

Nachmittagssitzung vom 20. März 1961
Séance du 20 mars 1961, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr *Duft*

**7978. Volksbegehren für die Einführung der
Gesetzesinitiative. Bericht des Bundesrates**
Initiative populaire
tendant à instituer l'initiative législative.
Rapport du Conseil fédéral

Berichte des Bundesrates und Beschlussentwurf vom
29. Dezember 1959 und vom 30. September 1960
(BBl I 1960, 361 und BBl II, 873)

Rapports du Conseil fédéral et projet d'arrêté du
29 décembre 1959 et du 30 septembre 1960
(FF I, 369 et FF II, 849)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Anträge für die Detailberatung

Art. 1 und 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 2

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Minderheit

(Schmid Arthur, Gitermann, Graber, Rodel, Strebel, Vontobel, Weber Max, Welter)

Dem Volk und den Ständen wird die Annahme des Volksbegehrens beantragt.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Propositions pour la discussion en détail

Articles premier et 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Art. 2

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Minorité

(Schmid Arthur, Gitermann, Graber, Rodel, Strebel, Vontobel, Weber Max, Welter)

Le peuple et les cantons sont invités à adopter l'initiative.

Berichterstattung – Rapports généraux

Reichling, Berichterstatter der Mehrheit: Am 29. Dezember 1959 hat der Bundesrat seinen Bericht über ein Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde der Bundesversammlung zugehen lassen. In der Frühjahrssession 1960 bestellten die beiden Räte die zur Prüfung des Berichtes bestimmten Kommissionen. Die Priorität der Behandlung wurde dem Nationalrat zugeteilt. Ihre Kommission, für die ich zu berichten die Ehre

habe, hat den Bericht in zwei Sessionen, im Mai und im November des vergangenen Jahres, behandelt. Die Aussprache im Schosse der Kommission war eine sehr gründliche; sozusagen sämtliche Mitglieder haben sich zur vorliegenden Materie geäußert. Die erste Session vom 10. und 11. Mai zeitigte den Beschluss, den Bundesrat um einen Ergänzungsbericht über die bei der Beratung im Hinblick auf die Ausarbeitung eines allfälligen Gesetzes-Gegenvorschlages aufgeworfenen Fragen zu ersuchen. Dieser Ergänzungsbericht wurde der Kommission am 30. September 1960 zugeleitet. Er ist von dieser in der Sitzung vom 15. November 1960 in Beratung gezogen worden. In der gleichen Sitzung vom 15. November 1960 hat die Kommission die Beratung des Berichtes vom 29. Dezember 1959 und des Ergänzungsberichtes vom 30. September 1960 abgeschlossen. Sie entschied sich mit zwei Dritteln der Stimmen, das heisst mit 16:8 Stimmen, für die Zustimmung zum Antrag des Bundesrates, das Volksbegehren vom 22. Dezember 1958 der Abstimmung des Volkes und der Stände mit dem Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten, und das, ohne einen Gegenvorschlag zu machen. Die Minderheit der Kommission hat sich dahin ausgesprochen, dass dem Volke und den Ständen die Annahme des Volksbegehrens vom 22. Dezember 1958, das heisst die Aufnahme der Gesetzesinitiative in vorgeschlagener Form in die Bundesverfassung zu beantragen sei. Die Aufnahme eines Gegenvorschlages ist von der Kommission in besonderer konsultativer Abstimmung abgelehnt worden.

Als Berichterstatter der Kommissionsmehrheit darf ich mich wohl im wesentlichen darauf beschränken, die in der Kommission relevierten Gründe für die Ablehnung der Gesetzesinitiative in jeder Form – formulierte Initiative oder allgemeine Anregung – in den wesentlichen Punkten zu rekapitulieren, in der Annahme, dass der Standpunkt der Kommissionsminderheit von einem dieser Gruppe zugehörigen Kollegen zur Darstellung gelangen werde. Ich will mich auch bemühen, das nicht zu wiederholen, was vom Bundesrat für die Begründung seines Standpunktes in den beiden Berichten niedergelegt ist und im Laufe unserer Beratung vom Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Herrn Bundesrat von Moos, noch mündlich ergänzt worden ist.

Die Aufnahme der Gesetzesinitiative in unsere Bundesverfassung hat eine weit zurückreichende Geschichte, und es besteht über dieses Problem eine recht umfangreiche und interessante Literatur. Ein auch nur knapper Überblick über die Materialien und über die Dokumentation zur Gesetzesinitiative im Bunde würde den Rahmen der mir obliegenden Berichterstattung weit überschreiten.

Als am 26. März 1953 unser Ratskollege, Herr Ming, als Präsident der zuständigen Kommission unseres Rates, zum Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über ein Postulat unseres ehemaligen, in der Zwischenzeit verstorbenen Arthur Schmid betreffend die Einführung der Volksinitiative für die Bundesgesetzgebung Bericht erstattete, konnte der Redner daran erinnern, dass dieses Volksrecht in der Verfassungsvorlage vorgesehen war, die in der Volksabstimmung vom 12. Mai 1872 verworfen worden ist. Analoge Vorstösse in

den Jahren 1873 und 1893, bzw. 1896, blieben ebenfalls erfolglos. Doch blieb es nicht bei diesen Versuchen, die Gesetzesinitiative in die Bundesverfassung aufzunehmen. Ein Vorstoss der Kantone Zürich und Solothurn im Jahre 1904, dem der Bundesrat im Prinzip zustimmte, scheiterte bereits im Stadium der Beratung in den eidgenössischen Räten. Späteren Interventionen im Nationalrat war das gleiche Schicksal beschieden. Zum letzten Male wurde die Frage der Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde, wie bereits erwähnt, auf Grund eines Postulates Dr. Arthur Schmid vom 4. Oktober 1950 im März 1953 im Nationalrat behandelt. Am 27. März 1953 beschloss der Nationalrat, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat und der Mehrheit seiner Kommission, mit 89 gegen 48 Stimmen, dem Postulat Schmid keine Folge zu geben und auf die Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde zu verzichten, das trotz der nicht ohne weiteres verständlichen Äusserung des damaligen ablehnenden Bundesrates in seiner Botschaft vom 8. Dezember 1952, die dahinging, dass die Gesetzesinitiative die logische Krönung unserer demokratischen Organisation darstellen würde.

