

hören seien, dass interessierte Organisationen anzuhören seien, und wir haben als Gesetzgeber in Artikel 7 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes folgendes legifert: «Er leitet das Vorverfahren der Gesetzgebung und erlässt die hierfür notwendigen Verordnungen und Weisungen.» Also: der Bundesrat leitet das Vorverfahren; das haben wir ihm übertragen. Auf die notwendigen Verordnungen warten wir noch heute. Die entsprechenden Bestimmungen sind nur in Richtlinien festgehalten, welche Sie auch in unserem Handbuch unter Nummer 23 finden. Aufgrund dieser Sachlage, die auch jetzt in der Diskussion wieder zum Vorschein gekommen ist, aufgrund der Umstrittenheit des Vernehmlassungsverfahrens war die Mehrheit der Kommission, allerdings nur mit Stichentscheid der Präsidentin, der Meinung, es würde sich in der Tat lohnen, die Grundsätze dieses Verfahrens gesetzlich zu regeln. Wir könnten uns auch eine Erweiterung von Artikel 7 des Verwaltungsorganisationsgesetzes vorstellen. Wenn ich höre, dass das Postulat von Frau Fankhauser – das dann die Kommission übernommen hat, das also zum Kommissionspostulat wurde –, das eine Studie über den Stellenwert und über die Auswirkungen des Vernehmlassungsverfahrens verlangt, nur vereinzelt bestritten wird; wenn ich höre, dass der Bundeskanzler erklärt, der Bundesrat sei bereit, uns unter Umständen die skizzierten Grundsätze im Rahmen einer Verordnung zu präsentieren, muss ich Ihnen folgendes sagen: Die Stellungnahme des Bundesrats war zurzeit der Kommissionsberatungen noch nicht bekannt. Diese wurden im Oktober 1987 abgeschlossen, die Stellungnahme des Bundesrates ist offenbar im Juni 1988 irgendwo unter den Akten zu den Parlamentariern gelangt, so dass ich nicht im Namen der Kommission sprechen kann; die Kommissionsmotion bleibt insofern bestehen. Persönlich könnte ich mich nach gewalteter Diskussion auch mit diesem Postulat, im Sinne eines Schrittes in der richtigen Richtung oder, wie Bundesrat Cotti das kürzlich genannt hat, im Sinne des Leidesweges der kleinen Schritte, einverstanden erklären.

M. **Pidoux**, rapporteur: De cette discussion sérieuse sur ce que M. Darbellay a appelé un instrument, j'aimerais retenir trois points.

Premièrement, votre commission, par une majorité nette de 10 voix contre 2, vous propose de ne pas prendre en considération l'initiative de M. Müller-Aargau d'introduire des «hearings» dans notre système d'établissement des lois. Deuxièmement, la commission était très partagée lorsqu'elle a proposé cette motion puisque ce n'est que par la voix déterminante de la présidente qu'elle l'a transmise au Conseil fédéral. Cette motion a pour but de modifier les directives de 1970 pour les transformer en une loi simplificatrice. Or, le Conseil fédéral, au mois de juin 1988, – M. Buser, chancelier de la Confédération, vient de le confirmer – l'acceptait sous forme de postulat. Votre commission n'a pas pu se prononcer à ce sujet. Mais, comme vient de le dire Mme Stamm, il me paraît qu'il s'agit d'un pas dans une bonne direction.

Troisièmement, j'aimerais attirer votre attention sur l'ironie qu'il y a de la part du Conseil fédéral à déclarer: «qu'il propose d'ouvrir une procédure de consultation sur la révision de la réglementation sur la consultation». On va donc consulter pour savoir s'il y a lieu de modifier la consultation. Dans ce cadre-là, transmettons cela au gouvernement sous forme de postulat.

Präsident: Wir bereinigen die Anträge. Die Kommission beantragt, der Initiative von Herrn Müller-Aargau keine Folge zu geben. Die Kommissionsminderheit I beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	118 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	13 Stimmen

Motion der Kommission Motion de la commission

Präsident: Die Kommission beantragt, die Motion zu überweisen. Die Kommissionsminderheit II lehnt diese Motion ab. Der Bundesrat ist bereit, diese Motion in Form eines Postulates entgegenzunehmen.

Allenspach, Sprecher der Minderheit II: Der Bundeskanzler nimmt die Motion als Postulat entgegen. Er hat dabei ausdrücklich erklärt, dass der Bundesrat nicht beabsichtige, ein Gesetz über das Vernehmlassungsverfahren zu erlassen, sondern seine Kompetenzen, die er ohnehin schon besitzt, durch Verordnungsänderung und Erlass der entsprechenden Richtlinien auszuüben.

Unter diesen Voraussetzungen ist die Kommissionsminderheit mit der Ueberweisung der Motion in Form eines Postulates und damit mit dem Antrag des Bundesrates einverstanden.

