

lichen Aspekt hat, an den laufenden Zeitgeist anpassen sollen. Es wurde darauf hingewiesen, wie schwierig und schlussendlich unmöglich es war, im Rahmen der Suche nach einer neuen, zeitgemässen Landeshymne erfolgreich zu wirken. Das Projekt musste nach vielen Jahren abgebrochen werden. Es liegt nicht an mir, Ihnen hier eine Empfehlung abzugeben. Hier ist es nun wirklich am Parlament zu entscheiden, ob es mit der heutigen Formel leben kann oder ob der Formel ein neuer Inhalt gegeben werden soll. Die Kommission war aber einhellig der Meinung, dass, wenn Sie dem Anliegen von Frau Bäumlín Folge leisten, die Bemühungen parallel zur Revision der Bundesverfassung laufen müssen. Es wird also nicht so sein, dass wir unmittelbar in den nächsten Monaten in der Petitionskommission eine neue Formel ausarbeiten würden, sondern man würde es zusammenschalten mit den Bemühungen der Verwaltung, uns einen zeitgemässen Zweckartikel für die Bundesverfassung vorzuschlagen, so dass hier keine Diskrepanzen entstehen können.

Die Kommission empfiehlt Ihnen – wie gesagt – mit 10 zu 8 Stimmen, dem Anliegen von Frau Bäumlín Rechnung zu tragen.

Mme **Jeanprêtre**, rapporteur: Comme cela a été rappelé tout à l'heure, l'initiative comportait deux volets. En premier lieu, celui de supprimer le décret de l'Assemblée fédérale concernant le serment à prêter par les autorités supérieures de la Confédération. Dans un deuxième temps, elle demandait le remplacement, dans nos règlements respectifs, de la formule existante du serment et de la promesse par une formule qui nous est proposée par l'auteur de l'initiative.

L'auteur du nouveau texte, Mme Bäumlín, ne conteste pas la formule du serment et de la promesse solennelle en temps que telle, pour autant qu'on puisse lui donner une interprétation valable. Elle ne remet donc pas en cause l'unité, l'honneur et l'indépendance de la patrie Suisse, ni notre volonté d'indépendance ou la nécessité de sauvegarder la constitution et les lois fédérales qui peuvent être modifiées démocratiquement. Toutefois, l'obligation de défendre uniquement la liberté et les droits du peuple et des citoyens n'est plus actuellement suffisante. L'auteur ajoute un caractère écologique, en demandant d'ajouter le respect de l'environnement en général. Elle reprend enfin la formule oecuménique: «Paix, justice et sauvegarde de la création».

La formule du serment, telle qu'elle a été conçue en 1848 et qui a été reprise pour la promesse, était à l'époque bien en avance sur son temps, par l'obligation qu'elle imposait de sauvegarder la patrie et de défendre les droits du peuple et des citoyens. Il est néanmoins souhaitable – c'est la majorité de la commission qui l'a aussi constaté – de réexaminer le texte, de l'actualiser et de le remodeler. C'est pourquoi la majorité de la commission, par 10 voix contre 8, estime qu'il faut trouver une formulation brève et adaptée à notre temps. La commission estime toutefois qu'elle n'est pas compétente pour ce faire et elle aurait souhaité qu'une commission de rédaction composée d'experts lui fasse des propositions et ce dans les trois langues.

C'est dans ce sens-là que je vous invite à suivre les conclusions de la commission.

#### Punkt 1 – Point 1

**Le président:** La commission vous propose de ne pas donner suite au point 1 de l'initiative.

#### Zustimmung – Adhésion

#### Punkt 2 – Point 2

**Le président:** Quant au point 2, la commission vous propose de le lui renvoyer pour qu'elle élabore un contre-projet. M. Wyss William recommande de ne pas donner suite au point 2 de l'initiative non plus.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Wyss William  
Für den Antrag der Kommission

78 Stimmen  
60 Stimmen

88.226

### Parlamentarische Initiative (Meier-Glatfelden) Verwaltungsreferendum für Grossbauvorhaben Initiative parlementaire (Meier-Glatfelden) Travaux de grande envergure. Institution de référendum

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

#### Wortlaut der Initiative vom 15. Juni 1988

Dem Volke ist die Möglichkeit zu eröffnen, mittels des fakultativen Referendums Einfluss auf den Bau von technischen Grossvorhaben, welche Umwelt und Landschaft stark belasten, nehmen zu können.

Insbesondere sind dem fakultativen Referendum Vorhaben des Hoch- und Tiefbaues des Bundes von einer bestimmten Grössenordnung an (Kreditlimite beispielsweise 100 Millionen Franken) zu unterstellen. Damit würden grössere Erweiterungsbauten und Ausbauten des Nationalstrassennetzes (zum Beispiel Bau einer zweiten Röhre durch den Gotthard), grosse Verwaltungsbauten des Bundes, Waffenplatzbauten, Eisenbahnbauten und andere erfasst.

Weiter wären dem fakultativen Referendum besonders wichtige Konzessionen und Bewilligungen des Bundes zu unterstellen, so namentlich Kernkraftwerke, thermische Kraftwerke und Wasserkraftwerke (soweit der Bund zuständig), Luftseilbahnen, Schiffbarmachung von Flüssen und allfällige weitere Konzessionen und Bewilligungen.

#### Texte de l'initiative du 15 juin 1988

Il convient de donner au peuple la possibilité d'influer au moyen du référendum facultatif sur la réalisation d'importants projets techniques affectant fortement le paysage et l'environnement.

Seront en particulier sujets au référendum facultatif les projets de construction et de travaux publics de la Confédération dont le coût atteint un ordre de grandeur déterminé (par exemple à partir d'un seuil de 100 millions de francs). Les grands travaux d'élargissement et d'extension du réseau des routes nationales (notamment la construction d'une seconde galerie au tunnel routier du Gotthard), la construction de grands bâtiments administratifs, les places d'armes, les voies ferrées, seraient en particulier touchés par cette disposition.