Wie oben vermerkt, hat der Nationalrat im März 1953 und der Ständerat im Juni 1953 sich gegen die Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde ausgesprochen. Unbeirrt durch diese Misserfolge auf verschiedensten Ebenen, hat die Sozialdemokratische Partei der Schweiz am 22. Dezember 1958 ein von 101 891 gültigen Unterschriften unterzeichnetes Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde eingereicht. Gemäss Einladung der eidgenössischen Räte vom März 1959 hat der Bundesrat in seinem Bericht vom 29. Dezember 1959 zur aufgeworfenen Frage Stellung genommen und zuhanden der Räte in der Sache Antrag gestellt. Er hat dabei begründeterweise zunächst auf seinen nur sieben Jahre zurückliegenden Bericht vom 8. Dezember 1952 verweisen können und unter anderem auch die Frage geprüft, ob in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten seien und Erfahrungen sich eingestellt hätten, die gegenüber 1952 zu einer abweichenden Stellungnahme führen müssten.

Bei der Befürwortung der Gesetzesinitiative im Bunde wird vorab auf die guten Erfahrungen hingewiesen, die man mit der Verfassungsinitiative im Bunde und der Gesetzesinitiative in den Kantonen zu machen in der Lage war. In seinem Bericht vom 8. Dezember 1952 stellte der Bundesrat fest, dass in den sechzig Jahren, von 1891 bis 1951, 58 Initiativen auf eine Teilrevision der Bundesverfassung eingereicht worden seien, wovon nur sieben von Volk und Ständen angenommen worden sind. Fortgesetzt bis zum heutigen Tag, ergibt die Statistik 16 weitere Verfassungsinitiativen, von denen neun zurückgezogen, sechs verworfen und eine ungültig erklärt worden ist.

Der Einfluss der Verfassungsinitiative auf die konkrete Ausgestaltung unseres Verfassungsrechtes muss deshalb als bescheiden bezeichnet werden. Ohne dieses Volksrecht zur Diskussion stellen zu wollen, lässt die Erfahrung mit der Verfassungsinitiative im Bunde den Schluss zu, dass man von der Gesetzesinitiative im Bunde für die Ausgestaltung der Bundesgesetzgebung die Erwartungen

nicht hoch schrauben darf. Über die Ausübung des Gesetzesinitiativrechtes in den Kantonen enthält der Bericht des Bundesrates vom Jahre 1952 äusserst interessante Ausführungen. Von 668 in der Zeit von 1900 bis 1952 in den Kantonen eingereichten Gesetzesinitiativen sind 241 angenommen und 427 verworfen worden oder aus andern Gründen unwirksam geblieben. Wenn man den Anteil des initiativfreudigen Kantons Glarus mit 245 eingereichten und 144 angenommenen Gesetzesinitiativen abzieht, verbleiben für die übrigen 24 Schweizerkantone 423 eingereichte und 97 angenommene Gesetzesinitiativen.

Die Gesetzesinitiative ist somit in den Kantonen ein mehr ausgeübtes und auch wirksames Volksrecht und Gesetzgebungsinstrument, als das für die Verfassungsinitiative im Bunde der Fall ist. Es denkt deshalb auch kaum jemand daran, dieses auf die Kantone beschränkte Volksrecht zur Diskussion zu stellen oder gar abzuschaffen. Auf die rein konstitutionelle Seite des Problems in Bund und Kantonen soll noch eingehender eingetreten werden. Es sei immerhin hervorgehoben, dass der Bundesrat in seiner Botschaft auf Grund einer neuerlichen Rückschau auch über die Erfahrungen in den Kantonen zur Feststellung gelangt, dass schwerlich davon die Rede sein könne, dass die Gesetzgebung in den Kantonen durch das Bestehen der Gesetzesinitiative gefördert werde oder dass sich diese als besonders wichtige Ergänzung und Kontrolle der Tätigkeit der kantonalen Parlamente erwiesen habe.

Die Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde wird vielfach damit begründet, dass es sich um eine organische, oft festgestellte Weiterführung kantonalen Rechtes auf Bundesebene handle. Was sich in den Kantonen bewährt habe, müsse sich auch für die Eidgenossenschaft eignen und empfehlen. Es bestehe kein triftiger Grund, staatsrechtlichen Institutionen und in den Kantonen bestehenden Volksrechten die Übertragung auf den Bund zu verweigern. Hier stossen wir zweifellos auf das wichtigste Kriterium zur Urteilsbildung über den uns beschäftigenden Gegenstand der Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene. Die föderalistische Struktur unseres Staatswesens ist zweifellos das bedeutsamste Element für eine gedeihliche Existenz und Entwicklung der schweizerischen Eidgenossenschaft. Ohne diese staatspolitische Struktur wäre dieses Staatsgebilde nie entstanden und ohne die kompromisslose Verteidigung und Erhaltung der souveränen Kantone als Fundament unseres Bundesstaates müsste uns die Zukunft unseres Landes und Volkes mit grösster Sorge erfüllen.

Hier liegt der grundlegende Unterschied zwischen dem Bund und den Kantonen. Hier liegt der wesentliche Grund dafür, dass Institutionen in den Kantonen, auch solche, die sich dort unbestrittenermassen bewährt haben, nicht ohne weiteres oder überhaupt nicht auf den Bund übertragen werden können. Es kann als unbestritten gelten, dass die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund zwangsläufig einen weiteren Einbruch in die föderalistische Struktur unseres Bundesstaates darstellt. Dieser Einbruch kann verstärkt oder abgeschwächt werden. Die Kommission hat sich mit dieser Frage ganz besonders einlässlich befasst.

