

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:
Aregger, Bezzola, Borer Roland, Maeder, Mamie, Maurer,
Scherrer Jürg (7)

Präsident Nebiker stimmt nicht
M. Nebiker, président, ne vote pas

92.436

Parlamentarische Initiative (Staatspolitische Kommission) Konstruktives Referendum

Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques) Référendum constructif

Wortlaut der Initiative vom 4. August 1992

Die Bundesverfassung wird in der Weise geändert, dass 50 000 Bürger oder acht Kantone zusammen mit einem Referendum gegen ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss einen Gegenvorschlag einbringen können.

Texte de l'initiative du 4 août 1992

La Constitution fédérale est modifiée de telle manière que 50 000 citoyens ou huit cantons puissent, en même temps qu'une demande de référendum contre une loi ou un arrêté fédéral de portée générale, présenter une contre-proposition.

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

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) hat die Staatspolitische Kommission (SPK) an ihrer Sitzung vom 9./10. Juli 1992 im Rahmen der Vorberatung von Ziffer II des Bundesbeschlusses über den Europäischen Wirtschaftsraum (92.052) beschlossen, in der Form der allgemeinen Anregung eine parlamentarische Initiative zur Einführung des konstruktiven Referendums einzureichen.

Gemäss Artikel 21ter GVG unterbreiten wir Ihnen den Bericht der Kommission über diese Initiative, mit welcher die Bundesverfassung in der Weise geändert werden soll, dass 50 000 Bürger oder acht Kantone zusammen mit einem Referendum gegen ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss einen Gegenvorschlag einbringen können.

Schriftliche Begründung

1. Die europäische Integration als Anlass zur Einführung des konstruktiven Referendums

Ein Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (und später allenfalls zur Europäischen Gemeinschaft) stellt den Bundesstaat vor die Herausforderung, in ungleich grösserem Ausmass als bisher gewohnt übergeordnetes Völkerrecht in Landesrecht überführen zu müssen – dies sowohl zum Zeitpunkt des Beitrittes als auch bei der späteren Weiterentwicklung des EWR bzw. der EG. Das Bundesrecht muss dem direkt anwendbaren europäischen Recht angepasst werden, nicht direkt anwendbares europäisches Recht muss fristgerecht umgesetzt werden. Vor allem im letzteren Falle verbleiben dem schweizerischen Gesetzgeber mehr oder weniger grosse Gestaltungsspielräume. EG-Richtlinien lassen häufig verschiedene Varianten der Umsetzung zu. Die Staatspolitische Kommission ist bei der Vorberatung des bundesrätlichen Entwurfes für einen Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum zur Auffassung gelangt, dass dieser Gestaltungsspielraum nicht allein dem Parlament vorbehalten werden darf, sondern auch dem Volk zukommen soll. Das fakultative Referendum soll bei der Einführung von europäischem Recht in Landesrecht beibehalten werden: in modifizierter Form (ohne aufschiebende Wirkung) bei den zum Zeitpunkt

des EWR-Beitrittes nötigen Gesetzesanpassungen, in der herkömmlichen Form bei allen späteren Umsetzungen von EWR- bzw. EG-Recht.

Ein erfolgreiches Referendum bei den späteren Umsetzungen von EWR- bzw. EG-Recht führt nun allerdings zu einer Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens, die sich mit den Fristen für die Umsetzung von EWR- bzw. EG-Recht nur schwer vereinbaren lässt. Die Gesetzesanpassung tritt sofort ausser Kraft; es wird in der Regel einige Zeit vergehen, bis die Bundesversammlung nach dem Erfolg des Referendums eine Neuauflage verabschiedet haben wird, die mit dem europäischen Recht nach wie vor vereinbar ist und zudem den im Abstimmungskampf zutage getretenen Absichten der Mehrheit des Volkes so weit wie möglich Rechnung trägt. Dieser beträchtliche Zeitverlust lässt sich vermeiden, wenn die Stimmberechtigten nicht bloss die Ablehnung des Behördenvorschlags verlangen, sondern in der Form eines konstruktiven Referendums zugleich einen «eurokompatiblen» Gegenvorschlag einbringen können.

