

Das interessiert uns als Schutzmacht von Grossbritannien in Argentinien natürlich ganz besonders.

In ähnlicher Weise werden gegenwärtig Fäden zwischen Zyrioten der verschiedensten Denomination geflochten, und wir hoffen, dass das nächste Treffen in Nikosia im März 1990 entsprechende Fortschritte zeitigen kann.

Der zweite Anlass für meine Bemerkungen ist der Umstand, dass der Bericht das erste Mal ein volles Kalenderjahr unter dem neuen Regime darstellt. Im Gegensatz zu früher ist die Teilnahme an der Delegation seit dieser Legislatur nicht mehr zufällig und teilweise nur von der Attraktivität der Verhandlungsorte abhängig.

Vielmehr haben wir es nun mit einer ständigen Kommission beider Räte zu tun wie bei der EFTA-Delegation oder der Delegation im Europarat. Das sichert die Kontinuität unserer Bemühungen und verweist den Verdacht des blossen Tourismus ins Reich der alten Geschichten. Es erleichtert der Delegation auch, über die Vertretung traditioneller Anliegen, wie humanitäres Völkerrecht oder Menschenrechte, hinauszugehen. Sie kann sich nun vermehrt auch für die grossen Debatten engagieren, dort selbst Themata liefern oder eigene Lösungssätze gründlicher ausloten.

Im vorliegenden Bericht finden Sie dazu das Beispiel der defensiven Militärdoktrinen, das die schweizerische Delegation als Hauptthema in Guatemala vorschlug. In neuester Zeit sind wir gleicherweise für den speziellen Minderheitenschutzgedanken eingetreten, der dem Föderalismus innewohnt – ein Denken, das allerdings bei den jungen Einparteienstaaten noch auf wenig Gegenliebe stösst.

Der Ipu gehören heute 112 Staaten an. Von Zeit zu Zeit wird wieder einer ausgeschlossen oder neu aufgenommen. Die Ipu ist heute ein hervorragendes Forum für die Entwicklung der Machtverhältnisse und der Denkweisen auf dem ganzen Erdball.

Die schweizerische Delegation, die sich regelmässig mit befreundeten Demokratien des Westens vor den Verhandlungen verständigt – es gibt da die berühmte Gruppe der «Zwölf plus» – und die auch stets für den guten Kontakt mit anderen Neutralen besorgt ist, wird sich im beschriebenen Sinne weiterhin bemühen, die Maximen der schweizerischen Aussenpolitik in diesem weltumspannenden Gremium darzustellen.

Ich danke Ihnen dafür, dass Sie vom Bericht Kenntnis nehmen.

Le président: Vous avez ainsi pris acte du rapport.

89.449

Motion Schmid

Titel von Volksinitiativen

Titre des initiatives populaires

Wortlaut der Motion vom 5. Juni 1989

Der Bundesrat wird beauftragt, das Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976 (SR 161.1) dahingehend abzuändern, dass im Titel von Volksinitiativen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs nur auf die Verfassungsbestimmung, die aufgehoben oder geändert werden soll oder mit der die Verfassung ergänzt werden soll, verwiesen werden darf und dass die Bundeskanzlei im übrigen den Titel festlegt sowie dass der Titel von Volksinitiativen in der Form einer allgemeinen Anregung nach Anhörung der Initianten von der Bundeskanzlei festgelegt wird.

Texte de la motion du 5 juin 1989

Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres un projet de modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, de telle sorte que ne soit autorisée

dans le titre des initiatives populaires présentées sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces que la mention de la disposition constitutionnelle à abroger ou à modifier, ou de la disposition visant à compléter la constitution; dans ce cas, la Chancellerie fédérale déterminera le titre de l'initiative populaire. S'agissant d'initiatives populaires conçues en termes généraux, la Chancellerie fédérale fixera le titre d'entente avec les auteurs de l'initiative.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Affolter, Béguin, Cavadini, Cavelty, Cottier, Ducret, Flückiger, Gadiant, Gautier, Huber, Hunziker, Iten, Jelmini, Küchler, Lauber, Masoni, Meier Hans, Reichmuth, Roth, Rüesch, Schoch, Schönenberger, Seiler, Uhlmann, Zimmerli, Zumbühl (26)

Schmid: Artikel 69 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte verpflichtet die Bundeskanzlei, den Titel einer Volksinitiative dann zu ändern, wenn er offensichtlich irreführend ist, kommerzielle oder persönliche Werbung enthält oder zu Verwechslungen Anlass gibt.

Das Gesetz über die politischen Rechte ist am 1. Juli 1978 in Kraft getreten. Seither ist dieser Artikel 69 Absatz 2 PRG von der Bundeskanzlei – soweit ich sehe – nicht ein einziges Mal zur Anwendung gebracht worden, obwohl seither verschiedene Initiativen eingereicht worden sind, deren Titel zweifellos zu einem Einschreiten der Bundeskanzlei Anlass gegeben hätten. Ich darf Ihnen einige Beispiele nennen:

Die Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation hatte einen offensichtlich irreführenden Titel, weil der Inhalt der Initiative keineswegs bloss auf eine Bekämpfung der Bodenspekulation ausgerichtet war, sondern weit darüber hinausging und auf eine völlige Neuordnung des Grundeigentumsrechtes abzielte.

«Stopp dem Atomkraftwerkbau, Moratorium». Dieser Titel verheimlichte, dass es keineswegs – wie im Titel suggeriert – bloss um ein Moratorium für den Bau von Atomkraftwerken ging, sondern auch um ein Moratorium für die Inbetriebnahmebewilligung und die Betriebsbewilligung.

