide demokratische Abstützung wie die ordentliche Volksinitiative. Ebenso wenig kann von einem Fremdkörper im System der Volksrechte die Rede sein. Die Kantonsinitiative ist im 4. Titel der Bundesverfassung geregelt, der explizit Volk und Stände umfasst.

Auch der Einwand, die Kantonsinitiative könnte einem Regionalismus Vorschub leisten, verfängt nicht. Acht Kantone entsprechen rund einem Drittel der Stände. Das Zustandekommen einer Kantonsinitiative verlangt deshalb weit mehr als die Wahrung regionaler Partikularinteressen. De facto dürfte sie kaum ohne Zusammenwirken mit eidgenössischen Parlamentsmitgliedern lanciert werden. Wenn acht Kantone eine Initiative lancieren, dürfte auch kaum von einem unnötigerweise zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen heraufbeschworenen Konflikt die Rede sein. Ein derart breit abgestütztes Begehren verdient es ohne Zweifel, eingehend diskutiert und dem Volk zur Abstimmung unterbreitet zu werden. Insgesamt wäre die Kantonsinitiative ein Beitrag zu einer intensivierten Kooperation zwischen Bund und Kantonen.

Ich beantrage Ihnen deshalb, die Fassung des Ständerates zu übernehmen.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Selbstverständlich hätte ich Frau Vallender gerne den Vortritt gelassen, aber sie ist leider jetzt nicht im Saal.

Der Antrag Janiak hat, obwohl die CVP-Fraktion ihn mehrheitlich ablehnt, etwas Gutes an sich, nämlich die Tatsache, dass wir über diese Frage in diesem Rat überhaupt diskutieren können. Die Kommission hat nämlich den Beschluss des Ständerates – die Einführung der Kantonsinitiative – tel quel abgelehnt, ohne Gegenstimme, und deshalb steht auf der Fahne auch kein Minderheitsantrag. Deshalb bin ich eigentlich froh um den Antrag Janiak, obwohl – ich habe es gesagt – wir diesen mehrheitlich ablehnen. Warum?

Es gibt durchaus gute Gründe dafür – Herr Janiak hat sie dargelegt –, im Zusammenhang mit dem Föderalismus diese Kantonsinitiative einzuführen, aber letztlich sprechen doch die Argumente mehrheitlich dagegen. Wir kennen bereits das Instrument der Kantone, mittels Standesinitiativen beim Bund vorstellig zu werden. Wenn nun acht Kantone das Gefühl haben, sie hätten ein gleich lautendes Interesse, dann ist es ihnen überlassen, eben acht gleich lautende Standesinitiativen einzureichen. Mit diesem Instrument können sie sich hier Nachachtung verschaffen. Es ist zudem zu befürchten, dass mit dem Instrument der Kantonsinitiative Gräben in unserer schweizerischen politischen Landschaft aufgeworfen werden, Gräben, die vor allem geographische Linien durch die Schweiz ziehen würden. Solche Gräben sind staatspolitisch nicht unbedingt erwünscht.

Es kommt noch dazu, dass bereits seit Bestehen dieser Volksrechte die Kantone das Instrument des Kantonsreferendums besitzen, das aber meines Wissens bis jetzt überhaupt noch nie benutzt wurde. Gerade aus dieser Überlegung heraus komme ich zum Schluss, dass die Kantonsinitiative überflüssig ist.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der Mehrheit der CVP-Fraktion, den Antrag Janiak abzulehnen.

Vallender Dorle (R, AR): Die Einführung der Kantonsinitiative wird von den Kantonen sehr zielstrebig verfolgt; dies ist verständlich, aber nicht unbedingt schützenswert. Dagegen sprechen mindestens sechs Gründe. Beim Initiativrecht handelt es sich um ein Volksrecht. Wir würden hier nach dem Referendumsrecht der Kantone ein weiteres systemfremdes Recht aufnehmen. Zudem ist anzumerken, dass das Kantonsreferendum noch nie benutzt worden ist. Es ist eher fraglich, ob acht Kantone innert der geforderten Frist von 18 Monaten die nötigen Abstimmungen – wenn überhaupt – erfolgreich durchführen könnten.

Dieses letzte Argument würde nun aber eher noch nach einer grösseren Privilegierung der Kantone rufen (Verlängerung der Frist). Daher sei an die staatspolitischen Überlegungen erinnert, die gegen die Einführung der Kantonsinitia-

tive sprechen. Die zusätzliche Einführung bedeutet eine zusätzliche Privilegierung. Zudem wäre gleichzeitig zu sagen, dass ein Kanton, wenn er das möchte, dem Bund sein Anliegen immer auch zum Ausdruck bringen kann, und zwar einerseits direkt dem Bundesrat oder auch über die in Bern sitzenden Parlamentarier aus diesem Kanton. Die von acht Kantonen gemeinsam einzureichende Kantonsinitiative würde eine Ausweitung der Rechte bedeuten, die im Unterschied zur Ständesinitiative des einzelnen Kantons viel mehr Druck erzeugen würde. Darin liegt die Gefahr, dass regionale Anliegen im Verbund von acht Kantonsregierungen eine Machtaufwertung, z. B. der Ostschweiz oder der Westschweiz als Region, darstellen, der sich der Bund hier in Bern nur schwer entziehen könnte. Damit ist auch schon gesagt, dass diese Allianzen zu einem gegenseitigen Ausspielen der regionalen Befindlichkeiten führen würden, was dem föderativen Zusammenleben nicht förderlich ist.

Weiter ist zu bedenken, dass die Kantone mit dem Instrument der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) bereits über eine Möglichkeit verfügen, ihre Anliegen im direkten Kontakt mit dem Bundesrat einzubringen. Im Interesse der Volksrechte besteht keine Notwendigkeit, die Konsultationsebene noch weiter aufzuwerten und die Kantone als eigentliche weitere Zwischenebene mit einer neuen Souveränität auszustatten. Dies widerspricht nicht zuletzt auch der heute gültigen Verfassung. Dort heisst es, dass jeder einzelne Kanton souverän sei und als solcher mit seinen Anliegen ernst genommen werden müsse.

Es sei auch die kritische Frage erlaubt, ob es sich bei der Einführung der Kantonsinitiative um einen Wunsch der Regierungen selber oder des Volkes in den Kantonen handelt. Mit dieser Feststellung ist auch schon angetönt, dass bisher nirgends eine Diskussion in den Kantonen oder Kantonsparlamenten stattgefunden hat, wenigstens nicht in meinem Heimatkanton. Wenn wir hier weiterdenken, erstaunt es denn auch nicht, dass der Ständerat das Begehren der Kantonsregierungen aufgenommen hat, sind doch viele der heutigen Ständeräte ehemalige Regierungsräte.

Der Versuch, den Einflussbereich der Kantone zu verstärken, ist nachvollziehbar, aber auch sehr gefährlich. Zu Ende gedacht, muss er in einer eigenen Kammer der Kantone analog zum Deutschen Bundesrat enden. Das wollen wir nicht.

Es gilt weiter zu beachten, dass beim Vorschlag der Kantonsinitiative die Kantonsregierungen oder die Kantonsparlamente von acht Kantonen mit 100 000 Volksstimmen gleichgesetzt werden. Wenn aber hinter dem Anliegen tatsächlich 100 000 stimmberechtigte Bürger und Bürgerinnen stehen: Warum benutzen sie dann nicht das ihnen ohnehin zustehende, normale Initiativrecht? Es ist kaum nachzuvollziehen, dass hier neu zwischen Kantonsvolk und allgemeinem Volk differenziert werden soll.

Namens der Mehrheit der FDP-Fraktion bitte ich Sie hier um Zustimmung zur Kommission und um Ablehnung des Antrages Janiak.

Joder Rudolf (V, BE): Im Namen der SVP-Fraktion möchte ich Sie ebenfalls bitten, den Antrag Janiak abzulehnen. Das geltende Recht kennt das vorgeschlagene Instrument der Kantonsinitiative nicht, und es bestehen berechtigte Zweifel, ob dieses Instrument wirklich einem Bedürfnis entspricht. Die Kantone können bereits mit dem bestehenden Mittel der Ständesinitiative umfassend in den bundespolitischen Entscheidungsprozess eingreifen. Sie haben auch im Rahmen der Vernehmlassung Möglichkeiten, intensiv in diesem Prozess mitzuwirken, in der Vorphase der Entstehung von gesetzlichen oder verfassungsmässigen Bestimmungen.

Mit der Einführung der Kantonsinitiative besteht zudem eine gewisse Gefahr, dass die Regionen gegeneinander ausgespielt werden; das scheint mir staatspolitisch doch recht bedeutsam und wichtig zu sein. Wir müssen alles unternehmen, um allenfalls bestehende Gräben zwischen Regionen nicht noch grösser werden zu lassen, sondern zuzuschütten. Schliesslich bestehen berechtigte Zweifel, ob diese Kan-

tonsinitiative überhaupt einem echten konkreten Bedürfnis entspricht. Das bereits bestehende Kantonsreferendum, das seit 1874 besteht, wurde überhaupt noch nie ergriffen.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, den Antrag Janiak abzulehnen.

Beck Serge (L, VD): Nous l'avons dit lors du débat d'entrée en matière, l'ensemble de notre démocratie est construit sur un équilibre entre le peuple et les cantons. Le bicamérisme, la double majorité lors de votations sur des dispositions constitutionnelles, toutes ces mesures visent au maintien de l'équilibre confédéral entre les intérêts fort divers des composantes de notre pays.

Si l'on accorde à 2,2 pour cent du corps des votants – 100 000 signatures représentent, on le dit dans le rapport, environ 2,2 pour cent du corps des votants – la possibilité de développer des initiatives, à combien plus forte raison huit cantons, représentant les autorités élues de 10, 20 ou peut-être 30 pour cent de la population de ce pays, sont légitimés à bénéficier de ce droit d'initiative.

Contrairement à ce que disait Mme Vallender, il n'y a pas de privilège des cantons. Mme Vallender pratique une dichotomie surprenante. Finalement, un canton n'est pas autre chose qu'une partie de la population de ce pays qui est constituée politiquement. Un canton en lui-même, ce ne sont pas que des autorités qui tomberaient du ciel, ce sont bel et bien des corps constitués par une partie de la population de ce pays, et qui bénéficient donc de la légitimité et a priori de l'appui d'une majorité de la population du canton concerné.

Il faut être aussi attentif au fait qu'il existe des sujets – je n'en citerai qu'un, c'est la péréquation financière – auxquels sont confrontées d'abord les autorités cantonales élues, bien plus que la population dans sa vie quotidienne. Il serait sans doute très difficile de mobiliser dans la population 100 000 citoyens qui souhaiteraient approfondir ce sujet fort abstrait pour eux. Par contre, au niveau des autorités des cantons – Conseils d'Etat, Grands Conseils – qui sont confrontées et impliquées dans la gestion des corporations publiques, on va avoir un certain nombre d'appréciations concernant des sujets complexes, comme par exemple la péréquation financière, qui peuvent permettre à ces autorités de se déterminer et, en concertation avec d'autres cantons, de bénéficier du droit d'initiative.

Je crois, au risque de me répéter, qu'il en va de l'équilibre confédéral entre les régions géographiques, entre la ville et la campagne, qu'il en va finalement d'une représentation équilibrée et du consensus national autour des différents objets qui peuvent être soumis par la suite au vote des citoyens.

Il n'y a donc aucune raison objective qui s'oppose à cette disposition. Au contraire, même les opposants ont relevé les difficultés auxquelles seraient confrontées les autorités cantonales pour réussir à rassembler les autorités de huit cantons autour d'une initiative.

Il n'y a aucune raison objective de s'opposer au droit d'initiative des cantons et le groupe libéral vous invite à soutenir la proposition Janiak.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Weil der Bundesrat und der Ständerat die Kantonsinitiative einführen wollten, haben wir darüber in der Kommission eingehend diskutiert. Deshalb hat ja auch der Antrag Janiak hier das entsprechende Echo gefunden. Herr Joder, Frau Vallender und Herr Lustenberger haben die Argumente der Mehrheit sehr schön zusammengefasst.

Vielleicht sollten sich vor allem der Ständerat und auch die Kantonsregierungen bewusst sein, dass diese Idee heute in einer Situation diskutiert wird, in der viele von uns den Eindruck haben, dass das Gewicht der Kantonsregierungen im Bundesstaat sehr stark geworden ist. Sie selber finden das natürlich nicht, aber wir haben den Eindruck: Es gibt eigentlich kaum eine mächtigere Lobby, auch gegenüber dem Bundesrat – manchmal hat man den Eindruck, dem Bundesrat seien die Kantonsregierungen fast wichtiger als wir –, die so

einflussreich ist wie die Kantone. Bei einem solchen Eindruck in einem solchen Moment zusätzlich noch etwas zu verlangen, das hat in der Kommission mehrheitlich ein sehr schlechtes Echo gefunden.

Man könnte das vielleicht noch ein bisschen verdeutlichen: Weshalb haben viele davon gesprochen, dass es unserem Föderalismuskonzept widerspricht, acht Kantone ein solches Recht zu geben? Es gibt in der Schweiz keine regionalen Parteien. Es gibt Welsche, Deutschschweizer und Tessiner in der gemeinsamen Freisinnig-Demokratischen oder in der Sozialdemokratischen Partei. Wir haben ein Föderalismuskonzept, in dem verschiedene unterschiedlich Denkende aus verschiedenen Regionen gemeinsam handeln – und nicht eine Region mit einer anderen gegen die dritte oder gegen die vierte. Eine solche Konzeption von Regionalismus widerspricht der schweizerischen Föderalismuskonzeption, und das würde desintegrative Konsequenzen haben. Deshalb ist es z. B. wichtig, dass die kleineren Kantone Bündnisse finden über die kleineren Kantone hinaus – auch bei einer Minderheit der grossen Kantone –, wenn sie z. B. den Finanzausgleich falsch finden, sodass es nicht um «Klein gegen Gross» geht, sondern um «die eine Position gegenüber der anderen». Das ist interessant, und das ist uns vielleicht so selbstverständlich, dass es uns nicht mehr so bewusst ist und deshalb auch in der Diskussion nicht so betont wird.

Der wichtigste Grund vielleicht, weshalb wir hier skeptisch sind – das wurde auch immer wieder betont –: Es gibt bereits das Kantonsreferendum, und dieses Kantonsreferendum ist nie gebraucht worden. Weshalb dann jetzt eine Kantonsinitiative einrichten?

Als Kommissionspräsident habe ich aber auch die Pflicht, Sie über einen Gedanken zu informieren, der in unserer Kommission auch diskutiert worden ist. Allerdings liegt er ein bisschen schief, weil er auch etwas mit den 70 000 Unterschriften zu tun hat. Möglicherweise hat diese Kantonsinitiative eine viel grössere symbolische Bedeutung für die Kantone, ohne dass sie diese Kantonsinitiative in den nächsten zwanzig Jahren – so wie bisher in den vergangenen 150 Jahren beim Kantonsreferendum – überhaupt gebrauchen werden. Wenn der Ständerat – und vielleicht der Bundesrat immer noch – sie um der Symbolik willen unbedingt haben will, könnte man den Mitgliedern des Ständerates sagen: Nehmen Sie sie, aber dann müssen Sie uns bei der allgemeinen Volksinitiative auch wiederum im Sinne des Bundesrates entgegenkommen.

Dieses Gegengeschäft wurde in der Kommission auch diskutiert. Es ist natürlich ein bisschen schwierig, so zu verhandeln, wenn der diese Zahl von 70 000 Stimmberechtigten betreffende Antrag hier nicht unbedingt eine Mehrheit findet. Aber ich wollte dem Ständerat signalisiert haben, dass er diese Überlegung machen kann. Wenn er hier einem Teil des Nationalrates entgegenkommt, könnte es sein, dass dieser Teil des Nationalrates ihm bei der Kantonsinitiative im Sinne von Herrn Janiak auch entgegenkommt.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: M. Janiak veut introduire le droit d'initiative des cantons. Il est vrai que, contre la proposition de sa commission, le Conseil des Etats s'est prononcé pour l'introduction du droit précité par 26 voix contre 12.

Par 20 voix contre 4, la commission vous propose de rejeter l'introduction de cet instrument.

La commission estime que les droits populaires sont les droits du peuple et non ceux des cantons. De ce point de vue, le référendum des cantons est une incongruité du système. Cet instrument n'est au demeurant jamais utilisé. L'initiative des cantons connaîtra probablement le même destin. On a peine à imaginer que huit parlements cantonaux tombent d'accord sur un texte d'initiative commun dans un délai de 18 mois. Il est encore moins probable qu'une votation populaire rallie la majorité dans huit cantons dans le même délai.

Le Conseil fédéral lui-même émet des doutes quant à l'efficacité réelle d'un tel instrument. En instituant cet instrument,

on court même le risque de favoriser les phénomènes de polarisation régionale. L'idée de l'initiative des cantons repose sur une conception du fédéralisme qui n'est pas sans poser de problèmes. La Confédération compte 26 cantons qui représentent autant d'intérêts propres, et chacun d'entre eux veut être pris au sérieux au sein de la Confédération. Chaque canton peut s'adresser directement à la Confédération, notamment par le biais de l'initiative d'un canton. L'idée d'instituer un droit d'initiative des cantons tend à renforcer les niveaux intermédiaires entre cantons et Confédération et risque de susciter entre celle-ci et ceux-là des fausses notes dont on se passerait bien, en attisant des conflits entre les centralisateurs et les fédéralistes.

Je vous propose donc de rejeter la proposition Janiak.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Die Kantonsinitiative ist ein neues Element, das der Bundesrat bereits im Rahmen der Reform der Volksrechte vorgeschlagen hatte. Es soll den Kantonen die Möglichkeit geben, Änderungen der Verfassung oder von Gesetzen zu unterbreiten. Die Begründung für diesen Vorschlag ergibt sich aus dem föderalistischen Wandel der vergangenen zwanzig bis dreissig Jahre. In dieser Zeit sind die Aufgaben des Bundes und der Kantone immer stärker ineinander hineingewachsen, und ohne die sachkundige und tatkräftige Umsetzung durch die Kantone würden Massnahmen des Bundes Makulatur bleiben.

Nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Ländern hat sich der Föderalismus zu einem partizipativen Föderalismus entwickelt. Mehr und mehr beteiligen sich die unteren Ebenen an der Willensbildung auf Bundesebene. In einigen Ländern ist daraus ein eigentlicher Mitwirkungsföderalismus entstanden. Die Verflechtung hat teilweise dazu geführt, dass die unteren Ebenen gegen weitere Zentralisierungen nicht mehr opponieren, da sie sich immer prominenter an der Gestaltung der Bundespolitik beteiligen können.

Diese Form des Mitwirkungsföderalismus hat aber durchaus problematische Seiten. Die Kantonsinitiative stellt eine Alternative zu solchen Formen des Föderalismus dar. Die Kantone sollen sich zwar an der Gestaltung von Politik beteiligen können, aber sie sollen gleichzeitig in die demokratischen Spielregeln eingebunden werden. Letzteres soll auf zweierlei Art geschehen:

1. Eine Kantonsinitiative kann nicht durch die Kantonsregierungen beschlossen werden; das Initiativrecht ist vom kantonalen Parlament oder vom Volk auszuüben.
2. Die Kantonsinitiative wird in den demokratischen Prozess eingebunden, indem sie wie jede andere Initiative in der öffentlichen Arena debattiert wird.

Es wird hier und dort befürchtet, die Kantonsinitiative eröffne den kantonalen Regierungen und ihren gemeinsamen Organen – beispielsweise der Konferenz der Kantonsregierungen – zu viel Macht. Herr Gross Andreas hat auch auf die entsprechende Sensibilität hingewiesen, dass man in der Kommission den Eindruck hatte, die Kantonsregierungen seien dem Bundesrat fast wichtiger als das Parlament. Er hat darauf hingewiesen, dass die Einführung einer Kantonsinitiative auch einen symbolischen Gehalt haben könnte.

Ich denke, dass dieser symbolische Gehalt nicht zu unterschätzen ist. Sie haben den Zusammenhang mit der allgemeinen Volksinitiative und den 70 000 Unterschriften erwähnt. Ich kann diesen Zusammenhang so nicht nachvollziehen, aber ich darf doch feststellen, dass Sie in diesem Sinne bei beiden Fragen voll und ganz auf die Linie des Bundesrates verwiesen haben.

Die Kantonsinitiative als neues Instrument weckt die Befürchtung, sie würde regionale Gräben schaffen. Aus zwei Gründen glaube ich aber nicht, dass regionale Allianzen die Kantonsinitiative prägen würden:

1. Die Zustimmung von acht Kantonen ist eine recht hohe Schwelle. Ich gebe hier jenen Recht, die sich fragen, ob dieses Instrument überhaupt zum Einsatz kommen würde.
2. Es geht bei Kantons- wie bei Volksinitiativen im eigentlichen Sinne des Wortes darum, Mehrheiten zu finden. Kantonsinitiativen hätten nur dann eine Chance, wenn sie breit

abgestützt sind und also nicht allein auf die regionalpolitische Karte setzen.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass das Instrument der Kantonsinitiative das Initiativrecht und damit den politischen Prozess mit neuen Impulsen bereichern würde. Ich bitte Sie deshalb, dem Ständerat zu folgen und den Antrag Janiak zu unterstützen.

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): La proposition Janiak porte également sur l'article 139 alinéa 1er, l'article 139a alinéa 1er et l'article 139c.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 86 Stimmen

Für den Antrag Janiak 60 Stimmen

Art. 139

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Abs. 1

100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit

Abs. 2, 4, 6

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit I

(Vollmer, Aeppli Wartmann, Bühmann, de Dardel, Gross Andreas, Janiak, Tillmanns, Vermot)

.... ungültig. Der Ungültigkeitsbeschluss kann von den Initianten und Initiantinnen beim Bundesgericht angefochten werden. Dieses entscheidet endgültig.

Abs. 5

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Joder, Scherer Marcel, Schmiel Walter, Tschuppert)

Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Antrag Janiak

Titel, Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 139

Proposition de la commission

Titre

Adhérer au projet de la CIP-CE

Al. 1

100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois

Al. 2, 4, 6

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité I

(Vollmer, Aeppli Wartmann, Bühmann, de Dardel, Gross Andreas, Janiak, Tillmanns, Vermot)

.... nulle. Les auteurs de l'initiative peuvent recourir contre la décision d'invalidité auprès du Tribunal fédéral. Ce dernier tranche définitivement.

Al. 5

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Joder, Scherer Marcel, Schmiel Walter, Tschuppert)

Adhérer au projet de la CIP-CE

Proposition Janiak

Titre, al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Aeppli Wartmann Regine (S, ZH): Der Antrag der Minderheit I (Vollmer) verlangt, dass die Initiantinnen und Initianten einen Ungültigkeitsbeschluss des Parlamentes vom Bundesgericht überprüfen lassen können. Das Parlament hat ja die Frage der Überprüfbarkeit solcher Beschlüsse schon mehrfach diskutiert, auch im Rahmen der Verfassungsdebatte. Es geht dabei um das Abwägen der Frage, ob das Parlament abschliessend darüber entscheiden kann, ob eine Volksinitiative gültig oder ungültig ist. Das Parlament hat in der Vergangenheit von seiner Kompetenz grossmehrheitlich sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, hat es «In dubio» stets für die Volksrechte entschieden. Die Praxis gibt somit eigentlich keinen Anlass, um zusätzliche Barrieren gegen die Volksrechte einzubauen.

Wenn wir heute dennoch diesen Antrag stellen, so deshalb, weil wir finden, dass das Prinzip «In dubio pro Volksrechte» mit der Einführung der Überprüfbarkeit einer Ungültigerklärung noch betont werden kann. Damit behält das Parlament seine Kompetenz zu entscheiden, ob eine Initiative – sogar dann, wenn Zweifel an Ihrer Gültigkeit bestehen – aus politischen Gründen vors Volk gebracht werden soll. Ein Gültigkeitsbeschluss kann auch in Zukunft – auch wenn Sie diesem Antrag zustimmen – nicht angefochten werden.

Hingegen sollen die Initiantinnen und Initianten die Möglichkeit erhalten, einen Ungültigkeitsbeschluss anzufechten. Das ist einerseits eine Verstärkung des Demokratieelementes, andererseits ist dieser Rechtsbehelf insofern gerechtfertigt, als das Parlament ja in der Beurteilung der Ungültigkeit nicht frei ist. Das Parlament hat in diesem Fall eine Art gerichtliche Funktion, indem es nach streng rechtlichen Vorgaben zu entscheiden hat. Es liegt also auf der Hand, dass ein Parlament nur beschränkt in der Lage ist, eine solche Funktion wahrzunehmen. Es ist deshalb sozusagen aus systemischen Gründen richtig, die Überprüfbarkeit der Ungültigkeit einer Initiative vorzubehalten, die für diese Aufgabe geschaffen ist.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion und auch der Kommissionsmehrheit, den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Dieser Minderheitsantrag geht in Richtung Verfassungsgerichtsbarkeit, und eine Verfassungsgerichtsbarkeit ist in der Schweiz, auch aus der Sicht der Gewaltentrennung, abzulehnen. Weil wir eine direkte Demokratie kennen, brauchen wir keine Verfassungsgerichtsbarkeit.

Das Parlament hat in dem von Herrn Vollmer thematisierten Bereich eine direkte Verantwortung, und zwar eine direkte Verantwortung gegenüber den Initiantinnen und Initianten und gegenüber dem Volk. Da wollen wir nicht eine Gerichtsbarkeit dazwischenschalten, die dem Parlament diese Verantwortung abnehmen soll, aber letztlich de facto nicht abnehmen kann.

Deshalb bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit I (Vollmer) abzulehnen.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Die Kommission lehnt den Antrag der Minderheit I (Vollmer), vertreten durch Frau Aeppli, mit 16 zu 8 Stimmen ab. Die Kommissionsmehrheit möchte also bei der heutigen Regelung bleiben, dass die Bundesversammlung abschliessend über die Gültigkeit von Volksinitiativen entscheiden darf.

Ich möchte hier sagen, dass die Praxis vielleicht nicht ganz so über jeglichen Zweifel erhaben ist, wie zum Teil gesagt worden ist. Denn die Bundesversammlung liess sich in den letzten zehn Jahren doch zweimal dazu verleiten, diese langjährige tolerante Praxis, im Zweifel für die Volksinitiative zu entscheiden, zu durchbrechen. 1995, als die Mitte noch

ganz intakt war, liess sie je eine linke und eine rechte Initiative über den Grundsatz der Einheit der Materie stolpern. Das war ein Beispiel, an dem man zeigen konnte, dass die Bundesversammlung, die eben ein genuin politisches Gremium ist, diese juristische Funktion nicht ohne politische Hintergedanken ausüben konnte.

Angesichts dieser Erfahrung und angesichts der Aussicht, dass in den nächsten zwanzig bis dreissig Jahren zunehmend Fälle vorkommen werden, bei denen die einen behaupten werden, es widerspreche dem Völkerrecht, und die anderen sagen werden, es widerspreche dem Völkerrecht nicht – oder z. B. in fünfzig Jahren vielleicht sogar Europarecht –, spricht einiges dafür, dass diese letztlich im Wesentlichen juristische Frage letztendlich auch von Juristen beantwortet werden sollte. Ich persönlich habe mich in der Verfassungsdiskussion immer dafür ausgesprochen. Es ist meiner Meinung nach noch nicht ein Schritt in die Verfassungsgerichtsbarkeit, aber es ist ein Element davon.

Es gehört aber immer zu einer modernen Demokratie, Herr Lustenberger, dass auch die Volksvertreter nicht ganz alles machen können, was sie wollen, sondern sich an einen juristischen Rahmen halten müssen, und dieser juristische Rahmen auch von einem juristischen Gremium überprüft werden kann. Aber dies widerspricht der radikaldemokratischen Tradition der Schweiz – mit dem Argument, wenn das Volk nicht zufrieden sei damit, dass die Volksvertreter eine Volksinitiative ungültig erklärt haben, dann könne man ja diese Volksvertreter abwählen, während man das mit den Bundesrichtern nicht machen könne. Das war das Argument, das in der Kommission mehrheitlich immer noch obenaus geschwungen hat.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Cher rapporteur de langue allemande, j'aimerais quand même dire que votre opinion, je ne la partage pas quand vous dites que dans les années septante ou huitante, le centre était encore intact. J'aimerais affirmer qu'il l'est encore aujourd'hui. Nous avons parfois des opinions divergentes, mais le centre est intact.

La proposition de minorité I (Volmer), défendue par Mme Aeppli Wartmann, tend à créer la possibilité de recourir devant le Tribunal fédéral contre une décision d'invalidation. Elle a été rejetée en commission, par 16 voix contre 8, M. Gross l'a d'ailleurs déjà dit. La majorité était d'avis que des critères politiques interviennent dans toute décision de validité. La séparation des pouvoirs devrait être maintenue et la jurisprudence ne devrait pas être politisée. En outre, des divergences entre l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral auraient des retombées défavorables sur la crédibilité des autorités.

Je vous propose donc, au nom de la majorité de la commission, de rejeter la proposition de minorité I (Vollmer).

