

den Botschaft des Bundesrates zur sozialdemokratischen Volksinitiative 1961 vorgetragen worden sind.

Zu bemerken ist, dass mit der Gesetzesinitiative allerdings keine Lösung desjenigen Problems erreicht werden kann, dass die BV in ihrer Systematik überholt ist.

Ein Argument, das in der Diskussion gegen die Einführung der Gesetzesinitiative immer wieder vorgebracht wurde, lautet, die Initiativenflut werde dadurch noch grösser. Wir haben unseren Vorstoss gezielt darauf ausgerichtet, dass genau dieser Einwand entkräftet wird. Die erforderliche Unterschriftenzahl soll mit 100 000 derjenigen der Verfassungsinitiative gleichgestellt sein. Wir wollen nämlich keinen quantitativen, sondern einen qualitativen Ausbau der Volksrechte sowie eine qualitative Verwesentlichung der Demokratie. Diese Gleichstellung der erforderlichen Unterschriftenzahl scheint mir sehr wesentlich, denn auf diese Weise wird es möglich, Dinge, welche bis heute auf dem Wege der Verfassungsinitiative verlangt worden sind, unterschrittenmässig mit den gleichen Bedingungen auf dem Wege der Gesetzesinitiative vorzutragen. Es wird dadurch keine einzige zusätzliche Volksinitiative eingereicht werden, sondern es wird vielmehr eine vernünftige Verlagerung von der Verfassungs- zur Gesetzesinitiative stattfinden. Auf diese Weise kann der Initiant – der Bürger – seine Vorstellungen viel konkreter und detaillierter vortragen. Bei der angenommenen Verfassungsinitiative (bzw. verfassungsmässigem Gegenvorschlag) muss das Parlament in der Gesetzgebung noch interpretieren; das führt zu den bekannten Diskussionen, ob etwas verfassungskonform sei oder nicht (vgl. z. B. die Verabschiedung des Preisüberwachungsgesetzes: Die eine Seite sagte, diese Gesetzgebung sei verfassungskonform, und wenn die Initianten mehr oder konkreteres gewollt hätten, hätten sie das in der Verfassung formulieren sollen. Hätte man das aber in der Verfassung formuliert, hätten die gleichen Personen den Einwand vorgebracht, das gehöre nicht auf Verfassungs-, sondern auf Gesetzesstufe. Man kann es machen, wie man will; es ist nie richtig). Diesem Einwand kann man dadurch entgegengehen, dass man die Möglichkeit der Volksrechte auf die Gesetzesstufe erweitert.

Ganz besonders wichtig erscheint mir folgendes: Mit der Gesetzesinitiative wäre es möglich, dank der besseren Artikulierungsmöglichkeit der Initianten zu verhindern, dass im Nachgang eine zweite, dritte und vierte Initiative gestartet werden muss, wenn die Initianten zur Auffassung gelangen, mangels einer Verfassungsgerichtsbarkeit sei ihren Begehren nicht genügend Rechnung getragen worden. Ich bin überzeugt – und man hört das auch von den Initianten selber –, dass z. B. die jetzt lancierte Preisüberwachungsinitiative nicht lanciert worden wäre, wenn es möglich gewesen wäre, alle die konkreten Anliegen der Preisüberwachung auf der Stufe der Gesetzgebung mittels Gesetzesinitiative zu ordnen. Solche Initiativen würden also wegfallen. Zu erwarten wären also nicht mehr, sondern weniger Initiativen, und dies mit einer vernünftigen Verlagerung.

Die Frage stellt sich, ob allenfalls weniger Volksabstimmungen nötig wären (Schlagwort: «Abbau des Abstimmungsleerlaufes»). Auch da verspreche ich mir einiges, denn gemäss Absatz 5 (Text) wäre bei einem ausgearbeiteten Entwurf und Zustimmung des Parlamentes nur das fakultative Referendum nötig.

Ein weiteres Argument, das den Anstrengungen von früher entgegengerbracht worden ist, ist eine Umgehung der Verfassung selber. In unserem Vorschlag haben wir mit Absatz 3 vorgeschlagen, dass die Konformität mit übergeordnetem Recht sichergestellt werden muss:

- Vereinbarkeit mit unserer Verfassung (Verfassungskonformität)
- Vereinbarkeit mit geltendem Völkerrecht
- Vereinbarkeit mit geltenden Staatsverträgen.

Ich habe allerdings bewusst darauf verzichtet, die Zuständigkeit für die Konformitätsprüfung zu regeln und habe – unter anderem – dafür den Absatz 6 vorgesehen. Ich wollte hier nichts vorwegnehmen, denn denkbar wären hier verschiedene Modelle, z. B.:

- Prüfung durch das Bundesgericht
  - Prüfung durch das Parlament
  - Prüfung durch einen gemischten Ausschuss (parlamentarische und ausserparlamentarische Juristen).
- Es wäre Ihre Aufgabe, zu konkretisieren, welches Prüfungsmodell sinnvoll wäre.

Zum Schluss ein Zitat aus dem Bericht des Bundesrates vom 8. Dezember 1952 (BBI 1952 III 779, 789):

«Vom theoretischen Standpunkt aus betrachtet, anerkennen wir, dass die Einführung der Volksinitiative auf dem Gebiete der Bundesgesetzgebung dem demokratischen Ideal und dem Grundsatz der Volkssouveränität entsprechen würde. Sie würde die Volksrechte ergänzen. Ueberdies könnte es als logisch erscheinen, diese Einrichtung, die nunmehr in allen kantonalen Verfassungen verankert ist, auch auf eidgenössischem Boden vorzusehen.»

Und weiter unten (S. 794):

«Zusammenfassend anerkennen wir, dass die Gesetzesinitiative theoretische Vorteile vor allem idealer und gefühlsmässiger Art zu bieten vermag. Sie wäre die logische Krönung unserer demokratischen Organisation; sie würde es den herrschenden Meinungen und Wünschen des Volkes erlauben, sich in wirksamer Weise zur Geltung zu bringen, selbst dann, wenn sich die beiden Räte nicht einigen könnten. Neben dem fakultativen Referendum würde sie ein Ventil für die immer mögliche Unzufriedenheit des Volkes bilden.»

Eine schönere Begründung könnte ich nicht geben.

86.224

### **Parlamentarische Initiative (Ruf-Bern) Einführung der Gesetzesinitiative Initiative parlementaire (Ruf-Berne) Institution de l'initiative législative**

*Wortlaut der Initiative vom 20. März 1986*

Die eidgenössischen Räte werden ersucht, die Bundesverfassung dahingehend zu ergänzen, dass das Volksrecht der Initiative auf Gesetzesstufe eingeführt wird.

*Texte de l'initiative du 20 mars 1986*

Les Conseils législatifs sont priés de compléter la Constitution fédérale par une disposition qui permette d'introduire l'initiative législative.