In beiden Fällen zeigten die Titel nicht das ganze Ausmass der Tragweite, die diesen Initiativen eignete. Sie gaben sich im Titel harmloser, als es ihr Inhalt tatsächlich war. Die Titel waren offensichtlich irreführend.

Die beiden eidgenössischen Volksinitiativen zur Verminderung der Tabak- und Alkoholprobleme versprechen im Titel einen Erfolg, nämlich die Verminderung von Suchtproblemen, während sie im Text bloss die Werbung für beide Bereiche rigoros beschränken wollen. Sie geben damit zur Verwechslung zwischen Mittel und Ziel Anlass.

Die Volksinitiative «für ein naturnahes Bauern, gegen Tierfabriken» – Kleinbauern-Initiative – suggerierte, dass den Kleinbauern geholfen werden sollte. Abgesehen vom Umstand, dass der Begriff des Kleinbauern nicht definiert wurde, wären – wie auch der Bundesrat zugegeben hat – nicht die kleinen Bauern Nutzniesser dieser Initiative gewesen, sondern Betriebe mit grösserer Nutzfläche: eine offensichtliche Irreführung. Die Initiative suggerierte zudem, dass sie Tierfabriken bekämpfe: Eine Definition für den Begriff der Tierfabriken wurde aber nicht gegeben und liess ohne weiteres die Massentierhaltung zu, sofern die eigene Rauhfuttergrundlage gegeben war. Der Titel gab damit Anlass zur Verwechslung der Art der Tierhaltung mit dem Umfang der betriebseigenen Futtergrundlage. Und wenn Sie die Vox-Analyse anschauen, dann werden Sie sehen, dass es genau die beiden Titelbestandteile «Kleinbauer» und «Tierfabriken» waren, die zum respektablen Ja-Stimmen-Anteil im Volk geführt haben.

Die Volksinitiative «für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft» propagierte Massnahmen, deren Wirksamkeit zumindest nicht zum vornherein feststand.

Die Liste solcher Initiativtitel liesse sich beliebig verlängern, auch mit solchen aus der Zeit vor Inkrafttreten des PRG und seines Artikels 69 Absatz 2. Man erinnert sich zum Beispiel an eine Volksinitiative gegen Teuerung und Inflation: Der Titel verschwieg, worum es der Initiative ging, nämlich um ein ausgedehntes Verstaatlichungsprogramm und eine völlig neue Wirtschaftsordnung. Die Parallele zur Stadt-Land-Initiative ist

offenkundig. Man erinnert sich an die Volksinitiative für einen wirksamen Mieterschutz: Hier stellte sich die Frage, ob das Adjektiv «wirksam» sachgemäss war. Die Parallele zur Initiative für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft ist evident.

Man muss sich angesichts dieses Befundes die Frage stellen, warum denn die Bundeskanzlei den bestehenden Artikel 69 Absatz 2 PRG nicht angewandt hat, obschon nach Inkrafttreten dieses Gesetzes genau jene Titelmissbräuche wieder vorgekommen sind, die seinerzeit Anlass zur Schaffung dieses Artikels gegeben haben. Die Gründe liegen auf der Hand. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Bundeskanzlei von Anfang an gegen den Artikel 69 Absatz 2 war: Die bundesrätliche Botschaft hatte keine derartige Bestimmung vorgesehen, sie ist erst im Lauf der parlamentarischen Beratung nach einem grösseren Differenzbereinigungsverfahren in den Gesetzestext aufgenommen worden. Nun gibt allerdings der Umstand, dass die Bundeskanzlei gegen diesen Text war, derselben noch nicht das Recht, ihn, wenn er zum Gesetz geworden ist, nicht anzuwenden. Es ist bekannt, dass die Bundeskanzlei zudem befürchtet, mit einer etwaigen Titeländerung Probleme zu erhalten: Es wird unter anderem geltend gemacht, man könne sie der politischen Manipulation bezichtigen und man werde sie als verlängerten Arm des Bundesrates betrachten, der auf dem Umweg über die Bundeskanzlei einen Teil des Abstimmungskampfes führen wolle. Man wird daher die Bundeskanzlei jeglicher Neutralität und Unparteilichkeit *a priori* für unfähig erklären. Die Bundeskanzlei wird zweifellos nach einem Titelabänderungsentscheid in Schwierigkeiten mit dem Initiativkomitee geraten und in Kauf nehmen müssen, dass das Bundesgericht sich gestützt auf Artikel 80 Absatz 3 PRG ebenfalls mit diesen Fragen befassen wird. Ich gestehe Ihnen offen: Als Bundeskanzler liesse ich mich auch nicht in ein Verfahren vor Bundesgericht ein.

Alle diese Gründe hätten allerdings nicht vermocht, mich zur Einreichung einer Motion zu bewegen. Vielmehr wäre eines Tages die Frage aufgetaucht, ob man nicht die Bundeskanzlei auf dem Aufsichtswege zur Gesetzesvollziehung hätte anhalten sollen. Entscheidend für meinen Entschluss zur Motion war und ist der heutige Gesetzestext: Es ist in der Tat für die Bundeskanzlei ausserordentlich heikel und von erheblicher politischer Brisanz – aus welcher sich eine im Grundsatz unpolitische Instanz heraushalten sollte –, wenn sie einen Initiativentitel, der nach geltendem Recht von den Initianten gewählt werden darf, gestützt auf Artikel 69 Absatz 2 nachträglich abändern soll. Die nachträgliche Korrektur eines bereits gefällten politischen Entscheides des Initiativkomitees ist in der Tat eine höchst problematische Angelegenheit: Artikel 69 Absatz 2 ist meines Erachtens verfehlt.

