

Präsident: Ich gratuliere unserem Kollegen André Gautier zu seiner Wahl und danke ihm zum voraus für seine Unterstützung, die er mir in diesem Jahr gewähren wird. Ich bitte Herrn Gautier, seinen Sitz einzunehmen. (Beifall)

81.047

Futtermittelimporte. Volksinitiative Importation de denrées fourragères. Initiative populaire

Siehe Seite 790 hiervor – Voir page 790 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 22. September 1982

Décision du Conseil des Etats du 22 septembre 1982

Differenzen – Divergences

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Junod, Barras, Kühne, Martin, Nef, Rätz, Reichling, Steingger)

Art. 2

... zu unterbreiten. (Rest des Artikels streichen)

Antrag Alder

Festhalten

Proposition de la commission

Minorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Junod, Barras, Kühne, Martin, Nef, Rätz, Reichling, Steingger)

Art. 2

Le Conseil fédéral est chargé d'ordonner...

Proposition Alder

Maintenir

M. Thévoz, rapporteur: Les péripéties de la procédure parlementaire nous amènent à nous pencher à nouveau sur le sort à réserver à l'initiative populaire «contre les importations excessives de denrées fourragères et les fabriques d'animaux, ainsi que pour l'utilisation optimale de notre sol». Je vous rappelle, pour mémoire, que cette initiative a été déposée le 23 août 1978 et le Conseil fédéral et le Parlement, disposaient d'un délai de quatre ans, échéant le 23 août 1982, pour nous déterminer sur le préavis à lui donner, avant de la soumettre au vote du peuple et des cantons.

Vous me permettez de ne pas rappeler ici les diverses raisons qui ont eu pour conséquence que le Conseil des Etats n'a pu se saisir que trop tardivement du dossier. Ce n'est, en effet, que le 22 septembre dernier, soit un mois après le délai fixé par l'article 27 de la loi sur les rapports entre les conseils, que la Chambre des cantons a abordé cet objet, a engagé la discussion sur le fond. Ce n'est qu'au terme du débat que la question a été soulevée de savoir si le Conseil des Etats était, légalement, encore en mesure d'émettre un préavis motivé sur cette initiative. C'est finalement par 19 voix contre 15 que nos collègues ont décidé que tel n'était pas le cas et ont adopté l'article 2 dans la version suivante:

«L'Assemblée fédérale n'ayant pas pris une décision dans le délai légal, le Conseil fédéral est chargé d'ordonner, sans recommandation, la votation du peuple et des cantons.» Il y a donc divergence avec la décision de notre conseil qui, le 17 juin dernier, avait, par 71 voix contre 68, recommandé au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire.

Notre commission s'est réunie le 28 octobre dernier pour examiner la situation résultant de cette divergence. Elle a constaté que le Conseil des Etats s'était appuyé sur des bases juridiques solides pour prendre sa décision. Il résulte en effet d'une note rédigée par M. Christoph Lanz, du service juridique du secrétariat général de l'Assemblée fédérale, que le délai fixé pour traiter une initiative populaire n'est pas un délai d'ordre indicatif mais, au contraire, un délai péremptoire à caractère absolu.

Fort de cette conviction, la commission a donc décidé, sur le fond, de se rallier au texte adopté par le Conseil des Etats. Une minorité, emmenée par M. Junod, a estimé, le délai étant échu, que le Conseil des Etats n'avait même plus à dire pour quelle raison il renonçait à donner une recommandation sur cette initiative. En conséquence, M. Junod a fait la proposition suivante, qu'il défendra certainement tout à l'heure avec son brio habituel, mais que je me permets cependant de citer: «Le Conseil fédéral est chargé d'ordonner sans recommandation la votation du peuple et des cantons.»

Par 9 voix contre 8, la commission vous propose de s'en tenir à la version adoptée par le Conseil des Etats. Outre le fait que nous évitons ainsi de prolonger le débat en créant une nouvelle divergence, nous pensons que cette version est plus explicite, donc plus transparente.

Je pense pouvoir m'exprimer au nom de la commission en vous proposant également de rejeter la proposition de M. Alder, visant à maintenir notre décision du 17 juin dernier. Nous n'avons strictement rien à gagner à vouloir nous enfoncer dans un débat de procédure incertain, cela d'autant plus que celui-ci n'aura guère d'influence sur la décision populaire dans l'hypothèse où le peuple et les cantons se prononceraient finalement sur cette initiative. On vient du reste d'en avoir hier un exemple probant.

En conséquence, je vous prie de suivre la majorité de la commission.

Risi-Schwyz, Berichterstatter: Wir haben es hier mit folgender Differenzbereinigung mit dem Ständerat zu tun. Wie Sie sich erinnern können, haben wir im Juni dieses Jahres in diesem Rate den Bundesrat beauftragt, diese Volksinitiative mit Empfehlung auf Ablehnung dem Volk und den Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Ständerat hat nun beschlossen, diese Initiative ohne Empfehlung Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten, da die Bundesversammlung innerhalb der gesetzlichen Frist keinen Beschluss gefasst habe; dann liegt ein Antrag Alder vor, der an unserem ursprünglichen Entscheid festhalten will.