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Meines Erachtens würde dieses zusätzliche Instrument eine entscheidende Stärkung der Volksrechte in der direkten Demokratie mit sich bringen. Verglichen mit den Kantonen, in denen die Gesetzesinitiative überall vorhanden ist, stehen dem Bürger auf Bundesebene wesentlich weniger Möglichkeiten der direkten Mitwirkung zur Verfügung: Initiativrecht auf Verfassungsstufe und Referendumsrecht bei Gesetzesvorlagen. In den Kantonen hat sich das Initiativrecht auf Gesetzesstufe im Grossen und Ganzen sehr gut bewährt. Eine bekannte Folgeerscheinung der heutigen Situation im Bund ist die Tatsache, dass zahlreiche Volksinitiativen zwangsweise Vorschläge für Verfassungsnormen enthalten müssen, die eigentlich vom Inhalt her Gesetzescharakter haben. Gelegentlich wird von einer eigentlichen Verunstaltung der Verfassung durch zu viele untergeordnete, von der Systematik her betrachtet auf Gesetzesstufe zu regelnde Materien gesprochen. Dieser Tatsache könnte durch das Instrument der Gesetzesinitiative massgeblich und entscheidend begegnet werden, indem Verfassungsinitiativen nur noch Fragen, die wirklich Verfassungsrang aufweisen, behandeln könnten und würden. Die durchwegs guten Erfahrungen in den Kantonen beweisen, dass kaum mit

einer Initiativenflut zu rechnen wäre (z. B. im Kanton Bern hält sich die Zahl der Gesetzesinitiativen in Grenzen).

Als Hauptargument gegen die Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene wird immer wieder behauptet, die ohnehin nicht mehr zu bewältigende Initiativenflut werde noch vergrössert. Als Entgegnung ein Zitat aus den Ausführungen von Herrn alt Kollege Reiniger im Nationalrat 1975 zur Begründung seines Vorstosses (Amt. Bull. N 1975, 1869):

«Das Volksrecht der Initiative ist ein Ventil, das immer dann anspricht, wenn der Druck in der Bevölkerung ein gewisses Mass übersteigt, d. h. wenn die Behörden einer im Volk verbreiteten Stimmung nicht oder nicht genügend rasch Rechnung tragen. Will man die Initiativenflut eindämmen, so muss man in erster Linie versuchen, den Druck in der Bevölkerung abzubauen, d. h. Regierungs- und Verwaltungstätigkeit wieder in Einklang mit den Gefühlen und Empfindungen des Volkes zu bringen. Gelingt dies nicht, so wird die Initiativenflut trotz aller Erschwerungen des Initiativrechtes weiter ansteigen, gleichgültig, ob nur die Möglichkeit der Verfassungsinitiative oder daneben auch diejenige der Gesetzesinitiative gegeben ist. Bestehen beide Möglichkeiten, so werden künftig einfach anstelle von Verfassungsinitiativen, die, wie erwähnt, sehr oft gar keine Materien der Verfassungsgesetzgebung beinhalten, konformere Gesetzesinitiativen eingereicht. Diese haben gegenüber den Verfassungsinitiativen unter anderem den grossen Vorteil, dass unter Umständen eine Volksabstimmung gar nicht erforderlich wird. Entspricht die Bundesversammlung nämlich dem Begehren, so untersteht der betreffende Erlass wie ein gewöhnliches Bundesgesetz nur dem fakultativen Referendum. Es ist also bei Einführung der Gesetzesinitiative zwar nicht mit einem Rückgang der Initiativbegehren, wohl aber unter Umständen mit einem solchen der Abstimmungen zu rechnen.»

Von entscheidender Bedeutung ist meines Erachtens insbesondere die Tatsache, dass mit Hilfe der Gesetzesinitiative dem Volkswillen erheblich mehr Nachachtung verschafft werden könnte, als dies heute der Fall ist. Der Grundsatz der Volkssouveränität würde gestärkt. Der Umweg über die Verfassungsinitiative, der heute bei an sich auf Gesetzesstufe zu regelnden Materien in Kauf genommen werden muss, hat die nachstehenden Folgen:

1. Erheblicher Zeitverlust, bis ein greifbares Resultat vorliegt; denn eine durch Verfassungsinitiative entstandene Verfassungsnorm bedarf praktisch immer konkreter Ausführungsbestimmungen.

2. Die Gefahr der Verwässerung der Gesetzgebung durch das Parlament. Dies kann wenigstens teilweise zu einer Missachtung des Volkswillens führen (z. B. Preisüberwachungsgesetzgebung).

Die Initianten und das Volk (der Souverän) haben in einem solchen Falle keine Möglichkeit, dagegen anzugehen, ausser der Ergreifung des Referendums. Diese ist aber wiederum mit enormem administrativem und finanziellem Aufwand und erneutem Zeitverlust verbunden. Die Verfassungsgerichtsbarkeit fehlt bei uns auch: Man kann ein verfassungswidriges Bundesgesetz nicht auf rechtlchem Weg einklagen, sondern höchstens das Referendum dagegen ergreifen (mit den obengenannten Nachteilen).

Die Gesetzesinitiative stünde zudem ganz offensichtlich in Analogie zum Referendumsrecht bei Gesetzesvorlagen; dieses hat sich auch bestens bewährt.

Eigentlich sprechen keine wirklich stichhaltigen Gründen gegen einen Ausbau der Volksrechte. Vor dem Volk – dem obersten Souverän unseres Landes – sollte niemand Angst haben müssen.

Ich erinnere Sie an die zahlreichen Vorstösse gleichen oder ähnlichen Inhaltes der vergangenen Jahrzehnte und weise darauf hin, dass bedeutende Staatsrechtler (z. B. Ständeratskollege Aubert) für die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund plädieren. Kollege Aubert hat bekanntlich in den siebziger Jahren selber einen Vorstoss eingereicht.

Meine Initiative habe ich bewusst in der Form einer allgemei-

nen Anregung abgefasst, um ihnen alle Möglichkeiten der Ausgestaltung offen zu lassen.

Frau **Weber** Monika unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von den Nationalräten Jaeger und Ruf in der Frühjahrssession 1986 eingereichten parlamentarischen Initiativen. Herr Jaeger verlangt mit einem ausgearbeiteten Entwurf und Herr Ruf mit einer allgemeinen Anregung die Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene. Zu diesem Zweck soll die Bundesverfassung ergänzt werden.

Die Kommission hat an ihrer ersten Sitzung vom 17. September 1986 die Initianten sowie zwei Experten angehört und zu ihren Beratungen einen Vertreter des Bundesamtes für Justiz beigezogen.

Die Kommission hat mit 9 zu 8 Stimmen bei einer Enthaltung beschlossen, dem Nationalrat zu beantragen, den beiden parlamentarischen Initiativen keine Folge zu geben.

