

93.458

**Parlamentarische Initiative
(Gross Andreas)
Schutz des Volksinitiativrechts**
**Initiative parlementaire
(Gross Andreas)
Garantie du droit
d'initiative populaire**

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

Wortlaut der Initiative vom 16. Dezember 1993

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes und Artikel 30 des Geschäftsreglementes des Nationalrates reiche ich folgende Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ein. Es sei die Bundesverfassung wie folgt zu revidieren:

Artikel 121ter (neu): 10 000 Stimmberechtigte können innert drei Monaten vom Bundesgericht die Überprüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsmässigkeit verlangen, sofern diese von den eidgenössischen Räten in der Folge einer Verfassungsrevision ausgearbeitet worden sind, welche durch eine angenommene Volksinitiative oder einen angenommenen direkten Gegenvorschlag zu einer solchen zustande gekommen war.

Kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass die Bundesversammlung in ihrer Gesetzgebung dem Verfassungsauftrag nicht oder nicht vollumfänglich nachgekommen ist, so tritt das betreffende Gesetz nicht in Kraft, und die eidgenössischen Räte werden verpflichtet, ein neues Gesetz auszuarbeiten, welches den Verfassungsauftrag erfüllt.

Texte de l'initiative du 16 décembre 1993

Me fondant sur l'article 21 bis de la loi sur les rapports entre les Conseils et sur l'article 30 du règlement du Conseil national, je dépose, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'initiative parlementaire suivante:

On révisera la Constitution fédérale comme il suit:

Article 121ter (nouveau): 10 000 citoyens peuvent, dans le délai de trois mois, demander au Tribunal fédéral de juger la constitutionnalité d'une loi que les Chambres fédérales ont votée en application d'une révision constitutionnelle résultant de l'acceptation d'une initiative populaire ou du contre-projet direct.

Si le Tribunal fédéral juge que l'Assemblée fédérale n'a pas rempli son mandat ou qu'elle ne l'a rempli qu'en partie, la loi n'entre pas en vigueur et les Chambres fédérales ont l'obligation d'élaborer une nouvelle loi qui sera conforme au mandat constitutionnel.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Baumann Ruedi, Bühlmann, Carobbio, Caspar-Hutter, Diener, Eggenberger, von Felten, Goll, Grendelmeier, Maeder, Meier Samuel, Steiger Hans, Thür, Weder Hansjürg, Zbinden, Ziegler Jean (16)

Heberlein Trix (R, ZH) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Andreas Gross am 16. Dezember 1993 eingereichte parlamentarische Initiative.

Die Initiative fordert die Ausarbeitung einer Verfassungsbestimmung, wonach das Bundesgericht auf Begehren von 10 000 Stimmberechtigten die verfassungskonforme Umsetzung angenommener Volksinitiativen und direkter Gegenentwürfe überprüfen könnte.

Die Kommission hat am 1. Juli 1994 den Initianten angehört.

Schriftliche Begründung des Initianten

Mit dieser Initiative wird keine allgemeine eidgenössische Verfassungsgerichtsbarkeit angestrebt, sondern bloss eine selektive, welche sich auf jene Teile der Verfassung beschränkt, welche mittels Volksinitiativen zustande gekommen sind.

Mittels eines zusätzlichen und neuartigen Volksrechts sollen die Stimmberechtigten zusätzlich zu den bisherigen Volksrechten die Möglichkeit erhalten, dahingehend vom Bundesgericht eine Beurteilung der Gesetzgebung der Bundesversammlung zu verlangen, ob diese den durch eine Volksinitiative zustande gekommenen Verfassungsauftrag vollumfänglich erfüllt.

Ein solches zusätzliches Volksrecht ist sinnvoll, weil – wie die Erfahrungen mit den 1982, 1987 und 1990 gegen den Willen der Bundesversammlung von Volk und Ständen angenommenen Volksinitiativen zeigen – in dieser Beziehung zwischen Bundesversammlung und der Mehrheit der Stimmenden und Stände ein antagonistisches und weniger ein komplementäres Verhältnis besteht. Das heisst, die Bundesversammlung muss einem Gesetzgebungsauftrag nachkommen, den sie ursprünglich abgelehnt hatte. Sie vermochte in den vergangenen zehn Jahren der Versuchung nicht zu widerstehen, diesem Auftrag nur ungenügend nachzukommen. Dagegen müssen sich die Stimmberechtigten mit einem Instrument wehren können, das feiner, schneller und weniger aufwendig ist als eine neue Volksinitiative – das Reaktionsmuster nach 1982 – oder ein Referendum, mit dem die Gesetzgebung bloss verhindert und nicht konstruktiv verbessert werden kann.

