

92.3451

Motion SGK-NR
Bundesgesetz
über die Heilmittelkontrolle
Motion CSSS-CN
Loi fédérale sur le contrôle
des médicaments

Wortlaut der Motion vom 26. Oktober 1992

Der Bundesrat wird beauftragt, ein Bundesgesetz über die Heilmittelkontrolle vorzulegen, welches das interkantonale Heilmittelkonkordat ersetzen kann.

Texte de la motion du 26 octobre 1992

Le Conseil fédéral est prié de proposer une loi sur le contrôle des médicaments qui remplace la convention intercantonale sur le contrôle des médicaments.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates vom 24. Februar 1993

Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral du 24 février 1993

Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion.

Ueberwiesen – Transmis

93.405

Parlamentarische Initiative
(Robert)
Qualifiziertes Ständemehr
bei Doppelmehrabstimmungen
Initiative parlementaire
(Robert)
Votations fédérales avec double majorité.
Majorité qualifiée des cantons

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

Wortlaut der Initiative vom 1. März 1993

Die Bundesverfassung sei in dem Sinne abzuändern, dass für Abstimmungen, die sowohl das Volks- wie das Ständemehr verlangen nur ein qualifiziertes Ständemehr von zwei Drittel respektive 15,5 Ständen ein Volksmehr zu Fall bringen kann.

Texte de l'initiative du 1er mars 1993

La Constitution fédérale doit être modifiée de sorte que, pour les votations qui nécessitent la majorité du peuple et des cantons, seule une majorité qualifiée des cantons, soit deux tiers ou 15,5 cantons, puisse faire échec à la majorité du peuple.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bär, Baumann, Gardiol, Misteli, Rebeaud, Thür (6)

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

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Frau Robert am 1. März 1993 eingereichte parlamentarische Initiative. Die Initiative verlangt eine Aenderung

der Bundesverfassung in dem Sinne, dass nur ein qualifiziertes Ständemehr ein Volksmehr zu Fall bringen kann. Die Kommission hat am 24. Juni die Initiantin angehört.

Begründung der Initiantin

Wandel der Kantonsdemographie zuungunsten des Demokratieprinzips

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Gewicht des Föderalismusprinzips (Gleichheit der Gliedstaaten) zuungunsten des Demokratieprinzips («one man, one vote») verändert: 1848 wog eine Neinstimme aus Appenzell Innerrhoden bei einem Doppelmehrreferendum das 11fache einer Zürcher Neinstimme, heute hingegen das 38fache.

Die kleinste theoretische Sperrminorität d. h. die notwendige Anzahl Neinstimmen, um bei einem Doppelmehrreferendum eine Vorlage zu Fall zu bringen, sofern die Neinstimmen optimal auf die Kantone verteilt sind, liegt heute bei 9 Prozent der Stimmberechtigten.

Bei einem qualifizierten Ständemehr (d. h., nur noch eine Zweidrittel-Ständemehrheit, 15,5 Stände, könnte ein Volksmehr zu Fall bringen) würde die theoretische Sperrminorität mindestens auf 17,4 Prozent steigen. Auch in diesem Fall könnte theoretisch noch eine Minderheit, nämlich 34,8 Prozent der Stimmberechtigten (d. h. diejenigen der 16 kleinsten Stände) über die Annahme einer Vorlage entscheiden. Mit diesem Vorschlag wird das Föderalismusprinzip nicht verletzt, sondern nur der demographischen Entwicklung (Abwanderung in die städtischen Ballungszentren) angepasst.

Inflation des Doppelmehrreferendums

Doppelmehrabstimmungen sind heute keine Seltenheit mehr und finden immer häufiger statt: So wurden zwischen 1950 und 1970 nur 50 Doppelmehrreferenden durchgeführt. Zwischen 1971 und 1990 stieg ihre Zahl hingegen auf 120.

Steigende Gefahr von Volks- und Ständemehrkollisionen

Der kombinierte Effekt der sinkenden theoretischen Sperrminorität und der steigenden Anzahl von Doppelmehrabstimmungen erhöht offenbar die Gefahr von Volks- und Ständemehrkollisionen: Alle fünf real aufgetretenen Kollisionen sind neueren Datums. Die erste 1955, die letzte 1983, die übrigen in den siebziger Jahren. Alle Abstimmungen betreffen im weiteren stark polarisierende Sachthemen (Mieterschutz, Bundesfinanzen, Bildungsartikel, Konjunktur- und Energiepolitik). Die erhöhte Kollisionsgefahr zeigt sich auch bei der Zunahme der Beinahekollisionen (EWR-Abstimmung als letztes Beispiel).

Ein Beitrag zur eurokompatiblen Umgestaltung politischer Institutionen

Kein EG-Land kennt Ratifikationsmechanismen, bei denen es ein Doppelmehr von Volk und Ständen braucht. Mit einem qualifizierten Ständemehr wird einerseits dem schweizerischen Föderalismusgedanken Rechnung getragen, andererseits sinkt die Gefahr von oben erläuterten Kollisionen und erhöht damit die Verlässlichkeit der Schweizer Politik im Ausland, was wiederum ihre Beteiligungs- und Einflusschancen erhöht.

Erwägungen der Kommission

Die schweizerische Bundesverfassung verlangt eine Mehrheit von Volk und Ständen für Verfassungsänderungen (Art. 123 Abs. 1), für die innert Jahresfrist erforderliche nachträgliche Genehmigung extrakonstitutioneller Bundesbeschlüsse (Art. 89bis Abs. 3) sowie für den «Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften» (Art. 89 Abs. 5). Das Erfordernis des doppelten Volks- und Ständemehrs bildet analog der Gleichberechtigung von National- und Ständerat einen der institutionellen Grundsteine der schweizerischen Bundesstaatlichkeit, an welchem die Kommission nicht rütteln möchte. Neben dem Grundsatz der gleichen Rechte der Bürgerinnen und Bürger steht gleichberechtigt der Grundsatz der gleichen Rechte der Kantone als Träger des Bundes. Eine wesentliche Funktion der Bundesverfassung besteht in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen: Die Kantone haben mit ihrer mehrheitlichen Zustimmung zur Bundesverfassung von 1848 einen Teil ihrer Kompetenzen an den Bund abgetreten; es ist nichts als folge-

richtig, dass für Verfassungsänderungen, die in vielen Fällen dem Bund auf Kosten der Kantone neue Kompetenzen übertragen, die Zustimmung der Mehrheit der Kantone erforderlich ist. Das demokratische Mehrheitsprinzip braucht in einem derart heterogenen Staat wie der Schweiz institutionelle Gegengewichte wie Ständemehr und Ständerat zum Schutz der Minderheiten und der kleineren Bundesglieder. Dank Ständemehr und Ständerat können sich auch die bevölkerungs- und wirtschaftsschwächeren Rand- und Bergregionen im Bundesstaat wirksam vertreten fühlen; ohne diese Einrichtungen würden sie durch die Mittellandkantone majorisiert und tendenziell vom Bundesstaat entfremdet.

Im übrigen vermag die Kommission auch wegen der geringen praktischen Relevanz der aufgeworfenen Frage keinen Handlungsbedarf zu erkennen. Seit Bestehen des Bundesstaates bis Mitte 1993 haben 283 Doppelmehrabstimmungen stattgefunden. Nur gerade sechs vom Volk angenommene Vorlagen sind am Ständemehr gescheitert (1866 Vereinheitlichung von Mass und Gewicht, 1955 Schutz der Mieter und Konsumenten, 1970 Finanzordnung, 1973 Bildungsartikel, 1975 Konjunkturartikel, 1983 Energieartikel). Das von den Befürwortern einer Reform geltend gemachte Argument, dank des Ständemehrs könnte eine Sperrminorität von bloss 9 Prozent der Bevölkerung 91 Prozent der Bevölkerung überstimmen, geht von der irrealen Annahme aus, bei einer Volksabstimmung würden in den 11,5 grösseren Ständen ausschliesslich Jastimmen gezählt, während in den 11,5 kleineren Ständen eine Neinstimmenmehrheit von jeweils einer Stimme vorliegen würde. In der Praxis ist ein Auseinanderklaffen von Volks- und Ständemehr nur bei einem knappen Volksmehr von 50 bis 55 Prozent denkbar, um so legitimer erscheint in diesen Fällen das Anliegen des Schutzes einer Minderheit von 45 bis 50 Prozent, die mit einer Mehrheit der Kantone zum Beispiel neue Kompetenzübertragungen von den Kantonen an den Bund verhindern will.

Die Kommissionsminderheit ist mit der Initiantin (vgl. Wortlaut und Begründung der Initiative) der Auffassung, dass heute das Gleichgewicht zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip aufgrund der demographischen Entwicklung gestört sei. Die Stimme eines Appenzellers wiegt bei der Berechnung des notwendigen Ständemehrs bei Verfassungsänderungen heute 38mal mehr als die Stimme einer Zürcherin. Es wäre ein schlechter Dienst an Föderalismus und Minderheitenschutz, wenn die Mehrheit des Volkes und die Minderheit der Stände bei wichtigen Entscheiden nicht mehr übereinstimmen würden und wenn infolgedessen breite Bevölkerungskreise derartige Entscheide nicht mehr als legitim akzeptieren würden. Was die Form der Verwirklichung des von der Initiantin propagierten grundsätzlichen Anliegens betrifft, so möchte die Kommissionsminderheit die neuerdings von dritter Seite lancierte Idee näher prüfen, wonach die Ständestimmen entsprechend der Bevölkerungsstärke der Kantone gewichtet werden sollten. Die zehn bevölkerungsschwächsten Kantone und Halbkantone mit weniger als 2 Prozent der Gesamtbevölkerung erhielten danach je eine Ständestimme, die acht Kantone und Halbkantone mit mittlerer Bevölkerung (2 bis 4 Prozent) würden je 2 Stimmen bekommen und auf jeden der acht Kantone mit mehr als 4 Prozent der schweizerischen Bevölkerung würden 3 Stimmen entfallen. Das Modell der gewichteten Ständestimmen hätte gegenüber demjenigen eines qualifizierten Ständemehrs den Vorteil, dass es der tatsächlichen demographischen Entwicklung Rechnung tragen würde. Würde der parlamentarischen Initiative Robert Folge gegeben, so wäre die mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte Kommission frei, das grundsätzliche Anliegen der Initiantin statt in der von ihr vorgeschlagenen Form im Sinne dieses Modells zu verwirklichen.

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

Nous soumettons, conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, le rapport de la commission chargée de l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée par M^{me} Robert le 1er mars 1993. Cette initiative de-

mande une modification de la Constitution fédérale dans le sens que seule une majorité qualifiée des cantons puisse faire échec à la majorité du peuple.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 24 juin 1993.

Développement de l'auteur de l'initiative

Evolution démographique dans les cantons en défaveur du principe démocratique

Au cours des dernières décennies l'importance du principe fédéraliste (égalité entre les Etats membres) s'est modifiée au détriment du principe démocratique (un citoyen, une voix): en 1848, pour un référendum exigeant la double majorité, un non du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures était équivalent à 11 non du canton de Zurich, aujourd'hui, en revanche, il en vaut 38.

La plus petite minorité théorique pour bloquer un projet, c'est-à-dire le nombre minimum de non nécessaire pour le rejet d'un projet lors du référendum exigeant la double majorité – à la condition que les non soient répartis de façon optimale entre les cantons – se situe autour de 9 pour cent des électeurs.