Die Auswirkungen der europäischen Integration auf das schweizerische Gesetzgebungsverfahren sind also für die Staatspolitische Kommission hinlänglicher Anlass, die auch bereits im Rahmen der laufenden Totalrevision der Berner Kantonsverfassung geprüfte Idee des konstruktiven Referendums aufzugreifen und ihre Verwirklichung auf Bundesebene ins Auge zu fassen. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit kann das neue Instrument jedoch nicht bereits bei den auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Vertrages notwendigen Gesetzesanpassungen angewendet werden, da sich bei der konkreten Ausgestaltung einige komplexe Verfahrensfragen stellen, die noch der näheren Prüfung bedürfen. Das konstruktive Referendum soll aber möglichst bald im Rahmen der Weiterentwicklung des EWR und bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur EG zur Verfügung stehen.

Der EWR ist auch insofern Anlass für die Einführung des konstruktiven Referendums, als der damit verbundene Abbau von Volksrechten nach kompensatorischen Massnahmen ruft. Der Beitritt der Schweiz zum EWR und erst recht ein allfälliger späterer Beitritt zur EG führen dazu, dass die Referendumsrechte nicht mehr in jedem Fall voll zum Tragen kommen, auch wenn sie formell nicht eingeschränkt werden. Ein erfolgreiches Referendum könnte unter Umständen nur noch politische Signalwirkung, aber keine Rechtswirkung mehr entfalten, so weit es sich nämlich gegen Gesetzesbestimmungen richtet, die direkt anwendbares EWR- bzw. EG-Recht ins Bundesrecht einführen. Dieser unbestreitbare Abbau der Volksrechte im Bereich des übergeordneten Völkerrechts verlangt nach Auffassung der Staatspolitischen Kommission nach einer Kompensation durch einen qualitativen Ausbau der Volksrechte im ungleich grösseren Bereich des Bundesrechts, der durch das übergeordnete europäische Recht nicht tangiert wird.

2. Allgemeine Bedeutung des konstruktiven Referendums

Die speziellen Erfordernisse bei der Umsetzung von europäischem Recht in Landesrecht sind zwar Anlass zur Einführung des konstruktiven Referendums; dieses neue Volksrecht wird aber im viel weiteren Rahmen der gesamten Bundesgesetzgebung zur Geltung kommen können.

Das Referendum ist im schweizerischen Staatsrecht bisher ein reines Abwehrrecht. Es erlaubt den Stimmberechtigten, eine missliebige Vorlage als Ganzes zu bekämpfen und deren Inkraftsetzen zu verhindern. Dieses Recht soll nicht bestritten werden und wird zweifellos neben dem konstruktiven Referendum weiterhin seine Bedeutung behalten. Das traditionelle Referendum ist aber in zahlreichen Fällen nicht das optimale Instrument, um den politischen Willen der Referendumsbefürworter auszudrücken. Häufig richtet sich die Opposition nicht gegen eine ganze Vorlage, sondern nur gegen einen Teil, wovon möglichst nur gegen einen oder zwei Artikel eines umfangreichen Gesetzestextes. Das traditionelle Referendum zwingt nun zum «Alles oder Nichts»; im Effekt werden in jahrelanger Arbeit entstandene komplexe Vorlagen häufig nur wegen einzelner bekämpfter Artikel abgelehnt, obwohl der grössere Teil des Gesetzes unbestritten gewesen wäre. Dieses Resultat ist insbesondere für Parlament und Bundesrat, häufig aber auch für die Referendumsbefürworter wenig befriedigend.

Das konstruktive Referendum bietet einen Ausweg aus dieser Situation. Die Stimmberechtigten erhalten die Möglichkeit, nicht nur nein zu sagen, sondern auch konkrete Alternativen anzubieten. Diese Neuerung dient nicht nur den Stimmberechtigten, deren Gestaltungsmöglichkeiten erweitert werden, sondern auch Parlament und Bundesrat, deren Vorlagen weniger gesamthaft in Frage gestellt werden und rascher in Kraft treten können. Das schweizerische politische System wird gelegentlich als «überbremst» charakterisiert; das konstruktive Referendum vermindert teilweise die bremsende Wirkung des Referendums und beschleunigt das Gesetzgebungsverfahren. Das Gegenvorschlagsrecht des Volkes zu Behördevorlagen entspricht zudem dem seit langem etablierten Gegenvorschlagsrecht der Behörden zu Volksinitiativen; das Verfahren der Variantenabstimmung nach dem System des doppelten Ja mit Stichfrage, das wegen des konstruktiven Referendums vermehrt zur Anwendung gelangen wird, stellt keine ungewohnte Neuerung mehr dar.

