

Une session parlementaire comme celle que nous avons maintenant coûte à peu près 1,4 millions de francs sur un budget total annuel du Parlement de 33 millions de francs. La Centrale de documentation du Parlement à qui j'ai demandé de faire quelques recherches – je la remercie pour son travail – a estimé qu'à peu près 90 fonctionnaires voyageraient, traducteurs, huissiers, collaborateurs personnels des conseillers fédéraux, etc., en plus des parlementaires. Donc, pas grand monde! Si vous prenez les journalistes accrédités, cela fait un nombre d'environ 400 personnes qui se déplaceraient le moment venu pour la session d'automne, par exemple, de Berne à Genève. Donc rien du tout! Le coût supplémentaire se monterait à moins de 600 000 francs!

Pour toutes ces raisons et essentiellement deux principales: d'une part, rapprocher le Parlement du peuple, combattre la rupture, le fossé, la désaffection des électeurs pour les élus – ce qui est une affaire sérieuse – et, d'autre part, favoriser, promouvoir la compréhension du lien confédéral dans les régions minoritaires de ce pays – notamment latine – je vous prie d'accepter mon initiative.

Meyer Theo, Berichterstatter: Der Initiant hat Ihnen seine Gründe für die Initiative dargelegt. Er hatte die gleiche Gelegenheit vor der Kommission. Wir haben uns bemüht, seinen Versuch zu würdigen, das Auseinanderdriften der Schweiz zu stoppen, haben aber keine Vorteile einer rotierenden Hauptstadt gefunden.

Was Herrn Ziegler vorschwebt, ist das, was vor Zeiten in den frühen Phasen der Entstehung eines Landes üblich war. Ob es sich nun um die Pfalzgrafen im Mittelalter, das Herumziehen der Bundeslade im Alten Testament, die Schweizerische Tagsatzung oder die wechselnden Tagungsorte der jungen EG handelt: wenn sich ein Volk stabilisiert, wird auch das Zentrum fixiert. Die Tagsatzung hat dies vor bald 150 Jahren mit Bern als Hauptstadt getan. Die Kommission glaubt nicht, dass sich daran irgend etwas ändern sollte.

Wir haben in der nächsten Zeit sehr viele schwierige Probleme zu lösen. Dieses gehört nicht dazu. Ich werde deshalb die Redezeit nicht ausnützen und bitte Sie, der Initiative keine Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	97 Stimmen
Für den Antrag Ziegler Jean (Folge geben)	6 Stimmen

Ad 91.409

Postulat der Kommission
Pflichten und Rechte der Bundesstadt Bern
Postulat de la commission
Tâches et droits de la ville de Berne

Wortlaut des Postulates vom 16. September 1991

Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, welche Pflichten und Rechte (insbesondere finanzielle Ansprüche) der Stadt Bern als Sitz der Bundesbehörden zukommen, insbesondere im Hinblick auf
– die Gewährleistung der Sicherheit der Mitglieder der eidgenössischen Räte, ihrer Gäste und ihres Eigentums;
– die Wahrung eines würdigen Erscheinungsbildes des Umfeldes des Parlamentsgebäudes.

Texte du postulat du 16 septembre 1991

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner les tâches et les droits (surtout les besoins financiers) qui incombent à la ville de Berne en tant que siège des autorités fédérales et d'élaborer un rapport, en particulier concernant:

– la garantie de la sécurité des membres des Chambres fédérales, des hôtes du Palais fédéral et de leurs biens;
– la sauvegarde d'une image des abords du Palais fédéral conforme à la dignité des lieux.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates vom 2. Dezember 1991

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral du 2 décembre 1991

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

Ueberwiesen – Transmis

91.410

Parlamentarische Initiative (Zwingli)
Behandlung von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen
Initiative parlementaire (Zwingli)
Initiatives populaires. Dispositions rétroactives

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

Wortlaut der Initiative vom 11. März 1991

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung und auf Artikel 21 bis ff. des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreite ich in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes folgende parlamentarische Initiative:

Bundesbeschluss über die Behandlung von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen vom 1.
Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative, nach Einsicht in den Bericht einer parlamentarischen Kommission des Nationalrates vom;

und in die Stellungnahme des Bundesrates vom,

beschliesst:

Ziff. I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 121 Abs. 4bis (neu)

Ueber die Gültigkeit rückwirkender Bestimmungen eines Initiativbegehrens entscheiden die eidgenössischen Räte vor der Abstimmung durch Volk und Stände.

Ziff. II

Artikel 121 Absatz 4bis findet keine Anwendung auf Initiativbegehren, über die die Vorprüfungsverfügung im Zeitpunkt der Annahme durch Volk und Stände bereits ergangen ist.