Avec une majorité qualifiée des cantons (c'est-à-dire qu'il faudrait une majorité de deux tiers des cantons [15,5 cantons] pour faire échec à la majorité du peuple), la plus petite minorité théorique pour bloquer un projet passerait à 17,4 pour cent. Dans ce cas, une minorité, soit 34,8 pour cent des électeurs (c'est-à-dire ceux des 16 plus petits cantons) pourrait encore en théorie faire pencher la balance en faveur d'un projet. Grâce à cette proposition, le principe du fédéralisme ne serait pas violé, mais simplement adapté en fonction de l'évolution démographique (déplacement de population vers les grandes agglomérations).

Inflation des référendums nécessitant la double majorité

Les scrutins nécessitant la double majorité vont en se multipliant: entre 1950 et 1970, il y a eu 50 référendums avec double majorité; de 1971 à 1990, ce chiffre est passé à 120.

Risque croissant de non-concordance entre majorité du peuple et majorité des cantons

L'effet combiné de la baisse de la minorité théorique pour bloquer un projet et de l'augmentation des scrutins nécessitant la double majorité accroît manifestement le risque de non-concordance des votes du peuple et des cantons: cinq cas se sont produits récemment: le premier en 1955, le dernier en 1983, les autres dans les années septante. En outre, tous les scrutins portaient sur des objets qui avaient polarisé les intérêts (protection des locataires, finances fédérales, article sur la formation, politique conjoncturelle et énergie). Le risque accru de non-concordance ressort également de l'augmentation du nombre de cas où cela s'est presque produit (le scrutin sur l'EEE en est le dernier exemple en date).

Une contribution à l'aménagement eurocompatible de nos institutions politiques

Aucun pays de la CE ne connaît de mécanismes de ratification nécessitant une double majorité analogue. La majorité qualifiée des cantons permettrait, d'une part, de tenir compte du principe du fédéralisme suisse et, d'autre part, de diminuer le risque de non-concordance des résultats mentionné plus haut; cela viserait en outre à accroître la fiabilité de la politique suisse aux yeux de l'étranger, ce qui augmenterait les chances de notre pays de participer aux décisions et d'exercer une influence.

Considérations de la commission

La Constitution fédérale suisse exige une majorité du peuple et des cantons pour tout amendement constitutionnel (art. 123 al. premier), pour la ratification ultérieure des arrêtés fédéraux extra-constitutionnels dans l'espace d'un an (art. 89bis al. 3) ainsi que pour l'«adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales» (art. 89 al. 5). L'exigence d'une double majorité du peuple et des cantons constitue, comme l'égalité des pouvoirs du Conseil national et du Conseil des Etats, un fondement du fédéralisme helvétique que la commission ne désire pas remettre en question. En plus du principe de l'égalité des droits des citoyens et citoyennes, il y a le principe, tout aussi important, de l'égalité des

droits des cantons en tant que piliers de la Confédération. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons représente une fonction essentielle de la Constitution fédérale: les cantons, dont la majorité a approuvé la Constitution de 1848, ont cédé une partie de leurs compétences à la Confédération. Il s'avère donc logique que l'approbation de la majorité des cantons soit indispensable pour des modifications de la Constitution fédérale, lesquelles transfèrent, dans de nombreux cas, de nouvelles compétences à la Confédération au détriment de ces mêmes cantons. Le principe démocratique de majorité nécessite, dans un pays aussi hétérogène que la Suisse, des contreponds institutionnels tels que la majorité des cantons et le Conseil des Etats en vue d'une protection des minorités et des petits cantons. La majorité des cantons et le Conseil des Etats permettent également aux régions périphériques et de montagne, moins peuplées et économiquement moins développées, de se sentir représentées de manière efficaces; sans ces dispositifs, elles subiraient la majorité des cantons du Plateau et occuperaient une position marginale au sein de la Confédération.

La commission n'estime, par ailleurs, pas nécessaire d'intervenir sur ce point en raison de la faible importance pratique des questions soulevées. En effet, 283 votations requérant une double majorité ont eu lieu depuis la fondation de l'Etat fédéral jusqu'au milieu de 1993; seuls six objets acceptés par le peuple ont été rejetés par la majorité des cantons (poids et mesures en 1866, protection des locataires et des consommateurs en 1955, régime financier en 1970, les articles sur la formation en 1973, sur la politique conjoncturelle en 1975, et sur l'énergie en 1983). L'argument, avancé par les partisans d'une réforme, selon lequel la majorité des cantons permettrait à 9 pour cent des électeurs de l'emporter sur le reste des votants part de l'hypothèse peu réaliste que lors d'une votation donnée, on ne compterait que des oui dans 11,5 grands cantons et une majorité de non à une voix près dans 11,5 petits cantons. Dans la pratique, une non-concordance des majorités du peuple et des cantons n'est envisageable que lors d'une courte majorité du peuple de 50 à 55 pour cent: dans des cas semblables, l'exigence concernant la protection d'une minorité de 45 à 50 pour cent, désireuse, avec une majorité des cantons, d'empêcher un nouveau transfert de compétences des cantons à la Confédération, apparaît d'autant plus légitime.

La minorité de la commission, comme l'auteur (voir texte et développement de l'initiative), estime que l'équilibre entre les principes de démocratie et de fédéralisme est aujourd'hui perturbé en raison de l'évolution démographique. En effet, la voix d'un Appenzellois, dans le calcul de la majorité de cantons nécessaire à un changement de la Constitution fédérale, a aujourd'hui 38 fois plus de poids que celle d'une Zurichoise. C'est rendre un mauvais service au fédéralisme et à la protection des minorités, si la majorité du peuple et celle des cantons cessent de concorder au sujet de décisions importantes et que de larges couches de la population ne reconnaissent, par conséquent, plus la légitimité de telles décisions. En ce qui concerne la mise en oeuvre de l'exigence fondamentale défendue par l'initiative, la minorité de la commission désire examiner l'idée, lancée par des tiers, selon laquelle les voix des cantons devraient être pondérées selon la population desdits cantons. Les dix cantons les plus faiblement peuplés (moins de 2 pour cent de la population suisse) obtiendraient donc chacun 1 voix de canton, les huit cantons et demi-cantons moyennement peuplés (2 à 4 pour cent) recevraient chacun 2 voix et chacun des huit cantons comptant plus de 4 pour cent de la population suisse bénéficieraient de 3 voix. Le modèle des voix de cantons pondérées présenterait l'avantage, par rapport à une majorité qualifiée des cantons, qu'il prendrait en compte l'évolution réelle de la population. S'il était donnée suite à l'initiative parlementaire Robert, la commission chargée de l'élaboration d'un projet serait ainsi libre de satisfaire sur le fond à l'exigence de l'auteur de l'initiative plutôt que sous la forme proposée par elle au sens de ce modèle.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 12 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung:

Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Minderheit

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, David, Diener, Jeanprêtre)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la commission

La commission propose, par 12 voix contre 6 et avec 1 abstention:

Majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Minorité

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, David, Diener, Jeanprêtre)

Donner suite à l'initiative

Fritschi Oscar, Berichterstatter: Wenn die parlamentarische Initiative Robert ein qualifiziertes Ständemehr in dem Sinne verlangt, dass bei Abstimmungen, bei denen das Mehr von Volk und Ständen notwendig ist, erst eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stände ein Volksmehr zu Fall bringen kann – dass also minimal fünfzehneinhalb statt elfeinhalb ablehnende Kantone notwendig sind –, dann erhebt sie keine noch nie dagewesene Forderung. Vielmehr hat Herr Jaeger schon 1975 den gleichen Vorstoss unternommen, und zwar nachdem der Konjunkturartikel am Ständemehr gescheitert war. Der einzige Unterschied: Er hat damals umgekehrt formuliert, wonach die Zustimmung der Stände als gegeben angenommen werden solle, wenn mindestens deren acht ja sagen. Aber in der Sache kommt das ja aufs gleiche hinaus; auch er hat damals verlangt, dass sich die Stände nur durchsetzen, wenn sie ein Zweidrittelsmehr erreichen. Frau Robert hat deshalb ihren Vorstoss vor allem mit einem Wandel der Verhältnisse in den letzten Jahrzehnten begründet.

Ich werde im folgenden so vorgehen, dass ich diesen Beweggründen, denen sich eine Minderheit der Staatspolitischen Kommission angeschlossen hat, die Argumente der Kommis-sionsmehrheit entgegenstelle.

Die Initiative weist zum ersten darauf hin, dass sich die Bevölkerungsentwicklung zuungunsten des Demokratieprinzips ausgewirkt habe. Sie hält dafür, dass das Gleichgewicht von Demokratieprinzip («one man, one vote») und Föderalismusprinzip (ebenbürtige Gleichheit der Gliedstaaten) aus den Fugen geraten sei: Habe 1848 ein Innerrhoder beim Zustandekommen der Ständesstimme über ein elfmal grösseres Gewicht verfügt als ein Zürcher, so wiege heute eine Innerrhoder Neinstimme gar 38 Zürcher Stimmen auf. Insgesamt wäre es möglich, dass 9 Prozent der Stimmberechtigten über das Ständemehr ein Volksmehr von 91 Prozent majorisierten.

Auch von den Gegnern der parlamentarischen Initiative wird anerkannt, dass sich Föderalismus- und Demokratieprinzip antagonistisch gegenüberstehen können. Doch wenden sie – gewissermassen auf der pragmatischen Ebene – folgendes ein:

1. Die Sperrminorität von 9 Prozent basiert auf einer reichlich theoretischen Rechnung. Sie kommt dann zustande, wenn in den elfeinhalb kleineren Ständen je eine Neinstimme mehr als Jastimmen eingelegt wird und in den elfeinhalb grösseren Ständen 100 Prozent mit Ja stimmen würden. In allen Fällen, in denen eine Vorlage in der Vergangenheit wirklich am Ständemehr gescheitert ist, gab es indessen beim Volksmehr mindestens 45 Prozent Neinstimmen. Es war also stets auch beim Volksmehr ein knapper Entscheid.

2. Es wurde gesagt, in der Bevölkerungsentwicklung seien insgesamt starke Verschiebungen eingetreten. Wenn man nicht gerade Extremkanton mit Extremkanton vergleicht, trifft das nicht zu. Um nochmals die Zahlen für die Sperrminorität zu bemühen: Schon 1848 hat diese Sperrminorität nur 10,5 Prozent betragen, und 1980 lag diese Zahl sogar tiefer als heute. Mindestens von daher ist also kein aktueller Handlungsbedarf zu begründen.

3. Das von der Initiative vorgeschlagene qualifizierte Quorum würde die Sperrminorität auf 17,4 Prozent ansteigen lassen, also am grundsätzlichen Antagonismus zwischen Föderalismus- und Demokratieprinzip auch nichts Entscheidendes ändern.

Die zweite und die dritte Begründung für die Initiative fasse ich zusammen: Die Befürworter verweisen auf die starke Zunahme von Abstimmungen, in denen das doppelte Mehr verlangt wird – als Folge der uns ja allen bekannten Zunahme von Volksinitiativen. Sie prognostizieren deshalb eine zunehmende Gefahr, dass Volks- und Ständemehr in Zukunft kollidieren werden, und belegen das damit, dass das Auseinanderdriften der beiden Mehr – mit einer Ausnahme – eine Erscheinung der letzten Jahrzehnte gewesen sei; mit andern Worten: Das Problem sei erst jüngerer Datums, weshalb sich eben jetzt eine Aenderung aufdränge.