Die Kommission hat festgestellt, dass zahlreiche Volksinitiativen eine Aenderung oder Ergänzung der Bundesverfassung verlangen, obwohl das Anliegen auch auf Gesetzesstufe geregelt werden könnte. Immer häufiger fügen Initianten dem Initiativtext ausserdem direkt anwendbare Uebergangsbestimmungen an, damit der gewünschte Effekt sofort und ohne konkretisierende Gesetzgebung des Parlamentes eintreten kann. Dadurch wird die Bundesverfassung zu einem Sammelbecken detaillierter Normen, und die Gefahr besteht, dass die wesentlichen staatspolitischen und organisatorischen Grundsätze für den Bürger nicht mehr sichtbar sind.

Die Kommission anerkennt zwar, dass die Einführung der Gesetzesinitiative eine gewisse Entlastung der Bundesverfassung bringen könnte. Sie befürchtet aber mehrheitlich, dass die Qualität und die Konsistenz der Gesetzgebung beeinträchtigt würden, wenn mit einer Volksinitiative die Revision einzelner Bestimmungen eines Gesetzes verlangt und auch gegen den Willen der Bundesversammlung dem Volk vorgelegt werden könnte. Durch diese Ausdehnung der Volksrechte wäre die Autorität des Parlamentes als Gesetzgeber geschwächt.

Ausschlaggebend ist für die Mehrheit der Kommission vor allem, dass Verfassungsrevisionen von Volk und Ständen, Gesetzesänderungen aber nur vom Volk gutgeheissen werden. Die Gesetzesinitiative würde zu einer Einschränkung der Mitsprache der Kantone führen, was die Kommission namentlich bei Volksinitiativen mit überregionalen Anliegen ablehnt.

Die Kommission ist einverstanden, dass das Initiativrecht gesamthaft, allenfalls im Rahmen der Arbeiten an der Totalrevision der Bundesverfassung überprüft wird. Eine isolierte Einführung der Gesetzesinitiative hält sie aber für verfehlt. Die Kommissionsminderheit möchte nicht auf die Totalrevision der Bundesverfassung warten, deren Zustandekommen noch ungewiss, jedenfalls aber in weiter Ferne ist. Die separate Entscheidung über einige grundsätzliche Revisionspunkte scheint ihr sogar sinnvoll, um die Kumulation von Oppositionen zu vermeiden.

Vor allem unterstützt die Kommissionsminderheit das Bestreben der Initianten, die Volksrechte qualitativ auszubauen. Die Gesetzesinitiative wäre ein Instrument für Minderheiten, deren Anliegen vom Parlament oder vom Bundesrat nicht aufgegriffen werden. Sie würde die Gesetzgebungskompetenz des Parlamentes nicht schmälern sondern ergänzen, vor allem auch weil die Bundesversammlung jederzeit einen Gegenentwurf beschliessen und dem Volk gleichzeitig zur Abstimmung vorlegen könnte.

Einzelne Mitglieder der Kommissionsminderheit unterstützen in diesem Vorprüfungsverfahren die beiden parlamentarischen Initiativen, weil sie die sogenannte Einheitsinitiative befürworten, bei der die Bundesversammlung jeweils entscheiden würde, ob das Anliegen der Initianten einer

Volksinitiative auf Verfassungs- oder Gesetzesebene verwirklicht werden soll.

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

1. Der Initiative Jaeger keine Folge geben.
2. Der Initiative Ruf-Bern keine Folge geben.

*Minderheit*

(Fehr, Ammann-St. Gallen, Bircher, Humbel, Robbiani, Weber Monika)

Den beiden Initiativen Folge geben.

*Proposition de la commission*

*Majorité*

1. Ne pas donner suite à l'initiative Jaeger.
2. Ne pas donner suite à l'initiative Ruf-Berne.

*Minorité*

(Fehr, Ammann-Saint Gall, Bircher, Humbel, Robbiani, Weber Monika)

Donner suite aux deux initiatives.

**Jaeger:** Ihre vorberatende Kommission empfiehlt diese Initiative tatsächlich nicht zur Ueberweisung. Aber es ist vielleicht noch interessant zu wissen, mit welchem Stimmenverhältnis das Geschäft abgelehnt worden ist. Die Kommission hat diesen Beschluss nämlich mit nur einer Mehrstimme gefasst. Das ist ein Zufallsergebnis. Es hätte genau so gut anders herauskommen können, nämlich so, dass Ihre vorberatende Kommission meine Initiative zur Weiterbehandlung überwiesen hätte.

Eine zweite Vorbemerkung: Ich betone, dass es jetzt nicht darum geht, unseren Vorschlag materiell zu behandeln, sondern es geht darum, darüber zu befinden, ob wir die Idee einer Gesetzesinitiative, zum Beispiel im Rahmen der von uns vorgeschlagenen parlamentarischen Initiative, zur Behandlung an eine Kommission überweisen sollten. Heute geht es um eine Eintretensdebatte.

Sie können also nicht mit dem Argument gegen diese Initiative fechten, man sei mit dem Vorschlag nicht einverstanden, so, wie wir ihn präsentieren. Ich will, dass man das Grundanliegen weiter berät, unseren Vorschlag allenfalls abändert und dann durch die Kommission eine eigene Variante vorschlägt. Mit anderen Worten: Auch die Einheitsinitiative, die immer wieder erwähnt wird, kann durchaus mit in die Beratungen einbezogen werden. In diesem Sinne ist mein Antrag also sehr offen.

Bereits die Verfassungsvorlage, welche 1872 verworfen wurde, sah das Volksrecht der Gesetzesinitiative vor. In der Zeit zwischen 1873 und 1950 sind im Parlament nicht weniger als sechs Vorstösse eingereicht und behandelt worden, die sinngemäss die Verankerung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene verlangt haben. Sie wissen, dass in den meisten Kantonen die Gesetzesinitiative bereits besteht, und zwar in der Regel mit einem kleineren Unterschriftenquorum, als für die Verfassungsinitiative jeweils nötig ist. Diese sechs Vorstösse sind übrigens aus ganz verschiedenen politischen Richtungen lanciert worden. 1961 hat das Parlament eine Initiative der Sozialdemokratischen Partei behandelt. Die Initiative ist allerdings in der Volksabstimmung von Volk und Ständen abgelehnt worden. Aber schon damals hat man dem Anliegen von verschiedener Seite sehr viel Sympathie entgegengebracht und grosse staatspolitische Bedeutung, aber auch sehr viel Logik zugemessen. Bei unserem Vorschlag handelt es sich nicht etwa um etwas Neues, sondern um ein sehr altes Anliegen, das schon von verschiedenen politischen Gruppen und Richtungen vorgebracht worden ist.

1973 wurde der Bericht zur Totalrevision der Bundesverfassung durch die Arbeitsgruppe unter der Leitung von alt Bundesrat Wahlen veröffentlicht. Auch diese Arbeitsgruppe ist zum Schluss gekommen, dass die Gesetzesinitiative zumindest in der Form der allgemeinen Anregung unbedingt eingeführt werden müsse, «dass damit ein Nachteil des geltenden Rechts behoben werden könnte».