Diese Problematik können wir nur lösen, wenn wir auf jene Lösung zurückgehen, die seinerzeit der Ständerat getroffen, im Differenzbereinigungsverfahren dann aber preisgegeben hat. Der Ständerat hatte nämlich folgende Fassung beschlossen: «Die Bundeskanzlei gibt der Initiative einen sachgemässen Titel.» Das und nichts anderes ist der Inhalt meiner Motion, und damit erreichen wir ein Doppeltes:

1. Sachlichkeit in der politischen Auseinandersetzung, und darum muss es uns ja gehen. Wir dürfen uns allerdings über die Tragweite dieser Bestimmung keinen Illusionen hingeben. Artikel 69 Absatz 2 bezieht sich nur auf die amtlichen Verlautbarungen, d. h. auf die Titelgebung auf den offiziellen Dokumenten, bei der Publikation der Initiative im Bundesblatt, bei der bundesrätlichen Botschaft, auf den Unterschriftenformularen und auf dem Stimmzettel. Wie die Initianten ausserhalb der amtlichen Bezeichnungen ihre Initiative benennen, liegt nicht im Regelungsbereich des Bundesgesetzgebers. Es ist indessen Sache des Bundesgesetzgebers, darauf zu achten, dass zumindest auf den amtlichen Akten keine unlauteren Werbepraktiken, keine reisserischen Titel und keine unzulässigen Suggestionen geduldet werden. Die Sachlichkeit in der politischen Auseinandersetzung ist ein Gut, um dessen Schutz man etwas mehr besorgt sein sollte. Die teilweise sich abzeichnende Abwendung der Bürger von unserer Politik rührt vielleicht auch daher, dass diese Politik mit den neuen Errungenschaften der Werbeberatung auf die Stufe von Waschmitteln und Kosmetika herabgesetzt wurde. Ob sie etwas taugen

oder nicht, ist weniger von Bedeutung als die Frage, ob sie sich gut verkaufen lassen oder nicht. Wenn aber Form und Inhalt nicht mehr übereinstimmen, wenn die Anpreisung besser ist als das Angepriesene, dann kommt mit der Zeit die Quittung: Man kann einzelne immer täuschen; man kann auch einige über längere Zeit täuschen; aber man kann nicht ein ganzes Volk ein Leben lang für dumm verkaufen. Irgendwann nimmt das Volk dies nicht mehr hin und desinteressiert sich, denn es ist nicht dumm. Verschonen wir die Bürger wenigstens auf den amtlichen Publikationen davor, dass sie sich als einfältige Adressaten politischer Marktschreier betrachtet sehen müssen. Die Titel der Initiativen sollen das wiedergeben, was der Hauptinhalt derselben ist. Es ist bei der Titelgebung durch die Bundeskanzlei so vorzugehen wie bei Gesetzen, Bundesbeschlüssen und Verordnungen, die sachlich, informativ, nicht aber propagandistisch sind.

2. Der zweite Vorteil besteht sicher darin, dass Konflikte zwischen den Bundesbehörden und den Initianten eher verhindert werden können, als das heute möglich wäre. Unter den heutigen Umständen muss ein Konflikt entstehen, wenn die Bundeskanzlei einmal einen gegebenen Titel abändert. Nach dem hier vertretenen Vorschlag können die Initianten bei ausformulierten Entwürfen auf die betreffende Gesetzesnorm verweisen, im übrigen aber ist die Titelgebung Sache der Bundeskanzlei. Die Gefahr, dass es zu einem politischen Konflikt kommt, ist damit weniger gross als heute. Nach der vorgeschlagenen Lösung haben Initianten einen Anspruch darauf, dass die Bundeskanzlei einen sachgerechten Titel findet, und darüber sollte kaum mehr Streit ausbrechen, weil der Gesetzgeber alle propagandistischen Titelgebungen selbst ausschliesst und dem Ermessen der Bundeskanzlei eine klare Schranke setzt. Das Konfliktpotential ist damit erheblich geringer, was der Bundeskanzlei die Aufgabe auch leichter machen dürfte. Im Sinne der Lauterkeit der politischen Auseinandersetzung ersuche ich Sie, die Motion zu überweisen.

Bundeskanzler Buser: Artikel 69 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte überbindet der Bundeskanzlei die heikle Aufgabe, den Titel einer Volksinitiative zu ändern, wenn er entweder kommerziell oder persönlich wirbt, wenn er zu Verwechslungen Anlass gibt oder offensichtlich irreführt. Schärfere Formulierungen wurden 1976 bei der Vorberatung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte eingehend diskutiert und ausdrücklich abgelehnt. Der Ständerat – das muss ich Ihnen zugute halten – wollte bereits damals die Kompetenz zur Betitelung der Volksinitiativen ausschliesslich der Bundeskanzlei einräumen, doch lehnte dies der Nationalrat strikte ab, um zeitraubenden und unergiebigem juristischen und politischen Auseinandersetzungen bei den Volksinitiativen vorzubeugen.

Die Frage der Titeländerung wird heute bei jeder einzelnen Initiative genau geprüft. Sie wird in einer formellen Vorprüfungsverfügung aufgrund schriftlicher, einlässlich begründeter Anträge des Rechtsdienstes der Bundeskanzlei entschieden, und diese Verfügung ist beim Bundesgericht durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar. Ueber die Kriterien der Praxis hat der Bundesrat das Parlament 1979 in seinem Geschäftsbericht wie folgt unterrichtet: «Bisher tauchten nur Probleme bezüglich des Aenderungsgrunds offensichtlicher Irreführung auf, weil vereinzelte Initiativentitel suggestive Elemente enthielten.» Für die Handhabung dieses Prüfungsselektions wurden deshalb Kriterien entwickelt. Die Bundeskanzlei geht in ihrer Praxis davon aus, dass ein Initiativentitel nicht für sich allein beurteilt werden darf, wenn die Initiative selbst die im Titel formulierten Begehren enthält, auch wenn sie unrealistisch erscheinen sollten. Ich möchte beifügen: Auch wenn sie demagogisch erscheinen sollten, kann der Titel nicht als offensichtliche Irreführung betrachtet werden.