Das hier vorgeschlagene neue Volksrecht, eine Art Referendum zur verfassungsrechtlichen Überprüfung, würde die Bundesversammlung veranlassen, Gesetzgebungsaufträgen auch dann genau nachzukommen, wenn sie diese ursprünglich abgelehnt hat. Generell würde damit das Volksrecht der Volksinitiative gestärkt, geschützt und ihm mehr Nachachtung verschafft.

Erwägungen der Kommission

Das Bundesgericht ist heute gemäss Artikel 113 Absatz 3 der Bundesverfassung nicht befugt, die Erlasse der Bundesversammlung auf ihre Verfassungskonformität zu überprüfen. Die Initiative würde bei ihrer Verwirklichung zweierlei Verfassungsrecht schaffen:

– Die Verfassungskonformität der Ausführungsgesetzgebung zu einigen wenigen Verfassungsartikeln könnte neu durch das Bundesgericht überprüft werden;

– Die grosse Mehrheit der Erlasse der Bundesversammlung könnte hingegen nach wie vor beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Die Kommission lehnt diesen Vorschlag ab, weil eine derartige Ungleichbehandlung nicht allein durch die spezielle Problematik der Umsetzung von Verfassungsartikeln, die gegen den Willen der Bundesversammlung angenommen worden sind, gerechtfertigt werden kann. Betroffene Bürgerinnen und Bürger können mit ebenso guten Gründen einen Erlass der Bundesversammlung als verfassungswidrig empfinden, dessen Verfassungsgrundlage auf eine Behördeninitiative zurückgeht oder der ihrer Ansicht nach überhaupt der Verfassungsgrundlage entbehrt. Es wäre Willkür, wenn in diesen Fällen das Bundesgericht nicht angerufen werden könnte, andererseits aber im Falle der Umsetzung einer Volksinitiative ein derartiger Rekurs möglich wäre.

Im übrigen wäre eine befriedigende Abgrenzung der neuen, gemäss der vorliegenden Initiative der Verfassungsgerichtsbarkeit unterworfenen Bestimmungen problematisch. Es wäre wohl nicht im Sinne der Initiative, wenn noch Jahrzehnte nach der Annahme eines Verfassungsartikels gegen dessen Ausführungserlasse Beschwerde erhoben werden könnte. Die Festlegung einer Frist würde aber ein weiteres Element der Willkür einführen. Unklar bleibt zudem, wie zu verfahren wäre, wenn die Bundesversammlung als Folge eines angenommenen Verfassungsartikels keinen Ausführungserlass beschliesst oder wenn sie bereits früher erlassene Gesetze nicht gemäss den Ansichten eines Initiativkomitees an einen neuen Verfassungsartikel anpasst.

Zudem bezweifelt die Kommission, ob die Initiative das anvisierte Ziel auch tatsächlich erreichen würde und die politische

Diskussion über die Umsetzung angenommener Volksinitiativen entschärfen könnte. Derartige Diskussionen entzündeten sich in der Vergangenheit jeweils nicht am eigentlichen Wortlaut eines Verfassungsartikels, sondern an den diesen Text interpretierenden Aussagen von Behörden und Initiativkomitees. Die bisherige Praxis des Bundesgerichts bezüglich des Stellenwerts von Materialien ist uneinheitlich. In einigen Urteilen stellt das Bundesgericht allein auf den strikten Wortlaut ab und berücksichtigte die Materialien nicht oder nur am Rande (vgl. z. B. BGE 92 I 308). Derartige Bundesgerichtsentscheide würden nun von den Initianten wohl kaum besser akzeptiert werden als ein Beschluss der Bundesversammlung. Falls das Bundesgericht aber wie in anderen älteren Entscheidungen (z. B. BGE 68 II 111) den Materialien einen grösseren Stellenwert einräumt, so begibt es sich leicht auf das Feld der politischen Interpretation, was zu einer Politisierung der Rechtsprechung führen würde. Die Akzeptanz des Bundesgerichts würde bei einer derartigen Entwicklung erst recht in Frage gestellt. Der Glaubwürdigkeit der politischen Institutionen wäre so oder so nicht gedient.

Die Kommission weist daraufhin, dass bei Unzufriedenheit mit der Ausführungsgesetzgebung zu einem Verfassungsartikel immer der Weg des fakultativen Referendums offen steht. Es würde nicht in das bewährte System der Volksrechte passen, im Sinne der Initiative eine neue Form von Referendum mit einer erheblich verminderten Anzahl nötiger Unterschriften gegen einzelne Artikel eines Erlasses einzuführen.