Mögliche und denkbare Schutzkautele – formulierte Initiative oder allgemeine Anregung – können nur das Ausmass dieses Einbruchs beeinflussen; verhüten können sie ihn nicht. Ich habe von einem weiteren Einbruch in die föderalistische Struktur unseres Staates gesprochen, weil die Souveränität der Kantone ohnehin einem ständigen, nicht voll vermeidbaren Aderlass ausgesetzt ist. Ich möchte lediglich an die gerade heute aktuellen Fragen der Nationalstrassen, der Rohrleitungen, der Atomwirtschaft, der steigenden Anforderungen an die Institute der höheren Forschung und Lehre, der Zusammenballung der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Kräfte in wenigen Kantonen und Städten unseres an sich kleinen Landes erinnern.

Es ist in der Kommission darauf hingewiesen worden, dass unser gegenwärtig volkreicher Kanton die Stimmkraft von 13 kleineren Kantonen aufweist und im wirtschaftlichen Potential ebenfalls die Kraft einer ganzen Reihe unserer Kantone übersteigt. Alt Bundesrat Rubattel hat sich einmal dahin geäußert, dass die Gesetzesinitiative der Majorisierung der kleinen Kantone Vorschub leiste. Zu Recht ist auch in der Kommission darauf hingewiesen worden, dass die Volksinitiative in der Hand der grossen und der städtischen Kantone ein weit wirksameres Instrument darstelle, als das bei kleinen Kantonen und den sogenannten Landkantonen der Fall sei. Die Erfahrungen mit der Verfassungsinitiative gehen eindeutig in dieser Richtung. Die bisher lancierten Verfassungsinitiativen haben ihren Start sozusagen ohne Ausnahme in den grossen Städtiekantonen genommen. Da auch die Gesetzesinitiative in jeder möglichen Form den Stärkeren begünstigt und den Kleineren und Schwächeren benachteiligt, muss sie sich zwangsläufig in unserem ganzen öffentlichen Leben in einer Verschärfung und nicht, wie gewünscht, in einer Abschwächung der naturbedingten Gegensätze auswirken.

Dafür, dass sich die Gesetzesinitiative antiföderalistisch auswirken wird, möchte ich auch zwei angesehene Staatsrechtslehrer zitieren, die sich in Verbindung mit der uns beschäftigenden Materie folgendermassen geäußert haben: Professor Dr. Hans Huber an der Universität Bern schreibt in seinem Aufsatz über die Fragwürdigkeit der Gesetzesinitiative in unserer Zeit über die Bedeutung der Zweiteilung der Gesetzesberatung im Nationalrat und im Ständerat und gibt der Meinung Ausdruck, dass die Gesetzesinitiative unter ungünstigen Umständen zum Fallstrick des Föderalismus werden könnte. Professor Dr. Werner Kägi an der Universität Zürich vertritt in seiner Abhandlung zur Frage, ob die Gesetzesinitiative eine Notwendigkeit darstelle, die Auffassung, dass die Gesetzesinitiative auf Bundesboden den Föderalismus weiter schwächen würde. Es liessen sich weitere solche Zeugnisse anführen. Sie alle tun dar, dass die föderalistische Staatsmaxime von seiten der Gesetzesinitiative einer zusätzlichen Belastungsprobe ausgesetzt würde. Das ist nach dem oben Ausgeführten und nach Auffassung der Kommissionsmehrheit in jeder Beziehung unerwünscht.

Es ist in der Kommission gegenüber der formulierten Gesetzesinitiative auch von verschiedenen Seiten der meines Erachtens berechtigte Einwand

erhoben worden, dass sich Initiativkomitees in der Regel nicht für die Ausarbeitung von Verfassungstexten eignen würden. Wenn das schon für die Verfassungsinitiative Geltung besitze, so müsste dieses Argument gegenüber der oft schwierigeren Rechtsetzung auf Gesetzesebene an Bedeutung noch gewinnen.

Auch der weitere Einwand, dass Volksinitiativen immer aus einem verhältnismässig engen Kreis von Interessierten lanciert werden dürften, muss dazu führen, dass das Produkt solcher gesetzgeberischer Arbeit kaum je auf alle Kreise unseres Volkes in wohlabgewogener Weise Rücksicht nähme und abgestimmt wäre. Der Unterschied zur konventionellen Ausarbeitung der Bundesgesetze in den Vorstadien der Experten und der Verwaltung und im Verfahren vor den Kommissionen und Plenarversammlungen der eidgenössischen Räte ist derart eklatant, dass man über die Qualität der beiden Methoden kaum im Zweifel sein kann.

In der Kommission ist auch die Gefahr des Missbrauches des Initiativrechtes auf Gesetzesebene zur Sprache gekommen. Es wurde wohl mit Recht darauf hingewiesen, dass das, was bei der Verfassungsinitiative und beim Gesetzesreferendum vorkommt, sich auch als Begleiterscheinung der Gesetzesinitiative einstellen werde. Pressestimmen über ein „fragwürdiges und folgenschweres Referendum“, über „offensichtlichen Missbrauch des Referendumsrechtes“, über „das verwilderte Initiativrecht“, die in jüngster Zeit zu vernehmen waren, dürfen bei der Diskussion über die Einführung der Gesetzesinitiative nicht überhört werden. Die jüngste Vergangenheit hat uns über dieses Thema einen besonders eindrücklichen Anschauungsunterricht verschafft. Ich will die Beispiele nicht aufzählen; sie haften noch in Ihrer aller Erinnerung. Es braucht auch viel Optimismus, anzunehmen, dass die Einführung der Gesetzesinitiative keine Vermehrung der Urnengänge zur Folge haben werde, da ein Teil der Verfassungsinitiativen inskünftig einfach durch Gesetzesinitiativen abgelöst würden.