Dem halten die Gegner der Initiative entgegen, dass bei aller zugegebenen Zunahme von Doppelmehrabstimmungen die praktischen Relationen zu sehen seien. Von 285 Abstimmungen seit 1848, bei denen sowohl die Zustimmung des Volkes wie jene der Stände verlangt waren, klappten in Tat und Wahrheit nur gerade bei sechs Abstimmungen Volks- und Ständemehr auseinander. Vor allem bestehe kein neuer Handlungsbedarf seit der parlamentarischen Initiative Jaeger – vor immerhin 18 Jahren behandelt –; seither ist nämlich nur gerade einmal, und zwar 1983 mit dem Energieartikel, eine Vorlage am Ständemehr gescheitert. Generell sagen deshalb die Gegner: Wenn wir schon einen föderalistischen Minderheitenschutz – und das ist es ja – in der Verfassung vorsehen, ist es nicht übertrieben, wenn dieser Schutz in sechs von 285 Fällen dann auch wirklich greift.

Ich komme zum vierten und letzten Argument, mit dem die Initiative begründet wird: Ein qualifiziertes Ständemehr bilde einen Beitrag zur europakompatiblen Umgestaltung unserer politischen Institutionen. Kein EG-Land kenne einen Ratifikationsmechanismus, der ein Doppelmehr von Volk und Ständen vorsehe. Insofern sei der Vorschlag eines qualifizierten Ständemehrs eine Lösung, die zwar dem schweizerischen Föderalismusgedanken – wenn auch in etwas abgeschwächter Form – weiterhin Rechnung trage, die aber die Verlässlichkeit der Schweizer Politik im Ausland erhöhe.

Auf dieser Ebene setzt die grundsätzliche Kritik der Gegner ein: Sie werfen der Initiative eine ahistorische Betrachtungsweise vor, welche verkenne, wie unser Staat – eben im Unterschied zum Ausland – zustande gekommen sei. Die Initiative rüttelt ihrer Ansicht nach an der Grundidee unseres Bundesstaates an sich, der dadurch charakterisiert ist, dass unsere Kantone soweit möglich als souveräne Gliedstaaten und nicht einfach als Verwaltungseinheiten fungieren.

Dabei gab es im Laufe der letzten 150 Jahre sicher Wandlungen. So hat z. B. die Zugehörigkeit zu einem Kanton – Stichwort: Kantonsklausel – bei Bundesratswahlen heute wohl weniger Bedeutung als früher. Das gilt aber nicht für die Bedeutung der Kantone, was die föderalistische Zusammensetzung unseres Bundesstaates betrifft. Ein so heterogener Staat wie der unsrige kann nur durch eine Form zusammengehalten werden, die den einzelnen Teilen viel Selbständigkeit, aber auch Einfluss aufs Ganze gibt. Luzius Wildhaber nennt deshalb in seinem Kommentar zur Bundesverfassung das ebenbürtige Gleichgewicht von Volk und Ständen – und als Ausfluss davon das Erfordernis des doppelten Mehrs, des Volks- und Ständemehrs – einen institutionellen Grundstein der schweizerischen Bundesstaatlichkeit.

An diesem Punkt habe ich anzumerken, dass es innerhalb der Mehrheit der Kommission eine Gruppe gibt, die Modifikationen an der Ausgestaltung des Föderalismusprinzips zwar bejaht, die Initiative aber ablehnt, weil sie im «Einzelsprung» ein Teilproblem herausgreife. Wenn Gewichtsverschiebungen zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip diskutiert werden sollen, dann muss nach Ansicht dieser Gruppe der ganze Bereich der Mitwirkungsrechte der Kantone überprüft werden. Es muss also über die Gleichstellung der beiden Kammern der Bundesversammlung gesprochen werden, die man im Ausland ja auch nicht kennt. Dann steht überhaupt die Funktion des Ständerates zur Debatte. Und es muss auch die

Möglichkeit der Kantone, das Referendum zu ergreifen und die Bundesversammlung einzuberufen, überprüft werden. Man kann nicht einfach einen Stein aus dem Staatsgebilde herausbrechen.

Aus diesen Erwägungen beantragt Ihnen die Kommission mehrheitlich, nämlich mit 12 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung, der parlamentarischen Initiative Robert keine Folge zu geben.

M. Darbellay, rapporteur: Pour modifier la constitution et pour certaines autres décisions importantes, il est nécessaire d'avoir la majorité du peuple et des cantons.

M^{me} Robert propose qu'on ne puisse faire échec à la majorité du peuple que par une majorité des deux tiers des cantons, soit quinze cantons et demi. Elle motive sa proposition en faisant remarquer que, depuis 1848, six fois le peuple et les cantons se sont prononcés différemment et, de ces six fois, cinq sont intervenues après 1955, plus exactement entre 1955 et 1983. Il pourrait se présenter à l'avenir des projets d'importance, qui seraient acceptés par le peuple et refusés par les cantons.

Pour former cette majorité des cantons, ajoute-t-elle, la voix d'un Appenzellois a 38 fois plus de poids que la voix d'un Zurichois. De cette manière, on donne une importance trop grande au fédéralisme et pas assez à la démocratie. Théoriquement, une toute petite minorité – je dis bien, théoriquement – pourrait imposer sa volonté à une majorité importante. La majorité de la commission vous propose de ne pas donner suite à cette initiative. Elle rappelle que, depuis 1848, même si notre pays s'appelle toujours une Confédération, il est devenu en réalité un Etat fédératif, avec, par conséquent, deux composantes importantes: le peuple et les Etats, les vingt-six Etats qui forment vingt-trois cantons. Si l'on veut maintenir l'équilibre dans cet Etat fédératif, il faut que les cantons, même les tout petits, aient leur mot à dire. Nous ne pensons pas qu'il soit judicieux d'avoir des cantons qui aient un grand poids et d'autres un petit dans la décision des cantons. Il est nécessaire que l'on maintienne l'équilibre; le respect des droits des cantons est aussi important que le respect des droits du peuple.

Nous constatons que si, à six reprises, il y a eu divergence entre les cantons et le peuple, le peuple s'était toujours prononcé à une petite majorité inférieure à 55 pour cent.

Nous savons que la Confédération ne peut exercer que les responsabilités, les compétences qui lui ont été accordées par le peuple et les cantons. Eh bien, si le peuple et les cantons doivent donner une compétence, il faut que la voix de chaque canton compte de la même façon. Voyez, en ce qui concerne le pouvoir législatif, nous avons deux Chambres, qui ont exactement les mêmes droits, même si l'une s'appelle Chambre haute et l'autre Chambre basse, et même si la Chambre basse siège, à Genève, deux étages plus haut que la Chambre haute, leurs compétences sont absolument égales!

En ce qui concerne les modifications de la constitution, ce système doit se retrouver dans les droits respectifs des citoyens et des cantons.

Par conséquent, nous estimons qu'il est nécessaire de maintenir ce système et la majorité de la commission vous invite, par 12 voix contre 6 et avec 1 abstention, à ne pas donner suite à cette initiative.

Frau Robert: Ziel meines Vorstosses ist es, das zunehmende Ungleichgewicht – wie es in den letzten Jahrzehnten eingetreten ist – zwischen dem Grundprinzip der Demokratie, wonach eine Bürgerin respektive ein Bürger eine Stimme hat, und dem Föderalismusprinzip, wonach die Stände gleichgewichtig sind, zu korrigieren.

Von den Berichterstattern wurde das als ein eher theoretisches und arithmetisches Problem hingestellt. Sie haben von mir aus gesehen aber nur die Hälfte von dem gesagt, was zu dieser Problematik gesagt werden muss. Es geht weder um Theorie noch um etwas Historisches, sondern um eine sehr aktuelle und praktisch relevante Frage. Ich hoffe, das belegen zu können.

Es geht auch nicht darum, ein bestehendes System über den Haufen zu werfen. Es ist absolut klar, dass das demokratische Prinzip und das föderalistische Prinzip zwei gleichgewichtige

Grundpfeiler unserer demokratischen Ordnung sind. Ich stelle sie nicht in Frage, sondern möchte Verzerrungen und Ungleichgewichtigkeiten, die sich aus verschiedenen Gründen in den letzten Jahrzehnten kumuliert haben, wieder in ein besseres Gleichgewicht bringen. Damit wird der Föderalismus gerade nicht abgeschafft oder geschwächt, sondern im Gegenteil in eine zeitgemässe und zukunftsgerichtete Form gebracht, die auch der ursprünglichen Idee von 1848 wieder besser entspricht.

Wenn wir diese Korrektur nicht rechtzeitig anbringen und solche Verzerrungen allzulange belassen, wird aus einem Stabilisierungsfaktor in unserem Lande Zündstoff; an diesem Punkt sind wir schon recht nahe daran. Das Ungleichgewicht hat sich aus verschiedenen Gründen entwickelt und kumuliert:

1. Durch die demographische Entwicklung: Die massive demographische Verschiebung der Bevölkerung hat dazu geführt, dass die Stimme eines Appenzellers heute 38mal mehr Gewicht hat als jene eines Zürchers – und nicht mehr wie ursprünglich nur 11mal mehr. Das ist eine sehr massive Verschiebung zuungunsten des Demokratieprinzips.

2. Die erwähnte theoretische Sperrminderheit von 9 Prozent, die bei einer Abstimmung ein Volksmehr blockieren kann, ist immer weniger eine theoretische Frage. Bei den letzten Abstimmungen, wo entweder eine Kollision oder eine Beinahekollision auftrat, betrogen die realen Sperrminoritäten nur zwischen 20 und 24 Prozent – also ein relativ geringer Prozentsatz von Stimmenden, der ein Volksmehr zunichte machen kann. Und bei der allerletzten Beinahekollision, nämlich am 6. Dezember 1992, rückte die Sperrminorität der kleinen zentralschweizerischen und deutschschweizerischen Kantone ganz bedrohlich nahe an die theoretische Sperrminorität von 9 Prozent heran. Sie lag irgendwo zwischen 11 und 12 Prozent. Also auch hier eine durchaus reale, nicht nur theoretische Problematik.

3. Die Problematik wird durch die in den letzten Jahrzehnten erfolgte sehr starke Zunahme von Abstimmungen verschärft, die ein Doppelmehr (von Volk und Ständen) erfordern: Zwischen 1950 und 1970 gab es 50 solche Doppelmehrabstimmungen; zwischen 1971 und 1990 waren es bereits 120. Und es gibt immer mehr Abstimmungen, die ein Doppelmehr erforderlich machen.

Wichtig ist aber auch, dass es nicht nur sechs effektive Kollisionen gab – in Fragen, die die Bevölkerung polarisiert haben –, sondern auch acht Beinahekollisionen, und das alles in den letzten 25 Jahren, während vorher 120 Jahre praktisch nie ein solcher Fall auftrat. Das weist doch auf eine Entwicklung hin, und diese Entwicklung ist wichtig.

Es ging auch nicht um Föderalismusfragen, in denen die Kompetenzverteilung Bund/Kantone primär tangiert war – das war der Grundgedanke für die Einrichtung des Ständemehrs! –, sondern um grundsätzliche Sachfragen, die die Bevölkerung polarisiert haben. Und leider verlief die Polarisierung tendenziell auch immer ungefähr gleich. Ich bitte die welschen Kolleginnen und Kollegen respektive Vertreterinnen und Vertreter der lateinischen Minderheiten besonders hinzuhören: Die Tendenz ist nämlich die, dass jeweils eine Minderheit, die eine Mehrheit kleiner, deutschschweizerischer, konservativer Kantone repräsentiert, eine Volksmehrheit überstimmt, der jeweils die welsche bzw. lateinische Minderheit angehört. Das ist das für unseren Staat und den Zusammenhalt unseres Landes Beunruhigende an dieser ganzen Entwicklung.

