

**Titre et préambule***Proposition de la commission*

Maintenir la décision du 20 septembre 1990

*Angenommen – Adopté***Ziff. I Ingress***Antrag der Kommission*

Das Geschäftsreglement des Nationalrates vom 22. Juni 1990 wird wie folgt geändert:

**Ch. I préambule***Proposition de la commission*

Le règlement du Conseil national du 22 juin 1990 est modifié comme il suit:

*Angenommen – Adopté***Art. 15a Abs. 2***Antrag der Kommission*

Der Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung wird von einer Spezialkommission vorberaten, die aus den Fraktionspräsidenten sowie weiteren Ratsmitgliedern besteht.

**Art. 15a al. 2***Proposition de la commission*

Le rapport du Conseil fédéral concernant le programme de la législature est soumis, pour examen préalable, à une commission spéciale comprenant les présidents des groupes et d'autres députés.

*Angenommen – Adopté***Art. 29 Abs. 3 (neu)***Antrag der Kommission*

Der Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung wird durch die Fraktionen und durch eine Kommission vorberaten. Die Fraktionen erarbeiten zuhanden der vorberatenden Kommission eine Stellungnahme, aus der hervorgeht, welche Zielsetzungen und Massnahmen des Bundesrates sie unterstützen und welche sie ablehnen.

**Art. 29 al. 3 (nouveau)***Proposition de la commission*

Le rapport du Conseil fédéral concernant le programme de la législature fait l'objet d'un examen préalable des groupes et d'une commission. Les groupes préparent à l'intention de cette commission des déclarations indiquant quels objectifs et quelles mesures ils approuvent et lesquels ils rejettent.

*Angenommen – Adopté***Art. 42a***Antrag der Kommission*

Streichen

*Proposition de la commission*

Biffer

*Angenommen – Adopté***Ziff. II***Antrag der Kommission*

Diese Aenderung tritt am 25. November 1991 in Kraft.

**Ch. II***Proposition de la commission*

La présente modification entre en vigueur le 25 novembre 1991.

*Angenommen – Adopté***Präsident:** Die systematische Einordnung der beiden Absätze richtet sich nach der Vorlage 90.228 (Parlamentsreform), Beschluss B.

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**

Siehe Jahrgang 1989, Seite 408 – Voir année 1989, page 408

Bericht der Kommission des Nationalrates vom 20. Juni 1991 (BBl III 856)

Rapport de la commission du Conseil national du 20 juin 1991 (FF III 884)

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

*Antrag der Kommission**Mehrheit*

a. Die Initiative abschreiben.

b. Auf den Gegenentwurf der Minderheit nicht eintreten.

*Minderheit*

(Vollmer, Ammann, Bäumlín, Leuenberger-Solothurn, Longet)

a. Eintreten auf den Gegenentwurf.

b. Den Entwurf an die Kommission zurückweisen mit dem Auftrag, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen und einen überarbeiteten Bericht und Antrag nach Artikel 21quater Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes vorlegen.

*Proposition de la commission**Majorité*

a. Classer l'initiative.

b. Ne pas entrer en matière sur le contre-projet de la minorité.

*Minorité*

(Vollmer, Ammann, Bäumlín, Leuenberger-Soleure, Longet)

a. Entrer en matière sur le contre-projet.

b. Renvoyer le projet à la commission avec mandat d'ouvrir une procédure de consultation et de présenter un rapport remanié conformément à l'article 21quater, 3e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils.

**Loretan,** Berichterstatter: Wir bewegen uns mit dem vorliegenden Geschäft im wichtigen und sensiblen Bereich der Volksrechte. Sie nehmen im öffentlichen Bewusstsein zu Recht eine zentrale Stellung ein. Wer sich mit Aenderungen und Anpassungen befasst, hat Vorsicht walten zu lassen.

Dies hat auch Ihre Kommission im Verlaufe ihrer eingehenden Beratungen seit dem 13. März 1989 erfahren. Damals beschloss der Nationalrat, der parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion Folge zu geben.

Wer die Volksrechte im institutionellen Bereich und/oder im materiellen Anwendungsbereich beeinträchtigen will, erntet Kritik und Widerstand. Dies erfahren zurzeit nicht wenige, die für einen sofortigen EG-Beitritt plädieren. Die Skeptiker in dieser Frage befürchten eine allzu starke Einschränkung unserer direkten Demokratie. Dies eine erste Vorbemerkung in meinem ergänzenden Referätchen zum schriftlichen Kommissionsbericht vom 20. Juni 1991.

Eine zweite Vorbemerkung: Die Idee einer Einheitsinitiative wurde im Verlaufe der Vorbereitungsarbeiten für eine Totalrevision der Bundesverfassung entwickelt. Sowohl die Arbeitsgruppe Wahlen als auch die Expertenkommission Furgler beschäftigten sich intensiv mit diesem Thema. Letzere schlug neben der Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung nur noch eine einzige Form der Volksinitiative vor: die Einheitsinitiative, womit dem Parlament die volle Verantwortung für die formale Einheitlichkeit und Ausgewogenheit der Gesamtrechtsordnung übertragen worden wäre; dies mit dem Ziel,

Verfassungsgebung und Gesetzgebung an innerer Geschlossenheit gewinnen zu lassen.

Demgegenüber hätte den Initianten kein Instrument mehr zur Verfügung gestanden, mit dem sie einen ausgearbeiteten Entwurf für eine Teilrevision der Bundesverfassung, Wort für Wort, auch gegen den Willen des Parlaments, Volk und Ständen zur Abstimmung hätten vorlegen können. Wir wissen, die Arbeiten an der Totalrevision der Verfassung sind nicht gerade eingeschlafen; sie kochen indessen auf sehr kleiner Flamme. Letztmals befassten sich die eidgenössischen Räte in den Jahren 1986 und 1987 mit diesem Projekt.

Das Modell der Einheitsinitiative wurde seinerzeit primär deswegen kritisiert, weil es keine Gewähr für die Einhaltung des Initiantenwillens böte, weil es dem Parlament einen allzu grossen Gestaltungsspielraum einräume: Festlegung der Rechtssetzungsstufe, Aenderungen in den Formulierungen usw. Vor allem deshalb setzte auch der Nationalrat am 13. März 1989, gestützt auf den Bericht unserer Kommission, hier die gewichtige Randbedingung, dass eine irgendwie geartete Einheitsinitiative das bestehende Instrumentarium der ausformulierten Verfassungsinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung nicht ersetzen, sondern bloss ergänzen und erweitern solle.

Diese Leitplanke war für unsere Detailarbeit unverrückbar, und sie führte – zusammen mit anderen Gründen – letztlich zum heute vorliegenden Antrag der Kommissionsmehrheit auf «Abbruch der Uebung». Mir persönlich tut dieser Beschluss etwas leid, aber es ist ein Kommissionsbeschluss, den ich zu vertreten habe. Die Einheitsinitiative wurde schlicht und einfach als zu wenig attraktiv befunden.

In aller Kürze einige Ergänzungen zum Kommissionsbericht: Sie haben sich bestimmt gefragt: Hat die Kommission voreilig kalte Füsse bekommen, Angst vor dem eigenen Mut? Sie werden die Frage selber beantworten müssen.