Die Kommissionsminderheit ist mit dem Initianten der Auffassung, dass eine selektive Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich angenommener Volksinitiativen nötig sei, weil die Mehrheit der Bundesversammlung offenkundig Mühe bekunde, gegen ihren Willen angenommene Volksinitiativen umzusetzen. Die Aktualität dieser Forderung habe insbesondere auch die Diskussion in der Sommersession 1994 der eidgenössischen Räte über die Umsetzung der Alpen-Initiative aufgezeigt.

Heberlein Trix (R, ZH) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les Conseils, nous vous soumettons le rapport de la commission qui a été chargée de procéder à l'examen préliminaire de l'initiative parlementaire déposée le 16 décembre 1993 par M. Gross Andreas, conseiller national.

L'initiative en question vise à introduire dans la constitution une disposition selon laquelle 10 000 citoyens pourraient demander au Tribunal fédéral de juger de la constitutionnalité d'une loi votée en application d'une révision constitutionnelle résultant de l'adoption d'une initiative populaire ou de son contre-projet direct.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 1er juillet 1994.

Développement par écrit de l'auteur de l'initiative

En déposant cette initiative, je ne souhaite pas instaurer une juridiction constitutionnelle générale, mais une juridiction sélective, qui s'appliquera aux seules parties de la constitution nées d'initiatives populaires.

Avec l'instauration de ce droit populaire d'un nouveau type, les citoyens auront la possibilité de demander au Tribunal fédéral de juger si une loi remplit totalement le mandat constitutionnel donné par une initiative populaire.

Ce nouveau droit est pertinent, ainsi que le montrent les expériences faites en 1982, en 1987 et en 1990, où le peuple et les cantons avaient approuvés des initiatives populaires contre l'avis de l'Assemblée fédérale, la relation qui existe en la matière entre ladite Assemblée et la majorité du peuple et des cantons étant plus antagonique que complémentaire. Cela veut dire que l'Assemblée fédérale reçoit le mandat de légiférer sur ce qu'elle a, à l'origine, refusé. Ces dix dernières années, elle n'a pu résister à la tentation de ne remplir ce mandat qu'en partie. Pour pouvoir y remédier, les citoyens doivent disposer d'un instrument qui soit plus précis, plus rapide et moins complexe que le lancement d'une nouvelle initiative popu-

laire (ce qui s'est passé après 1982) ou qu'un référendum, lequel ne peut que faire obstacle à la loi, mais non l'améliorer de façon constructive.

Le nouveau droit populaire que je propose de créer, et qui est une sorte de référendum demandant la vérification de la constitutionnalité d'une loi, inciterait l'Assemblée fédérale à prendre plus au sérieux son mandat législatif, surtout quand elle l'a, à l'origine, refusé. De manière générale, cela renforcerait, protégerait et accroîtrait le prestige de ce droit populaire qu'est l'initiative populaire.

Considérations de la commission

D'abord, le Tribunal fédéral n'étant pas habilité aujourd'hui à juger de la constitutionnalité d'un acte voté par l'Assemblée fédérale (cf. art. 113 al. 3 cst.), l'adoption de l'initiative Gross Andreas conduirait à créer deux catégories différentes de droit constitutionnel: d'une part, les textes pris en application d'articles constitutionnels résultant de l'adoption d'une initiative ou de son contre-projet, de la constitutionnalité desquels le Tribunal fédéral serait désormais autorisé à juger; d'autres part, et ils sont la très grande majorité, les textes votés en application d'articles constitutionnels d'origine différente, qui continueraient d'échapper au contrôle du Tribunal fédéral. La commission rejette cette solution discriminatoire, estimant que l'existence de cette problématique très particulière que constitue le vote par le Parlement d'actes destinés à préciser des articles constitutionnels adoptés contre son gré n'est pas suffisante à elle seule pour la légitimer. Après tout, un citoyen pourrait tout aussi bien contester la constitutionnalité d'un acte reposant sur une base constitutionnelle résultant d'une initiative des autorités, ou même dénué à ses yeux de toute base constitutionnelle, sans que ses raisons soient pour autant moins bonnes... mais il lui serait impossible de saisir le Tribunal fédéral, alors qu'il pourrait faire recours si l'acte en question reposait sur un article constitutionnel ayant pour origine une initiative populaire. Cette situation serait une situation d'arbitraire.

Ensuite, il serait malaisé, parmi les textes visés par l'initiative, de tracer la frontière entre ceux qui pourraient faire l'objet d'un recours et ceux qui ne le pourraient plus – une frontière pourtant nécessaire, car il est difficile d'imaginer que l'auteur de l'initiative souhaite qu'il puisse encore être fait recours contre un texte pris en application d'un article constitutionnel des décennies après que celui-ci a été adopté. D'un autre côté, fixer un délai pour la saisine du Tribunal fédéral ne ferait qu'aggraver l'arbitraire de la situation. Sans compter que l'on peut s'interroger sur la procédure à suivre lorsque l'Assemblée fédérale ne vote pas de texte d'application du tout, ou encore qu'elle n'adapte pas, ou du moins pas comme le souhaite un comité d'initiative, une loi déjà en vigueur à un nouvel article constitutionnel.