Der Satz «Wenn die Bundesversammlung innerhalb der gesetzlichen Frist keinen Beschluss gefasst hat» beinhaltet nebst den unterschiedlichen materiellen Meinungen einen ganzen Rattenschwanz von Rechtsfragen; in erster Linie sind es Verfahrensfragen. Diese Verfahrensfragen müssen nun einmal auch in der Parlamentsreform ihren Niederschlag finden. Ich möchte nur ganz kurz noch einmal erläutern, wie der Ständerat zu einem solchen Beschluss kam. Im Jahre 1978 wurde diese Initiative eingereicht. Vier Jahre stehen für die Behandlung einer Initiative zur Verfügung: drei Jahre dem Bundesrat, ein Jahr der parlamentarischen Beratung. Der Bundesrat hat, wie Sie wissen, schon etwas überzogen. Von Seiten der Kommission wäre zwar die Behandlung der Initiative in der Märzsession dieses Jahres möglich gewesen bzw. sie war traktandiert, die Behandlung wurde dann aber wegen Überladung des Sessionsprogramms verschoben. Heute will niemand für dieses Verschieben verantwortlich sein.

Die Kommission des Ständerates konnte in diesen Tagen erst verspätet die Behandlung aufnehmen, und der Stände-

rat hat dann – ein Kuriosum – Eintreten auf die Vorlage beschlossen und sich erst nachher auf sein formaljuristisches Gewissen besonnen. Er hat, da die gesetzliche Frist abgelaufen sei, beschlossen, diese Behandlung nicht durchzuführen und die Initiative ohne Empfehlung Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Aus diesem Grunde also diese Differenz.

Wir haben uns in der Kommission auch mit diesen juristischen Fragen auseinandergesetzt und sind zur Auffassung gekommen, dass es keinen grossen Wert mehr habe, lange hin und her zu diskutieren. Die Mehrheit der Kommission hat sich der Auffassung des Ständerates angeschlossen und empfiehlt Ihnen, die Fassung des Ständerates zu übernehmen. Eine Minderheit will den zweiten Abschnitt des Satzes streichen, wie Sie sehen, und Herr Alder möchte die ursprüngliche Fassung beibehalten. Ich glaube, es hat wohl keinen grossen Sinn, nochmals eine Differenz zum Ständerat zu schaffen, auch materiell nicht.

Wir empfehlen Ihnen deshalb, der Vorlage im Sinne des Ständerates zuzustimmen.

M. Junod, porte-parole de la minorité: De nombreuses thèses se sont affrontées à propos de la rédaction de cet article 2. On ne pourra donc pas dire que les initiatives ne connaîtraient pas, elles aussi, un problème de délais! D'entrée de cause, je déclare vouloir me rallier à la thèse générale défendue par le Conseil des Etats et par la majorité de la commission. Cela signifie donc que j'admets que l'Assemblée fédérale n'est plus compétente pour formuler une recommandation. C'est pourquoi je vous invite, en passant, à repousser la proposition de M. Alder qui voudrait maintenir le préavis négatif émis par notre conseil en juin dernier.

Cela dit, je remarque, avec d'autres d'ailleurs, que la législation qui régit le traitement des initiatives populaires est insatisfaisante pour deux raisons au moins. Tout d'abord, parce que le temps à disposition du Conseil fédéral d'une part et du Parlement d'autre part est fort mal réparti: trois ans pour le premier et une année pour le second, tout comme si, Monsieur le Président de la Confédération, on travaillait plus vite à 246 qu'à 7. Ensuite, parce qu'en voulant protéger les droits légitimes des initiants, on a manqué de souplesse dans la fixation des délais, dont on se demande encore si ce sont des délais d'ordre ou de forclusion.

Mais ici je salue l'intention exprimée par le président de la Confédération de vouloir bien réexaminer à fond cette question et de nous faire parvenir, prochainement, des propositions en vue d'améliorer ces dispositions. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles je me suis rallié encore une fois à la thèse générale retenue par le Conseil des Etats, mais je voudrais pourtant y apporter une nuance. C'est le sens de ma proposition. Il convient de mettre un point final et honorable à notre discussion et à cet arrêté. Mais cet article ne saurait être une sorte d'exposé des motifs où les Chambres s'expliquent sur les raisons de leur impuissance. Il s'agit simplement de tirer un trait sur cette affaire en incitant le Conseil fédéral à soumettre cette initiative au vote du peuple et des cantons sans recommandation. Cette décision entraîne formellement, je le veux bien, une divergence avec le Conseil des Etats, on l'a signalé tout à l'heure, mais cette divergence sera sans aucun doute éliminée rapidement par nos collègues au cours de cette session encore.

Je vous invite donc à soutenir la proposition que j'ai l'honneur de vous présenter au nom de la minorité, proposition à laquelle adhère le représentant du Conseil fédéral.