Ihre Kommission verfügte über umfangreiche Vorarbeiten der Verwaltung. Ich danke den Herren Lombardi vom Dienst für die Totalrevision im Bundesamt für Justiz und Hans Urs Willi vom Rechtsdienst der Bundeskanzlei für ihre enormen Bemühungen um unsere Arbeit. Die Kommission hat im weiteren Hearings mit Vertretern der Staatsrechtslehre und der Politologie durchgeführt, das heisst mit insgesamt sechs renommierten Hochschulprofessoren. Verschiedene Kommissionsmitglieder haben sich in die Detailarbeit gestürzt und eigene Vorschläge ausgearbeitet, so insbesondere Kollegin Nabholz und Kollege Vollmer. Die Kommissionsarbeit war äusserst interessant und für uns alle lehrreich. Ich danke meinen Kolleginnen und Kollegen aus der Kommission. Sie haben eine sehr disziplinierte und gute Arbeit geleistet, unterstützt vom Kommissionssekretär, Herrn Martin Graf; auch ihm ein grosses Dankeschön. Demgegenüber nimmt sich das Resultat der Arbeit in Form des Kommissionsantrages vom 20. Juni 1991, die parlamentarische Initiative, Einführung der Einheitsinitiative, sei abzuschreiben und auch auf den Gegenentwurf der Kommissionsminderheit für eine Gesetzesinitiative sei nicht einzutreten, mager aus.

Warum dies? Je mehr die Kommission in die Details eindrang und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten für eine Einheitsinitiative abwog, desto mehr kamen Zweifel und Skepsis auf, verflog die Euphorie, die da und dort im März 1989 noch geherrscht haben mochte. Die Vertreter aus Jurisprudenz und Politologie verstärkten die bei der Mehrheit der Kommissionsmitglieder wohl von Anfang an unterschwellig vorhandenen Vorbehalte noch. Pauschal zusammengefasst bezeichneten die Vertreter der Wissenschaft das Instrument der Einheitsinitiative, sofern es eben neben der ausformulierten Verfassungsinitiative bestehen sollte, als zu wenig attraktiv und zu kompliziert: Es führe zu mehr Parlamentsarbeit und zu mehr Volksabstimmungen; es fehle die kantonale Erprobung (mit Ausnahme des Kantons Jura, welcher die nicht ausformulierte Einheitsinitiative wohl kennt, aber noch sehr wenig praktische Erfahrung damit hat); das Zweikammersystem verschärfe die Probleme um die Einheitsinitiative, insbesondere wenn die Bundesversammlung textliche Aenderungen vornehmen könne; die Einheitsinitiative stelle eine verkappte Einführung der Gesetzesinitiative dar usw., so klang es aus dem Chor der Professoren.

In unserem schriftlichen Kommissionsbericht finden Sie unter Ziffer 13 – eine ominöse Zahl offenbar – die Probleme rund um die Einheitsinitiative und alle Wenn und Aber detailliert aufgelistet. Unter Ziffer 138 findet sich insbesondere der Versuch einer Wirkungsprognose mit dem Fazit, dass eine Form der Einheitsinitiative, die der Bundesversammlung relativ grossen Spielraum bei der Umsetzung in definitive Erlasse gewähre, voraussichtlich auf wenig Interesse stosse, wenn daneben auch das Instrument der ausformulierten und vom Parlament nicht abänderbaren Verfassungsinitiative auf Teilrevision zur Verfügung stünde. Wollte man diesen Bedenken von A bis Z und in ausgewogener Weise Rechnung tragen, würde das ein sehr kompliziertes und voluminöses Projekt für verschiedene neue Verfassungsartikel abgeben.

Dennoch entschied sich die Kommission mit Stichentscheid des Präsidenten dafür, einen von Kollegin Nabholz vorgelegten, relativ einfachen Entwurf einer Detailberatung zu unterziehen. Sie finden den Text dieses Entwurfs auf Seite 7 des schriftlichen Kommissionsberichtes unter Ziffer 14, modifiziert durch die Beratungsergebnisse in der Kommission vom 10. September 1990. Die Kommission lehnte indessen nach gründlicher Beratung den bereinigten Entwurf in der GesamtAbstimmung mit 13 zu 6 Stimmen ab. Zusammengefasst war man der Meinung, dass die Regelung der Einheitsinitiative im Rahmen der geltenden Verfassung in jedem Falle sehr kompliziert sei. Offen lässt die Kommission, ob allenfalls im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung auf die Einheitsinitiative zurückgegriffen werden könne, allerdings dann – nach meiner persönlichen Meinung – als einziges Instrument für eine Teilrevision der Bundesverfassung sowie der Bundesgesetzgebung.

Ich komme schliesslich zum Antrag der Kommissionsminderheit und vertrete die Meinung der Mehrheit, es sei auf die Gesetzesinitiative in diesem Verfahren nicht zurückzukommen. Die Kommissionsmehrheit lehnt die Weiterführung der Arbeit mit dem Ziel auf Einführung der Gesetzesinitiative ab. Sie möchte darüber auch kein Vernehmlassungsverfahren durchführen, um Ihnen nachher einen überarbeiteten Bericht und Antrag einzubringen. Auch hier gilt der Einwand, den Sie im schriftlichen Bericht finden, nämlich dass der gegenwärtige Zeitpunkt für eine Revision der Volksrechte ungeeignet erscheint, da die Entwicklungen im Zusammenhang mit der europäischen Integration für die Volksrechte unter Umständen in bereits relativ kurzer Zeit Auswirkungen zeitigen können. Es erscheint tatsächlich wenig sinnvoll, heute eine Revision der Volksrechte vorzubereiten und Volk und Ständen isoliert vorzulegen; denn unter Umständen hat die zu erwartende Einschränkung des Anwendungsbereichs von Initiative und Referendum auch Auswirkungen auf die institutionelle Seite dieser Volksrechte.

Des weiteren hat – bei aller Anerkennung der Bemühungen der Kommissionsminderheit, in ihrem Vorschlag föderalistische Einwände zu berücksichtigen – das vorgeschlagene Vorgehen vielleicht doch etwas den Beigeschmack der Zwängelei, nachdem der Nationalrat parlamentarische Initiativen auf Einführung der Gesetzesinitiative im Juni 1987 abgelehnt hat; dies nicht zum ersten Mal. Solche Anläufe scheiterten schon in vergangenen Jahrzehnten. Auch hier muss mangels besserer Gelegenheiten auf den Weg der Totalrevision der Bundesverfassung verwiesen werden. Dies ein weiterer Grund, ein allgemeinpolitischer und verfahrensmässiger, welcher gegen die Kommissionsminderheit sprechen dürfte.

Sodann möchte ich einen materiellen Hauptgrund gegen den Vorschlag der Kommissionsminderheit namhaft machen. Er schafft zweierlei Arten von Bundesgesetzen, nämlich einerseits solche, die lediglich dem fakultativen Referendum unterstellt und allenfalls – sofern dieses benützt würde – durch Beschluss der Mehrheit der Stimmberechtigten zustande gekommen wären, und andererseits solche, die die Zustimmung von Volk und Ständen gefunden hätten, wenn nämlich die Bundesversammlung auf eine formulierte Gesetzesinitiative nicht eintreten will.

Diese erhöhte Qualifikation von Volks- und Ständemehr kommt sonst nur dem Verfassungsrecht zu. Mit dem Vorschlag der Kommissionsminderheit wird der Unterschied zwi-

schen Verfassungs- und Gesetzesrecht verwischt. Man würde für Regelungen von Materien, für die bereits eine Verfassungsgrundlage und damit eine Bundeskompetenz besteht, erneuert und systemfremd ein Ständemehr für die Gesetzgebungsstufe verlangen, je nachdem, ob die Bundesversammlung dem Begehren einer Gesetzesinitiative zustimmt oder nicht.