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): Le groupe radical-démocratique communique qu'il soutient la majorité.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat sah 1996 im Rahmen der Volksrechtsreform vor, dass das Parlament bei Zweifeln über die Gültigkeit einer Initiative das Bundesgericht hätte anrufen müssen. Dieses hätte die Initiative abschliessend auf ihre Gültigkeit überprüft, und der Entscheid des Bundesgerichtes hätte die Bundesversammlung gebunden.

Der vorliegende Antrag der Minderheit I sieht eine etwas andere Lösung vor. Der Entscheid über die Gültigkeit einer Initiative liegt zwar bei der Bundesversammlung. Die Initiantinnen und Initianten könnten den Parlamentsentscheid aber beim Bundesgericht anfechten. Der Antrag der Minderheit I liegt deshalb einerseits auf der früheren Linie des Bundesrates, welcher die juristisch anspruchsvolle Aufgabe der Prüfung der Gültigkeit einer Volksinitiative letztlich dem Bundesgericht überlassen wollte; er könnte aber andererseits im Falle seiner Annahme gewisse politische Probleme schaf-

fen, nämlich dann, wenn das Bundesgericht im Beschwerdefall einen Entscheid der Bundesversammlung korrigieren würde.

Mit Blick auf die politische Realisierbarkeit der Vorlage bitte ich Sie deshalb, den Antrag der Minderheit I (Vollmer) abzulehnen.

Titel, Abs. 1 – Titre, al. 1

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): La proposition Janiak a été rejetée à l'article précédent.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

*Abs. 2, 4, 6 – Al. 2, 4, 6
Angenommen – Adopté*

Abs. 3 – Al. 3

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): Ce vote vaut également pour l'article 139a alinéa 2.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 82 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 55 Stimmen

Abs. 5 – Al. 5

Baader Caspar (V, BL): Der neue Artikel 139 beinhaltet ja bekanntlich nur noch die Volksinitiative in Form des ausformulierten Entwurfes. Die Bestimmungen über die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung sollen ja zugunsten der in Artikel 139a neu geregelten allgemeinen Volksinitiative gestrichen werden. Gemäss dem Antrag der Kommissionsmehrheit muss die Bundesversammlung eine ausformulierte Volksinitiative zur Annahme oder Ablehnung empfehlen und kann ihr neu in beiden Fällen, also auch bei der Annahme, einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Dies widerspricht dem heutigen Recht, wonach die Bundesversammlung nur bei einer ablehnenden Empfehlung einen Gegenvorschlag unterbreiten kann. Die von mir angeführte Minderheit bittet Sie, bei der heutigen Lösung zu bleiben, und zwar aus rein praktischen Gründen:

1. Das Parlament hat gegenüber dem Stimmvolk eine Führungsaufgabe wahrzunehmen und klar zum Ausdruck zu bringen, ob es eine ausformulierte Volksinitiative tel quel als Ganzes akzeptieren will oder nicht. Wenn nicht, ist die Initiative in dieser eingereichten Form konsequenterweise auch abzulehnen. Stattdessen ist dann allenfalls, wenn die Stossrichtung der Initiative zumindest zu einem Teil stimmt, ein Gegenvorschlag auszuarbeiten. Nichtzustimmung heisst für mich nämlich Ablehnung. Dann soll das Parlament das auch klar sagen und dem Volk die seiner Meinung nach richtige Lösung als Gegenvorschlag unterbreiten.

2. Die von der Mehrheit beantragte Lösung führt dazu, dass das Parlament zwar eigentlich gegen eine Initiative sein kann, aber beispielsweise aus parteipolitischen oder taktischen Gründen trotzdem dafür stimmt und dann dem Volk erst noch einen Gegenvorschlag unterbreitet. Konkret heisst das, dass sowohl im Parlament als auch in der Volksabstimmung das doppelte Ja möglich ist und dass dann konsequenterweise sowohl dem Parlament als auch dem Volk die Stichfrage zu unterbreiten ist, ob wir jetzt lieber die Initiative oder den Gegenvorschlag hätten. Eine derartige Auswahlensendung des Parlamentes an das Volk führt zu grossen Kommunikationsproblemen in Abstimmungskämpfen und fördert nur die Verwirrung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Denken Sie doch an das aktuelle Beispiel unserer Gold-Initiative. Das Parlament muss doch dem Volk sagen, ob es jetzt die Gold-Initiative annehmen oder den ständerätlichen Vorschlag der Drittallösung unterstützen soll. Sie können dem Volk doch nicht beides zur Annahme empfehlen!

3. Schliesslich verliert der Gegenvorschlag mit der von der Mehrheit beantragten Lösung auch seine Funktion als Kompromisslösung, weil sich bei einem doppelten Ja des Parlamentes das Initiativkomitee nicht mehr entscheiden muss, ob es den Gegenvorschlag, der ihm ein Stück weit entgegenkommt, akzeptieren und die Initiative zurückziehen oder ob es den teureren Abstimmungskampf zur Initiative führen will.

Bitte bleiben Sie auf dem Boden der Realität und unterstützen Sie die Minderheit!!! Lehnen Sie das von der Mehrheit favorisierte, akademische Abstimmungsmodell ab!

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): Le groupe démocrate-chrétien et le groupe socialiste communiquent qu'ils soutiennent la majorité.

Beck Serge (L, VD): Pour sa part, le groupe libéral vous invite à soutenir la minorité II (Baader Caspar).

Je crois qu'il est avant tout indispensable que nous assumions nos responsabilités politiques et que nous donnions au peuple des déterminations claires. Nous devons proposer à nos concitoyens des conditions de choix qui soient également transparentes et ne pas chercher à alambiquer les décisions et, dans ce but, recourir le moins possible à la question subsidiaire.

M. Baader vient de le dire, les questionnaires à choix multiples ne sont finalement pas une bonne solution pour le fonctionnement de notre démocratie. C'est la raison pour laquelle il paraît opportun de limiter la proposition de contre-projet au cas où l'Assemblée fédérale recommanderait le rejet d'une initiative. Tenir le double langage à l'égard de nos concitoyens, qui vise à les inciter à adopter l'initiative et simultanément à développer un contre-projet n'est pas une position raisonnable, ni une position motivante ou incitative à la participation des citoyens de ce pays aux choix, dans la mesure où il rend ceux-ci plus difficiles, plus opaques, dans la mesure également où il complique le débat au cours de la campagne qui précède la votation.

C'est pour ces raisons fondamentales, pour le fonctionnement de notre démocratie, que le groupe libéral vous invite, à l'article 139 alinéa 5, à soutenir la proposition de la minorité II.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Die Kommissionsmehrheit bittet Sie, ihrem Antrag zuzustimmen. Herrn Baader möchte ich ganz präzise antworten. Herr Baader, wenn man Ihnen genau zugehört hat, stellt man fest, dass Sie eigentlich auf den Entscheid von 1987 zurückkommen wollen, als wir das doppelte Ja eingeführt haben. Dieses doppelte Ja, das ja dazu diente, dass die Reformen nicht gespalten werden können und die Nichtreformer, die den Status quo wollen, einen strukturellen Vorteil haben, ist damals genau mit diesen Argumenten bekämpft worden: Es sei akademisch, zu kompliziert, würde die Leute verwirren und würde den Gegenvorschlag als Kompromiss in Zweifel ziehen.

Sie müssen den Mut haben zu sagen, Sie möchten auf das doppelte Ja zurückkommen. Wenn Sie das doppelte Ja akzeptieren, dann ist das, was Ihnen die Mehrheit beantragt, eigentlich nur die konsequente Umsetzung dessen, was der Bürger nämlich kann: Der Bürger darf für die Verfassungsinitiative und für den Gegenvorschlag sein. Und was der Bürger kann, soll auch ein Parlamentarier dürfen. Er soll zeigen, dass er grundsätzlich etwas in Richtung der Volksinitiative machen möchte, aber den Gegenvorschlag vorzieht. Aber man sollte ihn nicht zwingen, Nein sagen zu müssen zu der allgemeinen Richtung, weil das die Bedingung ist für das Recht, einen Gegenvorschlag machen zu dürfen. Diese Erpressung, die hier immer wieder gespürt wurde, ist unstatthaft! Sie tendieren natürlich eher dazu – im Unterschied zu jenen, die das möchten –, Volksinitiativen im Allgemeinen eher abzulehnen; Sie haben deshalb gar keinen Reform-, keinen Handlungsbedarf, und Sie haben auch nichts dagegen, dass die Ablehnung einer Volksinitiative die Voraussetzung für den Gegenvorschlag ist.

Aber die Mehrheit dieses Parlamentes weiss, dass Volksinitiativen oft etwas Richtiges anzeigen, dass man dies aber noch besser umsetzen oder vielleicht weniger weit gehen könnte und dass deshalb ein Gegenvorschlag angebracht wäre. Aber die gleichen Leute werden gezwungen, die Volksinitiative, welche die Richtung anzeigt, abzulehnen. Das wird dem Bürger nicht zugemutet – mit Recht –, und es sollte deshalb auch dem Parlamentarier nicht zugemutet werden.

Wenn Sie sagen, das doppelte Ja sei grundsätzlich falsch, dann muss die SVP-Fraktion den Mut haben, eine Verfassungsrevision vorzuschlagen, mit der sie das doppelte Ja wieder infrage stellt. Sie sollte nicht hier die konsequente Umsetzung des doppelten Ja in Zweifel ziehen.

Deshalb möchte ich Sie bitten, der Mehrheit zu folgen. Sie würden uns damit gestatten, auch dann für einen Gegenvorschlag zu sein, wenn wir die Initiative nicht ablehnen.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: La décision du Conseil des Etats, à laquelle la majorité de la commission se rallie, implique une modification logique du droit en vigueur. Elle prévoit que l'Assemblée fédérale doit pouvoir soumettre un contre-projet, même lorsqu'elle ne rejette pas intégralement l'initiative. L'Assemblée fédérale peut, certes, tout à fait saluer l'orientation d'une initiative, mais elle peut souhaiter une autre solution. Cette correction correspond à l'esprit de la constitution de 1874, mais elle a été perdue du fait de la nouvelle formulation de 1999. Elle est aussi indiquée en rapport avec l'introduction de l'initiative populaire générale, pour laquelle une procédure ouverte est aussi prévue en cas de contre-projet.

La proposition de la majorité est donc une suite logique du double oui et je vous propose de l'adopter.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Mit der heutigen Regelung werden die Möglichkeiten für Abstimmungsempfehlungen eingengt. Es kann nämlich sehr wohl sein, dass die Bundesversammlung für die Anliegen einer Volksinitiative Sympathien hegt, aber im Initiativtext noch ein Verbesserungspotenzial erblickt, das sie mit einem Gegenentwurf ausschöpfen möchte. Sie erinnern sich vielleicht, dass bei den parlamentarischen Beratungen über die Initiative zum Uno-Beitritt erwogen wurde, der Initiative einen Gegenvorschlag mit Neutralitätsvorbehalt gegenüberzustellen. Dies hätte aber erfordert, die Initiative abzulehnen, und eine solche Haltung wäre wohl den Stimmberechtigten nur schlecht zu erklären gewesen. Deshalb wurde darauf verzichtet. Parteien, Verbände und andere, die sich am Abstimmungskampf beteiligen, haben jeweils die Möglichkeit, beide Vorlagen zur Annahme zu empfehlen. Diese Option sollte eigentlich auch der Bundesversammlung offen stehen.

Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Bundesrat, die Mehrheit zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 75 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 49 Stimmen

Art. 139a

Antrag der Kommission

Titel

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Abs. 1

Mehrheit

100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit

Minderheit I

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühmann, de Dardel, Donzé, Janiak, Vermot, Vollmer)

70 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative in der Form

Abs. 2**Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit III

(Vollmer, Aepli Wartmann, Bühmann, de Dardel, Gross Andreas, Janiak, Tillmanns, Vermot)

.... ungültig. Der Ungültigkeitsbeschluss kann von den Initianten und Initiantinnen beim Bundesgericht angefochten werden. Dieses entscheidet endgültig.

Abs. 3**Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

.... der Bundesgesetzgebung um. Die Änderung ist Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Abs. 4**Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

Die Bundesversammlung kann der Änderung im Sinne der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Die Änderung und der Gegenentwurf werden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Minderheit V

(Baader Caspar, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel, Schmied Walter)

(falls der Antrag der Minderheit IV abgelehnt wird)

Streichen

Abs. 5**Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, so legt sie diese Volk und Ständen zur Abstimmung vor. Wird die Initiative angenommen, so setzt die Bundesversammlung sie durch eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung oder der Bundesgesetzgebung um. Die Änderung ist Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Minderheit V

(Baader Caspar, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel, Schmied Walter)

(falls der Antrag der Minderheit IV abgelehnt wird)

Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, so legt sie diese dem Volk zur Abstimmung vor. Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Stellt die Bundesversammlung der Initiative eine Änderung der Bundesverfassung gegenüber, bedürfen beide Vorlagen einer Mehrheit des Volkes und der Stände. Stellt sie der Initiative eine Änderung der Gesetzgebung gegenüber, bedürfen beide Vorlagen einer Mehrheit des Volkes.

Minderheit II

(Fehr Hans, Baader Caspar, Beck, Scherer Marcel, Schmied Walter)

Den ganzen Artikel streichen

Antrag Janiak**Titel, Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 139a**Proposition de la commission****Titre****Majorité**

Adhérer au projet de la CIP-CE

Al. 1**Majorité**

100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois

Minorité I

(Gross Andreas, Aepli Wartmann, Bühmann, de Dardel, Donzé, Janiak, Vermot, Vollmer)

70 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, et sous la forme

Al. 2**Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité III

(Vollmer, Aepli Wartmann, Bühmann, de Dardel, Gross Andreas, Janiak, Tillmanns, Vermot)

.... nulle. Les auteurs de l'initiative peuvent recourir contre la décision d'invalidité auprès du Tribunal fédéral. Ce dernier tranche définitivement.

Al. 3**Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

.... visées. Les modifications sont soumises au vote du peuple et des cantons.

Al. 4**Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

L'Assemblée fédérale peut opposer un contre-projet aux modifications qu'elle a préparées. Les modifications (projet et contre-projet) sont soumises au vote du peuple et des cantons.

Minorité V

(Baader Caspar, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel, Schmied Walter)

(au cas où la proposition de la minorité IV serait rejetée)

Biffer

Al. 5**Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité IV

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

Si l'Assemblée fédérale rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple et des cantons. Si l'initiative est approuvée par le peuple et les cantons, l'Assemblée fédérale prépare les modifications constitutionnelles ou législatives visées. Les modifications sont soumises au vote du peuple et des cantons.

Minorité V

(Baader Caspar, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel, Schmied Walter)

(au cas où la proposition de la minorité IV serait rejetée)

Si l'Assemblée fédérale rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple. Elle peut lui opposer un contre-projet. Si l'Assemblée fédérale oppose à l'initiative des modifications constitutionnelles, les deux textes (projet général et contre-projet rédigé) sont soumis au vote du peuple et des cantons. Si elle lui oppose des modifications législatives, les deux textes (projet général et contre-projet rédigé) sont soumis au vote du peuple uniquement.

Minorité II

(Fehr Hans, Baader Caspar, Beck, Scherer Marcel, Schmied Walter)

Biffer l'article entier

Proposition Janiak**Titre, al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Janiak Claude (S, BL): Bei dieser Bestimmung geht es jetzt um die Höhe der Unterschriftenzahl bei der allgemeinen Volksinitiative. Die Minderheit I (Gross Andreas) beantragt Ihnen, für die Einreichung einer allgemeinen Volksinitiative eine Unterschriftenzahl von 70 000 statt 100 000 Stimmberechtigten zu verlangen.

Ich habe bereits in meinem Eintretensvotum auf den Unterschied zwischen einer Verfassungsinitiative und einer allgemeinen Volksinitiative, die eine grundlegend andere Ausgangslage aufweist, hingewiesen. Bei ihr weiss man eben nicht, worüber und wann dereinst abgestimmt wird. Der Verbindlichkeitsgrad ist deutlich tiefer. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass dies vor allem auch im Hinblick auf die zunehmenden Überschneidungen zwischen nationalem und internationalem Recht Sinn macht, denn diese setzen den Aufgaben der Initianten zunehmend grössere Hindernisse entgegen. Die Bundesversammlung ist besser in der Lage, hier eine feine Ausgestaltung der Anliegen auszuarbeiten und dem Volk zu unterbreiten. Weil dieses Instrument aber schwächer ist, sollte man die dafür notwendige Zahl der Unterschriften senken.

Ich weise noch einmal auf den Bundesrat hin. Er hat in seiner Stellungnahme vom 15. Juni 2001 Folgendes ausgeführt – ich wiederhole es, weil es mir wichtig scheint –: Er sei seit 1996 der Überzeugung, dass die Unterschriftenzahl für dieses Instrument auf jeden Fall tiefer angesetzt werden müsse als für die Verfassungsinitiative; andernfalls sei das neue Volksinstrument zu wenig attraktiv, und es sei zu erwarten, dass die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung weiterhin für Inhalte genutzt werde, die eigentlich auf Gesetzesstufe gehörten.

Ich habe bereits gesagt, dem sei an sich nichts beizufügen. Es ist heute nicht einfacher, sondern schwieriger geworden, Unterschriften für ein Volksbegehren zu sammeln. Viele von Ihnen sind in der Vergangenheit sicher vor Wahl- und Abstimmungslokalen gestanden und haben die Gelegenheit des Urnenganges genutzt, um Unterschriften zu sammeln. Diese Möglichkeit entfällt seit der Einführung der schriftlichen Stimmabgabe; sie ist jedenfalls nur zu einem unwesentlichen Teil der Möglichkeiten geworden, Unterschriften zu sammeln. Heute ist das ein kostspieliges Unterfangen geworden. Das ist eine Entwicklung, die alles andere als erfreulich ist. Denn so stark darf die Möglichkeit, Volksrechte wahrzunehmen, nicht vom Geld abhängen. Ein kleiner – wirklich nur ein kleiner – Beitrag gegen diese Entwicklung ist es, die Hürde der Unterschriftenzahl zu senken.

Die Kommission war bei dieser Frage praktisch gespalten: Das Abstimmungsergebnis lautete 10 zu 8 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Ich ersuche Sie, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat der Minderheit I zuzustimmen. Damit würde dieses Instrument vermehrt genutzt. Es würde uns vor Verfassungsinitiativen bewahren, die unsere neue Bundesverfassung bald wieder mit Ballast füllen könnten, der ihr unwürdig ist.

Ich bitte Sie, der Minderheit I (Gross Andreas) zuzustimmen.

Fehr Hans (V, ZH): Eine sehr starke Minderheit beantragt Ihnen, die Einführung einer allgemeinen Volksinitiative abzulehnen und Artikel 139a zu streichen. Warum? Die allgemeine Volksinitiative, das haben Sie wahrscheinlich selbst festgestellt, ist weder Fisch noch Vogel. Es geht doch nicht an, eine allgemeine Anregung einzureichen und nachher das Parlament entscheiden zu lassen, ob das Verfassungs- oder Gesetzesrang haben soll. Die Initianten müssen doch wissen, was sie überhaupt wollen. Wenn schon, würde ich es vorziehen, dass wir das Instrument einer Gesetzesinitiative auf Bundesebene schaffen. Die allgemeine Volksinitiative ist ein Mischmasch.

Es sind drei Hauptgründe, warum ich Ihnen namens der Minderheit II beantrage, Nein zu sagen:

1. Wir haben dieses Thema in Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung weiss Gott eingehend diskutiert. Man hat es damals aus guten Gründen abgelehnt.

2. Die direktdemokratischen Instrumente müssen drei Gebote erfüllen: das Gebot der Klarheit, das Gebot der Einfachheit und das Gebot der Einheitlichkeit. Bei der allgemeinen Volksinitiative ist das in keiner Weise erfüllt.

3. Die Konsequenz wird sein: Die Qualität der Initiativen wird sich verschlechtern, weil die Initianten nicht mehr genau wissen müssen, was sie eigentlich wollen. Man wird in Zukunft erleben, dass Initianten für irgendein Anliegen einfach einen Wurf in die allgemeine Richtung machen – das Parlament macht dann schon irgendetwas daraus. Das ist keine Politik. Damit wird ein Stück weit auch die Verantwortung der Initianten auf das Parlament abgeschoben. Das wollen wir nicht. Ich bitte Sie aus diesen Gründen, der Minderheit II zu folgen und die Einführung der allgemeinen Volksinitiative abzulehnen.

Baader Caspar (V, BL): Die beiden Minderheiten IV und V betreffen an sich zwei verschiedene Fragen.

Bei meinem Hauptantrag, dem Minderheitsantrag IV, geht es um die Erhaltung des Ständemehrs. Die neue so genannte allgemeine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ist, so, wie sie jetzt formuliert ist, ein Angriff auf das Ständemehr. Eine derartige Aushöhlung des Ständemehrs werden wir nicht akzeptieren. Nachdem Sie den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) auf Streichung von Artikel 139a vermutlich ablehnen werden, besteht hier noch eine Chance, den Föderalismus zu retten. Der Titel der Vorlage, «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte», ist daher völlig verfehlt, ausser man empfinde das Ständemehr als einen Mangel, was anscheinend einige in diesem Saal tun. Ich jedenfalls halte es hoch.

Die Aushöhlung des Ständemehrs erfolgt – gegenüber heute – immer dann, wenn das Parlament die Umsetzung eines Initiativbegehrens auf Gesetzesebene und nicht mehr auf Verfassungsebene vorsieht. Heute kennen wir bekanntlich nur die Verfassungsinitiative. Gerade aber mit der neuen Möglichkeit der Umsetzung auf Gesetzesebene besteht ein grosses Missbrauchspotenzial, weil das Parlament bei heiklen politischen Fragen aus Angst vor dem Ständemehr immer versucht sein wird, einen Gegenstand möglichst in einem Gesetz zu regeln.

Letztlich wird mit dieser allgemeinen Volksinitiative oder Einheitsinitiative, wie sie in einzelnen Kantonen genannt wird, eine Art verkappter Gesetzesinitiative eingeführt, ohne dass man sich des Unterschiedes zwischen Bund und Kantonen bewusst ist. Bei den Kantonen gibt es bekanntlich kein Stände- bzw. Bezirksmehr. Daher bedeutet die Einführung dieser Einheitsinitiative bei den Kantonen – im Gegensatz zum Bund – keinen Föderalismusverlust.

Um die Gefahr des Missbrauchs durch Umgehung des Ständemehrs zu verhindern, gibt es nur eine Antwort, nämlich den Antrag der Minderheit IV. Man muss auf Bundesebene bei allen Gegenständen, die aufgrund einer allgemeinen Volksinitiative eingebracht werden, immer die Zustimmung von Volk und Ständen verlangen. Wenn wir dies nicht tun, wird mit dieser neuen Art von Initiative ein weiteres Stück Föderalismus abgebaut. Das wird die SVP nicht akzeptieren.

Als Jurist bin ich mir durchaus bewusst, dass wir bei meiner Lösung künftig auch Gesetze und Gesetzesänderungen haben werden, die im Gegensatz zu normalen Gesetzen die Hürde des doppelten Mehrs genommen haben. Das hängt aber an der unterschiedlichen Art und Weise der Entstehung, indem nämlich auf der einen Seite einzelne Gesetze, die durch die Volksinitiative angeregt werden, das doppelte Mehr verlangen, und die anderen, die von Bundesrat und Parlament initiiert werden, nur dem Referendum, also dem Volksmehr unterliegen. Wem der Föderalismus und damit das Ständemehr ein ernsthaftes Anliegen ist – zur Aufrechterhaltung des Zusammenlebens in diesem Land –, muss den rechtsdogmatischen Schönheitsfehler, dass einzelne

Gesetze die Hürde des doppelten Mehrs nehmen müssen, in Kauf nehmen. Dieser Minderheitsantrag wirkt sich auch bei Artikel 140 Absatz 1 Literae d und e aus.

Sollten Sie den Antrag der Minderheit IV ablehnen, bitte ich Sie, zumindest dem Antrag der Minderheit V zu folgen. Dies ist klar mein Eventualantrag. Hier geht es an sich um dasselbe Problem wie im vorher behandelten Artikel 139 Absatz 5, nämlich um die Führungsrolle des Parlamentes. Meines Erachtens sollte das Parlament dem Volk auch bei der allgemeinen Volksinitiative nur im Falle der Ablehnung einen Gegenvorschlag gegenüberstellen können und nicht auch bei einer Zustimmung.

Ich bitte Sie deshalb, in erster Linie den Antrag der Minderheit IV zu unterstützen, und wenn dieser abgelehnt wird, allenfalls den Antrag der Minderheit V.

Donzé Walter (E, BE): Unsere Fraktion hat sich beim Eintreten nicht gemeidet. Wir begrüssen natürlich die längst fälligen Verbesserungen bei den Volksrechten. So unterstützen wir die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, nicht aber jene der Kantonsinitiative.

Bei Artikel 139a Absatz 1 stehen wir hinter der Minderheit I (Gross Andreas). Wir finden 70 000 Unterschriften und die Frist von 18 Monaten richtig. Bezüglich Artikel 139a Absatz 3 folgen wir der Mehrheit der Kommission.

In Bezug auf Artikel 139abis fand unsere Fraktion, dass die Möglichkeit eines ausgearbeiteten Entwurfes nicht quer in der Landschaft stehe.

Wir unterstützen deshalb den Minderheitsantrag I (Gross Andreas).

Vallender Doris (R, AR): Ich rede für die FDP-Fraktion zum Antrag der Minderheit I (Gross Andreas), die heute von Kollege Janiak vertreten wurde. Hier geht es also um die Herabsetzung der Unterschriftenzahlen auf 70 000. Es geht mit anderen Worten um die Frage, ob wir die Zahl der Unterschriften als Lenkungsinstrument dazu gebrauchen wollen, dass die allgemeine Volksinitiative mehr benutzt wird als die andere Volksinitiative. Es geht hier also um eine Erleichterung der Benutzung der allgemeinen Volksinitiative.

Die FDP-Fraktion lehnt das ab. Wir wollen weiterhin beide Volksinitiativen gleich behandeln. Wir wollen den Bürgern und Bürgerinnen hier keinen Anreiz bieten, obwohl es ja fast ein marktwirtschaftliches Instrument wäre. Wir denken, dass wir hier ein falsches Signal setzen und damit eben auch Gefahr laufen würden, dass die allgemeine Volksinitiative vermehrt benutzt werden könnte oder würde.

Zum Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) ist zu sagen, dass er dieses Instrument überhaupt nicht will. Wir denken, dass die Schaffung der allgemeinen Volksinitiative sehr wichtig ist. Warum? Weil sie eben dazu führt, dass wir berechnete Anliegen dann auch auf Gesetzesstufe umsetzen können und nicht mehr gezwungen sind, alles in die Verfassung hineinzupacken; auch dann, wenn es eigentlich auf die Stufe Gesetzgebung gehören würde.

Zum Antrag der Minderheit IV (Baader Caspar): Dieser Antrag will eine obligatorische Abstimmung über die Einheitsinitiative von Volk und Ständen, auch wenn eine Umsetzung auf der Gesetzesstufe erfolgt. Die FDP-Fraktion ist auch hier nicht dafür. Warum? Ziel der allgemeinen Volksinitiative ist es, dem Parlament den Entscheid darüber anzuvertrauen, ob ein Volksanliegen auf der Stufe Verfassung oder Gesetz umgesetzt werden soll. Diese Neuerung wird von der FDP-Fraktion begrüsst. Ihr Einsatz wird dazu führen, dass die Umsetzung der Initiative auch stufengerecht erfolgen kann. Wenn wir nun das Anliegen der Minderheit IV (Baader) aufnehmen würden, dann wäre die Folge davon, dass wir zweierlei Arten von Gesetz hätten, nämlich Gesetze mit doppeltem Konsens von Volk und Ständen und so genannte einfache Bundesgesetze mit Zustimmung des Volkes. Die Einführung dieser – ich würde sagen – fast unverständlichen Regel, dass wir zweierlei Arten von Gesetzen hätten, ist aus rechtsstaatlichen Gründen abzulehnen. Wir müssten uns dann nämlich in der Folge auch fragen, ob wir Gesetze ab-

ändern dürfen, die mit doppeltem Konsens, nämlich mit Volks- und Ständemehr ausgestattet worden sind. Nach jetziger Regel haben alle Verfassungsbestimmungen eine so genannte erhöhte Bestandeskraft, gerade eben, weil Volk und Stände zustimmen müssen. Das nun auch auf Bundesgesetze auszudehnen widerspricht unserer jetzigen rechtsstaatlichen Ausgestaltung.

Der Antrag der Minderheit IV (Baader) liegt daher quer in der Rechtslandschaft und ist aus Sicht der Mehrheit der FDP-Fraktion abzulehnen.