Das Parlament hat diese Praxis weder bei der Beratung des Geschäftsberichtes 1979 noch in den konkreten Fällen, in denen Kritik laut wurde, bei der Behandlung in den Räten je beanstandet. Ich möchte Herrn Ständerat Schmid besonders darauf aufmerksam machen, dass das Parlament bei jeder Initiative die Möglichkeit gehabt hätte, diese Kritik anzubringen, dass dies aber bisher nicht geschehen ist. Sie haben auch zu

dieser Darlegung der Praxis des Bundesrates geschwiegen. Das hindert Sie selbstverständlich nicht, heute die Forderung zu erheben, und wir sind ja bereit, darauf einzutreten.

Erschwert ist eine Titelländerung durch den wenig glücklichen Wortlaut der Bestimmung. Gefährlich sind weniger die offensichtlichen Irreführungen als vorweg die weniger leicht erkennbaren indirekten. Das qualifizierende Kriterium verlangt aber zur Titelländerung eine besonders schwerwiegende Irreführung, ansonst das Bundesgericht die Massnahme kaum schützen würde. Ich mache nochmals darauf aufmerksam, dass jede Verfügung dieser Art der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde unterliegt. Eine strengere Praxis bei der Beurteilung von Initiativtiteln setzt somit in jedem Fall eine Gesetzesänderung voraus.

Der Vernehmlassungsentwurf einer Studienkommission zur Revision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom September 1988 schlug zu Artikel 69 Absatz 2 des Bundesgesetzes die Streichung der unglücklichen, einzig im deutschen und italienischen Gesetzeswortlaut vorhandenen Qualifizierung «offensichtlich» vor. Das Vernehmlassungsverfahren zeigte jedoch bereits zu diesem moderaten Revisionsvorschlag – er hätte eine Einschränkung gebracht – gerade seitens der Mehrheit der grossen Parteien ein sehr reserviertes Echo. Ich zitiere hier als Beispiel die SVP. Sie schrieb zu diesem Vorschlag: «In Artikel 69 Absatz 2 kann der Streichung zugestimmt werden, wobei immerhin – und hier sehen Sie bereits wieder die andere Seite – «darauf hinzuweisen ist, dass die Kompetenz der Bundeskanzlei zur Abänderung von Titeln dadurch nicht erweitert werden sollte.» Die SVP hat damit bereits gegen die Erweiterung der Kompetenz der Bundeskanzlei Stellung genommen. Und ich zitiere die SP, die geschrieben hat: «Wir vertreten die Meinung, dass an der bisherigen Formulierung 'offensichtlich irreführend' unbedingt festzuhalten ist. Mit der neu vorgeschlagenen Formulierung 'irreführend' – die weniger weit ginge – ist die Gefahr einer willkürlichen Praxis in der Beurteilung wesentlich grösser als bei der heutigen Regelung.»

Das sind nur zwei Echos aus dem Vernehmlassungsverfahren des letzten Jahres. Der Bundesrat hat aber – ich betone das nochmals – Verständnis für die Anliegen des Motionärs und ist bereit, diese Probleme näher zu untersuchen. Er beabsichtigt, im Rahmen seiner Botschaft zur Revision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte dem Parlament entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Um aber nicht bereits vorweg an eine konkrete Lösung gebunden zu sein, beantragt er Ihnen die Umwandlung der Motion in ein Postulat.

Ich habe Herrn Ständerat Schmid eben gesagt: Wenn man schon den Text ändern und eine neue Zuständigkeit für die Aenderung des Titels schaffen will, kann man auch daran denken, diese Kompetenz der Bundesversammlung zu übertragen, in der Form eines politischen Entscheides. Dieser hätte natürlich den grossen Vorteil, dass er nicht durch verwaltungsgerichtliche Beschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden kann. Ihr Entscheid wäre dann endgültig. Bitte denken Sie auch an diese Variante. Wir werden Ihnen in der Botschaft jedenfalls darlegen, welche diversen Möglichkeiten bestehen. Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat Ihnen beantragt, die Motion als Postulat zu überweisen.

Schmid: Ich danke Herrn Bundeskanzler Buser für seine einlässlichen Ausführungen und bin an sich erfreut, dass er die Berechtigung der in meiner Motion dargelegten Bedenken zumindest nicht *a priori* ablehnt. Ich bitte Sie aber zu begreifen, wenn ich an meiner Motion festhalte, dies aus zwei Gründen: Erstens bin ich lange genug in diesem Rate, um noch Herrn alt Bundesrat Hans Hürlimann erlebt zu haben, der uns von diesen Stühlen herab einmal sagte: Postulieren können Sie noch lange, meine Ablage dafür ist gross genug! Motionen binden, Postulate verschwinden.

Zweitens: Eine andere Variante als die hier vorgeschlagene ist offenkundig nur die, dass entweder der Bundesrat oder die Bundesversammlung die Titel festlegt. Ich bitte Sie nun doch, die Stossrichtung dessen, was wir unternommen haben, wieder zu bedenken. Wie ein sachgemässer Titel einer Initiative oder eines Erlasses lauten soll, muss mit grösstmöglicher

Neutralität und Sachlichkeit entschieden werden. Es ist meines Erachtens gerade nicht die Gelegenheit, urpolitisch entscheidende Instanzen über einen Titel befinden zu lassen; denn dann können wir dies genauso gut den Initianten selbst überlassen. Es geht mir im wesentlichen darum, dass wir von einer Tendenz wegkommen, die heute leider vermehrt um sich greift, nämlich dass wir mit Methoden der Werbung, der Public Relations, den Wähler als Konsumenten ansehen und versuchen, ihm unsere Politik als ein Produkt *coûte que coûte* anzudrehen. Dieser Weg ist meines Erachtens politisch falsch. Daher bin ich für grösstmögliche Sachlichkeit. Die grösstmögliche Sachlichkeit in diesen Belangen garantiert meines Erachtens die unpolitische Instanz der Bundeskanzlei. Herr Bundeskanzler, das ist keineswegs negativ, sondern in diesem Zusammenhang höchst positiv zu verstehen.