Schliesslich ein letztes: Unsere Kommission hat vom Nationalrat am 13. März 1989 den Auftrag erhalten, eine Verfassungsvorlage für die Einführung der Einheitsinitiative zu beraten und hier zu präsentieren. Sie darf diesen Auftrag als zurzeit unerfüllbar zur Rücknahme durch Sie, meine Damen und Herren, beantragen. Sie darf sich dafür auch ausschelten lassen. In dessen darf sie wohl kaum anstelle der Auftragserfüllung bzw. der Bitte um Rücknahme des Auftrages etwas in Gewicht und Stossrichtung anderes, eben die Gesetzesinitiative, vorschlagen.

Ich gebe zu, dass ich jetzt politisch argumentiere. Ich gebe dies vor allem auch gegenüber dem Kollegen Vollmer gerne zu. Diese politische Argumentation drängt sich aber auf, nachdem, wie dargelegt, unser Rat im Juni 1987 nach intensivster Diskussion die Gesetzesinitiative als neues Instrument in unserer Verfassung einmal mehr abgelehnt hat.

Ich bitte Sie also, die Anträge der Kommissionsmehrheit anzunehmen und die Anträge der Kommissionsminderheit gemäss unserem schriftlichen Bericht abzulehnen.

**M. Eggly**, rapporteur: D'aucuns estimaient depuis longtemps que manquait un complément de notre arsenal démocratique en ce qui concerne les droits populaires. C'est ainsi que fut lancée l'idée de l'initiative législative, à côté de l'initiative constitutionnelle que nous connaissons. Mais cette idée fut abandonnée, notamment à cause de la difficulté pour le Parlement de situer son rôle par rapport à un tel type d'initiative. En revanche, on crut avoir trouvé la panacée avec l'institution de l'initiative dite unique. Ce n'était pas seulement un député mais un groupe, l'Union démocratique du centre, qui lançait l'idée, et en mars 1989 notre conseil, accroché par cette idée, donna suite à cette initiative parlementaire. La commission reprit donc ses travaux en vue de vous présenter un bon projet. Elle travailla sérieusement et longtemps, ne ménageant ni les auditions d'experts ni ses discussions. Pour le détail de ses cogitations, je vous renvoie tout bonnement au rapport écrit que vous avez reçu.

La conclusion de la majorité de la commission s'imposa donc: il ne fallait pas entrer en matière sur le projet d'instituer ce type d'initiative. La minorité de la commission voulait entrer en matière, mais finalement elle se rendait bien compte, elle aussi, de toute la série de difficultés et complications. C'est pourquoi la minorité de la commission vous propose un contre-projet, soit l'institution de l'initiative législative. Ainsi la boucle est bouclée, nous sommes revenus à la case départ.

En ce qui concerne l'initiative de type unique, de nombreux problèmes se poseraient chaque fois, notamment la question de la liberté d'appréciation du Parlement par rapport à la forme et au but choisis par les auteurs d'une telle initiative; le choix du niveau auquel il faudrait légiférer; la question du nombre de signatures par rapport à l'initiative constitutionnelle et, j'y insiste, toute la problématique du traitement des divergences entre Conseil national et Conseil des Etats. Les droits des cantons seraient donc en danger. Bref, même l'avant-projet concocté au mieux fut jugé inutile et source de conflits par une majorité de la commission de 13 voix contre 6.

La minorité de la commission vous propose donc d'entrer en matière sur son projet d'initiative législative, lequel, à ses yeux, serait meilleur que celui de 1987 qui avait été rejeté et où l'argument principal du rejet, d'essence fédéraliste, avait été que les cantons ne seraient pas consultés. La minorité propose l'étude d'un projet qu'elle imagine certes encore amendable en commission, mais comment, je me le demande. Elle veut introduire une exigence de majorité des cantons en plus de la majorité populaire, pour imposer une initiative législative à un Parlement qui n'en aurait pas voulu. Or, de l'avis de la majorité de la commission, le projet d'initiative législative n'a même plus dans ce cas l'avantage recherché par le projet de l'initiative de type unique, à savoir permettre au Parlement de déci-

der du niveau de législation à élaborer – article constitutionnel ou loi. Pire encore, avec le projet de la minorité, le Parlement serait dépossédé de sa compétence, il ne serait plus qu'une boîte aux lettres soumettant le projet au référendum facultatif, s'il est d'accord, et au verdict obligatoire du peuple et des cantons s'il est en désaccord. C'est inacceptable. On a voulu éviter l'objection fédéraliste originelle et l'on tombe dans un autre travers, la dévalorisation pure et simple du Parlement.

Il y a toutefois une raison plus fondamentale pour fermer ce dossier. Lorsque le désir s'est fait jour de compléter la panoplie de démocratie directe dont nous disposons, la Suisse n'était pas encore aux prises avec la négociation sur l'Espace économique européen et avec l'éventualité d'une adhésion à la Communauté européenne. Ces perspectives vont déjà exiger quelques ajustements de notre démocratie directe. Ne devons-nous pas procéder à des harmonisations législatives et, vraisemblablement, à une certaine réduction de nos possibilités de référendum et d'initiative? Est-ce vraiment le moment d'une fuite en avant, le moment de rendre plus difficile l'adéquation de nos institutions et des institutions européennes auxquelles nous participons? Poser la question c'est y répondre.

Il y a donc les meilleures raisons – juridiques, d'équilibre politique interne et d'ajustement européen – pour vous demander: a) de classer l'initiative parlementaire proposant l'institution d'une initiative unique car elle pose décidément trop de problèmes; b) de ne pas entrer en matière sur le contre-projet de la minorité visant à introduire l'initiative législative.

**Vollmer**, Sprecher der Minderheit: Die Kommissionsminderheit unterbreitet Ihnen nicht einfach wie sonst bei solchen Geschäften üblich einen zur Mehrheit gegenteiligen Antrag, hier jetzt etwa, auf die Einheitsinitiative einzutreten und sie gutzuheissen. Nein, auch die Kommissionsminderheit teilt weitgehend die Einschätzung der Kommissionsmehrheit über die Einheitsinitiative.

Die Kommission – das hat der Präsident sehr zutreffend dargestellt – hat es sich bei ihren Schlussfolgerungen nicht leichtgemacht. Ich möchte auch ausdrücklich lobend feststellen, dass man sich in der Kommission intensiv mit dieser Materie auseinandergesetzt hat. Wie Sie den Ausführungen des Kommissionspräsidenten entnehmen konnten, wurden etliche Experten angehört und auch ein Detailvorschlag ausgearbeitet. Dieser Detailvorschlag wurde von der Kommission in der Schlussabstimmung mit sehr guten Gründen dann doch wieder verworfen. Eine Kommissionsminderheit, die ich hier vertrete, hat deshalb – man könnte sagen in Vorahnung des Schlussergebnisses der Detailberatung zur Einheitsinitiative – in einem frühen Stadium die Gesetzesinitiative als Bearbeitungsvariante eingebracht. Nur mit Stichentscheid des Präsidenten, sogar noch bei einer Enthaltung, ist diese Variante ausgeschieden und konnte deshalb in der Kommission gar nicht mehr detailberaten werden, und es konnte darüber kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Es ist erst noch anzunehmen, dass zu jenem Zeitpunkt, als die Variante «Gesetzesinitiative» mit Stichentscheid unseres Präsidenten verworfen wurde, etliche Kommissionsmitglieder der Meinung waren, die Einheitsinitiative liesse sich tatsächlich befriedigend ausgestalten, was sich später als unmöglich erwiesen hat. Das Scheitern der Variante Gesetzesinitiative in der Kommission hat demnach viel stärker Verfahrens- als wirklich materielle Gründe.

Es ist jetzt vielleicht einzuwenden, es gehe gar nicht an – der Präsident hat darauf hingewiesen –, im Zusammenhang mit der Einheitsinitiative die Variante Gesetzesinitiative überhaupt ins Spiel zu bringen. Diesen Einwand halten wir in zweierlei Hinsicht für unberechtigt.

