

**Ziff. III***Antrag der Kommission*

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

**Ch. III***Proposition de la commission*

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

*Angenommen – Adopté**GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

83 Stimmen

Dagegen

48 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

92.431

**Parlamentarische Initiative  
(Rechsteiner)  
Einführung des Verwaltungsreferendums**

**Initiative parlementaire  
(Rechsteiner)  
Institution du référendum administratif**

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

*Wortlaut der Initiative vom 18. Juni 1992*

Das Geschäftsverkehrsgesetz wird wie folgt geändert:

*Art. 6 Abs. 2bis (neu)*

Die Bundesversammlung kann in der Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses auch Verwaltungsakte von ausserordentlicher Tragweite erlassen.

*Texte de l'initiative du 18 juin 1992*

La loi sur les rapports entre les conseils est modifiée comme il suit:

*Art. 6 al. 2bis (nouveau)*

L'Assemblée fédérale peut édicter des actes administratifs de portée exceptionnelle sous la forme de l'arrêté fédéral de portée générale.

Frau **Zölich** 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 Nationalrat Rechsteiner am 18. Juni 1992 eingereichte parlamentarische Initiative.

Die Initiative Rechsteiner verlangt, dass die Bundesversammlung in der Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses auch Verwaltungsakte von ausserordentlicher Tragweite erlassen kann. Diese würden somit referendumpflichtig.

Die Kommission hat am 21. Januar 1993 den Initianten angehört.

*Begründung des Initianten*

Bisher steht das fakultative Referendum – wenn man vom Staatsvertragsreferendum absieht – aufgrund der Regelung im Geschäftsverkehrsgesetz nur gegen rechtsetzende Erlasse in Form allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse zur Verfügung. Diese Regelung ist aufgrund der Verfassung nicht zwingend. Die Erlassform des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses kann ohne weiteres auch für Verwaltungsakte von besonderer Tragweite gewählt werden (was der französische Wortlaut der Verfassung bereits nahelegt), was zur Folge hat,

dass zukünftig auch gegen solche Verwaltungsakte das Referendum ergriffen werden kann.

Die Einführung des Verwaltungsreferendums hat eine substantielle Erweiterung der Volksrechte zur Folge. Das ist aus verschiedenen Gründen erwünscht. Es lohnt sich, den Ausbau der direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten in einem Zeitpunkt neu zur Diskussion zu stellen, in dem wegen des EG-Integrationsprozesses Kompetenzen gegebenenfalls auf eine supranationale Ebene übertragen werden (was neben den Rechten des Parlamentes auch die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten betrifft).

Formal kann das Verwaltungsreferendum mit einer einfachen Ergänzung von Artikel 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes eingeführt werden.

*Erwägungen der Kommission*

Geltendes Recht und bisherige Vorstösse

Artikel 89 Absatz 2 der Bundesverfassung unterstellt allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum. Bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes im Jahre 1962 wurde in Artikel 6 festgelegt, dass die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses nur für rechtsetzende Erlasse gilt. Aufgrund dieser Bestimmung kann die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses nicht auf Verwaltungsakte wie zum Beispiel Grossbauvorhaben oder Rüstungsprogramme angewendet werden. Diese können somit auch nicht dem Referendum unterstellt werden.

In den letzten Jahren wurden verschiedene Vorstösse lanciert, die diesen Zustand ändern wollten. So wurden anlässlich der Diskussion über das Rüstungsprogramm 1992 im Nationalrat Anträge zu dessen Unterstellung unter das fakultative Referendum gestellt, die allerdings abgelehnt wurden. Ebenfalls abgelehnt hat der Nationalrat 1990 bzw. 1988 zwei parlamentarische Initiativen zur Einführung des Verwaltungsreferendums für Grossbauvorhaben bzw. zur Einführung des allgemeinen Finanzreferendums. Keine Gnade vor dem Volk fanden die Volksinitiative zur Einführung des Rüstungsreferendums (1986) sowie die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» (1976).

*Argumente der Kommissionsmehrheit*

Die Kommissionsmehrheit betont die grosse Bedeutung der Volksrechte. Ein teilweiser Ausbau derselben führt aber ihrer Ansicht nach zu einer Ueberforderung der direkten Demokratie und würde dieser somit schaden. Vielmehr sei im Rahmen einer Gesamtüberprüfung der Volksrechte die Verwesentlichung der direkten Demokratie angesagt. Zudem wird befürchtet, dass der Staat durch die Einführung des Verwaltungsreferendums an effizientem Handeln gehindert würde. Gerade bei zunehmender internationaler Verflechtung muss der Staat jedoch rasch handeln können. Im weiteren würde die Einführung des Verwaltungsreferendums die Konkurrenzierung des Parlamentes durch die Volksrechte in unverantwortlichem Masse verstärken. Die Kommissionsmehrheit erachtet es als schwierig, im Falle der Annahme der Initiative neue Abgrenzungskriterien zu finden, die klar regeln, welche Erlasse referendumpflichtig sind und welche nicht. Das Parlament, welches entscheiden müsste, wann ein Verwaltungsakt «von ausserordentlicher Tragweite» ist, könnte sich so leicht dem Vorwurf der Willkür aussetzen.

*Argumente der Kommissionsminderheit*

Gemäss der Ansicht der Kommissionsminderheit widerspricht die im Jahre 1962 in Artikel 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes festgelegte Beschränkung der referendumpflichtigen Erlasse auf solche rechtsetzender Natur dem ursprünglichen Sinn der Verfassung von 1874. Das Volk könne durch diese Einschränkung zu wichtigen Entscheiden mit zum Teil grossen finanziellen Folgen nicht Stellung nehmen, es sei denn, es werde der problematische Umweg über Volksinitiativen mit rückwirkenden Bestimmungen gewählt. Die Einführung des Verwaltungsreferendums würde eine substantielle Erweiterung der Volksrechte darstellen, denn häufig hätten Verwaltungsakte für die Bevölkerung oder Teile davon grosse Auswirkungen, so zum Beispiel Bauvorhaben. Die direkte Demokratie müsse gerade dort Anwendung finden, wo die Bevölkerung am direktesten betroffen ist.

M<sup>me</sup> **Zölich** 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 commission chargée de l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée le 18 juin 1992 par M. Rechsteiner.

Par son initiative, M. Rechsteiner demande que l'Assemblée fédérale obtienne le droit d'édicter des actes administratifs de portée exceptionnelle sous la forme de l'arrêté fédéral de portée générale. Ces actes administratifs seraient de la sorte soumis au référendum.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 21 janvier 1993.

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

Jusqu'à présent, le référendum facultatif – abstraction faite du référendum sur les traités internationaux – ne peut, d'après la réglementation de la loi sur les rapports entre les conseils, être lancé que contre les actes qui contiennent des normes de droit (lois et actes de durée limitée sous la forme de l'arrêté fédéral de portée générale). Or, cette réglementation n'est pas contraignante si l'on se réfère à la constitution. On pourrait donc aussi choisir la forme de l'arrêté fédéral de portée générale pour édicter des actes administratifs de portée exceptionnelle, ce qui a pour conséquence que le référendum pourrait aussi être lancé contre de tels actes.

L'introduction du référendum administratif entraînerait une extension sensible des droits populaires. C'est souhaitable à bien des égards. Cela vaut la peine de relancer la discussion sur l'élargissement des possibilités de codécision offertes par la démocratie directe à l'heure où, à cause de l'intégration européenne, il est question de transférer des compétences à une instance supranationale (les droits du Parlement, mais aussi les possibilités de codécision, en seraient affectés).

Pour ce qui est de la forme, on peut tout simplement introduire le référendum facultatif en complétant l'article 6 de la loi sur les rapports entre les conseils.

#### *Considérations de la commission*

Droit en vigueur; interventions antérieures

L'article 89 alinéa 2 de la constitution soumet les arrêtés fédéraux de portée générale au référendum facultatif. Lors de la révision de la loi sur les rapports entre les conseils en 1962, on avait précisé à l'article 6 que seuls les actes législatifs contenant des règles de droit peuvent revêtir la forme de l'arrêté fédéral de portée générale. Conformément à cette disposition, l'arrêté fédéral de portée générale ne peut pas être utilisé pour des actes administratifs concernant par exemple la construction de grands ouvrages ou les programmes d'armement. De tels actes sont par conséquent soustraits au référendum. Au cours des dernières années, on a cherché, par diverses interventions, à modifier cet état de choses. Ainsi, lors du débat sur le programme d'armement de 1992, on a proposé au Conseil national de soumettre ce programme au référendum facultatif, sans succès il est vrai. Le Conseil national a également rejeté en 1990, comme il l'avait fait en 1988, deux initiatives parlementaires visant: l'une, l'institution du référendum administratif pour les travaux de grande envergure; l'autre, l'institution du référendum financier généralisé. Le peuple a repoussé pour sa part l'initiative populaire demandant le référendum en matière de dépenses militaires (1986), et dix ans plus tôt celle intitulée «Démocratie dans la construction des routes nationales» (1976).