Man erwartet von der Gesetzesinitiative auch einen vermehrten Schutz der Reinheit der Verfassung, da inskünftig keine Notwendigkeit dafür mehr bestehe, ein gesetzgeberisches Postulat in Ermangelung der Gesetzesinitiative durch eine Verfassungsinitiative durchzusetzen. Zu dieser Frage ist bereits vom Bundesrate und auch im Schosse der Kommission darauf hingewiesen worden, dass mit der Gesetzesinitiative auch versucht werden könnte, in Umgehung des Ständemehrs Recht auf Verfassungsebene durchzusetzen. Für den Schutz der Reinheit der Verfassung im Ganzen ist aber wenig oder nichts gewonnen, wenn die Gesetzesinitiative zu einer gegenseitigen Überschneidung der Rechtsetzung auf Verfassungs- und Gesetzesebene führt. Auf keinen Fall darf dem Argument der Reinhaltung der Verfassung eine nennenswerte oder gar entscheidende Bedeutung zuerkannt werden.

Für die Kritik des vorgeschlagenen Artikels 93bis der Bundesverfassung im einzelnen und der zur Diskussion stehenden Verfassungsnovelle möchte ich lediglich auf die Ausführungen des Bundesrates auf Seite 19 und folgende seiner Botschaft verweisen. Der Katalog der Beanstandungen jeder Art ist

meines Wissens in der Kommission nicht erweitert worden.

Dagegen sollen der Frage eines allfälligen Gegenvorschlages der eidgenössischen Räte noch einige Bemerkungen gewidmet werden. Die Kommission hat über diesen Gegenstand vom Bundesrate einen zusätzlichen Bericht verlangt, der ihr am 30. September 1960 erstattet worden ist. Der Bundesrat hält an seinem Standpunkt der Ablehnung des Vorschlages der Initianten und des Verzichtes auf einen Gegenvorschlag fest; äussert aber die Auffassung, dass, wenn die Bundesversammlung einen Gegenvorschlag ins Auge fassen würde, dies wohl nur in Form einer allgemeinen Anregung und nicht im Sinne einer formulierten Initiative geschehen sollte; nur auf diesem Wege könnte die Ausarbeitung der Gesetze oder der Bundesbeschlüsse allgemein verbindlicher Art durch die beiden eidgenössischen Kammern in Verbindung mit den Behörden gewährleistet werden. Schon der Bundesrat und auch die Beratung in der Kommission hat aber eine Unzahl von Schwierigkeiten aufgedeckt, die dieser Form der Gesetzesinitiative anhaften müssen. Es ist auf die notwendige Komplexität des einschlägigen Verfahrens hingewiesen worden. Die Freunde des Initiativvorschlages vom 22. Dezember 1958 hätten sich teilweise mit der Einführung beider Arten von Gesetzesinitiativen, nie aber einzig mit der allgemeinen Anregung einverstanden erklären können. Aus diesen Kreisen wurde die Befürchtung laut, dass die Gefahr eines Missbrauchs des Rechtes der Gesetzesinitiative bei der allgemeinen Anregung grösser sein dürfte als bei der formulierten Initiative. Die Kommission hat sich denn auch in einer konsultativen Abstimmung mehrheitlich gegen die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages ausgesprochen. In der Zwischenzeit ist durch die Presse bekannt geworden, dass die Demokratische Partei der Schweiz zur Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde in befürwortendem Sinne Stellung genommen habe und dass ein ausgearbeiteter Gegenentwurf zur sozialdemokratischen Initiative einmütig gutgeheissen worden sei. Dem Vernehmen nach soll aber ein solcher Antrag zur Zeit dem Rate nicht eingereicht werden. Die Kommission konnte dazu nicht Stellung nehmen; ihr lag nur der formulierte Entwurf des Bundesrates im Ergänzungsbericht vom 30. September 1960 zur Beurteilung vor. Dabei sei erneut betont und unterstrichen, dass es sich bei dieser Formulierung des Bundesrates für eine Gesetzesinitiative in Form einer allgemeinen Anregung nicht um einen Vorschlag des Bundesrates handelt. Der Bundesrat bestätigt bekanntermassen auch in seinem Ergänzungsbericht seinen früheren Verzicht auf die Aufstellung eines Gegenvorschlages gegenüber der Initiative vom 22. Dezember 1958, und das in jeder Form: formulierter Initiativtext oder allgemeine Anregung.

Mein Bericht ist insofern unvollständig, als er nicht sämtliche in der Kommission geäusserten Ansichten für und gegen die Gesetzesinitiative im allgemeinen und zum Vorschlage vom 22. Dezember 1958 im besondern wiedergibt. Es war dies im Rahmen einer üblichen Berichterstattung nicht möglich, soll aber die Kommissionsmitglieder in keiner Weise hindern, die notwendig erscheinenden Ergänzungen anzubringen. Ich wollte auch eine

Wiederholung der vom Bundesrate in seinen Berichten von 1952, 1959 und 1960 niedergelegten Ausführungen tunlichst vermeiden. Der Vertreter des Bundesrates, Herr Bundesrat von Moos, wird dies nachholen, soweit ihm das notwendig erscheint.

Zusammenfassend möchte ich feststellen und auch zugeben, dass beachtenswerte Gründe zugunsten der Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde geltend gemacht werden können. Das Schwergewicht scheint uns jedoch auf der Erkenntnis zu liegen, dass die Institution der Gesetzesinitiative im Bunde sich mit der föderalistischen Struktur der Eidgenossenschaft und mit den Anforderungen einer modernen, bundesstaatlichen Gesetzgebung nicht vereinen lässt. Diese und weitere Mängel bleiben auch mit der Gesetzesinitiative in Form der allgemeinen Anregung untrennbar verbunden. Diese Nachteile wiegen um so schwerer, weil sich die Rechtsetzung auch auf Gesetzesesebene zufolge der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung zunehmend komplizierter gestaltet und weil der Zentralismus im öffentlichen Geschehen auch ohne besondere Förderung durch die Verhältnisse bedingt rapide Fortschritte macht.

