

93.3264

*Interpellation Borradori**Erklärung des Interpellanten: teilweise befriedigt**Déclaration de l'interpellateur: partiellement satisfait*

93.3266

*Interpellation der sozialdemokratischen Fraktion**Erklärung der Interpellanten: teilweise befriedigt**Interpellation du groupe socialiste**Déclaration des interpellateurs: partiellement satisfaits*

93.3270

*Interpellation der grünen Fraktion**Erklärung der Interpellanten: teilweise befriedigt**Interpellation du groupe écologiste**Déclaration des interpellateurs: partiellement satisfaits*

93.108

**Folgeprogramm
nach der Ablehnung
des EWR-Abkommens
(Swisslex)
Personenbeförderung
und Zugang zu den Berufen
des Strassentransportunternehmers.
Bundesgesetz**

**Programme consécutif
au rejet de l'Accord EEE
(Swisslex)**

**Transport de voyageurs
et accès aux professions
de transporteur par route.
Loi fédérale**

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 806 hiervor – Voir page 806 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. Juni 1993

Décision du Conseil des Etats du 14 juin 1993

Art. 9 Abs. 1 Bst. b, 11*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 9 al. 1 let. b, 11*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Wanner, Berichterstatter: Wie Sie wissen, haben wir bei den Artikeln 9 und 11 noch eine kleine Differenz zum Ständerat. Im Grunde genommen geht es um das gleiche. Der Entwurf des Bundesrates und der Beschluss des Ständerates sehen vor, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit eine der Voraussetzungen ist, um eine Bewilligung zu erlangen, als Unternehmer tätig zu sein. Der Ständerat hat an der Variante des Bundesrates festgehalten.

Ihre Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen hat heute morgen getagt und schlägt Ihnen ohne Gegenstimme bei einigen Enthaltungen vor, bei den Artikeln 9 und 11 dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté**An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

Präsident: Eine Mitteilung betreffend den Ordnungsantrag «Herbstsession Genf»: 108 Mitglieder des Nationalrates verlangen, dass wir den Beschluss der Koordinationskonferenz, die Herbstsession nicht in Genf, sondern in Bern durchzuführen, im Nationalrat traktandieren und zur Diskussion stellen.

Da der Ordnungsantrag mit dem absoluten Mehr eingereicht wurde, haben wir sofort eine Bürositzung für morgen Donnerstag, 07.30 Uhr, einberufen und werden den Beschluss für morgen traktandieren. Eine Diskussion über Annahme oder Ablehnung des Ordnungsantrages heute abend erübrigt sich. – Sie sind damit einverstanden.

92.410

**Parlamentarische Initiative
(Rychen)
Unterschriftenzahl für das Referendum
Initiative parlementaire
(Rychen)
Nombre de signatures
requis pour les référendums**

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

Wortlaut der Initiative vom 19. März 1992

Die eidgenössischen Räte werden aufgefordert, die in der Bundesverfassung festgelegte Unterschriftenzahl für das Referendum deutlich zu erhöhen.

Texte de l'initiative du 19 mars 1992

Les Chambres fédérales sont invitées à augmenter nettement le nombre de signatures requis dans la constitution pour les demandes de référendum.

92.411

**Parlamentarische Initiative
(Seiler Hanspeter)
Unterschriftenzahl für Volksinitiativen
Initiative parlementaire
(Seiler Hanspeter)
Nombre de signatures
requis pour les initiatives populaires**

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

Wortlaut der Initiative vom 19. März 1992

Gestützt auf Artikel 21bis des GVG verlange ich mit einer parlamentarischen Initiative in Form der allgemeinen Anregung eine Anpassung der Mindestzahl von Unterschriften bei Volksinitiativen gemäss Artikel 120 und 121 der Bundesverfassung an die heutige Zahl der Stimmberechtigten.

Insbesondere sind zu prüfen:

1. eine Erhöhung der Unterschriftenzahl im heutigen Zeitpunkt;
2. eine Regelung, die eine periodische Anpassung an die jeweils aktuellen Volkszählungsergebnisse vorsieht.

Texte de l'initiative du 19 mars 1992

Me fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je demande par la voie d'une initiative parlementaire rédigée en termes généraux, que le nombre minimum de signatures requis par les articles 120 et 121 de la constitution pour les initiatives populaires soit adapté au nombre actuel d'électeurs.

Il convient notamment:

1. d'augmenter aujourd'hui le nombre des signatures;
2. de prévoir une réglementation qui permette d'adapter périodiquement ce nombre selon les résultats du dernier recensement en date.

Frau **Zölch** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von den Nationalräten Rychen und Seiler Hanspeter am 19. März 1992 eingereichten parlamentarischen Initiativen. Die Initiative Rychen verlangt, dass die in der Bundesverfassung festgelegte Unterschriftenzahl für das Referendum deutlich erhöht wird.

Die Initiative Seiler Hanspeter verlangt, dass die Mindestzahl von Unterschriften bei Volksinitiativen gemäss Artikel 120 und 121 der Bundesverfassung an die heutige Zahl der Stimmberechtigten angepasst wird. Zudem ist die Einführung einer Regelung zu prüfen, die eine periodische Anpassung an die jeweils aktuellen Volkszählungsergebnisse vorsieht.

Die Kommission hat am 23. Oktober 1992 die beiden Initianten angehört.

Begründung des Initianten (zu 92.410)

1891 brauchte es für ein Referendum 4,6 Prozent der Stimmberechtigten. Bis vor 1971, vor der Einführung des Frauenstimmrechts, sank dieser Prozentsatz auf 1,8 Prozent. Nach Einführung des Frauenstimmrechtes im selben Jahr fiel das Quorum für das Referendum auf 0,9 Prozent. 1977 wurde durch Volksbeschluss die Unterschriftenzahl von 30 000 auf 50 000 erhöht. Nach dieser Erhöhung betrug das Quorum 1,3 Prozent. Bis 1991 schrumpfte allerdings das Quorum erneut auf 1,1 Prozent, dies als Ursache der Bevölkerungszunahme. Damit braucht man heute nur rund ein Viertel des Quorums, wie es vor 100 Jahren bestand. Eine wesentliche Erhöhung des Quorums könnte das urdemokratische Instrument des Referendums stärken; es erhielte wieder jenes Gewicht, welches ihm gebührt.

Begründung des Initianten (zu 92.411)

Seit 1984 sind total 31 Volksinitiativen eingereicht worden. Mehr als die Hälfte dieser Initiativen wurden von über 120 000 Stimmberechtigten unterzeichnet, sechs davon wiesen sogar über 150 000 Unterschriften auf. Es bereitet, nicht zuletzt unter Berücksichtigung der heute zur Verfügung stehenden Kommunikations- und Werbemittel, keine Mühe, für mehr oder weniger wesentliche Anliegen innert kurzer Zeit weit über 100 000 Unterzeichnerinnen und Unterzeichner einer Volksinitiative zu finden.