Arguments de la majorité de la commission

La majorité de la commission souligne l'importance fondamentale des droits populaires. A son avis cependant, un développement partiel de ceux-ci alourdirait la démocratie directe et lui porterait donc préjudice. Il faudrait plutôt, à l'occasion d'un réexamen global des droits populaires, faire en sorte que la démocratie directe gagne en substance. On craint d'autre part que l'institution du référendum administratif n'affecte l'efficacité de l'Etat. Or, en raison de l'interdépendance croissante sur le plan international, l'Etat doit pouvoir agir vite. En outre, la mesure préconisée aurait pour effet de renforcer les droits po-

pulaires dans une mesure excessive par rapport aux pouvoirs du Parlement. La majorité de la commission estime qu'il serait difficile, si l'initiative était adoptée, de distinguer clairement les actes législatifs à soumettre au référendum des autres actes. Le Parlement, qui devrait déterminer si un acte administratif a une portée exceptionnelle, pourrait facilement se voir reprocher de prendre des décisions arbitraires.

Arguments de la minorité de la commission

La minorité de la commission estime quant à elle que la restriction apportée en 1962 dans l'article 6 de la loi sur les rapports entre les conseils et selon laquelle seuls les actes législatifs contenant des règles de droit peuvent être soumis au référendum est contraire à l'esprit de la Constitution de 1874. Cette restriction empêche en effet le peuple de se prononcer sur des décisions importantes ayant parfois des conséquences financières considérables, à moins de lancer une initiative populaire ayant des dispositions rétroactives, ce qui n'est pas souhaitable. L'institution du référendum administratif constituerait un renforcement substantiel des droits populaires, car beaucoup d'actes administratifs ont des conséquences très importantes pour la population ou certains groupes de celle-ci, ce qui est le cas par exemple pour les projets de construction. La démocratie directe doit pouvoir précisément s'exercer là où la population est le plus directement touchée.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 12 zu 11 Stimmen:

##### *Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

##### *Minderheit*

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Meier Samuel, Segmüller, Stamm Judith)

Der Initiative Folge geben

#### *Proposition de la commission*

Par 12 voix contre 11, la commission propose:

##### *Majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

##### *Minorité*

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Meier Samuel, Segmüller, Stamm Judith)

Donner suite à l'initiative

**Seiler** Hanspeter, Berichterstatter: Gemäss Artikel 89 Absatz 2 unserer Bundesverfassung sind allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Geschäftsverkehrsgesetz bestimmt allerdings in Artikel 6, dass diese Form des Bundesbeschlusses nur für rechtsetzende Erlasse, nicht aber für Verwaltungsakte anzuwenden sei.

Dies möchte nun unser Ratskollege Rechsteiner mit seinem Vorstoss ändern. Er verlangt in einer parlamentarischen Initiative, dass wir in der Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses auch Verwaltungsakte von ausserordentlicher Tragweite erlassen können. Er wirft damit zweifellos eine staatspolitisch bedeutsame Grundsatzfrage auf.

Die Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Volk kann man auch als eine Art Dauerbrenner bezeichnen. Sowohl das Volk als auch das Parlament hatten sich innerhalb der letzten zwanzig Jahre verschiedentlich mit diesen Fragen auseinanderzusetzen, so etwa der Nationalrat 1988 und 1990, als er zwei parlamentarische Initiativen, eine zur Einführung des allgemeinen Finanzreferendums, eine andere zur Einführung des Verwaltungsreferendums für Grossbauvorhaben, deutlich ablehnte.

Die Staatspolitische Kommission hat deshalb nach Anhörung des Initianten anlässlich ihrer Januarsitzung in Gerzensee diesen Problembereich sehr eingehend diskutiert und sich ihren Entscheid tatsächlich nicht leichtgemacht.

Eine knappe Mehrheit von 12 zu 11 Stimmen beantragt Ihnen, der parlamentarischen Initiative Rechsteiner keine Folge zu geben.

Welches sind die Hauptargumente, die die Mehrheit zu die-

sem Entscheid bewogen haben? Herr Rechsteiner weist in seiner Forderung auf den Begriff «Verwaltungsakte von ausserordentlicher Tragweite» hin. Beschlüsse des Parlament von Fall zu Fall ein Verwaltungsreferendum, müsste es damit gleichzeitig festlegen, welcher Verwaltungsakt unter welchen Voraussetzungen als «von ausserordentlicher Tragweite» zu erklären wäre. Der Begriff «ausserordentliche Tragweite» würde in der Praxis ein sehr relativer Begriff sein und die Gefahr, sich den Beigeschmack von Willkür einzuhandeln, ist nicht ganz von der Hand zu weisen.

Die Kommissionsmehrheit erachtet es denn auch als sehr schwierig, im Falle der Annahme der Initiative klare Abgrenzungskriterien zu finden, was als referendums- und was als nicht referendumpflichtig einzustufen wäre.

Eine Einführung des Verwaltungsreferendums berührt auch die Frage des Stellenwerts unseres Parlamentes. Je mehr Kompetenzen vom Parlament an das Volk zurückdelegiert werden, um so mehr wird dieses Parlament von Aufgaben enthoben und somit quasi entwertet, und zwar nicht bloss materiell in seinem Zuständigkeitsbereich, sondern auch in seinem staatspolitischen Image.

Selbstverständlich haben die Volksrechte in unserer gelebten Demokratie eine vorrangige Bedeutung. Je häufiger jedoch der Entscheid an die Stimmbürgerin und den Stimmbürger delegiert wird, je mehr sie beziehungsweise er sich also auch in quantitativer Hinsicht mit Vorlagen zu befassen hat, desto mehr wird er sich in Stimmbürgerübungen; es gibt Beispiele und Untersuchungen, die das belegen. Die stimmbürgerliche Belastbarkeit hat, wenn man das pragmatisch betrachtet, auch irgendwo Grenzen. Ein Ausbau der Volksrechte, der diesem Volk zwar immer mehr Entscheidungsbefugnisse zuordnen möchte, gleichzeitig aber bewirkt, dass dieses gleiche Volk immer weniger davon Gebrauch machte, wäre letztlich nur ein scheinbarer Ausbau; er trüge kaum zu einer echten Verwesentlichung der Demokratie bei. Gerade eine Verwesentlichung ist gefragt. Man kann die direkte Demokratie eben auch überfordern und sie in vielen Fragen zu sogenannten Abstimmungen der Betroffenen abdriften lassen. Ob das wirklich der Sinn wäre, ist mindestens in Frage zu stellen.

Wir leben zudem in einer Zeit, in der rasches staatliches Handeln gerade im Bereich der Verwaltungsakte gefragt ist. Die zunehmende internationale Verflechtung verlangt vom Staat gebieterisch, dass er sowohl rasch agieren als auch reagieren kann. Je mehr Stufen nun ein staatliches Entscheiden zu überwinden hat, desto mehr Zeit nimmt der Entscheidungsprozess in Anspruch, desto schwerfälliger und uneffizienter droht die staatliche Handlungsfähigkeit zu werden. Es liegt also kaum im Interesse von Volk und Staat, höhere Hürden in diesen Entscheidungsprozess einzubauen.

In der Diskussion der Kommission wurde auch darauf hingewiesen, dass die Einführung eines Verwaltungsreferendums eine spürbare Verminderung der Zahl von Volksinitiativen bewirken könne. Viele würden überflüssig, weil das Volk mit dem Verwaltungsreferendum eine andere und direktere Möglichkeit erhielte, in die Staatstätigkeit einzugreifen. Das ist natürlich eine blosser Annahme. Der Beweis dafür müsste vorerst noch erbracht werden; die anderen aufgeführten Argumente würden damit in keiner Weise entkräftet.

Aus all diesen Überlegungen beantragt Ihnen die knappe Mehrheit der Staatspolitischen Kommission, der parlamentarischen Initiative Rechsteiner keine Folge zu geben und damit die in sinngemäss gleicher Sache in den letzten Jahren getroffenen Entscheide sowohl des Parlamentes als auch des Volkes zu bestätigen.

**M. Darbellay**, rapporteur: Le problème que nous discutons maintenant a quelque parenté avec celui que nous venons de traiter. Cependant, nous en sommes ici à la procédure préliminaire. Effectivement, on l'a relevé, les initiatives contenant des dispositions à effet rétroactif, s'apparentent de très près à des référendums camouflés. C'est aussi dans le but d'éviter une partie de ces initiatives que M. Rechsteiner nous propose l'introduction du référendum administratif pour des actes administratifs de portée exceptionnelle.

Il se réfère à ce qui s'est passé jusqu'à maintenant. Effective-

ment, en 1874, a été introduit dans la constitution par l'article 89 alinéa 2, le droit de référendum. Et ce droit se rapporte aux arrêtés de portée générale. Mais, la constitution ne dit pas ce que doivent être les arrêtés de portée générale. Si bien que la pratique, dans le courant du XXe siècle, a joliment changé; certains actes administratifs ont été classés sous forme d'arrêtés de portée générale et d'autres, sous forme d'arrêtés simples. Si bien que, d'une manière quelque peu arbitraire, certains étaient soumis au référendum facultatif, et d'autres pas. Pour remédier à cet effet, en 1962, le Parlement a modifié la loi sur les rapports entre les conseils et a indiqué à cette date, que ne pouvaient être déclarés arrêtés de portée générale que des actes législatifs comportant des normes de droit; cela veut dire que, dès lors – sans qu'il y ait eu modification de la constitution –, il n'était plus possible de soumettre au référendum des actes administratifs, même de portée certaine.

A partir de ce moment-là, soit par des initiatives populaires, soit par des initiatives parlementaires, l'objet a été remis sur le métier. C'est ainsi qu'à deux reprises, en 1976, à l'occasion de l'initiative «Démocratie pour les routes nationales» et en 1986, à l'occasion d'une initiative qui voulait soumettre au référendum les dépenses militaires, le peuple s'est prononcé clairement et a refusé l'extension de ses droits. A deux reprises également, le Parlement a été appelé à s'exprimer: en 1988, quand par la voie de l'initiative parlementaire, on lui proposait d'introduire d'une manière générale le référendum financier; et en 1990, quand on voulait soumettre au référendum les travaux de grande envergure.