Präsident: Die Kommissionsminderheit II schliesst sich dem Antrag des Bundesrates an. Die Kommissionsmehrheit hält an der Motionsform fest. Wir stimmen ab.

Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung als Motion	51 Stimmen
Für Ueberweisung als Postulat	83 Stimmen

Ueberwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Postulat der Kommission Postulat de la commission

Präsident: Der Bundesrat ist bereit, dieses Postulat entgegenzunehmen. Wird es aus der Mitte des Rates bekämpft? – Das ist nicht der Fall. Es ist überwiesen.

Ueberwiesen – Transmis

87.224

Parlamentarische Initiative (Fraktion der Schweizerischen Volkspartei) Einführung der Einheitsinitiative Initiative parlementaire (Groupe de l'Union démocratique du centre) Institution de l'initiative unique

Wortlaut der Initiative vom 4. Juni 1987

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes und Artikel 27 des Geschäftsreglementes des Nationalrates reichen wir folgende parlamentarische Initiative in Form der allgemeinen Anregung ein:

Es sei ein Vorschlag auf eine Verfassungsänderung zu unterbreiten, welcher die Einführung der Einheitsinitiative vorsieht. Die Rechte der Kantone sind zu gewährleisten.

Texte de l'initiative du 4 juin 1987

Nous fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils et l'article 27 du règlement du Conseil national, nous déposons l'initiative suivante, conçue en termes généraux:

Un projet de modification de la constitution prévoyant l'institution de l'initiative unique doit être élaboré. Les droits des cantons seront garantis.

Herr **Loretan** 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 der SVP-Fraktion in der Sommersession 1987 eingereichte parlamentarische Initiative, welche in der Form einer allgemeinen Anregung eine Verfassungsänderung zur Einführung der Einheitsinitiative verlangt (Die parlamentarische Initiative Ruf-Bern (87.227), die ebenfalls die Einführung der Gesetzesinitiative verlangte, ist am 27. Januar 1988 vom Initianten zurückgezogen worden.). Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 27. Januar 1988 als Vertreter der SVP-Fraktion Nationalrat Fischer-Hägglingen angehört und zu ihren Beratungen einen Vertreter des Bundesamtes für Justiz beigezogen.

Die Kommission hat mit 21 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung beschlossen, dem Nationalrat zu beantragen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

1. Die Kommission befürwortet die Einheitsinitiative namentlich aus zwei Gründen. Zum einen soll die Bundesverfassung wieder stärker zu einem Grundgesetz werden, in dem die wesentlichen staatspolitischen und organisatorischen Grundsätze enthalten und für den Bürger sichtbar sind. Zum andern sollen die Volksrechte qualitativ verbessert werden. Heute müssen Initianten eine Verfassungsrevision anstreben, auch wenn sich ihr Anliegen auf Gesetzesstufe verwirklichen liesse. Dies ist einer der Gründe, weshalb unsere Verfassung unübersichtlich und in ihrer Normendichte uneinheitlich geworden ist. Bei der Einheitsinitiative müssen sich die Initianten nicht darum kümmern, auf welcher Rechtsstufe ihr Begehren verwirklicht werden soll. Dies wird vielmehr Aufgabe der Bundesversammlung sein. Man wird folglich den Initianten das formale Argument nicht entgegenhalten können, die Initiative sei gar keine «richtige» Verfassungsinitiative, weil die Verfassungsgrundlage bereits bestehe.

2. Auf der anderen Seite haben die Initianten einer Einheitsinitiative keine Garantie, dass ihr Anliegen tel quel Volk und Ständen unterbreitet wird. Denn die Bundesversammlung entscheidet über die Rechtsstufe und den endgültigen Wortlaut der Vorlage, was Auswirkungen auf den Inhalt haben kann. Diese Bedenken haben die Kommission veranlasst, die Einheitsinitiative als zusätzliches Instrument, nicht als Ersatz für die bestehende formulierte Verfassungsinitiative vorzusehen. Damit hätten die Initianten die Wahl, welche Art Initiative sie ergreifen wollen. Ein entsprechender Grundsatzentscheid wurde mit 21 Stimmen zu 1 Stimme gefasst, und der Vertreter der SVP-Fraktion, der Urheberin der parlamentarischen Initiative, erklärte sich damit einverstanden.

3. Die Kommission hat sich die Frage gestellt, ob die Revision des Initiativrechts nicht im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung verwirklicht werden sollte. Aus dem Bericht des Bundesrates zur Legislaturplanung 1987-91 und aus den Ausführungen des Vertreters des Bundesamtes für Justiz an der Kommissionssitzung geht jedoch hervor, dass der Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung jedenfalls in dieser Legislaturperiode, d. h. bis Ende 1991, der Bundesversammlung noch nicht unterbreitet wird. So lange möchte die Kommission aber die Reform des Initiativrechts nicht hinausschieben.