Es geht darum, das föderalistische Prinzip dem ursprünglichen Sinn entsprechend wieder besser zu gewichten, d. h., nicht allzu stark, sondern richtig zu gewichten. Es geht auch darum, den künftigen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Was am 6. Dezember 1992 passiert ist, war wirklich ein Alarm-signal, eine Beinahekollision, die beinahe zu einer tiefen Krise in unserem Land geführt hat. Die heutigen Meinungsumfragen weisen darauf hin, dass ein knappes Volksmehr zustande käme, wenn die Abstimmung heute stattfinden würde: Dann hätten wir die Krise! Man kann natürlich ohne weiteres noch warten, bis es «chleift», bis die Krise da ist, und nachher an die Lösung dieses Problems gehen. Man könnte aber auch jetzt handeln, wo wirklich alle Alarmzeichen darauf hindeuten, dass diese Frage vertieft behandelt werden muss.

1975, es ist beinahe 20 Jahre her, hat unser Kollege Jaeger die gleiche Frage aufgeworfen. Sie wurde damals sehr ernst genommen, wenn man in den Protokolle nachliest. Es wurde aber gesagt, dieses Problem habe Zeit, man stünde vor einer Totalrevision der Bundesverfassung und wolle es in diesem Rahmen lösen. Nun wissen Sie alle, dass wir heute, beinahe 20 Jahre später, weiter von einer Totalrevision der Bundesverfassung entfernt sind als 1975. Das Argument, man müsse die Frage in einer umfassenden Revision angehen, ist deshalb nicht haltbar, und zudem hat sich die Problematik seither in jeder Beziehung verschärft.

Ein weiteres Argument, für mich das entscheidende, ist, dass wir in den nächsten Jahren – ob es uns passt oder nicht und auf welcher Seite wir auch stehen – ständig mit der Frage der Stellung der Schweiz in Europa konfrontiert sein werden. Das wird heissen, mit Fragen, welche die Bevölkerung stark polarisieren und vor allem die welsche und die deutsche Schweiz polarisieren. Wenn dann – da es in solch brisanten Fragen vermehrt zu Doppelmehrabstimmungen kommen wird – dieser Graben jedesmal neu aufgerissen wird, möchte ich jedenfalls nicht schuld sein, dass wir uns nicht heute um dieses Problem gekümmert haben.

Noch etwas zum Argument, das immer vorgebracht wird: Das Ständemehr brauche es als Minderheitenschutz. Man muss das einmal etwas konkreter anschauen und sehen, was es wirklich heisst. Die Frage lautet dann vielmehr: Welche Minderheiten werden durch das Ständemehr systematisch begünstigt, und welche werden systematisch benachteiligt? Es sind eben tendenziell immer die gleichen: die deutschschweizerischen, kleinen, konservativen Kantone werden bevorteilt; die lateinische Schweiz – und auch die Kantone mit zum Teil modernen Problemen, etwa Stadt- und Agglomerationsproblemen – werden benachteiligt. Es geht auf die Dauer nicht gut, wenn man das ignoriert und das Föderalismusprinzip, das durch die Entwicklung der letzten Jahrzehnte nicht nur verzerrt, sondern in einem gewissen Sinne pervertiert worden ist, aus einem falschen Föderalismusverständnis heraus zum Tabu erklären will.

Unser Problem ist heute nicht der zu geringe Stellenwert des Föderalismus, sondern der teilweise zu grosse, und zwar innen- und aussenpolitisch. Die Frage ist: Wie reitet man ein gutes Grundprinzip – und der Föderalismus ist eines – zu Tode? Vor dieser Frage stehen wir heute.

Ich habe eine parlamentarische Initiative eingereicht und den Vorschlag gemacht, das Ständemehr auf zwei Drittel zu erhöhen, damit das Problem entschärft wird. Mittlerweile sind auch andere Modelle aufgetaucht, wie das sogenannte Genfer Modell, das je nach Einwohnerzahl eine bis drei Ständestimmen auf die Kantone verteilen möchte. Ich bin in dieser Frage flexibel.

Meine Meinung ist nur, dass man diese Fragen prüfen muss. Wenn Sie heute dieser Initiative Folge geben, sagen Sie nicht ja zu dem Modell, das ich vorschlage, sondern nur dazu, dass eine Kommission diese Frage gründlich prüft. Es ist klar, dass wir auch weiterhin zuwarten können. Ich denke jedoch, dass es nicht sehr schweizerisch ist, die Probleme erst anzugehen, wenn es schon zur Krise gekommen ist. Meiner Meinung nach wäre es gutschweizerisch, die Probleme, die auf dem Tisch liegen und sich zuspitzen, anzupacken, solange es noch Zeit ist. Darum fände ich es gut, wenn Sie Folge geben würden. Damit würde am heutigen Ständemehrprinzip noch nichts ändern, sondern lediglich eine Kommission eingesetzt, die diese Frage gründlich zu prüfen und Vorschläge zu machen hätte.

Ich bitte Sie, meiner Initiative Folge zu geben.

Gross Andreas, Sprecher der Minderheit: Der berühmteste Bürger dieser Stadt hat ein Leben lang nach der Legitimität einer Staatsform gesucht. Was heisst das? Jean-Jacques Rousseau hat sich gefragt, weshalb Menschen sich freiwillig einer politischen Ordnung unterziehen können, und was sie dazu bringt, unbewusst – nicht nur bewusst, auch unbewusst – eine bestimmte politische Ordnung zu akzeptieren. Das war eigentlich sein Lebenswerk: die Suche nach einer richtigen Antwort. Eine konkrete Utopie eigentlich, die Suche nach der Legitimi-

tät, nach einer demokratischen Legitimität, einer politischen Ordnung.

Die politische Legitimität der Schweiz beruht auf zwei Säulen, deren Verhältnis zueinander sehr diffizil ist: Föderalismus und Demokratie. Diese beiden Säulen haben sich in den letzten 150 Jahren sehr ungleich entwickelt. Das hat dazu geführt, dass heute die eine mehr gewachsen ist als die andere, dass also das Staatswesen in eine Schiefelage geraten ist. Die Legitimität, das Verhältnis zwischen diesen beiden Säulen, ist heute nicht mehr gegeben.

Man kann dieser Analyse nicht begegnen, indem man sagt, das sei ein mathematisches Problem, das in den letzten Jahren nur sechsmal virulent, prekär geworden sei. Die Legitimität eines politischen Staatswesens lässt sich nicht numerisch messen. Es ist eine Frage des unbewussten Einverständnisses, sich einer bestimmten Entscheidungsstruktur unterzuordnen, weil man unbewusst weiss, dass ein Mensch eine Stimme hat; aber gleichzeitig wird dieses Demokratieprinzip korrigiert, indem jeder Kanton auch eine Stimme hat. Es ist ein Gefühl, gleichwertig zu sein; dieses Gefühl haben heute viele Leute nicht mehr. Das führt beispielsweise dazu, dass viele Leute heute in der Schweiz die Demokratie nicht mehr schätzen, weil sie das Gefühl haben, sie könnten sich in dieser Struktur nicht mehr gleichberechtigt Geltung verschaffen.

Das ist das Problem, dessen Lösung wir heute angehen möchten. Wie vorhin Frau Robert sagte, geht es nicht um ein Ja oder Nein zu einem bestimmten Vorschlag, es geht nur um die Frage: Existiert ein Problem, ja oder nein? Das Problem ist sehr schwierig zu fassen, weil es ein Gefühl ist, eine Legitimität; die Akzeptanz der Unterordnung in ein politisches Gefüge ist heute nicht mehr selbstverständlich, und das ist sehr gefährlich. Das ist das Gefährlichste, was es in bezug auf die Stabilität der politischen Ordnung eines Staates geben kann.

Deshalb möchte ich Ihnen im Namen der sozialdemokratischen Fraktion vorschlagen, das Problem nicht zu verdrängen, sondern zuzugeben, dass eines besteht. Das reicht bereits, um der parlamentarischen Initiative Folge zu geben, weil es jetzt nur um die Prüfung des Anliegens geht.

In bezug auf die Lösung des Problems sehe ich einen anderen Weg als jenen, der von Herrn Jaeger vor etwa zwanzig Jahren und von Frau Robert jetzt vorgeschlagen wurde. Studenten aus Genf – wiederum aus dieser Stadt, und zwar Studenten, nicht Professoren – haben einen Vorschlag gemacht, der weit mehr überzeugt, der nämlich das Ungleichgewicht zwischen Föderalismus und Demokratie bestehen lässt, das einem Appenzeller nach wie vor zwanzigmal mehr Stimmkraft gibt als einem Zürcher; heute ist es 38mal mehr, 1848 war es elfmal mehr. Es wird also nicht auf den Stand korrigiert, wie er damals war, sondern es wird nur ein wenig korrigiert. Dieser Vorschlag der Studenten geht dahin, dass das Ständemehr nicht mehr einfach nach dem Grundsatz ermittelt wird: Jeder Kanton, unbesehen seiner Grösse, hat gleichviel Stimmkraft. Sondern es soll folgendermassen vorgegangen werden: Die 10 Kantone mit weniger als 2 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben eine Stimme, jene 8 Kantone, die zwischen 2 und 4 Prozent der Bevölkerung aufweisen, zwei Stimmen, und jene 8 Kantone, die mehr als 4 Prozent der schweizerischen Bevölkerung umfassen, haben drei Stimmen.

Dieses Modell würde genau der Kritik Rechnung tragen, dass die demographische Entwicklung der Kantone ungleich ist, weil die kantonalen Grenzen heute nicht mehr unbedingt die Lebenswelten der Bürger darstellen, auf jeden Fall nicht mehr so wie früher. Deshalb ist eine Korrektur in diesem Punkt angemessen und angebracht.

Ich möchte Sie jetzt aber nicht von diesem Modell überzeugen; man kann wirklich noch darüber nachdenken und es besser machen, neue Ideen einholen. Aber einfach nein zum Problem sagen, das geht nicht; das ist unverantwortlich. Dann bringen Sie die Sensibilität nicht auf, die Sie haben müssen, um zu sehen, dass die Legitimität der schweizerischen politischen Struktur heute in Frage gestellt wird und dass zu viele kritische Menschen sich verabschieden. Diese haben das Gefühl, sie könnten nichts mehr tun, weil es vorstellbar ist, dass massive Mehrheiten des Volkes überstimmt werden, weil die kleinen Kantone einen Übergewichtigen Anteil an der Ent-

scheidungskraft haben. Hier haben wir tatsächlich ein Problem, das wir korrigieren sollten. Wie, das lassen wir offen. Sagen Sie ja zur Einsicht, dass ein Problem besteht. Geben Sie dieser parlamentarischen Initiative Folge. Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie darum.

Nebiker: Die SVP-Fraktion beantragt Ihnen, der parlamentarischen Initiative von Frau Robert keine Folge zu geben.

Es besteht nach unserer Ansicht kein Handlungsbedarf, ob schon es recht interessant ist, über dieses theoretische Problem zu philosophieren. Es ist nicht angezeigt, dass das Ständemehr relativiert oder verändert wird. Es trifft zu, dass in den über 280 Volksabstimmungen mit Volks- und Ständemehr seit 1848 nur sechs Vorlagen am Ständemehr gescheitert sind: eine im letzten Jahrhundert und vier allein seit 1970. Kollisionen von Ständemehr und Volksmehr wurden in den letzten Jahrzehnten häufiger. Das hängt aber nicht mit dem Prinzip des gleichberechtigten doppelten Mehrs und auch nicht unbedingt mit der demographischen Entwicklung zusammen. Die relative Häufung ist eine Konsequenz der zunehmenden Zahl der Abstimmungen in den letzten Jahren. Uebrigens: Wenn es nicht hin und wieder zu einem Konflikt zwischen Ständemehr und Volksmehr käme, könnten wir das doppelte Mehr ohne weiteres abschaffen; die Konfliktsituation ist gewollt, ohne diese Konfliktmöglichkeit würde man ja dem Minderheitenschutz, der ein wesentliches Element des doppelten Mehrs ist, gar nicht gerecht werden.