Enfin, et en tout état de cause, la commission doute que l'initiative en question permettra d'atteindre effectivement le but visé et d'apaiser le débat politique concernant la mise en oeuvre d'initiatives populaires adoptées contre le gré d'une majorité du Parlement. On s'aperçoit en effet qu'à chaque fois qu'un débat de ce type a eu lieu par le passé, c'est moins le texte de l'article constitutionnel lui-même qui était en cause que les commentaires interprétatifs qu'il a suscités de la part des autorités et des comités d'initiative. Or, le Tribunal fédéral n'a pas toujours accordé à ces commentaires la même valeur. Dans certains arrêts, en effet, il s'en est tenu strictement à la lettre de l'article constitutionnel, sans tenir compte aucunement, ou alors de façon marginale, des commentaires (cf. par ex. ATF 92 I 308). Il est peu probable qu'un tel arrêt soit mieux accepté de la part d'un comité d'initiative que le texte de l'Assemblée fédérale contre lequel il s'élève. Dans d'autres arrêts, au contraire, plus anciens (cf. ATF 68 II 111), le Tribunal fédéral a réservé une place relativement importante aux commentaires. Mais, agissant ainsi, il court toujours le risque de s'aventurer sur le terrain de l'interprétation politique, et donc de politiser la jurisprudence, ce qui ne manquerait pas d'entraîner à son égard une certaine défiance. Bref, quelle que soit la solution choisie, la crédibilité des institutions n'en sortirait pas renforcée.

Par ailleurs, la commission rappelle que les citoyens qui ne sont pas d'accord avec un acte voté en application d'un article

constitutionnel ont à leur disposition le moyen du référendum facultatif pour s'exprimer. Le système des droits populaires tels qu'ils s'est établi ne s'accommoderait pas d'un nouveau type de référendum destiné uniquement à permettre à certains de combattre tel ou tel article d'un texte voté par l'Assemblée fédérale, et accompagné d'un abaissement sensible du seuil des signatures nécessaires pour le déclencher.

Soulignant les difficultés manifestes qu'éprouverait une majorité de l'Assemblée fédérale à mettre en oeuvre des initiatives populaires adoptées contre son gré, une minorité de la commission se déclare cependant d'accord avec l'auteur de l'initiative (cf. texte de l'initiative) pour juger nécessaire la possibilité d'un contrôle de la constitutionnalité des textes pris en application d'un article constitutionnel résultant de l'adoption d'une initiative populaire. Pour illustrer leur point de vue, les parlementaires concernés rappellent notamment le débat qu'au cours de la session d'été 1994 a suscité au Parlement la traduction dans les faits de l'initiative des Alpes.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 11 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen:

Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Minderheit

(Fankhauser, Borel François, Caspar-Hutter, Diener, Eggenberger, Gross Andreas, Meier Samuel, Ruf, Tschäppät Alexander)

Der Initiative Folge geben

Propositions de la commission

La commission propose, par 11 voix contre 9 et avec 2 abstentions:

Majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Minorité

(Fankhauser, Borel François, Caspar-Hutter, Diener, Eggenberger, Gross Andreas, Meier Samuel, Ruf, Tschäppät Alexander)

Donner suite à l'initiative

Gross Andreas (S, ZH): In diesem Saal gibt es zu viele, die sich von Volksinitiativen belagert und in die Enge gedrängt fühlen, so dass jetzt Rundumschläge erfolgen. Die Zahl der Volksinitiativen, die tatsächlich zugenommen hat, ist nicht Ausdruck von Missbrauch, sondern Ausdruck von Problemen, die für viele Leute als unbefriedigend gelöst oder als nicht gelöst empfunden werden. Und wenn jetzt die Temperatur steigt, sollten wir nicht den Fiebermesser kaputt machen, sondern wir müssen uns fragen, weshalb die Temperatur steigt. Das ist das erste.

Das zweite: Der Idee dieser parlamentarischen Initiative, die nicht neu ist, aber in dieser Form noch nie differenziert vorgeschlagen wurde, liegt die Grundanalyse zugrunde, dass das Parlament oft – das hat sich hier wieder gezeigt – die Volksinitiativen nicht schätzt, dass das Parlament in der Auseinandersetzung um Volksinitiativen Partei ist, und zwar jene Partei, die gegen die Volksinitiative, gegen das Begehren ist.