Schliesslich dürfte dank des konstruktiven Referendums auch das Phänomen sogenannter «unheiliger Allianzen» weniger häufig auftreten. Gegen eine Vorlage gerichtete Opposition aus politisch entgegengesetzten Richtungen dürfte sich eher aufspalten statt wie bisher summieren, wenn die eine Tendenz Gelegenheit erhält, einen Gegenvorschlag einzureichen, während die andere Oppositionsgruppe eher zum traditionellen Referendum greift. «Unheilige Allianzen» liegen selbstredend nicht im Interesse der Behörden; häufig sind sie aber auch den Referendumskomitees nicht dienlich, da eine solche Situation für die Mobilisierung der Anhängerschaft hinderlich sein kann. Weil zudem «unheilige Allianzen» eine halbwegs zuverlässige Interpretation von Abstimmungsergebnissen verunmöglichen, kann nach einem erfolgreichen Referendum bei der Ausarbeitung einer neuen Vorlage dem mutmasslichen Volkswillen nur schwer Rechnung getragen werden.

Weiteres Vorgehen

Die Kommission unterbreitet dem Nationalrat nicht eine bereits ausgearbeitete Vorlage (gemäss Art. 21ter Abs. 3 GVG), sondern eine Initiative zur Vorprüfung. Folgt der Rat dem Antrag der Kommission, so wird erst eine Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt, wofür ihr eine gesetzliche Frist von zwei Jahren zur Verfügung steht. Dabei sind auch Lösungen möglich, die vom Wortlaut des Initiativtextes in Einzelheiten abweichen.

Die Kommission hat dieses Vorgehen gewählt, da die Einführung des konstruktiven Referendums eine Reihe von Fragen aufwirft (vor allem auf der Ebene der Ausführungsgesetzgebung), die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht genügend geklärt sind. In Analogie zu den gegenwärtig im Rahmen der Totalrevision der Berner Kantonsverfassung diskutierten Fragen wird auch auf Bundesebene zu prüfen sein:

- Soll die Bundesversammlung dem Volk allenfalls von sich aus mehr als eine Variante vorschlagen dürfen?
- Soll nur eine oder sollen allenfalls mehrere Gegenvorschläge zugelassen werden? Wie wäre im ersteren Fall unter mehreren lancierten Gegenvorschlägen der gültige auszuwählen; welches Abstimmungsverfahren wäre im letzteren Fall vorzusehen?
- Soll die Bundesversammlung zu einem Gegenvorschlag Stellung nehmen?
- Wie wird das Verfahren zur Prüfung der Uebereinstimmung eines Gegenvorschlages mit dem geltenden Verfassungs- und Völkerrecht ausgestaltet?
- Soll das Gegenvorschlagsrecht auf bereits während der parlamentarischen Behandlung gestellte Anträge reduziert werden?

Gemäss Artikel 21ter GVG hat die Kommission insbesondere zu berichten über

- a. allfällige bisherige Arbeiten zum aufgeworfenen Thema,
- b. Zeitplan und Aufwand der parlamentarischen Arbeit und
- c. die Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einem an den Bundesrat gerichteten Vorstoss zu erreichen.

Weder Bundesversammlung noch Bundesrat haben sich bisher mit dem durch die Initiative aufgeworfenen Thema intensiv beschäftigt. Obwohl also keine Vorarbeiten vorliegen,