Die Expertenkommission unter dem damaligen Justizmini-

ster Kurt Furgler schlug dann – wie ich bereits angedeutet habe – die sogenannte «Einheitsinitiative» vor, in der die Verfassungs- und Gesetzesinitiative in einem vorgesehen war. Die Einheitsinitiative wäre sowohl möglich als allgemeine Anregung als auch als ausgearbeiteter Entwurf. Der Bericht der Expertenkommission von 1977 hat eine Idee aufgenommen, die auch seither Gegenstand zahlreicher Vorstösse geblieben ist. Es sind in diesem Rat allein zwischen 1974 und 1982 sechs weitere Vorstösse aus sämtlichen politischen Lagern zum gleichen Thema eingebracht worden.

Was wollen wir mit unserer parlamentarischen Initiative? Wir wollen mit der Gesetzesinitiative das Volksrecht der Verfassungsinitiative auf die Gesetzgebung ausdehnen. Wir sind nämlich der Auffassung – was heute in der Diskussion immer wieder durchschimmerte –, unsere Verfassung enthalte zuviele Regeln, die an sich nicht in eine Verfassung, sondern auf Gesetzesstufe gehören. Sie wäre von solchen Regeln nicht nur zu befreien, etwa im Rahmen einer Totalrevision, sondern die Verfassung sollte künftig vor solchen Gesetzesnormen verschont werden.

Die Reformvorschläge können auch nach unserer Version in der Form der allgemeinen Anregung oder in derjenigen des ausgearbeiteten Entwurfes eingebracht werden. Ich habe bereits angetönt: In den meisten Kantonen ist das bereits so geregelt. Wir verlangen mit unserer Initiative nicht, dass ein ganzes integrales Gesetzeswerk vorgeschlagen wird. Wir haben in unserem Text ganz klar festgehalten, dass auch bestehende Gesetze punktuell abgeändert werden können, dass einzelne Artikel abgeändert, ergänzt oder gestrichen werden können. Es ist also nicht stichhaltig, wenn jemand gegen unseren Vorschlag argumentiert, wir verlangten mit der Gesetzesinitiative die Unterbreitung ganzer integraler Gesetzeswerke.

Wir glauben auch nicht, dass das Argument sticht, mit der Einführung der Gesetzesinitiative werde die Initiativenflut noch grösser. Erstens einmal gibt es einschlägige gegenteilige Erfahrungen aus den Kantonen, und zweitens haben wir, gerade um diesem Argument zu begegnen, die erforderliche Unterschriftenzahl gleich hoch angesetzt wie für die Verfassungsinitiative. Es gibt also keine Privilegierung der Gesetzesinitiative vom Quorum her. Es ist natürlich durchaus möglich und auch sicher erwünscht – es ist ja auch das Ziel dieses Reformvorschlages –, dass eine gewisse Verlagerung von den Verfassungs- zu den Gesetzesinitiativen stattfinden könnte. Diese Verlagerung ist vernünftig, denn nur so ist es möglich, dass Initianten ihre Vorstellungen konkreter, detaillierter und auch verbindlicher formulieren können, als das eben in einem Verfassungstext möglich und auch opportun ist.

Kommt hinzu, dass das Parlament bei der Gesetzesinitiative nicht interpretieren muss, handelt es sich doch normalerweise um einen ausformulierten Text. Es kann die Initiative entweder ablehnen oder ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

Es ist im Zusammenhang mit der Beratung der Gesetzesinitiative, wie übrigens auch schon im Zusammenhang mit der Beratung der Verfassungsgerichtsbarkeit, verschiedentlich darauf hingewiesen worden, dass eine solche Reform nur in einem grösseren Kontext an die Hand genommen werden könnte. Man hat auch da auf die Totalrevision der Bundesverfassung verwiesen.

Angesichts des miserablen Entscheides, den wir heute mit relativ schlechter Beteiligung und mit einem sehr schlechten Ergebnis getroffen haben, können wir uns etwa vorstellen, wie harzig diese Totalrevision weitergehen wird. Ich bin überzeugt, dass es – aufgrund der Stimmung hier in diesem Rat – kaum je möglich sein wird, Reformen, wie die Verfassungsgerichtsbarkeit oder die Gesetzesinitiative, im Rahmen einer Totalrevision verwirklichen zu können. Deshalb glaube ich, dass es nicht fair und nicht ganz ehrlich wäre, wenn man solche Vorschläge einfach auf die lange Bank einer Totalrevision verweisen würde.

Ich möchte hinzufügen, dass von seiten des Bundesrates schon früher immer wieder positive Signale ausgesandt

worden sind, positive Signale, die sich auch in der Botschaft des Bundesrates von 1952 niedergeschlagen haben. Ich möchte, wenn Sie gestatten, einige Sätze daraus zitieren: «Zusammenfassend anerkennen wir, dass die Gesetzesinitiative theoretische Vorteile, vor allem idealer und gefühlsmässiger Art, zu bieten vermag. Sie wäre aber auch die logische Krönung unserer demokratischen Organisation. Sie würde es den herrschenden Meinungen und Wünschen des Volkes erlauben, sich in wirksamer Weise zur Geltung zu bringen, selbst dann, wenn sich die beiden Räte nicht einigen könnten, denn im fakultativen Referendum würde sie ein Ventil über die immer mögliche Unzufriedenheit des Volkes bilden.» Das waren 1952 die recht positiven Erläuterungen und Aussagen des Bundesrates zum Thema Gesetzesinitiative.

Es ist in der Kommission – das wird auch hier wieder der Fall sein – das Argument aufgetaucht, es gehe lediglich um einen quantitativen Ausbau der Volksrechte. Dagegen möchte ich mich wehren. Es geht hier vielmehr um einen qualitativen Ausbau der Volksrechte, der mittel- und längerfristig auch der Verfassung zugute kommen würde.

Ein zweites Argument, das auch immer wieder vorgebracht worden ist, besteht darin, dass die föderalistische Struktur durch die Gesetzesinitiative zu wenig berücksichtigt würde. Die föderalistische Struktur kommt aber schon dadurch zum Tragen, dass auch der Ständerat über Gesetzesinitiativen beraten muss.

Ferner ist diesem Argument entgegenzuhalten, dass jede Gesetzesinitiative – das steht auch explizit in unserem Vorschlag – verfassungsmässig sein muss. Verfassungsänderungen müssen bekanntlich nicht nur das Volks-, sondern auch das Ständemehr erreichen. Also auch den föderalistischen Ansprüchen vermag das Instrument der Gesetzesinitiative durchaus gerecht zu werden.

Ein weiteres Argument, das immer wieder angeführt wird, lautet, dass sich die Gesetzgebung qualitätsmässig verschlechtern würde. Wenn das der Fall wäre, ist dies noch immer besser, als wenn schwerfällige Uebergangsbestimmungen mehr und mehr die Verfassung überwuchern. Das Argument ist auch deshalb nicht stichhaltig, weil mit einer schlecht formulierten Gesetzesinitiative heute wohl niemand 100 000 Unterschriften sammeln wird. Wenn es darum geht, so viele Unterschriften für ein Anliegen zu sammeln, wird man sich auch die Mühe geben, einen sehr sorgfältigen Gesetzestext auszuarbeiten. Wie gesagt, man kann auch nur einzelne Bestimmungen ändern, so wie das in den Kantonen auch gemacht wird. Wir kennen zahlreiche konkrete Fälle, bei denen im Rahmen von Gesetzesinitiativen einzelne Artikel ergänzt oder zur Streichung beantragt oder einzelne neue Artikel geschaffen worden sind. Die Gesetzesinitiativen sind zum Teil mit relativ bescheidenen juristischen Kenntnissen korrekt formuliert worden.