La majorité de la commission s'en tient à ces décisions. Elle est consciente de l'importance des droits populaires. Elle est consciente également que l'abus de ces droits populaires leur porte un préjudice certain. Elle pense que s'il est important, en démocratie, qu'il y ait distinction ou séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire, il n'est pas moins important qu'il y ait une séparation bien marquée entre les droits du peuple et les droits de ses élus. Nous avons aussi des droits et nous ne devons pas les saboter. Il est clair qu'en ce qui concerne la constitution, c'est le peuple et les cantons, et eux seuls, qui ont le pouvoir de changer quoi que ce soit. En ce qui concerne les lois, nous intervenons. Le peuple a le droit de demander que ces lois lui soient soumises. Par contre, en ce qui concerne les actes administratifs, les dépenses, le budget, c'est nous qui avons la responsabilité et nous devons l'assumer. Le peuple a toujours la possibilité de s'exprimer tous les quatre ans et de nous dire de rentrer à la maison s'il n'est pas content de nous. Nous devons, par conséquent, maintenir ces différences.

En ce qui concerne le référendum administratif, avec les autres dispositions légales que nous connaissons aujourd'hui, nous pouvons dire qu'il présente, outre cette confusion des pouvoirs qu'il créerait, certaines difficultés. D'abord, grâce à ce référendum – 50 000 signatures, c'est assez vite obtenu – de petits groupes pourraient se permettre de paralyser l'administration. Or, de plus en plus, nous parlons d'accélérer le mouvement. Est-ce qu'il est judicieux, à cette époque, d'introduire des freins supplémentaires?

Vous avez remarqué la rédaction de cette proposition: «des actes administratifs de portée exceptionnelle». Qu'est-ce que cela veut dire «de portée exceptionnelle»? Eh bien, cela veut dire que pour chaque acte administratif il y aurait discussion pour savoir s'il est de portée exceptionnelle ou pas; on aboutirait forcément à des décisions qui pourraient être taxées d'arbitraires. Il n'est donc pas judicieux de retenir une telle expression.

Nous remarquons, d'ailleurs, qu'aujourd'hui nous devons souvent légiférer sous la menace du référendum. Dans ces conditions, au lieu de faire les meilleures lois possible, nous sommes tentés de faire les lois en fonction de ce qui peut advenir, et souvent, de ce fait, nous ne légiférons pas au mieux. Serait-il opportun que, à chaque décision sur un acte administratif, nous ayons également à nous poser la question de savoir si le référendum sera lancé ou pas?

Non, le remède n'est pas là. Le remède, c'est qu'il faut avoir le courage de repenser aujourd'hui la démocratie directe. Il faut

avoir le courage de repenser, en particulier, le référendum facultatif. Un certain nombre de problèmes sont sur le tapis: la question du référendum constructif, la question de savoir s'il est judicieux, lorsque deux groupes lancent un référendum avec des idées totalement différentes, de continuer à additionner les signatures ainsi obtenues. Il faut se poser la question du nombre de signatures et il faut aussi – des motions le demandent d'ailleurs – se poser la question de la manière de récolter ces signatures. Aujourd'hui, une loi sur les droits populaires est en consultation. Au moment où l'on met sur pied cette loi, au moment où la commission la discutera, il est important que ces problèmes soient étudiés et que nous donnions une réponse aux questions qui se posent. En conclusion, avec la petite majorité de la commission, je vous invite à ne pas donner suite à cette initiative.

**Rechsteiner:** Sie haben zuvor bei der Ueberweisung des Anliegens der Initiative Zwingli die demokratischen Mitwirkungsrechte in einer – wie mir scheint – bedenklichen Weise eingeschränkt. Sie haben nun mit der Ueberweisung der vorliegenden Initiative für die Einführung eines Verwaltungsreferendums die Möglichkeit, diesen Fehler wenigstens teilweise zu korrigieren und das Referendumsrecht – nicht das Initiativrecht, aber das Referendumsrecht – sinnvoll zu erweitern. Diese Rechte stehen in einem Zusammenhang. Zuerst ein Blick zurück in die Vergangenheit: Die heutige Regelung des Referendumsrechts stammt aus der Verfassung von 1874. Die Verfassung von 1874 wurde unter dem Eindruck einer demokratischen Strömung als Gegengewicht zur weitgehenden Parlamentsherrschaft von dominierenden Persönlichkeiten wie Alfred Escher erlassen. Es wurde damals nicht nur das fakultative Referendum für Bundesgesetze eingeführt, sondern auch das Referendum für Bundesbeschlüsse von grosser allgemeiner Tragweite, wie es der französische Wortlaut sehr schön wiedergibt. Wichtige Entscheide des Parlamentes – das war das Prinzip – sollten dem Referendum unterstellt werden, unabhängig davon, ob es sich dabei um Rechtsätze handelt oder nicht.

Das war auch die fast einhellige Lehre der Staatsrechtler bis 1962, als in einer Art Putsch – so kann man heute sagen – das Geschäftsverkehrsgesetz mit völlig neuen Regeln erlassen wurde. Ab diesem Zeitpunkt waren nämlich die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse nur noch Rechtssätzen vorbehalten. Befristete Bundesrechtssätze sollten in der Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses erlassen werden, unbefristete dagegen in Form des Gesetzes. Diese Abänderung ist von grosser Tragweite, weil Gegenstände von grosser Tragweite nicht mehr dem Referendum unterstellt sind.

Trotzdem hat sich der Gesetzgeber auch nach 1962 in der Praxis nicht immer an diese Regelung gehalten. Er hat in Einzelfällen dann auch Verwaltungsgegenstände wieder dem Referendum unterworfen – so geschehen bei der Hochschulförderung 1968, aber auch beim Beschluss über den Verzicht auf das Kernkraftwerk von Kaiseraugst –; ein Beschluss von 350 Millionen Franken, der zweifellos nicht einen Rechtssatz darstellt. Es wurde die Rechtsform des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses angewendet, damit der Beschluss dem Referendum unterstellt werden konnte.

Zu den Gründen für meine parlamentarische Initiative:

1. Die erste Begründung folgt gerade aus der historischen Herleitung. Die Initiative möchte die Rückkehr zum verfassungsmässigen Zustand, zum heute noch geltenden verfassungsmässigen Zustand von Artikel 89, und will das Geschäftsverkehrsgesetz wieder der verfassungsrechtlichen Lage anpassen. Die Verfassung steht prinzipiell über dem Gesetz; es geht darum, das Gesetz wieder an die Verfassung anzupassen, das Gesetz wieder verfassungsmässig zu fassen. Dies um so mehr, als in der Praxis dieses Gesetz nicht durchwegs eingehalten worden ist.

2. Die Initiative und mit ihr die Einführung eines Verwaltungsreferendums erlauben eine sinnvolle Erweiterung der direktdemokratischen Rechte, wie sie heute auch von der überwiegenen Zahl der Staatsrechtler gefordert wird. Der Staat ist seit dem 19. Jahrhundert immer mehr vom Gesetzgebungsstaat zum Verwaltungsstaat geworden. Die Gesetzgebung hat an

Bedeutung tendenziell eingebüsst, die Verwaltung hat an Bedeutung tendenziell gewonnen. Damit verbunden ist und war eine zunehmende Verschiebung der Macht von der Gesetzgebungs- zur Verwaltungstätigkeit, wo keine direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen. Die Einführung eines Verwaltungsreferendums erlaubt ein direktdemokratisches Korrektiv, erlaubt es neu auch, solche Verwaltungsgegenstände von grosser politischer Tragweite neu referendumspflichtig zu machen.

3. Das ganze Problem, das zuvor unter dem Titel «Rückwirkungsklausel» diskutiert wurde, ist ausschliesslich deshalb entstanden, weil das Verwaltungsreferendum heute nicht besteht. Bestünde das Verwaltungsreferendum bei Vorhaben von grosser Tragweite, wäre dieses Problem weitgehend entschärft.

Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie, diese sinnvolle Erweiterung der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten vorzunehmen und insbesondere den heute noch gültigen verfassungsmässigen Zustand, der im Jahre 1874 eingeführt wurde, wiederherzustellen.

**Tschäppät Alexander,** Sprecher der Minderheit: Ich spreche für die Beinahe-Mehrheit dieser Kommission; es war ja nur ein sehr knapper Entscheid.

Wir haben jetzt gerade die ganze Diskussion über die Rückwirkungsklauseln gehabt. Die Würfel sind gefallen, leider in einer Richtung, die mir persönlich nicht gefällt. Ich will deshalb auf alle diese Argumente nicht nochmals näher eintreten. Das ist jetzt schon genügend getan worden. Hingegen – denke ich mir – ist es nötig, dass wir uns Gedanken darüber machen, wieso in Initiativen immer wieder diese Rückwirkungsklauseln vorkommen.