dürfte die mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte Kommission in der Lage sein, innert der gesetzlichen Frist von zwei Jahren eine Vorlage zu präsentieren. Denkbar ist, dass das Anliegen der Initiative zusammen mit anderen im Bereich der Volksrechte hängigen Reformen verwirklicht wird. Grundsätzlich würde auch die Möglichkeit bestehen, mit einer Motion den Bundesrat mit diesem Auftrag zu betrauen; das Instrument der parlamentarischen Initiative gewährt demgegenüber den Vorteil, dass die Regie des eingeleiteten Rechtsetzungsprozesses beim Parlament verbleibt, indem eine parlamentarische Kommission Aufträge erteilt, Fristen setzt und Varianten aus Vorentwürfen auswählen kann. Auf die in der Verwaltung vorhandene Sachkunde kann auch beim Verfahren der parlamentarischen Initiative zurückgegriffen werden, indem die Kommission gestützt auf Artikel 21quater Absatz 2 GVG «das zuständige Departement zur Mitwirkung bei der Vorberatung beiziehen» kann, ohne dass der Bundesrat dadurch für seine spätere Stellungnahme bereits gebunden wird.

Argumente der Kommissionsminderheit

Eine Kommissionsminderheit befürwortet zwar auch eine Prüfung der Einführung des konstruktiven Referendums, lehnt aber den Antrag der Kommission ab, weil sie ein anderes Vorgehen vorgezogen hätte. Da die Bedeutung dieser Frage weit über die Problematik der Rechtsanpassungen im Rahmen der europäischen Integration hinausgeht, sollte sie unabhängig von der unter grossem Zeitdruck zu behandelnden EWR-Vorlage gründlich geprüft werden. Die durch diese Prüfung aufgeworfenen Fragen sind zudem derart komplex, dass besser der Bundesrat damit beauftragt würde.

Mme Zölich présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

La Commission des institutions politiques (CIP), se fondant sur l'article 21 bis de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), a décidé, au cours de l'examen préliminaire du chiffre II de l'arrêté fédéral sur l'Espace économique européen (92.052) auquel elle a procédé lors de sa réunion des 9 et 10 juillet 1992, de déposer une initiative parlementaire rédigée en termes généraux et demandant l'institution d'un référendum constructif.

Conformément à l'article 21ter LREC, nous vous transmettons le rapport de la commission relatif à cette initiative, qui prévoit de modifier la constitution de telle manière que 50 000 citoyens ou huit cantons puissent, en même temps qu'une demande de référendum contre une loi ou un arrêté fédéral de portée générale, présenter une contre-proposition.

Développement par écrit

1. L'intégration de l'Europe et l'institution du référendum constructif

L'entrée de la Suisse dans l'Espace économique européen (et l'éventualité d'une adhésion à la Communauté européenne par la suite) oblige la Confédération à transformer le droit supranational en droit interne dans une bien plus grande mesure qu'au paravant, aussi bien au moment de l'adhésion que plus tard, compte tenu du développement de l'EEE ou de la CE. Le droit fédéral doit être adapté au droit européen directement applicable; le droit européen qui n'est pas directement applicable doit être intégré dans notre législation dans les délais impartis. Dans ce dernier cas notamment, le législateur suisse garde une marge de manoeuvre plus ou moins grande. Les directives de la CE permettent souvent diverses formes d'application. La Commission des institutions politiques est arrivée à la conclusion, en procédant à l'examen préliminaire du projet gouvernemental d'arrêté fédéral sur l'Espace économique européen, que le droit de tirer parti de cette marge de manoeuvre ne doit pas être réservé au seul Parlement, mais doit au contraire bénéficier au peuple aussi. Le référendum facultatif doit être maintenu pour l'intégration du droit européen dans notre législation: sous une forme modifiée (sans avoir d'effet suspensif) pour les adaptations de loi auxquelles il faudra procéder lors de l'entrée dans l'EEE, sous la forme usuelle par la suite pour la transposition de toutes les lois de l'EEE ou de la CE.