4. Die Kommission hat gemäss GVG Artikel 21ter lediglich den Auftrag, die parlamentarische Initiative vorzuprüfen. Sie ist bei ihren Diskussionen auf verschiedene Fragen gestossen, die später vertieft geprüft werden müssten, falls der Nationalrat gemäss Antrag beschliesst, der Initiative Folge zu geben.

– Soll die Einheitsinitiative nur in der Form der allgemeinen Anregung oder auch als ausformulierter Entwurf möglich sein?

– Wie werden die formellen Schranken für die Einheitsinitiative umschrieben (Einheit der Form und der Materie)?

– In welche Formen kann die Bundesversammlung eine Einheitsinitiative kleiden: in eine Verfassungs-, Gesetzesbestimmung oder einen Bundesbeschluss?

– Wie hoch sind die Unterschriftenzahlen für die weiter bestehende Verfassungsinitiative und für die neue Einheitsinitiative anzusetzen?

– Wie sind die Rechte der Kantone zu wahren? Muss allenfalls das Ständemehr auch für Initiativen vorgesehen werden, die nicht auf Verfassungsebene verwirklicht werden?

Die Kommission betont, dass die Rechte der Kantone bei einer Revision des Initiativrechts zu gewährleisten sind. Dies ergibt sich sowohl aus dem Text der vorliegenden parlamentarischen Initiative wie auch aus der kürzlichen Diskussion im Nationalrat über die Gesetzesinitiative (Amtl. Bull. NR 1987, 673).

– Wie sind die Differenzen zu bereinigen, wenn sich der National- und der Ständerat nicht über den Text eines Verfassungsartikels, Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses einigen können, mit dem eine Einheitsinitiative verwirklicht werden soll?

– Ist allenfalls eine Stimmrechtsbeschwerde ans Bundesgericht vorzusehen, welche die Initianten oder Dritte ergreifen könnten, wenn die Bundesversammlung eine Einheitsinitiative im Inhalt oder Zweck missachtet?

– Ist der Begriff «Einheitsinitiative» (frz.: «initiative unique») noch angemessen, nachdem die formulierte Verfassungsinitiative bestehen bleiben soll?

Die Kommission würde es begrüßen, wenn sie nach einem positiven Grundsatzentscheid des Nationalrates mit der Ausarbeitung einer konkreten Vorlage beauftragt würde.

M. Loretan présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le rapport de la commission chargée de l'examen préalable de l'initiative déposée le 4 juin 1987 par le Groupe de l'Union démocratique du Centre, initiative formulée en termes généraux qui propose une modification de la constitution en vue de l'institution de l'initiative unique (l'initiative parlementaire Ruf-Berne (87.227) qui demandait également l'institution de l'initiative unique a été retirée par son auteur le 27 janvier 1988).

La commission, au cours de sa séance du 27 janvier 1988, a entendu M. Fischer-Hägglingen, conseiller national, en qualité de représentant du groupe UDC. Elle s'est attaché la collaboration d'un représentant de l'Office fédéral de la justice.

La commission, par 21 voix sans opposition et avec quelques abstentions, a décidé de proposer au Conseil national de donner suite à l'initiative parlementaire.

1. La commission approuve l'initiative unique notamment pour deux motifs. D'une part, la Constitution fédérale doit reprendre son caractère de loi fondamentale contenant des principes importants de la politique de l'Etat ainsi que des dispositions fondamentales sur l'organisation des pouvoirs qui seront ainsi mieux perçus par le citoyen. D'autre part, les droits populaires doivent être améliorés sur le plan qualitatif. A l'heure actuelle, des auteurs d'initiative doivent recourir à la révision constitutionnelle même si leur revendication peut être réalisée au plan législatif. C'est l'une des raisons pour lesquelles notre constitution manque de clarté et connaît une densité normative très variable.

En choisissant l'initiative unique, les initiants ne doivent plus se préoccuper de savoir à quel niveau juridique leur revendication sera satisfaite. Cette tâche sera assumée par l'Assemblée fédérale. On ne pourra plus faire valoir aux initiants l'argument selon lequel leur initiative n'est pas vraiment de nature constitutionnelle puisque la base existe déjà dans la charte fondamentale.

2. Par ailleurs, les initiants n'ont pas la garantie que leurs exigences seront soumises telles quelles au vote du peuple et des cantons. En effet, il appartient à l'Assemblée fédérale de décider du niveau juridique et du texte définitif et précis du projet. Cette considération a conduit la commission à prévoir l'initiative unique en tant que complément à l'initiative constitutionnelle rédigée de toutes pièces et non comme instrument destiné à la remplacer. Ainsi les auteurs de l'initiative auraient-ils toujours le droit de choisir le type

d'initiative. Une décision de principe a été prise dans ce sens par 21 voix contre 1; le représentant du groupe UDC, auteur de l'initiative, a donné son accord.

3. La commission s'est demandée si la révision du droit d'initiative ne pourrait être réalisée dans le cadre de la révision totale de la constitution. Il résulte du programme de législature 1987-1991 et des déclarations du représentant de l'Office fédéral de la justice lors des travaux de la commission que le projet de nouvelle constitution ne sera pas soumis à l'Assemblée fédérale d'ici 1991, fin de la législature. La commission n'entend pas retarder aussi longtemps la réforme du droit d'initiative.