Devraient en outre être sujettes au référendum les concessions et autorisations importantes octroyées par la Confédération, notamment pour des centrales nucléaires, thermiques ou hydrauliques relevant de la compétence de l'Etat fédéral pour des téléphériques, pour l'aménagement des cours d'eau aux fins de navigation, et pour d'autres travaux importants.

Herr **Widmer** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Gestützt auf Artikel 21bis des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung vom 23. März 1962 hat Nationalrat Meier-Glatfelden am 15. Juni 1988 eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht.

In einer Sitzung vom 21. November 1988 hat die Kommission Herrn Prof. Kurt Eichenberger (Universität Basel) und Herrn Prof. Alfred Kölz (Universität Zürich) als Experten angehört.

#### *Schriftliche Begründung des Initianten*

In vielen Kantonen haben die Stimmberechtigten das Recht, mit Hilfe des Finanzreferendums über Ausgabenbeschlüsse der Parlamente, in einer Volksabstimmung zu entscheiden. Mit dem Finanzreferendum verfügt der Stimmberechtigte somit in den meisten Kantonen über ein relativ wirksames Instrument, auf Verwaltungsakte Einfluss zu nehmen. Einige Kantone verfügen zusätzlich noch über Referenden für wichtige Konzessionen, z. B. für die Wasserkraftnutzung, die unabhängig von einer staatlichen Finanzierung sind. Alle die zum Teil schon vor über 100 Jahren eingefügten Institutionen der direkten Demokratie in den Kantonen haben sich bewährt und bringen Bürgerinnen und Bürger in eine besonders enge und positive Beziehung zum Staat.

Leider verlief der Ausbau der direkten Demokratie im Bund bedeutend langsamer als in den Kantonen. Weder kennen wir im Bund die Gesetzesinitiative noch das Finanzreferendum. Beschlüsse von grosser Tragweite bleiben damit in der endgültigen Zuständigkeit des eidgenössischen Parlamentes. Da auf eidgenössischer Ebene das Volk nur das Recht der Verfassungsinitiative hat, geht es nicht anders, als auch Detailprobleme und umstrittene Verwaltungsentscheide via Verfassungsänderung anzugehen.

Seit Bestehen unseres Bundesstaates sind zwischen den drei klassischen Gewalten: Legislative, Exekutive und Judikative grosse Gewichtverlagerungen eingetreten. Am augenfälligsten ist die grosse Machtzunahme der Verwaltung zu Lasten der Legislative, also des Parlamentes und mittelbar auch des Volkes als Souverän. Der Stimmbürger verfügt wohl mit der Verfassungsinitiative, dem Verfassungs- und dem Gesetzesreferendum über wichtige Einflussmöglichkeiten auf die Gesetzgebung. Gegenüber Grossbauvorhaben, die unser Volk mehr und mehr bewegen, hat aber der Souverän kein Mittel in der Hand. Auch gibt es eine ganze Reihe von Verwaltungsakten (Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen), welche sogar der politischen Kontrolle des Parlamentes entzogen sind. Das Auftreten solcher Verwaltungsakte ist in erster Linie dem enormen Aufschwung der Grosstechnologie zuzuschreiben. Die rasante Entwicklung der Grosstechnologie und deren Auswirkungen auf die natürliche Umwelt verursacht in weiten Kreisen zunehmende Beunruhigung.

Teile der Bevölkerung reagieren mit Resignation, andere leisten Widerstand gegen solche vermeintliche Sachzwänge. Gegen Grossbauvorhaben entstehen Bürgerinitiativen und Volksversammlungen mit Ausschreitungsgefahr.

Mit der Einführung des Verwaltungsreferendums für Grossbauvorhaben hätte das Volk mittels des ordentlichen fakultativen Referendums das letzte Wort. Gefühle der Ohnmacht, der Erbitterung gegenüber den Behörden, aber auch Rückzug in die Resignation, würden verringert. Entscheide vom Volk sind nicht stets besser als jene der Exekutive oder des Parlamentes. Heute ist es aber unbedingt notwendig, dass die Frage von neuen Eingriffen in die vom Menschen bedrängte natürliche Umwelt in aller Öffentlichkeit eingehend abgewogen wird und dass schlussendlich das Volk entscheidet.

#### *Erwägungen der Kommission*

Initiativ- und Referendumsrecht gestatten dem Volk, über allgemeine und abstrakte Gesetze abzustimmen, geben ihm aber keine Gelegenheit, sich über konkrete Projekte wie Grossbauvorhaben zu äussern. Deshalb soll laut dem Initianten für derartige Bauten das Referendumsrecht eingeführt werden. Dies hätte zur Folge, dass sie bei Annahme eine grössere Legitimität geniessen würden, als wenn sie nur durch einen Verwaltungsakt beschlossen worden wären.

Insbesondere folgende Beschlüsse des Parlamentes und des Bundesrates wären dem Referendum unterworfen:

- Bewilligungen für den Bau von Kernkraftwerken und Flughäfen sowie für den Ausbau des Nationalstrassennetzes;
- Konzessionen für neue Eisenbahnlinien und für den Rückkauf von Linien (bereits dem fakultativen Referendum unter-

stellt), Wasserkraftwerke, Rohrleitungsanlagen, Drahtseilbahnen;

– Beschlüsse, die den Bau von Waffenplätzen und von grossen Verwaltungsbauten des Bundes betreffen (ab einer Limite von 100 Millionen Franken);

– Bewilligung zur Schiffbarmachung von Flüssen.

Professor Eichenberger vertritt die Ansicht, zur Verwirklichung der Initiative sollte zuerst Artikel 89 Ziffer 2 der Verfassung über das fakultative Referendum geändert werden. Nach Professor Kölz würde es hingegen genügen, den Begriff des «Allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses» so zu interpretieren, dass auch Verwaltungsakte eingeschlossen sind.