Le succès d'un référendum lors de la transposition ultérieure de la législation de l'EEE ou de la CE retarderait la procédure législative, ce qui est difficilement compatible avec les délais impartis pour l'introduction du droit européen dans le droit interne. L'adaptation de loi est rendue immédiatement caduque; en général, un certain temps s'écoulera avant que l'Assemblée fédérale élabore, après le succès d'un référendum, une nouvelle version qui reste compatible avec le droit européen et tienne compte en outre, autant que faire se peut, des intentions exprimées par la majorité populaire lors de la campagne ayant précédé la votation. Cette considérable perte de temps peut être évitée si les citoyens actifs peuvent non seulement demander le rejet de la proposition des autorités, mais présenter aussi simultanément un contre-projet compatible avec le droit européen au moyen d'un référendum constructif. Les effets de l'intégration européenne sur notre procédure législative justifient amplement, selon la Commission des institutions politiques, l'étude, déjà entreprise dans le cadre de la révision totale en cours de la Constitution bernoise, de l'idée du référendum constructif et de sa réalisation sur le plan fédéral. Selon la majorité de la commission, ce nouvel instrument ne peut être déjà utilisé pour les adaptations des lois auxquelles il faudra procéder au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'EEE, car la concrétisation soulève certaines questions complexes de procédure qui doivent encore être examinées. Cependant, le référendum constructif doit être créé aussitôt que possible en prévision du développement de l'EEE et d'une éventuelle adhésion de la Suisse à la CE.

L'EEE fournit pour une autre raison encore l'occasion d'instituer un référendum constructif; en effet, la diminution des droits démocratiques qu'il entraînera exige des mesures compensatoires. L'entrée de la Suisse dans l'EEE et surtout l'adhésion éventuelle à la CE par la suite feront que les droits référendaires ne pourront exercer pleinement leurs effets, même s'ils ne sont pas formellement limités. Un référendum ayant obtenu l'aval populaire risquerait de n'avoir plus qu'une portée politique en faisant fonction de signal d'alarme, mais d'être dépouillé de signification juridique, pour autant qu'il s'attaque à des dispositions légales par lesquelles le droit de l'EEE ou de la CE directement applicable est introduit dans notre ordre juridique. Cette diminution indéniable des droits populaires dans le domaine du droit international ayant la primauté sur le droit interne, nécessite, de l'avis de la commission, une compensation par un développement qualitatif des droits démocratiques dans le domaine bien plus vaste du droit fédéral qui reste soustrait à l'emprise du droit européen.

2. Portée générale du référendum constructif

Il est exact que les conditions particulières de la transformation du droit européen en droit interne fournissent l'occasion d'examiner l'opportunité d'instituer un référendum constructif; mais ce nouveau droit populaire pourra être utilisé dans le cadre beaucoup plus vaste de la législation fédérale en général. Dans le droit public suisse en vigueur, le référendum a une fonction purement défensive. Il permet aux citoyens actifs de combattre globalement un projet qui leur déplaît et d'empêcher qu'il n'acquière force de loi. Ce droit ne doit pas être affecté; il gardera certainement son importance même si le référendum constructif est institué. Dans de nombreux cas, le référendum tel qu'il a fonctionné jusqu'à présent n'est cependant pas le meilleur moyen d'exprimer la volonté politique de ceux qui le demandent. Souvent l'opposition vise non un objet tout entier, mais une partie de celui-ci seulement, le cas échéant un ou deux articles d'un long texte législatif. Sous sa forme actuelle, le référendum oblige à accepter ou à rejeter un objet tout entier; il s'ensuit que des textes compliqués, fruits d'un travail de plusieurs années, sont rejetés en raison de quelques articles contestés, alors que la majorité des dispositions sont généralement admises. Ce résultat est fort peu satisfaisant non seulement pour le Parlement et pour le Conseil fédéral, mais souvent aussi pour les partisans du référendum demandé.

Le référendum constructif offre une solution. Les citoyens actifs obtiennent la possibilité de faire des propositions de remplacement, au lieu de se borner à voter non. L'innovation servirait les intérêts des citoyens actifs, dont les possibilités de partici-

per à la procédure législative seraient augmentées, mais aussi ceux du Parlement et du Conseil fédéral, dont les projets risqueraient moins d'être rejetés globalement et pourraient plus rapidement entrer en vigueur. On estime souvent que le système politique suisse comporte trop de freins; le référendum constructif évite certains ralentissements dus au référendum et permet donc d'accélérer la procédure législative. Le droit du peuple d'opposer des contre-propositions aux projets des autorités constituerait d'ailleurs le pendant au droit reconnu depuis longtemps aux autorités de formuler des contre-projets aux initiatives populaires; la procédure prévoyant un vote sur plusieurs variantes selon le système du double oui accompagné d'une question devant départager les voix, procédure qui serait appliquée plus fréquemment en raison du référendum constructif, ne constitue plus une innovation.