1. Es hat sich gezeigt, dass es eine Absicht der Idee Einheitsinitiative war, die heutige Verfassungsinitiative gerade auch mit einem Element in Richtung Gesetzesinitiative anzureichern.

2. Dieser Rat hat – das scheint mir sehr wichtig zu sein – in seiner letzten Debatte zum Thema Gesetzesinitiative im Sommer 1987 – auch das wurde erwähnt – es nur ganz knapp mit 92 zu 78 Stimmen abgelehnt, auf eine Gesetzesinitiative einzutreten, nicht zuletzt deshalb – Sie können die Materialien und

die Diskussion im Rat nachlesen –, weil damals etliche Ratsmitglieder der Auffassung waren, das Anliegen Gesetzesinitiative liesse sich viel besser via Instrument Einheitsinitiative umsetzen. Das hat sich jetzt als untauglich erwiesen. Deshalb ist es legitim und erscheint uns richtig, die Gesetzesinitiative wieder ins Spiel zu bringen.

Die Kommissionsminderheit unterbreitet Ihnen mit ihrem Vorschlag einen verfahrensmässig wohlüberlegten Antrag mit einem aus formellen Gründen ausgearbeiteten Entwurf einer Gesetzesinitiative, gleichzeitig aber auch den Vorschlag, diesen an die Kommission zurückzuweisen, damit die Kommission gezwungen ist, darüber im Detail zu beraten, und damit eine Vernehmlassung stattfinden kann. Dem Rat würde danach allenfalls noch ein bereinigter Antrag unterbreitet.

Mit dem Ihnen unterbreiteten Vorschlag einer Gesetzesinitiative soll verhindert werden, dass wir nach langer Zeit einmal mehr vor einem Nullresultat stehen. Nicht zuletzt in Würdigung der Diskussion um die Einheitsinitiative und der gewonnenen Erkenntnisse erweist sich die vorgeschlagene Gesetzesinitiative als einfache, klare, auch für den Bürger verständliche Lösung. Sie ermöglicht eine stufengerechte Rechtssetzung, auch mit dem Mittel einer Volksinitiative; sie ermöglicht vor allem, dass das heute fehlende Instrument nicht weiter mit sogenannten verkappten Gesetzesinitiativen umschifft werden muss – mit Gesetzesinitiativen in Form einer Verfassungsinitiative also, die man mit direkt anwendbaren Uebergangsbestimmungen anreichert.

Die einfache und klare Gesetzesinitiative weist also nicht nur grosse Vorteile in zeitlicher Hinsicht bezüglich einer kohärenten Rechtsordnung auf; damit würden allenfalls sogar Volksabstimmungen vermieden, sofern bei Zustimmung der Bundesversammlung das Referendum zu einem entsprechenden Begehren nicht ergriffen würde. Es ist darum nicht überraschend, dass sich in den letzten Jahren die früher in vielen politischen Lagern noch vorherrschende Skepsis gegenüber diesen im neuen Instrument verflüchtigt hat. Der Textentwurf der Kommissionsminderheit enthält nicht zuletzt eine Lösung für den bisher gegenüber der Gesetzesinitiative immer geltend gemachten Einwand, das föderalistische Element würde bei der Gesetzesinitiative missachtet. Dieses kommt nicht nur mit dem Erfordernis des Ständemehrs bei Verfassungsinitiativen zur Anwendung, sondern auch in der Gesetzgebung wird es gemäss herrschender Doktrin durch den Ständerat mitberücksichtigt.

Unser Vorschlag sieht vor, dass in Fällen, wenn ein Begehren in der Bundesversammlung – also auch im Ständerat – keine Zustimmung findet, bei der Abstimmung wie bei Verfassungsvorlagen das Volk- und Ständemehr erforderlich ist. Der vom Kommissionspräsidenten erwähnte vermeintliche Systembruch wiegt zweifellos weniger schwer als der Umstand, dass andernfalls eine Gesetzgebung ohne Mitwirkung der Stände ermöglicht würde.

Diese Problematik ist ohnehin nur theoretischer Natur: Für die politische Akzeptanz und die Wirkung eines Gesetzes wird der Unterschied, ob es von Volk und Ständen oder nur vom Volk angenommen worden ist, genausowenig bedeutsam sein wie der heute schon mögliche Unterschied zwischen einer Annahme mit oder ohne Referendum. Ebenso versucht der Minderheitsvorschlag, den möglichen Problemen einer allfällig umstrittenen Verfassungsgrundlage beim Gesetzesinitiativvorschlag Rechnung zu tragen, ohne dass damit das Begehren einer parlamentarischen Willkür ausgesetzt wäre. In Anlehnung an die Grundidee bei der Einheitsinitiative wird die Bundesversammlung eine falsche Wahl der Rechtssetzungsstufe korrigieren können, ohne dass dadurch das Begehren verfälscht würde und ohne dass das Begehren gegenüber der Verfassungsinitiative bevorzugen werden könnte.

Die Erläuterung unseres Entwurfes könnte noch weitere Elemente wie die Frage der Unterschriftenzahl, der Form und anderes mehr umfassen. Dies kann Ihnen aber alles erspart werden, weil Sie gemäss Antrag der Kommissionsminderheit jetzt gar nicht definitiv einem Bundesbeschluss über die Einführung der Gesetzesinitiative zustimmen, sondern diesen mit Zustimmung zum Antrag der Kommissionsminderheit nochmals zur Detailberatung, welche aus Verfahrensgründen

noch nicht stattgefunden hat, an die Kommission zurückgeben.

Der Grundsatzentscheid – und nur diesen würden Sie heute fällen – hat mehr als eine aktuelle Bedeutung. Ich bin mir fast sicher: Wenn die vor über einem Jahr stattgefundenen Kommissionsberatung heute erfolgen würde, würde das Resultat mit Sicherheit anders lauten, so dass der Präsident den Stichtscheid nicht mehr gegen eine Gesetzesinitiative fällen müsste. Ich stelle fest, dass im Zusammenhang mit einem möglichen EWR-Vertrag oder im Zusammenhang mit der Diskussion über einen EG-Beitritt die Frage der Volksrechte in diesem Lande zunehmend diskutiert wird. Wer mögliche Einschränkungen in materiellen Geltungsbereichen befürchtet respektive diese als sehr bedeutungsvoll einschätzt, muss sich heute um so mehr für die heute zur Diskussion stehende formelle Ausweitung mit der Gesetzesinitiative einsetzen. Das Argumentieren mit dem Verlust an Volksrechten würde auf jeden Fall unglaubwürdig, wenn man sich heute der längst fälligen und in verschiedener Hinsicht sinnvollen Neuordnung der Volksrechte mittels Einführung der Gesetzesinitiative, wie das in den meisten Kantonen längst unbestritten ist, widersetzen würde. Aber auch alle EWR- und EG-Befürworter können mit dem Grundsatzentscheid zugunsten der Gesetzesinitiative bekunden, dass sie innerhalb unseres eigenen Regelungsgebietes die Möglichkeiten und Chancen zu einer Dynamisierung bei den Volksrechten, nicht zuletzt zur Kompensation möglicher materieller Einschränkungen, zu nutzen gewillt sind.