Zwischen 1947 und 1982 war das nicht so schlimm. In dieser Zeit sind alle Volksinitiativen abgelehnt worden. Zwischen 1982 und 1994 sind aber fünf Volksinitiativen angenommen worden, so dass bis heute von den etwa 130 zur Volksabstimmung gekommenen Volksinitiativen deren zwölf angenommen worden sind.

Was heisst das? Es ist keine Gesetzesinitiative, sondern eine Verfassungsinitiative. Das Parlament muss dann, getreu dem Willen der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger, legiferieren. Es setzt aber Recht gegen seine Überzeugung, weil der Anstoss zur Gesetzgebung ja gegen seinen Willen zustande kam; das Parlament wollte nichts tun. Jetzt bekommt es den Auftrag, zu handeln, ein Gesetz auszuarbeiten, weil die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger anderer Meinung ist als die Mehrheit hier im Saal. Das führt dann dazu, dass ein Gesetz, das aufgrund einer Volksinitiative zustande kommt, oft nicht dem Willen der Urheber der Volksinitiative oder der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger entspricht.

Diese Diskussion haben wir immer noch im Fall der Rothen-thurm-Initiative; diese war 1986 als erste angenommen worden. Wir hatten die Diskussion vor allem letztes Jahr, im Zusammenhang mit der Alpen-Initiative und dem Bundesgesetz über den Strassenverkehrsverkehr im Alpengebiet (STVG), das dem Willen der Initianten nicht entsprach. Wir hatten es fast bei der 1.-August-Initiative, weil dort sogar umstritten war, ob es ein entschädigter arbeitsfreier Tag oder nur ein freier Tag sein soll. Beim Moratorium von Atomkraftwerken ist die Frage umstritten, ob die Aufrüstung alter Anlagen nicht auch diesem Moratorium in bezug auf die Atomenergie widerspricht.

Immer wieder ist es zu Diskussionen, zu Spannungen, zu Unzufriedenheit gekommen, weil das Parlament etwas tat, das dem Willen der Bevölkerungsmehrheit nicht entsprach, aber diese Bevölkerungsmehrheit konnte nichts dagegen tun. Jetzt meint die Kommission, man könne ja dann gegen das neue Gesetz ein Referendum ergreifen. Wir haben aber beim STVG gesehen, dass noch andere Dinge dabei waren, die nicht bestritten waren. Man hätte also dort per Referendum wegen einem Missachten der Volksinitiative auch Dinge in Frage stellen müssen, gegen die man nicht war; es war eine stumpfe Waffe. Ebenso falsch ist die Antwort, man könne ja eine zweite Initiative machen. Eine zweite Initiative wäre wiederum eine Verfassungsinitiative, und die würde wieder der gleichen Logik unterzogen. 1981 hat man bei der Preisüberwachung tatsächlich eine zweite Initiative gemacht; erst dann hat das Parlament auch die Bankgeschäfte dem Preisüberwacher unterstellt. Es ist aber stossend, wenn Initianten für das gleiche Begehren zweimal Unterschriften sammeln müssen. Indem man die Bevölkerung zwingt, für das Gleiche zweimal an die Urne zu gehen, macht man die direkte Demokratie kaputt und nicht, indem man die direktdemokratischen Rechte an sich gebraucht und verfeinert.

Deshalb schlage ich für diese Fälle, wo Gesetze nicht dem Willen der Mehrheiten bei Volksabstimmungen über Volksinitiativen entsprechen, ein selektives Verfassungsgericht vor: 10 000 Bürgerinnen und Bürger sollen das Recht haben, dieses Gericht anzurufen, um dem Parlament zu zeigen, dass es den Willen der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger missachtet hat.

Ich will aber nicht, dass wir das Parlament unter die Oberaufsicht eines Gerichtes stellen. Ich bin in dieser Beziehung durchaus in der Logik des traditionellen Verständnisses der Volkssouveränität in der Schweiz. Wenn zwei Drittel des Parlamentes an ihrer Interpretation festhalten, von welcher gerichtlich festgehalten wurde, dass sie der Volksmehrheit bei der Abstimmung über die Initiative widerspricht, könnte ich mir vorstellen, dass dann das Parlament immer noch das Recht hat, bei seinem Willen zu bleiben und das Verfassungsgericht gleichsam zu überstimmen.

Das wäre eine Idee, welche der schweizerischen Tradition entspricht, das Parlament aber trotzdem darauf aufmerksam macht, wenn es Gesetze aufgrund eines Anstosses durch eine erfolgreiche Volksinitiative erlässt, welche dem Willen der Befürworter der Volksinitiative nicht entsprechen.