4. La commission, conformément à l'article 21ter LREC, n'avait que le mandat de procéder à un examen préliminaire de l'initiative. Elle a achoppé sur diverses questions lors de ses délibérations. Celles-ci devront faire l'objet d'un examen approfondi à supposer que le Conseil national décide de donner suite à l'initiative.

– L'initiative unique devrait-elle être possible seulement sous la forme d'un voeu rédigé en termes généraux ou d'un projet rédigé de toutes pièces?

– Comment les limitations formelles seront-elles définies pour l'initiative unique (unité de forme et de matière)?

– Sous quelle forme l'Assemblée fédérale pourra-t-elle concrétiser l'initiative unique (norme constitutionnelle ou légale ou arrêté fédéral)?

– Quel sera le nombre de signatures requis pour l'aboutissement de l'initiative telle que nous la connaissons aujourd'hui et de l'initiative unique que l'on projette d'instituer?

– Comment sauvegarder les droits des cantons? La majorité des cantons doit-elle être envisagée également pour des initiatives qui ne devront pas être concrétisées au niveau constitutionnel?

La commission souligne que les droits des cantons lors de révisions de la constitution doivent être sauvegardés. Cela résulte à la fois du texte de l'initiative parlementaire en question et du bref débat du Conseil national sur l'initiative unique (Bull. off. CN 1987, 673).

– De quelle manière les divergences seront-elles réglées lorsque le Conseil national et le Conseil des Etats ne pourront s'entendre sur le texte d'un article constitutionnel, d'une loi fédérale ou d'un arrêté fédéral destiné à traduire l'initiative unique?

– Un recours au Tribunal fédéral en matière d'exercice des droits politiques doit-il être prévu, recours que les auteurs de l'initiative ou des tiers pourraient introduire s'il s'avérait que l'Assemblée fédérale n'a pas répondu au contenu et au but de l'initiative unique?

– Le terme «initiative unique» (all.: «Einheitsinitiative») est-il encore approprié du moment que l'initiative constitutionnelle rédigée de toutes pièces subsiste?

La commission serait disposée à se charger de l'élaboration d'un projet en cas de décision de principe favorable par le Conseil national.

Schriftliche Begründung der Initiantin

Développement par écrit de l'auteur de l'initiative

Seit der Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung vorliegt, wird sowohl innerhalb der politischen Parteien als auch unter Staatsrechtlern wieder vermehrt über das Initiativrecht diskutiert.

Anlässlich der Diskussion im Nationalrat vom Juni 1987 über die Initiativen Jaeger und Ruf kam klar zum Ausdruck, dass die Einheitsinitiative, wie sie seinerzeit von der Mehrheit der Expertenkommission für eine neue Bundesverfassung vorgeschlagen wurde, eine mögliche Neuerung wäre, um das Initiativrecht qualitativ auszubauen. Es wird vor allem als störend empfunden, dass immer mehr Gesetzesbestimmungen in die Verfassung aufgenommen werden.

Die SVP-Fraktion hat sich zu verschiedenen Malen mit der Einheitsinitiative auseinandergesetzt, mit dem Ergebnis, dass sie dieses Anliegen in ihr Programm aufnahm. Ausfluss dieser programmatischen Aussage war die Motion vom 4. Oktober 1982, die am 15. Dezember 1983 als Postulat

überwiesen wurde. Der Bundesrat schloss sich bei seiner schriftlichen Stellungnahme weitgehend der Argumentation der SVP-Fraktion an; er sprach sich aber gegen die Ueberweisung des Vorstosses als Motion aus, weil darin vorgesehen war, dass – im Falle der Nichteinigung der beiden Räte – die Vorlage durch die Vereinigte Bundesversammlung auszuarbeiten wäre. Diese Vorschrift stimmt mit dem seinerzeitigen Expertenentwurf überein; sie stiess auch in der Vernehmlassung auf entschiedene Ablehnung.

Da noch ungewiss ist, wieweit materielle Änderungen bei der Totalrevision der Bundesverfassung Aufnahme finden, beschloss unsere Fraktion, einen neuen Vorstoss in Form der parlamentarischen Initiative einzureichen. Sie ist sich ohne weiteres bewusst, dass sich bei der konkreten Ausformulierung der Einheitsinitiative noch heikle Probleme stellen können, und verzichtete deshalb auf einen ausformulierten Entwurf. Sie will vor allem erreichen, dass im Parlament vertieft über das Initiativrecht diskutiert wird. Sie ist somit nicht unbedingt auf den seinerzeitigen Expertenentwurf festgefahren.