Bei allem Respekt vor den Argumenten der Kommissionsmehrheit komme ich um den Eindruck nicht herum, dass sich diese inhaltlich fast à contre-coeur auf Einwände gegen die Gesetzesinitiative zu stützen versucht; die vom Präsidenten gemachten Ausführungen zur europäischen Integration machen dies überdeutlich. Es kann doch nicht darum gehen, jetzt zu sagen, wir sollten mit einer allfälligen Erweiterung unserer Volksrechte zuwarten, bis wir über die europäische Integration mehr wüsten! Nein, bei der Frage der Rechtssetzungsstufe, also bei der Frage nach der Möglichkeit einer Gesetzesinitiative, sind und bleiben wir zum Glück souverän. Es wäre sogar ein gutes Gegenstück für einen möglichen materiellen Souveränitätsverlust. Wir sollten mit der Argumentation aufhören, notwendige und anerkannte Neuerungen mit dem Hinweis auf eine spätere Totalrevision der Bundesverfassung endgültig zu klassieren.

Ich bitte Sie: Stimmen Sie der Kommissionsminderheit zu! Es ist eine Zustimmung zum Grundsatz, dass wir das Instrument der Gesetzesinitiative weiterbehandeln, dass wir eine Detailberatung darüber in der Kommission stattfinden lassen und dass wir heute nicht nach diesen vielen Jahren der Diskussion zu Gesetzes- und Einheitsinitiative einmal mehr vor einem Nullentscheid stehen.

**Fischer-Hägglings:** Die SVP-Fraktion bedauert es, dass der Auftrag, den man der Kommission übertragen hat, also die Ausarbeitung eines ausformulierten Verfassungstextes, nicht zu Ende geführt worden ist und die Übung vorzeitig abgebrochen wurde.

Bei aller Anerkennung der Schwierigkeiten bei der Ausarbeitung des Textes ist sie der Auffassung, dass der von der Kommission erarbeitete Entwurf eine taugliche Diskussionsgrundlage gewesen wäre, der in die Vernehmlassung hätte geschickt werden müssen. Man liess sich allzu stark von der negativen Einstellung der Staatsrechtler und den mehr organisatorischen Problemen beeinflussen. Mit der Einheitsinitiative hätte unsere Rechtsordnung an innerer Geschlossenheit gewonnen. Eine bessere Systematik und eine grössere Einheitlichkeit hätten erreicht werden können. Insbesondere hätte man vermehrt stufengerecht legiferieren können. Und das Parlament hätte seine Aufgabe als Gesetzgeber besser erfüllen können. Die Verfassung hätte eine Aufwertung erfahren, ohne dass die Volksrechte geschmälert worden wären.

**Zugegeben:** Die Diskussion in der Kommission hat gezeigt, dass sich einzelne Elemente in der Verfassung nur sehr schwer reformieren lassen, ohne dass auch andere Verfassungsbestimmungen neu überdacht werden. Insbesondere

wird die Stellung des Parlamentes im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens berührt. Es stellt sich die Frage des Gleichgewichtes der Gewalten. Während im Laufe der Jahre die Stellung des Volkes gestärkt wurde, erfuhr das Parlament eher eine Abwertung. Es dürfte unbestritten sein, dass heute eher die Stellung des Parlamentes gestärkt werden muss als diejenige des Volkes. Das Parlament kann nur schwer seine Führungsfunktion wahrnehmen. Es stellen sich aber auch Fragen der Stabilität, der Rechtssicherheit und der Verlässlichkeit auf das einmal gesetzte Recht.

Aus diesen Überlegungen ist unsere Fraktion auch skeptisch gegenüber der Gesetzesinitiative. Bei der seinerzeitigen Diskussion über die parlamentarische Initiative Jaeger auf Einführung der Gesetzesinitiative hat sich klar gezeigt, dass dabei das föderalistische Element zu kurz kommt, die Stellung der Kantone, der Stände geschwächt wird. Zudem würden wir zweierlei Gesetze haben: solche, die im ordentlichen Verfahren nur fakultativ vors Volk müssten, und solche, die obligatorisch vors Volk müssten; bei ausgearbeiteten Gesetzesinitiativen müsste nämlich in den meisten Fällen ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden. Neue Gesetzesbestimmungen müssen ja auf die bestehenden Rechtsnormen abgestimmt werden.

Die Initiative Vollmer nimmt einerseits das föderalistische Element auf. Dadurch aber schafft sie auf der anderen Seite zwei verschiedene Gesetzgebungsverfahren auf unterschiedlicher Stufe. Die einen Gesetze müssten also in Zukunft nur fakultativ vors Volk, die anderen jedoch obligatorisch. Wo ist denn da letztlich noch der Unterschied zwischen Verfassung und Gesetz?

Rein vom föderalistischen Standpunkt aus könnte man es begrüssen, dass bei Gesetzesinitiativen Volk und Stände – wie bei Verfassungsänderungen – entscheiden müssten. Aber von der Rechtssystematik her ergäbe sich eine nicht akzeptable Vermischung von Verfassung und Gesetz.

Aus diesen Gründen lehnt die SVP-Fraktion den Minderheitsantrag Vollmer ab. Wir nehmen aber auch als Initianten die Idee der Einheitsinitiative im jetzigen Moment nicht wieder auf. Wir sehen die Schwierigkeit, diese Idee im Rahmen einer Partialrevision der Verfassung zu verwirklichen. Wir sind aber nach wie vor von den Vorzügen der Einheitsinitiative überzeugt und werden uns dafür einsetzen, dass diese Idee bei der Totalrevision zum Tragen kommt. Zudem ist vermutlich heute der Zeitpunkt falsch gewählt, um die Volksrechte noch weiter auszubauen. Im Zusammenhang mit den Diskussionen über EWR und EG steht ja ein Abbau der Volksrechte im Vordergrund. Es ist wahrscheinlich tunlich, vorab unsere Position im europäischen Einigungsprozess festzulegen und erst nachher zu einer Reform unserer Institutionen zu schreiten.

In diesem Sinne stimmt die Fraktion – ohne Begeisterung – dem Antrag der Kommissionmehrheit zu und lehnt den Antrag der Minderheit Vollmer ab.

**Fierz:** Ich kann mich ganz kurz fassen: Die grüne Fraktion wird die Kommissionmehrheit unterstützen. Ich bin als Vertreter der grünen Fraktion in der Kommission zunächst voll Optimismus zu diesen Verhandlungen gegangen und habe gedacht, da mache man etwas Gutes für die Systematisierung unseres Rechts. Plötzlich bin ich wie viele von uns klüger geworden. Es hat uns eingeleuchtet, was uns wohl der Experte Professor Wolf Linder gesagt hat. Es wäre tatsächlich derjenige dumm, der 100 000 Unterschriften für eine Gesetzesinitiative sammelt, wenn er für den gleichen Aufwand eine Verfassungsinitiative haben kann. Denn mit der Gesetzesinitiative erhält er am Schluss nur ein Gesetz, und das kann vom Parlament nach zwei Jahren wieder geändert werden. Hingegen ist mit der Verfassungsinitiative Gewähr geboten, dass für eine Aenderung wieder ein Volksentscheid nötig ist.

In diesem Sinn muss man, wenn man die Volksrechte hochhalten will, wie wir das bisher hatten, an der Verfassungsinitiative festhalten und nicht wässrigere Varianten dazugesellen.

**Ammann:** Die nationalrätliche Kommission entschied sich bekanntlich am 29. September 1990 mit 9 zu 9 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten vorerst zugunsten der kompli-

zierteren Einheitsinitiative und gegen die von der SP-Minderheit vorgeschlagene Gesetzesinitiative. Ein solches Zufallsresultat wirkt nach der vorangegangenen breiten Meinungsbildung nicht eben überzeugend. Der schliessliche Null-Entscheid, das heisst der Antrag ans Ratsplenum, sowohl die parlamentarische Initiative (Einführung der Einheitsinitiative) abzuschreiben als auch auf den Gegenentwurf der Kommissionminderheit Vollmer nicht einzutreten, vermag deshalb kaum mehr zu erstaunen. Der Berg hat also einmal mehr nicht mal die sprichwörtliche Maus geboren.