Dann gibt es noch ein letztes Argument, das gegen die Initiative vorgebracht wird, nämlich das der Abwertung des Parlamentes: die Kompetenzen des Parlamentes würden eingeschränkt. Ich glaube, es gibt viele andere Bereiche, in denen die Kompetenzen unseres Parlamentes eingeschränkt werden. Ich denke da etwa an das Vernehmlassungsverfahren, in dem heute sehr viele Entscheide durch vernehmlassungsberechtigte Organisationen im vorparlamentarischen Verfahren vorgespurt werden. Es ist sicher nicht so, dass durch eine Gesetzesinitiative die parlamentarischen Rechte eingeschränkt werden, im Gegenteil. Ich bin überzeugt, dass gerade die Gesetzesinitiative wertvolle Reformimpulse ins Parlament hineinbringen kann. Das Parlament sollte bei seiner gesetzgeberischen Tätigkeit in der Lage sein, allenfalls einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, und so im wahrsten Sinne des Wortes seiner legislativen Funktion gerecht werden.

Ich bitte Sie also, stimmen Sie der Ueberweisung unserer parlamentarischen Initiative zu. Es geht nicht um die endgültige Beratung und Behandlung des einen oder des anderen Vorschlages, sondern es geht darum, die parlamentarischen Initiativen an die vorberatende Kommission zur Weiterbehandlung zu überweisen. Ich würde es äusserst bedauern,

wenn man diesem – ich würde sagen sehr bescheidenen – Ansinnen widersprechen und es ablehnen würde. Die Kommission hat, wie gesagt, sehr knapp entschieden. Ich hoffe, dass dieses Ergebnis hier im Plenum korrigiert werden kann.

**Ruf-Bern:** Die wichtigsten Gründe für die Einführung des Initiativrechts auf Gesetzesstufe sind seit Jahrzehnten dieselben geblieben, und daraus erklärt sich wohl auch die Tatsache, dass immer neue Anläufe in diese Richtung im Parlament unternommen werden. Herr Jaeger ist bereits ausführlich auf die Materie und die geschichtliche Entwicklung in den letzten Jahrzehnten eingegangen.

Meines Erachtens würde dieses zusätzliche Instrument eine entscheidende Stärkung der Volksrechte in der direkten Demokratie mit sich bringen. Verglichen mit den Kantonen, in denen die Gesetzesinitiative überall eingeführt ist, stehen dem Bürger auf Bundesebene wesentlich weniger Möglichkeiten der direkten Mitwirkung zur Verfügung, nämlich das Initiativrecht auf Verfassungsstufe und das Referendumsrecht bei Gesetzesvorlagen. In den Kantonen hat sich das Initiativrecht auf Gesetzesstufe im grossen und ganzen sehr gut bewährt; zudem besteht in den Kantonen noch, im Unterschied zum Bund, das Referendumsrecht bei Finanzvorlagen.

Eine bekannte Folgeerscheinung der heutigen Situation im Bund ist die Tatsache, dass zahlreiche Volksinitiativen zwangsweise Vorschläge für Verfassungsnormen enthalten müssen, die vom Inhalt her Gesetzescharakter haben. Gelegentlich wird von einer eigentlichen Verunstaltung – wir haben dies heute zur Genüge gehört – der Verfassung durch zu viele untergeordnete, von der Systematik her betrachtet auf Gesetzesstufe zu regelnde Materien gesprochen. Dieser Tatsache könnte durch das Instrument der Gesetzesinitiative massgeblich und entscheidend begegnet werden, indem Verfassungsinitiativen nur noch Fragen, die wirklich Verfassungsrang aufweisen, behandeln könnten. Die durchwegs guten Erfahrungen in den Kantonen beweisen, dass kaum mit einer Initiativenflut zu rechnen wäre. Im Kanton Bern zum Beispiel hält sich die Zahl der Gesetzesinitiativen in relativ engen Grenzen.

Als Hauptargument gegen die Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene wird immer wieder behauptet, die ohnehin kaum mehr zu bewältigende Initiativenflut würde noch vergrössert. Als Entgegnung möchte ich Herrn alt Kollege Reiniger zitieren, der hier 1975 in der Begründung seiner Motion für die Einführung der Gesetzesinitiative wörtlich ausgeführt hat: «Das Volksrecht der Initiative ist ein Ventil, das immer dann anspricht, wenn der Druck in der Bevölkerung ein gewisses Mass übersteigt, d. h. wenn die Behörden einer im Volk verbreiteten Stimmung nicht oder nicht genügend rasch Rechnung tragen. Will man die Initiativenflut eindämmen, so muss man in erster Linie versuchen, den Druck in der Bevölkerung abzubauen, d. h. Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten wieder in Einklang mit den Gefühlen und Empfindungen des Volkes zu bringen. Gelingt dies nicht, so wird die Initiativenflut trotz aller Erschwerungen des Initiativrechtes weiter ansteigen, gleichgültig, ob nur die Möglichkeit der Verfassungsinitiative oder daneben auch diejenige der Gesetzesinitiative gegeben ist. Bestehen beide Möglichkeiten, so werden künftig einfach anstelle von Verfassungsinitiativen, die, wie erwähnt, sehr oft gar keine Materien der Verfassungsgesetzgebung beinhalten, konformere Gesetzesinitiativen eingereicht. Diese haben gegenüber den Verfassungsinitiativen unter anderem den grossen Vorteil, dass unter Umständen eine Volksabstimmung gar nicht erforderlich wird. Entspricht die Bundesversammlung nämlich dem Begehren, so untersteht der betreffende Erlass wie ein gewöhnliches Bundesgesetz nur dem fakultativen Referendum. Es ist also bei Einführung der Gesetzesinitiative zwar nicht mit einem Rückgang der Initiativbegehren, wohl aber unter Umständen mit einem solchen der Abstimmungen zu rechnen.»