Ich muss daher auf meiner Motion beharren.

M. Cavadini: La proposition de M. Schmid doit être soutenue, même si M. le Chancelier, parlant au nom du Conseil fédéral, souhaite la forme plus nuancée du postulat.

Certes, les deux thèses ont de bons arguments. Dans la situation actuelle, la Chancellerie fédérale examine simplement le fait que le titre d'une initiative ne soit pas en contradiction formelle avec le contenu de la proposition. On admet là que le droit populaire s'exerce dans les conditions les plus favorables pour les initiants. C'est en somme un petit «plus» que l'on donne à l'initiative dont le titre peut ne reprendre qu'une partie de la proposition. Au reste, ce titre peut être lénifiant, généreux, en un mot il peut même prêter à l'équivoque quand il n'est pas carrément trompeur.

La proposition de M. Schmid souhaite que la réalité d'un texte apparaisse mieux dans son titre, qu'il retire le petit «plus» à l'initiative.

Pour le Conseil fédéral, c'est donc une notion subjective, et les droits individuels doivent pouvoir s'exercer jusque dans leurs plus extrêmes possibilités. Quant à nous, nous sommes d'avis que la transparence doit ici prévaloir et que l'étiquette et le breuvage doivent se correspondre, pour reprendre une notion de l'ordonnance sur les denrées alimentaires.

Certains abus ont été commis; M. Schmid en a donné les exemples les plus pertinents. Et nous pourrions imaginer – ce n'est pas complètement hypothétique – un quarteron de xénophobes qui lancent une initiative visant à diminuer très fortement, voire à supprimer la population étrangère en Suisse. Ils intitulent leur initiative «Pour une Suisse propre». On peut imaginer qu'à leurs yeux il est malheureusement possible qu'un tel titre corresponde au but qu'il poursuit. Pour le souverain, nous considérons qu'une telle perspective doit être écartée.

La modification de la loi sur les droits politiques qui est demandée n'attend pas aux droits des initiants; elle vise à une plus grande clarté de notre discours politique. Pour les initiatives populaires conçues en termes généraux, la Chancellerie fixera le titre, d'entente avec les auteurs de l'initiative. Cela nous paraît conforme à l'intérêt général.

Enfin, nous souhaitons que soit maintenue, par ces quelques exemples récents, la forme de la motion, car le postulat n'est plus qu'un simple voeu, tandis que la motion est parfois suivie d'effets.

Miville: Es ist für uns Politiker manchmal unbequem, wenn sich das Volk in unsere Geschäfte einmischet. Bert Brecht hat in einer bestimmten Situation der DDR-Regierung einmal empfohlen, sie solle das Volk auflösen und ein neues wählen. Andererseits bin ich der Meinung, dass auch für uns Politik nicht vor allem bequem zu sein hat – sie unterscheidet sich darin wesentlich von der Innenarchitektur –, sondern dass wir uns halt damit abfinden müssen, dass manchmal Bürger auf eine Weise in die Politik einsteigen, die uns sachlich nicht ganz richtig erscheint. Dennoch bin ich der Meinung, dass die Bürger in solchen Fragen nicht zu gängeln sind, sondern dass es ihnen überlassen bleiben soll, einen Titel über ihre Initiative zu setzen, wie er ihnen passt, wenn er nicht geradezu das Gegenteil des von ihnen Verlangten darstellt. Wir haben seit Jahren immer wieder Initiativen erlebt – solche, von denen jetzt Herr Schmid weniger gesprochen hat –, deren Titel der politischen

Seite, die ich vertrete, auch problematisch erschienen sind. Da gab es vor einiger Zeit eine Initiative für ehe- und familien-gerechte Steuern, von der wir den Eindruck hatten, sie sei weder familien- noch eherecht, sondern sie gehe vor allem darauf aus, die hohen Einkommen und Vermögen zu entlasten. Aber haben wir gegen diesen Titel protestiert? Es ist im Abstimmungskampf noch früh genug, Initianten allenfalls zu sagen und zu beweisen, dass ihr Titel nicht einwandfrei ist, dass er auf eine Täuschung der Stimmberechtigten hinausläuft. Man hat in einem Abstimmungskampf genug Mittel, um das zu tun. Wenn es einem gelingt, dann ist den Initianten mit einem solchen Titel gar nicht gedient. Es gab einmal eine Initiative «Recht auf Leben». War dieser Titel vielleicht kongruent mit dem, was in der Initiative verlangt wurde? Der Titel «Recht auf Leben», dieser weitumfassende Anspruch, ging doch auch erheblich über das hinaus, was mit der Initiative tatsächlich verfolgt wurde. Auf der anderen Seite – ich habe ja ein gewisses Verständnis dafür, dass Sie der Titel der Kleinbauern-Initiative nicht befriedigt hat – ist nun einfach festzustellen, dass der Titel der Kleinbauern-Initiative insofern der politischen Realität entsprach, als die Initiative aus diesen Kreisen kam. Der Text wurde in dieser Kleinbauernvereinigung ausgearbeitet. Diese hat den Kern der Initianten gestellt, auch wenn da nebensächlich jemand stand, der «schwerer» Mittel freimachte, um das Ganze zu finanzieren.