Das ist bedauerlich. Einmal für die Effizienzsteigerung unserer Demokratie, deren Problemlösungskapazität ohnehin nicht mehr über alle Zweifel erhaben ist. Zum zweiten aber auch bedauerlich für engagierte Meinungsgruppen, vorab für die junge Generation schlechthin, denen mit der Gesetzesinitiative in diesem bierzeltswangeren Jubiläumsjahr einmal mehr ein adäquates, politisches Instrument vorenthalten wird. Unter dem Vorbehalt einer praktikablen, durchschaubaren Ausgestaltung hätten wir einer Einheitsinitiative durchaus zustimmen können – dies jedoch nur in Form eines zusätzlichen Instrumentes, niemals aber als Ersatz für die bestehende, formulierte Verfassungsinitiative. Nur so hätte für potentielle Initianten eine Garantie für die unverfälschte Weiterbehandlung ihres Anliegens bestanden.

Nicht unerwartet für uns haben nun aber die Urheber der sogenannten Einheitsinitiative kalte Füsse bekommen und ihr schwieriges Kind im Stich gelassen. Auf die Gründe bzw. Probleme im einzelnen einzugehen erübrigt sich angesichts des fundierten und detaillierten Berichtes der nationalrätlichen Kommission. Es bleibt das Fazit: Die Einheitsinitiative ist an ihren eigenen Nachteilen und an ihrer Kompliziertheit gescheitert.

Statt nun aber zu resignieren, hat die Kommissionminderheit weiterhin nach einer konstruktiven Lösung gesucht. Mit der von Ratskollege Vollmer angeregten, modifizierten Gesetzesinitiative, welche Elemente der Einheitsinitiative enthält und vor allem auch den föderalistischen Bedenken Rechnung trägt, glauben wir, Ihnen einen praktikablen Ausweg anzubieten. Nur ein Zufallsentscheid der nationalrätlichen Kommission verhinderte schliesslich, dass im Detail auf diese vielversprechende Variante eingetreten wurde. Das ist staatspolitisch äusserst bedauerlich und verhindert weiterhin ohne guten Grund die stufengerechte Rechtssetzung mit dem Mittel der Volksinitiative. Die Gesetzesinitiative, als bewährtes Instrument in den meisten Kantonen übrigens bestens bekannt, vermag zudem die jüngst beanstandete Tendenz zu immer häufigeren Uebergangsbestimmungen beim eben allzu grobschlächtigen Mittel der Verfassungsinitiative etwas zu bremsen.

Die Einwände der Kommissionmehrheit erscheinen mir demgegenüber allzu formaljuristisch und von einer diffusen Angst vor jeglichen neuen Ideen, letztlich wohl auch vor dem Souverän überhaupt diktiert. Das Rezept, auch hier mit der Legiferierung auf Europa zu warten, ist vollends verfehlt. Agieren und nicht nur reagieren, muss doch hier unsere Devise heissen! Deshalb empfehle ich Ihnen im Namen der SP-Fraktion, auf die Anträge der Kommissionminderheit einzutreten und damit der zeitgemässen Ergänzung des Initiativrechts endlich eine Chance zu geben.

**Engler:** Die CVP-Fraktion wird mit der Mehrheit stimmen. Es sind drei Ziele, welche hinter der parlamentarischen Initiative standen, nämlich:

1. Der Schutz der Verfassung vor verfassungsunwürdigen Bestimmungen.
2. Die innere Geschlossenheit und die Wahrung der Systematik unserer Rechtsordnung.
3. Der Ausbau und vor allem die Erleichterung der Volksrechte.

Ich werde darauf zurückkommen. Alle diese drei Ziele werden von der Einheitsinitiative leider nicht erreicht, was auch bei mir zu einer gewissen Ernüchterung führte. Die Einheitsinitiative, so wie wir sie prüften, geht von einer falschen Annahme aus. Wir gingen anfänglich davon aus, dass man mit einer Einheitsinitiative im Gemischtwarenladen Verfassung etwas aufräu-

men könne; dabei mussten wir feststellen, dass praktisch alle nicht verfassungswürdigen Normen nicht vom Volk in die Verfassung eingebracht wurden, sondern von uns, vom Parlament. Damit ist das erste Ziel sicher überhaupt nicht erreichbar, auch nicht mit einer Gesetzesinitiative. Zudem haben wir bei der Vorprüfung festgestellt, dass man die Volksrechte nicht vermindern dürfe und somit eine Einheitsinitiative nur neben einer Verfassungsinitiative stehen könne – als zusätzliches Instrument. Damit ist das zweite Ziel, die Geschlossenheit unserer Rechtsordnung zu wahren, nicht erreichbar, und auch das erste Ziel, wie ich es bereits umschrieben habe, ist gescheitert. Anlässlich der Vorprüfung haben wir verschiedene juristische Fragen aufgelistet. Diese juristischen Fragen haben wir einlässlich geklärt, und alle Antworten deuteten darauf hin, dass auch das dritte Ziel, die Verwesentlichung und Vereinfachung der Volksrechte, nicht möglich ist. Die Form birgt das Risiko, dass der Initiativwille verfälscht werden kann, was nur durch ein Verfassungsgericht behoben werden könnte; das möchte man nicht, weil dann eben die Rechtsprechung verpolitisiert oder die Politik verrechtlicht würde.

Es hat sich auch die Frage gestellt, ob einfache Bundesbeschlüsse einbezogen werden sollen oder nicht. Auch hier traten Probleme auf, und bereits Herr Fierz hat darauf hingewiesen, dass mit einem Quorum von 100 000 Unterschriften die Attraktivität nicht gegeben ist. Das Hauptproblem bildet aber die Differenzbereinigung mit dem Ständerat. Da bleibt letztlich als sinnvollstes Instrument das Prozentsummenmodell. Dieses ist derart kompliziert, dass man davon ausgehen kann, dass die Volksrechte nicht vereinfacht, sondern komplizierter und noch viel komplexer gemacht würden, als sie heute schon sind.

Noch einige kurze Worte zum Vorschlag der Minderheit: Es fand keine Detailberatung statt, und man muss festhalten, dass das Parlament bei der Gesetzgebung auf die Mitgestaltung verzichten würde. Es wäre nicht mehr in gleicher Weise möglich, Alternativen aufzuzeigen. Wohl wird das föderalistische Problem gelöst, aber auf der anderen Seite würde verwischt, was Verfassungsnormen und was Gesetzesnormen sind – darauf hat Herr Fischer-Häggingen hingewiesen. Gesamthaft betrachtet ist diese punktuelle Revision untauglich, die Ziele sind nicht erfüllbar, es ist nicht der richtige Zeitpunkt. Ich möchte auf die EWR- und die EG-Verhandlungen hinweisen und auch festhalten, dass es immer Flickwerk bleiben wird, wenn wir nicht die Totalrevision an die Hand nehmen und das gesamte Problem in einem grösseren Kontext lösen.

**Dünki:** Der Landesring der Unabhängigen und die Evangelische Volkspartei befragen seit langer Zeit die Einführung einer Gesetzesinitiative auf Bundesstufe. Ich verweise da auf die Vorgeschichte.

Nationalrat Franz Jäger hat eine parlamentarische Initiative zur Einführung dieser Gesetzesinitiative eingereicht. Leider gab ihr der Rat keine Folge, was wir heute noch sehr bedauern. Kollege Jäger hat sich einmal mehr als Vordenker entpuppt. Trotzdem hat unsere Fraktion Hand geboten, die Frage näher zu klären, ob nicht eine Einheitsinitiative ein besseres Instrument wäre, um die Volksrechte auszubauen. Alle Bemühungen, einen neuen Weg aufzuzeigen, sind gescheitert. Wir bedauern ausserordentlich, dass beim Gegenvorschlag keine Detailberatung durchgeführt werden konnte, so dass der Vorschlag nicht in die Vernehmlassung geschickt werden kann. Es hat sich gezeigt, dass die Mehrheit dieses Rates nicht willens ist, neben der Verfassungsinitiative den Volksrechten einen neuen Weg zu öffnen.