Professor Eichenberger ist nicht einverstanden: Man könne nicht eine Verfassungsbestimmung nach 115 Jahren Praxis uminterpretieren, zumal diese Praxis 1962 bei der GVG-Revision bestätigt worden sei. Auch die Kommission ist dieser Meinung.

Die beiden Experten sind sich über die Notwendigkeit einig, die Artikel 5 und 6 des GVG sowie eine Reihe weiterer Gesetze zu ändern, wie etwa jenes über das Verwaltungsverfahren (Amtsenthebung, Gewährleistung des Rechtsschutzes, Verantwortung des Staates).

Die Kommission hat mit 11 gegen 4 Stimmen entschieden, dem Nationalrat zu beantragen, der Initiative nicht Folge zu geben.

Sie begründet ihren Entscheid wie folgt:

Das neue Instrument würde die Gewaltenteilung beeinträchtigen, weil es dem Parlament und dem Volk Exekutivaufgaben überträgt. Die Verantwortung von Parlament und Bundesrat würde auf das Volk abgeschoben und dadurch abgewertet. Es bestünde die Gefahr, dass wichtige Aufgaben des Staates nicht wahrgenommen werden könnten oder sogar blockiert würden. Der Entscheidungsprozess würde verzögert werden, was eine ganze Reihe von Nachteilen mit sich brächte. Die Koordination zwischen und mit den Kantonen sowie mit dem Ausland würde erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Da für Grossbauvorhaben nicht nur der Bund, sondern auch Kantone, Gemeinden und Dritte zuständig sind, würde das vorgeschlagene Instrument nicht genügen, wollte man sämtliche Grossbauprojekte dem Referendum unterstellen. Schwierigkeiten würden sich auch bei Projekten ergeben, die stufenweise verwirklicht werden. Der Ausbau der Volksrechte (Gesetzesreferendum seit 1874, Verfassungsinitiative seit 1891) genügt weitgehend, damit das Volk seinem Willen Ausdruck geben kann.

Die in der parlamentarischen Initiative aufgeworfene Frage wird bereits im Bericht 85.065 über die Totalrevision der Bundesverfassung erwähnt. Im Kapitel 521.426 über die «Notwendigkeit einer Reform der Volksrechte» legt der Bundesrat folgendes dar:

«Im Vordergrund steht die Frage, ob Verfassungsinitiative und Referendum heute noch greifen, das heisst, ob sie, vom Bürger aus betrachtet, noch an den richtigen 'Objekten' ansetzen. Die geltende Verfassung garantiert die Mitsprache des Bürgers vor allem bei der abstrakten Rechtsetzung (Verfassung, Gesetz, Staatsvertrag), weniger bei Entscheidungen über konkrete Sachverhalte (wie Errichtung von Kernkraftwerken und Waffenplätzen, Bau von Nationalstrassen). Es fragt sich aber, ob nicht weitere Inhalte den Volksrechten zugänglich zu machen seien: etwa dem fakultativen Referendum (Verwaltungs- und Finanzreferendum) politische Planungen sowie Verwaltungsentscheide und Finanzbeschlüsse von grosser Tragweite, der Gesetzesinitiative Rechtsetzungsakte der Gesetzesstufe.»

Unabhängig vom Schicksal der parlamentarischen Initiative kann angenommen werden, dass die Fragen des Referendums gegen Verwaltungsakte, die Grossbauvorhaben betreffen, im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung wieder aufgegriffen werden wird.

Von Bedeutung ist ferner, dass in den letzten Jahren sämtliche Vorstösse in diese Richtung vom Volk verworfen wurden:

- Initiative über die Demokratie im Nationalstrassenbau (1978);
- Atom-Initiative (1979);
- Initiative über das Rüstungsreferendum (1987).

Mit den Kleeblatt-Initiativen erhalten Volk und Stände überdies die Gelegenheit, über umstrittene Abschnitte des Nationalstrassennetzes abzustimmen.

Auf parlamentarischer Ebene wurde die Initiative Günter, die das allgemeine Finanzreferendum forderte, 1988 mit 102 gegen 25 Stimmen abgelehnt.

Die Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass die Verantwortung des Volkes durch den Ausbau der Volksrechte ausgedehnt werden sollte. Oekologische und technologische Entwicklungen sollten von entsprechenden demokratischen Instrumenten begleitet sein.

Die Kommission hat mit 9 gegen 6 Stimmen entschieden, eine Motion abzulehnen, die den Bundesrat beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten und dem Parlament vorzulegen. Die Minderheit legt einen Antrag in diesem Sinne vor.

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

Se fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962, M. Meier-Glatfelden, conseiller national, a déposé le 15 juin 1988 une initiative parlementaire rédigée en termes généraux.

Lors d'une séance tenue le 21 novembre, la commission a entendu M. Kurt Eichenberger, professeur de droit à l'Université de Bâle, et M. Alfred Kölz, professeur de droit à l'Université de Zurich, en tant qu'experts.

#### *Développement par écrit de l'auteur de l'initiative*

Dans nombre de cantons, les électeurs ont le droit de se prononcer sur des décisions de dépenses prises par les parlements, par le biais du référendum financier. Avec le référendum financier, l'électeur dispose ainsi dans la plupart des cantons d'un moyen relativement efficace de peser sur les actes administratifs. Dans quelques cantons, on connaît en plus le référendum pour des concessions importantes, par exemple pour l'utilisation des forces hydrauliques qui sont indépendantes d'un financement étatique. Tous ces instruments de la démocratie directe sur le plan cantonal, qui remontent en partie à plus d'un siècle, ont fait leurs preuves et ont rapproché, de manière étroite et positive, les citoyens de l'Etat.