In Anbetracht der stets wachsenden Anzahl von Stimmberechtigten wächst die Gefahr, dass das Initiativrecht Bestrebungen zur Verwesentlichung unserer direkten Demokratie zuwiderläuft. Die Zahl der Stimmberechtigten ist seit 1977 um rund 700 000 angestiegen, hat also um beinahe ein Fünftel zugenommen. Während 1977 noch rund 2,7 Prozent der Stimmberechtigten für das Zustandekommen einer Volksinitiative benötigt wurden, sind dies heute bloss noch rund 2,2 Prozent. Es wundert deshalb nicht, dass gegenwärtig 12 Initiativen hängig und mindestens deren 18 angemeldet sind.

Volksrechte wie das Initiativrecht gehören zu den wesentlichen Elementen der schweizerischen Demokratie. Es liegt im Interesse der Erhaltung und Verwesentlichung demokratischer Strukturen, dass Volksrechte in ihrem qualitativen Gehalt geschützt werden. Volksinitiativen dürfen deshalb nicht den Charakter eines politischen Ueberdruckventils bekom-

men. Dazu ist eine angemessene Erhöhung der Unterschriftenzahl unumgänglich.

Damit diesen Anliegen langfristig Rechnung getragen werden kann, sollte die Festsetzung der notwendigen Unterschriftenzahl periodisch, gestützt auf die jeweils aktuelle Anzahl der Stimmberechtigten, neu vorgenommen werden.

*Erwägungen der Kommission**1. Bisherige Entwicklung*

Bei der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums im Jahre 1874 wurde die dafür erforderliche Unterschriftenzahl von den eidgenössischen Räten auf 30 000 festgesetzt. 1891 wurde die Volksinitiative zur Partialrevision der Bundesverfassung als weiteres Volksrecht eingeführt. Hier wurde die erforderliche Unterschriftenzahl von den Räten auf 50 000 festgelegt. Prozentual ergab dies folgende Werte: 1891 brauchte es für das Zustandekommen einer Initiative bzw. eines Referendums die Unterschrift von 7,65 Prozent bzw. 4,59 Prozent der stimmberechtigten Bürger. Aufgrund der Zunahme der stimmberechtigten Bevölkerung sank dieser Prozentsatz bei gleichbleibender Anzahl erforderlicher Unterschriften. 1971 (nach Einführung des Frauenstimmrechts) brauchte es für das Zustandekommen einer Initiative bzw. eines Referendums noch die Unterschrift von 1,4 Prozent bzw. 0,84 Prozent der Stimmberechtigten. Aus diesem Grund wurde 1977 die Anzahl erforderlicher Unterschriften für die Initiativen auf 100 000 und für das Referendum auf 50 000 erhöht. Prozentual ausgedrückt bedeutet dies, dass 1978 2,6 Prozent bzw. 1,3 Prozent der Stimmberechtigten unterschreiben mussten, damit eine Initiative oder ein Referendum zustande kam. Seither haben sich diese Zahlen nur unwesentlich verändert. 1992 waren für das Zustandekommen einer Initiative bzw. eines Referendums die Unterschriften von 2,2 Prozent bzw. 1,1 Prozent der Stimmberechtigten erforderlich.

2. Beurteilung durch die Kommission

Die Kommission erachtet die Entwicklung seit 1978 nicht als dramatisch. Da in Zukunft kaum mit einer massiven Zunahme der Anzahl Stimmberechtigter zu rechnen ist, sieht sie keinen Handlungsbedarf. Die Volksrechte stellen ein wichtiges Integrationsinstrument im politischen System der Schweiz dar, indem sie auch im Parlament schlechter repräsentierten Gruppen erlauben, ihre Anliegen auf legale Weise einzubringen. Die Erhöhung der Unterschriftenzahl trifft aber gerade die schwächeren Gruppen, welche nicht über gut ausgebaute Infrastrukturen und grosse finanzielle Ressourcen verfügen. Gutorganisierten, finanzstarken Interessengruppen wird es hingegen auch bei erhöhter Unterschriftenzahl möglich sein, die erforderlichen Unterschriften zusammenzubringen und ihre Referendumsfähigkeit im vorparlamentarischen Prozess auszuspielen. Kommt hinzu, dass sich die Politik immer mehr mit komplexen Themen (z. B. Gentechnologie) beschäftigen muss. Die Mobilisierung breiterer Bevölkerungskreise für solche Themen ist sehr anspruchsvoll. Indem allzu grosse Hürden aufgestellt werden, wird verhindert, dass diese weniger einfachen, aber wichtigen Themen Gegenstand der direkt-demokratischen Auseinandersetzung werden können. Die aktive Teilnahme eines möglichst grossen Teils der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen ist aber wichtig für die Akzeptanz der Gesetzgebung, gerade auch wenn sie kompliziertere Sachverhalte zum Gegenstand hat.

Dagegen hält jedoch die Kommissionsminderheit fest, dass das Quorum für das Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums bedeutend tiefer sei als bei der Einführung der Volksrechte. Wenn die Unterschriftenzahl eine zu niedrige Hürde darstelle, sei die Gefahr des Missbrauchs der Volksrechte gross. Indem es immer mehr Initiativen und Referenden zu allen möglichen Themen gebe, würden sowohl die Volksrechte selbst als auch das repräsentative Element der schweizerischen Demokratie, d. h. das Parlament, entwertet.

M^{me} **Zölch** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le rapport de la commis-

sion chargée de l'examen préalable des initiatives parlementaires déposées le 19 mars 1992 par MM. Rychen et Seiler Hanspeter, conseillers nationaux.

L'initiative Rychen demande que le nombre de signatures requis dans la constitution pour les demandes de référendum soit nettement augmenté.

L'initiative Seiler Hanspeter demande que le nombre minimum de signatures requis par les articles 120 et 121 de la constitution pour les initiatives populaires soit adapté au nombre actuel d'électeurs et que soit prévue une réglementation qui permette d'adapter périodiquement ce nombre aux résultats du dernier recensement en date.

La commission a entendu les auteurs de ces deux initiatives le 23 octobre 1992.

Développement de l'auteur de l'initiative (ad 92.410)

En 1891, il fallait la signature de 4,6 pour cent des électeurs pour demander un référendum. Puis, jusqu'en 1971, avant l'introduction du droit de vote des femmes, ce pourcentage est tombé à 1,8. Après l'introduction du droit de vote des femmes cette même année, ce pourcentage est encore descendu pour se trouver à 0,9. En 1977, par décision populaire, le nombre de signatures requis a été remonté de 30 000 à 50 000. Après cette augmentation, le pourcentage est arrivé à 1,3. Jusqu'en 1991, ce taux est redescendu à 1,1 en raison de l'augmentation du chiffre de la population. Par rapport au taux requis il y a 100 ans, il n'en faut plus aujourd'hui que le quart. Une augmentation notable du pourcentage requis pourrait renforcer l'instrument primordial de la démocratie que constitue le référendum; il retrouverait ainsi l'importance qu'il mérite.