Aus diesen und zahlreichen weiteren Gründen beantragt Ihnen die Kommission mit 16:8 Stimmen in Übereinstimmung mit dem Bundesrat, dem Volke die Ablehnung der Initiative vom 22. Dezember 1958 zu empfehlen und auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

M. Borel Alfred, rapporteur de la majorité: Ce n'est pas la première fois que le problème de l'introduction de l'initiative législative sur le terrain fédéral est posé au parlement. Il serait téméraire de penser qu'il en discute aujourd'hui pour la dernière fois.

A vrai dire, ce n'est qu'en une seule occasion que le peuple souverain a pu se prononcer sur l'opportunité d'inscrire ce droit populaire dans notre Constitution; et encore était-ce dans le cadre général du projet de revision rejeté le 12 mai 1872 par 5000 voix de majorité, mais treize cantons contre neuf. La revision de 1876 déjà n'en parlait plus.

Depuis lors cette même proposition, présentée une fois en la forme d'une initiative cantonale, une fois en celle d'un postulat et trois fois comme motion, ne trouva jamais grâce devant l'Assemblée fédérale. Votre commission n'a pas réservé un meilleur sort au projet dont nous avons à examiner les principes puisque, par 14 voix contre 11, elle a rejeté l'idée d'un contre-projet et par 16 voix contre 8, l'initiative elle-même.

On a cru longtemps, et d'aucuns le croient encore, que l'extension des droits populaires doit se traduire automatiquement par une amélioration du fonctionnement de notre démocratie. L'évolution politique de notre pays au cours de ces dernières décennies tend à démontrer le contraire. Les initiateurs partent de l'idée qu'un droit populaire qui s'exerce dans de bonnes conditions, mais à vrai dire rarement sur le terrain cantonal, peut être inscrit avec avantage dans la Constitution fédérale. Rien n'est moins certain, s'agissant en particulier de l'initiative législative. Et le fait que plusieurs des droits populaires fondamentaux ont successivement été expérimentés sur le terrain communal et cantonal

et fonctionnent aujourd'hui dans des conditions satisfaisantes dans le domaine fédéral ne doit pas faire oublier que les règles de la démocratie directe telles que nous les connaissons dans nos communes et nos cantons ne sauraient s'appliquer sans autre pour l'ensemble de la Confédération. Les intentions des initiants sont certainement respectables. Avec eux, il faut admettre que le régime démocratique, plus encore que tout autre, peut et doit constamment être amélioré, en particulier dans son propre fonctionnement. La conviction de la grande majorité de votre commission est qu'il ne peut l'être par l'introduction d'une initiative législative.

Cette conviction n'a pas empêché votre commission de soumettre le texte de l'initiative populaire à un examen approfondi. Elle a même tenu, à la fin de sa première session, à demander au Conseil fédéral un rapport complémentaire sur différents problèmes soulevés en cours de discussion. Mais ce rapport complémentaire lui-même n'a pu que la confirmer dans son attitude négative.

Mais il est temps d'examiner successivement les problèmes posés par le texte lui-même de l'initiative, puis par son principe.

Les deux messages du Conseil fédéral se sont acquittés avec sérieux et objectivité de cette double tâche; aussi ne saurait-il être question ici de reprendre tous les aspects de la discussion, mais seulement ceux qui ont joué un rôle important dans les délibérations de votre commission.

Les initiants ont prévu que l'initiative devait revêtir la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. C'est sans doute à la fois oublier l'extrême complexité de l'œuvre législative dans un pays comme le nôtre et témoigner d'une confiance excessive en la sagesse de comités occasionnels.

L'article 93 bis tel qu'il est proposé prévoit qu'une initiative populaire ne serait valable et soumise au peuple que si elle n'était pas contraire à la Constitution fédérale ni à des traités internationaux. Les initiants font ici confiance à une assemblée fédérale dont ils récuse par ailleurs la compétence législative.

On argue du fait que l'on aurait fréquemment abusé de l'initiative constitutionnelle pour introduire dans la Constitution des dispositions relevant plus du domaine de la loi que de celui de la Constitution. Cela serait-il vrai – et l'on peut en douter dans une large mesure – que l'on doit constater que les initiants nous exposent au risque d'introduire des principes constitutionnels nouveaux par la voie législative en éludant du même coup la garantie que présente la double majorité des cantons et du peuple. De toute façon l'exercice du droit d'initiative législative constituerait un risque non négligeable pour l'organisation fédéraliste de notre pays en favorisant le nombre aux dépens de nos différentes minorités nationales.

Ce danger serait encore accru par le fait que les initiants n'ont même pas voulu – ou osé – augmenter le nombre des signatures requises (50 000) par rapport à celui qui est prévu pour une initiative pour la révision de la Constitution depuis 1848. Si, à cette époque lointaine, seul le cinquième ou le sixième du corps électoral pouvait mettre en œuvre la procédure de révision, ce serait demain un trentième seulement des électeurs qui aurait le pouvoir

de mettre en branle une procédure aussi compliquée que superflue.

Compliquée, elle le serait davantage encore, sans éliminer les objections, si on cherchait à corriger les lacunes ou les défauts évidents du texte proposé. Le Conseil fédéral s'est essayé à cette tâche dans le contre-projet qu'il a rédigé à titre de contribution à la discussion. Il a opté d'abord pour l'initiative conçue en la forme d'une proposition rédigée en termes généraux. Cette proposition a au moins la logique pour elle. Elle réserverait au Conseil fédéral et au parlement l'essentiel du travail législatif, qu'ils sont mieux à même d'accomplir que n'importe quel comité.