Beck Serge (L, VD): Nous l'avons dit dans le débat d'entrée en matière, le groupe libéral n'est guère enthousiasmé par l'introduction de l'initiative populaire générale. Finalement, nous pouvons constater que la majorité de la commission a la prétention d'associer toujours davantage le peuple à la mise en place de législations de rang inférieur à la constitution, ceci en parfaite contradiction avec la décision qui a été prise hier concernant le droit de recours dans le domaine de l'asile. J'y reviens parce que je crois que M. Gross n'a pas compris ma question tout à l'heure. J'ai pu constater que dans la décision prise hier, en introduisant le droit de recours dans le domaine de l'asile, nous avons simplement évité de poser clairement au peuple la question constitutionnelle pour savoir s'il fallait priver les assemblées primaires des communes d'intervenir dans la procédure de naturalisation. Or, c'était bel et bien en ces termes que la question se posait. Nous avons donc une politique de mise en oeuvre qui est totalement contradictoire, qui vise, d'un côté, à présenter au peuple des possibilités d'association à un champ de débats législatifs toujours plus élargi et, de l'autre, par des mesures ponctuelles, nous empêchons ces mêmes citoyens de débattre de questions constitutionnelles auxquelles ils devraient, par l'ordre constitutionnel actuel, être associés. Cela n'est pas très cohérent.

Si nous continuons à encourager des opérations symboliques de ce genre, nous introduirons demain l'initiative législative populaire à laquelle nous avons heureusement pour l'instant échappé et, peut-être dans cinq ou dix ans, l'initiative populaire pour des ordonnances d'application de la législation. Cette escalade de l'offre de droits populaires, doublée – j'insiste là-dessus – de mesures visant à détourner l'attention sur les questions constitutionnelles que nous devrions poser au peuple, conduit au mélange et à la dilution des responsabilités qui sont clairement établies dans notre ordre démocratique et qui ont permis à notre démocratie suisse de fonctionner de manière exemplaire jusqu'à ce jour. Au nom du groupe libéral, je ne peux que vous inviter à suivre la proposition de minorité II (Fehr Hans) et à rejeter ainsi le principe de l'initiative populaire générale.

Si, malgré tout, vous deviez accepter ce principe, nous vous invitons à maintenir naturellement le nombre de 100 000 signatures, en acceptant la proposition de la majorité de la commission et, par la suite, à voter la proposition de minorité IV (Baader Caspar) à l'article 139a alinéas 3, 4 et 5.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Namens der CVP-Fraktion bitte ich Sie, die drei folgenden Minderheitsanträge abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit I (Gross Andreas): In Bezug auf die Unterschriftenzahl entstand schon in der Debatte im Ständerat – wenn Sie die Protokolle im Amtlichen Bulletin lesen – ein wahrer «Unterschriftenbasar». Die Meinungen gingen auseinander; sie lagen zwischen 70 000 und 120 000 Unterschriften. Der Ständerat hat sich dann auf die Mitte geeinigt. Ich glaube, die Höhe von 100 000 Unterschriften ist in der Tat das richtige Mass. 100 000 Unterschriften sind auch mit dem bestehenden Instrument der Verfassungsinitiative kohärent. Ich habe bereits in meinem Eintretensvotum dargelegt, dass aus der Sicht der CVP-Fraktion nicht einzusehen ist, wieso hier eine andere Höhe in der Bemessung vorzunehmen sei.

Zum Antrag der Minderheit II (Fehr Hans): Das Kernstück dieser Vorlage ist in der Tat die allgemeine Volksinitiative, die

wir nun einführen möchten. Wenn Herr Fehr heute den Antrag stellt, dieses Instrument aus der Vorlage herauszubrechen, dann bekommt die «NZZ» in der Tat Recht, wenn sie sagt, dass diese Vorlage nur noch ein «Reförmchen» sei. Aber wir politisieren ja nicht für die «NZZ», sondern für das Schweizervolk. Es ist wirklich eine grosse Verbesserung. Es geht darum, bei den Volksrechten eine Lücke zu schliessen, indem wir mit dem Instrument der Initiative auf Gesetzesstufe Anregungen machen können – Anregungen, die dann nicht auf der Stufe Verfassung, sondern auf der Stufe Gesetz umgesetzt werden können.

Deshalb bitte ich Sie dringend, den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit IV (Baader Caspar): Wenn Sie diesem Antrag stattgeben, dann schaffen Sie zwei Arten von Gesetzen: nämlich einerseits Supergesetze, die von Volk und Ständen angenommen werden müssen, die also ihre Legitimation erst dann erhalten, wenn sowohl das Volksmehr wie auch das Ständemehr erzielt wird, und andererseits die normalen Gesetze, wie wir sie bis heute kennen, die ausschliesslich das Volksmehr beanspruchen. Es kann sicher nicht im Sinn einer kohärenten Verfassungs- und Gesetzgebung sein, wenn wir das bestehende System nun durchbrechen. Es kann vor allem nicht im Sinn von staatsrechtlich sauberer Legiferierung sein, hier einen solchen Missstand zu kreieren, der mit dem bestehenden, bewährten System in keiner Art und Weise kohärent ist.

Ich bitte Sie also, alle drei Minderheitsanträge abzulehnen.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Wir entscheiden jetzt eigentlich über drei verschiedene Fragen:

Die erste Frage ist: Wollen wir eine allgemeine Volksinitiative oder nicht? Die Kommission ist eindeutig der Meinung, dass wir eine solche haben sollten. Die allgemeine Volksinitiative vermischt nicht zwei verschiedene Dinge, sondern sie ist eine dritte Möglichkeit, die eben Elemente der zwei anderen aufnimmt, wobei wir eine dieser beiden anderen Möglichkeiten – nämlich die Gesetzesinitiative – auf Bundesebene ja gar nicht haben. Die Forderung nach einer allgemeinen Volksinitiative geht auch davon aus – das wurde in der Diskussion hier bisher viel zu wenig betont –, dass wir durch die zunehmende Transnationalisierung der Politik immer wieder folgende Fragen zu beantworten haben werden: Reicht in einem bestimmten Fall die Verfassungsgrundlage oder reicht sie nicht? Müssen wir eine zusätzliche Verfassungsgrundlage schaffen? Es kann sinnvoll sein, dass man eine Initiativform vorschlägt, welche uns ermöglicht, das Anliegen der Initianten direkt auf Gesetzesebene umzusetzen, weil es eine Verfassungsgrundlage dafür gibt. Es stimmt, dass die allgemeine Volksinitiative den Charakter einer Gesetzesinitiative haben kann: Je präziser die Initianten die allgemeine Volksinitiative formulieren, umso eher können sie davon ausgehen, dass sie – wie im Kanton – genau diese Gesetzesrevision zur Volksabstimmung bringen können. Gewiss ist dies nicht, aber die Initianten können davon ausgehen, dass sich das Parlament mehr oder weniger daran hält. Noch einmal: Diese Unsicherheit ist ja der Grund, weshalb unterschiedliche Unterschriftenzahlen befürwortet werden.

Ich möchte der SVP-Fraktion ganz deutlich widersprechen. Herr Fehr Hans, wenn Sie sagen, Sie hätten lieber eine Gesetzesinitiative statt der allgemeinen Volksinitiative, dann sind Sie nicht sehr glaubwürdig, denn Sie haben keinen Antrag für eine Gesetzesinitiative gestellt bzw. Sie haben nicht einmal den Antrag der Minderheit Gross Andreas für eine Gesetzesinitiative unterstützt. Das deutet wiederum darauf hin, dass Sie lieber keine Verfeinerung wollen. Sie wollen grobe Instrumente, weil dies Ihrer groben Politik entspricht, und Sie widersetzen sich einer Verfeinerung der direkten Demokratie. Das ist für eine Partei, die sich letztlich die direkte Demokratie auf die Fahne geschrieben hat, eher unglaubwürdig, um es einmal ganz vorsichtig zu formulieren. Ich möchte ja vorsichtig sein, weil ich immer noch die Hoffnung habe, Sie könnten darauf zurückkommen. Wenn Sie

wirklich gegen die allgemeine Volksinitiative sind, weil Sie lieber die Gesetzesinitiative haben, dann seien Sie doch für die Gesetzesinitiative. Wenn Sie nicht für die Gesetzesinitiative sind, sollten Sie meiner Meinung nach Ihren Widerstand gegen die allgemeine Volksinitiative aufgeben.

Über die zweite Frage, jene der Unterschriftenzahl, haben wir schon in der Eintretensdebatte viel diskutiert. Herr Janiak hat Ihnen ganz schön gezeigt, dass es hier sozusagen einen anderen Vertrauenshaushalt gibt, genauso, wie es eine andere Verbindlichkeit gibt, und dass dieser in der Festlegung der Unterschriftenzahl berücksichtigt werden könnte. Aber die Mehrheit der Kommission möchte keine Ermutigung, möchte keine tiefere Unterschriftenzahl, möchte keinen Anreiz schaffen – wie Frau Vallender das formuliert hat –, dass eventuell mehr Volksinitiativen allgemeiner Art lanciert werden.

Ich möchte Ihnen aber noch persönlich sagen: Wenn wir auf 70 000 Unterschriften gehen, dann sind wir letztlich auf der gleichen Höhe, wie wir das mit 100 000 Unterschriften vor zehn Jahren waren. Das haben wir im Kanton Zürich mit Herrn Hans Fehr gemerkt. Der Verfassungsrat des Kantons Zürich ist die erste kantonale Verfassungskommission, die die Konsequenz aus der Briefwahl gezogen hat und beim Referendum mit den Unterschriftenzahlen hinuntergegangen ist und die Fristen für die Volksinitiative erweitert hat. Denn es ist heute mindestens gleich schwer, auf der Strasse 70 000 Unterschriften zu sammeln, wie vor zehn Jahren 100 000 Unterschriften. Aber die Mehrheit möchte diesen Schritt noch nicht machen und beantragt Ihnen 100 000 Unterschriften.

Die dritte Frage betrifft die Funktion des Ständemehrs in der allgemeinen Volksinitiative. Da sollte Herr Baader, der Präsident der SVP-Fraktion, vielleicht auch zuhören, wenn ihm ein Andersdenkender sagen möchte, dass er irreführt hat. Sie können nicht sagen, das, was die Mehrheit Ihnen beantragt, sei ein Angriff auf das Ständemehr. Herr Caspar Baader, wären Sie vielleicht so gut, zur Kenntnis zu nehmen, dass Ihr Vorwurf, die Mehrheit greife das Ständemehr an, jeglicher Grundlage entbehrt? Die Mehrheit sagt mit Ihrer Formulierung immer, dass das doppelte Mehr gilt, wenn die allgemeine Volksinitiative zu einer Verfassungsrevision oder zu einer Änderung der Verfassung führt. Wir wollen aber nicht, dass durch die allgemeine Volksinitiative auch für die Gesetzgebung das Ständemehr eingeführt wird. Das ist der Unterschied. Aber von einem Angriff auf das Ständemehr kann nicht gesprochen werden, weil es dort, wo die Verfassung betroffen ist, nach wie vor gilt. Aber wir wollen nicht, dass über die allgemeine Volksinitiative, die Sie ja gar nicht wollen, das Ständemehr auch für die Gesetzgebung gilt. Sehr wahrscheinlich ist das der Grund, dass Sie so argumentieren; Sie wollen die allgemeine Volksinitiative diskreditieren, und Sie verlangen dort ein Ständemehr, das für Referenden auf Gesetzesebene normalerweise gar nicht gilt.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, die Anträge der Minderheiten abzulehnen.

Fehr Hans (V, ZH): Herr Gross Andreas, ich versuche eine Frage zu formulieren: Würden Sie bitte versuchen zu begreifen, dass ich weder die allgemeine Volksinitiative noch die Gesetzesinitiative will. Wenn Sie mich aber mit vorgehaltener Pistole zwingen würden, eines von diesen beiden Instrumenten anzunehmen, würde ich mich für das kleinere Übel entscheiden, und das wäre die Gesetzesinitiative.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Herr Fehr Hans, ich begreife, dass Sie mir eine Frage stellen wollen, aber Sie sollten verstehen, dass es mir nie – auch nicht in meinem schlimmsten Traum – einfallen würde, Sie mit einer Pistole zu bedrohen. Deshalb müssen Sie nicht zwischen den beiden von Ihnen erwähnten Alternativen entscheiden; Sie können sich frei für die allgemeine Volksinitiative entscheiden. Dann müssen Sie nicht mit der Gesetzesinitiative kommen, die Sie ja auch nicht gerne haben.



Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Je commence tout d'abord, comme l'a fait M. Gross Andreas, à parler de la minorité II (Fehr Hans) qui est soutenue par M. Beck et le groupe libéral avec lui, puisque c'est cette proposition qui va le plus loin. La proposition de minorité II, qui est contre l'introduction de l'initiative populaire générale, a été rejetée en commission par 13 voix contre 5. La majorité de la commission est convaincue que le nouvel instrument complète judicieusement les droits populaires en permettant notamment d'éradiquer de la constitution les dispositions qui ne méritent pas d'y figurer.

Je vous propose quand même d'autres arguments en faveur de l'institution de l'initiative populaire générale. Et là, je cite quelques éléments repris dans le rapport de la commission: «Il est évident que cet instrument permettra au peuple de demander par voie d'initiative la modification ou la suppression de certaines dispositions législatives existantes, ce qui revient en quelque sorte à saisir le référendum consécutivement à l'entrée en vigueur d'un acte législatif. S'il désire modifier une loi, le peuple ne doit donc plus, comme aujourd'hui, contourner l'impossibilité d'agir au niveau législatif en demandant une modification constitutionnelle qui entraînera une modification ultérieure de la loi visée Il est aussi possible d'inscrire des dispositions plus précises dans une loi que dans la constitution, de sorte que les requêtes des initiateurs peuvent être mises en œuvre de manière plus détaillées.» Il permettra aussi aux initiateurs de formuler leurs requêtes en termes généraux, c'est-à-dire sans devoir élaborer eux-mêmes des projets d'actes. En règle générale, les groupements ne disposent pas des connaissances juridiques nécessaires à la rédaction de normes et ne seront donc pas pénalisés.

J'ajoute quand même quelques aspects qui, je trouve, sont assez nécessaires.

L'initiative conçue en termes généraux: le fait que seule cette forme soit autorisée n'empêche pas les auteurs de l'initiative, conformément à la pratique actuelle, de reformuler une requête concrète. Si l'initiative aboutit, l'Assemblée fédérale est liée impérativement par le fond de la requête. Elle peut et elle doit, le cas échéant, la traduire dans les termes juridiques appropriés, mais elle n'est pas tenue de reprendre la formulation des auteurs de l'initiative.

Je tiens aussi à relever ce qui suit et qui concerne à nouveau le niveau normatif. L'initiative populaire générale doit se limiter aux niveaux constitutionnel et législatif, mais elle ne permet pas de demander la modification d'un acte particulier. En règle générale, les comités d'initiative ne seraient pas en mesure – cela je l'ai déjà dit auparavant – de formuler les détails techniques et financiers d'un projet clé en main.

Je reviens au nombre de signatures. La proposition de minorité I (Gross Andreas), développée par M. Janiak, en propose la modification. Le Conseil des Etats et la majorité de la commission exigent, pour l'initiative populaire générale, comme pour toutes les autres initiatives, la récolte de 100 000 signatures en 18 mois. La proposition du Conseil fédéral, qui prévoit 70 000 signatures en 12 mois, n'a obtenu que 8 voix favorables au Conseil des Etats. La proposition de minorité I (Gross Andreas), développée par M. Janiak, se rallie au projet du Conseil fédéral quant au nombre de signatures.

La majorité de la commission ne veut pas favoriser l'initiative populaire générale par rapport aux autres formes d'initiatives. Laissant à ses auteurs la possibilité de formuler leur requête de manière relativement précise, l'initiative populaire générale est en soi un instrument intéressant qu'il ne faut pas rendre plus attrayant par un abaissement du nombre de signatures. Mais – et j'apporte un mais – il est vrai que le nombre de signatures peut avoir une grande influence sur l'attrait de ce nouvel instrument. Je tiens par ailleurs aussi à relever que le fait de permettre aux auteurs de l'initiative populaire générale de déposer un recours au Tribunal fédéral en est aussi un. L'article 189 alinéa 1er lettre abis, tel que proposé par la majorité de la commission, le prévoit d'ailleurs: «Le Tribunal fédéral connaît des réclamations

pour non-respect du contenu et des objectifs d'une initiative populaire générale par l'Assemblée fédérale.» C'est donc aussi un élément important qui rend ce nouvel instrument un peu plus attractif.

La minorité IV (Baader Caspar) voudrait que la majorité des cantons soit nécessaire dans tous les cas; ça concerne aussi les alinéas 4 et 6 ainsi que l'article 140 alinéa 1er. La majorité de la commission est d'avis que cette mesure serait en contradiction fondamentale avec l'esprit du système en ce sens que certaines lois devraient aussi être approuvées par les cantons. La proposition a été rejetée en commission par 12 voix contre 7.

Je reviens aux propos de M. Baader. On ne peut pas dire qu'on attaque la double majorité par cette proposition. Si la proposition des initiateurs est transformée en une loi, on ne peut prévoir un référendum obligatoire. Cela ne serait pas congruent avec le système actuel. Il faut respecter les différences de niveau entre les dispositions constitutionnelles et législatives; en résumé, il faut rester cohérent.

En ce qui concerne la proposition subsidiaire (minorité V Baader Caspar), elle prévoit que l'Assemblée fédérale ne devrait pas être contrainte d'entreprendre l'examen de l'initiative lorsqu'elle entend lui opposer un contre-projet. Elle demande donc que l'alinéa 4 soit biffé et que l'alinéa 5 prévienne que l'Assemblée fédérale, lorsqu'elle rejette une initiative, puisse opposer au projet général un contre-projet rédigé de toutes pièces. On peut objecter que le fait d'opposer en votation populaire une requête conçue en termes généraux à un texte constitutionnel ou législatif rédigé de toutes pièces pose des problèmes quasi insolubles. Notamment du point de vue de la procédure, puisque la question subsidiaire pourrait opposer des éléments qui relèvent de niveaux normatifs différents et ne sont par conséquent pas soumis aux mêmes règles d'approbation. Par exemple, majorité du peuple et des cantons ou majorité du peuple uniquement. La proposition a donc été rejetée en commission par 13 voix contre 6.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat ist sehr erfreut darüber, dass der Ständerat der Einführung eines neuen Volksrechtes, der allgemeinen Volksinitiative, zugestimmt hat und dass Ihnen die Mehrheit der vorberatenden Kommission beantragt, sich dem Ständerat anzuschliessen. Die allgemeine Volksinitiative bietet nämlich die Möglichkeit, Anliegen aus dem Volk stufengerecht und differenziert in unserem Recht zu verankern. Wir erhoffen uns davon namentlich eine Entlastung der Verfassung in Bezug auf Fragen, die auf Gesetzesstufe zu regeln sind. Die allgemeine Volksinitiative ermöglicht ja auch, Gesetze punktuell zu ändern. Sie ist damit auch eine Alternative zum herkömmlichen Referendum.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Bundesrat, die Mehrheit der vorberatenden Kommission zu unterstützen und den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) auf Streichung von Artikel 139a abzulehnen.

Aufgrund seiner Sympathie für das neue Volksrecht und aufgrund der Erwartungen, die er in dieses setzt, möchte der Bundesrat die Hürde der Unterschriftenzahl bei diesem neuen Volksrecht mit 70 000 Unterschriften tiefer ansetzen als bei der Verfassungsinitiative. Damit das neue Instrument ausreichend attraktiv ist, soll es bezüglich der Unterschriftenzahlen über einen Bonus gegenüber der Verfassungsinitiative verfügen. Der Bundesrat hatte die Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative ja bereits in seinem ursprünglichen Entwurf für eine Volksrechtsreform auf 150 000 erhöhen wollen. Für die allgemeine Volksinitiative hatte er damals eine Unterschriftenzahl von 100 000 vorgesehen und die Zahl damit tiefer angesetzt als bei der Verfassungsinitiative.

Es wird nun befürchtet, die allgemeine Volksinitiative könnte zur Umgehung des Quorums von 100 000 Unterschriften oder sogar zur Umgehung des Ständemehrs missbraucht werden. Diese Befürchtungen sind aus verschiedenen Gründen nicht gerechtfertigt:

Erstens erfolgt die rechtliche Umsetzung der Anliegen der Initianten durch die Bundesversammlung, also durch Sie selber. Der Wortlaut der Initiative ist dabei nicht verbindlich. Dies wird als Nachteil empfunden und ist der Grund dafür, dass die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung seit der Einführung der Verfassunsinitiative zwanzigmal weniger häufig benutzt worden ist als die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes; das heisst, in diesem Sinne ist die Form der allgemeinen Anregung an sich weniger attraktiv.

Zweitens kann die Behandlung einer allgemeinen Volksinitiative erheblich länger dauern. Falls die Bundesversammlung sie ablehnt, erfolgt zuerst eine Volksabstimmung. Nur wenn diese positiv verläuft, wird die Initiative umgesetzt. Diese Umsetzung durch die Bundesversammlung benötigt wiederum Zeit. Aus diesen Gründen wird niemand einen politischen Nutzen daraus ziehen, die allgemeine Volksinitiative zur Umgehung des Unterschriftenquorums für die Verfassunsinitiative zu benutzen.

Der Bundesrat möchte auch, dass die allgemeine Volksinitiative für Gesetzesinhalte – als Alternative zur Verfassunsinitiative und zum Referendum – ausreichend genutzt wird. Er beantragt Ihnen deshalb, dem Antrag der Minderheit I (Gross Andreas) zu folgen und für die allgemeine Volksinitiative 70 000 Unterschriften vorzusehen.

Noch zur Minderheit IV (Baader Caspar): Der Antrag der Minderheit IV wirft eines der Prinzipien über Bord, die für die schweizerische Staatsordnung absolut zentral sind. Volksrechte, föderalistische Rücksichtnahme und die Hierarchie der Normen werden in unserem Lande nämlich so verbunden, dass Verfassungsänderungen obligatorisch einer Zustimmung durch Volk und Stände bedürfen. Demgegenüber unterstehen Gesetzesänderungen nur dem fakultativen Referendum und somit nur der Zustimmung des Volkes. Aus dieser demokratischen Differenzierung der erforderlichen Zustimmung gewinnt in unserem Lande das Verfassungsrecht eine erhöhte Legitimität. Die Minderheit IV will nun diese Unterschiede einebnen und bei der allgemeinen Volksinitiative eine Zustimmung von Volk und Ständen für Verfassungs- und Gesetzesrecht vorsehen. Der Bundesrat lehnt diese Durchlöcherung unserer Staats- und Rechtsordnung vehement ab.

Ich bitte Sie also, überall der Mehrheit zu folgen – ausser bei der Frage der Unterschriftenzahlen: Hier bitte ich Sie, die Minderheit I (Gross Andreas) bzw. den Antrag Janiak zu unterstützen.

Abs. 1 – Al. 1

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): La proposition Janiak a déjà été rejetée.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 86 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 48 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): La proposition de minorité III à l'alinéa 2 a été rejetée à l'article 139.

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

Abs. 3–5 – Al. 3–5

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 98 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit IV 44 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit V 50 Stimmen

Titre, Abs. 1–5 – Titre, al. 1–5

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 99.436/2163)

Für den Antrag der Mehrheit 99 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 46 Stimmen

*siehe/voir
S./p. 64*

Art. 139abs

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Gross Andreas, Aepli Wartmann, Bühmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Titel

Formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Gesetzgebung

Abs. 1

70 000 Stimmberechtigte können innert 12 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eine Teilrevision eines Gesetzes oder ein neues Gesetz verlangen.

Abs. 2

Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechtes oder fehlt ihr die Verfassungsgrundlage, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.

Abs. 3

Die Initiative wird dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung kann die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung empfehlen. Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

Art. 139abs

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Gross Andreas, Aepli Wartmann, Bühmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Titre

Initiative populaire rédigée tendant à la révision partielle de la loi

Al. 1

70 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent demander, dans un délai de 12 mois à compter de la publication officielle de leur initiative et sous la forme d'un projet rédigé, la révision partielle ou l'adoption d'une loi.

Al. 2

Lorsqu'une initiative ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière, ou les règles impératives du droit international, ou qu'elle ne repose sur aucune base constitutionnelle, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle.

Al. 3

L'initiative est soumise au vote du peuple. L'Assemblée fédérale peut en recommander l'acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet.

Janiak Claude (S, BL): Hier geht es jetzt um die Gesetzesinitiative. Sie ist ein altes Anliegen der SP. Ihre Einführung war auch schon Gegenstand von Volksinitiativen. Auch beim konstruktiven Referendum wurde sie thematisiert. Wir haben noch immer keine überzeugende Antwort auf die Frage bekommen, weshalb das, was in allen Kantonen üblich ist, nicht auch auf Bundesebene funktionieren kann. Die Vorprüfung einer Initiative muss zusätzlich zur Prüfung der übrigen Formalien lediglich noch um die Prüfung der Verfassungsmässigkeit ergänzt werden. Das ist auch auf kantonaler Ebene so.

Die allgemeine Volksinitiative ermöglicht zwar die Mitsprache der Bürger auf Bundesebene auch jenseits der Verfassungsebene, die formulierte Gesetzesinitiative erlaubt es

aber, konkrete Anliegen vorzutragen und zur Volksabstimmung zu bringen. Man muss dann eben nicht, wenn es bereits konkret ist, eine Initiative zur Änderung der Verfassung starten.

Die Initianten werden schnell lernen, dass sie nur Erfolg haben, wenn sie ein leicht verständliches Anliegen vortragen, das man befürworten oder ablehnen kann, denn die Zahl von Gegnerinnen und Gegnern erhöht sich, je mehr Anliegen in eine Initiative verpackt werden. Was spricht dagegen, frage ich Sie, dass Bürgerinnen und Bürger mit einer Gesetzesinitiative die Änderung oder Einführung eines Straftatbestandes oder irgendeiner anderen Bestimmung des Bundesrechtes verlangen können? Die Antwort sind Sie uns bis jetzt schuldig geblieben. Wenn ich an das Votum von Herrn Fehr Hans anknüpfen darf – er hat gesagt, wie eine Initiative aussehen solle, sie solle klar und einfach sein und die Einheit der Materie wahren –, dann verstehe ich nicht, weshalb er sich nicht für dieses Instrument aussprechen kann. Herr Gross Andreas hat vorhin bereits auf seine Ausführungen reagiert. Ich denke, dass es gerade auch der SVP-Fraktion, die sich immer auch als Anwältin des Volkes propagiert, gut anstehen würde, diesem neuen Instrument zuzustimmen. Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit Gross Andreas zuzustimmen. In der Kommission war das auch nicht ein Anliegen, das völlig untergegangen wäre, sondern es ist relativ knapp, mit 12 zu 7 Stimmen, abgelehnt worden.

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): Le groupe démocrate-chrétien et le groupe radical-démocratique communiquent qu'ils soutiennent la majorité.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Die Einführung der Gesetzesinitiative ist ein jahrhundertaltes Anliegen der Sozialdemokratie. Man musste, wie bei einigen anderen Anliegen auch, länger als hundert Jahre warten. Es spricht vieles dafür, dass hundert Jahre für die Einführung der Gesetzesinitiative noch nicht ausreichen. Herr Janiak hat gesagt, dass der Antrag in der Kommission eigentlich relativ knapp abgelehnt wurde. Aber es deutet vieles darauf hin, dass die Bereitschaft nicht existiert, heute ein zusätzliches Instrument in der direkten Demokratie einzuführen, welches in allen Kantonen existiert. Es ist irgendwie seltsam, dass das Bundesparlament nur wegen dem Zweikammersystem nicht bereit ist, dieses Instrument, das die Kantonsbürgerinnen und -bürger kennen, auch einzuführen. Das Stimmverhalten von vorhin deutet darauf hin. Wenn Sie der allgemeinen Volksinitiative keine 70 000 Unterschriften zubilligen, werden Sie es sicher bei der Gesetzesinitiative auch nicht tun. In dem Sinne müssen die Initianten oder die Antragsteller mit diesem Anliegen noch einmal kommen. Es ist ein weiterer Hinweis darauf, dass diese Reform bald durch weitere Reformversuche ergänzt werden wird. Die Kommission empfiehlt Ihnen, dem Antrag der Minderheit Gross Andreas abzulehnen.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: La proposition de minorité Gross Andreas développée par M. Janiak souhaite introduire l'initiative législative rédigée à côté de l'initiative populaire générale. La majorité de la commission voit dans cette proposition un risque de multiplication excessive des instruments.

De plus, l'initiative législative rédigée pose divers problèmes. Tout d'abord, comment s'y prendre par exemple face à une initiative non conforme à la constitution ou au droit international public? Ensuite, l'Assemblée fédérale ne serait pas autorisée à modifier le texte d'une initiative législative rédigée. Le Conseil des Etats n'aurait donc pas voix au chapitre et ne pourrait donc pas défendre les intérêts de cantons, s'agissant du texte de l'initiative.

Pour ces raisons, nous demandons le rejet de la proposition de minorité.