Ziff. III

Dieser Bundesbeschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Texte de l'initiative du 11 mars 1991

Me fondant sur l'article 93, premier alinéa, de la constitution, et les articles 21 bis et suivants de la loi sur les rapports entre les conseils, je présente l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces:
Arrêté fédéral sur la validité de dispositions rétroactives dans les initiatives populaires du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, après examen d'une initiative parlementaire; vu le rapport d'une commission du Conseil national du; vu l'avis du Conseil fédéral du, arrête:

Ch. I

La Constitution fédérale et complétée comme il suit:

Art. 121, al. 4bis (nouveau)

Les Chambres fédérales décident de la validité de dispositions rétroactives figurant dans une initiative avant que celle-ci ne soit soumise au vote du peuple et des cantons.

Ch. II

L'article 121, alinéa 4bis, ne s'applique pas aux initiatives qui ont déjà fait l'objet d'une décision d'examen préalable au moment de l'acceptation de la présente initiative par le peuple et les cantons.

Ch. III

Le présent arrêté fédéral est soumis au vote du peuple et des cantons.

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

Die von Nationalrat Zwingli am 11. März 1991 eingereichte parlamentarische Initiative verlangt eine Ergänzung der Bundesverfassung, wonach in Zukunft die eidgenössischen Räte über die Gültigkeit rückwirkender Bestimmungen in Volksinitiativen entscheiden sollen. Die Kommission hat am 13. September 1991 den Initianten angehört.

Begründung des Initianten

Rückwirkende Bestimmungen in Initiativbegehren haben zur Folge, dass sich für rechtmässige und gutgläubig abgeschlossene und ausgeführte Handlungen nachträglich die Rechtsgrundlagen verändern. Unabhängig davon, ob es sich im konkreten Fall um eine positive oder um eine negative Bestimmung handelt, stehen bei rückwirkenden Bestimmungen zwei Auswirkungen im Vordergrund:

– rückwirkende Bestimmungen in Initiativbegehren beeinträchtigen die Rechtssicherheit, und

– rückwirkende Bestimmungen geben einer Minderheit (den Unterzeichnern oder gar nur dem Initiativkomitee) die Möglichkeit, frühere Beschlüsse der Mehrheit zu blockieren.

Beide Auswirkungen sind staatspolitisch äusserst bedenklich und stellen einen eigentlichen Missbrauch des Initiativrechtes dar. Missbrauch von Volksrechten bringt diese Rechte in Gefahr. Die Neigung, Initiativbegehren durch rückwirkende Bestimmungen anzureichern scheint zu wachsen. Ich verweise auf die folgenden drei Beispiele:

– «*Rothenthurm-Initiative*»: Die spezifisch gegen die Waffenplatzbauten gerichtete Bestimmung der Wiederherstellung auf eigene Kosten des Zustandes im Zeitpunkt X hat nun nach Annahme der Volksinitiative schwerwiegende eigentumsrechtliche Auseinandersetzungen zur Folge.

– Die Initiative «*Stopp dem Beton*» hätte bei ihrer Annahme zur Folge gehabt, dass bedeutende und kostspielige Autobahnbauten wieder hätten abgebrochen werden müssen. Beabsichtigen die Initianten mit ihrer rückwirkenden Bestimmung, den Behörden den Mut zur Verwirklichung des vorher beschlossenen Autobahnnetzes zu nehmen?

– Die Initiative «*40 Waffenplätze sind genug*» spekuliert ebenfalls mit diesem Ziel: Die Initianten wollen die zuständigen Behörden unter Druck setzen, den beschlossenen Kasernenbau Neuchâten-Anschwilten nicht zu beginnen.

Die parlamentarische Initiative «*Behandlung von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen*» enthält selber keine rückwirkenden Bestimmungen. Bei einem allfälligen Inkrafttreten des vorgeschlagenen Artikel 121 Absatz 4bis der BV würden die zu jenem Zeitpunkt bereits lancierten Volksinitiativen von dieser Aenderung nicht betroffen.

Schliesslich scheint mir wichtig, dass mit diesem Vorstoss keine generelle Ungültigkeit rückwirkender Bestimmungen verlangt wird. Das Parlament soll bei der Stellungnahme zu einem Initiativbegehren auch über die Gültigkeit oder eben Ungültigkeit rückwirkender Bestimmungen entscheiden. Damit ist die erforderliche Flexibilität gewährleistet.