L'examen attentif de toutes les éventualités a néanmoins contraint le Conseil fédéral à élaborer des dispositions compliquées à l'excès, pour le cas par exemple d'un éventuel désaccord entre les deux Chambres. L'application pratique de ces dispositions constituerait une source certaine de difficultés et provoquerait à l'occasion une tension entre parlement et corps électoral, tension que les initiants prétendent justement éviter.

Enfin, le contre-projet étudié n'arrive pas à rompre le cercle vicieux que créerait l'acceptation de l'initiative: si l'on en reste à la seule majorité du peuple, c'est le risque grave de la majorisation des minorités, et une atteinte intolérable au fédéralisme. Si l'on introduit la garantie de la double majorité du peuple et des cantons, c'est bouleverser le jeu actuel du référendum.

En définitive, soit que l'on adopte tel quel le texte des initiants, soit qu'on lui oppose des solutions formellement meilleures, le caractère problématique du projet reste entier. Mais ce sont des raisons plus impérieuses et plus fondamentales encore qui motivent les conclusions négatives de votre commission:

En introduisant au fédéral l'initiative législative, on crée à côté de la voie législative parlementaire normale une seconde voie dont la légitimité est extrêmement discutable. La voie législative normale offre des garanties sérieuses: initiatives parlementaires, préparation des textes par le Conseil fédéral, préavis des cantons et des organisations professionnelles, travail de commissions, discussions dans les partis et l'opinion publique. La voie législative qu'on nous propose n'offre aucune de ces garanties. Et, ce qui est grave, c'est qu'avec les moyens actuels de la technique, n'importe quel «groupuscule», n'importe quel démagogue, peut recueillir facilement 50 000 signatures. Or, de deux choses l'une: ou bien la nécessité d'une législation nouvelle se fait authentiquement sentir, et il est facile de mettre en œuvre la machine législative; ou bien l'œuvre législative proposée ne répond qu'à des intérêts limités, qu'à un vain besoin d'agitation ou, pire, qu'à un dangerieux souci d'exercer une pression sur les autorités constitutionnelles, et alors c'est la porte ouverte à toutes les démagogues. On nous répondra peut-être que l'initiative législative constituerait l'arme des minorités qui ne peuvent s'exprimer autrement. C'est encore une illusion. Les minorités valables n'ont, chez nous, jamais été dépourvues de moyens d'expression: journaux, pétitions, partis les plus divers, etc. Sans doute doivent-elles faire effort pour persuader préalablement l'opinion publique. En

court-circuitant cet effort, et du même coup l'examen d'un projet par tous les organes qui représentent valablement l'opinion publique, l'initiative législative se dégraderait rapidement en un simple instrument de pression accessible à toutes les démagogues.

A qui serait tenté d'invoquer le rôle moteur que pourrait du moins jouer l'initiative législative, il est facile de rappeler que ce ne sont pas essentiellement les autorités – Conseil fédéral et parlement – qui ont retardé l'introduction des grandes réformes sociales et économiques ou qui les retardent encore – par exemple l'introduction du suffrage féminin – mais bien l'attitude conservatrice de notre corps électoral. L'initiative législative constituerait, au vu de cette constatation, un moyen de pression politique bien plus qu'une possibilité d'accélérer le progrès politique ou social.

Enfin, le problème de l'introduction de l'initiative législative est moins actuel que jamais. Qu'on ait songé à l'introduire lorsque les minorités politiques avaient peine à exprimer leur opinion face à un gouvernement majoritaire et dans le cadre d'une loi électorale, passe encore. Mais qu'on l'estime indispensable en un temps où la représentation proportionnelle a ouvert le parlement à tous les groupements de quelque importance et a fait son entrée même au Conseil fédéral, cela paraît vraiment anachronique. Cette lente évolution a favorisé les partis; on peut médire de ceux-ci, mais ils ont leur rôle et leurs responsabilités irremplaçables dans une démocratie qui se veut organisée. Qu'on les critique donc ces partis – et personne ne s'en fait faute! – mais qu'on n'en arrive pas à les remplacer par des groupes de pression, des intérêts plus ou moins légitimes, des comités anonymes.

Le régime démocratique suisse a heureusement fonctionné jusqu'ici; il n'est pas exempt de défaut sans doute; mais la confiance qu'il fait aux vertus des citoyens et de l'opinion publique n'a guère été trompée jusqu'ici. Mais il faut prendre garde aussi aux épreuves qui l'attendent. Le monde moderne, avec ses bouleversements et ses sollicitations, le poids de ses intérêts économiques, ne constitue pas un cadre idéal pour une démocratie qui se veut directe et authentique. Des droits populaires comme il n'en existe dans aucun autre pays ont fonctionné chez nous sans accroc majeur. Ne substituons pas à l'analyse réaliste des conditions normales du fonctionnement de notre démocratie des vœux inspirées sans doute par des sentiments généreux, mais qui ne tiennent pas un compte suffisant du climat politique d'aujourd'hui. Il y a beaucoup à faire pour améliorer le fonctionnement de notre régime politique; ce n'est ni en le compliquant, ni en le dénaturant, ni en ouvrant le cas échéant la porte à la démagogie, qu'on y parviendra.

Telles sont les préoccupations qui ont conduit votre commission à son vote. Elle vous propose aujourd'hui de rejeter le projet qui vous est soumis.