Je vous rappelle qu'en commission, comme l'a dit M. Janiak, porte-parole de la minorité, la proposition de minorité a été rejetée par 12 voix contre 7.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Die Gesetzesinitiative ist ein in der Rechtslehre und -praxis der Kantone seit langem bekanntes Volksrecht. Es ist bei der Volksrechtsreform eingehend geprüft worden, der Vorzug ist dann aber klar der allgemeinen Volksinitiative gegeben worden. Der Bundesrat erachtet es nicht als sinnvoll, nun noch ein zweites, die Gesetzesebene betreffendes Volksrecht einzuführen. Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 69 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 44 Stimmen

Art. 139b

Antrag der Kommission

Titel, Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Mehrheit

.... mehr Ständesstimmen, so tritt die Vorlage in Kraft, die mehr Volksstimmen erhält.

Minderheit I

(Lustenberger, Cina, Eberhard, Lalive d'Epinay)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II

(Engelberger, Baader Caspar, Eberhard, Lustenberger, Scherer Marcel, Schmied Walter, Tschuppert)

.... mehr Ständesstimmen, so tritt die Vorlage in Kraft, die mehr Ständesstimmen erhält.

Art. 139b

Proposition de la commission

Titre, al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Majorité

.... et l'autre la majorité des voix des cantons, le projet qui entre en vigueur est celui qui a obtenu la majorité des voix des votants.

Minorité I

(Lustenberger, Cina, Eberhard, Lalive d'Epinay)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II

(Engelberger, Baader Caspar, Eberhard, Lustenberger, Scherer Marcel, Schmied Walter, Tschuppert)

.... et l'autre la majorité des voix des cantons, le projet qui entre en vigueur est celui qui a obtenu la majorité des voix des cantons.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Es geht hier bei dieser Frage um das Verfahren bei Initiative und Gegenentwurf. Seit einiger Zeit kennen wir ja die Möglichkeit des doppelten Ja, das durchaus Sinn macht. Der Entscheid bei einem doppelten Ja wird dann abschliessend mit der Stichfrage gefällt.

Das geltende Recht weist in diesem Punkt allerdings einen Schönheitsfehler auf: Falls nämlich in der Stichfrage Volks- und Ständemehr divergieren, führt das nach geltendem Recht zu einem Nullentscheid. Der Status quo gilt dann wieder. Das kann ja nicht der Sinn und Geist dieses doppelten Ja sein. Der Ständerat hat diesen Mangel erkannt. Er schlägt vor, diejenige Vorlage in Kraft zu setzen, welche prozentual gesehen die grössere Summe aus Ständes- und Volksstimmen erhalten hat. Der Ständerat ist in dieser Frage über seinen eigenen «Stände-», sprich «Kantonsschatten», gesprungen. Die Kommission des Nationalrates hat diesem Vorbild nicht nachgelebt und hat es nicht fertiggebracht, über den «Volksschatten» zu springen. Deshalb habe ich auch aus der Sicht der Differenzvereinbarung den Beschluss des Ständerates aufgenommen, denn ich finde, das ist der praktikable Weg, um in dieser Frage des Nullentscheides zu einer Lösung zu kommen.

Ich bitte Sie, meinem Minderheitsantrag stattzugeben. Tun Sie es heute und nicht erst in der Differenzvereinbarung.

Denn dieser Schritt, den der Ständerat gemacht hat, ist ein Schritt auf unseren Rat zu. Wir sollten das respektieren und anerkennen.

Stimmen Sie deshalb dem Antrag der Minderheit I zu.

Engelberger Eduard (R, NW): Ich spreche zum Antrag der Minderheit II, zur Stichfrage bei einem doppelten Ja. Ich will vorausschicken, dass die so genannte Nulllösung, die nach geltendem Recht besteht, für uns kein Thema mehr ist und eliminiert werden muss. Aber auch das komplizierte Prozentsummenmodell des Ständerates bzw. der Minderheit I (Lustenberger) findet bei uns wenig bis gar keine Begeisterung, obwohl wir wissen, dass damit faktisch die Komponente Ständesstimme bevorzugt sein könnte oder eventuell sein würde.

Es ist aber für uns äusserst fragwürdig, ein neues Instrument zu schaffen, das das Gleichgewicht im Gleichwertigkeitsprinzip zwischen Volk und Ständen in Zukunft stören würde. Dazu kommt, dass das Resultat, welches aus der Prozentrechnung gemäss Fassung der ständerätlichen Kommission bzw. der Minderheit I hervorgeht, für den Bürger nicht nachvollziehbar ist. Er kann das Ergebnis nicht ohne weiteres als Ergebnis seiner Stimmabgabe und seines Willens erkennen.

Die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen sind mit dem Volksmehr und mit dem Ständemehr seit Jahrzehnten vertraut, und wir haben dadurch bis heute klare, gesetzlich verankerte Voraussetzungen gehabt. Der Bürger und die Bürgerin wissen, dass wir im Parlament das Zweikammersystem haben, den Ständerat und den Nationalrat. Sie wissen, Volk und Stände entscheiden nach Artikel 140 der Bundesverfassung u. a. über Änderungen der Bundesverfassung, und mit dem Volksmehr entscheidet man über Gesetze und Gesetzesänderungen, also über Vorlagen, die einen geringeren staatspolitischen Konsens haben als etwa die Verfassung und die Verfassungsänderungen. Damit wird mehr als eine emotionale Gewichtung des Sinns des Ständemehrs ausgedrückt.

Wir wissen, dass es in diesem Absatz 3 «nur» um die Stichfrage geht, und wir wissen, dass die Stichfrage, wie sie hier formuliert ist, wohl nie oder nur ganz selten zur Anwendung kommen wird. Aber trotzdem, es geht in Absatz 3 um von Volk und Ständen angenommene Verfassungsänderungen, und gerade deshalb beantragen wir Ihnen, dass jene Vorlage in Kraft tritt, die mehr Ständesstimmen hat. Alles andere – der Antrag der Mehrheit mit dem Volksmehr und der Antrag der Minderheit I – wäre ein Einbruch in die föderative Ebene.

Artikel 140 der Bundesverfassung sagt, wann und wo die Stände als föderalistische Kraft mitzuentcheiden haben. Das gilt nach unserer Auffassung auch hier bei der Stichfrage, bei der es explizit um angenommene Verfassungsänderungen geht.

Frau Bundesrätin, auch das wäre eine «Durchlöcherung», wie der Bundesrat beim Antrag der Minderheit IV (Baader Caspar) zu Artikel 139a sagte, aber in die andere Richtung. Aus dieser verfassungsmässigen Schlussfolgerung liegt es für uns auf der Hand, dass das Ständemehr bei der Stichfrage zu entscheiden hat.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Donzé Walter (E, BE): Ich möchte Ihnen mitteilen, dass wir bei diesem Artikel 139b doch etwas mehr Herzblut vergiessen. Meinem Vorredner möchte ich sagen: Es geht nicht nur um Verfassungsänderungen, es geht auch um Gesetzesänderungen. Wir möchten Sie eindringlich bitten, hier der Mehrheit der Kommission zu folgen; das Volksmehr allein soll unserer Meinung nach den Ausschlag geben, nicht das Ständemehr und auch keine komplizierte Prozentformel.

Die Begründung ist ganz einfach: Es ist vernünftig, es ist einsehbar, und es ist urdemokratisch, dass das Volk als die oberste Behörde in unserem Land entscheiden kann. Wir haben in der Bundesversammlung vorher über diese Vorlagen entschieden und unterbreiten dem Volk ausgearbeitete

Vorschläge. Mit Genugtuung stellen wir fest, dass die Mehrheit der Kommission damit ein Anliegen unserer Fraktion, nämlich von Kollege Aeschbacher aus dem Jahre 2000, aufnimmt und umsetzt.

Ich danke Ihnen, wenn Sie hier der Mehrheit folgen.

Vallender Dorle (R, AR): Dieser Artikel soll einen Fall regeln, der in der Vergangenheit noch nie eingetreten ist. Die vorgesehenen Regelungen hinterlassen denn auch mehr Fragen als Antworten. Nach dem Willen des Ständerates soll die Summe vom prozentualen Anteil der Volksstimmen und vom prozentualen Anteil der Ständesstimmen in der Ausmarchung entscheiden, ob die Initiative oder der Gegenschluss angenommen worden ist. Ob es sinnvoll ist, diese komplizierte Lösung zu wählen, die ein Stimmbürger ohne Rechenmaschine nicht selber ausrechnen kann, ist zu bezweifeln. Allerdings – das ist auch anzuerkennen – berücksichtigt diese komplizierte Rechenmethode sowohl das Volks- wie auch das Ständemehr, und auch die so genannten Halbkantone erhalten eine ganze Stimme. Der Beschluss des Ständerates bzw. der Minderheitsantrag I stellen insofern einen Kompromiss dar.

Dagegen wird bei allen anderen Varianten das Gewicht entweder auf das Volks- oder auf das Ständemehr gelegt. Es werden also mit anderen Worten bei der Mehrheit wie bei der Minderheit II entweder das Volk oder die Stände privilegiert.

Die FDP-Fraktion ist nicht einer Meinung, wie man auf der Fahne unschwer erkennt. Persönlich werde ich als überzeugte Föderalistin der Minderheit II meine Stimme geben, da mir die Stärkung auch der kleinen Stände sehr am Herzen liegt.

Janlak Claude (S, BL): Ich habe bereits im Eintretensvotum darauf hingewiesen, dass das für uns eine wichtige Bestimmung ist, obwohl die Wahrscheinlichkeit, dass diese Konstellation bei einem doppelten Ja eintreten wird, sehr gering ist. Mir ergeht es genau anders als Kollegin Vallender. Es ist ja nicht so, dass die Stände bei dieser Konstellation irgendwie ausgehebelt würden, sondern es ist eine Konstellation, bei der auch die Stände einer Änderung zugestimmt haben. Bei dieser Konstellation kann ich mich wirklich den Ausführungen von Herrn Donzé anschliessen. Das ist vernünftig, und nur das ist eben urdemokratisch, weil das Volk bei dieser äusserst seltenen Konstellation den Ausschlag geben muss.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Vielleicht muss ich zuerst Folgendes festhalten:

1. Wir reden nur über die Verfassungsrevisionen. Es geht also nicht um die Gesetzebene, die Herr Donzé noch angesprochen hat.

2. Wir sprechen über einen Fall, der noch nie eingetreten ist. Dass er in Zukunft eintreten wird, ist eher unwahrscheinlich. Es geht um den Fall, dass Volk und Stände mehrheitlich gleichzeitig der Initiative und dem Gegenvorschlag zugestimmt haben.

Diese Voraussetzung, Herr Engelberger, zeigt Ihnen, dass, wie auch immer das Problem der Stichfrage entschieden wird, dem Föderalismus Rechnung getragen wird. Denn auch wenn Sie dem Antrag der Mehrheit zugunsten des Volksmehrs zustimmen, würde damit in der Praxis einer Vorlage zugestimmt, zu der die Mehrheit der Stände auch Ja gesagt hat. Das ist wichtig. Ich meine, man kann darüber streiten; Herr Engelberger als ehemaliger Regierungsrat hat eben, wie andere Regierungsräte im Ständerat auch, der Ständesstimme den Vorzug gegeben. Die Mehrheit der Kommission ist anderer Meinung. Aber man darf der Mehrheit der Kommission nicht unterstellen, sie würde die Stände missachten, denn dem, was sie will, hätte auch die Mehrheit der Stände zugestimmt. Deshalb sind alle drei Varianten kompatibel mit unserer Tradition des doppelten Mehrs.

Die Mehrheit der Kommission erachtet die ständerätliche Variante als ungewöhnlich. Sie ist eine Regel, der wir bisher

nicht gefolgt sind. Wir haben nie Stimmenprozente zusammengezählt, sondern uns immer für die Mehrheit der Stände oder die Mehrheit des Volkes entschieden. Deshalb möchten wir Ihnen für diesen unwahrscheinlichen Konfliktfall vorschlagen – da ja das Ständemehr heute überdies allgemein zur Diskussion steht –, sich nicht für den Nullentscheid, wie es heute die Folge wäre, sondern für jene Variante zu entscheiden, die das grössere Volksmehr erzielt hat.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: La procédure applicable lors du vote sur l'initiative et son contre-projet est réglée dans un seul article pour toutes les formes d'initiative. Le droit en vigueur subit une légère modification. En cas de divergence entre peuple et cantons sur la question subsidiaire, la majorité du peuple sera déterminante. La réglementation actuelle, selon laquelle c'est le statu quo qui prévaut dans un tel cas de figure, n'est pas satisfaisante. Rien ne change, alors que peuple et cantons ont approuvé initiative et contre-projet. Même si ce cas est peu probable, il n'est pas satisfaisant, par principe, que la possibilité existe. Estimant aussi qu'il fallait faire bouger les choses sur ce point, le Conseil des Etats a toutefois préconisé une autre solution. En cas de divergence de la majorité du peuple et des cantons sur la question subsidiaire, le projet qui entre en vigueur serait «celui qui a enregistré la plus forte somme des pourcentages des voix des votants et des voix des cantons». La majorité de la commission estime que cette solution est trop compliquée et que le résultat n'est que difficilement compréhensible pour les citoyens. S'en tenir à la majorité du peuple est la solution la plus simple. Il ne saurait être question de mépris de la volonté des cantons, vu que ceux-ci ont approuvé les deux projets.

Le problème se focalise ici sur la question subsidiaire. Aussi la CIP-CN a-t-elle donné la préférence, par 12 voix contre 6, à la variante majorité du peuple contre la variante somme des pourcentages.

La minorité I (Lustenberger), dont je fais partie, se rallie à la solution de compromis retenue par le Conseil des Etats. Ce n'est pas seulement un compromis, mais j'estime que c'est la meilleure des solutions.

La minorité II (Engelberger) veut donner la préférence à la majorité des cantons.

Je défends ici la majorité de la commission; je fais partie de la minorité I. Je vous laisse faire le choix.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat kann sich sowohl mit dem vom Ständerat befürworteten Prozentsummenmodell als auch mit der Lösung Volksmehr einverstanden erklären. Der Bundesrat hat sich aber ganz klar gegen die Lösung ausgesprochen, gemäss der die Berücksichtigung der Ständestimmen entscheidend wäre.

Ich bitte Sie somit im Namen des Bundesrates, den Antrag der Minderheit II abzulehnen. Dem Bundesrat ist es wichtig, dass hier eine Lösung gefunden wird, welche eine Pattsituation beim Auseinanderklaffen von Volks- und Ständemehr zu vermeiden hilft.

Titel, Abs. 1, 2 – Titre, al. 1, 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit 74 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II 55 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit I 67 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 65 Stimmen

Art. 139c

Antrag der Kommission

Streichen

Antrag Janiak

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 139c

Proposition de la commission

Bliffer

Proposition Janiak

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 139d

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Gross Andreas, Aepli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Zustimmung zum Antrag des Bundesrates, aber:

.... vorsehen, so kann die Bundesversammlung im Einvernehmen mit den Initianten und Initiantinnen sie nach dem gleichen Verfahren

Art. 139d

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Gross Andreas, Aepli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral, mais:

.... différentes, l'Assemblée fédérale peut, sous réserve de l'accord des auteurs des initiatives, les soumettre au vote

Hubmann Vreni (S, ZH): Es kommt vor, dass zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand eingereicht werden, die aber unterschiedliche Regelungen vorsehen. Beispiele dafür sind die Initiativen zur Flexibilisierung des Rentenalters, über die wir vor kurzem abgestimmt haben, oder die beiden Tier-Initiativen «für eine bessere Rechtsstellung der Tiere» und «Tiere sind keine Sachen», über die wir noch abstimmen werden. Solche Initiativen sollen gleichzeitig zur Abstimmung gebracht werden können, wie das bei Initiative und Gegenvorschlag der Fall ist. Das ist sinnvoll und effizient und verhindert, dass wir innerhalb von wenigen Monaten zweimal eine Abstimmung zum gleichen Thema haben.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Behörden die Situation manipulieren. Deshalb schlägt die Minderheit Gross Andreas mit ihrem Antrag vor, dass die Initiativkomitees in solchen Fällen konsultiert werden. Die gleichzeitige Abstimmung über zwei Initiativen kann nämlich dazu führen, dass die eine quasi als indirekter Gegenvorschlag zur anderen empfunden wird. Das kann durchaus im Sinn der Initianten und Initiantinnen sein. Es kann aber auch vorkommen, dass diese Situation der Absicht der Initiantinnen und Initianten widerspricht. Deshalb ist es wichtig, dass diese Entscheide im Einvernehmen mit den Initiantinnen und Initianten festgelegt werden. Das entspricht auch dem Gedanken der direkten Demokratie, in der die Kooperation erste Priorität hat.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Gross Andreas zu unterstützen.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Wie der Ständerat hat die Mehrheit der Kommission die bundesrätliche Idee abgelehnt, dass man unabhängig voneinander lancierte Volksinitiativen, welche den gleichen Gegenstand betreffen, am gleichen Tag einander gegenüberstellen und über sie abstimmen kann. Die Mehrheit der Kommission lehnt dies selbst dann ab, wenn die Initiativen antagonistisch, also nicht komplementär, sondern wirklich unter-

schiedlich sind. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Möglichkeit der Manipulation zu gross ist, weil – das ist ganz wichtig – die Initianten jeder eingereichten Volksinitiative das Recht haben, dass man diese für sich behandelt und ihr einen eigenen Gegenvorschlag gegenüberstellt. Das wäre nicht mehr der Fall, wenn man die eine Volksinitiative zu einem Gegenvorschlag der anderen machen würde.

Der Minderheitsantrag, den die SP-Fraktion während der Diskussion entwickelt hat, hat den Vorteil, dass jede gegen die Interessen der Initianten gerichtete Manipulation ausgeschlossen würde, weil die Initianten selber darüber entscheiden dürften, ob sie gleichzeitig zur Abstimmung gebracht werden sollen. Es ist nämlich – das ist wichtig, da es bei uns eine Tradition gibt – nicht immer im Interesse der Initianten, dass nach einer im November erfolgten Abstimmung zu einem bestimmten Thema im darauffolgenden April oder ein Jahr später das gleiche Thema nochmals zur Abstimmung kommt. Diese Reiteration der gleichen Gegenstände erweckt in der Bevölkerung Unwillen. Deshalb kann das, was der Bundesrat vorschlägt, im Interesse der Initianten sein – es muss aber nicht. Deshalb wäre es – aus den von Frau Hubmann genannten Gründen – möglicherweise im Interesse der direkten Demokratie und auch im Interesse der Initianten, solche Initiativen unter Umständen auf einen Abstimmungstag zusammenzulegen. Deshalb haben wir vorgeschlagen, dies den Initianten offen zu lassen, das heisst, sie um ihr Einvernehmen anzusuchen. Wenn sie ihr Einvernehmen geben, ist sicher, dass nicht manipuliert wird; wenn sie es nicht geben, kommt es gar nicht erst zu einer Zusammenlegung.

Die Mehrheit hat sich gegen diese Kompromisslösung entschieden, weil es in der Schweiz unüblich ist, dass man dem Initiativkomitee so grosse Bedeutung zumisst. Man hat z. B. im Zusammenhang mit der Fristverkürzungs-Initiative dem Initiativkomitee die Mitbestimmung bei der Agenda, der Tagesordnung, welche der Bundesrat für sich beansprucht, auch nicht überlassen wollen. Dazu kann man allerdings auch sagen, dass Initianten immer das Recht haben, ihre Initiative zurückzuziehen. In diesem Sinne hat das Initiativkomitee selbst im geltenden Recht eine bestimmte Stellung. Aber die Mehrheit der Kommission wollte das hier nicht einbauen. Sie möchte sich dem Ständerat anschliessen und mit ihm zusammen den Antrag des Bundesrates ablehnen.

Le président (Christen Yves, premier vice-président): Le groupe démocrate-chrétien communique qu'il soutient la majorité.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: La proposition du Conseil fédéral vise à introduire la possibilité de présenter deux initiatives ayant trait au même objet dans un même scrutin selon une procédure analogue à celle appliquée au vote sur une initiative et son contre-projet. La proposition du Conseil fédéral a été rejetée par 20 voix contre 6 au Conseil des Etats.

Le Conseil des Etats et la CIP-CN s'opposent à cette disposition, qui n'est pas sans poser de problèmes d'application. Quand bien même l'Assemblée fédérale examinerait avec le plus grand soin si deux initiatives peuvent être présentées conjointement, elle s'exposerait toujours au reproche de tenter, par cette manoeuvre, d'enterrer une initiative susceptible de rallier une majorité de voix favorables. En couplant la requête de 100 000 citoyens à celle de 100 000 autres citoyens sans consultation des intéressés, la modification porte un coup sérieux à l'institution des droits populaires.

Il faudra définir plus précisément dans la loi quel genre d'initiatives populaires peuvent être présentées conjointement. Le Conseil fédéral est par exemple d'avis que les initiatives populaires similaires peuvent être soumises au vote conjointement, mais pas les initiatives populaires complémentaires. Dans la pratique, face à deux initiatives populaires, il risque toutefois d'être difficile de déterminer si elles sont similaires ou complémentaires. La proposition du Conseil fédéral pré-

sente le risque que les droits populaires fassent l'objet de juridisme, et que les questions de procédure prennent le pas sur les questions de fond.

La minorité Gross Andreas, défendue par Mme Hubmann, propose une solution de compromis: la procédure ne doit s'appliquer qu'avec l'accord des auteurs de l'initiative.

Cependant, entre le fait de biffer la disposition et la solution de compromis, la commission a tranché en faveur de sa suppression par 14 voix contre 8.

Pour moi, il y a un problème dans la proposition de la minorité puisqu'elle parle de «l'accord des auteurs de l'initiative». Si, vraiment, cette proposition de minorité était acceptée, il faudrait préciser que l'accord des deux comités d'initiative est nécessaire si un comité refuse et l'autre accepte, on ne pourra de toute façon pas soumettre les deux initiatives conjointement au vote du peuple. Pour moi, il y a là un problème de clarté.

Je suis donc de l'avis, comme la majorité de la commission, qu'il faut rejeter la proposition de minorité Gross Andreas.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Wenn zwei Initiativen die gleiche Materie behandeln, aber voneinander abweichende Lösungen vorsehen, ist es doch sinnvoll, beide Initiativen gleichzeitig der Abstimmung zu unterbreiten, sonst müsste ja zum gleichen Thema zweimal hintereinander eine politische Debatte geführt werden. Das erfordert aber ein Verfahren, das sicherstellt, dass sich die Stimmberechtigten bei Annahme beider Initiativen in einer Stichfrage dazu äussern können, welcher Vorlage sie den Vorzug geben. Und weiter muss das Verfahren garantieren, dass der Wählerwille nicht verfälscht wird. Diese beiden Anforderungen erfüllt nur das Verfahren, das bei Initiative und Gegenentwurf zur Anwendung kommt: Die Stimmberechtigten können ihren Willen unverfälscht ausdrücken, weil sie zweimal Ja stimmen und in der Stichfrage dann bestimmen können, welcher Vorlage sie den Vorzug geben, falls beide angenommen werden.

Mit der Stichfrage wird auch verhindert, dass zur gleichen Materie zwei unterschiedliche Bestimmungen in die Verfassung kommen. Nach heutigem Recht würden bei einem doppelten Ja beide Initiativen in die Verfassung aufgenommen, auch wenn sie ähnliche, voneinander abweichende oder sogar sich widersprechende Lösungen vorschlagen würden – ein unsinniges Ergebnis, weil völlig unklar wäre, welcher Text gelten würde. Die Stimmberechtigten, die ein solches Ergebnis vermeiden wollen, sind unter dem geltenden Recht gezwungen, nur für eine der beiden Initiativen zu stimmen, auch wenn sie beide dem Istzustand vorziehen. Dies kann den Wählerwillen verfälschen.

Das Problem wird sich in Zukunft öfters stellen, denn wegen der kürzeren gesetzlichen Fristen muss eine Volksinitiative nun innert neun Monaten nach der Schlussabstimmung in den Räten der Volksabstimmung unterbreitet werden. Wegen der gesetzlichen Fristen sind wir also allenfalls gezwungen, zwei Initiativen gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen. Ein Grund mehr, ein geeignetes Verfahren zur Verfügung zu stellen.

In den Beratungen ist nun die Befürchtung geäussert worden, dass das gleichzeitige Unterbreiten zweier Initiativen dem Willen der Initiantinnen und Initianten widersprechen könnte. Deshalb schlägt die Minderheit vor, dass eine gleichzeitige Abstimmung nur im Einvernehmen mit den Initiantinnen und Initianten angeordnet werden darf.

Der Bundesrat kann diese Befürchtung nicht teilen, da er ja ein Verfahren vorschlägt, mit dem der Wählerwille eben gerade nicht verfälscht wird. Wenn eine gleichzeitige Abstimmung nur im Einvernehmen mit den Initiativkomitees angeordnet werden dürfte, könnte ein Komitee auch aus sachfremden, rein taktischen Gründen die Zustimmung verweigern.

Ich bitte Sie daher, in dieser Frage dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen. Sollten Sie den Antrag der Minderheit dem Antrag des Bundesrates vorziehen, wie dies auch in einer Eventualabstimmung in Ihrer Kommission der Fall war, so würde ich mich der Minderheit anschliessen. Es scheint mir in dieser Frage vor allem wichtig, dass eine Differenz

zum Ständerat geschaffen wird, damit die Frage noch einmal gründlich diskutiert werden kann.

Le président (Christen Yves, premier vice-président): Je vous informe qu'il s'est glissé dans la rédaction une petite erreur dans la traduction de la proposition de minorité: il faut lire «sous réserve de l'accord des auteurs des initiatives» et non pas «de l'initiative».

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag des Bundesrates 77 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 54 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 132 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates 6 Stimmen

Art. 140

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Unverändert

Abs. 2 Bst. abis, b

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

Abs. 1

....

d. die Gesetzesvorlage und der Gegenentwurf der Bundesversammlung zu einer allgemeinen Volksinitiative;

e. die von der Bundesversammlung abgelehnten allgemeinen Volksinitiativen.

Abs. 2 Bst. abis, b

Streichen

Art. 140

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

Inchangé

Al. 2 let. abis, b

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Baader Caspar, Beck, Engelberger, Fehr Hans, Scherer Marcel)

Al. 1

....

d. le projet de loi et le contre-projet de l'Assemblée fédérale relatifs à une initiative populaire;

e. les initiatives populaires générales rejetées par l'Assemblée fédérale.

Al. 2 let. abis, b

Biffer

Le président (Christen Yves, premier vice-président): La proposition de la minorité est rejetée suite au rejet de la proposition de la minorité IV à l'article 139a.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 141 Abs. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 141 al. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 141a

Antrag der Kommission

Mehrheit

.... so kann die Bundesversammlung die Verfassungs- oder Gesetzesänderungen, die der Umsetzung

Minderheit

(Vermot, Gross Andreas, Cina, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Lustenberger, Tillmanns)

Streichen

Art. 141a

Proposition de la commission

Majorité

.... facultatif, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de constitution ou de lois liées à la mise en oeuvre du traité.

Minorité

(Vermot, Gross Andreas, Cina, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Lustenberger, Tillmanns)

Biffer

Vermot Ruth-Gaby (S, BE): Der Antrag der Minderheit befasst sich mit der Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen in die nationale Gesetzgebung. Der Bundesrat strebt eine Paketlösung an: Vertrag und Umsetzung sollen von der Bundesversammlung in einem Paket verabschiedet werden. Die Minderheit orientiert sich jedoch am Beschluss der Subkommission, die das Paket aufschneiden und zwischen völkerrechtlichen Verträgen und Gesetz getrennt abstimmen möchte.

Staatsverträge sind sehr vielfältig und haben eine unterschiedliche Reichweite. Die Paketlösung gibt uns zu wenig Gestaltungsspielraum. Mit Gegenvorschlägen haben wir, wie auch bei Volksinitiativen, die grösseren und differenzierteren Möglichkeiten; es gibt fast immer Spielräume, wie internationale Normen umgesetzt werden können, sollen oder müssen. Wenn wir die Paketlösung des Bundesrates wählen, zwingen wir die Kritikerinnen und Kritiker der Umsetzung dazu, mit jenen, die die Normen gar nicht wollen, ins gleiche Boot zu steigen. Das macht eine differenzierte Auseinandersetzung unmöglich, weil damit unterschiedliche Meinungen eingeebnet würden.

Die Subkommission lehnte die Paketlösung des Bundesrates ab. Der Minderheitsantrag übernimmt die Meinung der Subkommission: Aufschneiden statt Paketlösung.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Seit der EWR-Diskussion ist das ein ganz heisses Thema. In der EWR-Diskussion haben wir nämlich erfahren, dass es innerhalb der politischen Welt eine Gruppe gibt, die gegenüber dem Übernehmen von internationalem Recht relativ skeptisch ist; wir haben damals auch erfahren, dass man sehr grosse Spielräume hat bei der Umsetzung dieses internationalen Rechtes. Der Bundesrat – und Herr Koller hat diesen Standpunkt immer relativ dogmatisch vertreten – war immer der Meinung, man müsse in einer Abstimmung über beides entscheiden, während die Linke immer der Meinung war, man müsse differenzieren. Bei den bilateralen Verträgen haben wir gesehen, dass Spielräume existieren – bei Swisslex z. B. – und dass es wichtig ist, sich zu einigen, denn dies bildet eine Voraussetzung für die Beurteilung des internationalen Rechtes.