Erwägungen der Kommission

Beurteilung des Regelungsbedarfs

Die Mehrheit der Kommission stimmt dem Anliegen des Initianten grundsätzlich zu. Rückwirkende Bestimmungen in Volksinitiativen gefährden in erster Linie die Rechtssicherheit, wenn Massnahmen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt rechtsgültig erfolgt sind, später nach Annahme einer derartigen Volksinitiative wieder rückgängig gemacht werden müssen. Das Lancieren einer Volksinitiative kann zu einem Mittel der politischen Erpressung werden, wenn mit der Drohung rückwirkender Bestimmungen rechtsgültiges Handeln blockiert werden soll. Das Initiativrecht muss vor derartigem Missbrauch geschützt werden.

Die Kommissionsminderheit sieht demgegenüber in dem Anliegen des Initianten eine Einschränkung der Volksrechte. Sie lehnt die beabsichtigte Verlagerung der Gewichte vom Volk zum Parlament ab. Die Problematik rückwirkender Bestimmungen könnte wesentlich entschärft werden, wenn Volksinitiativen von Bundesrat und Bundesversammlung speditiver behandelt würden. Der Aufwand für die Durchführung einer isolierten Verfassungsrevision zu dieser Frage erscheint der Minderheit unverhältnismässig.

Weiteres Vorgehen

Die Kommission hat gemäss Artikel 21ter GVG lediglich den Auftrag, die Initiative vorzuprüfen. Folgt der Nationalrat dem Antrag der Kommission, so wird die mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte Kommission einige Fragen vertieft prüfen müssen. Dabei sind auch Lösungen möglich, die vom ausformulierten Vorentwurf des Initianten abweichen. Die Kommission ist im Verlaufe ihrer Diskussion auf folgende Fragen gestossen:

– Ist eine Regelung auf Verfassungsebene nötig oder könnte das aufgeworfene Problem auch bloss auf gesetzlicher Ebene gelöst werden?

– Soll – wie es der Initiant vorschlägt – die Bundesversammlung die Kompetenz zur Ungültigerklärung von rückwirkenden Bestimmungen erhalten oder ist nicht eher ein generelles Verbot solcher Bestimmungen vorzusehen, um die Gefahr einer politischen Willkür bei einer Beurteilung solcher Bestimmungen durch die Bundesversammlung zu vermeiden?

– Wie wird Rückwirkung definiert? Soll unterschieden werden zwischen verschiedenen Formen von rückwirkenden Bestimmungen? Falls ja, welche Kriterien sind für die Gültigkeit solcher Bestimmungen festzulegen? Denkbar ist zum Beispiel, nur belastende Bestimmungen ungültig zu erklären.

Gemäss Artikel 21ter GVG hat die Kommission insbesondere zu berichten über allfällige bisherige Arbeiten von Parlament und Verwaltung zum aufgeworfenen Thema, über Zeitplan und Aufwand der parlamentarischen Arbeit und über die Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einem an den Bundesrat gerichteten Vorstoss zu erreichen.

Weder Bundesversammlung noch Bundesrat haben sich bisher mit der durch den Initianten aufgeworfenen Frage beschäftigt. Obwohl also keine Vorarbeiten vorliegen, dürfte die mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte Kommission in der Lage sein, innert der gesetzlichen Frist von zwei Jahren eine Vorlage zu präsentieren. Denkbar ist, dass in der nächsten Zeit im Zusammenhang mit dem europäischen Einigungsprozess ohnehin eine grössere Reform der Volksrechte bevorsteht; in diesem Fall könnte das Anliegen der Initiative in diesem weiteren Rahmen verwirklicht werden. Grundsätzlich würde auch die Möglichkeit bestehen, mit einer Motion den Bundesrat mit diesem Auftrag zu betrauen; das Instrument der parlamentarischen Initiative gewährt demgegenüber den Vorteil, dass die Regie des eingeleiteten Rechtsetzungsprozesses beim Parlament verbleibt, indem eine parlamentarische Kommission Aufträge erteilt, Fristen setzt und Varianten aus Vorentwürfen auswählen kann.

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

L'initiative parlementaire déposée le 11 mars 1991 par M. Zwingli, conseiller national, demande que la Constitution fédérale soit complétée de manière à ce que les Chambres fé-

dérales décident à l'avenir de la validité de dispositions rétroactives figurant dans une initiative populaire. La commission a entendu l'auteur le 13 septembre 1991.

Développement de l'auteur de l'initiative

Dans les initiatives, les dispositions rétroactives ont pour conséquence que les bases légales régissant des actes décidés légalement et de bonne foi et exécutés soient modifiées après coup. Qu'il s'agisse dans le cas concret d'une disposition «positive» ou «négative», les dispositions rétroactives figurant dans une initiative ont essentiellement deux effets:

- elles portent atteinte à la sécurité du droit et
- elles donnent à une minorité (aux signataires, voire seulement au comité d'initiative) la possibilité de bloquer des décisions prises précédemment par la majorité.