Für Professor Andreas Auer ist es ganz klar, dass das Fehlen eines Verwaltungsreferendums der hauptsächlichste Grund von Rückwirkungsklauseln in Initiativen ist. Würde man allgemeine, wichtige, aber eben nur konkrete Beschlüsse finanzieller und politischer Natur dem Referendum unterstellen, wären verschiedene Volksinitiativen nicht nötig gewesen. Wäre zum Beispiel der Kauf des F/A-18 in Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses ergangen, wäre die Initiative gar nicht nötig gewesen, weil ja ein Referendum hätte ergriffen werden können. Gleich verhält es sich zum Beispiel mit der Rothenturm-Initiative oder auch mit der Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär».

Es ist für sehr viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stossend, dass sie bei Gesetzen von untergeordneter Bedeutung – zum Beispiel als Folge eines ergriffenen Referendums – an der Urne ein Mitspracherecht haben; bei Verwaltungsakten von grosser Tragweite – ich denke da etwa an den Bau von Atomkraftwerken, an den Bau oder Ausbau von Flugplätzen und ähnlichen Grossprojekten – ist ihnen jedoch jede Mitsprache verwehrt. Als einziger Ausweg bleibt das Lancieren einer Initiative mit dem – zugegebenermassen – häufigen Schönheitsfehler von echten oder unechten Rückwirkungsklauseln. Die Kommissionsmehrheit – wir haben das gehört – betont die grosse Bedeutung der Volksrechte. Ein teilweiser Ausbau dieser Rechte führt – nach Meinung der Mehrheit – zu einer Ueberforderung der direkten Demokratie und würde dieser schaden. Deshalb könne eben das Verwaltungsreferendum auch nicht eingeführt werden. So zu argumentieren heisst, nicht nur den Stimmbürger zu bevormunden, es heisst gleichzeitig auch zu verkennen, dass die schweizerische Bevölkerung gerade und vor allem bei Verwaltungsakten von grosser Tragweite künftig ein Mitspracherecht haben will. Der grosse Erfolg der Unterschriftensammlung gegen den Kauf des F/A-18 oder für die Waffenplatz-Initiative beweist das deutlich. Die Mehrheit vertritt weiter die Meinung, es sei im Rahmen einer Gesamtüberprüfung der Volksrechte vielmehr die Verweigerung der direkten Demokratie angesagt. Das mag als Grundaussage zutreffen und kann auch von der Kommissionsminderheit mitgetragen werden. Zeitlich ist das Ganze sicher nicht abschätzbar. Gerade die Unzufriedenheit der Bevölkerung über die fehlende Mitsprache bei wichtigen Parlaments- und Verwaltungsentscheiden deutet aber darauf hin,

dass die direkte Demokratie diesbezüglich Mängel aufweist und entsprechend ausgebaut werden muss.

Wenn von seiten der Kommissionsmehrheit befürchtet wird, der Staat werde durch das Einführen des Verwaltungsreferendums an effizientem Handeln gehindert, muss dem entgegengehalten werden, dass die Mitsprache des Volkes zu wichtigen Entscheiden sicher höher einzustufen ist als der Wunsch nach mehr Effizienz. Die direkte Demokratie, und damit auch die Volksrechte, haben einen Preis, den wir zu zahlen bereit sein müssen. Es wäre fatal, der Effizienz zuliebe diese wichtigen Mitsprachemöglichkeiten zu opfern. Im weiteren befürchtet die Kommissionsmehrheit, dass es schwierig wäre, Kriterien zu finden, die klar abgrenzen, welche Erlasse referendumpflichtig sind und welche nicht.

Für die Kommissionsminderheit ist die Einführung des Verwaltungsreferendums nichts anderes als die Respektierung des ursprünglichen Sinnes der Verfassung von 1874. Herr Rechsteiner hat auf die Geschichte bereits aufmerksam gemacht. Ich schenke mir hier weitere Ausführungen.

Die Einführung des Verwaltungsreferendums – da sind wir uns sicher alle einig – würde zweifellos zu einer substantiellen Erweiterung der Volksrechte führen und hätte zur Folge, dass die direkte Demokratie gerade dort wieder Anwendung fände, wo die Bevölkerung am unmittelbarsten betroffen ist.

Hier und heute ist es an uns, zu entscheiden, ob in der Frage der Einführung des Verwaltungsreferendums ein Handlungsbedarf besteht oder nicht. Gerade die zum Teil hitzigen Diskussionen, die wir um rückwirkende Bestimmungen gehört haben, zeigen, dass mit der geltenden Regelung die Mitsprache der Bevölkerung allzu stark eingeengt ist.

Die parlamentarische Initiative Rechsteiner will das Verwaltungsreferendum über eine einfache Gesetzesänderung wieder einführen. Ob dieser Weg der richtige ist, wie das etwa auch Professor Alfred Kölz sieht, oder ob eine solche einschneidende Erweiterung der Volksrechte nicht über eine Verfassungsänderung erfolgen sollte, kann meiner Meinung nach im jetzigen Zeitpunkt offengelassen werden. Beide Wege sind gangbar. Hier und heute haben wir nur zu entscheiden, ob wir überhaupt in diese Richtung gehen wollen.

Wir müssen entscheiden, ob Handlungsbedarf besteht und weitere Kommissionsarbeiten nötig sind. Welcher Weg dann letztlich einzuschlagen ist, ob eine Verfassungsänderung nötig ist oder nur eine Gesetzesänderung, kann offengelassen und in einer späteren Phase entschieden werden. Dass Handlungsbedarf besteht, ist offenbar über das Lager der linksgrünen Parteien und der CVP hinaus unbestritten, auch wenn sich das leider in der Abstimmung in der Kommission nicht so klar herauskristallisiert hat.

Als Sozialdemokrat, muss ich sagen, ist es für mich eine grosse Freude, für einmal aus den Zielsetzungen und Postulaten der Jahre 1991 bis 1995 der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz zu zitieren. In ihrem Heft «Zielsetzungen und Postulate», verabschiedet an der ordentlichen Delegiertenversammlung der FDP vom 26. April 1991 in Freiburg – also kein altes Papier –, wird auf Seite 9 unter dem Titel «Postulate» als Punkt 2 folgendes ausgeführt: «Die Bundesverfassung soll den Gesetzgeber ermächtigen, für bestimmte Fälle ein Referendum gegen Verwaltungsakte und Vorhaben von besonderer politischer Bedeutung oder finanzieller Tragweite vorzusehen.» Ich kann dem aus sozialdemokratischer Sicht nichts beifügen und hoffe, die FDP-Fraktion erinnere sich in der heutigen Abstimmung auch des Titels ihrer damaligen Zielsetzungen und Postulate. Der Titel dieses Papiers heisst nämlich: «Dazu stehen wir.»

Glauben Sie mir, meine Damen und Herren der FDP, heute werden wir Sie beim Wort nehmen!

**Leu Josef:** Die CVP-Fraktion wird der parlamentarischen Initiative Rechsteiner «Einführung des Verwaltungsreferendums» mehrheitlich keine Folge geben. Wir setzen auf klare Zielvorgaben für die Staatstätigkeit. Zuständigkeitsbereiche müssen eindeutig abgegrenzt sein.

Bürgerinnen und Bürger erwarten von den politischen Verantwortungsträgern nicht in erster Linie, dass sie von ihnen noch mehr an die Urne gerufen werden. Sie erwarten vor allem,

dass die von ihnen auf bestimmte Zeit gewählten politischen Verantwortungsträger von ihren verfassungsrechtlichen Kompetenzen Gebrauch machen. Sie erwarten auch, dass wir Volksvertreter in einem immer schwieriger werdenden Umfeld Führungsfunktion übernehmen und zeit- und sachgerechte Entscheide treffen.

Wir von der CVP-Fraktion setzen uns also zwar für einen bürgernahen, aber auch – oder trotzdem – für einen führungsfähigen Staat ein. Zu diesem Zweck ist es notwendig, dass wir die politischen Instrumente überprüfen und allenfalls anpassen können. Dabei sind nach unserer Meinung unter anderem folgende Kriterien heranzuziehen:

- Wahrung, aber keine Überforderung der direkten Demokratie;
- effiziente und zeitgerechte Entscheidungsvorgänge;
- Prinzip der Gewaltenteilung.

Bei der vorliegenden parlamentarischen Initiative Rechsteiner zur Einführung des Verwaltungsreferendums geht es darum, die Volksrechte substantiell zu erweitern. Verwaltungsakte von ausserordentlicher Tragweite sollen in der Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses dem fakultativen Referendum unterstellt werden können. Unsere Fraktion anerkennt die grosse Bedeutung der Volksrechte und ist an einer zeitgemässen und stufengerechten Weiterentwicklung interessiert. Das kann und darf im Interesse der Wahrung unserer direkten Demokratie aber nicht Maximierung der Volksrechte heissen, sondern es muss Optimierung der Volksrechte heissen.

Die CVP-Fraktion ist der Meinung, dass im Bereich der Volksrechte Handlungsbedarf besteht, aber nicht im Sinne der parlamentarischen Initiative. Es gilt, die Volksrechte in ihrer Gesamtheit zu überprüfen und eine Revision von Artikel 89 der Bundesverfassung einzuleiten. Wir sind der Meinung, dass man auf Verfassungsstufe ansetzen muss. Volk und Stände sollen entscheiden können, ob sie einen derartigen Ausbau der Volksrechte wollen oder nicht. Eigentlich sollte das für die Vertreter der sogenannten Basisdemokratie eine Selbstverständlichkeit sein.