Der Ständerat hat diese Diskussion zugunsten des Bundesrates, mit 19 zu 12 Stimmen, entschieden. Die Mehrheit der Kommission ist dem Ständerat und damit dem Bundesrat gefolgt: mit 12 zu 7 Stimmen. Ich persönlich gehöre zur Minderheit.

Die Mehrheit hat die Verfahrensökonomie über die Möglichkeit der Differenzierung gestellt. Die Mehrheit hat die Ökonomie der Kräfte, die Effizienz über die Gefahr der unheiligen Koalition gestellt: dass nämlich jene, die eine andere Umset-

zung wollen, gezwungen sind, mit den Nationalisten gegen jegliches Übernehmen internationalen Rechtes zu stimmen. Oft ist es die Linke, die etwas nicht übernehmen möchte, aber den Spielraum anders einschätzt als der Bundesrat. Deshalb ist es logisch, dass die Linke hier eine andere Meinung hat als die Mehrheit.

Die Mehrheit beantragt Ihnen, dem Bundesrat bzw. dem Ständerat zu folgen.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Le Conseil des Etats a suivi, par 19 voix contre 12, la proposition du Conseil fédéral selon laquelle il convient de conférer au législateur la possibilité d'intégrer à l'acte portant approbation d'un traité international les modifications législatives nécessaires à la mise en oeuvre du traité.

Les votations, ayant pour objet un paquet global, permettent de rationaliser l'appareil procédural et peuvent contribuer à renforcer la crédibilité de la politique extérieure de la Suisse. Qui plus est, les scrutins séparés ne sont souvent que poudre aux yeux. Si l'acte portant approbation du traité est rejeté, le Parlement n'a d'autre solution que de revenir à la charge avec un projet presque identique.

La commission, par 12 voix contre 7 et avec 1 abstention, s'est ralliée à la décision du Conseil des Etats. Elle propose toutefois une adaptation rédactionnelle par rapport au texte décidé par le Conseil des Etats: aux modifications législatives, il convient d'ajouter les «modifications de la constitution», qui peuvent aussi être nécessaires à la mise en oeuvre d'un traité.

La minorité Vermot, dont je fais partie, veut que l'on s'en tienne au statu quo, soit continuer de voter séparément, tout en ayant la possibilité de voter le même jour sur le traité et, dans tous les cas, sur les dispositions d'exécution.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Wie der Ständerat und die Mehrheit der SPK beantragt auch der Bundesrat, dass die Möglichkeit einer paketweisen Abstimmung über Staatsvertrag und Umsetzungserlass eingeführt wird. Dies entspricht unseres Erachtens einem Bedürfnis der Praxis.

Ich möchte auch nochmals ganz deutlich darauf hinweisen, dass es sich um eine Kann-Bestimmung handelt. Es bleibt also dem Ermessen der Bundesversammlung – also Ihrem Ermessen – vorbehalten, ob sie in einem dafür geeigneten Fall ein Paket schnüren will oder nicht.

Der Bundesrat ist sich schon bewusst, dass ein Paket dann nicht in Frage kommt, wenn die Art oder das Ausmass der Umsetzung umstritten sind. In solchen Fällen ist eine getrennte Abstimmung über den Umsetzungserlass weiterhin sinnvoll. Der Bundesrat legt aber Wert darauf, dass die Möglichkeit einer paketweisen Abstimmung geschaffen wird; ich bitte Sie deshalb, die von der Mehrheit vorgeschlagene Bestimmung anzunehmen und den Strelchungsantrag der Minderheit abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 85 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 46 Stimmen

3. Kapitel Titel

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Volksmotion

Chapitre 3 titre

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Motion populaire

Art. 142a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Titel

Volksmotion in transnationalen Angelegenheiten

Text

Auf Verlangen von 10 000 Stimmberechtigten befasst sich die Bundesversammlung mit einem Auftrag an den Bundesrat, in internationalen Organisationen oder Gremien bestimmte Anliegen zu vertreten. Unterstützt die Bundesversammlung den Auftrag, so ist der Bundesrat gehalten, entsprechend zu handeln. Er erstattet einen Bericht über seine Anstrengungen und Ergebnisse.

Art. 142a

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Gross Andreas, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Titre

Motion populaire pour les questions transnationales

Texte

Si 10 000 citoyens le demandent, l'Assemblée fédérale examine le mandat à confier au Conseil fédéral aux fins de soumettre certaines propositions à des organisations ou à d'autres organismes internationaux. Si l'Assemblée fédérale approuve le mandat, le Conseil fédéral l'exécute. Il présente un rapport faisant état des travaux accomplis et des résultats obtenus.

Hubmann Vreni (S, ZH): Dieser Minderheitsantrag ist ein kreativer Vorschlag unseres Berichterstatters Andreas Gross. Er sieht die Schaffung eines neuen Instrumentes vor: die Volksmotion in transnationalen Angelegenheiten. Sie schafft die Möglichkeit, dass Schweizer Bürgerinnen und Bürger in internationalen Organisationen Anliegen vertreten und Impulse geben können.

Das Vorgehen ist einfach: 10 000 Stimmberechtigte unterschreiben ein Begehren, die Bundesversammlung diskutiert diese Volksmotion. Unterstützt das Parlament das Anliegen, beauftragt es den Bundesrat, dieses in der zuständigen internationalen Organisation einzubringen. Der Bundesrat führt den Auftrag aus und erstattet anschliessend Bericht. Soweit zum Vorgehen.

Die Volksmotion ermöglicht eine Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger in den internationalen Organisationen, in denen die Schweiz Mitglied ist, z. B. in der OSZE, in der Weltbank, im Ministerkomitee des Europarates oder – topaktuell – in der Uno. Die Volksmotion beweist, dass die Integration in die internationale Gemeinschaft nicht zwingend mit einem Verlust an Demokratie verbunden sein muss, ganz im Gegenteil. Mit der Schaffung von neuen Instrumenten kann die Demokratie, die Mitsprache des Volkes, weiterentwickelt und ausgebaut werden. Die Volksmotion ist ein solches Instrument.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Gross Andreas zu unterstützen.

Le président (Christen Yves, premier vice-président): Die CVP-Fraktion unterstützt die Mehrheit.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Es ist natürlich traurig, nach einem so schönen Votum für die eigene Sache gegen diese eigene Sache Stellung nehmen zu müssen. Aber das muss ich nicht. Ich muss ja nur sagen, dass die Mehrheit von dieser kreativen Innovation nichts hält bzw. sie noch nicht unterstützen möchte. Es wird wahrscheinlich eines der vielen Beispiele dafür sein, dass kreative Leute, Sozialdemokraten, fünfmal mit dem gleichen Anliegen kommen, und beim sechsten Mal sagt die CVP-Fraktion, sie sei immer dafür gewesen und verhilft dann diesem Anliegen zur Stimmenmehrheit.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass dieses Anliegen in der Verfassungskommission des Nationalrates vor etwa sechs Jahren eine Mehrheit fand. Die strengere Volksmotion, mit der man dem Bundesrat über eine Volksabstimmung einen Auftrag hätte geben können, wurde damals abgelehnt. Von daher ist es völlig legitim, dieses Anliegen hier zur Diskussion zu stellen; wir haben ihm an sich in diesem Riesenpaket der Verfassungsrevision schon einmal zugestimmt. Jetzt könnten wir das wieder aufnehmen, zumal wir in der Uno sind.

Es wäre ein Anliegen, das die Integration des Schweizervolkes fördern würde, denn es würde jene integrieren, die zur Uno Nein gesagt haben. Eines der wichtigsten Argumente der Neinsager war, dass die Uno eine rein exekutive Angelegenheit ist, dass dort ausschliesslich die Regierungen das Sagen haben. Das stimmt – das stimmt so lange, bis sich die Uno selber reformiert haben wird. Bis das so weit ist, bis auch die Uno eine parlamentarische Basis hat, können wir mit solchen Reformen dafür sorgen, dass auch dort, wo die Exekutive ausschliesslich die Handlungskompetenz hat, die Bürgerinnen und Bürger bzw. das Parlament in dieses exekutive Handeln einbezogen werden können. Insofern ist die direkte Demokratie kein Widerspruch zur internationalen Politik, weil mit solchen Vorschlägen beide miteinander veröhnt werden könnten.

Vielleicht könnte es ja so sein, dass die Mehrheit der Kommission diesem Antrag vor der Uno-Abstimmung nicht folgen wollte, um die Uno-Abstimmung nicht zu belasten. Aber jetzt, da diese Bedenken nicht mehr nötig sind, könnte es auch so sein, dass ein Teil derjenigen, die damals noch dagegen waren, heute dafür sind.

Nachdem Herr Steinegger jetzt so freundlich und gelassen zugehört hat, würde ich ihn wirklich bitten, einen Beitrag dazu zu leisten, dass wir hier nicht sechsmal mit etwas solchem kommen müssen, sondern schon beim ersten Mal ein kleiner Fortschritt zur Versöhnung der internationalen Politik mit der direkten Demokratie möglich ist. Wenn Herr Steinegger das tut, dann werden einige andere Freisinnige auch den Mut haben, ihm zu folgen.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Je serai plus bref que M. Gross. L'instrument proposé par la minorité confère à 10 000 citoyens un droit de proposition à l'Assemblée fédérale pour les questions transnationales. La majorité est d'avis que tout groupement d'intérêt ou presque est à même de récolter 10 000 signatures, et que l'Assemblée fédérale risque de se voir submergée par ce genre d'instrument.

La proposition a été rejetée en commission par 12 voix contre 6. Je vous prie de suivre la proposition de la majorité.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Da dieser Antrag von keinem Mitglied der SPK-SR aufgegriffen wurde, hatte sich der Bundesrat auch nicht zu dieser Frage geäußert. Persönlich überzeugen mich aber die Bedenken der Gegner: 10 000 Unterschriften sind relativ leicht zu sammeln, und das könnte tatsächlich dazu führen, dass sich solche Motionen aus den unterschiedlichsten Lagern häufen und zu einer Überlastung des Systems der Bundesversammlung führen würden.

Ich bitte Sie also, der Mehrheit zuzustimmen; damit meine ich die Mehrheit der Kommission und nicht das Votum des Berichterstatters deutscher Sprache, der hier die Minderheit vertritt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 76 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 40 Stimmen

Art. 156 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 156 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 189 Abs. 1 Bst. abis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Lustenberger, Beck, Eberhard, Fehr Hans, Glur, Schibli, Tschuppert, Wittenwiler)

Streichen

Art. 189 al. 1 let. abis

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Lustenberger, Beck, Eberhard, Fehr Hans, Glur, Schibli, Tschuppert, Wittenwiler)

Biffer

Lustenberger Ruedi (C, LU): Erlauben Sie mir eine Vorbemerkung: Wenn nun im Anschluss an den Minderheitsantrag Kollege Gross Andreas den Antrag der Mehrheit vertritt, dann kann er auch einmal mit Herzblut und voller Überzeugung die Mehrheit vertreten. Er wird sicher alle Register seiner Überzeugungskunst ziehen – um nicht zu sagen: seiner Verführungskunst –, um Sie von der Richtigkeit seiner Meinung zu überzeugen. Es ist ihm vorhin nicht in allen Teilen gelungen, aber es war absehbar, dass seine Überzeugungskünste doch bis in die bürgerliche Mitte gefruchtet haben.

Zum Inhalt des Antrages der Minderheit Lustenberger: In der vorgesehenen Revision der Volksrechte führen wir mit der allgemeinen Volksinitiative ein neues Instrument ein. Initiantinnen und Initianten haben in Zukunft die Wahl zwischen einer Verfassungsinitiative im herkömmlichen Sinn und einer allgemeinen Volksinitiative. Wenn sie sich für die zweite Variante, also für die allgemeine Volksinitiative entscheiden, ist es ihnen überlassen, wie sie ihr Anliegen formulieren. Sie können eine offene Formulierung wählen, oder sie können ihr Anliegen ganz konkret zu Papier bringen. Mit der allgemeinen Volksinitiative nehmen sie aber von vornherein bewusst in Kauf, dass das Parlament bei der Auslegung ihres Anliegens einen gewissen Interpretationsspielraum hat. Je nach Formulierung des Textes ist dieser Interpretationsspielraum grösser oder kleiner. Ich habe grundsätzliche Bedenken, wenn man nun hier über die Verfassungsgerichtsbarkeit dem Bundesgericht ein zusätzliches Mitspracherecht und den Initiantinnen und Initianten ein Beschwerderecht einräumen will. Es sind grundsätzliche Bedenken, weil mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit und dem Beschluss des Ständerates die Gewaltentrennung angetastet wird. Ich stupe die Gewaltentrennung höher ein als ein solches Beschwerderecht.

Es gibt auch sachliche Bedenken. In einem solchen Beschwerdeverfahren müssten wir über Details streiten, zuletzt vielleicht sogar über Kommas. Das macht keinen Sinn. Wenn der Weg über die allgemeine Volksinitiative gewählt wird, muss bewusst in Kauf genommen werden, dass das Parlament einen Interpretationsspielraum hat. Wer das nicht will, wählt auch in Zukunft die herkömmliche Verfassungsinitiative.

Wir haben heute Morgen bei der Behandlung von Artikel 139 bereits am Grundsatz festgehalten, dass die Gewaltentrennung im Verfahrensablauf bei der Initiative aufrechterhalten werden soll. Ich bitte Sie, diesem Grundsatz auch hier nachzuleben und nicht der Verfassungsgerichtsbarkeit – fast auf kaltem Weg – den Weg zu ebnen. Ich habe die Ausführungen zum Antrag bezüglich Artikel 139 bereits gemacht; ich wiederhole das hier nicht, bitte Sie aber dringend, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Le président (Christen Yves, premier vice-président): Le groupe libéral communique qu'il soutient la minorité.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Der Antrag der Mehrheit, der formell aus der Kommission des Ständerates kommt, war eine echte Frucht der Diskussion in der gemeinsamen Subkommission. Wir haben dort gemerkt, dass die heute mögliche Verfassungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung belastet ist durch die historische Erfahrung Ende der Siebziger-, Anfang der Achtzigerjahre, als das Parlament allgemeine Anregungen nicht unbedingt sehr sorgfältig im Interesse der Initianten realisierte.

Das berühmteste Beispiel ist die Münchensteiner Initiative von 1977 für die Schaffung eines Zivildienstes, bei der die Missachtung der ursprünglichen Absichten der Initianten durch das Parlament so weit ging, dass am Schluss die Initianten selber die Nein-Parole ausgeben mussten. Auch für die Preisüberwachung brauchte es zwei Anläufe, weil das Parlament nicht bereit war, ein bei der Abstimmung über die Verfassungsinitiative abgegebenes Versprechen im Gesetz auch umzusetzen.

Um diese Hypothek der allgemeinen Volksinitiative nicht zukommen zu lassen, haben wir dieses Beschwerderecht in der gemeinsamen Subkommission eingeführt, das dann von der ständerätlichen Kommission und danach auch vom Ständerat übernommen worden ist.

Ich darf Ihnen sagen, dass vieles dafür spricht, dass dieses Beschwerderecht nicht gebraucht werden wird. Denn die vorhandene Sanktionsmöglichkeit des Parlamentes durch das Bundesgericht wird dazu führen, dass die Bundesversammlung sehr sorgfältig darauf achten wird, die Absichten der Initianten nicht zu verraten bzw. nicht zu ändern, und sich bemühen wird, die allgemeine Volksinitiative ganz nahe an den Absichten der Initianten umzusetzen.

Persönlich möchte ich Ihnen wirklich zu bedenken geben: Nachdem Sie jetzt die Hürden für die allgemeine Volksinitiative gleich hoch gesetzt haben wie für die Verfassungsinitiative, verlangen Sie – wenn Sie es nun ablehnen, dass der Entscheid der Bundesversammlung über die allgemeine Volksinitiative durch das Bundesgericht beurteilt werden kann – von den Initianten ein Vertrauen, das normalerweise jene nie haben, die die Anstrengung auf sich nehmen, eine Volksinitiative zu lancieren. Wenn Sie also das Instrument wirklich ernst nehmen, dann, denke ich, gehört diese Beschwerdemöglichkeit dazu. Das hat auch der Ständerat in der Diskussion gemerkt und hat ihr deshalb zugestimmt. Die Kommission beantragt Ihnen mit 11 zu 8 Stimmen, dem Ständerat zu folgen.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: Cette disposition prévoit la possibilité de déposer un recours en matière de droit de vote pour l'initiative populaire générale. Quiconque estime que l'Assemblée fédérale n'a pas respecté le contenu et les objectifs d'une initiative lors de sa mise en oeuvre peut ainsi déposer un recours auprès du Tribunal fédéral. La procédure doit être régiee au niveau législatif.

La minorité Lusterberger veut biffer cette disposition. Je ne vous cache pas que, personnellement, j'ai beaucoup de sympathie pour les arguments exposés par M. Lusterberger. Mais il faut voir ce droit de recours dans un contexte plus général. Comme je l'ai dit lors du débat d'entrée en matière, c'est un moyen d'augmenter l'attrait de ce nouvel instrument qu'est l'initiative populaire générale. Personnellement, j'aurais préféré suivre le Conseil fédéral en ce qui

concerne le nombre de signatures et ne pas prévoir de droit de recours.

Au nom de la majorité de la commission, je vous propose d'accepter ce droit de recours pour au moins avoir un élément qui rende plus attrayant ce nouvel instrument. Si on ne le fait pas, je peux dire que cet instrument n'aura pas la valeur qu'on souhaite lui donner.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat unterstützt den Beschluss des Ständerates und den Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission, die Möglichkeit einer Stimmrechtsbeschwerde gegen die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative einzuführen. Diese Möglichkeit wird in doppelter Weise präventiv wirken: Sie gewährt den Initianten die Sicherheit, dass ihre Initiative nicht verfälscht wird, und sie trägt dazu bei, dass der Bundesrat und die Bundesversammlung alles unternehmen, um die allgemeine Initiative korrekt umzusetzen.

Die Möglichkeit einer Stimmrechtsbeschwerde würde die Attraktivität der allgemeinen Volksinitiative erhöhen, und das Vertrauen in dieses neue Instrument würde gestärkt. Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 68 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 67 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamt Abstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 99.436/2174)

Für Annahme des Entwurfes 106 Stimmen

Dagegen 35 Stimmen

*siehe / voir
S./p. 65*

99.436

**Parlamentarische Initiative
Kommission-SR (96.091).
Beseitigung
von Mängeln der Volksrechte
initiative parlementaire
Commission-CE (96.091).
Suppression de carences
dans les droits populaires**

Differenzen – Divergences

Einreichungsdatum 29.06.99
Date de dépôt 29.06.99

Ständerat/Conseil des Etats 30.08.99 (Erste Phase – Première étape)

Bericht SPK-SR 02.04.01 (BBI 2001 4803)

Rapport CIP-CE 02.04.01 (FF 2001 4590)

Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBI 2001 6080)

Avis du Conseil fédéral 15.06.01 (FF 2001 5783)

Ständerat/Conseil des Etats 18.09.01 (Zweite Phase – Deuxième étape)

Nationalrat/Conseil national 21.03.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.02 (Differenzen – Divergences)

**Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte
Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires**

**Art. 138 Titel, Abs. 1; 139 Titel, Abs. 1; 139a Titel, Abs. 1;
139c**

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Büttiker, Briner, Brunner Christiane, Escher, Stähelin)
Festhalten

Art. 138 titre, al. 1; 139 titre, al. 1; 139a titre, al. 1; 139c

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Büttiker, Briner, Brunner Christiane, Escher, Stähelin)
Maintenir

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Ich darf einleitend nochmals kurz daran erinnern, dass die Parlamentarische Initiative 99.436, «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte», von der Verfassungskommission unseres Rates ausgegangen ist, mit dem Auftrag, die in der gescheiterten Verfassungsvorlage des Bundesrates enthaltenen konsensfähigen Elemente in einer neuen Vorlage aufzunehmen. Wir sind daher sozusagen in der Pflicht, diesem Vorhaben zum Durchbruch zu verhelfen. Das ist denn auch bis heute weitgehend gelungen, selbst wenn zuzugeben ist, dass es sich bei der nunmehr unterbreiteten Vorlage nicht um einen grossen Wurf handelt, sondern um eine Vorlage mit Augenmass. Immerhin bringt sie mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative und der Ergänzung des Staatsvertragsreferendums zwei wesentliche Neuerungen, die von beiden Räten bereits gutgeheissen worden sind.

Heute geht es noch um zwei, wie ich meine, kleinere Differenzen, die es nunmehr im Differenzbereinigungsverfahren zu bereinigen gilt: eine erste materielle Differenz besteht in der Einführung der so genannten Kantonsinitiative – eine Streitfrage zwischen den beiden Räten – und eine zweite, eher redaktionelle Differenz in Artikel 141a betreffend die Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen.

Zur ersten Differenz, zur Einführung der Kantonsinitiative: Ich halte zunächst fest, dass der Ständerat am 18. September 2001 – entgegen dem Antrag der Mehrheit der SPK – mit einem deutlichen Mehr von 26 zu 12 Stimmen die Einführung der Kantonsinitiative befürwortet hat. Dagegen hat

der Nationalrat am 21. März 2002 die Einführung der Kantonsinitiative mit 86 zu 60 Stimmen verworfen.

Die SPK beantragt Ihnen mit Stichtentscheid des Präsidenten, auf die Kantonsinitiative zu verzichten und sich dem Nationalrat anzuschliessen. Es sind namentlich vier Gründe, welche die Kommission bewegt haben, auf die Einführung der Kantonsinitiative zu verzichten:

1. Die Volksinitiative hat, wie es schon der Name sagt, vom Volk bzw. von mindestens 100 000 Stimmberechtigten – und nicht von den Kantonen – auszugehen. Vor allem geht es nicht an, die Substanz eines Anliegens des Volkes gegen jenes der Kantone auszuspielen, indem etwa gesagt wird, eine von acht Kantonen ergriffene Kantonsinitiative habe mindestens so viel politische Substanz wie jene, die von 100 000 Stimmberechtigten unterzeichnet worden sei. Weil es bei den «Volksrechten» um Rechte des Volkes geht und nicht um Rechte der Kantone, ist es jedenfalls fragwürdig, den Kantonen als öffentlichen Körperschaften unter dem Titel «Volksrechte» das Recht auf eine Kantonsinitiative einzuräumen. Schon das Kantonsreferendum ist in diesem Sinn ein Fremdkörper, von dem notabene bis heute bezeichnenderweise nie Gebrauch gemacht worden ist. Aufgrund dieser konstitutionellen Mängel der Kantonsinitiative ist davon auszugehen, dass diese das gleiche Schicksal teilen und weitgehend symbolischen Charakter haben wird. Blosser Symbolik brauchen wir aber nicht in unserer Verfassung.

2. Sollte jedoch die Kantonsinitiative wider Erwarten ein Aufblühen erleben, dann könnte dieses Instrument negative Wirkungen entfalten, die es unbedingt zu bedenken gilt. Es besteht die nicht unbegründete Gefahr, dass regionale Gräben aufgerissen werden könnten, z. B. zwischen Stadt- und Landkantonen, oder dass verschiedene Regionen, z. B. die Westschweiz oder die Ostschweiz, eine Machtentfaltung anstreben könnten. Ein Regionalismus also, der einem echten Föderalismus leicht zuwiderlaufen würde. Ich frage Sie als Ständeräte, die stets ein besonderes Augenmerk für den echten Föderalismus haben, ob wir eine solche Gefahr des Regionalismus gerade in unserer heute nicht ganz einfachen Phase des Zusammenlebens auch nur in Kauf nehmen wollen. Die Mehrheit der SPK ist der Meinung, dass die via Kantonsinitiative möglicherweise geschmiedeten Allianzen zu einem Ausspielen regionaler Befindlichkeiten führen könnten, was dem föderativen Zusammenleben eindeutig zuwiderlaufen würde.

3. Sodann gilt es zu bedenken, dass den Kantonsregierungen bzw. den Kantonsparlamenten mit der Standesinitiative schon heute ein effizientes Instrument zur Einbringung ihrer Anliegen zur Verfügung steht. Nun wird gerade von vielen Standesherrn die Standesinitiative als stumpfes Instrument eingestuft, welchem in der Praxis keine oder nur eine ungenügende Wirkung zukomme. Zwar trifft es zu, dass die vorgeschlagene Kantonsinitiative eine wesentlich grössere Wirkung zeitigen würde als eine Standesinitiative. Darin liegt aber auch die notabene gerade vorher erwähnte Gefahr der Regionalisierung durch das Instrument der Kantonsinitiative. Im Übrigen trifft es nicht zu, dass die Grosszahl der Standesinitiativen überhaupt keine Wirkung entfalte. Eine neuere Untersuchung unseres Kommissionssekretärs Martin Graf, publiziert im Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom August 2001, zeigt, dass seit Inkrafttreten der neuen Verfahrensbestimmung für Standesinitiativen, nämlich seit dem 1. November 1994, bis zum Ende des Jahres 2000 genau 79 Standesinitiativen eingereicht worden sind. Von den inzwischen 46 behandelten Standesinitiativen wurde zwar zugegebenermassen in keinem einzigen Fall das Initiativbegehren *tel quel* übernommen und in der Gesetzgebung direkt umgesetzt; indessen wurden 35 Standesinitiativen, das sind drei Viertel der Fälle, ganz oder zumindest teilweise positiv aufgenommen. In 25 Fällen, also in über 50 Prozent, haben beide Räte einer Standesinitiative im Rahmen der Vorprüfung Folge gegeben. Die Anliegen dieser Initiativen wurden anschliessend gesetzgeberisch umgesetzt. In den übrigen Fällen wurde den Standesinitiativen zwar keine Folge gegeben, die Anliegen wurden aber indirekt bei einem adäquaten Gesetzgebungs-

verfahren des Parlamentes oder des Bundesrates berücksichtigt.

So gesehen widerspricht die Behauptung, die Standesinitiative sei ein völlig stumpfes Instrument und vermöge überhaupt keine Wirkung zu erzeugen, den Tatsachen. Dies ist umso mehr der Fall, als die Standesinitiative nach dem neuen Parlamentsgesetz noch aufgewertet und der parlamentarischen Initiative verfahrensmässig gleichgestellt werden soll.

4. Bekanntlich verfügen die Kantone mit der Konferenz der Kantonsregierungen, der so genannten KdK, bereits über ein Instrument, ihr Anliegen in direktem Kontakt mit dem Bundesrat einzubringen. Es ist ein informelles Instrument, welches aber in der Praxis eine ebenso grosse Wirkung wie die formelle Initiative entfalten kann.

Unter diesem Blickwinkel kann kein Interesse bestehen, zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Volksrechte die Konsultationsebene noch weiter aufzuwerten und die Kantone als eigentliche, weitere Zwischenebene mit einer neuen Souveränität – Kantonsinitiative – auszugestalten. Gewiss, den Einflussbereich der Kantone verstärken zu wollen ist gerade aus der besonderen Zusammensetzung unserer Kleinen Kammer durchaus nachvollziehbar. Dennoch hat dies auch etwas Problematisches an sich. Wie im Nationalrat festgestellt worden ist, kann das nämlich – zu Ende gedacht – mit einer eigenen Kammer der Kantone, analog dem Deutschen Bundestag, enden. Ich frage Sie, ob Sie einer solchen, jedenfalls nicht auszuschliessenden Entwicklung Vorschub leisten wollen. Ich bin der Meinung, dass die Mehrheit in diesem Saal eine solche Entwicklung nicht will, sondern den heutigen unabhängigen Status der Kleinen Kammer erhalten will, auch wenn wir den Kantonsinteressen selbstverständlich einen wichtigen Stellenwert einräumen.

Die Kommissionsmehrheit bittet Sie daher, auf die Einführung der Kantonsinitiative zu verzichten, weil die Kantonsinitiative ein systemfremdes Instrument im sensiblen Geflecht der Volksrechte bildet und daher kaum eine Bedeutung erlangen dürfte. Sie ersucht Sie ferner darum, weil die Kantonsinitiative einem Regionalismus Vorschub leisten kann und damit einem echten Föderalismus abträglich ist und weil die bestehende Standesinitiative heute bereits ein beachtliches Instrument zur Einbringung kantonaler Anliegen darstellt.

Das sind die wesentlichen Gründe, weshalb die Kommissionsmehrheit Sie bittet, auf die Einführung der Kantonsinitiative zu verzichten und sich in dieser Frage dem Nationalrat anzuschliessen.