Von entscheidender Bedeutung ist insbesondere die Tatsache, dass mit Hilfe der Gesetzesinitiative dem Volkswillen

eine erheblich vermehrte Nachachtung verschafft werden könnte, als dies heute der Fall ist. Der Grundsatz der Volkssouveränität würde entscheidend gestärkt. Der Umweg über die Verfassungsinitiative, der heute bei an sich auf Gesetzesstufe zu regelnden Materien in Kauf genommen werden muss, bringt ja die bekannten negativen Konsequenzen mit sich: erstens einen erheblichen Zeitverlust, bis ein greifbares Resultat vorliegt, denn eine durch Verfassungsinitiative entstandene neue Verfassungsnorm bedarf praktisch immer konkreter Ausführungsbestimmungen auf Gesetzesebene; zweitens besteht die Gefahr der Verwässerung der Gesetzgebung durch das Parlament. Dies kann – wenigstens teilweise – zu einer Missachtung des Volkswillens führen; ich erinnere an das Preisüberwachungsgesetz. Die Initianten und das Volk, der Souverän, haben in einem solchen Falle keine Möglichkeit, dagegen anzugehen, ausser das Referendum zu ergreifen, was mit einem weiteren Zeitverlust und unter Umständen einem Neuanfang der ganzen Uebung verbunden ist. Die Ergreifung eines Referendums bedeutet aber wiederum auch einen erheblichen administrativen und finanziellen Aufwand. Die Verfassungsgerichtsbarkeit fehlt bei uns ebenfalls: man kann ein verfassungswidriges Bundesgesetz, das in Fehlinterpretation eines aufgrund einer Volksinitiative angenommenen Verfassungsartikels entstanden ist, nicht auf rechtllichem Wege einklagen, sondern höchstens das Referendum dagegen ergreifen, erneut verbunden mit den obgenannten Nachteilen.

Die Gesetzesinitiative stünde zudem ganz offensichtlich in Analogie zum Referendumsrecht bei den Gesetzesvorlagen. Dieses hat sich auch bestens bewährt. Bereits 1906 hat der Bundesrat, der damals, wie auch noch bis in die fünfziger Jahre, dem Begehren positiv gegenüber gestanden ist, ausgeführt: «Das Prinzip der Volkssouveränität verlangt daher neben dem Referendum auch die Initiative. Während das Referendum nie positiv schaffend, sondern verneinend, im besten Fall nur bestätigend wirkt, soll die direkte Volksgesetzgebung in der Initiative ein Mittel zum gesetzgeberischen Fortschritt gewinnen. Im weiteren darf darauf hingewiesen werden, dass die Initiative auch diejenigen Anschauungen in wirksamer Weise zu Worte kommen lässt, welche in den Räten nicht vertreten sind. Der Volkskörper kann politisch nur dann gesund bleiben, wenn er Leben und Bewegung behält.» Die damalige Einsicht ist dem Bundesrat leider inzwischen – allerdings erst in den letzten beiden Jahrzehnten – abhanden gekommen.

Eigentlich sprechen keine wirklich stichhaltigen Gründe gegen einen Ausbau der Volksrechte. Vor dem Volk, dem obersten Souverän unseres Landes, sollte eigentlich niemand Angst haben müssen. Ich erinnere Sie an die zahlreichen Vorstösse gleichen oder ähnlichen Inhaltes der vergangenen Jahrzehnte und weise darauf hin, dass bedeutende Staatsrechtler, z. B. die Professoren Kölz und Müller, für die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund plädieren. Der heutige Bundesrat Aubert hat zudem bekanntlich in den siebziger Jahren selbst einen entsprechenden Vorstoss im Ständerat eingereicht.

Meine Initiative habe ich bewusst in der Form einer allgemeinen Anregung abgefasst, um nach einem positiven Grundsatzenscheid dieses Rates, auf den ich sehr hoffe, der Kommission alle Möglichkeiten der Ausgestaltung offen zu lassen. Der Vorschlag der Initiative Jaeger ist eine Möglichkeit; es gibt weitere. Auf Details sollten wir uns nicht zum vorneherein festlegen, sondern den Grundsatz als solchen bejahen. Auch die Einheitsinitiative als Mittellösung – sie stiess in der Kommission auf gewisse Zustimmung – wäre durchaus denkbar. Bitte geben Sie Ihrer Kommission doch die Möglichkeit, einen konkreten Vorschlag auszuarbeiten, und stimmen Sie der vorliegenden parlamentarischen Initiative zu. Ich bin davon überzeugt, dass dies ein echter Dienst an unserem Volke wäre.

Frau **Weber** Monika, Berichterstatterin: Zu den bedeutendsten Rechten des Schweizer Bürgers gehört sicher das Initiativrecht, und es bedeutet zweierlei. Einerseits gibt es dem Bürger oder Minderheiten des Volkes, die zu Mehrhei-

ten werden können, die Gelegenheit, Vorschläge zur Gestaltung einer gerechten Gesellschaftsordnung zu lancieren. Es lässt also den Bürger kreativ an der ordnenden Machtausübung teilhaben. Andererseits – und daran denken wir vielleicht zuwenig – drücken wir mit diesem Recht aus, dass wir Toleranz üben wollen. Wir zeigen damit, dass wir bereit sind, als Volk und auch als Parlament uns eventuell auch unbequeme Meinungen anzuhören.

Das Initiativrecht bedeutet somit ein echt liberales Eingeständnis, dass zum Etablierten, Festgelegten oder Ueberkommenen notwendigerweise auch die Möglichkeit gehört, frei zu wirken, frei zu denken und frei zu gestalten; Veränderung ist damit dem System immanent. Dieser Gedanke, diese Ueberzeugung, dass solche Prinzipien letztlich das Gemeininteresse repräsentieren, hat nun Jahrhunderte überdauert, trotz der Sprunghaftigkeit der öffentlichen Meinung. An diesem Grundgedanken wollen wir auch heute nichts ändern. Die Frage ist lediglich, ob wir dieses Volksrecht qualitativ noch etwas ausbauen und damit gleichzeitig unsere Verfassung entlasten wollen.

Unsere Kommission hat sich sowohl mit der Initiative Jaeger wie mit der Initiative Ruf beschäftigt. Beide fordern die Einführung der Gesetzesinitiative. Der eine Vorschlag ist in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes vorgelegt worden, der andere Vorschlag in Form einer allgemeinen Anregung. Die Gesetzesinitiative war erstmals im Entwurf zu einer Totalrevision der Bundesverfassung von 1872 vorgesehen. Dieser Entwurf wurde von Volk und Ständen knapp abgelehnt. 1906 widersetzte sich die Bundesversammlung zwei vom Bundesrat unterstützten Standesinitiativen der Kantone Zürich und Solothurn, welche die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund verlangten. 1961 lehnten das Volk mit 409 000 Stimmen zu 170 000 Stimmen und alle Stände ein entsprechendes Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei ab. Im Jahre 1975 wurden mehrere Postulate überwiesen, die alle die Ueberprüfung des Initiativrechts und die Schaffung der Gesetzesinitiative verlangten. Der Bundesrat sicherte zu, ihnen im Rahmen der Vorarbeiten für die Totalrevision der Bundesverfassung Rechnung zu tragen. Die Expertenkommission schlug dann in ihrem Verfassungsentwurf von 1977 die sogenannte Einheitsinitiative vor, bei der die Bundesversammlung darüber entscheiden würde, ob das Volksbegehren auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe verwirklicht werden soll. Im Bericht des Bundesrates vom 6. November 1965 über die Totalrevision der Bundesverfassung bezeichnet der Bundesrat die Volksrechte als reformbedürftig. In der beigefügten Modellstudie des EJPD wird ein Kompromiss vorgeschlagen. Bei Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung soll es ebenfalls Sache der Bundesversammlung sein, die geeignete Rechtsstufe zu bestimmen, während ausgearbeitete Entwürfe, wie heute, nur eine Revision der Bundesverfassung bewirken können. Der von der Kommission beigezogene Vertreter des Bundesamtes für Justiz bestätigte, dass der Bundesrat die Volksrechte im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung behandeln möchte und dass er einer isolierten Einführung der Gesetzesinitiative skeptisch bis ablehnend gegenübersteht. Wir haben vorher ein Geschäft behandelt, das sich ja auch mit solchen Fragen beschäftigte.