Alder: Als Jurist kann ich mich nur wundern, mit welcher Leichtfertigkeit man hier einer Argumentation folgt, die elementare verfassungsrechtliche Erwägungen ignoriert. Als Politiker muss ich registrieren, dass die Anträge der Kommission, Mehrheit und Minderheit gleicherweise, nicht mehr als ein neuartiger, aber wenig origineller Griff in die politische Trickkiste sind, mit dem sich die Bundesversammlung auf kaum mehr überbietbare Weise ins Offside stellt. Herr

Risi hatte vorhin noch die Offenheit, zu bemerken, es habe keinen Sinn, sich weiter über diese ganze Geschichte zu unterhalten und dem Ständerat Gelegenheit zu geben, sich den Entscheid nochmals zu überlegen. Ich bin hier ganz anderer Auffassung, weil hier Probleme zur Diskussion stehen, die nun wirklich grundsätzlicher Art sind. Beide Gesichtspunkte, der rechtliche wie der politische, führen mich dezidiert dazu, Ihnen Festhalten an unserem Beschluss, d. h. Zustimmung zum Antrag des Bundesrates zu empfehlen. Ich will dies kurz begründen.

Zum Rechtlichen: Vorerst darf ich Ihnen in Erinnerung rufen, dass man praktisch für jede juristische Auseinandersetzung Gutachten organisieren kann – im vorliegenden Fall haben wir es mit einem etwas knapp geratenen Bericht eines Sekretärs zu tun –, die für die eine oder die andere These angerufen werden können. Das gilt ganz besonders im Staatsrecht. Wie man sich schliesslich entscheidet, ist in der Regel mehr eine rechtspolitische als eine staatsrechtliche Frage. Immerhin: Es gibt einige Grundregeln, über die sich die herrschende Staatsrechtslehre und auch das Volk einig sind. Dazu gehören

a. das Prinzip, dass die Verfassung den Gesetzen vorgeht, und

b. dass Gesetze im Zweifelsfall verfassungskonform ausgelegt werden sollen.

Wenn ich mich nicht täusche, ist zumindest in der Theorie selbst der Neuenburger Professor und Ständerat Aubert, der den Ständerat im Sinne seines Beschlusses umgestimmt hat, mit diesen Grundsätzen einverstanden. Auf den vorliegenden Fall übertragen, heisst dies: Die Bestimmungen der Bundesverfassung über die Volksrechte gehen dem Geschäftsverkehrsgesetz vor. Wenn das GVG in einem konkreten Fall eine von der Verfassung abweichende Interpretation zulässt, dann ist diejenige Auslegung zu wählen, die Wortlaut und Sinn der Verfassung respektiert.

Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung legt fest, dass die Bundesversammlung formulierten Volksbegehren – die Futtermittelinitiative ist ein solches – zustimmt oder nicht zustimmt. Stimmt das Parlament zu, so ist der Entwurf dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Lehnt es ab, so kann es einen Gegenvorschlag ausarbeiten und diesen gleichzeitig mit der Initiative dem Volk vorlegen. Das letzte Paradebeispiel haben wir gestern erlebt. Es entspricht nun ganz eindeutig Wortlaut und Sinn dieser Vorschrift, dass die Bundesversammlung Volk und Ständen kundtut, ob sie für oder gegen das Volksbegehren ist. Tatsächlich hat die Bundesversammlung dies denn auch bis heute immer getan. Würde nicht bereits Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung hierzu die Grundlage abgeben, dann müsste man also in dieser Hinsicht geradezu von Gewohnheitsrecht auf Verfassungsstufe sprechen. Aber, wie gesagt, wir haben ja den klaren Wortlaut der Verfassung.

Damit ist fürs erste einmal klar, dass das GVG oder ein anderes Gesetz die Bundesversammlung von dieser verfassungsmässig festgelegten Führungsaufgabe nicht entbinden kann. Verfassungsrecht bricht Gesetzesrecht, und entsprechend den einleitend erwähnten Grundsätzen dürfen wir daher keine Gesetzesbestimmung, selbst wenn dies mit juristischer Rabulistik noch möglich wäre, so auslegen, dass die Wahrnehmung dieser Führungsaufgabe des Parlaments verhindert wird. Gerade dies tun aber jene, welche die Vorschriften des GVG über die Fristen, innert welcher vom Parlament Volksbegehren zu behandeln sind, als sogenannte Verwirkungsfristen interpretieren. Das ist in der vorliegenden Auseinandersetzung das Thema: Verwirkungsfrist oder Ordnungsfrist. Die Verfassung kennt solche Fristen nicht. Sie suchen vergebens in Artikel 121 nach einer solchen Frist. Artikel 122 der Verfassung legt lediglich fest, dass das Verfahren auf Gesetzesstufe zu ordnen sei. Dazu mögen auch Fristen gehören. Das Gesetz kann aber nicht Fristen festlegen, bei deren Überschreitung die Erfüllung der verfassungsmässig verankerten Aufgabe der Bundesversammlung verhindert wird.