Wenn wir tatsächlich etwas für kulturelle und sprachliche Minderheiten tun wollen, müssen wir am gleichberechtigten doppelten Mehr ohne Qualifizierung festhalten. Die Gleichberechtigung aller Stände, ob gross oder klein, städtisch oder ländlich, stellt eine einfache, praktische Anwendung des Minderheitenschutzes dar. Man kann dafür natürlich noch andere Möglichkeiten und andere Quantitäten suchen, um das zu gewährleisten – aber über alle könnte man ewig diskutieren. Die heutige Lösung haben unsere Vorväter einmal beschlossen, und man muss sagen: Das Prinzip hat sich bis heute bewährt. Wenn man an dieser Gleichberechtigung der Stände und des Volksmehrs rüttelt, dann rüttelt man an einem wesentlichen Grundsatz unseres föderalistischen Staatsaufbaus.

Unserer Ansicht nach sind die Vorteile für unser Land grösser als allfällige Nachteile, die man beim Scheitern einer Vorlage in Kauf nehmen muss. Keine verlorene Abstimmung bedeutet ein Landesunglück, keine Abstimmung kann nicht mit einer besseren Vorlage, die auch das Ständemehr finden kann, wiederholt werden. Das ist der Sinn unserer direkten Demokratie! Unser Land ist ein Bundesstaat mit gleichberechtigten Gliedstaaten. Jeder Gliedstaat ist demokratisch aufgebaut, hat Parlament und Regierung, und jeder Staat hat im Rahmen der Aufgabenteilung die gleichen Aufgaben und die gleichen Pflichten. Es ist nicht mehr als konsequent, wenn man daraus auch die Gleichgewichtigkeit der Ständestimmen ableitet und daran festhält.

Herr Gross Andreas hat hier seine recht interessanten staatspolitischen Einwände dargelegt. Diese Einwände wurden in der Kommission eingehend diskutiert. Dabei hat sich ganz besonders gezeigt, dass man auch keine andere, befriedigendere Lösung finden würde als das einfache Prinzip «Ein Staat, eine Stimme». Auch drei Stimmen für Zürich und eine Stimme z. B. für Appenzell wäre eine willkürliche Annahme. Ob das richtig ist? Niemand kann das beweisen.

Das Verhältnis eins zu eins ist zweifellos die einfachere, konsequentere Lösung, wobei ich als Angehöriger eines Halbkantons umgehend einen Einwand machen müsste: Die halbe Stimme für den wichtigen Kanton Baselland ist auch nicht angemessen, aber das gehört nicht hierher, das ist ein anderes Diskussionsthema.

Aber Sie sehen: Selbst als Angehöriger des Kantons Baselstadt plädiere ich ganz vehement für den Grundsatz «eine Ständestimme gleich eine Stimme» auch bei der Volksabstimmung. Es ist richtig, das Thema nicht diskussionslos abzulehnen, sondern darüber wieder einmal zu reden; aber es wäre nicht richtig, eine Qualifizierung vorzunehmen. Die Ständestimmen gehören in das gleiche Kapitel wie die Gleichberechtigung des Ständerates. Auch darüber haben wir schon

verschiedentlich diskutiert. Wir sind der Meinung, dass die Gleichberechtigung des Ständerates für diesen föderalistischen Staat, den wir repräsentieren, ebenso wichtig ist wie die Gleichberechtigung der einzelnen Stände.
Ich bitte Sie, der Initiative Robert nicht Folge zu geben.

Steinemann: Die Fraktion der Auto-Partei wird dieser Initiative keine Folge geben.

Der Föderalismus wie auch die Demokratie sind zwei wichtige Eckpfeiler unseres politischen Systems. Aus unserer Sicht ist das Prinzip des Doppelmehrs auch heute absolut gerechtfertigt. Das Erfordernis des Volks- und Ständemehrs bildet – analog zur Gleichberechtigung von National- und Ständerat – einen der institutionellen Grundpfeiler der schweizerischen Bundesstaatlichkeit, an welchem wir nicht rütteln wollen. Neben dem Grundsatz der gleichen Rechte der Bürgerinnen und Bürger steht gleichberechtigt der Grundsatz der gleichen Rechte der Kantone als Träger des Bundes. Eine wesentliche Funktion der Bundesverfassung besteht in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

Das demokratische Mehrheitsprinzip braucht in einem derart heterogenen Staat wie der Schweiz institutionelle Gegengewichte wie Ständemehr und eben Ständerat zum Schutz der Minderheiten und der kleinen Bundesglieder. Dank Ständemehr und Ständerat können sich auch die bevölkerungs- und wirtschaftsschwächeren Rand- und Bergregionen im Bundesstaat wirksam vertreten fühlen. Ohne diese Einrichtungen würden sie durch die Mittellandkantone majorisiert und tendenziell vom Bundesstaat entfremdet.

Stellt uns die heutige Praxis denn wirklich vor Probleme? Ich glaube nicht, denn wie wir schon gehört haben, fanden gemäss statistischen Unterlagen seit 1848 über 280 Doppelmehrabstimmungen statt; nur sechs davon scheiterten am Ständemehr und zwei am Volksmehr. Die am Ständemehr gescheiterten Vorlagen haben der Schweiz auch nicht geschadet. Es ging dabei um kleine und nicht sehr relevante Fragen. Wäre der EWR-Vertrag am fehlenden Ständemehr gescheitert, hätte das sicherlich gravierende innenpolitische Auseinandersetzungen zur Folge gehabt, aber man hätte sie in Kauf nehmen müssen.

Der Handlungsbedarf – um einmal das so oft bemühte Wort zu gebrauchen – wurde also durch die erwähnten Zahlen und Tatsachen bereits relativiert respektive ist gar nicht gegeben. Gemäss Artikel 3 BV sind die Kantone souveräne Gliedstaaten, eine Idee, die in den letzten 150 Jahren sicher Wandlungen durchgemacht hat; aber geblieben ist, dass der Kanton Uri wie der Kanton Zürich heute noch über je eine Ständestimme verfügen. Meines Erachtens kann und sollte an dieser Tradition festgehalten werden. Bei einer Verfassungsabstimmung – es könnte dabei auch um die Abschaffung der Eidgenossenschaft gehen – ist das Ständemehr in unveränderter Form erforderlich. Es geht schliesslich nicht nur um eine quantitative, sondern um eine qualitative Frage.

Die Kantone sind Bundesstaaten, die mehr oder weniger gleich strukturiert sind und daher auch die gleichen Rechte haben sollten. Es ist nicht nur ein föderalistisches Element, das die Schweiz zusammengehalten hat, sondern auch ein Element des einfachen Minderheitenschutzes. Falls ein Minderheitenschutz nicht ab und zu greift, dann bleibt er Papier. Wir wollen den Föderalismus, und wenn er wirklich greifen soll, muss man auch bereit sein, Fälle zu akzeptieren, in denen sich die Minderheit durchzusetzen vermag.

Die aus der vorliegenden parlamentarischen Initiative entstehenden Probleme gefährden die Grundidee, nach der alle Gliedstaaten gleich zu behandeln sind. Aus unserer Sicht ist der Initiative keine Folge zu geben.

Meier Samuel: Aus dem gesamten, grossen Fragenkomplex in bezug auf den Stellenwert und die Bedeutung des Ständemehrs greift die Initiatorin einen Punkt heraus und postuliert, dass bei Doppelmehrabstimmungen nur ein qualifiziertes Ständemehr von zwei Dritteln beziehungsweise fünfzehneinhalb Ständen ein Volksmehr zu Fall bringen kann. Die Fraktion des Landesrings und der EVP stimmt in ihrer Mehrheit der Grundidee der Initiatorin zu, möchte die Diskussion über diese

Frage aber noch vertiefen beziehungsweise auf weitere Gesichtspunkte in bezug auf die Bedeutung des Ständemehrs ausdehnen.

Schon vor knapp 20 Jahren, am 3. März 1975, wurde von Franz Jaeger eine parlamentarische Initiative eingereicht, die eine Aenderung von Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung zum Ziel hatte, und zwar in dem Sinn, dass künftig Verfassungsänderungen in Kraft treten, wenn sie von der Mehrheit der Bürger, die an der betreffenden Abstimmung teilnehmen, und von einer Minderheit der Kantone – beispielsweise von 8 Kantonen – angenommen werden.

Franz Jaeger begründete damals seinen Vorstoss damit, dass die Bestimmungen über die Stellung und den Einfluss der Kantone in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Bestimmungen über die Stellung des Bundes und die Bedeutung des Mehrheitsprinzips stehen sollten – stehen müssen. Der Initiator führte damals ins Feld, dass es unlogisch sei, Verfassungsänderungen in bezug auf das Ständemehr anders zu behandeln als Bundesgesetze, die manchmal ebensowohl Regionalinteressen tangieren wie Verfassungsänderungen.

Im Verlauf der Zeit sind unzählige andere Reformmöglichkeiten und Reformideen in die Diskussion um das Ständemehr eingebracht worden, beispielsweise die Abschaffung der bestehenden Bestimmungen bei einer Pattsituation oder die Möglichkeit der Wiederholung von Abstimmungen nach einer Pattsituation, oder die Gewichtung der Ständestimmen nach der Bevölkerungszahl oder die Gewichtung der Ständestimmen nach der Stimmbeteiligung in den einzelnen Kantonen. Ungezählt sind die Vorschläge, die gemacht wurden.

Ganz allgemein ist zu sagen, dass sich die staatspolitische Landschaft im Verlauf der Jahrzehnte seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung tatsächlich verändert hat. Dabei meine ich insbesondere den Anstieg der Doppelmehrreferenden auf mehr als 120 in der letzten 20-Jahres-Periode oder die Zunahme der Zahl der eingereichten Volksinitiativen, die eine Verfassungsänderung zum Ziel haben. Daraus folgert unsere Fraktion, dass rein statistisch gesehen häufiger entweder eine Pattsituation oder ein gegensätzliches Resultat zwischen Volks- und Ständemehr eintreffen könnte. Darauf sollten wir vorbereitet sein.

Ich gestatte mir noch, in Kürze auf zwei, drei weitere Aspekte einzugehen, die eine Revision des ganzen Fragenkomplexes um das Ständemehr begründen. Aufgrund der veränderten Bedingungen entspricht das nach heutiger Methode ermittelte doppelte Mehr nicht mehr der heutigen Struktur unseres Landes, insbesondere in bezug auf die Populationsverhältnisse, auf die Populationsunterschiede, aber auch in bezug auf die politische Landschaft, auf die heutigen politischen Verhältnisse bei uns.

Die Frage des Ständemehrs wird spätestens dann wieder aktuell werden, wenn die Gleichstellung der Halbkantone mit den Vollkantonen zur Diskussion stehen wird.

Ein weiterer Punkt: Aufgrund der Entwicklung der Stimmbeteiligung der letzten Jahre müsste man sich auch im Zusammenhang mit der Frage des Ständemehrs die Frage stellen, ob nicht gewisse Minimalvoraussetzungen festgeschrieben werden müssten, damit das Volk in seiner Funktion als Staatsorgan seinen Willen überhaupt gültig zum Ausdruck bringen kann.

Ein weiterer Punkt, der für die Revision dieses Fragenkomplexes spricht: Ist es heute noch richtig und vertretbar, dass – immer bezogen auf die Ständestimme im betroffenen Kanton – eine Einzelstimme in einem kleinen Kanton ein grösseres Gewicht hat als in einem grossen Kanton?