Les deux effets sont loin d'être souhaitables sur le plan de la politique générale et constituent un véritable abus du droit d'initiative. Un abus des droits populaires met ces mêmes droits en danger. La tendance à «enrichir» des initiatives par des mesures rétroactives semble s'accroître. Je peux en fournir trois exemples:

– L'initiative dite de Rothenthurm: la disposition concernant la remise en l'état d'origine, à une date X, aux frais du responsable, qui visait spécifiquement à empêcher la construction de places d'armes a généré, à présent que l'initiative a été acceptée, de graves conflits portant sur le droit de propriété.

– Si elle avait été acceptée, l'initiative «Halte au bétonnage» aurait obligé à détruire des tronçons d'autoroute coûteux et importants. Les auteurs de l'initiative avaient-ils l'intention, par leur disposition rétroactive, de décourager les autorités de construire le réseau autoroutier décidé auparavant?

– L'initiative «40 places d'armes, ça suffit» vise manifestement aussi le même but: ses auteurs veulent exercer une pression sur les autorités afin de les dissuader de construire, selon la décision prise, la caserne de Neuchlen-Anschwilen.

L'initiative parlementaire «Initiatives populaires. Dispositions rétroactives» ne contient elle-même pas de disposition rétroactive. En cas d'entrée en vigueur de l'article 121, alinéa 4bis, *cst.*, qu'elle propose, les initiatives populaires déjà lancées à cette date ne seraient pas touchées par cette modification.

Enfin, il me semble important de relever que cette proposition ne demande pas que toute disposition rétroactive soit déclarée non valable d'une façon générale. Le Parlement serait appelé, en donnant son avis sur une initiative, à se prononcer sur la validité ou la non-validité de dispositions rétroactives. La souplesse nécessaire serait ainsi préservée.

Considérations de la commission

Nécessité d'une réglementation

La majorité de la commission est en principe d'accord avec l'auteur de l'initiative. Les dispositions rétroactives qui figurent dans des initiatives populaires compromettent en particulier la sécurité du droit lorsque, une fois l'initiative acceptée, il faut revenir sur des mesures qui, à un moment donné, ont été exécutées en bonne et due forme. Le lancement d'une initiative populaire peut devenir un moyen de pression politique lorsqu'il s'agit de bloquer une action en bonne et due forme sous la menace de dispositions rétroactives. Il convient de protéger le droit d'initiative contre des abus de ce genre.

La minorité de la commission, quant à elle, voit dans cette initiative une restriction des droits populaires. Elle refuse que le peuple perde de son importance au profit du Parlement. Elle estime que le problème posé par les dispositions rétroactives pourrait être sensiblement atténué si les initiatives populaires étaient traitées plus rapidement par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. Enfin, elle est d'avis qu'il ne vaut pas la peine de procéder à une révision constitutionnelle isolée à propos de cette question.

Procédure à suivre

Conformément à l'article 21ter, LREC, la commission est uniquement chargée de donner un préavis. Si le Conseil national donne suite à la proposition de sa commission, la commission chargée d'élaborer un projet devra approfondir certaines questions. Elle parviendra peut-être à des solutions qui s'écar-

tent du projet préliminaire rédigé de toutes pièces qu'avait déposé l'auteur de l'initiative. Au cours de ses délibérations, la commission s'est heurtée aux points suivants:

– Est-il nécessaire de régler ce problème au niveau constitutionnel ou suffit-il de le résoudre sur le plan législatif?

– La compétence de décider de la validité de dispositions rétroactives doit-elle être attribuée à l'Assemblée fédérale – comme le propose l'auteur – ou ne conviendrait-il pas plutôt d'interdire de manière générale des dispositions de cette nature afin d'éviter toute décision politique arbitraire que pourrait prendre l'Assemblée fédérale lors de l'appréciation de ces dispositions?

– Comment définir la rétroactivité? Convient-il de distinguer différentes formes de dispositions rétroactives? Dans l'affirmative, selon quels critères faut-il apprécier la validité de ces dispositions? On pourrait par exemple imaginer que seules les dispositions faisant grief soient annulées.