Développement de l'auteur de l'initiative (ad 92.411)

Depuis 1984, ce ne sont pas moins de 31 initiatives populaires qui ont été déposées. Plus de la moitié avaient été signées par plus de 120 000 électeurs, six d'entre elles avaient même recueilli plus de 150 000 signatures. Compte tenu surtout des moyens de communication et de propagande dont on dispose aujourd'hui, il n'est pas difficile de trouver, en peu de temps, bien plus de 100 000 personnes prêtes à signer une initiative portant sur un objet plus ou moins important.

Vu l'augmentation croissante du nombre d'électeurs et d'électrices, le droit d'initiative risque toujours plus d'aller à l'encontre des efforts entrepris pour concrétiser notre démocratie directe. Depuis 1977, le nombre des électeurs et électrices a augmenté de quelque 700 000, soit de près d'un cinquième. Alors qu'en 1977 il fallait encore la signature de 2,7 pour cent du corps électoral pour faire aboutir une initiative populaire, aujourd'hui il n'en faut plus que 2,2 pour cent. Il ne faut donc pas s'étonner d'apprendre qu'il y a actuellement 12 initiatives pendantes et au moins 18 annoncées.

Des droits populaires comme le droit d'initiative font partie des éléments essentiels de la démocratie suisse. Il convient de protéger les droits populaires dans leur aspect qualitatif si l'on veut sauvegarder et préserver la substance de la démocratie. C'est pourquoi il importe que l'initiative populaire ne prenne pas le caractère d'une soupape de sûreté politique. Il est donc indispensable d'augmenter dans une mesure adéquate le nombre de signatures requis.

Afin que ce principe soit respecté à long terme, il faudrait procéder périodiquement au réajustement de ce nombre chaque fois que l'on a déterminé le nombre des électrices et électeurs.

Considérations de la commission

1. Historique

Lors de l'institution du référendum législatif facultatif, en 1874, les Chambres fédérales ont fixé le nombre de signatures requis à 30 000. En 1891, l'initiative populaire tendant à la révision partielle de la constitution est venue s'ajouter aux droits populaires. Le nombre de signatures requis dans ce cas a été fixé par les Chambres à 50 000. Si l'on convertit ces chiffres en pourcentages, il fallait réunir, en 1891, les signatures de 7,65 pour cent des électeurs pour faire aboutir une initiative et de 4,59 pour cent pour un référendum. Comme le nombre des électeurs a augmenté et celui des signatures requises est resté le même, ces pourcentages ont baissé. En 1971, suite à

l'institution du suffrage féminin, ils ne s'élevaient plus qu'à 1,4 pour cent pour l'initiative et à 0,84 pour cent pour le référendum. C'est la raison pour laquelle le nombre des signatures requises a été relevé en 1977 à 100 000 pour les initiatives et à 50 000 pour les référendums. En pour cent, ces nouveaux chiffres équivalaient, en 1978, à 2,6 pour cent et 1,3 pour cent des électeurs. Depuis, ces pourcentages n'ont pratiquement pas varié, atteignant, en 1992, 2,2 pour cent et 1,1 pour cent.

2. Avis de la commission

La commission considère comme légère la variation enregistrée depuis 1978. Comme le nombre des électeurs ne devrait pas exploser ces prochaines années, la commission n'estime pas nécessaire d'agir. Les droits populaires constituent un important instrument d'intégration dans le système politique suisse, dans la mesure où ils permettent également à des groupes moins bien représentés au Parlement de faire valoir leurs intérêts par des voies légales. Or, une augmentation du nombre des signatures requises léserait les groupes les plus faibles, qui ne disposent ni d'infrastructures développées ni de gros moyens financiers. Les groupes d'intérêts bien organisés et disposant de fonds importants resteraient, eux, à même de récolter le nombre de signatures nécessaires et d'user de leur capacité à lancer un référendum dans la phase législative préliminaire. En outre, la politique doit traiter de thèmes toujours plus complexes (p. ex. génie génétique). Or, il est difficile de mobiliser de grands groupes de population sur ce genre de sujets. En mettant la barre trop haut, on empêchera ces thèmes complexes, mais non moins importants, de faire l'objet d'un vrai débat, dans les règles de la démocratie directe. Si l'on veut que la législation soit bien reçue, ce qui est d'autant plus important lorsque les sujets sont difficiles, il faut veiller à ce qu'une partie aussi large que possible de la population puisse participer activement aux processus de décision politiques.

La minorité de la commission constate cependant que le pourcentage de voix nécessaires pour faire aboutir une initiative populaire ou un référendum aurait sensiblement diminué depuis l'institution des droits populaires. Or, si le nombre de signatures requis n'était pas assez élevé, il y aurait risque d'abus dans l'utilisation des droits populaires. Le nombre croissant d'initiatives et de référendums qui sont lancés de nos jours sur tous les sujets possibles et imaginables ne pourrait que vider de leur substance les droits populaires et affaiblir l'organe représentatif de la démocratie suisse qu'est le Parlement.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 13 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung:

Mehrheit

Den Initiativen keine Folge geben

Minderheit

(Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Ruckstuhl, Seiler Hanspeter)

Den Initiativen Folge geben

Proposition de la commission

Par 13 voix contre 7 et avec 1 abstention, la commission propose:

Majorité

Ne pas donner suite aux initiatives

Minorité

(Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Ruckstuhl, Seiler Hanspeter)

Donner suite aux initiatives

Frau Fankhauser, Berichterstatterin: Ich hoffe, dass diese nicht unwesentliche Angelegenheit Ihre Aufmerksamkeit noch wecken kann.

Initiativen und Referenden sind Teil eines subtilen Gleichgewichtes zwischen Stimmberechtigten und Parlament. Die Initianten Rychen und Seiler Hanspeter begründen ihre parlamentarischen Initiativen für eine Erhöhung der Unterschriftenzahl für Referenden bzw. Volksinitiativen mit dem geringen Prozentsatz an Stimmberechtigten, der für das Zustandekommen

men von Referenden und Volksinitiativen notwendig ist, sowie mit der damit verbundenen grossen Zahl von Referenden und Volksinitiativen, die das Parlament und die Stimmberechtigten überfordern könnten. Sie befürchten auch eine Schwächung des Parlamentes.

Den beiden parlamentarischen Initiativen ist der Antrag auf eine Erhöhung der Unterschriftenzahl gemeinsam. Die Initianten haben ihren Wunsch für die Erhöhung der Unterschriftenzahl nicht konkretisiert; sie sprechen von einer «Erhöhung» bzw. davon, dass die Unterschriftenzahl «deutlich zu erhöhen» sei. Im Gespräch sind Vorstellungen von einer Verdoppelung aufgetaucht.