Büttiker Rolf (R, SO): Herr Dettling, ich glaube, das Resultat in der ersten Abstimmung im Ständerat war klar. Ein Resultat von 26 zu 12 Stimmen sollte eigentlich Garant dafür sein, dass es zu keiner Verlängerung der Diskussion kommt; aber aufgrund des – äusserst knappen – Stimmenverhältnisses in der Kommission muss dieses Geschäft in unserem Rat jetzt doch noch einmal diskutiert werden. Ich möchte die Argumente, die Herr Dettling vorgebracht hat und die auch im Nationalrat angeführt wurden, in fünf Punkten widerlegen:

1. Dem Argument, es gehe zu weit, acht Kantonen das gleiche Recht wie 100 000 Stimmberechtigten zu gewähren, halte ich entgegen, dass bereits 1996 im Verfassungsentwurf präzisiert wurde, das Initiativrecht könne von den kantonalen Parlamenten oder vom Volk ausgeübt werden. Es geht also nicht darum, die Kantonsregierungen zu ermächtigen, allein vom Initiativrecht Gebrauch zu machen, sondern es geht darum, das Volk oder das Parlament zu ermächtigen. Ein derart ausgestaltetes Initiativrecht geniesst also eine ebenso solide demokratische Abstützung wie die Volksinitiative.

2. Volk und Stände in der Symmetrie: Den Standpunkt, dass bereits das bestehende Kantonsreferendum einen Fremdkörper im System der Volksrechte darstelle, weise ich zurück. Ich bin im Gegenteil der Auffassung, dass die Einführung der Kantonsinitiative in Ergänzung zum Kantonsre-

ferendum ganz im Sinne des 4. Titels der Bundesverfassung ist, der explizit Volk und Stände umfasst. Auf diese Weise würde im Bereich der direktdemokratischen Rechte die Symmetrie zwischen Volk und Ständen verstärkt. Es ist nicht einzusehen, Herr Dettling, dass wir beim Referendum die Kantone berücksichtigen, beim konstruktiven Initiativrecht aber nicht.

3. Sie haben gesagt, die Standesinitiative sei ein starkes Instrument, sie sei besser als gemeinhin angenommen. Die Standesinitiative kann man aber wirklich nicht mit dem Initiativrecht der Kantone vergleichen. In Bezug auf das Argument, mit dem Instrument der Standesinitiative verfügten die Kantone über ein wirksameres Mittel, als es die geforderte Kantonsinitiative darstelle, genügt der Hinweis, dass die Standesinitiative nicht die gleiche rechtliche Tragweite wie die Volksinitiative hat. Sie ist nur ein Initiativbegehren, über dessen Schicksal die Bundesversammlung abschliessend entscheidet. Die Standesinitiative hat sich in der Praxis grösstenteils als eine stumpfe Waffe entpuppt.

4. Jetzt wird der Kantonsinitiative immer wieder vorgeworfen, sie stehe für regionale Partikularinteressen. Den Bedenken, die Einführung der Kantonsinitiative könnte einem Regionalismus Vorschub leisten, habe ich entgegen, dass acht Kantone immerhin rund einem Drittel der Stände entsprechen. Somit bedeutet das Zustandekommen einer Kantonsinitiative weit mehr als nur die Wahrung regionaler Partikularinteressen.

5. Bezüglich des politischen Gewichtes von acht Kantonen kann festgestellt werden, dass Anliegen, welche durch die Parlamente oder durch das Stimmvolk von acht Kantonen zum Ausdruck gebracht werden, wohl kaum unnötigerweise hervorgerufene Konflikte zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen darstellen. Ein derart breit abgestütztes Begehren verdient eingehend diskutiert und an die Hand genommen zu werden. Bei diesem Geschäft stellt sich natürlich auch die folgende Kernfrage: Wie halten wir es im Ständerat mit dem Föderalismus? Man kann es drehen und wenden, wie man will: Der vorliegende Entscheid über die Kantonsinitiative ist in gewisser Weise ein Lackmuseum des Föderalismus im Ständerat. Man kann die eine oder andere Meinung vertreten, aber eines ist sicher: Zustimmung zur Mehrheit würde eine unnötige Konfrontation ausgerechnet des Ständerates mit den Kantonen bewirken; das bedeutet für mich auch eine gewisse Brücklerung und Provokation der Kantone.

Deshalb möchte ich Ihnen eigentlich beliebt machen, am ursprünglichen, klaren, mit 26 zu 12 Stimmen gefassten Beschluss festzuhalten. Ich gehe davon aus, dass der Standpunkt der Minderheit – deren Antrag in der Kommission knapp unterlag – von Frau Bundesrätin Metzler geteilt wird. Wenn sie jetzt noch etwas Herzblut für die Kantonsinitiative vergiesst, bin ich überzeugt, dass sich an der klaren Mehrheit, die wir in der ersten Abstimmung hatten, nichts ändert.

Briner Peter (R, SH): Mit der Kantonsinitiative wollen wir erreichen, dass unser bewährter bundesstaatlicher Aufbau nicht zu einem reinen Vollzugsföderalismus zu degenerieren droht, was letztlich der Tendenz einer faktischen politischen Zentralisierung gleichkommen würde. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird ein Teil der Reform unseres Föderalismus angepackt. In Ergänzung dazu ist mit der Kantonsinitiative auch ein institutionelles Instrument zur gestalterischen Mitwirkung der Kantone auf Bundesebene zu schaffen.

Neben den traditionellen und hinlänglich bekannten Interdependenzen in wesentlichen Politikbereichen wie Bildung, Soziales, Sicherheit und Verkehr betrifft neu auch vermehrt die Zusammenarbeit mit Europa – die «Bilateralen I» und die neuen Verhandlungen um die «Bilateralen II» – in der Ausföhrung zentrale kantonale Hoheiten und Interessen. Aussenpolitik ist in diesem Sinne auch Innenpolitik. Vor diesem Hintergrund sind die Kantone bezüglich der Mitwirkung herausgefordert.

Im Rahmen der Weiterentwicklung unserer Zusammenarbeit mit der EU, aber auch aufgrund der anstehenden inneren Reformen sollten wir für die innerstaatliche Zusammenarbeit eine moderne, demokratisch legitimierte Lösung treffen, um die Föderalismusbalance zu wahren. Volk und Stände haben in unserem System nach unserer Bundesverfassung in einem Gleichgewicht, in einer gewissen Symmetrie, zu stehen. Ich verzichte hier auf die Darstellung des gesamten Repertoires. Sie haben es gehört. Sie können es auch in den Protokollen nachlesen, Herr Dettling. Die Argumente hüben und drüben sollten bekannt sein.

Zum Gegenargument, die Einführung der Kantonsinitiative führe zum Regionalismus: Diese Kritik ist zurückzuweisen. Acht Kantone entsprechen rund einem Drittel unserer Gliedstaaten. Aufgrund dieser Limite wird auf jeden Fall ein grösseres Gebiet erfasst, als es jede einzelne Region in unserem Land ist. Ein Anliegen, das in acht Kantonen, in acht Parlamenten, durchdiskutiert worden ist und Mehrheiten gefunden hat, ist als Thema zweifellos seriös, fundiert und staatspolitisch legitimiert. Gerade weil das Instrument föderal klar abgestützt ist, ist der gelegentliche Vorwurf, man fördere damit den «Kantönligkeit», voll widerlegt. Mit einer glaubhaften Mitwirkungsmöglichkeit der Kantone auf Bundesebene, wie es dieses Instrument ermöglicht, können wir die Tendenz zum Vollzugsföderalismus brechen und einem echten Föderalismus, wie er unserer Staatsidee entspricht, auch über die zukünftigen Herausforderungen hinaus eine Chance geben.

Pfisterer Thomas (R, AG): Es geht nur um eine sinnvolle Anpassung an Veränderungen – beileibe nicht um eine Revolution, beileibe nicht um ein Infragestellen des Ständerates, wie das heute Morgen gesagt worden ist.

Es geht um eine alte Diskussion, um eine Diskussion, die wir vor allem bei der Entstehung der heutigen Bundesverfassung schon geführt haben. Damals schon – ich erlaube mir, das als damals an dieser Diskussion Beteiligter festzuhalten – war man sich grundsätzlich über dieses Instrument einig. Man hat den Entscheid nur verschoben. Damals schon hat es der Bundesrat unterstützt, und er tut es meines Wissens noch immer. Ich bitte Sie, beim Entscheid vom letzten Mal zu bleiben.

Ein paar wenige Gründe, soweit sie noch nicht erwähnt worden sind: Entscheidungsprozesse, auch Volksrechte, verändern sich im Laufe der Zeit. Nehmen Sie das Referendum: Geschaffen worden ist es, um Entscheide des Volkes zu erreichen. Bewirkt hat es im Laufe der Jahrzehnte Verhandlungsprozesse, die Volksentscheide eben gerade vermeiden wollen. Wir haben Veränderungen im Verhältnis Bund/Kantone und unter den Kantonen – Stichworte: Zentralisierung, Verflechtung und Zusammenarbeit. Wir diskutieren beispielsweise in der Spezialkommission zur Neugestaltung des Finanzausgleiches genau derartige Fragen und stossen auf Grenzen der Mitwirkung der Kantone.

Herr Briner hat zu Recht auf die Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit hingewiesen. Wir haben in dieser Session den Zusatz zum Europäischen Rahmenübereinkommen genehmigt, gerade um eine solche Zusammenarbeit zu erleichtern. Wir suchen nach neuen Instrumenten, die diesen Veränderungen gerecht werden. Wir suchen nicht nur in der Schweiz, wir suchen sie in Europa, vor allem in Deutschland und in Österreich. Aber auch in Spanien, Italien, Belgien können Sie genau die gleiche Diskussion verfolgen.

Wir haben nun die Chance, durch unsere Volksrechtstradition eine besondere und vielleicht sogar eine etwas wirkungsvollere Kompensation zu schaffen. Das sollten wir tun, und zwar mit einem Instrument, das konstruktive Mitarbeit ermöglicht, einem Instrument, das es den Parlamenten erlaubt, den zunehmenden Einfluss von Regierungen und Verwaltungen etwas aufzuwiegen. Es ist kein Zufall, dass Kollege Plattner in der Diskussion um die Neugestaltung des Finanzausgleiches einen entsprechenden Antrag gestellt hat, um genau diese Stellung der Parlamente zu heben. Auch dort ist dieses Bedürfnis vorhanden. Wir haben im Pro-

jekt des neuen Finanzausgleiches auch versucht, die interkantonale Verordnung in den Parlamenten und im Volk der Kantone abzustützen. Auch das ist immer das gleiche Anliegen.

Der Bericht «Europa-Reformen der Kantone», EuRefKa, den wir hier vor einer Woche erwähnt haben, kommt mit dem Gutachten von Herrn Professor Aubert zum Ergebnis, dass die Kantonsinitiative eine der wenigen Möglichkeiten ist, überhaupt einen Teil der Zentralsierung, welche die europäische Zusammenarbeit mit sich bringt, zu kompensieren.

Damit bleibt die letzte Frage: Handeln wir uns, wie geltend gemacht wurde, übermässige Nebenwirkungen negativer Art ein? Ich glaube, das Risiko, dass zu viele Initiativen eingereicht würden, ist klein. Es braucht viel, bis sich acht Parlamente zu einer Lösung zusammenfinden. Dann muss man auch noch das Geld organisieren. Das ist für die Kantonsparlamente schwierig. Die Angst, dass zu viele Initiativen eingereicht würden, ist unbegründet. Es besteht auch die Angst, es gäbe viele zusätzliche Abstimmungen. Das dürfte jedoch kaum der Fall sein. Eine solche Initiative ist doch ein Instrument für Verhandlungen. Sie stellt gerade für die Bundesversammlung und für den Ständerat eine Chance dar, mit den Kantonsparlamenten Verhandlungslösungen zu finden. Der Ständerat könnte aufgewertet werden, Herr Dettling, nicht abgewertet. Das dürfte die Realität sein.

Es besteht auch die Angst, es würden extreme Forderungen aufgestellt. Wenn Sie befürchten, dass mit Kantonsinitiativen extreme Forderungen aufgestellt würden, so muss ich Ihnen sagen, dass extreme Forderungen eher von Initiativkomitees und Gruppen aufgestellt werden, aber nicht von acht Kantonsparlamenten, die sich auch innerhalb der Parlamente um Konsens bemühen müssen.

Ich kann mich einfach des Eindrucks nicht erwehren, gewissen Leuten gehe es darum, dass die Verbände und Interessengruppen ihre Vormacht im Bereich der Initiative wahrnehmen können. Das ist nicht ganz verständlich. Es geht nicht darum, dass die Rolle der Verbände abgewertet wird, aber es soll daneben auch die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Kantone dieses Mittel zur konstruktiven Mitarbeit benutzen können. Sicher ist hier kein Ort für eine Machtdemonstration gegenüber den Kantonen.

Hofmann Hans (V, ZH): Die Mehrheit der Kommission will sich in der Frage der Kantonsinitiative dem Nationalrat anschliessen und auf dieses Initiativrecht der Kantone verzichten. Das ist für mich etwas enttäuschend. Ich bin ein Föderalist durch und durch und davon überzeugt, dass wir unsere nationale Identität, unseren über alle Sprach- und Parteigrenzen, über alle sozialen Unterschiede hinweg spürbaren Zusammenhalt vorwiegend unserem geliebten Föderalismus verdanken.

Ich denke, dass es eine vornehme Aufgabe von uns Ständevertreterinnen und Ständevertretern ist, diesen Föderalismus nicht nur zu verteidigen, sondern dort, wo es nötig und sinnvoll ist, auch weiter auszubauen. Dieser Aufgabe kommen wir unter anderem nach, wenn wir die Möglichkeit der Kantonsinitiative in unserer Verfassung verankern.

Wenn im Nationalrat festgehalten worden ist, dass das Initiativrecht ein Volksrecht und nicht das Recht der Kantone sei und dass die Kantonsinitiative eine zusätzliche Privilegierung der Kantone bedeuten würde, dann hat der Nationalrat unser Staatswesen nicht richtig verstanden, oder er hat ganz einfach ein Staatsverständnis, das ich nicht teilen kann. Allzu gerne vergessen die eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, kaum sind sie im Bundeshaus, die Interessen und Anliegen der Kantone. Dies, obwohl viele von ihnen zuvor in Kantonsparlamenten oder Kantonsregierungen sassen. Sie fühlen sich dann plötzlich als übergeordnete Bundespolitiker, die nirgendwohin gerne Kompetenzen abgeben, schon gar nicht an die Kantone.

Man hat das Gefühl, die eigene Position würde dadurch abgewertet. Man vergisst dabei, dass der Bund für sich alleine nichts ist, sondern dass erst die Kantone den Bund ausmachen, dass unsere Einheit in der Vielfalt begründet ist.

Dieses Verständnis wachzuhalten ist Aufgabe von uns Ständerätinnen und Ständeräten. Mit dem Festhalten an der verfassungsmässigen Möglichkeit der Kantonsinitiative kommen wir dieser Aufgabe nach.

Wenn 2,2 Prozent der Stimmberechtigten eine Volksinitiative ergreifen können, kann man sicher nicht von einer Privilegierung sprechen, wenn acht Kantone, also rund ein Drittel aller Kantone, gemeinsam das gleiche Recht bekommen. Mit der Einführung der Kantonsinitiative würde den Kantonen ein impulsgebendes Instrument zur Verbesserung der bundesstaatlichen Kooperation zur Verfügung stehen. Eine Kantonsinitiative kann ja nicht von den Kantonsregierungen alleine eingereicht werden, das Initiativrecht muss von den kantonalen Parlamenten oder vom Volk ausgeübt werden und besitzt demzufolge eine ebenso solide demokratische Abstützung wie die Volksinitiative.

Die Kantonsinitiative würde im Bereich der direktdemokratischen Rechte die Symmetrie von Volk und Ständen eindeutig verstärken. Dies entspricht auch dem Sinn des 4. Titels der Bundesverfassung, der explizit Volk und Stände umfasst. Schon in der Präambel unserer Bundesverfassung ist gleich zu Beginn festgehalten, dass sich «das Schweizervolk und die Kantone folgende Verfassung» geben. Wir sollten nicht nur die direktdemokratischen Volksrechte, sondern wir müssen auch die für die Zukunft unserer Eidgenossenschaft unabdingbaren föderalistischen Werte hochhalten.

Im Namen des eidgenössischen Standes Zürich bitte ich Sie, dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen und damit an unserem ersten Beschluss auf Einführung der Kantonsinitiative festzuhalten.

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Die Meinungen sind hier ja weitgehend gemacht, und ich kann daher auf eine ausführliche Duplik verzichten. Zwei Punkte möchte ich hier trotzdem ganz kurz anführen:

1. Mit der Einführung der Kantonsinitiative – das schleckt keine Geiss weg – haben Sie, wenn sie einmal in Fahrt kommt, ich meine natürlich nicht die Geiss, sondern die Initiative, (*Heiterkeit*) einfach das Problem, dass Sie in das sensible Gleichgewicht eingreifen, das wir heute im ganzen Geflecht der Volksrechte haben, und damit möglicherweise negative Wirkungen erzeugen.

2. Man kann letzten Endes mit der Schaffung neuer Instrumente auch die Demokratie zu Tode reiten. Auch diesen Punkt möchte ich Ihnen hier als letzte Bemerkung noch zu bedenken geben.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich beantrage Ihnen namens des Bundesrates, die Kantonsinitiative einzuführen. Die Kantone sind zusammen mit den Gemeinden die zentralen Partner des Bundes bei der Gestaltung der Politik und bei der Umsetzung der öffentlichen Politik. Die Kantonsinitiative bietet den Kantonen die Möglichkeit, ihre Vorschläge einzubringen. Die Gefahr einer Regionalisierung, wie sie jetzt hier verschiedentlich erwähnt wurde, kann ich so nicht nachvollziehen. Die Kantonsinitiative ermöglicht ja gerade eine öffentliche Diskussion über die Vorschläge der Kantone. Die Initiative von acht Kantonen wird wie ein Vorschlag einer politischen Gruppierung behandelt, und die Kantone stellen sich mit der Kantonsinitiative ja eben gerade der öffentlichen Debatte. Deshalb sind unseres Erachtens auch die Befürchtungen unbegründet, dass die Kantonsinitiative die kantonalen Exekutiven stärken würde. Unseres Erachtens wird durch die Kantonsinitiative die demokratische Auseinandersetzung gefördert.

Ich bin, auch wenn es heute Vormittag in Ihrem Rat nicht gerne gehört wird, doch der Auffassung, dass die Zustimmung von acht kantonalen Parlamenten oder entsprechende Volksentscheide durchaus mit dem Gewicht von 100 000 Unterschriften im Falle einer Volksinitiative verglichen werden können. Es geht hier meines Erachtens eben gerade nicht darum, dass man die verschiedenen Anforderungen gegeneinander ausspielt, sondern es geht darum zu zeigen, dass – wenn man den Vergleich macht – auch acht

Kantone, die eine Kantonsinitiative einreichen könnten, ein bestimmtes Gewicht haben. Es geht nicht um ein Gegeneinanderausspielen. Die Anforderungen sind nicht so hoch, um Kantonsinitiativen zu verunmöglichen, aber sie sind auch nicht so tief, dass die Gefahr von regionalen Allianzen und von Partikularismen bestehen würde. Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, dass die Kantonsinitiative eingeführt werden sollte und dass das Initiativrecht, das damit den Kantonen zustehen würde, auch den politischen Prozess mit neuen Impulsen bereichern würde.

Ich bitte Sie deshalb, an Ihrem letzten Beschluss festzuhalten und sich für die Einführung der Kantonsinitiative auszusprechen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 23 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 17 Stimmen

Art. 141a

Antrag der Kommission

Abs. 1

Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrages dem obligatorischen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Verfassungsänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

Abs. 2

Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrages dem fakultativen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

Art. 141a

Proposition de la commission

Al. 1

Lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est soumis au référendum obligatoire, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications constitutionnelles liées à la mise en oeuvre du traité.

Al. 2

Lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est soumis au référendum facultatif, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de loi liées à la mise en oeuvre du traité.

Detting Toni (R, SZ), für die Kommission: Bei Artikel 141a haben wir noch eine redaktionelle Differenz zu bereinigen. Dort ist nämlich festgelegt, dass die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des völkerrechtlichen Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen kann, also ausnahmsweise ein Paket mit den notwendigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen schnüren kann. So weit, so gut.

Nun ist aber in der Praxis denkbar, dass ein Genehmigungsbeschluss eine Verfassungsänderung zur Folge hat und damit dem obligatorischen Referendum untersteht oder dass er sich nur auf Gesetzesstufe auswirkt und daher dem fakultativen Referendum unterstellt ist. Diesem Umstand ist insoweit Rechnung zu tragen, als man für beide Fälle eine separate Bestimmung vorsieht, was nunmehr mit unseren Anträgen für einen Absatz 1 einerseits und einen Absatz 2 andererseits klar und präzise erreicht wird.

Ich ersuche Sie namens der einstimmigen Kommission, dieser Präzisierung zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

99.436

**Parlamentarische Initiative
Kommission-SR (96.091).
Beseitigung
von Mängeln der Volksrechte**
**Initiative parlementaire
Commission-CE (96.091).
Suppression de carences
dans les droits populaires**

Differenzen – Divergences

Einreichungsdatum 29.06.99
Date de dépôt 29.06.99

Ständerat/Conseil des Etats 30.08.99 (Erste Phase – Première étape)

Bericht SPK-SR 02.04.01 (BBI 2001 4803)

Rapport CIP-CE 02.04.01 (FF 2001 4590)

Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBI 2001 6080)

Avis du Conseil fédéral 15.06.01 (FF 2001 5783)

Ständerat/Conseil des Etats 18.09.01 (Zweite Phase – Deuxième étape)

Nationalrat/Conseil national 21.03.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.02 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 16.09.02 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 23.09.02 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBI 2002 6485)

Texte de l'acte législatif (FF 2002 6026)

Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte
Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires

Art. 138 Titel, Abs. 1; 139 Titel, Abs. 1; 139a Titel, Abs. 1; 139c

*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Festhalten

Minderheit

(Janiak, Lalive d'Epina, Leutenegger Oberholzer, Leuthard, Tillmanns)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 138 titre, al. 1; 139 titre, al. 1; 139a titre, al. 1; 139c

*Proposition de la commission**Majorité*

Maintenir

Minorité

(Janiak, Lalive d'Epina, Leutenegger Oberholzer, Leuthard, Tillmanns)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Janiak Claude (S, BL): Ich beantrage Ihnen, bei dieser letzten Differenz dem Ständerat zu folgen und damit diese Gesetzgebung zu einem Abschluss zu bringen.

Sie haben es leider verpasst, daraus einen grossen Wurf zu machen, als Sie die Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative – entgegen dem Vorschlag des Bundesrates – auf 100 000 anstatt auf 70 000 festlegten. Sie können wenigstens jetzt, wenn Sie dem Ständerat folgen und die Kantonsinitiative einführen, ein bisschen dazu beitragen, dass noch etwas Neues in diese Vorlage kommt.

Sie alle haben ein Schreiben der Konferenz der Kantonsregierungen bekommen. Die Argumente, die für dieses Instrument sprechen, sind bekannt. Es verstärkt die Mitwirkungsrechte der Kantone und wäre damit ein Bestandteil der Föderalismusreform. Es wäre ein Instrument zur Verbesserung der bundesstaatlichen Kooperation. Es ist – was bei der ersten Runde hier im Parlament ein wenig bemängelt worden ist – sehr wohl ein Instrument, das solide und demokratisch abgestützt ist. Es bedarf eines Votums eines kantonalen Parlamentes oder je nachdem, wie es das kantonale Recht vorsieht, sogar des Volkes.

Es ist auch kein Instrument zur Verteidigung rein regionaler Partikularinteressen. Die Hürde ist hoch: Es müssen acht Kantone mitwirken. Die Interessenlagen können sehr unterschiedlich sein. Es könnten beispielsweise die städtischen Agglomerationen – Kantone, die über solche verfügen – gemeinsame Interessen vertreten. Es können die Bergregionen sein. Immer aber muss es eine qualifizierte Mehrheit sein, eine Mehrheit, die auch einen grossen Teil der Bevölkerung repräsentiert.

Ich bitte Sie deshalb – die Argumente sind auf dem Tisch –, die Kantonsinitiative einzuführen und damit dem Ständerat zu folgen. So hätten Sie auch dieses Geschäft zu einem Abschluss gebracht.

Scherer Marcel (V, ZG): Die Fraktion der SVP beantragt Ihnen, der Mehrheit der SPK des Nationalrates zu folgen und an den Beschlüssen des Nationalrates vom 21. März festzuhalten. In den ausgedehnten Diskussionen in beiden Räten und in der Kommission wurden die Argumente für und wider die Kantonsinitiative zur Kernfrage hochstilisiert. Dass im Ständeratsplenum die Kantonsinitiative – Artikel 138, 139 und 139a – eine Mehrheit fand, liegt an der Tatsache, dass sich die Ständeherrn ihren Kantonen und zum Teil ihren ehemaligen Ratskollegen verpflichtet fühlten.

Grundsätzlich ist die Kantonsinitiative von unserer Fraktion aus gesehen keine wirksame Neuerung der Volksrechte, wirksam im Sinne der Effizienz und eines politischen Werkzeugs. Wir, die SVP-Fraktion, sehen für die Kantone genügend politische Einflussnahme über die Standesinitiative sowie das Kantonsreferendum, das übrigens meines Wissens noch nie angewendet wurde. Eine weitere Einflussmöglichkeit, wohl die wichtigste, haben die Kantone über die Parlamentarier, über Sie, die hier im Rat sitzen.

Ich bitte Sie, an der Differenz festzuhalten, schon deshalb, weil sich seit der Abstimmung in diesem Rat, seit dem Frühling, nichts geändert hat.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Das Initiativrecht ist grundsätzlich ein Volksrecht. Wir sprechen bei diesem Geschäft ja auch von der Beseitigung von Mängeln der Volksrechte. Wenn der Ständerat in der Differenzbereinigung immer noch – allerdings relativ knapp – am Instrument der Kantonsinitiative festhält, so liegt das vermutlich in der Natur der Ständekammer. Ich bezweifle aber, dass der Föderalismus mit der Kantonsinitiative wirklich gestärkt wird. Im Gegenteil: Die Eidgenossenschaft besteht aus 26 Kantonen, und jeder Kanton kann sich mit einer Standesinitiative direkt an den Bund wenden. Die Kantonsinitiative hingegen leistet einer regionalen oder von gemeinsamen Interessen motivierten Zwischenebene – einer Ebene zwischen Kanton und Bund – Vorschub. Das kann zu Gräben zwischen Landesteilen, zwischen Stadt und Land führen. Deshalb bitte ich Sie, an der Version unserer Kammer festzuhalten.

Ich möchte Sie auch bitten, nicht auf taktische Experimente einzuschwenken, wie sie uns Herr Janiak vorschlägt. Wir haben klar daran festgehalten, dass die Unterschriftenzahl auch bei der allgemeinen Volksinitiative bei 100 000 zu belassen sei. Auch der Ständerat hat klar daran festgehalten. Deshalb machen wir hier keinen Tausch, der darin bestünde, dass wir die Kantonsinitiative einführen und andererseits bei der allgemeinen Volksinitiative 70 000 Unterschriften stipulieren würden. Auf ein solches Experiment lassen wir uns nicht ein. Bitte halten Sie an Ihrem Beschluss fest.

Ruey Claude (L, VD): Les libéraux ont toujours été de farouches défenseurs du fédéralisme. Il ne s'agit pas d'en faire des théories, mais de le vivre dans la pratique. Le fédéralisme, on ne peut pas se contenter de le vanter en disant – et je me tourne vers les membres du groupe de l'Union démocratique du centre en particulier – que c'est un système qui nous empêcherait de nous intégrer à d'autres ensembles tels que l'Union européenne, et en même temps ne pas vouloir le rendre vivant en privant ses membres, les cantons – qui sont des Etats à l'intérieur de l'Etat fédéral –, de pouvoir

disposer d'un certain nombre de droits. Or, il se trouve que les cantons sont bien souvent accrochés à la réalité du terrain et qu'ils connaissent par conséquent, même dans l'exécution du droit fédéral, la réalité concrète plutôt que les théories abstraites. Pourquoi donc priver les cantons de la possibilité de lancer des initiatives et d'avoir un droit d'initiative de huit cantons? Franchement, nous ne comprenons pas pourquoi on s'acharne à ne pas vouloir suivre le Conseil des Etats, qui, dans sa sagesse, a précisément prévu cette initiative des cantons.

Nous le savons, le fédéralisme n'est pas quelque chose qui est acquis une fois pour toutes. C'est un système qui doit évoluer avec la société. Le projet de nouvelle péréquation financière, que le Conseil des Etats va traiter prochainement, et que nous traiterons ultérieurement, va également dans le sens du renouvellement du fédéralisme, et il prévoit de nouvelles formes d'organisation intercantonale ou de relations avec la Confédération. Pourquoi donc le renforcement des droits de participation des cantons dans le processus décisionnel de la Confédération ne pourrait-il pas également renforcer et réformer le fédéralisme? Il nous paraît au contraire judicieux que les cantons puissent, par la voie de l'initiative, disposer d'un instrument générateur d'impulsions propres à améliorer la collaboration confédérale. D'ailleurs, le projet de réforme de la Constitution fédérale de 1996, dans sa partie relative à la réforme des droits populaires, prévoyait de renforcer les droits de participation des cantons à la politique fédérale.