Nach dieser Vorgeschichte einige Argumente, die für die Einheitsinitiative sprechen: Nach dem Wortlaut von Artikel 121 BV können 100 000 stimmberechtigte Schweizer Bürger ein Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der BV stellen. Daraus ergibt sich, dass eine Initiative nur die Verfassung, nicht aber ein Gesetz oder einen allgemeinverbindlichen oder einen einfachen Bundesbeschluss abändern kann.

In der Wirklichkeit kann jedoch mit einer Volksinitiative letztlich jedes Anliegen aufgegriffen werden. Es müssen lediglich die im Verfassungsgebungsverfahren vorgesehenen formellen Voraussetzungen erfüllt sein. Zudem ist das Parlament in bezug auf die Ungültigkeitserklärung von Initiativen sehr zurückhaltend.

Auch wenn keine materiellen Schranken für das Initiativrecht in die Verfassung aufgenommen wurden, wollte man sicher nicht ein allgemeines Initiativrecht schaffen. Unsere Verfassung hat längst nicht mehr den Charakter eines Grundgesetzes; Immer häufiger wird versucht, Rechtssätze gleich welcher Stufe in unser Grundgesetz hineinzubringen. Es stellt sich deshalb das Problem des Schutzes der Verfassung vor Bestimmungen, die nicht hineingehören, wie auch der dauernden Abwertung des Verfassungsbegriffes. Dabei geht es nicht nur um ein ästhetisches oder gesetzgebungs-technisches Problem, sondern um die Rechtssicherheit, aber auch um eine klare Ausscheidung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von Exekutive, Legislative und Stimmvolk.

Es muss uns beunruhigen, wenn immer mehr Volksbegehren die Aufhebung von Verwaltungsakten zum Inhalt haben, wenn halbe oder ganze Bundesgesetze in die Verfassung aufgenommen werden sollen oder wenn immer mehr Uebergangsbestimmungen geschaffen werden, die direkt anwendbar sind. Viele Initiativen bezwecken nichts anderes, als das Parlament als Gesetzgeber oder den Bundesrat als Vollzugsbehörde auszuschalten. Diese Tendenz gilt es zu erkennen und daraus die nötigen Konsequenzen zu ziehen. Es geht dabei nicht um einen Abbau von Volksrechten – sondern es geht letztlich um den Schutz unserer Institutionen! Eine uferlose Ausweitung der direkten Demokratie kann sich negativ auswirken, und zwar gerade unter dem Gesichtspunkt der Demokratie.

Unser Staat ist unter anderem auf dem Prinzip der Gleichgewichte der Gewalten und des Föderalismus aufgebaut. Bei jeder Neuumschreibung der Volksrechte ist auf diese beiden Komponenten Rücksicht zu nehmen. Gerade weil die föderalistische Komponente durch die Gesetzesinitiative verletzt werden könnte, wurden die Vorstösse Jaeger und Ruf auf Einführung der Gesetzesinitiative abgelehnt. Mitgespielt hat aber auch die Ueberlegung, dass möglicherweise die Stellung des Parlamentes als Gesetzgeber geschwächt würde. Wie funktioniert die Einheitsinitiative, und welches sind ihre Vorteile? Ich halte mich bei meiner Umschreibung an den Text der Expertenkommission, wieweil dieser Text für unsere Beratung nicht verbindlich sein soll.

Einheitsinitiativen könnten nach wie vor in der Form eines ausformulierten Entwurfes oder einer allgemeinen Anregung eingereicht werden, und zwar mit dem Inhalt, dass die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Zuständigkeit eine Regelung trifft. Die Bundesversammlung entscheidet vorab, ob sie dem Begehren Folge leisten will. Lehnt sie es in der Sache ab, so wird es dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Hat die Bundesversammlung oder das Volk beschlossen, dem Begehren Folge zu geben, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus. Sie bestimmt dafür die Form, also Verfassung oder Gesetz. Neu ist somit gegenüber der bisherigen Regelung, dass die Bundesversammlung die Rechtssetzungsstufe festlegt. Während bis jetzt jedes Volksbegehren der Volksabstimmung unterbreitet werden musste, würden in Zukunft vorerst nur jene Begehren, welche die Bundesversammlung in der Sache ablehnt, der Abstimmung unterstellt. Wird der Initiative in Form einer Verfassungsbestimmung Folge gegeben, so untersteht die neue Bestimmung dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen; für Gesetzesvorlagen bestünde das fakultative Referendum. Das Verfahren wäre somit in Zukunft zweistufig.

Mit dieser neuen Art des Initiativrechtes können die angestrebten Reformen und Neuerungen eher besser verwirklicht werden. Die Initianten müssen in erster Linie ihr Anliegen formulieren. Sie sind davon befreit zu prüfen, wieweit eine bestehende Verfassungsnorm abgeändert oder ergänzt werden muss.

Wir stellen vielfach fest, dass die Initianten ohne weiteres wissen, dass für die Verwirklichung ihres Anliegens bereits eine Verfassungsnorm besteht; sie schreiben diese einfach etwas um und ergänzen sie mit ihrem eigentlichen Begehren, das ohne weiteres auf Gesetzesstufe verwirklicht werden könnte.