Das Wiederherstellen der Verhältnisse von 1891, also der Verhältnisse vor mehr als hundert Jahren – was quasi eine Versechsfachung bedeuten würde –, will offensichtlich keiner von beiden.

Die parlamentarische Initiative Seiler Hanspeter verlangt zudem unter Ziffer 2 eine periodische Anpassung an die jeweils aktuellen Volkszählungsergebnisse, wobei – dies wurde in der Kommissionsberatung klar – die Zahl der Stimmberechtigten gemeint ist und nicht die Bevölkerungszahl. Bei der letzten Erhöhung der Unterschriftenzahl im Jahr 1977 wurde auch mit der Aenderung des Verhältnisses zwischen der Zahl der Stimmberechtigten und derjenigen der für eine Volksinitiative oder ein Referendum nötigen Unterschriften argumentiert.

Vor der Einführung des Frauenstimmrechts brauchte es für das Zustandekommen einer Initiative bzw. eines Referendums die Unterschrift von 7,65 Prozent bzw. 4,59 Prozent der stimmberechtigten Bürger. Diese Zahl sackte bekanntlich nach der Einführung des Frauenstimmrechts auf 1,4 bzw. 0,84 Prozent ab. Interessant ist, dass diese Zahl 1977 nicht wieder auf 7 oder 4,5 Prozent angehoben wurde, sondern lediglich auf 2,59 bzw. 1,3 Prozent; das beweist, dass das Verhältnis eine politische Grösse bleibt. Jetzt braucht es aufgrund der demographischen Entwicklung und der Einführung des Stimmrechts ab 18 Jahren 2,21 bzw. 1,11 Prozent der Stimmberechtigten für das Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums.

Die Mehrheit der Kommission findet dieses Absinken seit 1977 keinesfalls alarmierend und sieht im jetzigen Zeitpunkt keinen Handlungsbedarf. Ein Teil der Kommissionsmitglieder sieht in der Erhöhung der Unterschriftenzahl eine klare Einschränkung der Volksrechte. Andere möchten diese Frage im Gesamtzusammenhang der politischen Rechte diskutieren. Die Lebensbedingungen, die Art der Kommunikation, aber vor allem die zunehmende Komplexität der Probleme haben sich seit hundert Jahren grundlegend verändert. Die Demokratie ist ein Prozess, der immer im Kontext der Gesellschaft und nicht mathematisch beurteilt werden soll.

Die Vorschläge des Bundesrates zur Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte sollen uns bald unterbreitet werden. Damit wird Gelegenheit geboten, allgemein über die Gestaltung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung zu diskutieren und, wer weiss, vielleicht einen Beitrag zur Entwicklung der demokratischen Rechte zu leisten.

Die Mehrheit der Kommission hat also beschlossen, am gegenwärtigen Zustand nichts zu ändern. Wir leben in einer Zeit, die sicher nicht einfach ist. Wir befinden uns in einer Phase des sorgfältigen Abwägens von Rechten, in einem Staat, der sich rühmt, pluralistisch und nicht populistisch zu sein. Wir wissen auch, wie schwierig es im Moment ist, gegen die neue oder neu auftretende Erscheinung des Populismus anzukommen. Diese Tendenz zeigt sich sowohl bei den Fragen, die einfach zu stellen und mit Ja oder Nein zu entscheiden sind, als auch bei jeder komplexeren und mehr Differenziertheit fordernden politischen Haltung. Wir werden zukünftig noch und noch solche Fragen haben, die mehr Aufklärung, mehr Diskussionen und mehr Einsatz, z. B. bei der Unterschriftensammlung, verlangen.

Unterschriftensammlungen tragen wesentlich zur Sensibilisierung der Bevölkerung und gleichzeitig zur Mitverantwortung bei, was für das Funktionieren unseres demokratischen Systems unabdingbar ist. Die bestehenden Systeme sind integrativ; wir dürfen sie nicht einfach über Bord werfen.

Kleine Gruppierungen, die sich mit Volksbegehren Gehör ver-

schaffen können, sind keine Bedrohung. Eine Erhöhung der Unterschriftenzahl würde Gruppen ohne Macht, sprich Geldmacht, ihrer Möglichkeit berauben und sie eventuell zwingen, andere Formen des Einflusses zu suchen. Sie würde auch finanzstarke Gruppen unverhältnismässig stärken. Referendumsdrohungen im Verlaufe von Ratsdebatten wären somit keinesfalls beseitigt, hingegen einseitig zugunsten von mächtigen Lobbygruppen gestaltet.

Die Erhöhung der Mindestzahl von Unterschriften darf auch nicht mit neuen Konsumgewohnheiten begründet oder indirekt damit gekoppelt werden – sprich: Sammeln von Unterschriften vor Grossverteilerzentren. Auch Leute in abgelegenen oder dünnbesiedelten Regionen müssen die Chance haben, einmal ein Referendum oder eine Volksinitiative zu lancieren und durchzuziehen.

Die Schweiz hat eine Kultur des Dialogs entwickelt, um die uns andere Länder beneiden. Damit ist nicht gesagt, es sei alles bestens. Wie bereits angetönt, wird im Rahmen der Diskussion um die politischen Rechte die Möglichkeit geboten, die Beziehungen zwischen Volk und Parlament grundsätzlicher zu diskutieren und allenfalls zu verbessern.

Mit einem Verhältnis von 13 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung empfiehlt Ihnen die Mehrheit der Kommission, der parlamentarischen Initiative Rychen, Unterschriftenzahl für das Referendum, und der parlamentarischen Initiative Seiler Hanspeter, Unterschriftenzahl für Volksinitiativen, keine Folge zu geben.

M. Tschopp, rapporteur: Nous parlons donc de deux initiatives parlementaires intimement liées: celle de M. Rychen concernant le nombre de signatures requis pour les référendums, et celle de M. Seiler Hanspeter concernant le nombre de signatures requis pour les initiatives populaires.

L'initiative parlementaire Rychen demande que le nombre de signatures requis soit nettement augmenté et dans l'argumentation, on avance qu'en 1891 il y avait un quorum de signatures requis de 4,6 pour cent, quorum qui, au fil des années, a baissé progressivement à 1 pour cent.

Quant à l'initiative parlementaire Seiler Hanspeter, elle demande d'augmenter le nombre de signatures pour ce qui est des initiatives populaires et demande de prévoir une réglementation qui permette d'adapter périodiquement ce chiffre en fonction des recensements de la population. M. Seiler Hanspeter, dans son développement, calcule que, depuis 1984, 31 initiatives populaires ont recueilli plus de 120 000 signatures et 6 d'entre elles ont atteint un total de 150 000 signatures ou plus. Il est également avancé que, depuis 1977, le nombre de citoyens et de citoyennes capables de voter, et donc de signer, a augmenté de 700 000, c'est-à-dire d'un cinquième.