Ich bitte Sie vorläufig, diese Idee zu prüfen.

Wenn Sie sich weiterhin einfach über Volksinitiativen hinwegsetzen, machen Sie das Instrument der Volksinitiative kaputt. Lassen Sie sich nicht in Versuchung führen – weil Volksinitiativen Sie ärgern –, das Instrument an sich kaputt zu machen. Die direkte Demokratie ist es, welche unseren Staat integriert, und nicht, wenn das Parlament zu befehlen beginnt und sich über den Willen der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger hinwegsetzt.

Ich danke Ihnen, dass Sie zu dieser Prüfung bereit sind und vorläufig diese parlamentarische Initiative unterstützen.

Fankhauser Angeline (S, BL), Sprecherin der Minderheit: Wenn wir mit Volksvertreterinnen und Volksvertretern über Volksrechte sprechen, gehen wir davon aus, dass wir einen Dialog pflegen können mit Leuten, die anwesend sind und die Debatte auch aufmerksam verfolgen. Ich stelle fest, dass diese Aufmerksamkeit im Moment nicht vorhanden ist, aber ich übernehme trotzdem die Argumente meines Kollegen Andreas Gross und bitte Sie, dieser Initiative Folge zu geben. Es

geht um wesentliche Elemente unserer Demokratie, die wir sehr pflegen müssen. Wir sehen, wie diese Grundrechte in anderen Ländern notwendig sind und wie viele Völker auf uns hoffen.

Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen und diese Initiative zu unterstützen.

Dettling Toni (R, SZ), Berichterstatter: Die Kommission hat mit 11 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, der Initiative sei keine Folge zu geben.

Dieses relativ knappe Ergebnis der Beratung in der Kommission könnte zum Schluss führen, dass das Anliegen des Initianten für das – wie er sich selbst ausgedrückt hat – zusätzliche, neuartige Volksrecht doch weitgehend auf offene Ohren gestossen sei. Dem ist aber in der Tat nicht so. Selbst wenn man durchaus gewisse Sympathien für einen Innovationschub im Bereich der Volksrechte haben kann, ist die postulierte Neuschöpfung klar abzulehnen. Sie entspross, wie der Initiant selber betont, aus seiner Verärgerung über die seiner Ansicht nach unbefriedigenden Ausführungsgesetzgebungen zu zwei vom Volk gutgeheissenen Volksinitiativen, nämlich zur Rothenthurm-Initiative und zur Alpen-Initiative – letztere mit Bezug auf deren Umsetzung punkto N 9. Solche Einzelfälle eignen sich aber nicht, um gleichsam aus der Hüfte heraus schiessend ein neuartiges Volksrecht einzuführen.

Kurz zusammengefasst gibt es vier Gründe, welche klar zur Ablehnung der parlamentarischen Initiative Gross Andreas ins Feld zu führen sind:

1. Gemäss unserer geltenden Verfassung kennen wir in unserem Lande keine Verfassungsgerichtsbarkeit, d. h. das Bundesgericht ist nicht befugt, Erlasse der Bundesversammlung, also namentlich Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, auf ihre Verfassungskonformität hin zu prüfen.

Mit der parlamentarischen Initiative Gross Andreas soll nun dieser Grundsatz nicht generell, sondern nur partiell oder sektoriell aufgehoben bzw. aufgeweicht werden. Bei der Realisierung der parlamentarischen Initiative Gross Andreas würde zwangsläufig zweierlei Verfassungsrecht entstehen. In einigen wenigen Fällen wäre das Bundesgericht befugt, die Ausführungsgesetzgebung auf ihre Verfassungskonformität hin zu prüfen. Bei der überwiegenden Mehrzahl der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse bliebe jedoch die Überprüfung durch das Bundesgericht ausgeschlossen.

Diese Ungleichbehandlung des Verfassungsrechts und der darauf aufbauenden Gesetzgebung des Parlaments ist höchst fragwürdig und abzulehnen. Denn es ist nicht einzusehen, wieso für die Ausführungsgesetzgebung im Falle von angenommenen Verfassungsinitiativen eine gerichtliche Überprüfung möglich sein soll und bei anderen Ausführungserlassen, welche auf dem ordentlichen Weg zustande gekommen sind, eine solche Überprüfung ausgeschlossen ist. In beiden Fällen kann doch das Rechtsempfinden des Bürgers hinsichtlich Verfassungskonformität der Ausführungserlasse ebenso stark verletzt sein. Man mag zwar die heutige Regelung, wonach die Verfassungsgerichtsbarkeit ausdrücklich ausgeschlossen ist, bedauern. Allein, wenn man sich für die Verfassungsgerichtsbarkeit einsetzt, muss sie generell greifen und darf nicht auf Ausführungserlasse für gutgeheissene Volksinitiativen beschränkt sein.