Selon l'article 21ter, LREC, la commission doit faire en particulier rapport sur l'état des travaux éventuels sur le même objet à l'Assemblée fédérale et au sein de l'administration, sur l'ampleur et le calendrier du travail parlementaire qu'imposerait l'initiative et sur la possibilité de transformer l'initiative en motion ou postulat pour atteindre le but visé. Ni l'Assemblée fédérale ni le Conseil fédéral n'ont jusqu'à présent étudié la question soulevée. Bien qu'aucun travail préliminaire n'ait été effectué, la commission chargée d'élaborer un projet devrait être en mesure de présenter un texte dans le délai légal de deux ans. Il est possible que la Suisse procède, ces prochains temps, à une réforme importante des droits populaires sous l'influence du processus d'intégration européenne; il y aurait alors moyen de donner suite à l'initiative de M. Zwingli dans ce contexte élargi. En principe, il serait aussi possible de confier ce mandat au Conseil fédéral par le biais d'une motion; mais l'initiative parlementaire présente un avantage, en ce sens que le Parlement garde alors la haute main sur le processus législatif amorcé, dans la mesure où une commission parlementaire est habilitée à confier des mandats, à fixer des délais et à choisir des variantes parmi différents projets préliminaires.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 11 zu 5 Stimmen:

Mehrheit

Der Initiative Folge zu geben;

Minderheit

(Schmid Peter, Ammann, Jaeger, Neukomm, Ziegler Jean)

Der Initiative keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose par 11 voix contre 5:

Majorité

De donner suite à l'initiative;

Minorité

(Schmid Peter, Ammann, Jaeger, Neukomm, Ziegler Jean)

De ne pas donner suite à l'initiative.

Ordnungsantrag der sozialdemokratischen Fraktion

Das Geschäft ist in der Kategorie III zu behandeln.

Motion d'ordre du groupe socialiste

Traiter l'objet en catégorie III.

Gross Andreas: Es handelt sich hier – meiner Meinung nach – um eine «Lex Neuchlen-Anschwilen», welche der bisherigen liberalen Tradition in Sachen Auslegung der Volkssouveränität widerspricht. Wir können stolz sein, dass in der Schweiz bisher die Praxis galt, dass man die Volksinitiative nicht ungebührlich einschränken sollte, dass das Volk die Souveränität möglichst immer und umfassend ausüben können sollte, dass es nicht dem Parlament zusteht, das zum vorneherein einzuschränken.

Hier wird unter dem Eindruck einer bzw. zweier Volksinitiativen an dieser Praxis etwas geändert.

Es ist schlicht falsch, was im Bericht behauptet wird, dass nämlich diese Klausel einer Minderheit ermöglichen würde, eine Mehrheit zu blockieren. Damit das neue Recht gelten

würde, müsste eine neue Mehrheit eine alte ablösen, und das ist in einer Demokratie schlicht normal.

Die Anliegen, um die es hier geht, sind unserer Meinung nach zu gewichtig, als dass sie jetzt einfach schnell erledigt werden dürften. Ich denke, wir sollten breit darüber diskutieren, und bitte Sie deshalb, das Geschäft in der Kategorie III zu behandeln.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag der SP-Fraktion	44 Stimmen
Dagegen	82 Stimmen

Schmid Peter, Sprecher der Minderheit: Die hauptsächlichsten Beweggründe, die Herrn Zwingli veranlassten, die vorliegende parlamentarische Initiative einzureichen, sind die folgenden:

Der Initiant sieht in rückwirkenden Bestimmungen eines Initiativbegehrens eine Beeinträchtigung der Rechtssicherheit und eine Begünstigung für Minderheiten, frühere Beschlüsse einer Mehrheit zu blockieren. Er findet dies staatspolitisch bedenklich und sieht darin einen eigentlichen Missbrauch dieses Volksrechtes. Von Missbrauch zu sprechen, finde ich reichlich übertrieben, vor allem wenn man bedenkt, aus welchen Gründen es zu solchen rückwirkenden Bestimmungen in Initiativtexten kommt. Sie sind in Tat und Wahrheit eine Reaktion auf die immer wieder vorgekommenen leidigen Verschleppungen in der Behandlung von Volksbegehren durch Bundesrat und Parlament.

Dies führt dazu, dass in der Zeit von der Einreichung einer Initiative bis zur abstimmungsreifen Vorlage immer wieder vollendete Tatsachen geschaffen wurden, die die Absichten eines Initiativbegehrens teilweise illusorisch machten.

Das wohl gravierendste Beispiel dafür ist die Gewässerschutz-Initiative, welche im Oktober 1984 eingereicht, aber bis heute dem Souverän nicht zur Abstimmung vorgelegt wurde. Diese Art von Blockierung der Volksrechte ist der Grund für die zunehmende Tendenz, mit rückwirkenden Klauseln zu verhindern, dass durch die Hinausschiebung von Volksentscheiden vollendete Tatsachen geschaffen werden.