En conséquence, le quorum de signatures requis a baissé, durant les dernières années, assez fortement, de 2,7 pour cent à 2 pour cent, et si on regarde sur une longue durée, cette baisse du nombre de signatures requis est encore plus spectaculaire. Pour les amateurs de statistiques – je m'adresse en particulier à M. Strahm Rudolf –, le pourcentage de signatures requis a passé de 1891, où il était à 7,65 pour cent, à 2,2 pour cent à l'heure actuelle.

Dans ses travaux, la commission a retenu un certain nombre d'éléments, et du côté de la majorité, et du côté de la minorité. Les éléments qui ont pesé sur l'avis de la majorité de la commission sont les suivants: d'abord, on a constaté, depuis le dernier réajustement du nombre de signatures requis, c'est-à-dire en 1978, suite à l'introduction du droit de vote des femmes, une relative stabilité.

Deuxièmement, on a noté qu'il n'y a pas, dans une perspective future, de raisons de s'attendre à une hausse importante du nombre d'électeurs et d'électorales.

Troisièmement, on a rappelé que les instruments de la démocratie directe sont faits pour permettre à des groupes d'intérêts dispersés et peu représentés au Parlement de faire entendre leur voix. Il a donc été argué que relever le nombre de signatures handicaperait ces groupes, et qu'il n'y avait donc pas à augmenter de manière notable le nombre de signatures pour ne pas privilégier les grandes organisations extraparlamentaires qui disposent de moyens importants.

Quatrièmement, et c'est peut-être un point plus fondamental: nous avons constaté, du côté de la majorité de la commission, que les thèmes que nous abordons politiquement de nos jours se distinguent par une très forte complexité. La législation devient de plus en plus complexe, il est donc de plus en plus difficile au citoyen et à la citoyenne moyenne de se faire une idée, faute de connaissances. Par exemple, la technique d'assurance, la sécurité sociale, les histoires de splitting et les choses techniques de ce genre, ou encore les questions relevant du génie génétique, sont des domaines qui requièrent des connaissances extrêmement approfondies. Les groupes de pression qui oeuvrent dans ces domaines sont forcément restreints en nombre, ce qui ne veut pas dire qu'ils ont systématiquement tort et qu'il ne faut pas se boucher les oreilles en entendant leur argumentation.

Donc, il y a de ce côté-là un problème de connaissances, à travers lequel on découvre aussi, peut-être l'une des raisons pour lesquelles nos législations rencontrent dans le public un degré d'acceptabilité de moins en moins grand. Consciente de cette problématique, la majorité de votre commission vous recommande d'en rester pour le moment au nombre de signatures actuel, et particulièrement pour faciliter l'identification de la population avec des textes législatifs ardu.

Nous avons aussi noté que le nombre relatif de référendums et d'initiatives populaires, par rapport à la production législative qui émane de nous, n'est pas élevé; c'est le nombre absolu qui est en hausse, le nombre relatif est plutôt en baisse depuis la fin du XIXe siècle.

En conclusion, je peux dire que ces arguments ont trouvé la sympathie d'une confortable majorité de votre commission. Mais, en vérité, je dois vous dire que pas mal de commissaires qui participent à cette majorité ont aussi fait un autre calcul. On nous annonce – le chancelier a été formel – dans un bref délai un message sur une nouvelle loi sur les droits politiques. Pour une partie de la majorité, il est important d'attendre ce message et de ne pas commencer maintenant un processus de légifération qui serait en quelque sorte un doublet, une anticipation sur le rapport et les propositions d'ensemble que le Conseil fédéral va nous soumettre.

En ce qui concerne la minorité de la commission, elle a mis l'accent sur la baisse considérable constatée – que j'ai rappelée tout à l'heure – du quorum nécessaire pour rendre accessible un référendum ou une initiative populaire. Nous avons vu que cette baisse représente grosso modo un facteur 4. On a aussi avancé le risque d'abus, et on a rappelé que certaines initiatives, notamment des initiatives ou des référendums liés à de grandes maisons commerciales, constituent un problème pour la démocratie directe d'une manière générale. La puissance économique, par des groupes particulièrement actifs dans le domaine un peu flou entre les initiatives et les référendums risquait de nous entraîner dans des abus des instruments de la démocratie directe. La prolifération, bien sûr, du nombre absolu de référendums et d'initiatives a été avancé comme argument et on s'est inquiété aussi d'une espèce de dévalorisation du gouvernement et du Parlement qui serait liée à cette prolifération.

Par 13 voix contre 7 et avec 1 abstention, la majorité de votre commission vous propose de ne pas donner suite aux initiatives parlementaires Rychen et Seiler Hanspeter; la minorité de la commission cependant, dont le représentant va vous parler dans un instant, vous recommande, au contraire, d'y donner suite.

Rychen: Wie Sie aus der kurzen schriftlichen Begründung zu meiner Initiative ersehen können, brauchte es vor rund hundert Jahren 4,6 Prozent der Stimmberechtigten, um ein Referendum einreichen zu können. Vor der Einführung des Frauenstimmrechts vor rund zwanzig Jahren sank diese Zahl unter 2 Prozent. Danach fiel die Quote noch weiter, nämlich auf 0,9 Prozent. 1977 wurde durch Volksbeschluss die Unterschriftenzahl von 30 000 auf 50 000 erhöht, was dazumal etwa 1,3 Prozent der Stimmberechtigten ausmachte. Durch das Wachstum der Bevölkerung und die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechts auf 18 Jahre fiel das Quorum erneut, und zwar auf 1,1 Prozent. Mit dem Wachstum der Bevölkerung

schrumpfte das Quorum also tüchtig, und es braucht heute viermal weniger Unterschriften als zu Beginn, als vor hundert Jahren.

Ich bin der Meinung, dass diese Quote wirklich zu tief ist, so dass eine Aenderung angebracht ist. Warum? Das Referendum soll wieder jenes Gewicht erhalten, das ihm eigentlich zusteht: das politische Gewicht. Es geht darum, dass Parlamentsbeschlüsse in Frage gestellt werden können, dass Parlamentsbeschlüsse vor das Volk gebracht werden können. Dieses Grundrecht und dieses Instrument wird durch den Initianten nicht in Frage gestellt; deshalb setze ich mich auch zur Wehr, wenn man in der Debatte vom Abbau der Volksrechte reden will.

Ich erwähne noch einen zweiten für mich wichtigen Grund. Mir scheint, in der direkten Demokratie sollten die Kompetenzen, die in der Verfassung geordnet werden, wieder vermehrt beachtet und nicht langsam ausgehöhlt werden. Dem Parlament sind durch die Verfassung und durch die Volkswahl ganz bestimmte Kompetenzen zugewiesen. Wenn ein Parlament wie das unserige einen Beschluss fasst, der in weiten Teilen der Bevölkerung auf Widerstand stösst, braucht es das Instrument Referendum. Aber es braucht ein Grundwelle, eine minimale Zahl von Leuten, die das bestreiten, und es ist – das gebe ich zu – eine rein politische Frage, wie hoch diese Zahl sein soll. Unsere Verfassungsväter sagten, etwa 4 bis 5 Prozent brauche es. Jetzt ist das Quorum mit nur noch 1,1 Prozent zu tief.