Enfin, le référendum constructif réduirait la possibilité de voir se former des alliances fortuites entre groupes généralement opposés. Les opposants à un projet provenant d'horizons politiques différents se diviseraient au lieu de s'unir si un groupe d'opposants avait la possibilité de présenter un contre-projet, alors que l'autre groupe faisait usage du référendum sous sa forme actuelle. Il n'est évidemment pas dans l'intérêt des autorités que des alliances fortuites se forment entre éléments généralement opposés; souvent ces alliances desservent aussi les comités référendaires, parce qu'elles peuvent entraver la mobilisation des partisans. Etant donné que l'apparition de ce phénomène empêche une interprétation à peu près fiable des résultats d'une votation, il est difficile de tenir compte de la volonté populaire supposée, lorsqu'on élabore un nouveau projet à la suite du succès d'un référendum.

Marche à suivre

La commission soumet au Conseil national non un projet rédigé de toutes pièces (comme le prévoit l'art. 21ter, 3e al., LREG), mais une initiative pour qu'il en fasse un examen préalable. Si la Chambre donne suite à la proposition de la commission, il faudra d'abord charger une commission d'élaborer un projet en lui impartissant le délai de deux ans prévu à cet effet par la loi. Elle pourra présenter des propositions qui divergent sur certains points de détail du texte de l'initiative.

La commission a choisi ce mode de procéder parce que l'institution du référendum constructif soulève une série de questions (notamment sur le plan de la législation d'exécution), qui n'ont pas encore été clarifiées de façon satisfaisante. Par analogie au débat qui a lieu actuellement sur certaines questions dans le cadre de la révision totale de la Constitution bernoise, il faudra, sur le plan fédéral aussi, étudier les points suivants:

- L'Assemblée fédérale doit-elle avoir la possibilité, le cas échéant, de proposer de son propre chef au peuple plusieurs variantes?
 - Ne faut-il permettre de faire qu'un seul contre-projet ou doit-on donner la possibilité d'en présenter plusieurs, le cas échéant? Dans le premier cas, comment faudrait-il choisir le contre-projet déterminant? Dans le second cas, quelle procédure de votation devrait-on adopter?
 - L'Assemblée fédérale doit-elle donner un avis sur un contre-projet?
 - Comment doit-on concevoir la procédure à suivre pour examiner si un contre-projet est compatible avec le droit constitutionnel et le droit international?
 - Ne doit-on, sous forme de contre-projet, présenter que des propositions qui ont déjà été faites au cours de la procédure parlementaire?
- Aux termes de l'article 21ter, LREC, la commission doit en particulier faire rapport sur:

- a. l'état des travaux sur le même objet;
- b. l'ampleur et le calendrier du travail parlementaire nécessaire et
- c. la possibilité d'atteindre le but visé par une intervention à l'intention du Conseil fédéral.

Ni l'Assemblée fédérale ni le Conseil fédéral n'ont jusqu'à présent étudié la question soulevée par l'initiative. Bien qu'aucun travail préliminaire n'ait été effectué, la commission chargée d'élaborer un projet devrait être en mesure de présenter un texte dans le délai légal de deux ans. Il est possible que l'on

réalise la demande de l'initiative en même temps que d'autres réformes pendantes dans le domaine des droits populaires. En principe, il serait aussi possible de confier ce mandat au Conseil fédéral; mais l'initiative parlementaire présente un avantage, en ce sens que le Parlement garde la haute main sur le processus législatif amorcé, dans la mesure où une commission parlementaire est habilitée à confier des mandats, à fixer des délais et à choisir des variantes parmi différents projets préliminaires. On peut même, en adoptant cette procédure, exploiter les connaissances spéciales de l'administration, puisque la commission peut, en se fondant sur l'article 21quater, 2e alinéa, LREC, «demander au département compétent de la seconder dans ses travaux», sans que le Conseil fédéral ne soit lié pour autant lorsqu'il donne son avis par la suite.