Hier muss der Hebel angesetzt werden, und er wurde auch tatsächlich schon angesetzt. Verschiedene Vorstösse aus diesem Rat verlangten, dass die Fristen zur Behandlung von Volksinitiativen begrenzt werden müssen. Urheber dieser Vorstösse waren keineswegs Leute aus jenen politischen Lagern, die sich heute gegen die Initiative Zwingli wenden, sondern politisch ganz unverdächtige Leute; zum Beispiel reichte Kollege Dünki von der Evangelischen Volkspartei eine diesbezügliche parlamentarische Initiative ein. Kollege Fischer-Seengen doppelte mit einer Motion nach. Der legendäre Bernhard Böhi drohte gar mit einer Volksinitiative, weil auch er der Meinung war, seine Tempo-Initiative werde von Bundesrat und Parlament nicht mit dem nötigen Tempo beraten.

Eine Nationalratskommission, die ich damals präsidierte, hatte diese Vorstösse zu behandeln. Sie empfahl dem Rat die Ueberweisung einer Motion, in der klar festgelegt wurde, innerhalb welcher Zeitspannen die Volksbegehren zu behandeln und dem Volke vorzulegen seien. Bundesrat und Parlament stimmten dieser Motion zu.

Damit, glaube ich, ist wenigstens etwas zur Ursachenbekämpfung solcher rückwirkender Bestimmungen getan worden, und die Initianten künftiger Volksbegehren wissen jetzt genau, wann spätestens der Abstimmungstermin angesetzt werden muss. Ferner ist zu bedenken, dass rückwirkende Bestimmungen einer Initiative keineswegs nur zu ihrem Vorteil gereichen. Sie können nicht selten zu einem Stolperstein für das Anliegen selber werden, indem nicht wenige Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vor einem Initiativtext zurückschrecken, in welchem verlangt wird, es müssten bei einer Annahme bestimmte, im Laufe der Zeit durchgeführte Massnahmen wieder rückgängig gemacht werden.

Ich denke, dass sich Initianten sehr wohl überlegen, ob sie ihr Volksbegehren mit einer Bestimmung versehen wollen, die sich im Abstimmungskampf selbst kontraproduktiv auswirken kann. Das Volk macht da in der Regel nicht mit, es sei denn, es handle sich um einen offensichtlichen Missbrauch von seiten

der Behörden und der politischen Gremien, die eine Vorlage mutwillig auf die lange Bank schieben. Ich meine, für derartige Eventualitäten und zur allfälligen Vorbeugung solcher Tendenzen sollten wir aufmerksame Initianten nicht der Möglichkeit berauben, in einem Initiativtext entsprechende Zusatzbestimmungen anzubringen.

Nun, ich habe einiges Verständnis dafür, dass man aus politischen, mehr aber noch aus juristischen Erwägungen heraus zum Schluss gelangt, rückwirkende Bestimmungen in Initiativtexten sollten generell nicht gestattet sein. Eine entsprechende Bestimmung hätte wenigstens den Vorteil, dass sie alle Initianten – unabhängig ihres politischen Standortes – gleich behandelt und gleichermaßen trifft.

Aber gerade das will nun der Initiant nicht. Er möchte vielmehr den Entscheid darüber, ob rückwirkende Bestimmungen zugelassen werden sollen oder nicht, den eidgenössischen Räten überlassen. Das finden wir nun in jeder Hinsicht völlig unakzeptabel, ja staatspolitisch bedenklich. Wir sind doch immer so stolz darauf, dass der Souverän in unserer Konkordanzdemokratie das letzte Wort hat und eine Art Veto einlegen kann. Er bildet ein Korrektiv und hat ein Stück weit sogar die im Parlament nicht institutionalisierte Opposition wahrzunehmen. Wenn wir das weiterhin so wollen, dann geht es nicht an, dass die Parteien, die hier im Rat ohnehin mit ihren Mehrheiten das Sagen haben, auch noch darüber befinden, wieweit dem Volkswillen einer Initiative entsprochen werden soll und wo allenfalls nicht.

Ich glaube, mit diesem Salto mortale geben der Initiant und die ihn unterstützenden Kolleginnen und Kollegen selber zu, dass es ihnen nicht so sehr um den Missbrauch von Volksrechten geht. Vielmehr möchten sie am liebsten unter sich darüber befinden, wann rückwirkende Bestimmungen als missbräuchlich zu betrachten sind und wann nicht. Im Extremfall könnte dies heissen: Liegen rückwirkende Bestimmungen im eigenen Interesse, drückt man beide Augen zu, andernfalls nicht.