Ich könnte auch sagen, man müsste die Diskussion in eine andere Richtung führen, z. B.: 50 000 Unterschriften sind zu viel. Warum sollen nicht 5000 interessante, gescheite, aufmüpfige Schweizer das Recht haben, einen Parlamentsbeschluss in Frage zu stellen? Warum 50 000? Man kann auch so argumentieren. Damit gestehe ich ein, dass es zwar nicht gerade eine Frage der Willkür ist, aber eine rein politische Frage und keine mathematische Frage. In den letzten zehn bis zwanzig Jahren hat sich die Demokratie vielleicht selbst ein bisschen entwertet. Ich weiss, dass das eine gewagte Aussage ist. Aber ich bin der Ueberzeugung, dass sich die Demokratie sogar selber langsam in Frage stellen kann.

Ich möchte noch ein anderes Beispiel geben, weil ich aus der Diskussion in der Kommission weiss, dass damit argumentiert wird, man müsse dem Bürger entgegenkommen, der Bürger müsse Rechte haben, man solle diese nicht abbauen. In den letzten zwanzig Jahren sind die Rechte massiv ausgebaut worden: erstens durch die dauernde Senkung des Quorums und zweitens durch den massiven Ausbau des Rechtsmittelstaates. Es gibt in vielen Fällen nicht nur eine Beschwerdestufe, sondern zwei, drei, in manchen Fällen sogar vier. Ich denke an Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verfahren, die neu aufgerollt werden können, wenn nicht das Resultat herauskommt, das sich gewisse Leute wünschen.

Mit anderen Worten: Es geht nicht um eine Deregulierung im politischen Bereich, sondern um eine vernünftige Anwendung, die den Instrumenten, die die Verfassung gegeben hat, das nötige Gewicht gibt. In diesem Sinne höhlen wir die Demokratie ein Stück weit aus, wenn wir die Unterschriftenzahl nicht anpassen.

Das Sammeln von Unterschriften ist heute einfacher als zur Zeit, als das Referendum geschaffen wurde. Die Massenkommunikationsmöglichkeiten, die Organisationsmöglichkeiten sind heute viel besser und grösser, so dass es heute sehr viel leichter ist, 50 000 Unterschriften zu sammeln. Einzelne von Ihnen werden einwenden: Sehen Sie doch einmal, wie schwierig es ist, Unterschriften zu sammeln! Das stimmt, aber das hat andere Gründe. Das hat seinen Grund darin, dass sich heute viele Bürger von komplizierten politischen Fragen überfordert fühlen. Und ich bin in Zweifel, ob es richtig ist, dass bei Referenden viele eigentlich nur dem Unterschriftensammler zuliebe unterschreiben.

Ich meine auch, dass ein gewisser Missbrauch des Referendumsrechts nicht ganz wegzudiskutieren ist. Missbrauch in dem Sinne, dass bei Gesetzesberatungen bei uns im Parlament dieses Instrument am laufenden Band verwendet wird. Nun heisst es, das könnten vor allem die grossen Organisationen tun.

Meine Meinung ist: Wenn die Bürger etwas, das wir hier be-

schliessen, wirklich plagt, dann kommt eine Grundwelle auf, und sie haben keine Probleme, diese Unterschriften zu sammeln.

Ich höre, dass es vorkommen soll, dass Organisationen sogar Geld für Unterschriften bezahlen – ich weiss nicht, ob das stimmt –, aber wenn das so sein sollte, sind wir langsam am Ende der echten demokratischen Auseinandersetzung.

In dem Sinne kann ich auch offen bekennen, dass ich für eine ungefähre Verdoppelung der Unterschriftenzahl bei Referenden – also von 50 000 auf 100 000 – eintreten würde. Sie haben aber gesehen, dass ich das bewusst offengelassen habe, indem ich eine allgemeine Anregung eingegeben habe: Ich bin davon überzeugt, dass man diese Zahl bei der Beratung einer Gesetzesvorlage aushandeln, einen Konsens finden könnte.

Im weiteren habe ich das Gefühl, dass die ganze Politikverdrossenheit nichts mit der Höhe der Unterschriftenzahl zu tun hat, absolut nichts. Das sind andere Mechanismen. Die parlamentarischen Demokratien der umliegenden Länder haben ähnliche politische Probleme wie wir. Sie haben eine ähnliche Verdrossenheit gegenüber Regierung, Organisationen, Parteien wie wir. Das hängt nicht mit der Unterschriftenzahl zusammen.

Ich bitte Sie, sich zu überlegen, ob wir nicht eine Verwesentlichung, eine Wiedergewinnung der Bedeutung des Referendums erzielen wollen. Es ist verantwortbar und tut der Demokratie sogar gut. Es gibt ja viele Bürger, die sich beklagen, dass man über allerlei Dinge abstimmen muss, bei denen sie sich fragen, warum sie das tun müssen. Diese Tendenzen gilt es im Auge zu behalten, wenn Sie diese Frage beurteilen.

Ich bitte Sie, meiner parlamentarischen Initiative (in Form einer allgemeinen Anregung) Folge zu geben.

Seiler Hanspeter: Die Ueberlegungen, wie sie mein Kollege Albrecht Rychen für den Fall des Referendumsrechts vorgetragen hat, stimmen teilweise natürlich auch für das Problem der Erhöhung respektive der Anpassung der Unterschriftenzahlen bei der Volksinitiative. Trotzdem möchte ich noch ein paar Ergänzungen dazu anbringen. Ich darf vorausschicken, dass die Fraktion der SVP genau gleich wie bei der Referendumsfrage hier Zustimmung – das heisst also Folge geben – empfiehlt.

Das Initiativ- und das Referendumsrecht, also die Rechte des Volkes, bei der Ausgestaltung des eigenen Hauses, des Staates Schweiz, aktiv und direkt mitzureden und mitzubestimmen, sind bestimmt das Gütesiegel einer Demokratie schweizerischer Prägung. Darin sind sich wohl alle einig.

Einig sind wir uns bestimmt auch darin, dass wir zu diesen elementaren Volksrechten Sorge zu tragen haben. Niemand wird aber bestreiten, dass sich im Laufe der letzten Jahre beim Einsatz, beim Gebrauch, dieser Volksrechte einiges geändert hat. Ich beschränke mich hier auf den Aspekt der Volksinitiative. Sie will ja ein Anliegen einbringen, sie will etwas Neues bringen, etwas gestalten helfen.