2. Vor allem aber befürchtet die Kommissionsmehrheit grosse Probleme in der praktischen Umsetzung der parlamentarischen Initiative Gross Andreas. Wie soll eine befriedigende Abgrenzung gefunden werden, wenn sich die Ausführungsgesetzgebung zeitlich verzögert oder wenn erst nach Jahren eine Revision der ursprünglichen Ausführungsgesetzgebung erfolgt? Kann in diesen Fällen ebenfalls durch ein faktisch bloss auf 10 000 Unterschriften beschränktes Referendum nach wie vor die Überprüfung der Verfassungskonformität verlangt werden? Was passiert, wenn das Parlament überhaupt keine Ausführungserlasse beschliesst? Oder wenn die Bundesversammlung die früheren Erlasse nicht an den Verfassungstext anpasst? Dies sind alles Fragen, welche in der Praxis kaum zu lösen sind oder jedenfalls Anlass geben zu einer willkürlichen Regelung.

3. Es stellt sich aber auch die Frage, inwieweit durch die parlamentarische Initiative das ohnehin labile Gleichgewicht in der Gewaltentrennung nicht zugunsten der Justiz als dritte Gewalt verschoben wird. Und dies nur sektoriell, nur in einem besonders brisanten politischen Bereich.

Wie soll das Bundesgericht den Initiativtext interpretieren? Soll es auf die Materialien, soll es auf die interpretierenden Aussagen und Texte der Behörden oder des Initiativkomitees abstellen, auf Argumentationen, die meist sehr gegensätzlich sind? Soll das Bundesgericht seine Meinung gar auf die Abstimmungsanalysen abstützen?

Unter diesen Umständen liegt die politisch motivierte Urteilsfindung in der Luft und damit wohl letztlich auch die Politisierung der Justiz. Das wäre aber dem Ansehen unseres höchsten Gerichtes alles andere als zuträglich.

4. Herr Gross Andreas hat bereits darauf hingewiesen: Es besteht eine Möglichkeit für all diejenigen, die mit der Ausführungsgesetzgebung unzufrieden sind. Sie können das Referendum gegen diese Erlasse ergreifen, und zwar müssen sie natürlich, wie in anderen Fällen, nicht 10 000 Unterschriften, sondern deren 50 000 beibringen.

Letztlich haben wir aber auch eine Vorgabe des Bundesrates. Wie Sie alle wissen, ist eine Totalrevision der Verfassung geplant. Der Bundesrat sieht vor, dabei prioritär den Bereich der Volksrechte zu behandeln. Dass die Forderung der parlamentarischen Initiative Gross Andreas in diesem Zusammenhang wieder aufs Tapet kommt, ist gut möglich. Ich wage aber zu bezweifeln, ob hierfür eine befriedigende Lösung gefunden werden kann.

In diesem Sinn empfiehlt Ihnen die Kommissionsmehrheit, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Schmied Walter (V, BE), rapporteur: La commission propose, avec un résultat relativement serré il est vrai, par 11 voix contre 9 et avec 2 abstentions, de ne pas donner suite à l'initiative. Mme Fankhauser, au nom de la minorité, vient de développer les arguments de cette dernière. Je me contenterai de défendre les arguments de la majorité.

Accepter l'initiative reviendrait dans certains cas précis à abaisser sensiblement le seuil du nombre de signatures nécessaires pour déclencher le référendum lorsque certains voudraient combattre un article isolé d'un texte de loi voté par l'Assemblée fédérale. La commission dénonce l'incohérence majeure de cette initiative. Sous réserve de 10 000 signatures requises, le Tribunal fédéral devrait juger de la constitutionnalité d'une loi que les Chambres fédérales viendraient de voter. Toutefois, les citoyens ne pourraient avoir recours à cette procédure que si ladite loi est bien une loi d'application engendrée par une initiative constitutionnelle, acceptée préalablement par le peuple. La procédure évoquée ne serait délibérément pas applicable au texte de loi voté en application d'articles constitutionnels d'origine différente, qui, eux, continueraient d'échapper au contrôle du Tribunal fédéral. Tel serait le cas à chaque fois que le Parlement se met à légiférer de son propre chef ou sur un projet du Conseil fédéral, par exemple. Une acceptation de l'initiative créerait donc deux catégories différentes de droit constitutionnel. Or, le système d'application des droits populaires, tel qu'il s'est établi jusqu'à ce jour, ne s'accommoderait guère d'un référendum sélectif empreint d'illogisme trop flagrant. La démonstration par l'absurde reste simple. Admettons que nous révisions totalement la constitution – ceci est d'ailleurs bien notre intention –, le Tribunal fédéral ne serait alors plus habilité, dans un premier temps, à juger de la constitutionnalité des lois d'application, du fait que les modifications résultant d'un tel exercice n'auront pas été ordonnées par une initiative populaire.