Dass der Bundesbeschluss noch der Abstimmung durch Volk und Stände unterstehen soll, macht die Sache nicht mehr viel besser. Ich kann mir zwar vorstellen, dass der Souverän diesen Trick durchschaut und nicht bereit ist, ihm zustehende Rechte dem Parlament zu übertragen. Aber es ist schlechter Stil, wenn demokratisch gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier dem Volk raten, direktdemokratische Rechte abzubauen, damit sie weniger missbraucht werden. Dann müssten wir nämlich in letzter Konsequenz das Initiativrecht und andere demokratische Freiheiten am besten ganz abschaffen, denn dann wäre die Gefahr ihres Missbrauchs am kleinsten. Wenn Sie das nicht wollen, dann dürfen Sie dieser problematischen Initiative nicht Folge geben!

Im Namen der Minderheit der Kommission bitte ich Sie, unseren Antrag zu unterstützen.

Meyer Theo, Berichterstatter: Der Hintergrund für die parlamentarische Initiative Zwingli ist die Tatsache, dass in den letzten Jahren immer mehr Initiativen eingereicht worden sind, die rückwirkende Bestimmungen aufweisen. Waren es zwischen 1966 und 1980 noch 18,3 Prozent, so waren es zwischen 1981 und 1990 bereits 37 Prozent. Im speziellen aber sind unzweifelhaft die Annahme der Rothenthurm-Initiative sowie die noch hängige Initiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» der konkrete Anlass. Herr Zwingli wertet diese Bestimmungen als Blockierung eines demokratisch zustande gekommenen Parlamentsentscheides, ja als Erpressung. Ebenfalls konstatiert er eine Rechtsunsicherheit, einen Verstoß gegen Treu und Glauben, wenn rechtsgültig abgeschlossene Verträge nach einem Volksentscheid wieder gelöst werden müssen oder wenn – wie in Rothenthurm – baulich der alte Zustand wiederhergestellt werden muss.

Grundsätzlich hat die rückwirkende Inkraftsetzung immer etwas Problematisches, und man braucht dafür nicht einmal das Extrembeispiel zu bemühen, wie es in der Kommission vorgebracht worden ist, nämlich sich vorzustellen, mit einem Gesetz würden alle lebenslänglich Verurteilten rückwirkend zum Tode verurteilt. Herr Zwingli verlangt nun nicht, dass alle rückwirkenden Bestimmungen von Initiativen als ungültig erklärt werden, sondern er will dem Parlament die Kompetenz geben, diesen

Entscheid zu treffen. Damit aber entscheiden die politischen Mehrheiten des Parlamentes, welche rückwirkenden Bestimmungen gestrichen werden müssen und welche bestehen bleiben dürfen. Das Parlament würde zum parteipolitischen Zensor des Volkes.

Nun ist zu sagen, dass parlamentarische Initiativen nie den gleichen verbindlichen Stellenwert haben wie Volksinitiativen. Das Parlament muss deshalb nicht über den Wortlaut der Initiative abstimmen, sondern darüber, ob auf diesem Gebiet ein Mangel besteht, der behoben werden muss, ob also Handlungsbedarf besteht. Falls das Parlament beschliesst, es bestehe Handlungsbedarf, so wird eine Kommission entscheiden müssen, ob Kriterien festzulegen sind, wann rückwirkende Bestimmungen ungültig sind, ob das Verfahren auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe geregelt werden muss und ob tatsächlich das Parlament als Richter über missliebige Bestimmungen amten soll.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, die Häufung von rückwirkenden Bestimmungen in letzter Zeit sei ein Missbrauch eines demokratischen Volksrechtes und es bestehe die Notwendigkeit, hier eine Aenderung einzuleiten. Eine Minderheit ist der Meinung, damit würden Volksrechte in einer unzumutbaren Weise eingeschränkt und eine Weiterverfolgung des Anliegens von Herrn Zwingli sei abzulehnen. Als Präsident der Kommission muss ich Sie bitten, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Ich persönlich werde dies ablehnen: nicht weil ich darin nicht eine gewisse Problematik sehe, aber weil ich meine, das ganze Paket der Volksrechte müsse ohnehin in der Vorbereitung auf unserem Weg nach Europa überprüft werden. Ich meine auch, gewisse rückwirkende Bedingungen seien für die Initianten eher kontraproduktiv. Denken Sie an die Betonstopp-Initiative. Die Schweizer stimmen keiner Initiative zu, deren Annahme dazu führen würde, dass gebaute Autobahnen, ja ganze Autobahnabschnitte wieder abgerissen werden müssen. Alles andere ist eine Art Restrisiko der direkten Demokratie. Für mich persönlich besteht deshalb kein Handlungsbedarf. Als Präsident der Kommission bitte ich Sie, der Initiative Zwingli Folge zu geben.