Schlussfolgerung: Die gesetzlich festgelegten Fristen betreffend die Beratung von Volksbegehren, also die berühmte Vierjahresfrist, können verfassungskonform, d. h. bei Einhaltung der Treue zur Verfassung, nur als Ordnungsvorschriften, als Ordnungsfristen interpretiert werden, mit der Rechtsfolge, dass deren Überschreitung die Bundesversammlung von der Zustimmung oder der Nichtzustimmung zu einem Volksbegehren, hier also der Futtermittelinitiative, nicht entbindet.

Wir können festhalten, dass die Bundesversammlung, im Gegensatz zu früher, die Behandlungsfristen seit 1956 eingehalten hat. Das stellt der Bundesversammlung politisch ein gutes Zeugnis aus. Wenn sie im vorliegenden Fall nicht mit leichter Verzögerung gehandelt hätte – es wäre an sich ja möglich gewesen, in den parlamentarischen Kommissionen rascher zu handeln –, so wäre die Frist nicht überschritten worden. Wenn sie nur um einen Monat überschritten worden ist, dann kann dies doch nicht Anlass dazu sein, diese Fristen nun rechtlich plötzlich anders zu deuten und sie als Verwirkungsfrist zu interpretieren, was auch immer da und dort früher einmal Irriges über diese Fristen verbreitet worden sein mag. Wer sich an Fristen hält, bringt damit doch noch nicht zum Ausdruck, dass er diese Fristen als Verwirkungsfristen betrachtet! Ich zweifle keinen Moment daran, dass mir eigentlich jeder vernünftige Jurist bei diesen doch relativ einfach nachzuvollziehenden Überlegungen sollte folgen können, wenn nicht – und hier beginnt für mich der verfassungspolitische Skandal, ich sage Ihnen das ganz offen –, wenn nicht mit der These von der Verwirkungsfrist handfeste Interessenpolitik betrieben werden könnte. Das allein steht nämlich hinter der juristischen Scheinargumentation.

Wie war es doch? Der Nationalrat hat der Initiative gemäss Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung und entsprechend dem Antrag des Bundesrates nicht zugestimmt und empfiehlt sie dementsprechend Volk und Ständen zur Verwerfung. Im Ständerat suchten offenbar Vertreter der Initianten nach einem Ausweg, um zu retten, was noch zu retten war. Und Herr Aubert, dessen rhetorische Begabung unbestritten sei, lieferte Ihnen nach seinen bekannt eigenen Interpretationsmethoden das Vehikel dazu. Eine knappe Mehrheit des Ständerates erlag dann diesen Verführungskünsten, womit der Ständerat sein früheres Image als unbestechlicher Hüter der Verfassungstreue wohl endgültig verloren hat.

Natürlich versprochen sich einige Befürworter der Initiative mit dem Nullentscheid – um das handelt es sich hier – für den Fall der Volksabstimmung bessere Startchancen. Wir können uns doch dieses für die Bundesversammlung nur peinliche Schauspiel vom Ständerat nicht bieten lassen! Der Ständerat hat nicht einmal darüber abgestimmt, ob er für oder gegen die Initiative sei, wie ihm dies von Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung vorgeschrieben ist. Er hat damit die ihm durch die Bundesverfassung übertragene Aufgabe einfach ignoriert, hat schlicht und einfach abgedankt. Und nun sollen wir als Grosse Kammer dazu noch Beihilfe leisten, selbst auch abdanken. Bedenken Sie doch einmal die Folgen! Nächstes Jahr sind bekanntlich Wahlen. Wie wollen Sie eigentlich dem Volk weismachen, Sie wieder zu wählen, wenn Sie die Ihnen von der Verfassung aufgetragene Aufgabe nicht einmal wahrnehmen? Dann kann das Volk mit Fug sagen, dass diese Leute eigentlich überflüssig sind.

Hinzu kommt das Präjudiz, das Sie schaffen, wenn Sie Kommission und Ständerat folgen. Es wird rasch Schule machen und zu bewusster Verzögerungstaktik bei der Behandlung von Initiativen führen können, wenn eine solche nicht bereits hier das Geschehen im Ständerat zumindest mitbestimmt hat. Der Verfassungsauftrag, wie er in Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung umschrieben ist, würde in die Niederungen taktischen Tagesgezänks gezerzt. Ist das der Sinn des Gelübdes, das Sie auf die Verfassung abgelegt haben?

Ein letzter Hinweis noch: Auch Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes geht nach seinem klaren Wortlaut und Sinn

davon aus, dass die Räte über eine Initiative Beschluss fassen, dass sie ihr zustimmen oder sie ablehnen, dass sie sich nicht um einen Entscheid drücken. Der Beschluss des Ständerates ist damit weder verfassungsrechtlich noch politisch haltbar.

Halten wir daher fest an unserem Beschluss vom 17. Juni und empfehlen wir Volk und Ständen entsprechend dem Antrag des Bundesrates, diese dirigistische und in der Landwirtschaft bekanntlich selbst höchst umstrittene Initiative zu verwerfen. Wenn Sie Festhalten beschliessen, wird dies dem Ständerat Gelegenheit geben, selbst nochmals über die Bücher zu gehen.