Malheureusement, le développement de la démocratie directe s'est opéré, sur le plan fédéral, plus lentement que dans les cantons. A l'échelon fédéral, nous ne connaissons ni l'initiative législative ni le référendum financier. Des décisions de grande importance demeurent ainsi de la seule compétence finale du Parlement fédéral. Comme le peuple ne dispose, sur le plan fédéral, que du droit d'initiative constitutionnelle, on ne peut éviter que des questions de détail et des décisions administratives contestées fassent l'objet de demandes de révision de la constitution.

Depuis la fondation de l'Etat fédéral, d'importants transferts de compétences se sont produits entre les trois pouvoirs reconnus par le droit constitutionnel classique. Celui qui saute le plus aux yeux est l'accroissement du pouvoir de l'administration au détriment du législatif et, indirectement également, du peuple souverain. Certes, l'électeur dispose par le biais de l'initiative constitutionnelle et par le biais du référendum facultatif d'importants moyens d'influence sur la législation. A l'encontre des travaux de grande envergure qui préoccupent de plus en plus notre peuple, le souverain n'a aucun moyen à disposition. De même, un grand nombre d'actes administratifs (octroi de concessions et d'autorisations) sont soustraits au contrôle politique du Parlement. L'apparition de tels actes administratifs tient, en premier lieu, à l'énorme développement de la technologie lourde. Le développement rapide de la technologie lourde et ses conséquences sur l'environnement naturel causent une inquiétude croissante dans des milieux de plus en plus larges.

Une partie de l'opinion réagit de manière résignée, d'autres opposent une résistance contre de soi-disant contraintes dictées par les faits. Des «initiatives de citoyens» et des assemblées populaires qui s'élèvent contre les travaux de grande envergure comportent le danger d'excès. Avec l'institution du référendum administratif pour les travaux de grande envergure,

le peuple aurait le dernier mot par le biais du référendum facultatif ordinaire. Les sentiments d'impuissance et d'irritation contre les autorités seraient ainsi atténués, de même que la tendance à la résignation.

Certes des décisions populaires ne sont pas toujours meilleures que celles de l'exécutif ou du législatif. Aujourd'hui cependant, il est absolument nécessaire que les questions touchant les nouvelles atteintes à l'environnement naturel menacé par l'homme soient soulevées de manière complète et qu'en dernier ressort le peuple tranche.

#### *Considérations de la commission*

Les droits d'initiative et de référendum permettent au peuple de se prononcer sur des normes générales et abstraites mais ne lui donnent pas l'occasion de décider de projets concrets, tels les travaux de grande envergure. Aussi convient-il, selon l'auteur de l'initiative, d'instituer un droit de référendum pour ces travaux. Ils bénéficieraient, en cas d'acceptation, d'une légitimité mieux établie qu'ils le sont actuellement par le biais d'un acte administratif.

Les décisions suivantes du Parlement et du Conseil fédéral seraient ainsi notamment assujetties au référendum:

- autorisations pour la construction de centrales nucléaires, d'aéroports, de nouveaux tronçons de routes nationales;
- concessions pour les nouvelles lignes de chemin de fer et les rachats de lignes (déjà soumis au référendum facultatif), centrales hydrauliques, transports par conduites, téléphériques;
- arrêtés concernant la construction de places d'armes et de grands bâtiments administratifs fédéraux (de plus de 100 millions de francs);
- décisions de rendre navigables les cours d'eau.

Selon le professeur Eichenberger, il conviendrait, pour réaliser l'initiative, de modifier d'abord l'article 89, chiffre 2, de la constitution, qui traite du référendum facultatif. Selon le professeur Kölz, il suffirait d'interpréter différemment la notion d'«arrêtés fédéraux de portée générale» de façon à ce qu'ils comprennent aussi les actes administratifs. Le professeur Eichenberger conteste que l'on puisse modifier l'interprétation d'une pratique qui a été confirmée lors de la révision de la LREC en 1962. Telle est aussi l'opinion de la commission.

Les deux experts tombent d'accord pour juger qu'il est nécessaire de modifier les articles 5 et 6 de la LREC ainsi qu'une série d'autres lois telle celle sur la procédure administrative (révocation, garantie de la protection juridique, responsabilité de l'Etat).

Par 11 voix contre 4, la commission a décidé de proposer au Conseil national de ne pas donner suite à l'initiative.

Elle motive ainsi sa décision:

En confiant des tâches exécutives au Parlement et au peuple, le nouvel instrument porterait atteinte à la séparation des pouvoirs. La responsabilité du Parlement et du Conseil fédéral - transférée au peuple - serait dépréciée. Une menace pèserait sur la continuité de l'accomplissement des tâches importantes par l'Etat qui pourraient même être bloquées. Le processus de décision serait retardé entraînant toute une série d'inconvénients. La coordination entre et avec les cantons et l'étranger serait rendue difficile, voire impossible. Les travaux de grande envergure n'étant pas du seul ressort de la Confédération mais de cantons, de communes et de tiers, l'instrument proposé ne suffirait pas si l'on voulait soumettre tous les projets de grande envergure au référendum. Des difficultés surgiraient au sujet des projets réalisés par étapes. L'accroissement des droits populaires (référendum législatif dès 1874, initiative constitutionnelle dès 1891) suffit largement à l'expression de la volonté populaire.