Formal könne das Verwaltungsreferendum mit einer einfachen Ergänzung von Artikel 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes eingeführt werden, lautet die Expertise der einen Staatsrechtler. Es gibt Gegenexpertisen, die anders gewichten. Tatsache ist aber, dass es sich weniger um eine juristische als vielmehr um eine politische Frage handelt. Politisch deshalb, weil es um Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen geht; politisch deshalb, weil im Sinne einer ausgewogenen Gewaltenteilung ein neues Gleichgewicht der Kompetenzen zwischen Parlament und Volk zu suchen ist.

Die Mehrheit der CVP-Fraktion wird aus den genannten Gründen der parlamentarischen Initiative Rechsteiner zur Einführung des Verwaltungsreferendums keine Folge geben. Wir sind der Auffassung, dass solche einschneidenden Massnahmen im Bereich der Volksrechte auf Verfassungsstufe und nicht nur auf Gesetzesstufe abzustützen sind. Die ganze Fraktion unterstützt aber Bemühungen, Volksrechte im Gesamtzusammenhang zu prüfen und heutigen Bedürfnissen anzupassen.

**M. Borel François:** Rappelons d'abord l'enjeu du vote de tout à l'heure. Il ne s'agit pas de prendre une décision définitive; nous n'en sommes qu'à l'examen préalable. Il s'agit de savoir si nous mettons dans les dossiers de la Commission des institutions politiques la question à l'étude. Cette commission devra de toute manière examiner la question du référendum, en particulier du référendum constructif, puisque vous l'avez chargée lors de la session d'automne dernier.

Donc, la question du référendum est de toute manière un dossier ouvert au sein de la commission et, au nom du groupe socialiste, je vous suggère de suivre les propositions de la minorité Tschäppät Alexander et d'accepter l'initiative Rechsteiner et de compléter le dossier en la matière.

Déjà tout à l'heure, concernant l'initiative Zwingli 91.410 et encore maintenant, les rapporteurs ont dit qu'il fallait éviter les abus en matière de démocratie. On a aussi dit qu'il fallait éviter de laisser l'électeur. Je crois en effet qu'il n'y a qu'un seul abus en matière de démocratie, c'est de lancer des initiatives, des référendums qui pourraient laisser l'électeur. Or, je ne crois

pas que le fait de donner la possibilité à certains de lancer un référendum contre des actes administratifs importants risque de lasser l'électeur. C'est vrai que certains référendums déjà possibles actuellement contribuent à le lasser.

Je ne suis pas persuadé que la participation électorale soit encouragée par le lancement de référendums comme par exemple ceux concernant cinq centimètres de plus ou de moins sur la largeur des camions. Par contre, personne ne peut prétendre que proposer au peuple de voter oui ou non à l'acquisition des F/A-18 lasse l'électeur. C'est vrai que cela dérange certains, mais il est aussi certain que cela intéresse l'électeur et que cela ne le découragera pas d'aller aux urnes si nous avons un scrutin sur ce sujet le 6 juin prochain. Je crois donc, contrairement à ce que certains peuvent penser, que l'introduction du référendum administratif au lieu de lasser l'électeur encouragera la participation électorale, car les électeurs pourront se prononcer sur un certain nombre de sujets qui les touchent de près et auxquels ils s'intéressent particulièrement.

Rappel historique maintenant. Ce que propose M. Rechsteiner était la règle jusqu'en 1962. Depuis, cela a été l'exception. Je ne citerai qu'un cas: le renoncement à la construction de la centrale nucléaire de Kaiseraugst. La loi a été modifiée en 1962 et il faut bien admettre que – c'est en tous cas ce que prétendent un certain nombre de professeurs de droit – si nous avions une cour constitutionnelle, les modifications apportées à l'époque auraient été cassées. Nous aurions pu introduire de telles modifications pour autant que nous ayons changé la constitution et soumis ce changement au vote obligatoire du peuple. Dès lors, l'initiative Rechsteiner ne consiste qu'à revenir à une situation normale, ou en tous cas à l'état que souhaitait le constituant lorsqu'il a voté cette disposition.

En ce qui concerne le texte lui-même, il s'agit bien entendu de ne pas s'attacher à la formulation précise du texte, puisque nous sommes au niveau de l'examen préalable. La question de savoir si véritablement il suffisait de modifier la loi ou s'il fallait modifier la constitution a été débattue en commission. Elle reste ouverte. Elle pourrait être tranchée par la commission si vous acceptiez de l'en charger.

On a beaucoup parlé, cette session, de revitalisation de l'économie. Je crois que les droits démocratiques ont aussi besoin d'être revitalisés. Permettre au peuple de voter sur des sujets qui le touchent de près, permettre au peuple de voter sur des sujets qui l'intéressent, c'est la meilleure manière de revitaliser notre démocratie.

Une petite remarque pour conclure: M. Rechsteiner propose de revenir à l'état du droit d'avant 1962. Au sens littéral du terme, c'est une proposition réactionnaire. Mesdames et Messieurs, chers collègues de la droite, pour une fois que M. Rechsteiner fait une proposition réactionnaire, vous pourriez bien le suivre et lui donner raison!

Je vous invite donc, au nom du groupe socialiste, à voter la proposition de la minorité Tschäppät Alexander et à charger la Commission des institutions politiques d'étudier dans le détail la proposition Rechsteiner.

**Bischof:** Die parlamentarische Initiative Rechsteiner verlangt, dass Verwaltungsakte von grosser Tragweite dem Referendum unterstellt werden sollen. Das Geschäftsverkehrsgesetz würde durch einen Artikel 6 Absatz 2bis (neu) wie folgt ergänzt: «Die Bundesversammlung kann in der Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses auch Verwaltungsakte von ausserordentlicher Tragweite erlassen.»

Bei der SD/Lega-Fraktion sieht die Situation nun folgendermassen aus: Am 22. und 23. Oktober 1992 tagte die Staatspolitische Kommission, an der Markus Ruf einen Antrag auf Ergründung einer Kommissionsinitiative lancierte, die er mit folgendem Wortlaut begründete: «Bei Artikel 6 Absatz 1 wird das Geschäftsverkehrsgesetz wie folgt geändert: 'Befristete Erlasse, die rechtsetzende Normen enthalten, sowie Verwaltungsakte von grosser Tragweite sind in die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu kleiden.'»

Am 21. und 22. Januar 1993 traf sich die Staatspolitische Kommission zu einer weiteren Sitzung, an der auch Herr Rechsteiner anwesend war. Dieser musste seine parlamenta-

rische Initiative «Einführung des Verwaltungsreferendums» begründen.

Materiell und verfahrensmässig sind beide Vorstösse, also derjenige von Herrn Ruf und derjenige von Herrn Rechsteiner, identisch, mit dem Unterschied jedoch, dass der Antrag Ruf schon seit geraumer Zeit in der Kommission hängig war. Bei der Abstimmung über diese zwei Vorstösse wurde die Initiative Rechsteiner mit 12 zu 11 Stimmen – Sie haben dies heute gehört – knapp abgelehnt. Der Antrag Ruf wurde aber – man höre und staune! – mit 10 zu 1 Stimmen bei sagenhaften 12 Enthaltungen deutlich abgelehnt. Nun, woran liegt dies? Es ist ganz einfach zu erklären: Hier spielt nicht mehr der politische Inhalt eine Rolle, hier werden ganz prägnant Meinungen, die aus der falschen Ecke kommen, ignoriert und aufs billigste abgetan. Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi spielt dieses miese politische Spiel nicht mehr länger mit. Wir sind zum Schluss gekommen, dass wir diese Initiative – obwohl sie in unserem Interesse liegt – ganz klar ablehnen müssen und auch werden.

Ich möchte speziell die Sozialdemokraten und auch die Grünen davor warnen, dieses undemokratische Spiel mit uns weiterzuführen; denn sonst sehen wir von der SD/Lega-Fraktion uns weiterhin gezwungen, uns bei künftigen Geschäften völlig unkonform zu verhalten. Wir lassen uns nicht als Stimmvieh missbrauchen. Politische Fairness ist es, einander – natürlich bei gleicher Meinung – sachlich zu unterstützen. Das müssen gewisse Leute hier leider noch lernen.

**Fischer-Seengen:** Die freisinnige Fraktion verkennt nicht, dass es stossend sein kann, wenn gesetzgeberische Erlasse von völlig untergeordneter Bedeutung dem Referendum unterstellt werden können, während Verwaltungsakte, welche im Volk intensiv diskutiert werden und/oder von grosser finanzieller Tragweite sind – Beispiel Flugzeugbeschaffung – dem Referendum entzogen bleiben. Bei oberflächlicher Betrachtung hat deshalb das Initiativbegehren Rechsteiner durchaus seine Bedeutung.

Es sind indessen gewisse staatsrechtliche und staatspolitische Argumente, welche gegen die Einführung des Verwaltungsreferendums sprechen, die jedoch im Kommissionsbericht nur sehr rudimentär Eingang gefunden haben. So entspricht es dem Gewaltenteilungsprinzip, dass der Gesetzgeber generell-abstrakte Normen erlässt, während die ausführende Behörde, die Exekutive, diese Normen durch individuell-konkrete Verwaltungsakte vollzieht. Das Volk kommt mit seinem Referendumsrecht im generell-abstrakten Bereich zum Zug, während der Vollzug der Normen den exekutiven Instanzen überlassen bleiben muss. Das Gewaltenteilungsprinzip sollte nicht durchbrochen werden. Es hat sich bestens bewährt.