Es ist nun eine Tatsache, dass die Zahl der eingereichten Volksinitiativen in den letzten Jahren laufend stark zugenommen hat. Ich erwähne drei Zahlen: Zwischen 1964 und 1971 wurden 15, zwischen 1972 und 1979 bereits 32 und zwischen 1980 und 1987 gar 43 Volksinitiativen eingereicht. Gegenwärtig sind rund 30 Volksinitiativen hängig oder angemeldet. So kann man füglich von inflationären Tendenzen beim Gebrauch dieses Instrumentes sprechen.

Wo liegen die Ursachen? Eine Ursache hat Herr Rychen bereits kurz angesprochen.

1. Die Mobilität unserer Gesellschaft, die Fortschritte der Technik, der Kommunikationsmittel und der offensichtlich verbesserte Organisationsgrad politischer und wirtschaftlicher Interessengruppierungen erleichtern unzweifelhaft das Sammeln der Unterschriften.

2. Zur zusehends schwindenden Bereitschaft, einmal getroffene Entscheide zu akzeptieren, gehört indirekt auch die Motivation zum Einsetzen dieses Instrumentes. So werden viele eigentliche Referenden in Initiativform verpackt. Die Hürde des Unterschriftenquorums ist im Verhältnis zur ständig steigenden Zahl von Stimmberechtigten ständig kleiner geworden. Das hat man von seiten der Kommission bereits festgestellt.

Ich darf vielleicht mit Bezug auf die letzte Volksabstimmung in dem Sinne korrigieren, dass die Zahl der Stimmberechtigten seit 1977 um ziemlich genau 750 000 angestiegen ist, also um ein gutes Fünftel zugenommen hat.

Selbstverständlich hat die Initiativenflut auch gewisse positive Aspekte, aber eben auch sehr nachteilige und meiner Meinung nach staatspolitisch überzuordnende Auswirkungen. So wird einmal die Tendenz der Demokratie verstärkt, zu einer Art «Sektorialdemokratie» zu werden, in der das Volk zu immer mehr und bloss noch nebensächlichen Anliegen Stellung zu nehmen hat, zu deren Zweck dann der umfangreiche und kostspielige Staatsapparat in Bewegung zu setzen ist und dementsprechend auch politischer Leerlauf produziert wird. Ein Volksrecht, das dermassen eingesetzt wird oder werden kann, läuft Gefahr, sich selbst zu entwerten. Dies führt zu einem schleichenden Qualitätsverlust und steht der wünschbaren Verwesentlichung staatlichen Tuns entgegen.

Wenn ich eine Anpassung des Unterschriftenquorums vorschlage, so soll diese Hürde nicht erhöht, sondern es sollen bloss die Proportionen von beispielsweise Anfang der achtziger Jahre wieder hergestellt werden. Von Schmälerung und Einschränkung der Volksrechte kann also überhaupt keine Rede sein. Für wichtige vom Volk getragene Anliegen, für Anliegen, die einem Grossteil des Volkes unter den Nägeln brannten, konnte schon immer mit Leichtigkeit eine hohe Unterschriftenzahl erreicht werden. Entscheidend waren und sind nicht der finanzkräftige Hintergrund, sondern der Gehalt, der staatspolitische Gehalt, die Bedeutsamkeit, der staatspolitische Stellenwert des Anliegens. Und höhere Hürden würden unzweifelhaft diese Tatsache noch verstärken.

Wir sind daran, den Staat in seinem Handeln «entscheidungstüchtiger» zu machen, seine Funktionsfähigkeit zu erhöhen, ihn qualitativ zu stärken. Darum diskutieren wir ja auch vorrangig Möglichkeiten einer dringend notwendigen Parlamentsreform und einer ebenso dringend notwendigen Regierungsreform. Wir sprechen von Stärkung des Parlamentes. Da ist es eben auch Teil des ganzen Reformprogramms, dass wir diese direkten Mitwirkungsrechte des Volkes, die Bestandteile dieses staatlichen Entscheidungsmechanismus sind, in diese Sache mit einbeziehen.

Nicht nur Kollege Rychen, sondern breiten Volkskreisen und mir sind diese Quorumsfragen ein echtes Anliegen. Der Kanton Solothurn stösst mit einer entsprechenden Standesinitiative und eine bedeutende schweizerische Gruppierung mit einer Volksinitiative in dieselbe Richtung; wohlwissend, dass man – um einen Vergleich zu ziehen – bei einer von einem Arzt verschriebenen Kur, bestehend aus drei Medikamenten, nicht einfach nur zwei herauspicken und das dritte verweigern kann. In diesem Sinne haben wir eben diese Frage in das Reformpaket mit einzubeziehen.

Demokratie braucht ab und zu Mut, Mut zu vielleicht nicht immer sehr Populärem, aber staatspolitisch Wichtigem. Ich wünsche Ihnen diesen Mut. Ich bitte Sie, meine parlamentarische Initiative – bzw. beide Punkte – in einem getrennten Abstimmungsverfahren zu behandeln, weil die Dringlichkeit nicht bei beiden gleich gross ist.

Fritschi Oscar, Sprecher der Minderheit: Wer für die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei den klassischen Volksrechten Initiative und Referendum eintritt, sieht sich rasch einmal mit dem emotionalen Vorwurf konfrontiert, es werde ein Abbau von demokratischer Mitsprache geplant, ja womöglich soll es der direkten Demokratie als solcher ans Leder gehen.

Nüchtern und bei Licht betrachtet, bleibt von diesem Vorwurf allerdings nichts übrig. Er stimmt thematisch nicht. Die Mitsprachemöglichkeiten wurden in den letzten Jahren – ich denke etwa an die Einführung des Verbandsbeschwerderechts – nicht abgebaut, sondern erweitert. Und er stimmt bei Initiative und Referendum auch ganz konkret, bezogen auf die Unterschriftenzahlen, nicht.

Das fakultative Gesetzesreferendum kennen wir seit 120 Jahren. In dieser Zeit ist das Unterschriftenquorum erst einmal, einige Jahre nach Einführung des Frauenstimmrechts, erhöht worden, und zwar von 30 000 auf 50 000, also nicht ganz um die damals beschlossene Erweiterung des Elektorates.

Seit 1874 hat sich die Bevölkerung aber vervierfacht, weshalb das ursprüngliche Quorum von fast 5 Prozent der Wohnbevölkerung heute nur noch bei gut 1 Prozent liegt. Mit anderen Worten: Auch wenn man berücksichtigt, dass der Anteil der nichtstimmberechtigten Ausländer an der Wohnbevölkerung zugenommen hat, so sind die Hürden für die demokratische Mitsprache im Laufe der Jahre doch deutlich niedriger geworden.