La question soulevée par l'initiative parlementaire est mentionnée dans le rapport 85.065 sur la révision totale de la Constitution fédérale. Dans le chapitre 521.426 «Nécessité de réformer les droits populaires», le Conseil fédéral précise ce qui suit:

«On doit en premier lieu se demander si l'initiative constitutionnelle et le référendum »accrochent« encore, c'est-à-dire si, dans l'optique du citoyen, ces deux institutions s'appliquent encore à des causes pertinentes. La constitution actuelle garantit la participation du citoyen davantage pendant la phase

législative abstraite (constitution, loi, traité) que lors de l'adoption de décisions sur des questions concrètes (p. ex. la construction de centrales nucléaires, de places d'armes ou de routes nationales). Il faut dès lors se demander s'il ne conviendrait pas d'enrichir le catalogue des droits populaires en y incluant, par exemple, le référendum facultatif (référendum administratif et financier) contre des décisions de planification politique ou contre des décisions administratives ou financières de portée majeure, ainsi que l'initiative législative pour les actes normatifs au niveau de la loi.

Quel que soit le sort réservé à l'initiative parlementaire, on peut admettre que la question du référendum sur des actes administratifs concernant des travaux de grande envergure restera posée dans le cadre des travaux de révision totale de la constitution.

On relèvera également que des tentatives allant dans le même sens ont échoué en votation populaire au cours des dernières années:

- initiative pour la démocratie dans la construction des routes nationales (1978)
- initiative atomique (1979)
- initiative demandant le référendum en matière de dépenses militaires (1987).

Les initiatives «trèfle à quatre» donneront au peuple et aux cantons l'occasion de se prononcer sur des tronçons contestés de routes nationales.

Sur le plan parlementaire, l'initiative Günter demandant le référendum financier généralisé a été repoussée en 1988 par 102 voix contre 25.

La minorité de la commission estime que la responsabilité du peuple doit être accrue par l'extension des droits populaires. Ces derniers doivent accompagner les nouveaux développements technologiques et écologiques.

La commission a décidé également de refuser une motion demandant au Conseil fédéral d'étudier cette question et de présenter un message. La décision a été prise par 9 voix contre 6. La minorité présente une proposition en ce sens.

#### *Antrag der Kommission Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben und die Motion der Kommissionsminderheit ablehnen.

#### *Minderheit*

(Nabholz, Ammann, Fäh, Pitteloud, Stappung, Stocker)

Der Initiative Folge geben und die Motion der Kommissionsminderheit überweisen.

#### *Proposition de la commission Majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative et rejeter la motion de la minorité de la commission.

#### *Minorité*

(Nabholz, Ammann, Fäh, Pitteloud, Stappung, Stocker)

Donner suite à l'initiative et transmettre la motion de la minorité de la commission.

#### **Ad 88.226**

#### **Motion der Kommission (Minderheit) Verwaltungsreferendum für Grossbauvorhaben**

#### **Motion de la commission (minorité) Référendum administratif en matière de travaux de grande envergure**

#### *Texte de la motion du 21 novembre 1988*

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres fédérales un rapport et un projet tendant à ce que des actes administratifs qui concernent des travaux de grande envergure soient sujets au référendum facultatif.

#### *Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 4. Dezember 1989*

#### *Rapport écrit du Conseil fédéral du 4 décembre 1989*

In Wissenschaft, Politik und öffentlicher Meinung mehren sich seit den 70er Jahren Stimmen, die von einer Funktionseinschneise der Volksrechte sprechen und verstärkte demokratische Mitsprache fordern.

Auf erweiterte demokratische Mitsprache waren mehrere Volksinitiativen gerichtet: «Demokratie im Nationalstrassenbau» (1974/1978) «Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen» (1976/1979), «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)» (1983/1987) sowie die sogenannten Kleeblatt-Initiativen «gegen den Bau von vier Autobahnteilstücken» (1987). Die parlamentarischen Vorstösse der letzten Jahre, welche die Einführung der Gesetzesinitiative, die Einheitsinitiative, das Finanzreferendum, ein Kernanlagenreferendum forderten, zielten in die gleiche Richtung.

Konzeption und Praxis der demokratischen Mitwirkungsrechte unterliegen offensichtlich einem Wandel. Der Gesetzgeber selbst hat die Referendumsrechte, die nach der BV wichtigeren innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Entscheiden – vorab der Rechtsetzung – vorbehalten sind (Art. 89, 89bis und 121 bis 123 BV), punktuell auf Finanzbeschlüsse (so nach Art. 14 des Hochschulförderungsgesetzes auf die Gesamtsumme der Beiträge einer Beitragsperiode), auf Verwaltungsakte (so nach Art. 2 des SBB-Gesetzes auf die Verstaatlichung weiterer Bahnen und der Bau neuer Linien) und auf Planungskonzepte (Bundesbeschluss betreffend das Konzept «Bahn 2000») ausgedehnt.

Gesetzesinitiative und die Verwaltungsiniziativa wurden *de facto* anerkannt, als die Bundesbehörden Volksinitiativen wie jene «zur Ueberwachung der Preise und Kreditzinse», «für die Rettung des Simmentals vor Nationalstrassen» oder «zum Schutz der Moore – Rothenthurm» für gültig erklärten, weil die Praxis keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision kennt und infolgedessen auch solche Bereiche zum Gegenstand einer Verfassungsinitiative gemacht werden können.

Dass die Bundesversammlung andererseits die Volksinitiativen in Richtung auf eine erweiterte demokratische Mitsprache etwa beim Bau von Nationalstrassen und Atomanlagen ablehnt, zeigt, dass noch keine allseits befriedigenden Lösungen gefunden werden konnten. Denn einerseits konnte die Ansicht, es werde zunehmend unter Ausschluss der Stimmberechtigten über Fragen entschieden, welche für die Zukunft des Landes und seine Bewohner von erstrangiger Bedeutung sind, nicht ignoriert werden, andererseits haben gewichtige sachliche Argumente zur Ablehnung der genannten Initiativen durch die Bundesversammlung geführt.

Das zur Diskussion stehende Referendum für Grossbauvorhaben unterstellt seinem Geltungsbereich Verwaltungsakte, die aufgrund ihrer möglichen Auswirkungen in der Öffentlichkeit besonders umstritten sind.