Zum Gewaltenteilungsprinzip gehört indessen auch, dass die jeweiligen Gewalten ihre Verantwortung wahrnehmen und die ihrem Bereich obliegenden Entscheide tatsächlich treffen. In diesem Sinne würde die Einführung des Verwaltungsreferendums ein Abwälzen der Verantwortung der Exekutive auf das Volk, mithin eine Flucht aus der Verantwortung bedeuten. Dies kann indessen nicht der Sinn des Gewaltenteilungsprinzips sein.

Der Initiant will Verwaltungsakte von ausserordentlicher Tragweite dem fakultativen Referendum unterstellt wissen. Damit stellen sich aber Abgrenzungsprobleme. Welches sind Verwaltungsakte von ausserordentlicher Tragweite? Offenbar müssten die eidgenössischen Räte dies von Fall zu Fall feststellen. Damit würde jedoch nicht nach klaren rechtlichen Kriterien, sondern nach politischer Opportunität darüber entschieden, ob ein Verwaltungsakt in der Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses erlassen und damit dem fakultativen Referendum unterstellt werden soll. Nachdem das Parlament seine Entscheide nicht begründen muss, wäre der Willkür Tür und Tor geöffnet.

Nun hat Herr Tschäppät Alexander richtigerweise festgestellt, dass die Zielsetzungen der FDP die Einführung des Verwaltungsreferendums «gegen Verwaltungsakte und Vorhaben von besonderer politischer Bedeutung oder finanzieller Tragweite» enthalten.

Im Gegensatz zur parlamentarischen Initiative von Herrn Rechsteiner, der die Einführung des Verwaltungsreferendums durch eine Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes einführen will, verlangen die freisinnigen Postulate aber ganz klar eine Verfassungsgrundlage. Ueberdies soll das Verwaltungsreferendum nur für bestimmte, im Gesetz vorgesehene Verwaltungsakte gelten, die also enumerativ aufgezählt sind. Von einer generellen Zuweisung der Beurteilungskompetenz an das Parlament wurde bewusst abgesehen.

Wenn nun die freisinnige Fraktion die parlamentarische Initiative Rechsteiner ablehnt, so kann man ihr deswegen nicht inkonsequente Politik vorwerfen. Vielmehr haben die Freisinnigen in dieser Frage genaue Vorstellungen, die von denjenigen des Initianten in bedeutenden Punkten abweichen. Schliesslich sind wir der Auffassung, dass diese Frage im Gesamtzusammenhang bei der Ueberprüfung der Volksrechte zu behandeln ist.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die freisinnige Fraktion einhellig, der parlamentarischen Initiative Rechsteiner keine Folge zu geben.

**Meier Samuel:** Die Fraktion des Landesrings und der EVP beantragt Ihnen, der parlamentarischen Initiative Rechsteiner betreffend die Einführung des Verwaltungsreferendums Folge zu geben.

Wir begründen unsere Haltung wie folgt: Unsere Fraktion hat in den letzten Jahren selber Vorstösse eingereicht oder Vorstösse unterstützt, die ein Finanzreferendum oder Verwaltungsreferendum postulierten. Ich erinnere beispielsweise an die parlamentarische Initiative unseres ehemaligen Fraktionskollegen Paul Günter aus dem Jahre 1986 betreffend die Einführung des allgemeinen Finanzreferendums.

Ich erinnere im weiteren an die parlamentarische Initiative unseres Ratskollegen Hans Meier von der Grünen Partei betreffend die Einführung des Verwaltungsreferendums für Grossbauvorhaben, die auch wir seinerzeit unterstützt haben. Ich erinnere im weiteren an die Vorlage betreffend die Beschaffung des neuen Kampfflugzeuges F/A-18, als unsere Fraktion den Antrag stellte, den Flugzeugbeschaffungsbeschluss unseres Rates der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterstellen, mit diesem Antrag hier aber scheiterte. Bei allen diesen Bemühungen unserer Fraktion liessen wir uns immer von der Idee leiten, dass der Stimmbürger das Recht haben soll – sofern er das mittels des Referendums wahrnehmen will –, zu staats- und finanzpolitisch bedeutsamen Parlamentsbeschlüssen Stellung zu beziehen.

Ein weiterer Grund, warum wir uns heute für die parlamentarische Initiative Rechsteiner aussprechen, ist unsere Ueberzeugung, dass wir mit der Existenz des Verwaltungsreferendums gut und gerne die eine oder andere Volksinitiative vermeiden könnten. Insbesondere würde die Motivation, auf dem Umgehungsweg ein als Volksinitiative getarntes Referendum mit Rückwirkungsbestimmungen einzureichen, deutlich sinken.

Im übrigen stelle ich mich vehement der Behauptung der Kommissionsmehrheit entgegen, wonach die direkte Demokratie mit der Einführung des Verwaltungsreferendums bzw. mit dem damit zusammenhängenden Ausbau der Volksrechte überfordert werde. Im Gegenteil: Ich bin heute vollends davon überzeugt, dass das Beurteilungsvermögen und die Differenzierungsfähigkeit Eigenschaften unserer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger darstellen, die es nicht zu unterschätzen gilt. Ueberhaupt bin ich sehr froh darüber, wenn das Volk ab und zu zum einen oder anderen Beschluss aus unserem Rat Stellung nimmt – nicht, weil ich zuwenig Vertrauen in die parlamentarische Arbeit oder zuwenig Vertrauen in meine eigene Arbeit hätte, nein, vielmehr aus der Besorgnis heraus, dass sich die Meinungen von Volk und Parlament meines Erachtens in der letzten Zeit wiederholt diametral gegenüberstanden.

Auch ich bin namens meiner Fraktion beim vorangegangenen Geschäft, bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative Zwingli, vehement dafür eingetreten, dass die Volksrechte aus einer Gesamtschau heraus zu überprüfen seien. Ich bin nach wie vor dieser Ueberzeugung, was aber nicht heisst, dass wir die parlamentarische Initiative Rechsteiner nicht überweisen sollen.

Namens der LdU/EVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, der parlamentarischen Initiative Rechsteiner Folge zu geben.

**Schmid Peter:** Die parlamentarische Initiative Rechsteiner zur Einführung des Verwaltungsreferendums hat einige Vorläuferinnen, die sich allerdings nur sektoriellen Anliegen zuwandten. Sie sind von Kollege Meier Samuel bereits erwähnt worden. Alle diese Bemühungen hatten eines gemeinsam: Sie zielten darauf ab, Vorlagen von grosser Tragweite und beträchtlichen Folgekosten in einem bestimmten Sektor dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Zu Recht wurde immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass das Volk bei wirklich wesentlichen Dingen oft nichts zu sagen hat, während es andererseits bei eher belanglosen Dingen um seine Zustimmung gefragt wird. Die parlamentarische Initiative Rechsteiner möchte nun für alle wichtigen Vorlagen das fakultative Verwaltungsreferendum einführen.

Sie kennen gewiss auch das psychologische Phänomen, das sich in manchen Gremien zeigt: Zum Beispiel bei Hochbauvorlagen von beträchtlicher Grösse getraut sich kaum jemand, Einspruch zu erheben – aus Angst, man könnte ihn der Inkompetenz bezichtigen. Wenn es hingegen dann darum geht, noch ein paar tausend Franken für Wandschmuck oder einen Veloständer zu bewilligen, fühlt sich letztlich jeder kompetent, etwas dagegen einzuwenden.

Wir haben auch ein schönes Beispiel aus unserem Ratsbetrieb: Eine Mehrheit der beiden Räte hatte die Absicht, das Riesenbauvorhaben Neat wenn irgend möglich ohne das Volk zu beschliessen. Aber aus denselben Räten machten sich einige Leute stark dafür, gegen bestimmte Beschlüsse der Parlamentsreform anzutreten, die kostenmässig etwa einen Tausendstel des Betrags der vorhin erwähnten Vorlage ausmachten.

Ich will nicht verhehlen, dass auch die Stimmbürger viel mehr Mühe bekundeten, sich innert nützlicher Frist eine Meinung über die Neat zu bilden als über die Parlamentsreform. Daraus zu schliessen, man sollte deswegen dem Volk nur noch einfachere Kost vorsetzen, weil es durch anderes überfordert sei, ist aber gänzlich verkehrt. Vielmehr ist daraus zu schliessen, dass wir Politikerinnen und Politiker die Pflicht hätten, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger rechtzeitig und umfassend über Projekte und Vorhaben von grosser Tragweite zu orientieren. Was wäre geeigneter dafür, als dem Volk auch die verbindliche Entscheidungsbefugnis hierzu zu geben? Es ist doch ganz klar, dass sich die Stimmberechtigten nur dann umfassend mit Vorlagen auseinandersetzen, wenn sie darüber letztlich auch befinden können.

Wenn man im übrigen die Abstimmungsergebnisse der eidgenössischen Urnengänge der letzten Jahre betrachtet, kann niemand im Ernst behaupten, es sei jemals absolut schief herausgekommen. Dort, wo sich vielleicht Fehlentscheide abzeichnen, haben es vor allem das Parlament und die politischen Parteien unterlassen, dem Volk rechtzeitig klaren Wein einzuschenken. Es ist unsere Aufgabe, dafür zu sorgen, dass der Souverän optimale Voraussetzungen für die Information und die Entscheidungsfindung vorfindet.