Dans le cadre des débats – on nous dit qu'on a déjà débattu de ceci, mais permettez-nous d'y revenir –, certains ont argumenté qu'une initiative des cantons accorderait trop de droits aux cantons par rapport aux droits sur le plan de la démocratie directe, dont bénéficie la population. Mais il faut voir que la réponse à cette question, c'est que les initiatives des cantons émaneraient soit des parlements des cantons, soit du peuple des cantons en question. Par conséquent, on ne voit pas en quoi il y aurait là un déficit démocratique. Il y aurait en fait une meilleure ou une aussi bonne assise démocratique que pour l'initiative populaire classique.

Certains volent ensuite dans l'initiative des cantons un corps étranger dans le système des droits populaires. Nous soutenons au contraire que l'initiative des cantons correspond parfaitement à l'esprit de la Constitution fédérale. Il existe le référendum des cantons, pourquoi pas le droit d'initiative des cantons? L'introduction du droit d'initiative des cantons permettrait de renforcer la symétrie qui existe entre peuple et cantons en matière de droits démocratiques directs et, en particulier, de droits constitutionnels: la double majorité n'est pas là pour les chiens!

Quant à ceux qui volent dans l'initiative déposée par un canton un moyen plus efficace que la nouvelle initiative des cantons, notre expérience ici même le montre, le droit d'initiative d'un canton devant cette assemblée ou devant le Conseil des Etats n'est qu'un droit de pétition qui, bien souvent, est traité par-dessous la jambe et n'a aucune efficacité. En revanche, une initiative des cantons – soumise à huit cantons, je le rappelle – aurait nettement plus de poids et n'aurait pas le caractère, que nos opposants indiquent, du régionalisme partisan tel qu'il est décrit et je dirai même caricaturé. Car s'il faut huit cantons, cela correspond à un tiers de l'ensemble des cantons à peu près et, par conséquent, cela nécessiterait de la part des cantons initiants le dépassement d'intérêts régionaux très particuliers. Une initiative des cantons aurait donc là aussi un poids important.

Enfin, on a reproché à l'initiative des cantons qu'elle allait créer des conflits inutiles entre la Confédération et les cantons. Je dois vous avouer que j'ai de la peine à comprendre cet argument. Les cantons font partie de la Confédération et sont mêmes les fondateurs de celle-ci; je l'ai dit, ce sont des Etats à l'intérieur de l'Etat fédéral: ils ont un droit à la parole, ils ont le droit de s'exprimer. Dans le cadre du débat démocratique, je ne vois pas là des conflits, je vois là simplement une participation au processus de décision.

En définitive, le groupe libéral vous encourage à adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Il s'agit d'intensifier la coopération entre la Confédération et les cantons. Le Conseil fédéral lui-même s'était prononcé favorablement sur l'Initiative des cantons. Je vous invite à en faire de même.

La présidente (Maury Pasquier Liliane, présidente): Le groupe radical-démocratique communique qu'il soutient la proposition de la majorité.

Cina Jean-Michel (C, VS), pour la commission: La majorité de la commission a confirmé le maintien de notre première décision. Elle vous propose, par 13 voix contre 5, de refuser le droit d'initiative des cantons. Au cas où la Conférence de conciliation devrait statuer, le Conseil des Etats se rallierait probablement à notre décision, vu que le résultat au Conseil des Etats au mois de juin dernier était très équilibré.

Je souligne quelques éléments qui poussent à maintenir notre précédente décision:

1. Le présent projet s'intitule: «Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires». Or l'initiative des cantons, pour moi, n'est pas un droit populaire.

2. L'initiative des cantons n'aura aucune efficacité. L'exigence de réunir huit parlements cantonaux dans le délai prévu me semble utopique et, de ce fait, peu ou pas applicable.

3. Le régionalisme risquerait de reprendre le dessus, et cela n'est pas favorable à notre démocratie directe.

Je vous demande donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich bitte Sie, die Kantonsinitiative einzuführen. Die Kantonsinitiative gehört zusammen mit der allgemeinen Volksinitiative zu den wesentlichen Neuerungen dieser Vorlage. Die Kantone sind zusammen mit den Gemeinden Partner bei der Gestaltung und Umsetzung der öffentlichen Massnahmen. Das Instrument der Kantonsinitiative soll Ihnen die Möglichkeit geben, ihre Vorschläge einzubringen und öffentlich zur Diskussion zu stellen.

Die Befürchtung, damit würden primär die kantonalen Regierungen gestärkt, kann der Bundesrat nicht teilen. Die Kantonsinitiative kann nämlich nicht durch die Kantonsregierungen beschlossen werden. Das Initiativrecht muss vom kantonalen Parlament oder vom Volk ausgeübt werden. Die Kantonsinitiative muss sich somit, wie jede andere Initiative auch, der öffentlichen Debatte stellen. Die kantonalen Regierungen verfügen im Rahmen dieser öffentlichen Auseinandersetzung über keinerlei Privilegien.

Nicht nachvollziehbar ist für mich auch die Angst vor dem Regionalismus. Immerhin müssen acht Kantone, entweder deren Parlamente oder das Volk, hinter einer Initiative stehen. Das ist immerhin rund ein Drittel der Kantone.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen, dem Ständerat zu folgen und die Einführung dieses neuen Instrumentes gutzuheissen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 81 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 57 Stimmen

Art. 141a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

99.436

**Parlamentarische Initiative
Kommission-SR (96.091).
Beseltigung
von Mängeln der Volksrechte**

**Initiative parlementaire
Commission-CE (96.091).
Suppression de carences
dans les droits populaires**

*Differenzen – Divergences*Einreichungsdatum 29.06.99Date de dépôt 29.06.99

Ständerat/Conseil des Etats 30.08.99 (Erste Phase – Première étape)

Bericht SPK-SR 02.04.01 (BBI 2001 4803)

Rapport CIP-CE 02.04.01 (FF 2001 4590)

Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBI 2001 6080)

Avis du Conseil fédéral 15.06.01 (FF 2001 5783)

Ständerat/Conseil des Etats 18.09.01 (Zweite Phase – Deuxième étape)

Nationalrat/Conseil national 21.03.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.02 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 16.09.02 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 23.09.02 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

**Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte
Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires**

**Art. 138 Titel, Abs. 1; 139 Titel, Abs. 1; 139a Titel, Abs. 1;
139c**

*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Büttiker, Brändli, Briner, Escher, Stähelin)

Festhalten

Art. 138 titre, al. 1; 139 titre, al. 1; 139a titre, al. 1; 139c

*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorté(Büttiker, Brändli, Briner, Escher, Stähelin)
Maintenir

Dettling Toni (R, SZ), für die Kommission: Sie können der Fahne entnehmen, dass bei diesem Geschäft noch eine einzige Differenz besteht, nämlich bezüglich der Frage, ob die Kantonsinitiative durch acht Kantone zugelassen werden soll oder nicht. Zur Erinnerung: Unser Rat hat am 20. Juni 2002 gegen den Antrag der vorberatenden Kommission mit einem Mehr von 23 zu 17 Stimmen an der Kantonsinitiative festgehalten. Demgegenüber hat der Nationalrat in dieser Session mit ebenso deutlicher Mehrheit, nämlich mit 81 zu 57 Stimmen, das Instrument der Kantonsinitiative abgelehnt. Verfahrensmässig stehen wir nun in der dritten und letzten Runde. Es ist davon auszugehen, dass der Nationalrat an der Ablehnung festhalten wird und dass es dann zu einer Einigungskonferenz kommen wird.

Aufgrund dieser Ausgangslage, aber auch aus materiellen Gründen beantragt Ihnen die vorberatende SPK mit 7 zu 5 Stimmen Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates und damit den Verzicht auf die Kantonsinitiative.

Die materiellen Argumente wurden in diesem Rat ja bereits mehrmals ausgetauscht, und ich fasse diese noch einmal ganz kurz zusammen: Die Kommissionsmehrheit will auf diese Kantonsinitiative im Wesentlichen aus vier Gründen verzichten:

1. Die Volksinitiative ist, wie schon die Bezeichnung sagt, ein Initiativrecht des Volkes, also von 100 000 Stimmberechtigten, und nicht eines der Kantone als Gliedstaaten des Bundesstaates. Schon das Kantonsreferendum ist ein Fremdkörper. Notabene ist davon bis heute nie Gebrauch gemacht worden. Es ist also durchaus anzunehmen, dass auch die Kantonsinitiative ein stumpfes Instrument bleiben wird.

2. Sollte aber die Kantonsinitiative wider Erwarten ein Aufblühen erleben, könnten dadurch – das ist die Befürchtung – Gräben aufgerissen werden, etwa in Bezug auf das Spannungsfeld zwischen Stadt und Land. Aber auch ein gewisser Regionalismus könnte überhand nehmen. Dies würde dem Föderalismus schaden und wäre ihm abträglich.

3. Kantonsregierungen und Kantonsparlamente haben andere Möglichkeiten, Ihre Anliegen einzubringen. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Standesinitiative. Diese wird zwar in der Diskussion vielfach als wirkungslos hingestellt; eine Untersuchung hat jedoch ergeben, dass die Standesinitiative zumindest indirekt doch in einer Vielzahl der Fälle zu gewissen Veränderungen geführt hat.

4. Die Kantonsregierungen haben in der KdK, einem informellen Organ, einen wesentlichen Einfluss auf das Geschehen im Bund. Sie können durch diese informelle Institution ihre Anliegen wirkungsvoll einbringen. Wir wollen nicht mit dieser Kantonsinitiative ein zusätzliches Zwischeninstrument schaffen.

Aus all diesen vier Gründen ersuche ich Sie namens der Mehrheit, dem Nationalrat zu folgen und auf die Einführung der Kantonsinitiative zu verzichten.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich möchte Ihnen namens der Minderheit beliebt machen, am Beschluss des Ständerates und damit an der Kantonsinitiative festzuhalten. Ich möchte nicht alle Argumente wiederholen und nur auf zwei, drei Dinge eingehen, die der Berichtstatter erwähnt hat oder die im Nationalrat als Argumente vorgebracht worden sind:

1. Ich möchte darauf hinweisen, dass die vorgeschlagene Ausgestaltung der Kantonsinitiative der Regelung entspricht, wie sie bereits in der alten Bundesverfassung für das fakultative Referendum galt. Diese Regelung ist unverändert in die neue Verfassung übernommen worden. Die Tatsache, dass beim Referendumsrecht bereits 1977 acht Kantone das gleiche Recht wie 50 000 Stimmberechtigten eingeräumt wurde, führte offenbar nie zu Problemen. Somit ist es nicht nachvollziehbar, Kollege Dettling, weshalb dies bei der Kantonsinitiative anders sein sollte.

2. Meiner Ansicht nach hat die «Grossbaustelle» Föderalismusreform mit der Nachführung der Bundesverfassung

eben erst recht angefangen. Mit den Arbeiten zum neuen Finanzausgleich – wir werden sie in dieser Session noch aufnehmen – werden weitere tief greifende Reformen auf den schweizerischen Bundesstaat zukommen. Die Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone im Entscheidungsprozess des Bundes bildet einen weiteren wichtigen Bestandteil der Föderalismusreform, der die Kantone grosse Bedeutung zumessen. Durch die Einführung der Kantonsinitiative würde im Bereich der direktdemokratischen Rechte die Balance oder auch die Symmetrie – wie Sie lieber wollen – zwischen Volk und Ständen gestärkt. Es geht bei einer Verfassungsreform ja immer wieder – wie bei der gestrigen Abstimmung – um die Mehrheit von Volk und Ständen. Die Kantone brauchen auch ein echtes Impuls gebendes Instrument, um eben ihre Anliegen beim Bund vorzubringen.

3. Zum Instrument der Standesinitiative möchte ich mich nicht äussern. Sie wissen alle, dass die Standesinitiative niemals die gleiche Wirkung wie eine Volksinitiative zeitigt. Sie muss dem Volk auch nie zum Entscheid vorgelegt werden. Wenn Sie genau hinschauen, gibt es viele Kantone, in denen Standesinitiativen auf zumindest fragwürdige Art und Weise zustande kommen.

4. Die Bedenken wegen des Regionalismus wurden auch im Nationalrat wieder vorgebracht. Es wird behauptet, die Kantonsinitiative würde dem Regionalismus Vorschub leisten. Ich möchte das bestreiten, denn acht Kantone sind immerhin fast ein Drittel aller Stände, und auch schon beim Zustandekommen der Kantonsinitiative reichen eben die regionalen Partikularinteressen nicht aus, um acht Kantone zu überzeugen.

Zusammenfassend bin ich der festen Überzeugung, dass die Kantonsinitiative ein wirksames Instrument zur Wahrung der Interessen der Kantone auf Bundesebene wäre und in wesentlichem Masse – das ist ein entscheidender Punkt – zu einer intensivierten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beitragen würde, was letztlich zu einer Stärkung des Bundesstaates nach Innen und aussen führen könnte. Die Einführung der Kantonsinitiative könnte dem ganzen Reformpaket in föderalistischen Kreisen überdies noch zu höherer Akzeptanz verhelfen.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen, und ich gehe davon aus, Frau Bundesrätin Metzler, dass der Bundesrat nach wie vor auch etwas Herzblut für diese Kantonsinitiative vergiesst – wie ich es zu sagen pflege.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Ich bin, zumal als Vertreter eines kleinen Kantons, gewiss der Meinung, dass die Kantone eine starke Position haben sollen. Dennoch, oder vielleicht gerade deswegen, war ich von Anfang an der Meinung – und ich war ja mit Kollege Dettling in der entsprechenden Subkommission –, die Kantonsinitiative sei nicht in die Verfassung aufzunehmen. Wenn ich mich jetzt nochmals zu Wort melde, so deshalb, weil ich insbesondere auch nach den Beratungen des NFA, welcher bekanntlich ein eminent staatspolitisches Vorhaben ist, in der Spezialkommission unseres Rates in meiner Überzeugung bestärkt worden bin.

Die Frage, um die es geht, beschlägt die angemessene Mitwirkung der Kantone bei der Willensbildung des Bundes, und dazu ist generell festzustellen, dass diese Mitwirkung in einem Gleichgewicht mit der Autonomie der Kantone sein soll. Nun stellen wir auf der einen Seite fest, dass im Zuge eines stetigen Anstiegens der staatlichen Tätigkeiten ganz allgemein und deren zunehmender Internationalisierung im Besonderen die Autonomie der Kantone sukzessive eingeschränkt worden ist. Aber auf der anderen Seite ist auch darauf hinzuweisen: Die Bundesverfassung 1999 hat in Berücksichtigung der erwähnten Entwicklung die Mitwirkung der Kantone bei der Willens- und Entscheidungsbildung des Bundes wesentlich erleichtert, und zwar sowohl in der Innenpolitik – ich verweise auf Artikel 45 BV, der sehr weit und sehr offen formuliert ist – als auch in der Aussenpolitik, ich verweise auf Artikel 55 BV. Diese Verstärkung – es ist von Kollege Dettling gesagt worden – führt faktisch zu einer verstärkten Mitsprachemöglichkeit der kantonalen Regierungen.

Nun wird die Stellung der Kantone durch den NFA zusätzlich gestärkt. Wir werden diese Vorlage in der nächsten Woche beraten. Sie haben festgestellt, dass wir beantragen, das Subsidiaritätsprinzip als solches in die Verfassung aufzunehmen. Zudem sollen weitere Leitplanken und Sicherungsinstrumente in die Verfassung eingebaut werden, die eben gerade verhindern sollen, dass der Bund in die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone eingreift.

Wenn wir nun zusätzlich zu den bereits bestehenden und den noch aufzunehmenden Mitwirkungsinstrumentarien die Kantonsinitiative in die BV aufnahmen, würde meines Erachtens die Balance zwischen der Autonomie der Kantone einerseits und deren Mitsprachemöglichkeiten bei der Willens- und Entscheidungsbildung des Bundes andererseits gestört. Dadurch könnte es nach meiner Meinung auch zu einer sukzessiven Schwächung des Ständerates kommen.

Natürlich, das wissen wir, ist der Ständerat staatsrechtlich gesehen nicht die Vertretung der Kantone. Er ist ein Organ des Bundes und hat als solches in erster Linie Bundespolitik zu machen. Aber staatspolitisch gesehen hat er natürlich unter dem besonderen Aspekt der Kohärenz, des Zusammenhaltes in diesem Lande mit all seinen Facetten, zu denen eben auch ein ausgewogenes Gleichgewicht bei der Willensbildung im Bund gehört, Bundespolitik zu betreiben.

Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen Zustimmung zur Mehrheit und damit zum Beschluss des Nationalrates.

Briner Peter (R, SH): Es sind immer die Gleichen, die zu diesem Thema reden. Ich glaube auch, die Argumente pro und kontra brauchen nicht wiederholt zu werden, sie sind bekannt. Mich dünkt nur, die Aussagen der Mehrheit seien – ich entschuldige mich für diesen starken Ausdruck – wenig stichhaltig. Stichworte wie «Standesreferendum als stumpfe Waffe» oder «Regionalismus» wurden schon vor langer Zeit widerlegt. Durch ihre ständige Wiederholung wirken sie nicht überzeugender.

Was hindert uns als Mitglieder des Ständerates, der Kantonskammer, daran, acht Kantonen das Recht zu geben, sich konstruktiv, nicht nur reaktiv, an der Zusammenarbeit in der Bundespolitik zu beteiligen? Dieses neue Recht, das einem langjährigen Postulat der Kantone entspricht, wird mit Sicherheit nicht ohne Augenmass beansprucht werden. Im Zusammenhang mit der Revitalisierung des Föderalismus, wie sie auch durch den neuen Finanzausgleich angestrebt wird, bietet die Kantonsinitiative ein flankierend komplementäres Instrument zur Mitwirkung. Dazu braucht es Instrumente, um vom Vollzugsföderalismus wieder vermehrt zu einer gestaltenden Zusammenarbeit zurückzufinden. Dies würde nach meinem Dafürhalten, Herr Inderkum, in der Konsequenz nicht zuletzt auch unsere Ratsarbeit in Bern aufwerten.

Ich bitte Sie, der Minderheit der Kommission zuzustimmen und damit unseren früheren Beschluss zu bestätigen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich wollte eigentlich darauf verzichten, das Wort zu ergreifen, aber das Votum von Herrn Bütiker hat mich doch herausgefordert. Ich möchte noch einmal explizit festhalten, dass der Bundesrat eine Kantonsinitiative einführen möchte.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 19 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 16 Stimmen

Sechzehnte Sitzung – Seizième séance

Freitag, 4. Oktober 2002
Vendredi, 4 octobre 2002

08.00 h

99.436

**Parlamentarische Initiative
Kommission-SR (96.091).
Beseitigung
von Mängeln der Volksrechte**
**Initiative parlementaire
Commission-CE (96.091).
Suppression de carences
dans les droits populaires**

Schlussabstimmung – Vote final

Einreichungsdatum 29.06.99

Date de dépôt 29.06.99

Ständerat/Conseil des Etats 30.08.99 (Erste Phase – Première étape)

Bericht SPK-SR 02.04.01 (BBI 2001 4803)

Rapport CIP-CE 02.04.01 (FF 2001 4590)

Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBI 2001 6080)

Avis du Conseil fédéral 15.06.01 (FF 2001 5783)

Ständerat/Conseil des Etats 18.09.01 (Zweite Phase – Deuxième étape)

Nationalrat/Conseil national 21.03.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.02 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 18.09.02 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 23.09.02 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBI 2002 6485)

Texte de l'acte législatif (FF 2002 6026)

**Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte
Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires**

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes 32 Stimmen

Dagegen 7 Stimmen

02.3258

Interpellation Walker Felix. Aufgabenüberprüfung beim Bund

Interpellation Walker Felix. Examens des tâches de la Confédération

Einreichungsdatum 17.06.02

Date de dépôt 17.06.02

Nationalrat/Conseil national 04.10.02

Erklärung Urheberin/Urheber: nicht befriedigt
Déclaration auteur/auteurs: non satisfait

Diskussion verschoben – Discussion renvoyée

99.436

Parlamentarische Initiative Kommission-SR (96.091). Beseitigung von Mängeln der Volksrechte

Initiative parlementaire Commission-CE (96.091). Suppression de carences dans les droits populaires

Schlussabstimmung – Vote final

Einreichungsdatum 29.06.99

Date de dépôt 29.06.99

Ständerat/Conseil des Etats 30.08.99 (Erste Phase – Première étape)

Bericht SPK-SR 02.04.01 (BBl 2001 4803)

Rapport CIP-CE 02.04.01 (FF 2001 4590)

Stellungnahme des Bundesrates 15.06.01 (BBl 2001 6080)

Avis du Conseil fédéral 15.06.01 (FF 2001 5783)

Ständerat/Conseil des Etats 18.09.01 (Zweite Phase – Deuxième étape)

Nationalrat/Conseil national 21.03.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.02 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 16.09.02 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 23.09.02 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBl 2002 8485)

Texte de l'acte législatif (FF 2002 6026)

Gross Andreas (S, ZH): Ich möchte Ihnen ganz kurz erklären, weshalb die Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten diese Vorlage ablehnen werden. Im Wesentlichen sind es zwei Gründe. Den ersten Grund ersehen Sie schon aus dem Titel der Vorlage: Ursprünglich sollte es eine Volksrechtsreform werden, als Paket aus der Bundesverfassungsreform, welche die «Mängel der Volksrechte beseitigen» sollte. Es ist symptomatisch, dass der Titel heute aber nur noch «Änderung der Volksrechte» lautet.

Es sind nicht nur keine Mängel beseitigt worden, sondern es ist eigentlich sogar ein zusätzlicher Mangel geschaffen worden. Dieser zusätzliche Mangel betrifft die Totgeburt der so genannten Allgemeinen Volksinitiative. Sie ist eine Totgeburt, weil das Parlament nicht bereit war, die Vorlage so umzusetzen, wie der Bundesrat es wollte, nämlich mit 70 000 Unterschriften. Sie haben 100 000 Unterschriften beschlossen. Niemand, der weiss, wie schwierig es ist, 100 000 Unterschriften zu sammeln, wird diese Zahl der Unterschriften für etwas sammeln, bei dem er nicht sicher ist, dass es so vor das Volk kommt, wie er oder sie es möchte. Wenn er 100 000 Unterschriften für eine eidgenössische

Volksinitiative (auf Verfassungsebene) sammeln kann und damit sicher ist, dass die Initiative so zur Abstimmung kommt, wie er will, wird er diese Variante immer vorziehen und nicht die Allgemeine Volksinitiative wählen, für die der Bundesrat aus diesem guten Grund ursprünglich 70 000 Unterschriften vorgeschlagen hat.

Der grösste Mangel ist aber der, dass wir hier etwas verschieben und so tun, als würden wir Probleme lösen, obwohl es viele Probleme gibt, die wir überhaupt nicht angehen. Wir sind uns offenbar nicht dessen bewusst, dass es heute doppelt so teuer ist, eine Volksinitiative zu machen, und dass es heute mehr als doppelt so schwer ist, Unterschriften zu sammeln, weil die Urne als prädestinierter Ort des Unterschriftensammelns durch die Briefwahl wegfällt. Diese Erschwerung schwächt die direkte Demokratie und bedeutet letztlich einen Abbau der direkten Demokratie.

Wenn wir dem Rechnung tragen würden, müssten wir die formalen Schwellen senken, die Fristen verlängern, die Unterschriftenzahlen senken, so wie wir es z. B. im Verfassungsrat des Kantons Zürich gemacht haben.

Wer vorgibt, einen Mangel zu beseitigen, ohne es zu tun, führt den Bürger irre und macht die Volksrechte zu einem Recht von Privilegierten – das war aber nie so gemeint. Sie sehen es in diesem Jahr, in dem nur noch zwei Volksinitiativen zustande kommen werden: Eine der beiden Initiativen ist von einer der grössten Parteien getragen, die andere von einer sehr grossen Bewegung mit einem sehr grossen Verband dahinter. Aber die Volksrechte sind nicht für grosse Parteien und für grosse Verbände gedacht, sondern für das normale Volk, das nicht über diese Ressourcen verfügt.

Deshalb bitte ich Sie, diese Vorlage abzulehnen, sodass wir eine bessere aufgleisen können.

Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes 102 Stimmen

Dagegen 67 Stimmen

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 99.436/2880)

*Siehe / voir
S. / p. 6*

Geschäft / Objet:
Beseitigung von Mängeln der Volksrechte
Suppression de carences dans les droits populaires
Gegenstand / Objet du vote:

Art. 139a

Abstimmung vom / Vote du: 21.03.2002 10:55:31

Abate	+	R	TI	Fehr Hans	=	V	ZH	Kurus	*	R	BL	Schmid Odilo	+	C	VS
Aeppli Wartmann	+	S	ZH	Fehr Hans-Jürg	+	S	SH	Lachat	*	C	JU	Schmid Walter	*	V	BE
Aeschbacher	+	E	ZH	Fehr Jacqueline	+	S	ZH	Lalive d'Epinay	+	R	SZ	Schneider	*	R	BE
Antille	+	R	VS	Fehr Lisbeth	=	V	ZH	Laubacher	=	V	LU	Schwaab	+	S	VD
Baader Caspar	=	V	BL	Fehr Mario	+	S	ZH	Lauper	+	C	FR	Seiler Hanspeter	=	V	BE
Bader Elvira	+	C	SO	Fetz	+	S	BS	Leu	*	C	LU	Siegrist	*	V	AG
Banga	+	S	SO	Fischer-Seengen	*	R	AG	Leutenegger Hajo	+	R	ZG	Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Bangerter	+	R	BE	Föhn	=	V	SZ	Leutenegger Susanne	+	S	BL	Sommaruga	+	S	BE
Baumann Alexander	=	V	TG	Freund	=	V	AR	Leuthard	+	C	AG	Speck	=	V	AG
Baumann Ruedi	+	G	BE	Frey Claude	+	R	NE	Loepfe	+	C	AI	Spielmann	+	-	GE
Baumann Stephanie	+	S	BE	Gadiert	*	V	GR	Lustenberger	+	C	LU	Spuhler	*	V	TG
Beck	=	L	VD	Galli	*	C	BE	Maillard	*	S	VD	Stahl	=	V	ZH
Berberat	*	S	NE	Garbani	+	S	NE	Maitre	*	C	GE	Stamm Luzi	*	V	AG
Bernasconi	+	R	GE	Gerner	+	G	ZH	Mariétan	*	C	VS	Steinegger	+	R	UR
Bezzola	+	R	GR	Giezendanner	=	V	AG	Marti Werner	*	S	GL	Steiner	+	R	SO
Bigger	=	V	SG	Glasson	+	R	FR	Marty Kälin	+	S	ZH	Strahm	*	S	BE
Bignasca	*	-	TI	Glur	=	V	AG	Maspoli	=	-	TI	Studer Heiner	+	E	AG
Binder	=	V	ZH	Goli	+	S	ZH	Mathys	=	V	AG	Stump	+	S	AG
Blocher	*	V	ZH	Graf	+	G	BL	Maurer	=	V	ZH	Suter	*	R	BE
Borer	=	V	SO	Grobet	+	S	GE	Maury Pasquier	#	S	GE	Teuscher	*	G	BE
Bortoluzzi	=	V	ZH	Gross Andreas	+	S	ZH	Meier-Schatz	*	C	SG	Thanei	+	S	ZH
Bosshard	+	R	ZH	Gross Jost	+	S	TG	Ménétreay Savary	+	G	VD	Theiler	*	R	LU
Brunner Toni	=	V	SG	Guisan	+	R	VD	Messmer	+	R	TG	Tillmanns	+	S	VD
Bugnon	=	V	VD	Günter	*	S	BE	Meyer Thérèse	+	C	FR	Triponez	+	R	BE
Bühlmann	+	G	LU	Gutzwiller	+	R	ZH	Mörgeli	*	V	ZH	Tschäppät	*	S	BE
Bührer	+	R	SH	Gysin Hans Rudolf	=	R	BL	Mugny	+	G	GE	Tschuppert	*	R	LU
Cavalli	*	S	TI	Gysin Remo	+	S	BS	Müller Erich	*	R	ZH	Vallender	+	R	AR
Chappuis	*	S	FR	Haering Binder	+	S	ZH	Müller-Hemmi	+	S	ZH	Vaudroz Jean-Claude	+	C	GE
Chevrier	+	C	VS	Haller	=	V	BE	Nabholz	*	R	ZH	Vaudroz René	+	R	VD
Chiffelle	*	S	VD	Hämmerle	+	S	GR	Neiryck	+	C	VD	Vermot	+	S	BE
Christen	+	R	VD	Hassler	=	V	GR	Oehri	=	V	BE	Vollmer	*	S	BE
Cina	+	C	VS	Heberlein	*	R	ZH	Padrina	+	S	TI	Waber Christian	*	E	BE
Cuche	+	G	NE	Hegetschweiler	+	R	ZH	Pelli	*	R	TI	Walker Félix	+	C	SG
de Dardel	+	S	GE	Heim	*	C	SO	Pfister Theophil	=	V	SG	Walter Hansjörg	=	V	TG
Decurtins	+	C	GR	Hess Bernhard	*	-	BE	Polla	*	L	GE	Wandfluh	=	V	BE
Donzé	+	E	BE	Hess Peter	+	C	ZG	Raggenbass	+	C	TG	Wasserfallen	*	R	BE
Dormann Rosemarie	+	C	LU	Hess Walter	*	C	SG	Randegger	*	R	BS	Weigelt	=	R	SG
Dormond Marlyse	+	S	VD	Hofmann Urs	*	S	AG	Rechsteiner Paul	*	S	SG	Weyeneth	=	V	BE
Dunant	=	V	BS	Hollenstein	+	G	SG	Rechsteiner-Basel	*	S	BS	Widmer	+	S	LU
Dupraz	*	R	GE	Hubmann	+	S	ZH	Renwald	*	S	JU	Widrig	+	C	SG
Eberhard	+	C	SZ	Imfeld	+	C	OW	Riklin	+	C	ZH	Wiederkehr	+	E	ZH
Egerszegi	*	R	AG	Imhof	+	C	BL	Robbiani	*	C	TI	Wirz-von Planta	=	L	BS
Eggly	=	L	GE	Janiak	+	S	BL	Rossini	+	S	VS	Wittenwiler	*	R	SG
Ehrler	*	C	AG	Joder	=	V	BE	Ruey	=	L	VD	Wyss Ursula	*	S	BE
Engelberger	+	R	NW	Jossen	+	S	VS	Sandoz Marcel	+	R	VD	Zäch	+	C	AG
Estermann	+	C	LU	Jutzet	+	S	FR	Schenk	=	V	BE	Zanetti	+	S	SO
Fasel	+	G	FR	Kaufmann	=	V	ZH	Scherer Marcel	=	V	ZG	Zapfi	+	C	ZH
Fässler	*	S	SG	Keller Robert	=	V	ZH	Scheurer Rémy	=	L	NE	Zbinden	+	S	AG
Fattebert	=	V	VD	Kofmel	+	R	SO	Schibli	=	V	ZH	Zisyadis	*	-	VD
Favre	*	R	VD	Kunz	=	V	LU	Schlüter	=	V	ZH	Zuppiger	=	V	ZH