Lässt man die umstrittene Frage, ob ein solches Referendum zu seiner Einführung einer Revision oder einer blossen Neuinterpretation der Bundesverfassung bedürfte, vorerst einmal beiseite, so müssten stichwortartig und ohne Anspruch auf Vollständigkeit noch immer folgende Probleme gelöst werden:

- Die Unbestimmtheit des Abgrenzungskriteriums «Grossbauvorhaben.» Die Kommission hat sich zwar um Ausleuchtung dieses Begriffes bemüht, ohne aber seinen Inhalt zuverlässig ermitteln zu können. Der Begriff müsste wohl von der Bundesversammlung im Einzelfall konkretisiert werden. Es läge dann ein Behördenreferendum vor – allerdings mit fakultativer Nutzungsmöglichkeit (so der Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1986 betreffend das Konzept «Bahn 2000»;

#### *Wortlaut der Motion vom 21. November 1988*

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten und den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag zu unterbreiten, damit Verwaltungsakte, die Bauvorhaben von grosser Tragweite betreffen, dem fakultativen Referendum zugänglich gemacht werden können.

BBI 1987 I 46ff.). Diese Art von Referendum hat plebiszitären Charakter und ist deswegen nicht unproblematisch.

– Die Gefahr einer Verschärfung der bei solchen Vorhaben regelmässig auftretenden Spannungen zwischen nationalen und regionalen (bzw. lokalen) Interessen. Man könnte versucht sein, dieser Gefahr durch Ausgestaltung des Grossbauvorhaben-Referendums als demokratisches «Sonderrecht der Betroffenen», d. h. als Instrument eines durch das Vorhaben als besonders betroffen erscheinenden Bevölkerungskreises, zu begegnen. Sonderrechte von Betroffenen stellen aber eine nicht minder problematische Rechtsfigur dar (René A. Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, S. 175ff.).

– Eine langfristige und geplante Entwicklung des politischen Systems sowie die Kontinuität, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns und staatlicher Aufgabenerfüllung würden erschwert. Nationale Aufgaben könnten unter Umständen nicht mehr erfüllt werden.

– Die Gefahr von Ungereimtheiten zwischen erweiterten Referendumsrechten und evt. ebenfalls erweiterten Initiativrechten des Volkes (Einheitsinitiative) und von Diskordanzen zwischen aufgewerteten direktdemokratischen und herkömmlichen Institutionen und Werten. Ihnen wäre am ehesten zu begegnen, indem die verschiedenen auf eine Reform der Volksrechte gerichteten Postulate im grossen Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung überprüft werden. Neue Volksrechte sind als Varianten im Verfassungsentwurf zu Händen der Bundesversammlung durchaus denkbar.

Aus allen diesen Gründen schliesst sich der Bundesrat den Anträgen der Kommission an, die dahin gehen, der Initiative keine Folge zu geben und die vorliegende Motion der Kommissionsminderheit abzulehnen. Einer Ueberweisung der Motion als Postulat würde er sich dagegen nicht widersetzen, denn er kann sich der Erkenntnis nicht verschliessen, dass heute vermehrt zentrale Entscheide nicht mehr bei der Gesetzgebung, sondern erst in der nachfolgenden Phase ihrer Verwirklichung oder sogar ohne vorgängige Gesetzgebung getroffen werden und deshalb die Volksrechte in ihrer Gesamtheit im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung einer Ueberprüfung bezüglich der ihnen zugänglichen Staatsakte bedürfen.

#### *Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

#### *Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

**Meier-Glatfelden:** Unsere direkte Demokratie wurde im letzten Jahrhundert ausgebaut. Verwirklicht wurde sie vor allem in den Kantonen und Gemeinden. So können in fast allen Kantonen Bürgerinnen und Bürger mit dem Finanzreferendum direkt auf Verwaltungsakte Einfluss nehmen. Dies schafft eine besonders enge und positive Beziehung zum Staat. Der Ausbau der direkten Volksrechte im Bund hielt nicht Schritt mit demjenigen in den Gemeinden und Kantonen. Dies ist verständlich. Die damalige Welt war für die meisten Menschen der Kanton und in besonderem Masse die Gemeinde.

Die Welt ist aber kleiner geworden. Der Aufschwung der Grosstechnologie führt zu vielen Grossbauvorhaben. Ich nenne hier vor allem den Ausbau der Verkehrswege und den Bau von Kraftwerken. Wohl können wir mit dem Verfassungs- und Gesetzesreferendum Einfluss auf allgemeine und abstrakte Angelegenheiten nehmen. Nachher aber nimmt die Bauerei ihren Lauf: Vollendung des Nationalstrassennetzes, «Bahn 2000», Neat, Ausbau der Flughäfen, Waffenplätze – mir graut davor. Im nächsten Jahrzehnt wird die Schweiz zu einer einzigen Grossbaustelle werden. Zu all dem haben Bürgerinnen und Bürger nichts mehr zu sagen. Viele haben vor dieser Entwicklung Angst. Die einen werden wütend – Bürgerinitiativen und die Gefahr von Ausschreitungen sind die Folge. Die anderen resignieren. Das Heimatgefühl schwindet. Wir werden EG-reif. Es spielt doch keine Rolle, ob «die in Brüssel» oder «die in Bern»; sie machen ja sowieso, was sie wollen!

Mit der Einführung des Verwaltungsreferendums für Grossbauvorhaben würde auch auf Bundesebene die direkte Demo-

kratie verstärkt. Die Akzeptanz für ein Grossbauvorhaben würde bei Annahme durch das Volk erhöht, die Beschwerdeflut eingedämmt. Die Mehrheit der Kommission will der parlamentarischen Initiative keine Folge geben. Die Gründe sind fadenscheinig. An jeder 1.-August-Feier im Jahr der 700-Jahr-Feier wird dann wieder das Hohelied der Verantwortung des Volkes, des Souveräns, gesungen. Die Kommission aber sagt, das neue Instrument, das Verwaltungsreferendum, schiebe die Verantwortung auf das Volk ab und es bestünde die Gefahr, dass wichtige Aufgaben des Staates blockiert würden. Dann vertröstet die Kommission auf die Totalrevision der Bundesverfassung. Dort werde das Problem dann schon aufgegriffen. Dann wird auf die Möglichkeit der Verfassungsinitiative hingewiesen, mit der Grossbauvorhaben des Bundes auch bekämpft werden könnten.