Die grüne Fraktion unterstützt also aus grundsätzlichen Erwägungen die parlamentarische Initiative Rechsteiner, und sie macht dafür insbesondere drei Gründe geltend:

1. Wir sind für eine sinnvolle Einsetzung der Volksrechte. Hier ist die Formulierung «Verwesentlichung der Demokratie» kein leeres Schlagwort. Ueber wesentliche Fragen soll der Souverän das letzte Wort haben. Die Öffnung nach Europa hindert uns nicht am Ausbau dieser Art von Referendumsrecht. Gerade in Anbetracht des Demokratiedefizits in europäischen Gremien haben wir allen Grund, wenigstens für innerschweizerische Anliegen die Volksrechte bei wirklich wichtigen Angelegenheiten auszubauen.
2. Die Einführung des Verwaltungsreferendums würde eine grosse Zahl von Verfassungsinitiativen überflüssig machen.
3. Wenn wir am System der Konkordanzdemokratie festhalten wollen, muss die Rolle der Opposition und der Kontrolle durch das Volk wahrgenommen werden. Nur so kann der Uebermacht eines Zweckbündnisses, wie es in der einstweilen

kaum aufzulösenden Zauberformel unserer Regierungskoalition besteht, begegnet werden.

Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen die grüne Fraktion, der Initiative Folge zu geben, um so mehr, als ursprünglich ein solches Verwaltungsreferendum verfassungsmässig vorgesehen war und einfach über eine Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes wiederhergestellt werden kann.

Noch ein Wort an Herr Bischof. Er ist zwar nicht mehr da. Ich weiss nicht, ob er sich schon in den Schmollwinkel zurückgezogen hat. Was Ihnen da passiert ist, kommt im Widerstreit parteilicher Ehrgeizigkeiten eben immer wieder vor. Ich heisse das auch nicht gut. Aber seien Sie doch froh, dass der Vorstoss Ruf etwas ausgelöst hat und eine parlamentarische Initiative in Ihrem Sinne daraus geworden ist. Ziehen Sie sich also nicht in die Schmollecke zurück, stimmen Sie doch im Interesse der Sache trotzdem zu.

**M. Guinand:** Le groupe libéral votera la proposition de la majorité de la commission et ne donnera donc pas suite à l'initiative.

C'est à juste titre que l'on a renoncé, comme c'était d'abord prévu au programme, à traiter ensemble la question des clauses rétroactives dans les initiatives et la question de l'introduction du référendum administratif, car il est faux de prétendre que ceux qui souhaitent limiter les clauses rétroactives doivent en contrepartie, automatiquement, accepter le principe du référendum administratif. C'est une fois encore – mais nous avons l'impression que c'est bien calculé – vouloir mélanger deux institutions démocratiques différentes: le droit d'initiative populaire qui permet de proposer une modification de la constitution et le droit de référendum qui permet de soumettre au vote du peuple certaines décisions prises par l'Assemblée fédérale sur la base des compétences que la constitution lui accorde.

Ces droits populaires sont eux-mêmes définis par la constitution. C'est donc le peuple et les cantons qui en déterminent la nature et l'étendue.

L'initiative voudrait donner à l'Assemblée fédérale le pouvoir de décider elle-même si elle veut ou non soumettre une décision au référendum facultatif. En procédant de la sorte, l'auteur de l'initiative tend à vouloir donner à l'Assemblée fédérale une possibilité de plébiscite, car, enfin, si l'Assemblée fédérale a accepté un texte ou voté un crédit et qu'elle décide elle-même de le soumettre au référendum facultatif, ce ne pourra être logiquement que pour demander ensuite au peuple de l'accepter, ou alors ce serait du masochisme. Un tel pouvoir existe déjà, il est vrai, en matière de traités internationaux, mais c'est la constitution qui le prévoit. C'est donc une délégation de compétences qui est donnée à l'Assemblée fédérale, décidée par le peuple et les cantons.

L'introduction du référendum administratif – en réalité, l'introduction du référendum financier – ne pourrait donc, à notre avis, être introduit que par une nouvelle disposition constitutionnelle. Or, nous le savons, le peuple et les cantons ont déjà refusé une telle introduction, y compris pour les dépenses d'armement. Nous ne pensons pas qu'il faille aujourd'hui le proposer à nouveau.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral estime qu'il n'y a pas lieu de donner suite à l'initiative.

**Steinemann:** Die Fraktion der Auto-Partei wird dem Antrag der Kommissionsmehrheit folgen und der parlamentarischen Initiative Rechsteiner keine Folge geben.

Schon zweimal hat unser Rat Initiativen zur Einführung von Referenden abgelehnt. Auch das Volk wollte 1976 und 1986 solche Initiativen nicht unterstützen. Wir empfinden es, wie die Kommissionsmehrheit, als schwierig, Abgrenzungskriterien zu finden, die klar regeln, welche Erlasse als referendumspflichtig zu bezeichnen wären. Auch das Kriterium «Verwaltungsakte von ausserordentlicher Tragweite» ist problematisch, denn diese Beurteilung allein muss unweigerlich zum Vorwurf der Willkür führen.

Obwohl Volksrechte von uns sehr hoch eingestuft werden, haben wir uns gefragt, ob die Einführung des Verwaltungsreferendums nicht auch eine zu grosse Auswirkung auf den Stel-

lenwert des Parlamentes hätte. Es kann ja nicht das Ziel sein, praktisch alle Kompetenzen des Parlamentes, aus welchen Gründen auch immer, an die Basis zurückzudelegieren. Dies müsste unweigerlich einen markanten, oft negativen Einfluss auf die parlamentarische Arbeit haben. Es darf keinesfalls so weit kommen, dass man aus Angst die Verantwortung, einen Entscheid zu fällen, der einem kompetenzmässig zusteht und abverlangt wird, billigerweise ans Volk zurückdelegiert oder abschiebt.

Die Bürger haben bekanntlich alle vier Jahre Gelegenheit, über die Legitimation und die Arbeit ihrer Parlamentarier zu urteilen und an der Urne den entsprechenden Entscheid zu dokumentieren. In der Zwischenzeit hat jede Parlamentarierin und jeder Parlamentarier die Aufgabe nach bestem Wissen und Gewissen zu erledigen. Unpopuläre oder falsche Entscheide müssen sie mit dem Risiko, keinen Erfolg mehr zu haben, vor ihren Wählern selbst vertreten.

Natürlich gibt es tatsächlich auch Argumente, die für ein Verwaltungsreferendum sprechen. Nur halten wir diese gemessen an manch anderen, die dagegen stehen, für weniger wichtig. Dabei sollten wir insbesondere das schon erwähnte Regelungsproblem sowie die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen nicht vergessen.

Nach Abwägung der Argumente kommen wir zum Schluss, dass die negativen Argumente überwiegen. Die Fraktion der Auto-Partei wird sich aus den genannten Gründen der Kommissionsmehrheit anschliessen und der parlamentarischen Initiative Rechsteiner keine Folge geben.

**Nebiker:** In der gegenwärtigen Rechtslage besteht das fakultative Referendum nur gegenüber allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen. Gegen einfache Bundesbeschlüsse, also gegen sogenannte Verwaltungsakte, kann das Referendum nicht ergriffen werden. An sich hat sich diese Regelung bewährt. Sie ist einfach und verständlich.

Herr Rechsteiner, auch andere möchten nun Verwaltungsakte von grosser Tragweite ebenfalls dem fakultativen Referendum unterstellen. Es trifft zweifellos zu, dass solche Verwaltungsakte grosse Bedeutung haben könnten, grössere Bedeutung als rechtsetzende Erlasse; das ist unbestritten. Wir denken dabei an Grossbauten, an grosse Ausgaben – also Militärausgaben, Rüstungsausgaben, aber auch Rahmenkredite beispielsweise für Entwicklungshilfe –, an das Budget überhaupt oder an die Entlohnung der Beamten. Das sind alles grosse Ausgaben, die natürlich – wenn man konsequent ist – dem Referendum unterstellt werden können. Oder nehmen Sie die Ausgaben für Hochschulen! Das sind alles Ausgaben, die natürlich einen sehr grossen populistischen Effekt in sich tragen, der bei einer Abstimmung entsprechend ausgeschlachtet werden könnte: Je nach Interessenlage und je nach Bedürfnis könnten Referenden ausgelöst werden.

Wollen wir das wirklich? Die SVP-Fraktion ist einstimmig der Meinung: Nein, und zwar aus folgenden drei Gründen:

1. Auch Verwaltungsakte beruhen ja auf Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, die ihrerseits schon einmal – entweder obligatorisch oder fakultativ – durch die Stimmbürger bestätigt worden sind. Wir finden also überall eine Grundlage mit einem fakultativen oder obligatorischen Volksentscheid. Die Kompetenzdelegation findet in diesen allgemeinverbindlichen gesetzlichen Grundlagen statt.

2. Mit dem Verwaltungsreferendum würde das Referendumsrecht deutlich erweitert. Kompetenzen, die Parlament und Bundesrat einmal erhalten haben, würden nochmals in Frage gestellt. Man würde mit einem Verwaltungsreferendum quasi nachdoppeln. Bei aller Achtung vor Volksrechten muss man sich darüber im klaren sein, dass man mit Volksrechten auch eine Demokratie zu Tode reiten und dass dann eine staatliche Tätigkeit nicht mehr effizient sein kann. Das liegt natürlich auch nicht im Interesse der Stimmbürger.

3. Der dritte Grund unserer Skepsis gegen die parlamentarische Initiative Rechsteiner ist der, dass es natürlich äusserst problematisch ist, festzulegen, welche Entscheide tatsächlich von grosser Tragweite sind. Fällt das Parlament den Entscheid, kann natürlich auch dem Parlament Willkür vorgewor-

fen werden. Wer muss überhaupt diesen Entscheid fällen? Das Bundesgericht, der Bundesrat, wer überhaupt?