Fazit: Durch die vorgeschlagene Einheitsinitiative gewinnt unsere Rechtsordnung an innerer Geschlossenheit, erhält eine bessere Systematik und grössere Einheitlichkeit. Es kann vermehrt stufengerecht legiferiert werden, und das Parlament kann seine Aufgabe als Gesetzgeber besser erfüllen. Mit der angestrebten Straffung erfährt die Verfassung eine Aufwertung, ohne dass die Volksrechte geschmälert werden. Zudem werden die Möglichkeiten für die Initianten ausgeweitet, weil in Zukunft auch Gesetzesbestimmungen Inhalt einer Initiative sein können.

Die Rechtswissenschaft steht der Einheitsinitiative kritisch bis ablehnend gegenüber: Professor Kölz zum Beispiel befürchtet eine Verminderung der Einflussmöglichkeiten des Volkes auf die Verfassungsgebung und eine Verwässerung der eingereichten Begehren durch die Möglichkeit des Parlamentes, sich nicht sklavisch an den Text der Initiative halten zu müssen.

Ich möchte vor allem auf den Einwand eingehen, formulierte Begehren würden letztlich mit dem neuen System zur allgemeinen Anregung unfunktionierte. Diese Behauptung ist unzutreffend. Da, wie Professor Kölz selbst feststellt, die meisten ausformulierten Texte heute nicht mehr durch Laien ausgearbeitet werden, sondern meistens unter Beizug von Fachleuten, namentlich von Staatsrechtlern, können viele gut ausformulierte Entwürfe vom Parlament direkt übernommen werden. Da Befürchtungen bestehen, das Parlament könnte bei formulierten Begehren allzu stark vom ursprünglichen Text abweichen, ist zu überlegen, ob im Verfassungstext oder in der Ausführungsgesetzgebung nicht gewisse Sicherungen einzubauen sind, zum Beispiel in dem Sinne, dass das Parlament nur redaktionelle oder systematische Änderungen vornehmen darf. Zudem ist zu beachten, dass sich vor allem beim Entscheid des Parlamentes, ob einem Begehren Folge zu geben sei, das Schicksal einer Initiative entscheidet. Mit der Gutheissung des Begehrens ist auch die Verpflichtung des Parlamentes verbunden, die Vorlage im Sinn und Geist der Initiative zu gestalten. Das Parlament wird vor allem in diesem Stadium des Verfahrens Pro und Kontra abwägen müssen. Da ein formuliertes Begehren direkt auf Gesetzesstufe verwirklicht werden kann, kann der heute bestehenden Gefahr begegnet wer-

den, dass die Gesetzgebung vom Willen der Initianten eines Verfassungstextes abweicht – ein Vorwurf, den man gegenüber dem Preisüberwachungsgesetz hört.

Sowohl die Modell-Studie des EJPD vom 30. Oktober 1985 als auch ein Vorschlag von Ständerat Prof. Riccardo Jagmetti beinhalten die Einheitsinitiative unter Beibehaltung der Verfassungsinitiative. Diese Vorschläge sind bei der Behandlung der vorliegenden Initiative zu berücksichtigen. Einer Kombination der beiden Systeme verschliessen wir uns also nicht.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt dem Rat, der Initiative der SVP-Fraktion Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose au Conseil national de donner suite à l'initiative du groupe de l'Union démocratique du Centre.

Fierz: Für die grüne Fraktion gebe ich bekannt, dass wir diese parlamentarische Initiative mit der einstimmigen Kommission unterstützen. Ich will dazu nur eine Bemerkung machen:

Es läge uns daran, Ordnung in die Verfassung dieses Landes zu bringen – sagen wir bis zum Jubiläumsjahr. Unsere Verfassung ist ein Gemischtwarenladen, weil sehr viele Dinge, die in Gesetze gehören, über den Weg der Initiative in die Verfassung gelangt sind. Die Einheitsinitiative würde es uns ermöglichen, wenigstens den wachsenden Schaden in dieser Hinsicht zu begrenzen, so dass wir dann später einmal definitiv Ordnung machen können.

Ammann: Die SVP-Fraktion nahm mit dieser parlamentarischen Initiative, die mittels Verfassungsänderung die Einführung der sogenannten Einheitsinitiative verlangt, in modifizierter Form ein altes SP-Anliegen auf. Ich erinnere Sie in diesem Zusammenhang an unser Volksbegehren zur Einführung der Gesetzesinitiative, das in den fünfziger Jahren leider noch keine Mehrheit fand. Lebhaftige Debatten zum Thema Einheitsinitiative ergaben sich auch im Rahmen der Diskussionen um die geplante Totalrevision der Bundesverfassung. Parlamentarische Lauterkeit gebietet uns, einem guten Vorschlag auch dann zuzustimmen, wenn er von einer anderen Fraktion eingebracht wird. Die SP-Fraktion unterstützt deshalb generell die positive Haltung der fast einstimmigen Kommission, wie sie im schriftlichen Bericht vom 7. März 1988 zum Ausdruck kommt.