Au vu de la commission, l'initiative Gross Andreas ne résiste pas à l'épreuve. De surcroît, elle risquerait d'induire en erreur les citoyens qui ne s'expliqueraient pas les applications différenciées auxquelles elle obligerait de procéder.

Finalement, la commission ne tient pas à créer un conflit de compétence entre Assemblée fédérale et Tribunal fédéral. Elle reconnaît qu'il n'est pas bon que l'Assemblée fédérale se prononce sur les jugements du Tribunal fédéral. Dans une même logique, la commission estime qu'il serait tout aussi faux

d'obliger le Tribunal fédéral à se prononcer sur le contenu politique d'une loi, cette tâche étant réservée au législateur.

Certes, l'initiative est bien intentionnée, nous en convenons. Il arrive qu'un texte d'initiative ne soit parfois pas applicable dans toute sa forme. A titre d'exemple, ce fut le cas pour l'initiative de Rothenthurm ou encore pour l'initiative dite «des Alpes». Dans ce dernier cas d'ailleurs, les auteurs eux-mêmes, après l'acceptation de l'initiative par le peuple, se sont mis à interpréter leur propre texte en déviant littéralement de ce dernier. J'évoque ici la réalisation de la N 9 au Valais, admise à deux pistes par le comité d'initiative, alors que le texte formel ne le prévoyait pas.

Si les initiateurs eux-mêmes se doivent occasionnellement d'interpréter leur texte, on ne saurait faire grief au législateur lorsqu'il doit en faire autant. Il serait donc faux d'insinuer que le législateur, lorsqu'il est battu aux urnes par le souverain, soit de mauvaise foi au point de ne pas faire le maximum qui est en son pouvoir afin de concrétiser dans les faits une initiative acceptée par le peuple. Au surplus, les droits populaires actuellement en vigueur et à disposition du citoyen sont garants des intérêts de celui-ci.

Au nom de la majorité de la commission, je vous invite donc à ne pas donner suite à l'initiative.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (keine Folge geben)	65 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Folge geben)	35 Stimmen

Ordnungsantrag Steinemann
Rückkommen auf Geschäft 93.435

Motion d'ordre Steinemann
Revenir sur l'objet 93.435

Steinemann Walter (A, SG): Ich bitte Sie, meinen Rückkommensantrag zu unterstützen, damit wir nochmals über das Geschäft der parlamentarischen Initiative Blatter sprechen respektive darüber abstimmen können. Verschiedene Damen und Herren hier im Saal haben die Frage des Präsidenten nämlich nicht richtig verstanden, und die Berichterstatter haben auch keine klärenden Worte sprechen können. Es wäre sehr schade, hier mit viel finanziellem und anderem Aufwand und mit viel Energie ein Gesetz auszuarbeiten, das wir dann, wenn es vorliegt, wahrscheinlich ablehnen würden. Ich bitte Sie, die Abstimmung über die parlamentarische Initiative Blatter zu wiederholen, indem Sie meinem Rückkommensantrag zustimmen.

Le président: En ce qui concerne la motion d'ordre Steinemann, je rappelle que, dans ce vote comme dans les autres, nous avons suivi la procédure habituelle, à savoir: quand il y a une proposition de la commission, si vous soutenez celle-ci, vous votez oui; si vous soutenez une proposition individuelle, vous votez non. Nous venons de le faire dans le vote d'il y a quelques secondes, où la majorité de la commission demandait de ne pas donner suite; il fallait donc voter oui pour soutenir la majorité de la commission. C'est une systématique que nous suivons constamment.

Engler Rolf (C, AI): Ich schlage Ihnen vor, den Rückkommensantrag Steinemann morgen zu behandeln. Herr Blatter, der Initiator, ist jetzt nicht mehr anwesend. Er kann aus gesundheitlichen Gründen nicht immer anwesend sein. Ich bitte Sie, mit der Abstimmung über Rückkommen auf die parlamentarische Initiative Blatter bis morgen zuzuwarten.

Le président: M. Steinemann me communique qu'il est d'accord avec la motion d'ordre Engler.

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

Schluss der Sitzung um 19.20 Uhr
La séance est levée à 19 h 20

Parlamentarische Initiative (Gross Andreas) Schutz des Volksinitiativrechts

Initiative parlementaire (Gross Andreas) Garantie du droit d'initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.458
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1995 - 15:00
Date	
Data	
Seite	475-479
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 380

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.