Ich meine einfach, man soll doch bei solchen Initiativen den Titel nicht überbewerten. Es geht um den Text der Initiative, um den nachher im Abstimmungskampf gerungen wird, und nicht um den Titel. Wenn Herr Schmid sich damit einverstanden erklärt hätte, es bei einem Postulat zu belassen, so hätte ich nicht opponiert, um so weniger, als wir ja gehört haben, dass die zuständigen Bundesinstanzen ohnehin gewillt sind, den ganzen Fragenkomplex im Rahmen einer Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu überprüfen. Aber wenn aus dem Anliegen von Herrn Schmid nun eine Motion geworden ist und wenn er darauf beharrt, so muss ich hier den Gegenantrag auf Ablehnung dieser Motion stellen.

Man soll den Bürger nicht unterschätzen. Er fällt nicht einfach auf Titel herein. Und wo finanzkräftige Werbebüros mit finanzkräftigen Aufträgen in solche Abstimmungen eingreifen, sind wiederum die politischen Kreise, denen ich angehöre, nicht involviert. Von unserer Seite her kommen keine Stöhlker-Aufträge! Aber dennoch sage ich noch einmal: Man soll den Bürger nicht unterschätzen. Es kommt nicht von ungefähr, dass sich Bundesratsparteien, wie wir soeben gehört haben, gegen das Anliegen von Herrn Schmid stellen. Die Lauterkeit, die vom Motionär in bezug auf die Formulierung von Initiativtiteln verlangt wird, in allen Ehren: aber mir ist dann schon noch lieber, ein Initiativtitel bringe etwas Pfeffer und Salz in eine politische Auseinandersetzung und wirke damit auf beiden Seiten mobilisierend! Das wäre schlussendlich besser als ein langweiliger Titel «Initiative zur Aenderung des Gesetzes betreffend Revision des Gesetzes vom soundsovielten über xy». Sollen die Initiativen vielleicht so benannt werden?

Lustig habe ich noch den Vorschlag des Herrn Bundeskanzlers gefunden, man solle doch die Titelsuche der Bundesversammlung überlassen. Man kann ja einen Vorstoss auch damit bekämpfen, dass man ihn *ad absurdum* führt. Ich sehe schon 246 Leute auf der Suche nach einem Initiativtitel!

Nein, alles in allem glaube ich, dass hier einer der Fälle vorliegt, in denen wir uns damit abzufinden haben, dass Bürger die Dinge nicht genau so formulieren, wie es uns in diesem Hause richtig scheint. Ich meine, was passiert dann? Dann setzen wir uns eben mit der Initiative samt dem Titel auseinander. Wenn es ein Postulat gewesen wäre, so hätte ich dem Herrn Bundeskanzler und den Seinen empfohlen, es mit aller Zurückhaltung zu behandeln. Da es eine Motion ist, muss ich dagegen stimmen.

Rüesch: Ich bin wie Kollege Miville der Auffassung, dass wir dem schweizerischen Stimmvolk eine gute Note erteilen können, dass wir über ein reifes Stimmvolk verfügen. Es liegen aber in letzter Zeit einige wissenschaftliche Untersuchungen

auf dem Tisch des Hauses, die vor allem dann zu Bedenken Anlass geben, wenn ein Abstimmungsergebnis sehr knapp ausfällt.

Wir besitzen eine Vox-Analyse der berühmten Abstimmung über die Atom-Initiative vom 18. Februar 1979. 965 000 haben nein gestimmt, 919 000 ja. Die Vox-Analyse hat ergeben, dass 15 Prozent, die ein Nein in die Urne gelegt haben, gegen die Atomkraftwerke waren, also falsch gestimmt haben. Auf der anderen Seite haben 4 Prozent falsch gestimmt, indem sie ein Ja eingelegt haben, weil sie für Atomkraftwerke waren – und haben damit die gegnerische Initiative unterstützt. Per saldo hätte diese Initiative, wenn alle richtig gestimmt hätten, zwar nicht ein Ständemehr, aber ein Volksmehr erreicht.

In der gleichen Analyse wurde auch untersucht, wie viele bei der Suchtmittel-Initiative falsch gestimmt hatten, die gleichentags zur Abstimmung kam. Das waren auch sehr viele, nur hat es dort keine Rolle gespielt, weil das Schlussresultat trotzdem nicht anders ausgefallen wäre, weil der Entscheid eindeutig war.

Wenn nun solche knappen Resultate im Raume stehen, spielt meines Erachtens der Titel der Initiative eine ganz gewaltige Rolle. Es ist das letzte, das der Bürger sieht, wenn er nein oder ja auf den Zettel schreibt. Er liest nochmals die Fragestellung, und dann entscheidet er letztendlich mit ja oder nein. Glauben Sie nicht, dass etwa bei der Stadt-Land-Initiative die Mehrzahl unserer Bürger den Initiativtext untersucht hätten, um dann auf ihr Ja oder Nein zu kommen! Das wäre für die meisten der Stimmenden gar nicht möglich, denn die Vorlagen, auch die Initiativen, werden immer komplizierter, juristisch komplizierter. Und je komplizierter solche Initiativen gestartet werden, desto mehr kann man mit einem suggestiven Titel manipulieren. Das genau möchte Kollege Schmid verhindern, und ich bitte Sie, seinem Antrag als Motion zuzustimmen und den Bundesrat zu beauftragen, hier endlich Remedur zu schaffen.