All dies sind Ausflüchte. Die Kommissionsmehrheit will keinen Ausbau der Volksrechte. Sie will nicht, dass die in den vergangenen Jahrzehnten ständig gewachsene Macht der Exekutive und der Verwaltung reduziert wird. Sie will nicht, dass die Rechte und der Einfluss der Legislative vergrössert und die Rechte des Volkes, des sogenannten Souveräns, aufgewertet werden.

Wie wir uns selber in unseren Rechten beschneiden, zeigt das neue Geschäftsreglement des Nationalrates. Meine parlamentarische Initiative wurde mit 11 zu 4 Stimmen abgelehnt, sie kommt deshalb in die Kategorie 5. Die das gleiche Ziel anstrebende Motion der Kommissionsminderheit wird mit 9 zu 6 abgelehnt, vereinigt also eine respektable Minderheit auf sich. Aber Frau Kollegin Nabholz darf ihre Motion gemäss Ratsreglement nicht einmal vor uns vertreten. Sie musste dies schriftlich tun. Das Blatt mit ihrer ausgezeichneten Argumentation wird wohl bei den meisten schon in der Versenkung verschwunden sein.

Ich bitte Sie trotzdem, meiner parlamentarischen Initiative Folge zu geben und die Motion der Kommissionsminderheit zu überweisen. Heute ist es unbedingt notwendig, dass die Frage von neuen Eingriffen in die von Menschen bedrängte natürliche Umwelt in aller Öffentlichkeit eingehend abgewogen wird und dass schliesslich das Volk entscheidet.

**Widmer, Berichterstatter:** Das Thema, das von Herrn Meier-Glatfelden aufgegriffen wurde, ist ohne Zweifel ein Thema, über das man in guten Treuen diskutieren kann. Die Kommission hat sich deshalb mit dem Thema ausführlich beschäftigt. Sie hat zwei Experten zu Hearings aufgeboden und ist aufgrund dieser sorgfältigen Prüfung mit einer deutlichen Mehrheit zum Schluss gekommen, man sollte dieser parlamentarischen Initiative keine Folge geben. Aus welchen Gründen?

1. Es ist sehr schwierig zu umschreiben, was Grossbauvorlagen sind, die tatsächlich von Bedeutung für die Bevölkerung sind. Der Initiant ist davon ausgegangen, die Grössenordnung von 100 Millionen Franken könnte ein solcher Masstab sein. Wir wissen jedoch alle, dass die Bedeutung eines Bauvorhabens nicht allein durch die Kosten bestimmt wird. Es ist also recht schwierig, diese Kriterien zu formulieren.

2. Es sind in letzter Zeit ähnliche Vorstösse schon unterbreitet und abgelehnt worden, so dass wir keine Veranlassung haben, etwas, was schon mehrfach abgelehnt worden ist, wieder aufzugreifen.

3. Es ist ziemlich unklar geblieben, welche formellen Aenderungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe vorgenommen werden müssten, um dem Begehren des Initianten Rechnung zu tragen.

Zum Schluss eine persönliche Bemerkung: Die Idee von Herrn Meier-Glatfelden ist interessant. Ich bin aber fest davon überzeugt, dass man sie nicht als einen Einzelvorstoss in die Verfassung beziehungsweise in die Gesetzgebung einbauen soll, denn das ist zu kompliziert. Hingegen wäre es durchaus vernünftig, solche Aenderungen zu erwägen, wenn wir beispielsweise eine Totalrevision der Bundesverfassung oder Anpassungen an europäische Bestimmungen im Rahmen einer Annäherung an Europa vornehmen würden.

Zusammengefasst: In dieser Form beantragt Ihnen die vorberatende Kommission, der Initiative keine Folge zu geben.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	30 Stimmen

**Le président:** La motion de la minorité de la commission devient ainsi caduque.

88.235

**Parlamentarische Initiative  
(Dünki)  
Bundesgesetz über die politischen Rechte.  
Ergänzung**

**Initiative parlementaire  
(Dünki)  
Loi sur les droits politiques. Révision**

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

*Wortlaut der Initiative 8. Oktober 1988*

Gestützt auf Artikel 93 der Bundesverfassung und Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich folgende Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein:

Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte Die Bundesversammlung wird ersucht, eine Aenderung in dem Sinne vorzunehmen, wonach Volksinitiativen, für deren Behandlung die Fristen von Artikel 26 bis 28 des Geschäftsverkehrsgesetzes abgelaufen sind, oder für die eine Schlussabstimmung der Bundesversammlung zuhanden der Volksabstimmung vorliegt, binnen sechs Monaten nach Ablauf der Frist bzw. nach erfolgter Verabschiedung durch die Bundesversammlung zu unterbreiten sind.

Sofern in den eidgenössischen Räten ein indirekter Gegenentwurf beraten wird, soll die Bundesversammlung die Kompetenz erhalten, diese Frist um maximal sechs Monate zu erstrecken.

*Texte de l'initiative du 8 octobre 1988*

Me fondant sur l'article 93 de la Constitution fédérale et sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je dépose l'initiative suivante, conçue en termes généraux:

Révision de la loi fédérale sur les droits politiques L'Assemblée fédérale est chargée de procéder à une révision de ladite loi de sorte que les initiatives populaires pour le traitement desquelles les délais aux articles 26 à 28 de la loi sur les rapports entre les conseils sont écoulés, ou pour lesquelles un vote final de l'Assemblée fédérale en vue de la votation populaire a eu lieu, soient soumises à la votation populaire dans les six mois qui suivent l'expiration des délais ou la décision de l'Assemblée fédérale.