Die Kommission hat zu Beginn ihrer Beratungen zwei Experten angehört, die Staatsrechtsprofessoren Etienne Grisel und Alfred Kölz. Ganz kurz: Professor Grisel ist ein Gegner der Gesetzesinitiative; er befürchtet namentlich, dass die Stellung der Kantone geschwächt würde, weil zu einer Gesetzesänderung bloss die Zustimmung des Volkes und nicht auch das Ständemehr nötig wäre. Ferner ist er der Auffassung, dass sich Gesetze nicht dazu eignen, von Einzelpersonen oder Initiativkomitees verfasst zu werden. Gute Gesetzgebung setze umfassende Untersuchungen, Vernehmlassungen, Kompromisse und Sachkenntnisse voraus. Professor Kölz andererseits geht im Gegensatz dazu von den Mängeln des heutigen Systems aus. Es stört ihn, dass mangels einer Gesetzesinitiative halbe Bundesgesetze in die Verfassung gelangen und dass die Initianten, zum Beispiel bei der Stadt/Land-Initiative, dazu übergehen, direkt

anwendbare Uebergangsbestimmungen zu beantragen. Dadurch wird das Parlament als Gesetzgeber ausgeschaltet und die Verfassung mit Detailbestimmungen überladen. Er befürwortet die Gesetzesinitiative auch mit Blick auf die guten Erfahrungen in den Kantonen und namentlich als notwendige Ergänzung des Referendums, welches seiner Natur nach ein bremsendes Instrument und kein Instrument zur Schaffung neuen Rechts ist.

Die Kommission hat ausführlich über das Für und Wider der Gesetzesinitiative diskutiert. Sie finden die Argumente in unserem schriftlichen Bericht vom 30. Januar 1987, der Ihnen am Montag ausgeteilt worden ist. Im Vordergrund stand die Frage, ob die Volksrechte qualitativ ausgebaut werden sollten. Die knappe Mehrheit der Kommission hat sich dagegen ausgesprochen. Sie ist der Auffassung, dass die Minderheiten in unserem Lande genügend Instrumente besitzen, um ihre Anliegen vorzubringen. Dank des Proporz können sie auch Vertreter in den Nationalrat wählen. Gerade die Stellung der Bundesversammlung würde geschwächt, ebenso die Mitwirkungsrechte der Kantone. Die Kommissionsminderheit, zu der auch ich gehöre, setzt sich mit den Initianten für einen Ausbau der Volksrechte ein. Es gibt Anliegen, die vom Bundesrat und Parlament nicht aufgegriffen werden und die keine Verfassungsrevision brauchen. Die Rechte der Bundesversammlung sind nicht eingeschränkt, weil sie die Initiative ja behandelt und beide Räte – auch der Ständerat – einen Gegenentwurf beantragen und beschliessen können.

Die Kommissionsmehrheit hat sich zwar gegen eine sofortige Einführung der Gesetzesinitiative ausgesprochen. Sie ist aber durchaus einverstanden, dass die Volksrechte gesamthaft im Rahmen der Totalrevision überprüft werden. Das ist natürlich jetzt eine Frage, die noch diskutiert werden muss.

Die Kommissionsminderheit befürwortet ein rascheres Vorgehen.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 9 gegen 8 Stimmen bei einer Enthaltung, den beiden parlamentarischen Initiativen keine Folge zu geben.

Die Kommissionsminderheit, vertreten durch Herrn Fehr, stellt dann nachher den Gegenantrag.

**M. Darbellay**, rapporteur: Le problème en discussion ce soir n'est pas nouveau. Deux fois déjà le peuple a eu l'occasion de s'exprimer: en 1872, dans le cadre d'une révision générale de la constitution, on prévoyait déjà l'initiative législative. En 1961, à la suite d'une initiative du Parti socialiste, le peuple a également eu l'occasion de s'exprimer et il a refusé, à une très forte majorité – quasiment trois contre un – l'initiative législative. Chacun sait que le système actuel ne donne pas entière satisfaction puisque nous ne connaissons que l'initiative constitutionnelle. Il n'y a cependant pas de loi qui indique ce qui peut figurer dans la constitution, par conséquent pas de limite et on peut y mettre hélas un peu n'importe quoi. On voit aujourd'hui des initiatives qui seraient d'un niveau législatif, venir s'inscrire dans la constitution. On voit également des domaines qui seraient du ressort d'une ordonnance, faire l'objet d'une initiative constitutionnelle. C'est en fonction de ces soucis que MM. Jaeger et Ruf que vous avez entendus ont présenté chacun une initiative législative: La première, rédigée de toutes pièces, la deuxième formulée d'une manière générale.

La commission a entendu les auteurs des initiatives. Ensuite, deux experts, MM. les professeurs Grisel et Kölz, qui étaient d'ailleurs d'avis opposé – M. Grisel étant contre une initiative législative alors que M. Kölz y était favorable – se sont exprimés, après quoi la commission a décidé de proposer au Conseil de ne pas donner suite à ces deux initiatives. Elle y voyait pourtant un certain nombre d'avantages, par exemple le fait que l'initiative législative est de nature à étendre les droits populaires, à décharger la constitution, puisque les initiatives constitutionnelles pourraient être plus légères et plus claires, et qu'elle existe dans l'ensemble des cantons suisses. Les personnes qui s'y opposent font remarquer que les articles constitutionnels les plus

indigestes de notre charte fondamentale n'ont pas été inscrits à la suite d'initiatives mais ont bien été décidés librement par le Parlement. D'autre part, on fait remarquer que laisser rédiger des lois entières à des personnes qui ne font pas partie d'un parlement, ce serait ouvrir la porte à des lois qui risqueraient d'être fort compliquées et fort difficiles à appliquer. Enfin, on craint, pour la souveraineté, en quelque sorte, du Parlement, puisqu'aujourd'hui aucune loi ne peut être proposée au peuple sans que le Conseil national ni le Conseil des Etats l'aient votée. Avec l'initiative législative, le pouvoir du Parlement serait quelque peu réduit: le peuple aurait à se prononcer même sur des lois qui n'auraient pas été acceptées par les deux Chambres. On craint d'autre part que le pouvoir des cantons soit également réduit puisqu'aujourd'hui toute loi acceptée l'a été par le Conseil des Etats. Demain, le Conseil des Etats n'ayant pas son mot à dire sur une initiative populaire, la voix des cantons risquerait d'être moins forte.