Frau Weber: Ich möchte zwei Vorbemerkungen machen und dann etwas zur Sache sagen. Die Vorbemerkungen mache ich insbesondere deshalb, weil ich fand, Herr Schmid sei einerseits mit der Bundeskanzlei, andererseits mit den Initianten doch ein bisschen zu hart umgegangen. Jedenfalls könnte es den Anschein erwecken, er habe die Bundeskanzlei sehr gerügt. Und es liegt mir daran, das ein bisschen zu korrigieren. Herr Schmid hat die Art, sich sehr konzis, aber auch manchmal ein bisschen hart auszudrücken, und ich möchte das ein wenig weicher machen, wenn ich das so sagen darf.

Zur Bundeskanzlei möchte ich folgendes sagen: Ich habe eine gewisse Übung im Umgang mit Initiativen und damit auch mit der Bundeskanzlei. Ich bin der Meinung, die Bundeskanzlei betreue die Initianten hervorragend, und dies scheint mir von staatspolitischer Bedeutung zu sein. Es ist ganz wichtig, dass die Person, die die Initianten – also das Volk, den Bürger – empfängt, das gut macht. Ich habe einmal gesagt, dass die Person, die zurzeit dafür zuständig ist, ein Segen für unsere Demokratie ist. Und ich meine das auch!

Zweitens konnte ich aus Ihren Worten fast eine Attacke auf Initianten generell herauslesen. Vielleicht täusche ich mich, aber dazu möchte ich auch etwas sagen.

Ich habe es ungern, wenn man Initianten tadelt. Ich bin der Meinung, dass eine Initiative für die Demokratie etwas ganz Typisches ist und dass sich im Grunde genommen die Demokratie dadurch auszeichnet, dass sie Ventile hat. Diese Ventile sind quasi das Wesen der Demokratie. In einer Diktatur muss man eine Regierung stürzen, wenn man nicht gleicher Meinung ist; bei uns kann man eine Initiative lancieren. Deshalb möchte ich auch sagen: Mir ist keine Initiative unangenehm, auch wenn sie noch so dumm wäre. Wir haben es z. B. im Herbst mit zwei Initiativen zu tun, die uns beide vielleicht nicht so angenehm sind. Aber sie haben das Positive an sich, dass sie ein Ventil bedeuten und die Bürger sich zu dem, was sie auf dem Herzen haben, aussprechen können.

In diesem Sinne ist es wichtig, diese Initiativen als positiv zu betrachten. Nun, Initianten sind keine Experten. Initianten lancieren meistens eine Initiative aus der Kenntnis oder aus dem Gefühl heraus, dass irgend etwas nicht stimmt. Initiativen sind

ein Volksinstrument, und deshalb muss das Parlament ein bisschen offen sein in bezug auf den Titel von Initiativen.

Nun zur Problematik. Herr Schmid hat sehr richtig darauf hingewiesen, dass Titel wirklich problematisch sein können. Die sogenannte Konsumentenschutz-Initiative von Denner – die einen Titel nach meinem Geschmack hatte, im Grunde genommen jedoch nur das Kartellrecht auf den Kopf stellen wollte – ist ein weiteres Beispiel dafür. Das Volk hat aber trotz diesem Titel nein gestimmt. So möchte ich deutlich sagen: Wir haben kein dummes Volk, wir haben ein intelligentes Volk. Insofern kann man sagen, dass das Volk weiss, was es stimmen will, obwohl wir manchmal Titel haben, die vielleicht irreführend sind.

Zur Bundeskanzlei möchte ich folgendes sagen: Es ist im Stadium der Lancierung einer Initiative auch für die Bundeskanzlei und die Person, die die Titel betreut, nicht einfach, vollumfänglich die Folgen einer Initiative abzusehen und damit auch vollumfänglich darüber urteilen zu können, ob der Titel einer Initiative übereinstimmt mit dem, was die Initiative bringt. Deshalb verstehe ich sehr gut, was uns Herr Schmid vorschlägt. Eigentlich neige ich sehr dazu, dem zuzustimmen, was er in dieser Motion formuliert hat. Ich wäre aber auch dankbar gewesen, wenn er seine Motion in ein Postulat umgewandelt hätte. Ich bitte ihn, noch einmal darüber nachzudenken, ob er nach der Diskussion hier nicht doch die Motion in ein Postulat umwandeln will.

Ich bin auf keinen Fall für den Vorschlag des Bundeskanzlers, dies z. B. der Bundesversammlung zu übergeben, weil meiner Meinung nach Herr Schmid eben gerade die Entpolitisierung des Titels will. Das könnte die Bundesversammlung sicher nicht machen, denn wir sind politische Gremien und würden die Sache noch mehr verpolitizieren. Eine Einigung wäre sicher fast nicht möglich.

In diesem Sinne bitte ich Sie, Herr Schmid, noch einmal auf Ihren Entschluss zurückzukommen.

Hefti: Ich unterstütze die Ausführungen von Kollegin Monika Weber bezüglich der Bedeutung und Wichtigkeit von Initiative und Referendum. Aber gerade deshalb muss ich mich der Motion von Herrn Kollege Schmid anschliessen, denn gerade dann darf es nicht vorkommen, dass wir ungenaue oder gar täuschende Titel haben. Im Konsumbereich bestritt ja Frau Kollegin Weber mit Vehemenz dieselbe Ansicht; hier soll es nicht anders sein.

Schmid: Ein Wort zu Frau Weber und zu Herrn Miville.

Frau Weber, ich muss Ihnen leider mitteilen, dass ich Ihnen den Gefallen nicht tun kann und bei meiner Meinung bleibe.