+ ja / oui / si * entschuldigt / excusé / scusato, abwesend / absent / assente
= nein / non / no hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato
o enth. / abst. / ast. # Der Präsident stimmt nicht / Le président ne prend pas part aux votes

Ergebnisse / Résultats:

Gesamt / Complète / Tutto	Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	L	R	S	E	V	-
ja / oui / si	ja / oui / si	25	10	0	24	35	4	0	1
nein / non / no	nein / non / no	0	0	5	2	0	0	38	1
enth. / abst. / ast.	enth. / abst. / ast.	0	0	0	0	0	0	0	0
entschuldigt / excusé / scusato	entschuldigt / excusé / scusato	10	0	1	16	16	1	7	3

Bedeutung Ja / Signification de oui: Proposition de la majorité
Bedeutung Nein / Signification de non: Proposition de la minorité || Fehr Hans (biffer)



Geschäft / Objet:

Beseitigung von Mängeln der Volksrechte
Suppression de carences dans les droits populaires

Gegenstand / Objet du vote:

Vote sur l'ensemble

Abstimmung vom / Vote du: 21.03.2002 12:08:45

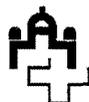
Abate	+	R	TI	Fehr Hans	=	V	ZH	Kurrus	+	R	BL	Schmid Odilo	+	C	VS
Aeppli Wartmann	+	S	ZH	Fehr Hans-Jürg	+	S	SH	Lachat	*	C	JU	Schmied Walter	*	V	BE
Aeschbacher	+	E	ZH	Fehr Jacqueline	+	S	ZH	Lalive d'Epinay	+	R	SZ	Schneider	*	R	BE
Antille	+	R	VS	Fehr Lisbeth	+	V	ZH	Laubacher	=	V	LU	Schwaab	+	S	VD
Baader Caspar	=	V	BL	Fehr Mario	o	S	ZH	Lauper	+	C	FR	Seiler Hanspeter	*	V	BE
Bader Elvira	+	C	SO	Fetz	+	S	BS	Leu	*	C	LU	Siegrist	*	V	AG
Banga	+	S	SO	Fischer-Seengen	*	R	AG	Leutenegger Hajj	*	R	ZG	Simoneschi-Cortesi	*	C	TI
Bangerter	+	R	BE	Föhn	=	V	SZ	Leutenegger Susanne	+	S	BL	Sommaruga	+	S	BE
Baumann Alexander	=	V	TG	Freund	=	V	AR	Leuthard	+	C	AG	Speck	=	V	AG
Baumann Ruedi	*	G	BE	Frey Claude	+	R	NE	Loepfe	*	C	AI	Spielmann	*	-	GE
Baumann Stephanie	+	S	BE	Gadient	*	V	GR	Lustenberger	+	C	LU	Spühler	*	V	TG
Beck	=	L	VD	Galli	+	C	BE	Maillard	*	S	VD	Stahl	=	V	ZH
Berberat	+	S	NE	Garbani	+	S	NE	Maitre	+	C	GE	Stamm Luzi	*	V	AG
Bernasconi	+	R	GE	Genner	+	G	ZH	Mariétan	*	C	VS	Steinegger	+	R	UR
Bezzola	+	R	GR	Giezendanner	=	V	AG	Marti Werner	+	S	GL	Steiner	+	R	SO
Bigger	=	V	SG	Glasson	+	R	FR	Marty Kälin	+	S	ZH	Strahm	+	S	BE
Bignasca	*	-	TI	Glur	=	V	AG	Maspoli	=	-	TI	Studer Heiner	+	E	AG
Binder	*	V	ZH	Goll	+	S	ZH	Mathys	=	V	AG	Stump	+	S	AG
Blocher	*	V	ZH	Graf	+	G	BL	Maurer	*	V	ZH	Suter	*	R	BE
Borer	*	V	SO	Grobet	*	S	GE	Maury Pasquier	#	S	GE	Teuscher	+	G	BE
Bortoluzzi	=	V	ZH	Gross Andreas	+	S	ZH	Meier-Schatz	+	C	SG	Thanei	+	S	ZH
Bosshard	+	R	ZH	Gross Jost	+	S	TG	Ménétreay Savary	+	G	VD	Theiler	=	R	LU
Brunner Toni	*	V	SG	Guisan	+	R	VD	Messmer	+	R	VD	Tilmann	+	S	VD
Bugnon	=	V	VD	Günter	*	S	BE	Meyer Thérèse	+	C	FR	Triponez	+	R	BE
Bühlmann	+	G	LU	Gutzwiller	+	R	ZH	Mörgeli	=	V	ZH	Tschäppät	*	S	BE
Bührer	*	R	SH	Gysin Hans Rudolf	*	R	BL	Mugny	+	G	GE	Tschuppert	*	R	LU
Cavalli	+	S	TI	Gysin Remo	+	S	BS	Müller Erich	*	R	ZH	Vailender	+	R	AR
Chappuis	*	S	FR	Haering Binder	+	S	ZH	Müller-Hemmi	+	S	ZH	Vaudroz Jean-Claude	+	C	GE
Chevrier	+	C	VS	Haller	+	V	BE	Nabholz	*	R	ZH	Vaudroz René	+	R	VD
Chiffelle	*	S	VD	Hämmerle	+	S	GR	Neiryck	*	C	VD	Vermot	+	S	BE
Christen	*	R	VD	Hassler	=	V	GR	Oehri	=	V	BE	Vollmer	*	S	BE
Cina	+	C	VS	Heberlein	*	R	ZH	Pedrina	+	S	TI	Waber Christian	*	E	BE
Cuche	*	G	NE	Hegetschweiler	+	R	ZH	Pelli	+	R	TI	Walker Félix	+	C	SG
de Dardel	+	S	GE	Heim	+	C	SO	Pfister Theophil	=	V	SG	Walter Hansjörg	=	V	TG
Decurtins	+	C	GR	Hess Bernhard	*	-	BE	Polla	*	L	GE	Wandfluh	=	V	BE
Donzé	+	E	BE	Hess Peter	+	C	ZG	Raggenbass	+	C	TG	Wasserfallen	+	R	BE
Dormann Rosemarie	*	C	LU	Hess Walter	*	C	SG	Randegger	*	R	BS	Weigelt	*	R	SG
Dormond Marlyse	+	S	VD	Hofmann Urs	*	S	AG	Rechsteiner Paul	+	S	SG	Weyeneth	*	V	BE
Dunant	*	V	BS	Hollenstein	+	G	SG	Rechsteiner-Basel	*	S	BS	Widmer	+	S	LU
Dupraz	+	R	GE	Hubmann	+	S	ZH	Rennwald	*	S	JU	Widrig	*	C	SG
Eberhard	+	C	SZ	Imfeld	+	C	OW	Riklin	+	C	ZH	Wiederkehr	*	E	ZH
Egerszegi	*	R	AG	Imhof	+	C	BL	Robbiani	+	C	TI	Wirz-von Planta	=	L	BS
Eggy	=	L	GE	Janiak	+	S	BL	Rossini	+	S	VS	Wittenwiler	+	R	SG
Ehrler	*	C	AG	Joder	=	V	BE	Ruey	*	L	VD	Wyss Ursula	+	S	BE
Engelberger	+	R	NW	Jossen	+	S	VS	Sandoz Marcel	+	R	VD	Zäch	+	C	AG
Estermann	+	C	LU	Jutzet	+	S	FR	Schenk	=	V	BE	Zanetti	+	S	SO
Fasel	+	G	FR	Kaufmann	=	V	ZH	Scherer Marcel	=	V	ZG	Zapfl	+	C	ZH
Fässler	+	S	SG	Keller Robert	+	V	ZH	Scheurer Rémy	=	L	NE	Zbinden	+	S	AG
Fattebert	=	V	VD	Kofmel	+	R	SO	Schibli	=	V	ZH	Zisyadis	*	-	VD
Favre	+	R	VD	Kunz	=	V	LU	Schlöer	=	V	ZH	Zuppiger	=	V	ZH

+ ja / oui / si * entschuldigt / excusé / scusato, abwesend / absent / assente
 = nein / non / no hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato
 o enth. / abst. / ast. # Der Präsident stimmt nicht / Le président ne prend pas part aux votes

Ergebnisse / Résultats:

Gesamt / Complète / Tutto	Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	L	R	S	E	V	-
ja / oui / si	106	25	8	0	27	40	3	3	0
nein / non / no	35	0	0	4	1	0	0	29	1
enth. / abst. / ast.	1	0	0	0	0	1	0	0	0
entschuldigt / excusé / scusato	57	10	2	2	14	10	2	13	4

Bedeutung Ja / Signification de oui:
 Bedeutung Nein / Signification de non:

**Geschäft / Objet:**

Beseitigung von Mängeln der Volksrechte

Suppression de carences dans les droits populaires

Gegenstand / Objet du vote:

Vote final

Abstimmung vom / Vote du: 04.10.2002 09:19:00

Abate	+	R	TI
Aeppli Wartmann	o	S	ZH
Aeschbacher	=	E	ZH
Anfälle	*	R	VS
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	=	S	SO
Bangerter	+	R	BE
Baumann Alexander	+	V	TG
Baumann Ruedi	o	G	BE
Baumann Stephanie	=	S	BE
Beck	=	L	VD
Berberat	=	S	NE
Bernasconi	o	R	GE
Bezzola	*	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca	*	-	TI
Binder	+	V	ZH
Blocher	=	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bosshard	+	R	ZH
Bruderer	=	S	AG
Brunner Toni	+	V	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühmann	o	G	LU
Bührer	+	R	SH
Cavalli	=	S	TI
Chappuis	=	S	FR
Chevrier	+	C	VS
Christen	=	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	o	G	NE
de Dardel	=	S	GE
Decurtins	+	C	GR
Donzé	=	E	BE
Dormann Rosemarie	+	C	LU
Dormond Marlyse	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Eberhard	+	C	SZ
Egerszegi	*	R	AG
Eggly	*	L	GE
Ehrler	+	C	AG
Engelberger	+	R	NW
Estermann	+	C	LU
Fasel	o	G	FR
Fässler	=	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	+	R	VD

Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Lisbeth	+	V	ZH
Fehr Marlo	=	S	ZH
Fetz	=	S	BS
Fischer-Seengen	+	R	AG
Föhn	+	V	SZ
Freund	+	V	AR
Frey Claude	+	R	NE
Gadient	+	V	GR
Galli	+	C	BE
Garbani	=	S	NE
Genner	o	G	ZH
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf	o	G	BL
Grobet	*	S	GE
Gross Andreas	=	S	ZH
Gross Jost	=	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	=	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gysin Hans Rudolf	+	R	BL
Gysin Remo	=	S	BS
Haering Binder	o	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Heberlein	+	R	ZH
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim	+	C	SO
Hess Bernhard	=	-	BE
Hess Peter	+	C	ZG
Hess Walter	+	C	SG
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	o	G	SG
Hubmann	=	S	ZH
Imfeld	+	C	OW
Imhof	=	C	BL
Janiak	=	S	BL
Joder	+	V	BE
Jossen	=	S	VS
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kofmel	+	R	SO
Kunz	+	V	LU

Kurrus	+	R	BL
Lachat	=	C	JU
Lalive d'Epinay	*	R	SZ
Laubacher	+	V	LU
Lauper	*	C	FR
Leu	+	C	LU
Leutenegger Hajo	+	R	ZG
Leutenegger Susanne	=	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Maillard	=	S	VD
Maitre	+	C	GE
Mariétan	+	C	VS
Marti Werner	*	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Maspoli	*	-	TI
Mathys	+	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	*	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Ménérey Savary	o	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Mörgeli	+	V	ZH
Mugny	o	G	GE
Müller Erich	+	R	ZH
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Nabholz	+	R	ZH
Neiryck	*	C	VD
Oehri	+	V	BE
Pedrina	=	S	TI
Pelli	=	R	TI
Pfister Theophil	+	V	SG
Polla	=	L	GE
Raggenbass	=	C	TG
Randegger	+	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Rennwald	=	S	JU
Riklin	+	C	ZH
Robbiani	+	C	TI
Rossini	=	S	VS
Ruey	=	L	VD
Salvi	=	S	VD
Sandoz Marcel	+	R	VD
Schenk	+	V	BE
Scherer Marcel	+	V	ZG
Scheurer Rémy	=	L	NE
Schibli	+	V	ZH

Schlüter	+	V	ZH
Schmid Odilo	=	C	VS
Schmied Walter	*	V	BE
Schneider	+	R	BE
Schwaab	=	S	VD
Seller Hanspeter	+	V	BE
Siegrist	+	V	AG
Simoneschi-Cortesi	o	C	TI
Sommeruga	=	S	BE
Speck	+	V	AG
Spielmann	=	-	GE
Spuhler	+	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steinegger	+	R	UR
Steiner	+	R	SO
Strahm	=	S	BE
Studer Heiner	=	E	AG
Stump	=	S	AG
Suter	+	R	BE
Teuscher	o	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Theller	+	R	LU
Tilmanns	=	S	VD
Triponoz	+	R	BE
Tschäppät	o	S	BE
Tschuppert	+	R	LU
Vallender	*	R	AR
Vaudroz Jean-Claude	+	C	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Vermot	=	S	BE
Vollmer	o	S	BE
Waber Christian	=	E	BE
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfuh	+	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Weigelt	=	R	SG
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	=	S	LU
Widrig	+	C	SG
Wiederkehr	=	E	ZH
Wirz-von Planta	=	L	BS
Wittenwiler	+	R	SG
Wyss Ursula	=	S	BE
Zäch	+	C	AG
Zanetti	=	S	SO
Zapfi	=	C	ZH
Zisyadis	=	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

+ ja / oui / si

= nein / non / no

o enth. / abst. / ast.

* entschuldigt / excusé / scusato, abwesend / absent / assente

hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato

Der Präsident stimmt nicht / Le président ne prend pas part aux votes

Ergebnisse / Résultats:

Gesamt / Complète / Tutto	
ja / oui / si	102
nein / non / no	67
enth. / abst. / ast.	16
entschuldigt / excusé / scusato	15

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	L	R	S	E	V	-
ja / oui / si	27	0	0	33	0	0	42	0
nein / non / no	5	0	5	3	45	5	1	3
enth. / abst. / ast.	1	10	0	1	4	0	0	0
entschuldigt / excusé / scusato	2	0	1	5	3	0	2	2

Bedeutung Ja / Signification de oui:

Bedeutung Nein / Signification de non:

Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte

vom 4. Oktober 2002

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates
vom 2. April 2001¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 2001²
beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 138 Abs. 1

¹ 100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative eine Totalrevision der Bundesverfassung vorschlagen.

Art. 139 Formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

¹ 100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.

² Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.

³ Die Initiative wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung empfiehlt die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung. Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

Art. 139a Allgemeine Volksinitiative

¹ 100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangen.

² Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.

¹ BB1 2001 4803

² BB1 2001 6080

Änderung der Volksrechte. BB

³ Ist die Bundesversammlung mit der Initiative einverstanden, so setzt sie diese durch eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung oder der Bundesgesetzgebung um.

⁴ Die Bundesversammlung kann der Änderung im Sinne der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Die Änderung der Bundesverfassung und der Gegenentwurf werden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet, die Änderung der Bundesgesetzgebung und der Gegenentwurf werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

⁵ Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, so legt sie diese dem Volk zur Abstimmung vor. Wird die Initiative angenommen, so setzt die Bundesversammlung sie durch eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung oder der Bundesgesetzgebung um.

Art. 139b Verfahren bei Initiative und Gegenentwurf

¹ Die Stimmberechtigten stimmen gleichzeitig ab über

- a. die Volksinitiative oder die ihr entsprechende Änderung und
- b. den Gegenentwurf der Bundesversammlung.

² Sie können beiden Vorlagen zustimmen. In der Stichfrage können sie angeben, welcher Vorlage sie den Vorrang geben, falls beide angenommen werden.

³ Erzielt bei angenommenen Verfassungsänderungen in der Stichfrage die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen, so tritt die Vorlage in Kraft, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Ständesstimmen in der Stichfrage die grössere Summe ergeben.

Art. 140 Abs. 2 Bst. a^{bis} und b

² Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a^{bis}. die Gesetzesvorlage samt Gegenentwurf der Bundesversammlung zu einer allgemeinen Volksinitiative;
- b. die von der Bundesversammlung abgelehnten allgemeinen Volksinitiativen;

Art. 141 Abs. 1, Einleitungssatz und Bst. d Ziff. 3 sowie Abs. 2

¹ Verlangen es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses, so werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt:

- d. völkerrechtliche Verträge, die
 - 3. wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

² *Aufgehoben*

Änderung der Volksrechte. BB

Art. 141a Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen

¹ Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrags dem obligatorischen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Verfassungsänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

² Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrags dem fakultativen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

Art. 156 Abs. 3

³ Das Gesetz sieht Bestimmungen vor, um sicherzustellen, dass bei Uneinigkeit der Räte Beschlüsse zu Stande kommen über:

- a. die Gültigkeit oder Teilungültigkeit einer Volksinitiative;
- b. die Umsetzung einer vom Volk angenommenen allgemeinen Volksinitiative;
- c. die Umsetzung eines vom Volk gutgeheissenen Bundesbeschlusses zur Einleitung einer Totalrevision der Bundesverfassung;
- d. den Voranschlag oder einen Nachtrag.

Art. 189 Abs. 1^{bis}

^{1bis} Es beurteilt Beschwerden wegen Missachtung von Inhalt und Zweck einer allgemeinen Volksinitiative durch die Bundesversammlung.

II

¹ Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

² Die Bundesversammlung bestimmt das Inkrafttreten. Artikel 189 Absatz 1^{bis} bleibt bei Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1999³ über die Reform der Justiz in Kraft.

Ständerat, 4. Oktober 2002

Der Präsident: Anton Cottier
Der Sekretär: Christoph Lanz

Nationalrat, 4. Oktober 2002

Die Präsidentin: Liliane Maury Pasquier
Der Protokollführer: Christophe Thomann

³ AS 2002 3048

Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires

du 4 octobre 2002

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats,
du 2 avril 2001¹,

vu l'avis du Conseil fédéral du 15 juin 2001²,

arrête:

I

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 138, al. 1

¹ 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, proposer la révision totale de la Constitution.

Art. 139 Initiative populaire rédigée tendant à la révision partielle de la Constitution

¹ 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, demander la révision partielle de la Constitution sous la forme d'un projet rédigé.

² Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle.

³ L'initiative est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Dans ce dernier cas, elle peut lui opposer un contre-projet.

Art. 139a Initiative populaire générale

¹ 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, et sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, demander l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou législatives.

¹ FF 2001 4590

² FF 2001 5783

² Lorsqu'une initiative ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière, ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle.

³ Si l'Assemblée fédérale approuve l'initiative, elle prépare les modifications constitutionnelles ou législatives visées.

⁴ L'Assemblée fédérale peut opposer un contre-projet aux modifications qu'elle a préparées. Les modifications de nature constitutionnelle (projet et contre-projet) sont soumises au vote du peuple et des cantons, tandis que les modifications de nature législative (projet et contre-projet) sont soumises au vote du peuple uniquement.

⁵ Si l'Assemblée fédérale rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple. Si l'initiative est approuvée par le peuple, l'Assemblée fédérale prépare les modifications constitutionnelles ou législatives visées.

Art. 139b Procédure applicable lors du vote sur une initiative et son contre-projet

¹ Les citoyens et citoyennes ayant le droit de vote se prononcent simultanément sur:

- a. l'initiative populaire ou les modifications préparées sur la base d'une initiative;
- b. le contre-projet de l'Assemblée fédérale.

² Ils peuvent approuver les deux projets à la fois. Ils peuvent indiquer, en réponse à la question subsidiaire, le projet auquel ils donnent la préférence au cas où les deux seraient acceptés.

³ S'agissant des modifications constitutionnelles qui ont été approuvées, si, en réponse à la question subsidiaire, l'un des projets obtient la majorité des voix des votants, et l'autre la majorité des voix des cantons, le projet qui entre en vigueur est celui qui, en réponse à la question subsidiaire, a enregistré la plus forte somme des pourcentages des voix des votants et des voix des cantons.

Art. 140, al. 2, let. a^{bis} et b

² Sont soumises au vote du peuple:

- a^{bis}. le projet de loi et le contre-projet de l'Assemblée fédérale relatifs à une initiative populaire générale;
- b. les initiatives populaires générales rejetées par l'Assemblée fédérale;

Art. 141, al. 1, phrase introductive et let. d, ch. 3, et al. 2

¹ Si 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple:

- d. les traités internationaux qui:
 - 3. contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

*² Abrogé**Art. 141a* Mise en œuvre des traités internationaux

¹ Lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est soumis au référendum obligatoire, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications constitutionnelles liées à la mise en œuvre du traité.

² Lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de lois liées à la mise en œuvre du traité.

Art. 156, al. 3

³ La loi prévoit de garantir, en cas de divergences entre les deux conseils, qu'un arrêté soit pris sur:

- a. la validité ou la nullité partielle d'une initiative populaire;
- b. la mise en œuvre d'une initiative populaire générale approuvée par le peuple;
- c. la mise en œuvre d'un arrêté fédéral approuvé par le peuple et visant une révision totale de la Constitution;
- d. le budget ou ses suppléments.

Art. 189, al. 1^{bis}

^{1bis} Le Tribunal fédéral connaît des réclamations pour non-respect du contenu et des objectifs d'une initiative populaire générale par l'Assemblée fédérale.

II

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² L'Assemblée fédérale fixe la date de l'entrée en vigueur. L'art. 189, al. 1^{bis}, reste en vigueur à l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1999 relatif à la réforme de la justice³.

Conseil des Etats, 4 octobre 2002

Le président: Anton Cottier
Le secrétaire: Christoph Lanz

Conseil national, 4 octobre 2002

La présidente: Liliane Maury Pasquier
Le secrétaire: Christophe Thomann

³ RO 2002 3148

Decreto federale concernente la revisione dei diritti popolari

del 4 ottobre 2002

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli
Stati del 2 aprile 2001¹;
visto il parere del Consiglio federale del 15 giugno 2001²,
decreta:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 138 cpv. 1

¹ 100 000 aventi diritto di voto possono proporre la revisione totale della Costituzione entro diciotto mesi dalla pubblicazione ufficiale della relativa iniziativa.

Art. 139 **Iniziativa popolare elaborata per la revisione parziale
della Costituzione federale**

¹ 100 000 aventi diritto di voto possono chiedere la revisione parziale della Costituzione entro diciotto mesi dalla pubblicazione ufficiale della relativa iniziativa presentata in forma di progetto elaborato.

² Se l'iniziativa viola il principio dell'unità della forma o della materia o disposizioni cogenti del diritto internazionale, l'Assemblea federale la dichiara nulla in tutto o in parte.

³ L'iniziativa è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni. L'Assemblea federale ne raccomanda l'accettazione o il rifiuto. Può contrapporre un controprogetto.

Art. 139a **Iniziativa popolare generica**

¹ 100 000 aventi diritto di voto possono chiedere l'adozione, la modifica o l'abrogazione di disposizioni costituzionali o legislative entro diciotto mesi dalla pubblicazione ufficiale della relativa iniziativa presentata in forma di proposta generica.

² Se l'iniziativa viola il principio dell'unità della forma o della materia o disposizioni cogenti del diritto internazionale, l'Assemblea federale la dichiara nulla in tutto o in parte.

³ Se condivide l'iniziativa, l'Assemblea federale elabora una corrispondente modifica della Costituzione o legislazione federale.

¹ FF 2001 4315

² FF 2001 6080

⁴ L'Assemblea federale può contrapporre un controprogetto alla modifica che essa ha elaborato nel senso dell'iniziativa. La modifica costituzionale e il relativo controprogetto sono sottoposti al voto del Popolo e dei Cantoni; la modifica legislativa e il relativo controprogetto sono sottoposti al voto del Popolo.

⁵ Se respinge l'iniziativa, l'Assemblea federale la sottopone al voto del Popolo. Se l'iniziativa è accettata in votazione popolare, l'Assemblea federale elabora una corrispondente modifica della Costituzione o legislazione federale.

Art. 139b Procedura in caso di votazione su un'iniziativa e sul relativo controprogetto

¹ Gli aventi diritto di voto si pronunciano nel contempo:

- a. sull'iniziativa popolare o sulla modifica elaborata in base a un'iniziativa popolare; e
- b. sul controprogetto dell'Assemblea federale.

² Possono approvare entrambi i testi. Nella domanda risolutiva possono indicare a quale dei due va la loro preferenza nel caso risultino entrambi accettati.

³ Per le modifiche costituzionali, se entrambi i testi risultano accettati e, nella domanda risolutiva, un testo ha ottenuto la maggioranza del Popolo e l'altro la maggioranza dei Cantoni, entra in vigore il testo che nella domanda risolutiva ha ottenuto complessivamente la percentuale più elevata di voti del Popolo e dei Cantoni.

Art. 140 cpv. 2 lett. a^{bis} e b

² Sottostanno al voto del Popolo:

- a^{bis}. il progetto di legge e il controprogetto dell'Assemblea federale inerenti a un'iniziativa popolare generica;
- b. le iniziative popolari generiche respinte dall'Assemblea federale;

Art. 141 cpv. 1 frase introduttiva e lett. d n. 3 e cpv. 2

¹ Se 50 000 aventi diritto di voto o otto Cantoni ne fanno richiesta entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto, sono sottoposti al voto del Popolo:

- d. i trattati internazionali:
 3. comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

² *Abrogato*

Art. 141a Attuazione dei trattati internazionali

¹ Se il decreto di approvazione di un trattato internazionale sottostà al referendum obbligatorio, l'Assemblea federale può includere nel decreto le modifiche costituzionali necessarie per l'attuazione del trattato.

Revisione dei diritti popolari. DF

² Se il decreto di approvazione di un trattato internazionale sottostà al referendum facoltativo, l'Assemblea federale può includere nel decreto le modifiche legislative necessarie per l'attuazione del trattato.

Art. 156 cpv. 3

³ La legge prevede deroghe al fine di garantire che, in caso di disaccordo fra le due Camere, sia presa una decisione concernente:

- a. la validità o la nullità parziale di un'iniziativa popolare;
- b. la concretizzazione di un'iniziativa popolare generica accettata dal Popolo;
- c. la concretizzazione di un decreto federale che dispone la revisione totale della Costituzione ed è stato accettato dal Popolo;
- d. il preventivo o un'aggiunta al medesimo.

Art. 189 cpv. 1^{bis}

^{1bis} Giudica anche i ricorsi per inosservanza del contenuto e dello scopo di un'iniziativa popolare generica da parte dell'Assemblea federale.

II

¹ Il presente decreto sottostà al voto del Popolo e dei Cantoni.

² L'Assemblea federale ne determina l'entrata in vigore. L'articolo 189 capoverso ^{1bis} rimane vigente anche in caso di entrata in vigore del decreto federale dell'8 ottobre 1999³ sulla riforma giudiziaria.

Consiglio degli Stati, 4 ottobre 2002

Il presidente: Anton Cottier
Il segretario: Christoph Lanz

Consiglio nazionale, 4 ottobre 2002

La presidente: Liliane Maury Pasquier
Il segretario: Christophe Thomann

2902

³ FF 1999 7454; RU 2002 3148