Besonderes Gewicht messen wir dabei dem Grundsatzentscheid der Kommission bei, die Einheitsinitiative als zusätzliches Instrument, nicht aber als Ersatz für die bestehende formulierte Verfassungsinitiative vorzusehen, haben doch die Initianten einer Einheitsinitiative keine Garantie, dass ihr Anliegen als solches Volk und Ständen unterbreitet wird. Jeder andere Entscheid der Kommission hätte eine unzulässige Verkürzung der Volks- und Initiativrechte bedeutet, gegen die wir uns mit aller Entschiedenheit zur Wehr gesetzt hätten.

Im Rahmen einer funktionierenden Demokratie sind die Initiativen Motoren, die Referenden Bremsen. Offenbar waren bisher wohl die Bremsen griffig, die Motoren aber kamen allzuoft ins Stottern. Ich erinnere nur an das erst vor kurzem abgeschaffte Verbot des doppelten Ja bei Initiativen mit Gegenvorschlag sowie an die nach wie vor fehlende Möglichkeit, mittels Gesetzes- oder Einheitsinitiative einen Vorschlag stufengerecht einzubringen. Die so provozierten Null-Entscheide haben gewaltige Lösungsdefizite, ja einen eigentlichen Problemstau, bewirkt, der staatspolitisch langsam gefährlich wird und geeignet ist, vorab die jüngere, reformwillige Generation in Resignation und Abstinenz zu treiben. Können wir uns das leisten?

Die verbreitete Staatsverdrossenheit und die gesunkene Stimmbeteiligung zeigen tiefsitzende Zweifel an der Problemlösungskapazität unserer Demokratie. Wenn wir dieses Malaise überwinden wollen, müssen wir die zur Verfügung stehenden Instrumente verbessern. Jene, die noch an die

demokratische Lösbarkeit der Probleme, an einen evolutionären Prozess glauben, sollen damit gestärkt und ermutigt werden.

War der oft etwas schwerfällige Motor der Verfassungsinitiative bisher mit nur einer Uebersetzung ausgestattet, so stünde mit der anvisierten Einheitsinitiative ein zusätzliches, wesentlich verfeinertes Instrument zur Verfügung. Wir bitten Sie deshalb, der Kommission grünes Licht zu geben für die Prüfung der zahlreichen – im schriftlichen Bericht aufgelisteten – noch offenen Fragen und zur Ausarbeitung einer entsprechenden konkreten Vorlage. Die Prüfung dieses Begehrens auf die Totalrevision der Bundesverfassung zu verweisen, bedeutete nichts anderes, als sie auf die lange Bank, wenn nicht gar auf den Sankt-Nimmerleins-Tag, zu verschieben, sind doch die Zweifel an der Realisierbarkeit der Totalrevision weit verbreitet und leider berechtigt. In diesem Sinne empfiehlt Ihnen die SP-Fraktion, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Loretan, Berichterstatter: Die Kommission hatte im jetzigen Stadium des Verfahrens lediglich zu prüfen, ob sie dem Rat Eintreten oder Folgegeben beantragen solle oder nicht. Die Kommission hörte den Vertreter der Initiantin, der SVP-Fraktion, Herrn Fischer-Hägglingen, und den Leiter des Dienstes für die Totalrevision der Bundesverfassung, Herrn Dr. Lombardi, an. Entgegen gewissen Befürchtungen und auch für mich überraschend kam die Kommission nach rund dreistündiger, intensiver und sehr zielgerichteter Debatte einstimmig und bei bloss einer Enthaltung zum Schluss, es sei dem Rate Eintreten zu beantragen. Die Kolleginnen und Kollegen, die sich im Juni 1987 in diesem Rat gegen die Einführung einer Gesetzesinitiative gewehrt haben, haben ihr Versprechen, die Einheitsinitiative ernsthaft prüfen zu wollen, offenbar wahrgemacht. Anders wäre dieses einstimmige Abstimmungsergebnis nicht zu erklären. Das Eintreten auf diese Initiative ist eines, das Ausgestalten des neuen Instrumentes «Einheitsinitiative» in der Bundesverfassung wird ein anderes sein. Es stellen sich hier doch einige nicht leicht zu lösende Probleme. In zwei Punkten hat allerdings die Kommission, wie Sie dem schriftlichen Bericht entnehmen können, eine klare Meinung vorformuliert.

Zum ersten Punkt: Die irgendwie geartete Einheitsinitiative ersetzt das bestehende Instrumentarium der Verfassungsinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung nicht. Sie soll vielmehr das bestehende Instrumentarium ergänzen und erweitern, so wie es Kollege Ammann soeben dargestellt hat. Dieser Grundsatzbeschluss im Sinne einer Absichtsäusserung ist mit 21 Stimmen zu 1 Stimme gefallen.