Das bestätigt auch ein Blick auf die Kantone. Ueberblickt man die 22 Kantone, die das fakultative Gesetzesreferendum kennen, und berücksichtigt man die beiden Kriterien – Unterschriftenzahl und zeitliche Befristung – gleichermaßen, so stellen nur zwei der 22 Kantone niedrigere Hürden auf als der Bund. Oder wieder mit anderen Worten: Eine angemessene Erhöhung der Unterschriftenzahlen beim Referendum erweist sich mit nüchternem Blick auf die Zahlen als eine blosser Wiederherstellung (oder genauer gesagt: sogar nur als eine Annäherung) gegenüber einem früheren Zustand und nicht als Einschränkung bestehender Volksrechte.

Nun ist von den Sprechern der Kommissionsmehrheit eingewendet worden, bei einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen würden die Schwierigkeiten, das Quorum zu erreichen, nicht proportional, sondern exponentiell steigen. Dem ist entgegenzuhalten, dass die modernen Kommunikations- und Werbemittel, aber auch der höhere Organisationsgrad der politischen Interessengruppen gegenüber der Zeit vor 120 Jahren in die Gegenrichtung wirken. Andererseits gebe ich durchaus zu, dass der andere Einwand, seit der Erhöhung von 1977 würden die Bevölkerungszahlen nicht mehr stark ansteigen, womit ein akuter Handlungsbedarf nicht gegeben sei, etwas für sich hat.

Ich halte denn auch die Erhöhung des Quorums beim Referendum nicht allein aus arithmetischen Gründen für ausgewiesen, sondern mir geht es mindestens ebenso sehr um eine zweite Überlegung – um eine Frage, die wir uns ständig stellen sollten –: um die Frage der Optimierung der Demokratie, der Erhaltung eines funktionstüchtigen politischen Entscheidungsmechanismus und das Verhindern, dass sich die Demokratie selber blockiert.

Unter diesem Gesichtspunkt ist das Referendum, das Vetorecht des Volkes bei der Gesetzgebung, im Vergleich zum Ausland vorerst einmal als zusätzliche Kaskade im Entscheidungsablauf zu sehen, nach den Stufen Vorlage der Regierung, Kommission und Plenum Erstrat, Kommission und Plenum Zweitrat sowie Differenzvereinbarung. Diese zusätzliche Stufe, diese zusätzliche Korrekturmöglichkeit hat zur Folge, dass einerseits unser politisches System zwar den einen oder anderen Fehler weniger produziert, dass es andererseits aber langsamer arbeitet als der politische Apparat im Ausland. Von diesen Folgen ist die eine erwünscht, die andere indessen muss uns gerade angesichts der zunehmenden internationalen Vernetzung Sorge bereiten.

Welches ist nun die Nutzenanwendung dieser politischen Betrachtung unter dem Gesichtspunkt der Optimierung der Demokratie? Sie bedeutet sicher zum einen, dass auf das Referendum als zusätzliche Kaskade im Entscheidungsablauf nicht verzichtet werden soll – was ja auch niemand will –, dass aber zum anderen mit gutem Gewissen verlangt werden darf, dass es zur Infragestellung von Parlamentsbeschlüssen einer gewissen repräsentativen Kraft und einer gewissen oppositionellen Grundwelle bedarf, bis die Volksabstimmung als zusätzliche Stufe des Entscheidungsablaufs ins Spiel kommt.

Eine Anpassung des Unterschriftenquorums beim Referendum hätte eine Aufwertung des Parlaments zur Folge. Das ist meines Erachtens nicht etwa anstössig, sondern durchaus erwünscht. Wir machen gelegentlich den Fehler, die repräsentativen Elemente unserer Demokratie geringzuschätzen. Wir brauchen das Parlament nicht einfach *faute de mieux*, weil auf Bundesebene die Landsgemeinde nicht mehr praktikierbar ist; wir brauchen vielmehr ein Nebeneinander von direktdemokratischen und repräsentativen Elementen aus sachlichen Gründen, weil beide Teile ihre Vorteile aufweisen. Das Parlament als repräsentatives Element gewährleistet beispielsweise die Kontinuität der politischen Arbeit besser, insbesondere die Gesetzgebungsarbeit, während Volksabstimmungen zwangsläufig punktuell wirken.

Aus diesen Erwägungen beantrage ich Ihnen, der parlamentarischen Initiative Rychen Folge zu geben. Weil der Initiant in seinem Votum den Bengel in bezug auf die Erhöhung recht weit geworfen hat, möchte ich noch bemerken, dass es heute nur darum geht, ob eine Erhöhung allgemein sinnvoll ist, während über die Zahlen dann anhand einer konkreten Vorlage diskutiert werden kann.

Noch einige Worte zur Mindestzahl der Unterschriften bei den Initiativen: Wenn ich mich in meinen Ausführungen auf das Referendum konzentriert habe, so deshalb, weil ich hier den primären Handlungsbedarf sehe. Ich halte es aber für richtig, die Frage bei den Initiativen ebenfalls zu prüfen. Was die arithmetische Seite anbetrifft, läuft die Argumentation parallel. Was meine zweite Begründung anbetrifft – den Aspekt der Optimierung der Demokratie –, steht bei der Initiative zwar nicht die Aufwertung des Parlaments im Vordergrund, dafür aber die Frage der Uebernutzung der Demokratie. Jedenfalls scheint es mir sinnvoll, die Unterschriftenzahlen bei beiden Volksrechten gleichzeitig anzusehen.

Deshalb beantrage ich Ihnen, auch der parlamentarischen Initiative Seiler Hanspeter Folge zu geben.

Präsident: Es haben sieben Fraktionen eine Fraktionserklärung zu diesem Traktandum verlangt. Ich schlage Ihnen vor, dass wir die weitere Diskussion auf morgen vertagen.

Wyss Paul: Sie haben jetzt diese Traktandenliste zur Kenntnis genommen. Sie haben gehört, dass wir morgen auch noch über die Herbstsession, diese Verschiebung nach Genf, sprechen sollen; darüber wird ganz bestimmt eine Stunde gesprochen. Wir werden bis 12 Uhr oder 13 Uhr nicht fertig sein. Während der Mittagspause gibt es Veranstaltungen, die fixiert sind. Wir sollten jetzt einmal aufhören, immer wieder Verschiebungen vorzunehmen, die wir nicht einhalten können. Wir haben abgemacht, dass wir einen zweiten Nachmittag reservieren, und wir sollten jetzt bestimmen: Morgen wird die Sitzung um 12.30 Uhr beendet. Dann können nämlich alle an die Mittagsveranstaltung gehen und kommen um 15 Uhr wieder hierher. Das ist eine vernünftige Ordnung, und alles andere ist nicht mehr seriös.

Ich bitte Sie, diesem Ordnungsantrag zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Wyss Paul	offensichtliche Mehrheit
Dagegen	Minderheit

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 20.10 Uhr
La séance est levée à 20 h 10*

Parlamentarische Initiative (Seiler Hanspeter) Unterschriftenzahl für Volksinitiativen

Initiative parlementaire (Seiler Hanspeter) Nombre de signatures requis pour les initiatives populaires

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.411
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1993 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1293-1299
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 849

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.