Zusammenfassend: Die Fraktion des Landesrings und der EVP erachtet das Erfordernis des Ständemehrs grundsätzlich als richtig. Wir sind also nicht für die Abschaffung des Ständemehrs. Durchaus diskutabel ist aber die Frage, wie die Ständestimme im einzelnen Kanton ermittelt werden soll, und durchaus diskutabel ist vor allem die Frage, nach welcher Methode das Ständemehr ermittelt wird.

Unsere Fraktion kann sich nicht so sehr für die konkret von der Initiatorin vorgeschlagene Methode zur Ermittlung des Ständemehrs erwärmen, sondern ist vielmehr der Auffassung – wie es die Initiatorin selber ausgeführt hat –, dass der gesamte Fra-

genkomplex um die Problematik des Ständemehrs einmal mehr von Grund auf und vor allem aus heutiger Sicht angegangen werden muss. Wenn Sie der Initiative Folge geben, ermöglichen Sie es der zuständigen Kommission automatisch, diesen gesamten Fragenkomplex unter die Lupe zu nehmen. In diesem Sinne sehen wir einen Handlungsbedarf; wir empfehlen Ihnen, der parlamentarischen Initiative Robert Folge zu geben.

Fischer-Seengen: Die freisinnig-demokratische Fraktion empfiehlt Ihnen, der Mehrheit zu folgen, d. h., der parlamentarischen Initiative Robert keine Folge zu geben.

Wenn Sie der Initiative Folge geben würden, hiesse das nicht – wie uns von Frau Robert und von Herrn Gross Andreas suggeriert wurde –, dass Sie lediglich einen Reformbedarf bejahen. Wenn Sie Folge geben, heisst das: Sie wollen eine Reform im Sinne der Initiative Robert. Das möchten wir nicht.

Die Initiative will an einem zentralen Element unseres staatsrechtlichen Aufbaus rütteln. Sie bildet ein Element der Strategie, das doppelte Mehr und das Zweikammersystem insgesamt in Frage zu stellen. Andere Vorstösse, die in die gleiche Richtung zielen, sind auch noch hängig.

Der Ständerat und das Ständemehr sind aber Grundpfeiler unserer föderalistischen Ordnung, unseres Staatsaufbaus insgesamt. Sie haben sich seit der Gründung unseres Bundesstaates bewährt, und sie haben zum Frieden in unserem Lande beigetragen. Die verschiedenen organisatorischen Elemente sorgen für das nötige Gleichgewicht in unserem Staat, schaffen den Ausgleich zwischen Mehrheiten und Minderheiten, zwischen Sprachgruppen – wobei sehr oft gerade die welsche Sprachgruppe die Möglichkeit hatte, sich besser zu artikulieren, als das ohne das Ständemehr möglich gewesen wäre; ganz im Gegensatz zu dem, was Frau Robert gesagt hat –, und auch für den Ausgleich zwischen grossen und kleinen Kantonen. Das Herausbrechen einzelner Elemente dieser Ordnung brächte unser sorgsam gepflegtes Gleichgewicht in Gefahr. Mit der parlamentarischen Initiative Robert soll nun eines dieser Elemente aus dem Gesamtsystem herausgebrochen werden, und weitere solche Taten sollen mit weiteren Vorstössen folgen.

Die Dualität von Volks- und Ständemehr war einer jener Kompromisse, der 1848 die Gründung unseres Bundesstaates ermöglicht hat und der seither wesentlich zum Fortbestand des Bundesstaates beigetragen hat. Mit dem Abwerten des Ständemehrs, wie es in der Initiative verlangt wird, würde an einer Stütze gesägt, auf der unsere bewährte Ordnung ruht. Beim Beibehalten dieser Ordnung würde es nicht «chlöpfen», wie Frau Robert ausführte, sondern es würde «chlöpfen», wenn wir diese Ordnung leichtfertig opfern würden.

Glücklicherweise stimmten Volks- und Ständemehr in den meisten Fällen überein. Deshalb könnte man sagen, dass eine Beschränkung des Ständemehrs weniger schlimm wäre. Aber gerade in jenen Fällen, in denen keine Übereinstimmung zustande kam, handelte es sich um staatspolitisch brisante Fälle. Das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen war beim Bildungsartikel 1973, beim Konjunkturartikel 1975 und beim ersten Anlauf zum Energieartikel 1983 intensiv berührt. Hier bewährte sich das Ständemehr als föderalistische Bremse.

Schliesslich: Wir sollten eine Regel nicht aufheben oder abändern, nur weil sie zur Zufriedenheit funktioniert hat. In diesem Sinne bitte ich Sie, der Initiative Robert keine Folge zu geben.

M. Gros Jean-Michel: Ce n'est pas la première fois que les Chambres fédérales ont à se prononcer sur une proposition visant à pondérer l'influence des cantons lors de votations impliquant la double majorité. C'est d'ailleurs, en général, sous le coup de l'émotion que des initiatives similaires ont été déposées.

Il suffit de penser à celle de M. Jaeger (75.222), déposée le 3 mars 1975 au lendemain de l'échec de l'article conjoncturel en votation populaire, la majorité des cantons ayant fait défaut. Cette fois-ci, c'est l'émotion causée par l'échec du vote du 6 décembre 1992 sur l'EEE qui a failli être dû à l'opposition d'une majorité de cantons. Heureusement, tel n'a pas été le cas.

Prenant appui sur une étude universitaire, qui arrive à la conclusion qu'aujourd'hui 9 pour cent de la population pourrait mettre en échec le 91 pour cent restant si tous les plus petits cantons votaient de manière identique, M^{me} Robert a déposé la présente initiative. Elle vise à attribuer des coefficients de pondération aux différents cantons: trois pour les grands, deux pour les moyens, un pour les petits. On tiendrait ainsi mieux compte, toujours selon M^{me} Robert, de l'évolution démographique de ces dernières décennies.

Le groupe libéral vous demande de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire. Bien que le groupe libéral ne soit représenté que dans les cantons fortement ou moyennement peuplés et qu'ainsi, grâce à M^{me} Robert, les suffrages des électeurs libéraux gagneraient en importance, il refuse cette proposition pour les motifs suivants.

Le premier est sans doute le plus essentiel: c'est que M^{me} Robert, avec cette initiative, remet en cause l'un des principes qui ont présidé à la fondation de notre Confédération moderne en 1848. Promesse a été faite, à l'époque, aux cantons vaincus lors de la guerre du Sonderbund, que la constitution ne pourrait jamais être modifiée sans l'accord de la majorité des cantons. Il ne serait pas judicieux de renoncer à cet engagement moral qui a certainement assuré la paix confédérale.

Deuxième motif pour ne pas donner suite à cette initiative: ce n'est vraiment pas le moment de renoncer à cette règle de l'égalité entre peuple et cantons alors même que, dans le cadre du débat sur l'intégration européenne, nous appelons de nos vœux une évolution de la Communauté vers un système où les petits pays bénéficieraient d'un poids supérieur à celui de leur population. L'idéal ne serait-il pas d'ailleurs un système bicaméral à la Suisse?

Troisième objection: si les chiffres évoqués dans l'étude mentionnée sont propres à satisfaire des universitaires amateurs de statistiques, ils restent purement théoriques. Certes, 9 pour cent de la population pourrait échouer la volonté de 91 pour cent. Mais il faudrait une telle addition de hasards que la probabilité d'une telle éventualité tend vers zéro. Il est d'ailleurs à noter qu'avec le système actuel, il n'y a eu que six cas dans toute l'histoire de la Suisse où une majorité populaire positive a été tenue en échec par une majorité des cantons rejetante. Loin de nous inquiéter, ces six cas tendraient plutôt à nous conforter dans notre idée que cette règle a sa raison d'être, et que lorsque des sujets soumis au vote mettent par exemple en cause des principes fédéralistes, il est normal de donner aux cantons l'opportunité d'exprimer pleinement leur avis.

Quatrième motif de refus: si l'on pondérerait le vote des cantons en fonction de leur population, il n'y aurait aucune raison de ne pas faire de même avec le vote des conseillers aux Etats. Il faudrait, par exemple, donner trois voix à un sénateur zurichois et une seule à un Uranais. Car, en l'état actuel, si l'on poursuit le petit jeu des statistiques, 13 conseillers aux Etats, soit 5 pour cent de l'Assemblée fédérale, pourraient mettre en échec une loi voulue par 95 pour cent des députés. Il serait donc logique, si l'on suit l'idée de M^{me} Robert de créer trois catégories de sénateurs.

En conclusion, le groupe libéral vous demande de ne pas remettre en cause l'équilibre démocratique de notre pays et l'égalité entre les cantons. N'affaiblissons pas la capacité de notre pays de respecter les minorités en touchant à un principe fondamental de la Confédération. Les cantons suisses ne sont pas de simples circonscriptions électorales, ce sont des entités souveraines réunies au sein de la Confédération. Pour ceci, les cantons méritent d'être traités sur un pied de parfaite égalité.

Nous vous demandons de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire 93.405 de M^{me} Robert.

On. Borradori: L'iniziativa che abbiamo dinanzi agli occhi chiede una modifica della Costituzione federale nel senso che soltanto una maggioranza qualificata dei Cantoni possa dare scacco alla maggioranza del popolo.

Il nostro gruppo vi raccomanda caldamente di non dare seguito a questa iniziativa. Si dice spesso – non a torto – che la Svizzera è una culla di democrazia e che il nostro Paese dov-

rebbe fungere da modello, da esempio per tutti gli Stati europei. Se così è, vi è da chiedersi come possiamo sperare in un miglioramento della democrazia fuori dai nostri confini, se già noi siamo pronti a sacrificare, così come lo richiede l'iniziativa, un elemento essenziale di rispetto verso le minoranze quale è appunto il federalismo nella sua forma attuale.

La questione sollevata riveste inoltre un'importanza pratica assai modesta, se solo si pensa che, dalla fondazione dello Stato federale fino ad oggi, si sono svolte 283 votazioni richiedenti una doppia maggioranza e che, nell'ambito di queste, soltanto 6 oggetti accettati dal popolo sono stati respinti dalla maggioranza dei Cantoni. Si tratta dunque di un problema del tutto teorico, in grado sì, come spesso accade, di fare scorrere fiumi d'inchiostro, ma inconcludente e poco costruttivo dal profilo pratico.

Questi dati dimostrano che non esiste alcun bisogno di agire nel senso postulato dall'iniziativa. Se proprio si vogliono spostare gli equilibri esistenti tra democrazia e federalismo, equilibri che mi sembrano peraltro perfetti così come sono, occorre perlomeno trovare una frequenza di casi che giustificino questo importante passo. Sì, perché oggi mettiamo sul tappeto una questione di principio fondamentale.

I Cantoni sono degli Stati membri della Confederazione, strutturati in modo simile l'uno con l'altro e che devono pertanto godere dei medesimi diritti.

Non è soltanto l'elemento federalistico ad avere a suo tempo contribuito alla creazione della Confederazione, bensì anche l'esigenza di proteggere le minoranze. Se la tutela di queste ultime non esplica di tanto in tanto qualche effetto concreto, ha in pratica lo stesso valore della carta straccia. Non deve dunque venire considerato un elemento di disturbo, bensì deve venire salutato come un'ulteriore dimostrazione del buono stato di salute di cui gode la nostra democrazia.

Se veramente si crede fino in fondo nel federalismo, occorre essere pronti ad accettare quei casi, invero assai pochi, in cui una minoranza riesa ad imporre la sua volontà.

Va ricordato che a suo tempo erano state fatte delle promesse formali ai Cantoni sconfitti nell'anno 1848, a tenore delle quali la Costituzione non sarebbe mai stata modificata senza l'accordo della maggioranza di essi. Tutta la nostra democrazia riposa su questo concetto che va rispettato fino in fondo. Ed è logico che sia così, considerato che le modifiche costituzionali trasferiscono molto spesso nuove competenze alla Confederazione a scapito degli stessi Cantoni.