Mme Jaggi: Décidément, le traitement de cette initiative populaire demeurera jusqu'au bout des plus mouvementés, si tant est que nous arrivons dans le cours de cette session au terme de l'examen de cette initiative sur les importations de denrées fourragères. C'est à croire que les promoteurs eux-mêmes de l'initiative n'exercent pas toute la pression voulue, toute la pression dont ils sont par ailleurs capables – ils l'ont montré dans d'autres circonstances – pour faire avancer leur cause.

Quoi qu'il en soit, les Chambres ne se sont pas décidées à temps, en partie d'ailleurs par la faute de ce conseil. Notre commission était prête pour la session de printemps. Ce n'est que le dernier jour de la session de juin que nous avons discuté de cette affaire.

Au terme d'une démonstration magnifique et déjà citée ici, de notre collègue du Conseil des Etats, M. Jean-François Aubert, la Chambre haute a renoncé à prendre position en septembre dernier, une fois écoulé le délai de quatre ans pour le traitement par les Chambres des initiatives populaires. La divergence ainsi créée ne se discute pas. La commission du Conseil national l'a admis à la quasi-unanimité de ses membres. On peut en revanche discuter de l'opportunité d'avouer explicitement au peuple que nous n'avons en somme pas fait diligence – M. Alder l'a souligné – tort que nous partageons d'ailleurs avec le Conseil fédéral, qui a publié en novembre dernier seulement son message, lequel porte pourtant la date du 19 août 1981. Pour notre part, nous pensons qu'il faut dire les choses telles qu'elles se sont passées, tout simplement, et non, comme le propose la minorité emmenée par M. Junod, qui veut supprimer la motivation de la proposition Aubert.

Quant à la proposition que vient de défendre M. Alder, nous n'avons évidemment pas eu la possibilité de la discuter en groupe, mais nous vous demandons de la rejeter sans hésitation. Elle vient trop tard, un peu à la manière d'un recours qui serait déposé contre une chose jugée, après le délai de recours justement.

En bref, le groupe socialiste votera la version de la majorité pour éliminer le plus rapidement possible toute divergence subsistant avec le Conseil des Etats. Il repoussera donc aussi bien la proposition Junod que la proposition Alder.

Bäumlin: Herr Kollege Alder, Sie haben hier ganz massive Vorwürfe erhoben und meinen, jeder vernünftige Jurist müsse Ihnen zustimmen. Ich bin auch ein Jurist. Dann bin ich also entweder unvernünftig oder ein schlimmer Opportunist. Ich akzeptiere weder die eine noch die andere Etikette und melde mich zum Wort, um einige juristische Überlegungen anzustellen. Sie haben auch meinen Berufskollegen Ständerat Aubert recht massiv angegriffen; die dummen oder leicht verführbaren Ständeräte seien nur den Verführungskünsten erlegen, sie haben sich gewissermassen übertölpeln lassen; so stellen Sie die Sache dar. Ich will auch verfassungsrechtlich argumentieren. Sie haben zum voraus behauptet, staatsrechtliche Überlegungen seien im Grunde genommen immer auch politisch. Dazu möchte ich doch noch ein Fragezeichen setzen. Soweit wir spezifisch juristisch interpretieren können, sollen wir es tun.

Herr Alder, Sie haben etwas vergessen: Sie sagten, nach Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung sollte das Parlament Stellung nehmen können; gut. Etwas anderes meint aber unsere Verfassung auch – und das meint sie in erster

Linie –: nämlich dass über eine Initiative abgestimmt wird, dass man sie dem Volk wirklich zur Abstimmung unterbreitet. Als die Initiative in unserer Verfassung eingeführt wurde, hat man das für eine Selbstverständlichkeit gehalten. Zuerst hat es in unserem Bundesstaat auch noch recht gut funktioniert. Sehen Sie einmal in der offiziellen Ausgabe der Bundesverfassung (grüngeheftetes Separatum) nach; Sie finden hinten ein Verzeichnis der Initiativen mit Datum der Einreichung und Datum der Abstimmung. Sie werden verblüfft sein, festzustellen, innert welcher kurzer Zeit – manchmal ist das ein halbes Jahr oder ein Jahr – die Abstimmung stattgefunden hat. Man hat Initiativen früher eben beförderlich behandelt.