Eindeutig – beispielsweise – von grosser Tragweite wäre der Entscheid beim F/A-18. Der fliegt schliesslich weit und kostet viel! Aber ist eine Verlegung eines Waffenplatzes schon ein Entscheid von grosser Tragweite? Das ist etwas, das immer wieder vorkommt. Das ist vielleicht für eine betroffene Bevölkerung tatsächlich von grosser Tragweite, aber gesamtschweizerisch wohl kaum. Es sind damit auch nicht extrem grosse Ausgaben verbunden.

Sie sehen, man kommt dann natürlich in den Clinch und kann damit gerade das, was man eigentlich vermeiden will, nämlich Initiativen, gar nicht ausschliessen, weil natürlich dann, wenn wir die grosse Tragweite nicht bestätigen, immer noch die Initiative ergriffen werden kann.

Anliegen von grosser Tragweite wären zum Beispiel eindeutig die Beamstensaläre – aber wollen wir tatsächlich in Form von Referenden über Einzelheiten von Beamtenlöhnen abstimmen? Stellen Sie sich das vor – ich glaube, das liegt nicht im Interesse unserer Partner, der Sozialdemokraten. Es gibt Kantone, die solche Einrichtungen gehabt haben, aber bekanntlich sind diese Kantone mit den Beamtenlöhnen sehr stark zurückgeblieben.

Auch wenn die heutige Regelung nicht immer in allen Teilen befriedigt, ist sie doch ein praktikabler Weg zwischen direkter Demokratie, Basisdemokratie und einer Delegation an ein Parlament und an eine Regierung, d. h. an Instanzen, die ja auch demokratisch gewählt worden sind. Wir glauben, man kann die Demokratie, die Volksabstimmungen, nicht über alle Details durchführen – bei aller Achtung vor dem Stimmbürger –, sondern schliesslich muss man im Interesse der Stimmbürger auch noch handlungsfähig bleiben.

Die SVP-Fraktion beantragt Ihnen deshalb einstimmig, der parlamentarischen Initiative Rechsteiner keine Folge zu geben.

**Seiler Hanspeter, Berichterstatter:** Ich bilde mir nicht ein, dass ich Ihre Meinungen noch in irgendeiner Art ändern kann. Sie haben hier einen breiten Katalog von Argumenten ausgebreitet bekommen, und ich habe Verständnis dafür, dass man in dieser zentralen Frage geteilter Meinung sein kann. Es kommt einfach darauf an, welche Argumente man mehr gewichtet.

Herr Rechsteiner kann in Anspruch nehmen, dass er mit seiner parlamentarischen Initiative ein Problem aufgegriffen hat, das man sowohl in der Kommission als auch hier im Plenum verhältnismässig ausgiebig diskutiert hat. Sein Anliegen kam natürlich auch schon bei der Beratung des vorangegangenen Geschäftes indirekt zum Zug.

Hingegen, finde ich, das es nicht ganz richtig ist, wenn man die Frage der Rückwirkungsklauseln quasi in einem Abtauschverfahren mit dem Verwaltungsreferendum lösen möchte. Ich glaube, es sind – wie Herr Guinand richtigerweise sagte – zwei verschiedene Geschäfte, zwei verschiedene Institutionen, die man getrennt zu beurteilen hat.

Darf ich Herrn Bischof sagen, dass die Behandlung des Vorstosses von Herrn Ruf – wenn ich mich richtig erinnere, ausdrücklich im Einverständnis mit Herrn Ruf – in der Kommission gleichzeitig mit der Initiative erfolgte. Dass das Abstimmungsergebnis so ausgefallen ist, dafür können die Kommissionsprecher nicht verantwortlich gemacht werden.

Herr Tschäppät Alexander wies darauf hin – auch andere Redner haben das getan –, dass man mit dem Verwaltungsreferendum unter Umständen die Flut von Initiativen eindämmen könnte. Das glaube ich weniger. Ich habe schon am Anfang gesagt: Der Beweis dazu müsste zuerst angetreten werden. Was richtig sein könnte – wenn wir vorhin nicht ohnehin schon so beschlossen hätten –: dass möglicherweise weniger Rückwirkungsklauseln eingebaut würden. Aber das steht im Moment nicht mehr zur Diskussion.

Es wird immer eine zentrale Frage sein und bleiben – man hat sie von Zeit zu Zeit richtigerweise zu überprüfen –, welche Zuständigkeiten wir dem Parlament, welche dem Volk und welche wir der Verwaltung und dem Bundesrat zuordnen wollen. Da wird es nie eine eindeutige, hundertprozentig richtige Definition geben.

Ich erinnere Sie noch einmal an die Argumentation der Kommissionmehrheit und bitte Sie in diesem Sinne, dieser parlamentarischen Initiative – wie den beiden vorangegangenen in den Jahren 1988 und 1990 – keine Folge zu geben.

**M. Borel François:** Certains orateurs, tout à l'heure, ont introduit une certaine ambiguïté, en ce sens qu'ils ont fait semblant de croire que si l'initiative parlementaire Rechsteiner était acceptée lors d'une version définitive, certains actes administratifs seraient automatiquement soumis au vote du peuple. J'insiste sur le fait que cette initiative a pour conséquence que certains actes administratifs seraient soumis au référendum facultatif. Encore faudrait-il par la suite que les signatures requises soient récoltées, et d'ailleurs le nombre de ces signatures pourrait encore être débattu au sein de la commission.

De ce point de vue là, Monsieur Nebiker, vous avez tort. Vous avez insisté dans votre intervention particulièrement sur le fait que les salaires des fonctionnaires devraient, eux, être soumis au référendum, alors qu'ils ne le seraient pas à l'heure actuelle. Les salaires des fonctionnaires sont fixés par la loi sur les fonctionnaires, et ils sont donc soumis au référendum facultatif. Ils le sont à l'heure actuelle, c'est important.

**M. Darbellay, rapporteur:** Encore quelques considérations, d'abord pour répondre à M. Bischof. Nous avons eu, dans le cadre de la commission, une proposition de M. Ruf demandant que la commission, elle-même, reprenne l'essentiel de l'initiative parlementaire Rechsteiner et en fasse une initiative de la commission. Vous savez que lorsqu'il y a initiative de la commission, on peut éviter la procédure préliminaire et commencer directement à la deuxième partie de la procédure. Cette proposition a été discutée normalement. Elle a été refusée par 10 voix contre 1 et avec, il est vrai, 12 abstentions.

Tant M. Rechsteiner que M. Tschäppät Alexander ont dit que la proposition faite consistait simplement à revenir à ce qui était prévu par la Constitution de 1874. Je crois qu'il y a lieu de préciser que cette constitution disait simplement qu'étaient soumis au référendum facultatif les lois fédérales et les arrêtés de portée générale. Mais, elle ne précisait pas, il est vrai, quelle était la nature de ces arrêtés de portée générale. Il n'y avait pas de définition. Et c'est pourquoi au cours des décennies, on a certaines fois soumis des actes administratifs au référendum facultatif, et d'autres fois pas.

Le législateur de 1962 a eu le souci de régler le problème en apportant la précision que ne pouvaient être «arrêtés de portée générale que les textes législatifs comprenant des normes de droit». Alors là, les juristes ne sont pas tous unanimes, d'ailleurs c'est rare que les juristes soient unanimes. Certains prétendent qu'il était normal que le législateur apporte ces précisions et d'autres pensent qu'en apportant ces précisions, il aurait dû intervenir sur le plan de la constitution.

Mais on l'a relevé, le problème n'est pas tant un problème de droit qu'un problème politique, et le problème politique qui nous est posé, c'est la répartition des droits entre le peuple et les cantons d'une part, et les parlementaires d'autre part. Je pense qu'il est important qu'un certain nombre de droits soient réservés aux parlementaires. Il n'est pas sain que chacune de nos décisions puisse être remise en question.

Je vous invite donc encore une fois, au nom d'une courte majorité de la commission, à ne pas donner suite à cette initiative.

#### Abstimmung – Vote

|                                                    |            |
|----------------------------------------------------|------------|
| Für den Antrag der Mehrheit<br>(keine Folge geben) | 87 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit<br>(Folge geben)     | 45 Stimmen |

## **Parlamentarische Initiative (Rechsteiner) Einführung des Verwaltungsreferendums**

### **Initiative parlementaire (Rechsteiner) Institution du référendum administratif**

|                     |                                              |
|---------------------|----------------------------------------------|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1993                                         |
| Année               |                                              |
| Anno                |                                              |
| Band                | II                                           |
| Volume              |                                              |
| Volume              |                                              |
| Session             | Aprilsession                                 |
| Session             | Session d'avril                              |
| Sessione            | Sessione di aprile                           |
| Rat                 | Nationalrat                                  |
| Conseil             | Conseil national                             |
| Consiglio           | Consiglio nazionale                          |
| Sitzung             | 05                                           |
| Séance              |                                              |
| Seduta              |                                              |
| Geschäftsnummer     | 92.431                                       |
| Numéro d'objet      |                                              |
| Numero dell'oggetto |                                              |
| Datum               | 28.04.1993 - 15:00                           |
| Date                |                                              |
| Data                |                                              |
| Seite               | 821-829                                      |
| Page                |                                              |
| Pagina              |                                              |
| Ref. No             | 20 022 678                                   |

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.