Les arguments contre ont donc prévalu et, à 9 voix contre 8 et une abstention, la commission a décidé de recommander de ne pas donner suite à ces initiatives. Parmi ceux qui voulaient y donner suite, plusieurs pensaient qu'à partir de ces initiatives on pourrait traiter également le problème de l'initiative unique qui risquerait de ne pas avoir les mêmes inconvénients.

Au nom de la commission, je vous propose de suivre la majorité.

**Fehr**, Sprecher der Minderheit: Wie Sie vernommen haben, ist die Kommissionsminderheit nur sehr knapp mit einer Stimme unterlegen. Sie beantragt Ihnen, den beiden Initiativen Folge zu leisten. Es geht uns genau wie den Initianten darum, die Volksrechte auf Bundesebene qualitativ auszubauen. Das demokratische Instrumentarium im Bund ist unvollständig. Es kennt wohl ein bremsendes Instrument in der Form des fakultativen Gesetzesreferendums. Es fehlt aber das gestaltende Instrument, die Gesetzesinitiative, und das ist unbefriedigend. Unbefriedigend ist ebenfalls, das haben Sie bereits gehört, dass die Verfassungsinitiative teilweise die Funktion der Gesetzesinitiative übernommen hat – und das in grossem Ausmass. Von 36 Initiativen, die im Zeitraum 1980 bis 1985 hängig waren, beschlugen drei Viertel ganz oder teilweise Gesetzesmaterie, und nur bei einem Viertel ging es klar nur um Verfassungsrecht.

Die Gesetzesinitiative hat sich in sämtlichen Kantonen bewährt, und es wird für die Stimmberechtigten je länger desto unverständlicher, dass ein Instrument direkt demokratischer Einflussnahme, das auf kantonaler Ebene keinerlei Probleme bietet, ihnen auf Bundesebene vorenthalten wird. Ich will mich noch mit drei Ueberlegungen auseinandersetzen in Ergänzung zu bereits gefallenem Voten, die gegen die Gesetzesinitiative gelegentlich geltend gemacht werden. Zunächst mit der manchmal geäusserten Behauptung, die Qualität der Gesetzestexte könnte ungenügend sein, falls die Gesetzesinitiative eingeführt würde. Diese Ueberlegung findet sich auch bereits in der Botschaft des Bundesrates von 1959. Ich halte sie für geradezu beleidigend an die Adresse von Initianten. Sie kann nur von jemandem geäussert werden, der die absurde Vorstellung mit sich trägt, eine Initiative werde im Hinterzimmer einer Gaststube, möglichst im Dämmerlicht, in aller Eile redigiert. Die Realität sieht aber doch entschieden anders aus.

Initiativtexte werden in aller Regel sehr sorgfältig formuliert – die Experten der Kommission haben dies auch ausdrücklich bestätigt –, und es wird der Rat kompetenter Fachleute eingeholt. Ein Experte wird nicht deshalb schlechter, weil er für ein Initiativkomitee arbeitet oder tätig wird, statt für den Bundesrat oder die Verwaltung. Zudem stünde es dem Parlament ja jederzeit frei, einem unbefriedigenden Initiativtext einen eigenen, besser formulierten Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Schliesslich: Sollte diese Behauptung, Initianten könnten den Ansprüchen an die hohe Kunst der Gesetzesredaktion nicht genügen, irgendwo doch einen Kern von Berechtigung enthalten, so bedenken Sie bitte, dass dies erst recht

für die Verfassungsinitiative, deren Existenz wohl kaum jemand in Frage stellt, gelten müsste. Die Verfassung erträgt mangelhafte Texte zweifellos noch weniger als ein Gesetz. Dann zum Föderalismusargument, das schon bei der Bekämpfung der SP-Initiative vor über 25 Jahren eine zentrale Rolle spielte. Ich möchte ihm zweierlei entgegenhalten: In Bereichen, in denen eine Zuständigkeit des Bundes existiert – nur dort hat die Gesetzesinitiative ja Platz –, stellt es für die Initianten, die nichts anderes anstreben als die Schaffung oder eine Aenderung eines Bundesgesetzes, eine Zumutung dar, ein Instrument benützen zu müssen, nämlich die Verfassungsinitiative, welches erneut der Hürde des Ständemehrs unterliegt. Hier zeigt sich erneut die Benachteiligung des gestaltenden Volksrechts in der heutigen Situation. Für das bremsende Instrument, das Referendum, wird ja auch kein Ständemehr verlangt.

Weiter ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, dass mit jeder Uebertragung von Kompetenzen von den Kantonen auf den Bund – es gibt deren über 100 seit der Schaffung unserer Verfassung – die Schweizerinnen und Schweizer aller Kantone sozusagen auf kaltem Wege Mitwirkungsrechte eingebüsst haben, weil sie im Unterschied zum Kanton im Bund über weniger weitgehende demokratische Rechte verfügen. Der Bundesrat, der seinerzeit für die Gesetzesinitiative war, hat dies schon 1906 erkannt und es als eine politische Ungerechtigkeit bezeichnet, wenn durch die Ausdehnung der Bundeskompetenzen das Initiativrecht der Stimmberechtigten der Kantone materiell eingeschränkt werde. Deutlicher kann man wohl kaum darlegen, wo die föderalistischen Probleme effektiv liegen: nicht bei der Einführung der Gesetzesinitiative, sondern im Umstand, dass sie fehlt.

Was schliesslich die Haltung der Kommissionsmehrheit anbelangt, die Einführung der Gesetzesinitiative allenfalls im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung zu prüfen, so hat die heutige Diskussion eine wesentliche Klärung gebracht. Bezüglich der Gesetzesinitiative bleibt alles offen. Nicht nur der zeitliche Rahmen der Verfassungsrevision ist nicht abgesteckt, sondern es steht auch keineswegs fest, ob der Bundesrat die Gesetzesinitiative als Variante tatsächlich zur Diskussion stellen wird. Er hat die Möglichkeit, die Sicherheit haben wir nicht.

Die Kommissionsminderheit möchte aber diesbezüglich einen Pflock einschlagen oder, wenn wir im Jargon des heutigen Tages bleiben: eine weitere Leitplanke aufstellen und dafür sorgen, dass das Institut der Gesetzesinitiative in jedem Fall Gegenstand einer Verfassungsvorlage wird.

Ich ersuche Sie, dazu beizutragen, dass eine empfindliche Lücke im demokratischen Instrumentarium des Bundes geschlossen wird, und gemäss Antrag der Minderheit den beiden Initiativen Folge zu geben.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 20.45 Uhr  
La séance est levée à 20 h 45*

## **Parlamentarische Initiative (Ruf-Bern) Einführung der Gesetzesinitiative**

### **Initiative parlementaire (Ruf-Berne) Institution de l'initiative législative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.224
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1987 - 16:00
Date	
Data	
Seite	674-680
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 440

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.