M. Philipona, rapporteur: Les dispositions rétroactives dans les initiatives populaires ont des effets négatifs évidents. Elles portent atteinte à la sécurité du droit puisqu'elles ont pour conséquence que les bases légales décidées selon une procédure tout à fait normale peuvent être modifiées après coup. Un autre aspect particulièrement pervers consiste à donner à une minorité, c'est-à-dire à un comité d'initiative, la possibilité de bloquer des décisions prises de façon démocratique.

La majorité de la commission est d'avis qu'il convient de protéger le droit d'initiative contre les abus. Il faut éviter que le lancement d'une initiative populaire devienne un moyen de pression politique qui bloque des travaux qu'une majorité a démocratiquement décidés. En ce qui concerne la procédure, la commission vous propose de donner suite à l'initiative. C'est seulement par la suite qu'une commission devra approfondir plusieurs questions. Faut-il régler la question sur le plan constitutionnel ou législatif? Faut-il donner la compétence de décider de la validité des dispositions rétroactives à l'Assemblée fédérale ou faut-il l'interdire totalement? Comment définir la rétroactivité? La question sera-t-elle réglée par une éventuelle réforme importante des droits populaires dans un processus d'intégration européenne?

En acceptant cette initiative parlementaire, le Parlement garde ainsi le contrôle sur l'évolution des travaux législatifs. Les craintes de la minorité sont ainsi infondées puisque le Parlement pourra encore accepter, refuser ou modifier les propositions concrètes qui seront présentées.

C'est par 11 voix contre 5 que la commission vous demande donner suite à l'initiative.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Folge geben)	82 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (keine Folge geben)	60 Stimmen

91.069

Krankenversicherung. Kosten- und Prämiensteigerung. Dringliche Massnahmen

Assurance-maladie. Augmentation des coûts et des primes. Mesures d'urgence

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 2445 hiavor – Voir page 2445 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 13. Dezember 1991
Décision du Conseil des Etats du 13 décembre 1991

Präsident: Ich teile Ihnen mit, dass der Ständerat den Beschluss B genau gleich lautend wie wir im Nationalrat gefasst hat. Es bestehen also keine Differenzen mehr. Der Ständerat hat zusätzlich entgegen den Ratsreglementen die Dringlichkeit beschlossen. Wir haben gestern den Beschluss über die Dringlichkeit verschoben; diese Abstimmung können wir nun vornehmen, unter Protest über das Vorgehen des Ständerates. (*Heiterkeit*) Ich glaube aber, wir machen daraus keine Staatsaffäre und stimmen ab. Wir müssen die Abstimmung wiederholen; die Stimmzähler haben einen Fehler gemacht.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Gysin: Man konnte heute morgen bereits im Ständerat verfolgen, wie unser Geschäftsverkehrsgesetz und die darauf fusenden Reglemente mit Füßen getreten wurden. Der Ständerat hat sich nicht an die Abmachung gehalten; jetzt ist er bereits zu Hause.

Nun hat hier eine Abstimmung stattgefunden; aber aus meiner Optik, aus Distanz, habe ich festgestellt, dass das notwendige Quorum von 101 Stimmen sehr wahrscheinlich nicht erreicht wurde. Jetzt soll die Abstimmung mit dem zweifelhaften Ziel wiederholt werden, das zweite Mal das notwendige Quorum zu erreichen. Ich protestiere energisch gegen diese Vorgehensweise, Herr Präsident.

Präsident: Der Protest wird zur Kenntnis genommen. (*Beifall*) Wir wiederholen die Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel. Nun wird wieder Abstimmung unter Namensaufruf verlangt. Die nötigen Unterschriften liegen vor.

Bonny: Ich bin für Transparenz; ich möchte wissen, welcher Fehler beim Auszählen passiert ist.

Präsident: Ich kann Ihnen Auskunft geben. Einer der Stimmzähler, Herr Peter Schmid, hat die Stimmen unseres Pultes nicht gezählt. Bei der Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel jedoch zählt auch die Stimme des Präsidenten mit. Das steht im Ratsreglement.

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votant pour la clause d'urgence:

Aguet, Bär, Baumann, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Bircher Peter, Bircher Silvio, Bischof, Blatter, Bodenmann, Borel François, Borradori, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühlmann, Bürgi, Caccia, Camponovo, Carobbio, Caspar, Cavadini Adriano, Columberg, Comby, Cotti, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Diener, Dormann, Ducret, Dünki, Engenberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fasel, von Felten, Fischer-Sursee, Gardiol, Gobet, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Grossenbacher, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Haller, Hämmerle, Herczog, Hess Peter,

Parlamentarische Initiative (Zwingli) Behandlung von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen

Initiative parlementaire (Zwingli) Initiatives populaires. Dispositions rétroactives

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.410
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	2460-2464
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 711

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.