Si un contre-projet est en cours d'examen devant les Chambres fédérales, l'Assemblée fédérale doit avoir la compétence de prolonger ce délai de six mois au maximum.

Herr **Schmid** 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 Nationalrat Dünki am 3. Oktober 1988 eingereichte parlamentarische Initiative, welche in der Form einer allgemeinen Anregung die Einführung einer Frist von im Regelfall sechs Monaten von der Abstimmungsreife einer Volksinitiative bis zur Volksabstimmung verlangt.

Die Kommission hat am 6. April 1989 den Initianten angehört und zu ihren Beratungen einen Vertreter der Bundeskanzlei beigegeben.

Die Kommission hat mit 12 zu 2 Stimmen beschlossen, dem Nationalrat zu beantragen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Die Kommission beantragt mit 11 zu 2 Stimmen, ihre Motion zu überweisen, die das Anliegen des Initianten wie auch der von Nationalrat Fischer-Seengen eingereichten Motion in modifizierter Form aufnimmt.

*Schriftliche Begründung des Initianten  
(Zusammenfassung)*

Das Verfahren für die Behandlung von Volksinitiativen ist im Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) geregelt. Artikel 30 GVG sagt aus, dass für die Ansetzung der Volksabstimmung über eine Volksinitiative das Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 Gültigkeit hat. Dieses enthält allerdings keinerlei Bestimmungen, binnen welcher Frist der Bundesrat eine Volksinitiative der Volksabstimmung zu unterbreiten hat. Diese Situation ist unbefriedigend; sie ermöglicht, dass die Frist vom Erlangen der Abstimmungsreife bis zur Volksabstimmung aus irgendwelchen abstimmungspolitischen Gründen sehr variabel gehalten wird.

Eine Zusammenstellung der in den Jahren 1983 bis 1987 behandelten 20 Volksinitiativen zeigt, dass die Fristen zwischen der Schlussabstimmung der eidgenössischen Räte und der Volksabstimmung zwischen 4 und 20 Monaten variieren. Das muss ich als willkürlich bezeichnen.

Der FDP-Pressedienst schreibt zur Begründung der Motion von Nationalrat Fischer-Seengen (die eine Frist von 12 Monaten zwischen Schlussabstimmung der eidgenössischen Räte und der Volksabstimmung verlangt) nach meiner Meinung zu Recht: «Die Urheber und die Unterzeichner einer Volksinitiative haben nicht nur Anspruch auf eine speditive Behandlung ihres Begehrens durch Bundesrat und eidgenössische Räte im Sinne des Geschäftsverkehrsgesetzes, sondern auch auf einen raschen Entscheid von Volk und Ständen. Ein solcher entspricht nicht nur dem Sinn und Geist dieses Volksrechtes, sondern auch dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit, d. h. nach möglichst rascher Klärung einer offenen Frage. Der Bundesrat muss deshalb dazu angehalten werden, die Volksabstimmung über Volksinitiativen so rasch als möglich anzusetzen.

Immer wieder werden Verzögerungen von Volksinitiativen vorgenommen. Ich meine, dies geschieht, um Reformen zu bremsen. Die Stadt-Land-Initiative zum Beispiel war am 20. März 1987 abstimmungsreif. Bis zur Abstimmung am 4. Dezember 1988 inszenierte der Bundesrat bzw. das zuständige Departement eine Alibiübung, um der Initiative das Wasser abzugraben. Solche Missbräuche möchte ich mit einer Gesetzesänderung ausschliessen.

Eine wissenschaftliche Untersuchung über die Abstimmungs-terminfestsetzung bei eidgenössischen Sachabstimmungen kommt zu folgender Schlussfolgerung: «Es darf sicher davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat im Rahmen seiner Kompetenzen bei der Terminfestsetzung abstimmungstaktische Überlegungen miteinbezieht und versucht, den von der Mehrheit des Parlamentes und von ihm unterstützten Vorlagen zum Durchbruch zu verhelfen, indem er ihnen mit einer günstigen Termingestaltung zumindest den Weg dorthin ebnet.» (Jürg Marti, Arbeit eingereicht bei Prof. Beat Junker, Universität Bern 1985).

Die Lektüre dieser Untersuchung ergibt im übrigen, dass die Dauer vom Erreichen der Abstimmungsreife bis zur Abstimmung im Untersuchungszeitraum (1975–1984) im Durchschnitt sechseinhalb Monate betrug. Etwas mehr als die Hälfte, nämlich 42 von 77 Vorlagen, wurden entsprechend ihrer Reihenfolge beim Erreichen der Abstimmungsreife in den Abstimmungskalender eingesetzt. Die übrigen 35 Vorlagen wurden abweichend vom «Normalfahrplan», d. h. zeitlich vorgezogen oder zum Teil erheblich verzögert, den Stimmbürgern zur Entscheidung vorgelegt. Bei den zurückgestellten Initiativen handelte es sich meistens um politisch brisante und heftig umstrittene Fragen (Raumplanungsgesetz, Reichtumssteuer, Mitbestimmung usw.).

Dieses Vorgehen ist Willkür. Diejenigen, die an der Macht sind, haben mit der Festsetzungskompetenz von Abstimmungen ein gewisses Steuerungsinstrument in der Hand. In einer De-

## **Parlamentarische Initiative (Meier-Glattfelden) Verwaltungsreferendum für Grossbauvorhaben**

## **Initiative parlementaire (Meier-Glattfelden) Travaux de grande envergure. Institution de référendum**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	17
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.226
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.10.1990 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1881-1886
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 030

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.