Qui non si tratta dunque di semplicemente adattarsi a delle mutate circostanze. Qui si tratta di non dimenticare il contesto storico. Coloro che temevano lo strapotere della Confederazione – spesso a ragione – e ancora oggi ne hanno paura sono i piccoli Cantoni e i Cantoni periferici, tra cui il Ticino. La garanzia della doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni ha dato loro sicurezza e peso, elementi che non possiamo oggi permetterci di limitare – o peggio – di eliminare. Il nostro federalismo si basa su queste due colonne: sarebbe estremamente pericoloso abbattele una. Tutta la costruzione, frutto di delicati equilibri faticosamente creati, potrebbe crollare!

Il principio democratico di maggioranza richiede, in un Paese così eterogeneo come la Svizzera, dei contrappesi istituzionali quali la maggioranza dei Cantoni e il Consiglio degli Stati per proteggere le minoranze e i piccoli Cantoni. Tali contrappesi consentono anche alle regioni periferiche e di montagna – meno popolate ed economicamente meno sviluppate – di sentirsi ciononostante rappresentate in modo efficace. Senza questi dispositivi esse occuperebbero una posizione marginale in seno alla Confederazione, il che sarebbe profondamente ingiusto.

Per questi motivi, a nome del gruppo dei Democratici svizzeri/Lega dei Ticinesi, vi invito a non dare seguito all'iniziativa.

Ruckstuhl: Ich spreche im Namen der grossen Mehrheit der CVP-Fraktion, die Ihnen empfiehlt, die parlamentarische Initiative Robert abzulehnen.

Das Problem der Gewichtung der Ständesstimmen ist schon seit der Gründung des Bundesstaates bekannt. Schon damals stand das Verhältnis der Stimmkraft von Einwohnern grösserer Kantone im Vergleich zu Einwohnern kleinerer Kan-

tone 11 zu 1. Vielleicht ist es gerade das Erfolgsrezept unserer pluralistischen und föderalistischen Eidgenossenschaft, dass wir diese Stimmenverhältnisse so akzeptiert und über Jahrzehnte oder gar ein Jahrhundert hinweg weitergetragen haben. Es scheint mir auch staatspolitisch gar nicht so schlecht zu sein, wenn bei Abstimmungen, bei denen theoretisch eine einzige Stimme über Mehrheit oder Minderheit entscheiden kann, die Ständesstimmen noch vermehrt zum vielzitierten Zünglein an der Waage werden könnten.

Frau Robert hat darauf hingewiesen, dass wir immer mehr Fälle von Doppelmehrentscheidungen haben. Das trifft zu, aber es trifft auch zu, dass diese Doppelmehrentscheidung an Bedeutung verloren haben, weil sie eine Folge der Initiativenflut sind, unter der wir heute zu leiden haben. Überall dort, wo in der Vergangenheit Ständesstimmen für ein Geschäft ausschlaggebend waren, waren diese Geschäfte kaum von staatsstragender Bedeutung. Ich verweise auf die hervorragenden Ausführungen der Berichterstatter Fritschi Oscar und Darbellay am Anfang dieser Debatte.

Uebrigens war die gleiche Gewichtung der Kräfte zum Teil schon vor der Gründung des Bundesstaates für die Ereignisse ausschlaggebend. Damals standen aber nicht nur Sachvorlagen zur Diskussion, sondern es ging zum Teil um Leben und Tod, wenn es zu Auseinandersetzungen kam. Den in diesem Zusammenhang vielzitierten Appenzeller, der stimmenmässig gleich viel wiegt wie 38 Zürcher, gab es schon im 15. Jahrhundert in den Freiheitskämpfen. Ein gewisser Ueli Rotach musste bei der Schlacht am Stoss gegen 12 Habsburger und Stadt-Sanktgaller alleine kämpfen, ohne dass ihm dabei einer der vielzitierten 38 Zürcher zu Hilfe gekommen wäre.

Die parlamentarische Initiative Robert wäre ein Einbruch in ein bewährtes System, mit Auswirkungen auch auf andere Bereiche wie Referendum und Initiativrecht und insbesondere auf die Stellung der Ständeräte im allgemeinen, auf die Bedeutung des Ständerates im Gesetzgebungsverfahren und auf die Gewichtung der Stimmen der Ständeräte in der Vereinigten Bundesversammlung, zum Beispiel bei den Bundesrats- und Richterwahlen.

Diese Vorlage müsste übrigens in eine Sackgasse führen, weil sie nach bisherigem Recht dem Volk und den Ständen vorgelegt werden müsste. Sie können sich die Chancen ausrechnen! Ich glaube, wir könnten Zeit und Mühe sparen, diese Vorlage überhaupt auszuarbeiten, obwohl – das muss ich sagen – das Modell mit den 1 bis 3 Ständesstimmen wohl das Naheliegendste wäre. Als St. Galler komme ich aus einem Kanton, der später dann 3 Ständesstimmen hätte und müsste eigentlich aus eigenem Interesse der Initiative zustimmen.

Aus sachlichen und staatspolitischen Gründen empfehlen wir von der CVP Ihnen aber, der parlamentarischen Initiative Robert keine Folge zu geben.

Frau Bühlmann: Als die Väter der Bundesverfassung – und ich spreche bewusst von Vätern, Mütter gab es keine! – das System des Stände- und des Volksmehr als notwendige Bedingung für Verfassungsänderungen und für den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften festschrieben, machten sie das in äusserst löblicher Absicht. Sie wollten ja – wir haben es gehört – ein Gleichgewicht zwischen Gross und Klein, Stark und Schwach und zwischen Stadt und Land garantieren; sie taten das, indem sie nebst dem Volksmehr, welches rein mathematisch-quantitativ nach dem System «ein Mensch, eine Stimme» funktioniert, noch ein ausgleichendes Element zugunsten der Kleinen – eben das Ständemehr – einführten.

Dieses System hat sich lange Zeit recht gut bewährt, weil die beiden Elemente – Volks- und Ständesstimmen – in einem einigermaßen ausgewogenen und deshalb unproblematischen Verhältnis zueinander standen. Ausdruck dieses guten Funktionierens ist ja denn auch die Tatsache, dass es seit Bestehen des Bundesstaates nur sechs Vorlagen gab, bei denen das Volks- und das Ständemehr auseinanderklafften.

Nun haben sich die demographischen Verhältnisse in den letzten Jahren aber stark dahin gehend verändert, dass immer mehr Stimmberechtigte in städtischen Agglomerationen – in der Regel also in bevölkerungsreichen Kantonen – wohnen und immer weniger in ländlichen Gegenden. Dieser Trend

wird weitergehen. Vielleicht erleben wir es noch, dass die Stimme eines Appenzellers nicht nur – wie heute – das 38fache Gewicht der Stimme eines Zürchers hat, sondern das 50-, 60fache und mehr.

Mit anderen Worten: Wenn wir heute keine Anpassung dieses Systems an die neuen demographischen Gegebenheiten vornehmen, wird dieses System Pannen im Sinne sich häufender Missverhältnisse zwischen Volks- und Ständemehr produzieren. Diese Pannen werden der ursprünglich löblichen Idee des Schutzes der Minderheiten grossen Schaden zufügen, weil sich die Grossen von den Kleinen majorisiert fühlen werden, und Gefühle sind – das hat Kollege Gross Andreas ausgeführt – nicht unwichtig für das politische Klima. Das käme dann einer Umkehrung der Intentionen der Schöpfer der Bundesverfassung gleich.

Die parlamentarische Initiative Robert will keinen Systemwechsel herbeiführen, wie das in der Kommission und hier im Saal von einigen befürchtet wurde und wird. Sie will lediglich Wege suchen, um das infolge der demographischen Entwicklungen aus dem Lot geratene Verhältnis zwischen Volks- und Ständemehr wieder zurechtzurücken. Auf welchem Weg das schliesslich geschehen wird, ist offen. Es ist dem weiteren parlamentarischen Verfahren, also der Phantasie der Kommission überlassen, andere Vorschläge weiterzuverfolgen, z. B. auch den schon oft zitierten Genfer Vorschlag.

Böse Zungen könnten jetzt behaupten, es sei logisch, dass dieser Vorstoss aus der «grünen» Küche komme – um es etwas salopp zu sagen –, weil er in eine ähnliche Richtung zielt, wie jener, der zum Ziel hat, den Ständerat abzuschaffen. Beides würde schliesslich eine Schwächung des föderativen Elementes des schweizerischen Staatswesens bedeuten – so könnte man sagen. Wenn Grüne in der letzten Legislatur die Abschaffung des Ständerates zur Diskussion stellten, geschah das aus Unzufriedenheit darüber, dass der Ständerat eher wie ein Rat von Interessenvertretern und weniger wie eine Standesinteressenvertretung funktionierte, und dass er oft fortschrittliche Lösungen des Nationalrates blockierte.

Letzteres hat sich seit den Neuwahlen vor zwei Jahren insofern geändert, als es heute nicht mehr tel quel der Ständerat ist, der blockiert; die Blockaden werden hier in dieser Kammer errichtet. Manchmal bleibt als letzte Hoffnung nur noch der Ständerat.

Ein letzter Gedanke: Ein stures Festhalten an einem System und die mangelnde Bereitschaft zur Veränderung sind der Tod eines Systems. Ein Beweis für diese These ist die ehemalige Sowjetunion: Vor lauter Erstarrung implodierte eines Tages das System und fiel in sich zusammen. Die Folgen dieser Implosion sind unkalkulierbare Risiken.

Im Namen der grünen Fraktion bitte ich Sie, der kleinen Veränderung, die mit einem positiven Entscheid heute an die Hand genommen werden kann, zuzustimmen – als Zeichen für die Lebendigkeit und gegen die Erstarrung.

Fritschi Oscar, Berichterstatter: Frau Robert hat erwähnt, der Föderalismus als Stabilisierungsfaktor könne zum Zündstoff verkommen und es könnte einen «Chlapf» geben. Herr Gross Andreas hat – wie häufig – so argumentiert, dass er seinen Gegnern mangelnde Sensibilität für das Problem vorwarf, und Frau Bühmann hat schliesslich die sowjetische Implosion als Vergleich bemüht.

Dazu muss ich einfach sagen – wenn ich nochmals auf den Handlungsbedarf zu sprechen komme –: Das halte ich für eine unzulässige Dramatisierung, für staatspolitischen Aktivismus um seiner selbst willen. Wenn man von den Kennzahlen ausgeht – und nicht einfach Appenzell und Zürich miteinander vergleicht –, kommt man nicht um die Feststellung herum, dass diese theoretische Zahl, diese Sperrminorität, sich seit der Gründung des Bundesstaates gar nicht sonderlich verschoben hat. Sie schwankt innerhalb der Bandbreite von 11,2 Prozent im Jahr 1880 und 8,9 Prozent 1980; sie ist seither sogar wieder leicht angestiegen. Man kann also nicht von einem aktuellen Handlungsbedarf sprechen, der aus der Entwicklung der letzten zehn Jahre entstanden ist.