Arguments de la minorité de la commission

Une minorité de la commission, il est vrai, préconise également que l'on examine l'opportunité d'introduire le référendum constructif, mais parce qu'elle aurait accordé la préférence à une manière de procéder différente, elle rejette la proposition de la commission. Du fait que la portée de cette question s'étend largement au delà de la problématique des adaptations juridiques à entreprendre dans le cadre de l'intégration européenne, il y a lieu de l'examiner de manière approfondie, indépendamment du projet EEE dont le traitement est soumis à de fortes contraintes en matière de délais. Les questions que cet examen soulève sont d'une complexité telle qu'il y aurait avantage à donner au Conseil fédéral le mandat de l'entreprendre.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 17 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen, der Initiative sei Folge zu geben.

Antrag Borel François

Rückweisung an die Kommission

Proposition de la commission

La commission propose par 17 voix contre 3 et 4 abstentions, de donner suite à l'initiative.

Proposition Borel François

Renvoyer à la commission

Wick: Ich möchte nicht verhehlen, dass mir bei dieser parlamentarischen Initiative «Konstruktives Referendum» Nichtfolgebesser gepasst hätte als Rückweisung an die Kommission. Aber ich kann mich auch mit der Rückweisung an die Kommission einverstanden erklären.

Ich will Ihnen aber erklären, warum. Meine Frage ist: Wollen Sie wirklich die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen noch mehr überfordern, als sie es schon sind? 200 von uns, mit Ausnahme der etwa 10 Genies, die statistisch gesehen unter uns zu vermuten sind, fühlen sich immer wieder von den Sachgeschäften überlastet und überfordert. Wie geht es da erst recht unseren Bürgerinnen und Bürgern, denen nicht die gleichen Informationsmöglichkeiten zur Verfügung stehen wie uns? Wie oft haben wir schon beklagt, dass die Referendumsdemokratie überstrapaziert wird? Wie oft haben wir die Inflation von Referenden beklagt? Diese Inflation ist keine Aufwertung der Volksrechte, sondern sie führt im Gegenteil zu einer eigentlichen Lähmung. Nicht mehr, sondern weniger Mitbestimmung ist die Folge. Die logische Folge der Ueberforderung ist nämlich die Flucht in Stimmabstinenz. Ueberforderung ist eine wesentliche Ursache der Stimmabstinenz und der Stimmenthaltung.

Als Therapie wollen wir jetzt unseren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern noch mehr des Guten verabreichen. Es ist das gleiche Uebel wie bei einer anderen Ueberfütterung. Wenn Sie zuviel eines noch so guten Essens zu sich nehmen, werden Sie eine Magenverstimmung erleiden. Das gleiche machen wir jetzt hier. Wir wollen zur politischen Magenverstimmung unserer Bürgerinnen und Bürger beitragen. Diese ist absehbar.

Allzu häufig gibt es unheilige oder heilige Allianzen bei Referenden. Den einen geht die Vorlage zu weit, den anderen geht sie zu wenig weit, und die dritten finden ganz einfach in einer Vorlage Brennstoff, um ihr eigenes politisches Süppchen zu kochen. So ist zu erwarten, dass Gegenvorschläge häufig in verschiedene Richtungen gehen würden. Die allgemeine Verwirrung beim arbeitenden Bürger und bei der arbeitenden Bürgerin nimmt weiter zu, denn sie haben nicht Tag und Nacht Zeit, Dokumente zu lesen, Papier umzubeugen, wie wir das tun.

Also, entweder haben wir bei Eurolex ein gutes Gewissen – Sie haben schliesslich mehrheitlich dem EWR-Vertrag zugestimmt und die Referendumsmöglichkeit sogar offengehalten –, dann frage ich Sie: Was soll dann das konstruktive Referendum? Oder wir haben beim Eurolex-Verfahren ein schlechtes Gewissen, dann frage ich Sie: Warum haben Sie zugestimmt?

Deswegen bitte ich die Kommissionsmitglieder: Nehmen Sie diese Bedenken ernst und sorgen Sie dafür, dass wir unsere Bürgerinnen und Bürger nicht noch mehr überfordern.