Nach der Meinung der LdU/EVP-Fraktion darf es unmöglich bei diesem Nullresultat bleiben. Das Volk erwartet, dass es auch bei der Gesetzgebung in Bundessachen mitreden darf. Die jetzige Lösung befriedigt in keiner Weise. Es bleibt bekanntlich nichts anderes übrig, als die Verfassungsinitiative quasi zu missbrauchen, wenn die Stimmberechtigten von ihrem Vorschlagsrecht Gebrauch machen wollen. Sehen Sie doch einmal unsere Bundesverfassung an. Sie ist derart unübersichtlich, weil darin viele Fragen geregelt sind, die eindeutig auf Gesetzesstufe gehören. Ein Ausmisten wäre am Platz und dringend nötig. Darum fordert zum Beispiel die EVP seit

langem die Totalrevision der Bundesverfassung, dann könnten wir auch die Fragen betreffend Verfassungsinitiative, Einheitsinitiative, Gesetzesinitiative näher prüfen. Diese Forderung stösst immer wieder auf taube Ohren, sowohl beim Bundesrat wie bei der Mehrheit des Parlamentes, obschon alle wissen, dass dieses Geschäft absolute Priorität hat. Unsere Räte haben einfach keinen Mut mehr, grosse Werke anzugehen; das ist keine gute, in die Zukunft gerichtete Politik.

Mich hat man gelehrt, nach dem Motto zu leben: «Was du heute kannst besorgen, verschiebe nicht auf morgen.» Dieser Mangel an Mut, weil wir die Sache nicht angehen, unterhöhlt weiter das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger, Parlament und Regierung. Wenn man jetzt keine Einheitsinitiative will, dann besteht für uns keine andere Möglichkeit, als wiederum auf unsere alte Forderung zurückzukommen, nämlich das Instrument einer Gesetzesinitiative zu schaffen.

Wir überbewerten unsere Stellung, wenn wir meinen, das Volk sei nicht in der Lage, ohne Mitwirkung der eidgenössischen Räte Gesetzgebung zu betreiben. Jede Initiative muss bekanntlich auch einer Volksabstimmung unterbreitet werden. Gerne klopfen wir an unsere Brust und betonen, dass die oberste Gewalt beim Volk liegt. Aber wenn es um einen konkreten Vorschlag geht, diesem Volk mehr Rechte einzuräumen, dann haben wir Angst vor einem solchen Entscheid. Angst ist aber ein schlechter Ratgeber und ein untaugliches politisches Mittel.

Unsere Fraktion unterstützt geschlossen den Antrag der Kommissionminderheit, die Einführung der Gesetzesinitiative in die Wege zu leiten. Die Formulierung des neuen Artikels 93bis der Bundesverfassung finden wir ausgereift. Die Gesetzesinitiative ist eine einfache und klare Lösung. Sie stellt ein bewährtes Instrument dar, das bei den meisten kantonalen Rechtsordnungen Gültigkeit hat. Die Bürgerinnen und Bürger kommen da draus, sie ist durchführbar, wie der Vorschlag der Kommissionminderheit zeigt. Die Rechte der Kantone sind gewahrt. Sofern die Bundesversammlung einer Initiative nicht zustimmt, braucht sie bei der Abstimmung das Ständemehr, um Gültigkeit zu erlangen; diese Barriere sollte doch genügen.

Wir bitten Sie, jetzt nicht zu zögern, und der Gesetzesinitiative zum Durchbruch zu verhelfen. Ein negativer Entscheid müsste ohne Zweifel so ausgelegt werden, als dass unser Rat dem Volk eine weitere Mitsprache verweigert. Das Volk kann ja darüber abstimmen, ob es die Neuerung will; lassen wir es darauf ankommen. Das Volk ist oft gescheiter, als wir gerne annehmen.

Klemmen Sie diesen Volksentscheid nicht im voraus ab. Halten Sie die Bürgerinnen und Bürger für mündig. Im Zweifelsfall soll man immer zugunsten der Bürger stimmen. Hier besteht nicht einmal ein Zweifelsfall, sondern ein klarer Fall. Wir bleiben unserer Ueberzeugung treu: Einheitsinitiative nein, Gesetzesinitiative ja. Stimmen Sie den Anträgen der Kommissionminderheit zu.

**Frau Spoerry:** Die FDP-Fraktion schliesst sich der Kommissionmehrheit an. Eigentlich bedauern wir, dass wir heute dem Parlament die Ablehnung der Einheitsinitiative beantragen müssen, dem gleichen Parlament, das uns den Auftrag gegeben hat, einen entsprechenden Vorschlag auszuarbeiten. Aber die gründliche Auseinandersetzung mit dem Problem hat zu diesem Schluss geführt, obwohl wir mit viel Optimismus in die Beratungen gestiegen sind. Ganz persönlich hatte ich nach der Ablehnung der Gesetzesinitiative hier in diesem Rat den Eindruck, mit der Einheitsinitiative hätten wir das Ei des Kolumbus gefunden.

Die Gesetzesinitiative scheiterte bekanntlich vor allem an föderalistischen Bedenken. Im Gegensatz zu den Kantonen, welche die Gesetzesinitiative kennen, haben wir beim Bund zwei Kammern, welche die Gesetze beschliessen. Der Ständerat gibt dabei den Standesstimmen das notwendige Gewicht. Sollte nun eine Gesetzesinitiative vom Volksmehr gegen den Willen der Bundesversammlung gutgeheissen werden, dann wäre das föderalistische Prinzip des Zweikammersystems geritzt. Das war die wesentliche Begründung bei der Ablehnung der Gesetzesinitiative.

Wir glaubten, diesen Mangel mit der Einheitsinitiative umgehen zu können und trotzdem das zu erreichen, was wir mit der Gesetzesinitiative eigentlich erreichen wollten. Erstens einen qualitativen Ausbau der Volksrechte und zweitens die Gewährleistung einer gewissen Reinheit der Verfassung, indem nicht mit Verfassungsinitiativen Gesetzesanliegen anhängig gemacht werden müssen. Aber die Beratungen haben es gezeigt: Der Teufel sitzt im Detail. Die – ich wiederhole – sehr gründliche Auseinandersetzung mit dem Projekt der Einheitsinitiative hat uns deutlich gemacht, dass letztlich die Nachteile die Vorteile überwiegen. Dies mindestens so lange, als wir die Einheitsinitiative in die geltende Verfassung einbauen wollen. Das muss man betonen: Die Einheitsinitiative kann im Rahmen der geltenden Verfassung neben der Verfassungsinitiative ihr Ziel nicht erreichen. Sie führt zu einer Komplizierung und stärkt die Rechte des Bürgers nicht wirklich. Sie ist neben der Verfassungsinitiative schlicht nicht attraktiv und würde nicht benutzt. Ausser einer Komplizierung hätten wir nichts erreicht. Ich verweise auf den sehr klaren Bericht der Kommission, den ich an dieser Stelle verdanken möchte. Er macht die komplizierten Zusammenhänge verständlich.

Jetzt möchte ich mich zur Kommissionsminderheit äussern. Die Kommissionsminderheit schlägt eine neue Grundlage für die Gesetzesinitiative vor und bittet um Rückweisung an die Kommission, um diese neue Grundlage besser zu studieren und in die Vernehmlassung schicken zu können.