Schmid Arthur, Berichterstatter der Minderheit: Wenn ich als Vertreter der Minderheit das Postulat der Gesetzesinitiative hier verteidige, so tue ich das nicht nur deshalb, weil mein Vater seinerzeit im Jahre 1949 für diese Forderung einen parlamentarischen Vorstoss unternommen und sich mit Lei-

denschaft für dieses Volksrecht eingesetzt hat, sondern weil ich der festen Überzeugung bin, dass die Gesetzesinitiative zur Vervollkommnung der Demokratie absolut notwendig ist. Wenn mein geschätzter Lehrer, Prof. Dr. Werner Kägi, der in der bundesrätlichen Botschaft zitiert wird, die Gesetzesinitiative als „Postulat ohne Begeisterung“ bezeichnet und erklärt, es fehle den befürwortenden Stellungnahmen das feu sacré, das sonst jene Revisionsvorschläge zu begleiten pflege, die man für die Zukunft der Demokratie irgendwie als grundlegend oder gar als lebensnotwendig ansieht, dann muss ich eine derartige Qualifizierung ablehnen und zurückweisen, und zwar nicht nur für meine Person, sondern ebenso entschieden für eine recht grosse Anzahl ehrlicher Befürworter.

Wenn der Bundesrat Prof. Kägi in dieser Weise zitiert, versucht er, bewusst oder unbewusst, die Initianten und Befürworter der Gesetzesinitiative zu diskreditieren und in einer – gestatten Sie mir den Ausdruck – unfairen Art und Weise gegen das zur Diskussion stehende Institut selber Stimmung zu machen. Obschon ich mir keineswegs anmassen will, zu entscheiden, wann dieses feu sacré vorhanden sei und wann nicht, habe ich den Eindruck, man könnte auch bei anderen wichtigen Postulaten zur Vervollkommnung und Festigung von Demokratie und Rechtsstaat, beispielsweise bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, den Befürwortern ebenfalls mangelndes feu sacré unterschieben und damit ihren Postulaten den Schwung nehmen. Bei objektiver Würdigung wird man das schon in der grossen Debatte in der Frühjahrsession 1953 über dieses Problem vom damaligen Kommissionsreferenten, Kollega Ming, geäusserte Eingeständnis akzeptieren müssen, nämlich dass die Frage, ob die Gesetzesinitiative für die Bundesgesetzgebung eingeführt werden soll, weitgehend eine staatspolitische Ermessensangelegenheit ist und dass beide Ansichten vertretbar sind.

Es wird als einer der Haupteinwände gegen die Gesetzesinitiative ins Feld geführt, sie führe zu einer Überspitzung der Demokratie und damit zu ihrer Gefährdung. Es wird behauptet, die Grenzen der direkten Demokratie seien erreicht, und unter Zitierung von Montesquieu und anderen Staatsphilosophen wird erklärt, dass es nun nicht mehr darum gehe, weiter auszubauen, sondern die bestehenden Volksrechte besser zu gewährleisten und damit in ihrer Wirksamkeit zu sichern. Es wird sogar die Behauptung gewagt, mit der Gesetzesinitiative stehe man bereits an der Schwelle zwischen Demokratie und Demagogie. Ich will ohne weiteres anerkennen, dass nicht jede Ausweitung der Volksrechte ein Fortschritt ist und zur Vervollkommnung der Demokratie beiträgt. Ich denke beispielsweise an die Lehrerverwahl in grossen Städten besonders beim heutigen Lehrermangel, wo sie tatsächlich zur Farce wird. Wenn aber der Bürger nur bei Verfassungsbestimmungen mitzureden und nachher weder auf das Tempo, noch auf die Ausgestaltung der betreffenden Gesetzgebung einen Einfluss hat, so liegt ein unbefriedigender Zustand vor, der viel zum heutigen Malaise in bezug auf Stimmbeteiligung und politisches Desinteresse beigetragen hat. Ich glaube, dass die Ermöglichung aktiver Mitarbeit des Volkes an der Gesetzgebung weder Farce noch Über-

spitzung, sondern ein Mittel zur Festigung der Demokratie und des demokratischen Gedankens ist. Und was schliesslich die Demagogie anbetrifft, so wird dieses Risiko immer bestehen in der Demokratie. Es wurde darauf ja Bezug genommen in den Kommissionsreferaten. Der Bürger würde sich bedanken, wenn man unter Hinweis auf allfällige Demagogie ihm bereits bestehende Rechte, wie beispielsweise das Referendumsrecht, entziehen wollte.

In diesem Zusammenhang scheint mir, dass die Macht der Verbände, die im Zeitalter der wirtschaftlichen Machtzusammenballungen mehr und mehr wächst, viel gefährlicher ist als die Gesetzesinitiative. Von hier, und nicht vom Volke aus, sind Missbräuche zu erwarten; die Exponenten dieser Verbände haben heute genügend Macht und finanzielle Mittel, um ohne Gesetzesinitiative ihre Begehren durchzusetzen. Das Volk hat meines Erachtens einen eigenen politischen Willen, der sich nicht immer mit demjenigen der Parteien oder der Parteibeschlüsse zu decken braucht. Das Parlament, das heute das Monopol der Gesetzgebung besitzt, weicht grundsätzlichen Lösungen um so mehr aus, als es in zunehmendem Masse zu einer Vertretung von Verbandsinteressen zu werden droht. Im Volke draussen jedoch sind stets Bestrebungen lebendig, die auf grundsätzliche Lösungen gerichtet sind.

Ein zweiter Einwand, nämlich die Beeinträchtigung des Föderalismus: Von gewissen Gegnern der Gesetzesinitiative wird in extremer Weise sogar behauptet, dass eine Bedrohung unserer Staatsform bevorstehe. Wie sind nun aber die Auswirkungen der Gesetzesinitiative auf die föderalistische Struktur unseres Staates? Zunächst wird an der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht das geringste geändert. Es kann keine einzige neue Aufgabe dem Bunde zugehalten werden, die ihm nicht durch die Bundesverfassung bereits übertragen ist. Richtig ist lediglich, dass der Ständerat bei Ausarbeitung der formulierten Initiative nichts zu sagen hat, wie der Nationalrat übrigens auch nicht. Darin liegt aber kein ernst zu nehmender Einbruch in den Föderalismus. Zunächst wirkt der Ständerat mit bei der Überprüfung auf Gültigkeit, vor allem auf Verfassungsmässigkeit eines unterbreiteten Initiativtextes. Dann hat er aber vor allem die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, um eine ausgeglichene Vorlage durchzusetzen. Ich glaube, die Mitwirkung des Ständerates bei der Gesetzgebung entscheidet nicht über Bestand oder Untergang des Föderalismus.