Mehr und mehr hat man dann von seiten der Behörden begonnen, in Taktik zu machen, unwillkommene Initiativen über Jahre hinweg zu verschleppen. So sind wir zu diesen Fristen gekommen, die jetzt im Gesetz stehen; diese Fristen bringen eine vernünftige Konkordanz zwischen dem von Ihnen zitierten Prinzip und dem ebenso wichtigen, ungeschriebenen, aber selbstverständlichen Prinzip: Es muss abgestimmt werden. – Das Ganze nützt natürlich nur etwas, wenn diese Fristen Verwirkungsfristen sind; denn andernfalls könnte man die Sache ja weiter verschleppen. Juristisch ist die Sache für mich klar; ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen und den Antrag Alder abzulehnen. Ich mache Ihnen aber – Herr Alder – eine Konzession: Etwas gefällt mir auch nicht an diesem Geschäft: Wir haben die Gelegenheit verwirkt, uns zu äussern. Schade. Der Bundesrat sollte nun die Volksabstimmung anordnen. Das will er aber nicht, er will nicht pressieren mit dieser Abstimmung, sondern die Sache weiter hinauszögern; da haben Sie mit dem Vorwurf der Taktik einigermassen recht. Es kommt aber noch etwas anderes hinzu: Die grossen Parteien haben im Wahljahr nicht gerne viele Abstimmungen; ich habe diese Politik nie gebilligt, obschon auch ich einer Bundesratspartei angehöre; das gefällt mir nicht. Meines Erachtens müsste der Bundesrat nun so rasch wie möglich die Abstimmung ansetzen. Aber wenn man nicht anerkennt, was ich da soeben postulierte – eben die Verwirkung –, dann kommen wir mit der Behandlung von Volksinitiativen auf eine fatale Bahn.

Herr Alder, Sie haben erklärt, Sie würden politisch überlegen. Das beanspruche ich für mich auch: Wenn wir den Bürger noch und noch verdriessen wollen, dann müssen wir bloss die geltenden Fristen missachten, sie bis zum Extrem ausnützen, denn das ist es, was den Bürger ärgert. Er will, dass sein Initiativrecht ernst genommen werde. Dieses Gefühl hat er aber nur, wenn man Initiativen so rasch wie möglich behandelt. Das ist meine politische Überlegung: Alles gegen die Verschleppung! Wenn Sie sich jetzt auf die Theorie der blossen Ordnungsfristen einlassen, haben Sie dann noch eine Möglichkeit, gegen diese vorzugehen?

Meine juristische Meinung ist klar, sie ist auch politisch begründet. Ich wiederhole: Ich beantrage Ablehnung des Antrages Alder. Im Sinne der Ehrlichkeit und Offenheit muss ich einräumen, dass die in Aussicht genommene Vertagung der Abstimmung über die Futtermittelinitiative störend und nicht korrekt ist. Dies ändert aber nichts an der Beurteilung der juristischen Frage nach dem Charakter der Fristen, die gerade im Interesse des Schutzes der Volksrechte, d. h. des Initiativrechts, nur als Verwirkungsfristen gedeutet werden dürfen.

Steinegger: Bei der Futtermittelinitiative sind wir von der Auseinandersetzung über die Landwirtschaftspolitik bei einem gelehrten Juristenstreit über die Bedeutung von Artikel 27 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes gelandet. Der Ständerat hat im September 1982 mit Rücksicht auf die erwähnte Bestimmung auf eine Stellungnahme zur Futtermittelinitiative verzichtet und den Bundesrat beauftragt, die Volksabstimmung durchzuführen. Diesen Beschluss hat er mit dem Hinweis begründet, dass die Bundesversammlung innert der Frist von vier Jahren keine Stellungnahme habe abgeben können.

Die FdP-Fraktion möchte dem Ständerat einen Schritt ent-

gegenkommen. Sie ist bereit, dem Volk die Initiative ohne Empfehlung zur Abstimmung zu unterbreiten. Nachdem mit dieser Initiative soviel erfolgreiche Taktik betrieben worden ist und ein grosser Teil des politischen Spektrums bereit ist, die Ziele der Initiative auf Gesetzesstufe zu realisieren, können wir – nicht zuletzt in der Hoffnung, die Initiative werde zurückgezogen – auf eine Empfehlung verzichten.

Hingegen möchten wir Sie einladen, bei der Beschlussfassung nicht auch noch eine authentische Auslegung von Artikel 27 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes vorzunehmen und zu verkünden, dass die Bundesversammlung vier Jahre nach Einreichung einer Initiative nichts mehr zu benedeeien habe. Wir sind der Auffassung, dass bei einer umfassenden Prüfung der Angelegenheit mindestens gewisse Zweifel erlaubt sind, ob es sich bei dieser vierjährigen Frist tatsächlich um eine sogenannte Verwirkungsfrist handelt.

Wir gehen mit Herrn Kollege Alder von der Bundesverfassung – Artikel 121 Absätze 5 und 6 – aus, die vorsehen, dass die eidgenössischen Räte zu Volksinitiativen Stellung zu nehmen haben. Wir sind der Meinung, dass sich die Bundesversammlung von dieser Verpflichtung nicht einfach mit dem Hinweis auf eine Fristbestimmung im Geschäftsverkehrsgesetz entbinden kann. Andererseits anerkennen wir auch, dass das Initiativrecht nicht durch Taktik mit trölerischem Verhalten ausgehöhlt werden darf. Hier handelt es sich um einen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz, der verbietet, die Abstimmung über Volksinitiativen ohne hinreichende Gründe zu verzögern. Wir erkennen in diesem Zusammenhang als Ausfluss dieses Grundsatzes Artikel 27 Absatz 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes an, der den Bundesrat beauftragt, die Volksabstimmung anzusetzen, wenn die Bundesversammlung innert der ihr zur Verfügung stehenden Frist von vier Jahren zu keinem Ergebnis kommt. Soll aber die Bundesversammlung ihre Arbeit einstellen, wenn die vierjährige Frist abgelaufen ist, der Bundesrat aber den Abstimmungstermin noch nicht festgelegt hat? Hier sind wir der Meinung, dass die Verpflichtung von Artikel 121 der Bundesverfassung vorgehen würde, d. h. der Ständerat hätte sich ruhig zu einer Empfehlung durchringen können. Es wären keine demokratischen Rechte gefährdet worden.