Die FDP-Fraktion lehnt auch diesen Minderheitsantrag ab. Gestatten Sie mir dazu eine persönliche Bemerkung. Ich hatte in der Kommission sehr viel Sympathie für die Minderheit und habe an diesem Vorschlag auch mitgearbeitet. Er bringt nämlich tatsächlich eine Lösung, welche die vormaligen föderalistischen Bedenken gegen die Gesetzesinitiative eliminiert. Bei Gesetzesinitiativen, die vor der Bundesversammlung keine Gnade gefunden haben, würde das Ständemehr verlangt. Damit bliebe bezüglich Föderalismus die Kirche im Dorf. In diesem Sinne bringt die Minderheit einen neuen Anlauf, der ein vertieftes Studium wert wäre. Da stimme ich Herrn Vollmer zu. Die Kommission hat leider dieses Studium in unserer bestehenden Kommission mit einem sehr knappen Entscheid verhindert, und jetzt beantragt die Kommissionsmehrheit, das Geschäft nicht an die Kommission zurückzuweisen. Ich kann mich trotz meiner Sympathie für die neue Diskussionsgrundlage dieser Kommissionsmehrheit zusammen mit meiner Fraktion anschliessen.

Warum? Man kann heute – auch das wurde schon gesagt – in diesem Rat und auch sonst vieles, was einem passt oder eben nicht passt, mit dem Hinweis auf Europa fordern oder verhindern. Aber hier ist ein Hinweis auf den Umbruch in Europa sicher angebracht. Ueberlegen Sie einmal ganz pragmatisch, was wahrscheinlich passieren würde, wenn dieser Rat die Rückweisung an die Kommission zum erneuten Studium der Gesetzesinitiative beschliessen würde. Ich bin fast sicher, dass die Kommission die Aussetzung der Beratungen beschliessen würde bis zum Zeitpunkt, in dem wir über die EWR-Verhandlungen, die EG-Problematik und die Auswirkungen auf unsere Gesetzgebung etwas besser Bescheid wüssten. Sobald wir das wissen, können wir die hier und jetzt abgebrochenen Arbeiten wiederaufnehmen, sofern dies dannzumal einem Bedürfnis entspricht.

Falls wir zu einer Totalrevision der Bundesverfassung kommen, müssen wir möglicherweise neu die Einheitsinitiative diskutieren. Möglicherweise ist dann aber auch die Gesetzesinitiative auf der Grundlage des jetzt vorliegenden Minderheitsantrages eine Lösung. Aber heute müssen wir tatsächlich eine Pause einschalten, und ich bin nicht der Meinung, dass wir dadurch die Volksrechte schmälern. Wir dürfen diese Pause vertreten.

Wir kennen in diesem Jahr seit genau 100 Jahren die Verfassungsinitiative, und wir waren nun 100 Jahre lang im formalen Bereich grosszügig. Wir haben alle Verfassungsinitiativen akzeptiert und zur Abstimmung gebracht, auch wenn sie im Grunde genommen Gesetzesanliegen aufgenommen haben. Ich glaube, in Anbetracht der Umwälzungen, vor denen wir heute stehen und die nicht ohne Auswirkungen auf unsere Verfassung, auf unsere Rechte sein werden, lässt es sich ver-

antworten, mit unserem Verfassungsinitiativensystem – wie es sich in der Praxis eingespielt hat – noch ein paar Jahre weiterzuleben. Wenn wir dann mit Blick auf Europa klarer sehen, können wir in einem Gesamtkonzept die richtige Lösung für die Zukunft finden.

Für heute empfehle ich Ihnen im Namen der FDP-Fraktion Zustimmung zur Kommissionsmehrheit.

**Loretan**, Berichterstatter: In aller Kürze – die Zeit ist fortgeschritten –: Das Bedauern über das Umstehen der Uebung ist weit verbreitet. Das kam zum Ausdruck in den Voten, die wir gehört haben. Die Gründe dafür sind noch einmal fast vollständig aufgelistet worden. Ich habe es Ihnen schon gesagt: Persönlich bedaure ich auch, dass wir Ihren Auftrag nicht erfüllen konnten.

Speziell zu Kollege Dünki: Der Bürger hat nach wie vor die Möglichkeit, über die Verfassungsinitiative auf Teilrevision auch «nur» gesetzeswürdige Materien aufzunehmen und in der Regel mindestens einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zu provozieren. Ich glaube also nicht, dass diejenigen, die nun der Mehrheit zustimmen werden – und das scheint nach den gefallen Voten die Mehrheit zu sein –, nun den Bürger an der Nase herumführen und ihn enttäuschen.

Die Kommissionsminderheit hat meinen seinerzeitigen Stichentscheid bedauert, nur die Einheitsinitiative im Detail zu beraten. Ich verstehe das. Aber das war schliesslich der Auftrag der Kommission. Ich handelte damals auftragsgemäss. Ich bin glücklich, dass niemand das Verfahren in der Kommission beanstandet hat. Das Verfahren wurde in jedem Stadium der Beratungen korrekt abgewickelt.

Die Minderheit versucht nun, so könnte man etwas maliziös sagen, die seinerzeit verlorene Schlacht um die Gesetzesinitiative über die Rochade der Einheitsinitiative doch noch in einen Erfolg umzumünzen. Das ist ihr gutes Recht.

Die Argumentation von Herrn Vollmer war geschickt, das muss ich ihm attestieren. Dennoch muss ich Sie bitten, die Anträge der Kommissionsmehrheit zum Beschluss zu erheben. Ich bin persönlich – nicht nur, weil ich die Kommissionsmehrheit zu vertreten habe – der Meinung, dass es angesichts der Entwicklungen im Zusammenhang mit EWR und EG nicht der Moment ist, die Volksrechte zu reformieren. Auf die Totalrevision der Verfassung können wir vermutlich noch lange warten. Aber auf das Gesamtpaket der Aenderungen unserer Rechtsordnung auf Stufe des Bundes im Zusammenhang mit der europäischen Entwicklung werden wir nicht mehr lange warten müssen und können.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und die Anträge der Minderheit abzulehnen.

**M. Couchepin**, chancelier de la Confédération: Excusez-moi de prendre la parole pour un instant après le long débat de cet après-midi. Le Conseil fédéral n'a jamais été consulté sur ce problème de l'initiative de type unique. Il avait pris acte en 1989 avec intérêt – et, pour certains de ses membres, avec l'espoir que l'étude déboucherait sur de réelles améliorations des droits populaires – de la décision qui avait été prise. Il a dû constater avec la commission que, malheureusement, cette innovation prometteuse ne serait pas réalisable sans mettre en péril ou supprimer certains droits populaires fondamentaux. Il doit également constater que la tentative de poursuivre l'étude dans le sens de l'introduction éventuelle d'une initiative de type législatif n'apporterait pas réellement les progrès souhaités et se heurterait pratiquement aux mêmes obstacles que ceux qui ont amené à renoncer à l'initiative de type unique.

Bien sûr, il est difficile de renoncer à un beau projet, et c'était un beau projet. C'est toutefois une question de réalisme politique qui peut y conduire, même si l'on doit regretter l'échec de la tentative. Le Conseil fédéral pense donc que la sagesse commande d'arrêter l'exercice, en attendant de pouvoir utiliser l'excellent travail fait au sein de la commission, dans le cadre d'une révision totale de la constitution, où tout le problème pourrait être repris dans son ensemble.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

64 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

41 Stimmen

*Schluss der Sitzung um 20.30 Uhr*

*La séance est levée à 20 h 30*

## **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	1991
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	87.224
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.09.1991 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1617-1624
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 323

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.