Zum zweiten Punkt: Die anvisierte Ergänzung der Verfassung um das Instrument der Einheitsinitiative wird nicht ins Verfahren der Totalrevision der Bundesverfassung verwiesen – der entsprechende Bericht mit den Anträgen des Bundesrates soll bekanntlich erst in der nächsten Legislaturperiode an uns gelangen –, sondern soll – wenn Sie heute grünes Licht geben – unverzüglich an die Hand genommen werden. Das Ratsbüro wird zu entscheiden haben, ob das unsere Kommission oder eine andere Kommission des Nationalrates tun wird.

Der rasche Durchbruch zu unserem Antrag auf Eintreten ist zweifellos durch die – wenn ich so sagen darf – «Lockerungsübungen» gefördert worden, die unser Rat im Juni 1987 absolviert hat: zuerst bei der Behandlung des Berichtes zur Totalrevision der Bundesverfassung, begleitet vom Modell des EJPD für eine mögliche Verfassungsvorlage, und hernach bei der Beratung der parlamentarischen Initiativen Jaeger und Ruf-Bern für die Einführung der Gesetzesinitiative.

Ich verzichte darauf, den Problemerkatalog, den die Kommission im schriftlichen Bericht aufgestellt hat, näher zu erläutern. Ich beschränke mich darauf, zu unterstreichen, dass insbesondere die Probleme der Rechte der Kantone, das Ständemehr und das Verhältnis der beiden Räte untereinander bei der Behandlung der Einheitsinitiative harte Knacknüsse abgeben werden. Aber ich bin überzeugt, dass sie

aufgebrochen werden können, wenn der politische Wille vorhanden ist, und er scheint mir, nach dem Ergebnis der Kommissionsberatungen, gegeben zu sein.

Ich möchte mich namens der Kommission nicht in den Streit um das Ersterzeugungsrecht, wie von Herrn Ammann ange-tönt, einmischen. Zur Dauer eines Bearbeitungsverfahrens, wie sie Herr Fierz angesprochen hat: Es wird einige Zeit dauern, bis unsere oder eine andere Kommission unserem Rat und dem Ständerat ein Projekt für das neue Instrument «Einheitsinitiative» vorlegen kann. Es ist klar, dass man sich jetzt nicht auf eine bestimmte Jahrzahl festlegen kann. Ich beantrage Ihnen namens der Kommission, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

M. Eggly, rapporteur: Juste deux mots, puisqu'aussi bien il n'y a pas d'opposition à l'entrée en matière sur cette initiative du groupe UDC.

Vous l'avez bien compris: si, à l'unanimité, la commission vous propose d'entrer en matière et de donner suite à cette initiative du groupe UDC, elle n'en a pas pour autant méconnu tous les problèmes que cette initiative unique pose et va poser. Il s'agit donc, pour nous, d'entrer en matière afin que cette affaire soit étudiée complètement. Il ne s'agit pas du tout pour nous, d'ores et déjà, de prendre position.

On peut dire que la commission a déjà considéré – c'est là qu'elle a vraiment, si je puis dire, pris une position – que cette initiative unique ne devait en aucun cas remplacer l'initiative constitutionnelle. Autrement dit, les citoyens doivent pouvoir continuer, demain comme aujourd'hui, de choisir, s'ils le veulent, l'initiative constitutionnelle, s'ils estiment que leur proposition est d'un niveau constitutionnel. En revanche, qu'en sera-t-il du droit des cantons? Et qu'en sera-t-il aussi du rôle du Conseil des Etats si le Parlement décide qu'une initiative unique doit, ensuite, donner lieu à un texte de niveau législatif? Qu'en sera-t-il aussi si les auteurs d'une initiative unique considèrent que, par exemple, le projet de loi, élaboré par le Parlement pour concrétiser leur initiative, ne répond pas à ce qu'ils voulaient? Faudra-t-il admettre, à ce moment-là, qu'ils puissent faire recours au Tribunal fédéral? Tout cela, encore une fois, devra être étudié très soigneusement.

Vous vous souvenez que le Parlement a écarté l'idée de l'initiative législative, notamment parce qu'il craignait qu'avec l'institution de l'initiative législative, dans toute une série de cas, l'on écarte justement la garantie fédéraliste de la double majorité du peuple et des cantons.

Tout cela devra être étudié. Dans quel délai, je ne sais pas. Pour le moment, votre commission, à l'unanimité, vous propose de donner suite à cette initiative afin que cette affaire, qui a été si souvent évoquée devant notre Parlement, soit examinée à fond.

Präsident: Die Kommission beantragt Ihnen, der Initiative Folge zu geben.

Angenommen – Adopté

Parlamentarische Initiative (Fraktion der Schweizerischen Volkspartei) Einführung der Einheitsinitiative

Initiative parlementaire (Groupe de l'Union démocratique du centre) Institution de l'initiative unique

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	87.224
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1989 - 14:30
Date	
Data	
Seite	408-412
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 224

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.