Als nächstes eine Bemerkung zum Grundsätzlichen: Frau Robert hat leicht vorwurfsvoll gesagt, seinerzeit, bei der parla-

mentarischen Initiative Jaeger, habe der Rat das Problem ernst genommen und sei im wesentlichen zum Schluss gekommen, man wolle das Problem mit der Totalrevision lösen. Dazu muss ich Ihnen aber sagen – ohne historische Studien betreiben zu wollen –, dass ich das nach der Lektüre im Amtlichen Bulletin etwas anders in Erinnerung habe: Zum ersten glaube ich, dass wir das Problem auch heute ernst genommen haben. Zum zweiten aber: Seinerzeit ist die parlamentarische Initiative Jaeger im Verhältnis von gut 4 zu 1 verworfen worden. Bundesrat Furgler – damals sprachen die Bundesräte noch bei der Behandlung von parlamentarischen Initiativen – hat dabei auf genau das gleiche hingewiesen, was wir auch heute gesagt haben: dass man nämlich nicht «einzelsprunghaft» eine Massnahme herausgreifen dürfe, sondern dass man, wenn schon, alle Auswirkungen des Föderalismusprinzips erfassen müsse; man müsse also beispielsweise auch die Funktion des Ständerates mit einbeziehen. Dazu ist aber von den Befürwortern eigentlich überhaupt keine Argumentation gekommen.

Schliesslich zwei letzte Feststellungen zum Vorgehen: Es geht erstens nach meiner Ueberzeugung keineswegs um eine sanfte Anpassung. Ein Zweidrittelsquorum beim Ständemehr bedeutet in der Systematik nichts anderes, als dass auch beim Ständerat vorzusehen wäre, dass er nur mit Zweidrittelsmehrheit von der Volkskammer abweichende Beschlüsse fassen könnte.

Zweitens liegt jetzt ein Vorschlag vor, das Quorum auf zwei Drittel festzulegen. Warum eigentlich gerade diese Limite? Sie ist doch irgendwie willkürlich; man könnte ebenso gut drei Fünftel oder drei Viertel sagen. Das bedeutet mit anderen Worten: Das Prinzip des Gleichgewichts von Volk und Ständen kann man nur entweder ganz akzeptieren, oder man muss es über Bord werfen. Wenn man einmal am Verhältnis der Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund zu «schräubern» beginnt, gibt es keine Limiten mehr. Dann kann man auch so weit gehen wie eine Zürcher Wochenzeitung vor gut einem Monat, die eine Einteilung des Bundes in sechs Kantone vorschlägt. Dafür gibt es durchaus sachlogische Gründe: weniger grosser Vollzugsnotstand, bevölkerungsmässig bessere Ausgeglichenheit, administrativ geringerer Kostenaufwand. Aber solche Ueberlegungen sind eben völlig ahistorisch.

Wenn wir der Entwicklung unseres Staates nicht Gewalt antun, sondern Rechnung tragen wollen, kommen wir nicht darum herum, der parlamentarischen Initiative Robert mit aller Klarheit keine Folge zu geben.

Frau Robert: Ich bin ermächtigt worden, eine persönliche Erklärung abzugeben, sofern sie nicht so lange ausfällt wie diejenige von Herrn Allenspach heute morgen.

Es wurde mir immer wieder unterschohen, dass ich an der bewährten Institution des Doppelmehrs rüttle oder die eine der beiden Säulen unseres Staates gar zu Fall bringen wolle. Das stimmt nicht, das ist eine Unterstellung.

Es geht nicht darum, daran zu rütteln, sondern es geht darum, ein aus dem Lot geratenes System wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Wir haben ein antagonistisches System, einen gewollten Antagonismus, wie Herr Nebiker gesagt hat. Wenn man einen solchen Antagonismus zwischen zwei Prinzipien, die sich eigentlich widersprechen, will, dann ist ein vernünftiger Kompromiss und eine kluge Dosierung notwendig. Dies ist es heute nicht mehr, und wir möchten, dass es wieder so wird.

Wenn Sie aus dieser Frage ein historisches Tabu machen wollen und sagen, wir würden ahistorisch denken, dann sage ich Ihnen: Sie denken «azukunftsgerichtet». Ich hoffe, dass die Schweiz nicht nur eine Geschichte hat und dass wir nicht 1848 stehengeblieben sind, sondern dass wir auch eine Zukunft haben. Doch die haben wir nur, wenn wir uns den gewandelten Gegebenheiten anzupassen verstehen, und zwar rechtzeitig und nicht zu spät. Sie werden spätestens nach der nächsten Europa-Abstimmung sehen, dass wir in eine Krise hineinschlittern, in die Konfrontation zwischen Ständemehr und Volkswillen.

Die Frage ist doch, ob wir mit den unveränderten Entscheidmechanismen des 19. Jahrhunderts die Probleme des anste-

henden 21. Jahrhunderts lösen wollen, ob wir wirklich glauben, dass das funktioniert. Es deutet alles darauf hin, dass das nicht gut kommt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (keine Folge geben)	99 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Folge geben)	52 Stimmen

92.420

Parlamentarische Initiative (Carobbio) Dienstverweigerer aus Gewissensgründen. Aussetzung des Strafvollzugs Initiative parlementaire (Carobbio) Objecteurs de conscience. Suspension de l'exécution des peines

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

Wortlaut der Initiative vom 2. Juni 1992

In der Abstimmung vom vergangenen 17. Mai wurde der Grundsatz der Schaffung eines Zivildienstes für die Dienstverweigerer aus Gewissensgründen in die Verfassung aufgenommen. Ich fordere, dass für die Zeit bis zum Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes mit einem dringlichen Bundesbeschluss

– der Strafvollzug für verurteilte Dienstverweigerer, die ihre Strafe noch nicht verbüsst haben, und
– die Strafe für Personen, die den Militärdienst aus Gewissensgründen vor dem Inkrafttreten des Gesetzes über den Zivildienst verweigern, ausgesetzt werden.

Alle Verweigerer, deren Strafvollzug oder deren Strafe ausgesetzt wird, sollen, sobald der Zivildienst eingeführt ist, entsprechend Zivildienst leisten.

Texte de l'initiative du 2 juin 1992

Tenant compte du résultat de la votation du 17 mai 1992, qui a approuvé l'introduction dans la constitution du principe du service civil pour les objecteurs de conscience, et en attendant la loi instituant un tel service, la présente initiative parlementaire demande que les mesures suivantes soient prises par arrêté fédéral urgent:

– suspension de l'exécution des peines de tous les objecteurs condamnés qui sont encore en train de purger leur peine;
– suspension des peines des personnes ayant refusé le service militaire pour des motifs de conscience avant l'entrée en vigueur de la loi instituant le service civil.

Tous les objecteurs qui auront obtenu la suspension de leur peine ou de l'exécution de celle-ci accompliront un service civil équivalent après l'institution de ce dernier.

Herr Keller Anton unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 2. Juni 1992 reichte Nationalrat Carobbio eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein.

Begründung des Initianten

«Dass die Dienstverweigerer aus Gewissensgründen wie gemeine Straftäter mit Gefängnis bestraft werden, ist einer der Hauptgründe für die Auseinandersetzung und die Kluft zwischen den Verfechtern eines Zivildienstes einerseits und den Verteidigern des Status quo andererseits.

Das Volk und die Stände haben am 17. Mai 1992 mit deutlichem Mehr die Aenderung von Artikel 18 der Bundesverfassung gutgeheissen und damit dem Bund die Befugnis erteilt, für die Dienstverweigerer einen Zivildienst einzurichten. Damit hat sich die Situation verändert und die Verfassungsgrundlage ist geschaffen worden, damit Schweizer, die im Namen der Gewissensfreiheit keinen Militärdienst leisten können, endlich nicht mehr zu Haftstrafen verurteilt werden. Die Deutlichkeit des Abstimmungsergebnisses belegt, dass eine grosse Mehrheit der Bevölkerung zur Ueberzeugung gekommen ist, dass mit den Dienstverweigerern aus Gewissensgründen anders als bisher umgegangen werden muss. Damit wird in der Tat anerkannt, dass sich die Beweggründe für die Verweigerung durch eines der grundlegenden Menschenrechte, die Gewissensfreiheit, rechtfertigen lassen.

Auch wenn mit der Volksabstimmung vom 17. Mai 1992 ein wichtiger Schritt in Richtung Schaffung eines Zivildienstes für Dienstverweigerer aus Gewissensgründen auch in der Schweiz gemacht wurde, ist es klar, dass bis zum Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen und somit bis zur Verwirklichung des vorgesehenen Zivildienstes noch einige Zeit verstreichen wird.

In der Zwischenzeit werden weitere Schweizer, die den Militärdienst aus Gewissensgründen verweigern, aufgrund des noch geltenden Rechts zu Freiheitsstrafen verurteilt werden. Nur für eine Minderheit kann nach der «loi Barras» der Strafvollzug in eine Arbeitsleistung umgewandelt werden.

Neben dieser Kategorie von Verweigerern gibt es diejenigen, die vor dem Inkrafttreten der »loi Barras« zu Haftstrafen verurteilt worden sind und ihre Strafe noch nicht verbüsst haben – sei es, dass sie es so gewollt haben, oder sei es, dass die zuständigen Behörden nicht für den Strafvollzug gesorgt haben. Ueberdies haben bekanntlich einige Kantone den Strafvollzug für die Dienstverweigerer, namentlich wegen der Ueberbelegung der Strafanstalten, aufgeschoben. Angesichts des klaren Willens des Volkes scheint es unhaltbar, dass Verweigerer, die ihre Strafe noch nicht verbüsst haben, oder solche, die in den nächsten Jahren verurteilt werden, ihre Strafe wie gemeine Straftäter verbüssen müssen.

Die Oeffentlichkeit verstünde eine derartige Verfahrensweise nicht. Um zu verhindern, dass Dienstverweigerer in den nächsten Jahren (d. h. in der Uebergangsperiode zwischen der Volksabstimmung vom 17. Mai 1992 und dem Inkrafttreten des Gesetzes über den Zivildienst) noch eine Strafe verbüssen müssen, ist die Verabschiedung von Sondermassnahmen unerlässlich. Das könnte in Form eines dringlichen Bundesbeschlusses gemacht werden, welcher

– den Strafvollzug für alle Dienstverweigerer, die ihre Strafe noch nicht verbüsst haben, und
– die Strafe für Personen, die den Militärdienst aus Gewissensgründen verweigern und vor dem Inkrafttreten des Gesetzes über den Zivildienst zu Freiheitsstrafen verurteilt werden müssten, aussetzt.

Alle Verweigerer, deren Strafvollzug oder deren Strafe ausgesetzt wird, sollen, sobald der Zivildienst eingeführt ist, entsprechend Zivildienst leisten.»

An der Sitzung der Sicherheitspolitischen Kommission vom 6. November 1992 brachte Nationalrat Carobbio folgende Präzisierungen an:

«Die Initiative wirft gewissermassen die Frage auf, ob es in dieser Zeit des Uebergangs zu einer neuen Regelung politisch klug ist, Dienstverweigerer ins Gefängnis zu schicken, die mit der neuen Gesetzgebung wahrscheinlich die Möglichkeit erhalten werden, statt einer Gefängnisstrafe Zivildienst leisten zu können. Die Initiative ebnet den Weg für eine angemessene Lösung während dieser Uebergangszeit. Dabei handelt es nicht um ein Geschenk, denn die von dieser Massnahme betroffenen Dienstverweigerer sollen einen zivilen Ersatzdienst leisten, sobald das entsprechende Gesetz in Kraft tritt (1995 gemäss den Erklärungen des EMD).»

Erwägungen der Kommission

Heute werden alle Dienstverweigerer nach den Bestimmungen des Militärstrafgesetzes behandelt. Grundsätzlich werden sie vom Divisionsgericht verurteilt. Aufgrund einer Botschaft

Parlamentarische Initiative (Robert) Qualifiziertes Ständemehr bei Doppelmehrabstimmungen

Initiative parlementaire (Robert) Votations fédérales avec double majorité. Majorité qualifiée des cantons

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.405
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.10.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1918-1928
Page	
Pagina	
Ref. No	20 023 220

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.