Herr Miville, was Sie über die Einseitigkeit meiner Beispiele gesagt haben, unterschreibe ich unbedingt. Die Beispiele, die Sie gebracht haben, anerkenne ich; auch solche Titel wären in Zukunft nicht mehr möglich. Man würde mich falsch einschätzen, wenn man glauben sollte, dass ich von meinem Anliegen abrücken würde, wenn es um Vorhaben meiner eigenen Partei geht. Wenn ich gegen etwas bin, dann bin ich es überall – woher es auch komme!

Bundeskanzler **Buser:** Ich danke für die freundliche Unterstützung von Frau Ständerätin Monika Weber, die die Bundeskanzlei in Schutz nimmt. Ich darf aber wohl auch betonen, dass wir eine harte Haut haben und auch die Kritik des Appenzeller Ständerates durchaus zu ertragen vermögen.

Ich möchte nochmals darauf hinweisen, dass es nicht einfach ist, diese Titel zu setzen. Ihren Wunsch verstehe ich absolut – Herr Rüesch hat auch darauf hingewiesen –: Es sollen neutrale Titel sein. Aber ich möchte Sie gerne einmal an einigen Exempeln arbeiten sehen! Sie würden mit uns feststellen, dass jeder Titel, den wir abändern, von den Initianten angegriffen wird. Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde ist vorprogrammiert, d. h. ein zusätzliches Jahr ist für die Behandlung der Initiative verloren. Davon sind wir überzeugt.

Sie haben gesagt, der Titel sollte mit dem Inhalt übereinstimmen. Genau das wollen wir ja auch. Wir prüfen jede einzelne Initiative genau darauf, ob Inhalt und Titel übereinstimmen. Aber wer den Inhalt als demagogisch empfindet, empfindet

auch den Titel als demagogisch. Je nachdem, wo Sie stehen, finden Sie jeden Text irgendwie irreführend, die andere Seite findet das Gegenteil. Deshalb unsere grosse Scheu, diese Pflicht auf uns zu nehmen. Wir wissen genau, was da auf uns zukommt. Wenn der Titel alles enthalten soll, Herr Ständerat Schmid – Sie haben mehrere Titel zitiert und gesagt, sie erfassen nicht genau das, was in der Initiative stehe –, wären ellenlange Titel unvermeidlich!

Wenn Sie kürzere Titel nehmen, kann man das tun, was Herr Miville erwähnt hat: zum Beispiel von der Initiative betreffend Revision von Artikel xy der Bundesverfassung sprechen und darunter in Klammern den Sachbereich angeben. Einverstanden. Das wäre die kürzeste, sachlichste Formulierung. Aber sie ist sehr langweilig, und man würde uns fragen: Wisst ihr wirklich nichts Gescheiteres? Und man würde uns vorwerfen, einen farbigen Titel mit diesem lakonischen Hinweis «gebodigt» zu haben.

Sie sehen: Wie man die Sache auch angeht, man stösst auf enorme Schwierigkeiten. Herr Miville hat über den Vorschlag gelächelt, die Bundesversammlung solle es selber tun. Ich lächle jetzt über die Reaktion in Ihrem Kreis: Sie haben offensichtlich auch gar keine Lust, diese Bürde zu übernehmen! Im übrigen möchte ich nur beiläufig noch sagen: Ich beanspruche keineswegs die Vaterschaft dieses Vorschlages. Er ist kürzlich im Nationalrat gemacht worden.

Herr Rüesch: Verwechslungen sind immer möglich. Sie haben sehr recht im Falle der Atom-Initiative. Nehmen Sie als neues Beispiel die Initiative zur Abschaffung der Armee. Der Bürger, der oberflächlich hinschaut, wird lesen: Abschaffung der Armee. Und er wird denken: Es geht um die Abschaffung der Armee – ich aber bin für die Armee, also stimme ich Ja! Und damit stimmt er für die Initiative! Diese Verwechslung wird auch hier wieder möglich sein. Das können wir nicht verhindern, auch mit dem Titel nicht, weil das in der Natur der Initiative liegt.

Ein letztes Wort. Ich bitte Sie, diese Titelfrage auch nicht zu überschätzen. Man stellt die Sache oft so dar, als ob mit einem zügigen Titel auch schon die Unterschriften gesammelt wären. Auch das ist nicht der Fall. Ich habe mir einige Initiativen der letzten Zeit herausgeschrieben:

Es gab eine eidgenössische Volksinitiative mit dem Titel «Sichere Arbeitsplätze für alle». Ja, wer ist da nicht dafür? Sie ist gescheitert! Die «Volksinitiative für Freiheit und Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen» des Landesrings ist gescheitert. Die Volksinitiative «Eigentum für alle» (wer wäre da nicht dafür?): gescheitert (1984). Die Volksinitiative «Rettet unsere Wälder» von Franz Weber: gescheitert (1987). Die Volksinitiative «Schweizer Friedensinitiative»: gescheitert (1988).

Sie sehen: Fünf Initiativen mit sehr zügigen Titeln, die Sie sehr wahrscheinlich als demagogisch betrachtet hätten, haben nicht einmal die nötige Unterschriftenzahl erreicht. Ich bitte Sie also, die Titelfrage nicht zu überschätzen.

Und ein letztes Wort: Die Diskussion hat gezeigt, wie sehr ein gründliches Ausleuchten des Problems nötig ist. Deshalb möchte ich Sie nochmals bitten, die Motion als Postulat zu überweisen, damit das Thema im Hinblick auf die Botschaft, die wir Ihnen unterbreiten werden, gründlich behandelt werden kann.

Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung der Motion
Dagegen

30 Stimmen
5 Stimmen

*Schluss der Sitzung um 19.40 Uhr
La séance est levée à 19 h 40*

Motion Schmid Titel von Volksinitiativen

Motion Schmid Titre des initiatives populaires

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.449
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1989 - 18:15
Date	
Data	
Seite	475-479
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 965

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.