Dieselbe Lösung haben wir auch beim Rückzug der Volksinitiativen, wo der Zeitpunkt massgebend ist, wo der Bundesrat die Abstimmung festlegt.

Wir sollten aus einem weiteren Grund vorsichtig sein, allzu enge Interpretationen vorzunehmen. Die Futtermittelinitiative ist im August 1978 eingereicht worden. Im August 1981 hat der Bundesrat die Botschaft verabschiedet, gemäss Artikel 26 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes hat der Bundesrat drei Jahre Zeit. Das Drucken und die Bereinigung brauchen auch noch Zeit. Auf jeden Fall konnte die nationalrätliche Kommission erstmals im Januar 1982 tagen, so dass der Bundesversammlung noch rund acht Monate verblieben sind. Wir sind der bestimmten Meinung, dass diese Zeitaufteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung einer grundsätzlichen Überprüfung bedarf.

Zusammenfassend möchte ich Sie einladen, im Sinne des Antrages Junod den Bundesrat mit der Durchführung der Abstimmung zu beauftragen und auf weitere Begründungen in der Beschlussfassung zu verzichten. Die beschriebene Zeitaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat muss ohnehin überprüft werden. Hier bietet sich dann auch die Gelegenheit, die Frage der Verwirkungsfrist oder Ordnungsfrist in aller Breite zu diskutieren.

Bundespräsident Honegger: Es geht um zwei Probleme, die für die Zukunft und nicht heute zu regeln sind. Die erste Frage ist, ob diese vier Jahre eine Verwirkungsfrist oder eine Ordnungsfrist darstellen.

Der Bundesrat hat das Justizdepartement beauftragt, diese Frage zu klären und Ihnen bei Gelegenheit die Auffassung des Bundesrates bekanntzugeben. Heute sind die Rechtsgelehrten nicht einer Meinung. Sie können Juristen zitieren, die sich für die Verwirkungsfristen aussprechen. Sie können

aber ebensogut andere Rechtsgelehrte zitieren, die für die Ordnungsfrist plädieren.

Die zweite Frage betreffend die Aufteilung der vier Jahre – heute drei Jahre Bundesrat und ein Jahr Parlament – müssen Sie selber regeln. Ich gebe gerne zu, dass der Bundesrat für sich sehr wahrscheinlich mit drei Jahren zuviel Zeit beansprucht, und das Parlament hat mit einem Jahr zweifelsohne zuwenig. Es wird Sache Ihres Rates sein, das Geschäftsreglement einmal zu korrigieren und entweder dem Bundesrat weniger Zeit oder dem Parlament mehr Zeit einzuräumen.

Der Bundesrat wäre Ihnen heute dankbar, wenn nun ein Entscheid gefällt würde, entweder im Sinne der Kommissionsmehrheit oder im Sinne der Kommissionsminderheit. Persönlich könnte ich mich dem Antrag der Minderheit anschliessen, weil es – nach meiner Meinung – nicht nötig ist, im Bundesbeschluss eine Begründung anzugeben, weshalb auf eine Empfehlung verzichtet wird.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	41 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	84 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit	89 Stimmen
Für den Antrag Alder	17 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

82.009

Militärische Bauten und Landerwerbe Ouvrages militaires et acquisitions de terrain

Siehe Seite 814 hiavor – Voir page 814 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 28. September 1982

Décision du Conseil des Etats du 28 septembre 1982

Differenzen – Divergences

Art. 1 Abs. 2 Bst. d und Anhang IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1 al. 2 let. d et appendice IV

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Wellauer, Berichterstatter: Die Differenz bei diesem Geschäft betrifft den beantragten Verpflichtungskredit für den Neubau der Werkstätte für Verbundwerkstoffe und Klebtechnik im Eidgenössischen Flugzeugwerk in Emmen. Ihr Rat hat auf Antrag Ihrer Militärkommission am 21. Juni dieses Jahres beschlossen, das Projekt zur Neuüberprüfung an den Bundesrat zurückzuweisen und bei Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d den Verpflichtungskredit um 6 550 000 Franken zu kürzen und neu auf 37 050 000 Franken festzusetzen. Die Gründe der Rückweisung waren unabgeklärte Fragen betreffend Wirtschaftlichkeit des Projektes und betreffend Zusammenarbeit mit der Privatindustrie. Der Ständerat beschloss am 28. September aufgrund zusätzlicher Informationen zu diesen Fragen einem in der Zwischenzeit reduzierten Projekt für diesen Neubau zuzustimmen. Ihre Militärkommission hat sich nochmals eingehend mit der gesamten Problematik dieser neuen Technologie und dem damit

zusammenhängenden Neubau befasst und kommt zu folgenden Ergebnissen:

1. Für den Unterhalt und die Reparatur unserer modernen Kampfflugzeuge, wie zum Beispiel Tiger, ist es notwendig, dass unsere Unterhaltsstelle, nämlich das Eidgenössische Flugzeugwerk Emmen, technologisch in der Lage sein muss, anfallende Reparaturen einwandfrei durchführen zu können. Auch der in der Zwischenzeit abgelieferte Bericht der Expertenkommission Hess über die Eidgenössischen Rüstungsbetriebe erwähnt diese Zielsetzung.

2. Im reduzierten Bauprojekt werden nur die von der neuen Technologie her unbedingt erforderlichen Anlagen, wie Reinraum, chemische Bäder und Autoklav im Neubau untergebracht. Die vorangehenden Operationen – Wabenbearbeitung und Vormontage – werden in bestehenden Fabrikationsräumen ausgeführt. Die Baukosten für das reduzierte Projekt betragen nun 5 350 000 Franken anstelle von 6 550 000 Franken des ursprünglichen Botschaftsprojektes. Die Einsparung beträgt somit 1 200 000 Franken. Durch das reduzierte Vorhaben wird nun auch die Nutzwelle der Wirtschaftlichkeit früher erreicht als beim ursprünglichen Botschaftsprojekt. Es ist zu erwarten, dass mit den künftigen Ausbaubedürfnissen unserer Flugwaffe und den bereits angebotenen Beteiligungsmöglichkeiten an internationalen Projekten eine wirtschaftliche Auslastung in drei bis fünf Jahren Einarbeitungszeit erreicht werden kann. Ein erstes wichtiges Auftragspotential ergibt sich bereits aus der Kampfwerterhaltung und Kampfwertsteigerung an den in der Armee eingeführten Flugzeugen. Zurzeit steht neben dem Auftrag im Rahmen der Tiger-Kompensationsgeschäfte die Option für ein ziviles Flugzeugprojekt in Aussicht. Der Neubau ist so konzipiert, dass spätere Erweiterungsmöglichkeiten nicht beschränkt werden.

3. Die Aufgabenteilung zwischen dem Flugzeugwerk Emmen und der Privatindustrie scheint abgesprochen zu sein. Die Privatindustrie ist eher für Grossprojekte vorgesehen, während das Flugzeugwerk Emmen sich vorwiegend mit Unterhalts- und Reparaturarbeiten begnügen wird. Das Flugzeugwerk Emmen arbeitet seit jeher mit der Privatindustrie zusammen. Bei Beschaffungsvorhaben, zum Beispiel Tiger 2. Serie, Dragon und Rapier-Lenk Waffen, tritt es als Generalunternehmer auf, besorgt die Endmontage und in der Regel einen bescheidenen Anteil der Fertigung. Damit werden die Voraussetzungen erfüllt, um für das in der Armee eingeführte Produkt die Systemverantwortung übernehmen zu können. Ein massgeblicher Anteil bei Grossprojekten und Waffensystemen – in der Regel mehr als die Hälfte – wird jedoch an die Privatindustrie weitergegeben. Die Militärkommission erklärt sich nunmehr befriedigt von den zusätzlichen Informationen des EMD zur Wirtschaftlichkeit der vorgesehenen Anlagen und zur Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Flugzeugwerk Emmen und der Privatwirtschaft. Sie beschloss deshalb einstimmig, bei keinen Enthaltungen, ihrem Rat zu beantragen, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen, wonach für das reduzierte Neubauprojekt ein Verpflichtungskredit von 5 350 000 Franken zur Verfügung gestellt wird.

Mme Aubry, rapporteur: La divergence dont nous occupons aujourd'hui concerne le nouveau bâtiment d'ateliers pour les matériaux d'assemblage et la technique du collage de la fabrique d'avions d'Emmen. Ce projet du nouveau bâtiment d'ateliers de la fabrique d'Emmen a été renvoyé le 21 juin dernier au Conseil fédéral par votre conseil, ceci afin d'en compléter l'étude. L'article 1^{er}, 2^e alinéa, lettre d, avait été amputé de la somme de 6,55 millions de francs qui représentaient le coût du projet de cette halle de montage. En revanche, le Conseil des Etats, en date du 28 septembre, ayant pris connaissance d'un projet remanié et dont le prix a été réduit à 5,35 millions de francs, a décidé d'accepter ce projet. La Commission militaire du Conseil national s'est à nouveau penchée sur ce projet lors de sa séance du 8 novembre dernier et elle est arrivée aux conclusions suivantes:

Futtermittelimporte. Volksinitiative

Importation de denrées fourragères. Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.047
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1982 - 15:30
Date	
Data	
Seite	1504-1508
Page	
Pagina	
Ref. No	20 010 993

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.