Keller Rudolf: Es ist direkt bewundernswert, mit welchem Fleiss von den EG-Befürwortern nun versucht worden ist, dem Volk noch rasch vor der Verabschiedung des EWR-Vertrages eine Falle zu stellen. Die Falle heisst konstruktives Referendum. Da ist von Demokratie, Mitsprache und Gestaltungsspielraum die Rede. Unter diesen Stichworten wollen Sie unserem Volk ein X für ein U vormachen.

Aber das ist gar kein richtiges Referendum! Was könnten wir denn überhaupt mitgestalten? Wenn wir bei diesem EWR mitmachen, wären uns ja ohnehin die Hände gebunden, denn es ist die EG, die die Grenzen bestimmt, innert denen wir allenfalls Recht setzen könnten. Das wiederum bedeutet für uns, dass unser Spielraum, um dieses Recht zu setzen, so klein ist – ja, ich würde fast sagen, lächerlich klein ist –, dass die ganze Uebung zu einer reinen Farce verkommt.

Ich bin für Demokratie und Mitsprache. Aber die Mitsprache- und Entscheidungsrechte, die nur auf dem Papier stehen, mit denen man gar nichts anfangen kann, nützen doch überhaupt nichts. Das ist eine reine Augenwischerei! Die Einführung eines solchen Pseudovolksrechts ist doch nichts anderes als der Versuch, unser Volk zu überlisten. Aber wir werden darauf nicht hereinfallen. Wir werden dies unserem Volke ausgiebig erläutern müssen, sollte das nun auch noch angenommen werden.

Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi ist nicht für halbe Sachen. Wir sind für ganze Sachen. Unsere Demokratie und unsere Volksrechte sind uns viel zu wichtig, als dass wir uns für einen derart billigen Polit-Trick hergeben könnten. Ich appelliere an Sie, dieses Scheinreferendum von EG Gnaden abzulehnen oder mindestens die Variante Rückweisung an die Kommission zu wählen.

Frau Stamm Judith, Berichterstatterin: Sie haben ja zu diesem Geschäft einen schriftlichen Bericht bekommen, in dem Sie sehen, wie das Geschäft in der Kommission abgelaufen ist. Wir haben hier den Minderheitsantrag Borel François, der diesen auch – wie Herr Gross Andreas – zurückgezogen hat, um diese Europadebatte nicht noch mit dieser zusätzlichen Frage zu belasten. Von der Kommission her sind wir bereit, dieses Geschäft zurückzunehmen, um die heutige Diskussion zu entlasten und diese Volksrechte in einem breiteren Rahmen nochmals zu überprüfen.

Präsident: Die Berichterstatterin ist bereit, die Initiative in die Kommission zurückzunehmen. Das Wort wird nicht mehr verlangt. Damit ist diese parlamentarische Initiative an die staatspolitische Kommission zurückgewiesen.

Ad 92.052

**Postulat
der Aussenpolitischen Kommission
Vertretung der Frauen
in den Organen und Gremien des EWR**

**Postulat
de la Commission de politique extérieure
Représentations des femmes
dans les organes et comités de l'EEE**

Wortlaut des Postulates vom 17. August 1992

Der Bundesrat wird eingeladen, dafür zu sorgen, dass in allen schweizerischen Delegationen und Vertretungen, welche die Schweiz in die Organe und Gremien des EWR entsenden kann, die Frauen angemessen vertreten sind.

Texte du postulat du 17 août 1992

Le Conseil fédéral est invité à veiller à ce que les femmes soient représentées convenablement dans toutes les représentations et délégations suisses que la Suisse peut envoyer auprès des organes et commissions de l'Espace économique européen.

Ueberwiesen – Transmis

Präsident: Meine Damen und Herren, Sie haben heute eine grosse Arbeit geleistet. Ich schlage Ihnen vor, dass wir die Sitzung hier unterbrechen. Aber da wir da jetzt etwas Rückstand haben, müssen Sie mir versprechen, dass Sie bei der Behandlung der Eurolex speditiv arbeiten. *(Heiterkeit)*

Schluss der Sitzung um 20.35 Uhr

La séance est levée à 20 h 35

Parlamentarische Initiative (Staatspolitische Kommission) Konstruktives Referendum

Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques) Référendum constructif

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Augustsession
Session	Session d'août
Sessione	Sessione di agosto
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.436
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.08.1992 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1397-1401
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 482

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.