Seien wir uns klar, schon unsere bestehende Staatsform geht eindeutig davon aus, dass das Volk die oberste Macht im Staate sein soll. Bisher hatten wir das bei der Gesetzgebung wenigstens in negativer Hinsicht. Weder der Ständerat noch die Kantone können ein Gesetz gegen den Willen des Volkes durchsetzen. Ja, verschiedene Gesetze wurden vielleicht gerade wegen der Mitwirkung des Ständerates verworfen. Eine konsequente Durchdenkung des Problems erfordert, dass wir die Macht des Volkes auch in positiver Hinsicht herstellen. Kollege Harald Huber hat dieses Problem schon im März 1953 in die treffende Formulierung gekleidet: „im Negativen haben wir heute schon bei der Gesetzgebung als höchste Instanz das Volk, warum soll das nicht auch im Positiven sein?“

Im weiteren glaube ich nicht, dass der Ständerat in seiner heutigen Zusammensetzung als ideales Institut des Föderalismus angesprochen werden kann. Die Entscheide des Ständerates zeichnen sich nicht immer in erster Linie durch regionale föderalistische Erwägung ab, sondern häufiger durch einseitige Entscheide, die durch seine parteipolitische Zusammensetzung gekennzeichnet sind. Der Ständerat scheint mir auch so lange nicht ohne weiteres eine wahre Vertretung der Kantone zu sein, als in einer ganzen Reihe von Kantonen breiteste Bevölkerungskreise von den Ständeratsmandaten bewusst ausgeschlossen werden.

Im Zusammenhang mit dem Föderalismus wurden hier Professoren zitiert. Professor Giacometti, ein durchaus konsequenter und verlässlicher Föderalist, lehnt in seinem „Bundesstaatsrecht“, dem eigentlichen Standardwerk freiheitlichen und föderalistischen Staatsdenkens, die Gesetzesinitiative nicht ab, sondern bezeichnet sie als noch zu erfüllendes Postulat, das sich organisch in das System des schweizerischen Bundesrechtes einfügen lasse.

Die Bedürfnisfrage wird unter dem Hinweis auf unser funktionstüchtiges Parlament und auf die laufende Gesetzesmaschinerie verneint. Unser Parlament ist sicher nicht schlechter als das anderer Länder. Ich glaube, daraus sollte man aber doch kein Monopol für die Gesetzgebungsarbeit ableiten. Mein Unfehlbarkeitsglaube ist wenigstens noch nicht so weit entwickelt, dass ich bestreiten möchte, das Parlament bedürfe nicht gelegentlich der Impulse vom Volke her. Der Kontakt mit dem Volke ist unerlässlich, und eine Krise tritt erst dann ein, wenn das Parlament sich von der Volksmeinung allzu stark zu entfremden droht. Ich gebe zu, dass die Gesetzesmaschinerie recht intensiv läuft. Man kann mit Fug und Recht von einer gewissen Gesetzesinflation sprechen. Aber diese Maschinerie läuft einseitig; das Tempo und die Auswahl werden ja nicht einmal vom Parlament bestimmt, sondern weitgehend von der Verwaltung, und neben der Macht der Verbände ist in der politischen Realität auch diese Macht der Verwaltung nicht ganz unbedenklich; denn das Parlament – seien wir doch ehrlich – wird bei den wichtigsten Gesetzesmaterien eigentlich erst dann begrüsst, wenn die Weichen schon weitgehend gestellt sind. Dann kann man entweder die Sache so akzeptieren, oder man riskiert, dass wesentliche Verzögerungen eintreten. Auch hier, glaube ich, ist es notwendig, dass das Volk hie und da selber zum Rechten sieht.

Ein eminentes Vorteil der Gesetzesinitiative, das wurde zugegeben, ist der Schutz der Reinheit der Verfassung. Mit Professor Imboden muss gesagt werden, dass die grossen Linien unserer Verfassung heute unter der Fülle verfassungsfremden Stoffes zu ersticken drohen. Ich glaube, wir haben heute die Wahl zwischen einem verfassungsrechtlichen Chaos und einer sinnreichen Ordnung. Es wird in diesem Zusammenhang eigentlich um eine Schranke gekämpft, die in Tat und Wahrheit längst gefallen ist; denn das Volk äussert nun seine Wünsche weitgehend in Form von Verfassungsinitiativen. Hier wäre die Gesetzesinitiative zweifellos nur geeignet, eine Ordnung und eine Trennung innerhalb der Werte vorzunehmen.

In der bundesrätlichen Botschaft werden über den Sinn der Demokratie Ausführungen gemacht, die durchaus zu unterstreichen sind, nämlich dass die Demokratie nicht nur Staatsform, sondern auch Lebensform ist, eine Lebensform, die sich in sämtlichen Bereichen des menschlichen Lebens äussern und die von der Verantwortung des Einzelnen getragen sein sollte. Das spricht aber nicht gegen die Gesetzesinitiative, sonst liessen sich mit dieser Argumentation auch andere demokratische Institute als überflüssig bezeichnen.

Zweifellos ist eine bestimmte Geisteshaltung Voraussetzung für die Demokratie. Es ist jedoch unerlässlich, dass sich diese Geisteshaltung und Lebensform in der Staatsform ausdrücken. Die Demokratie ist an gewisse staatsrechtliche Institute gebunden, wenn sie nicht auch im täglichen Leben blosser Wunschtraum sein soll. Es ist hier eine gewisse Wechselwirkung vorhanden, und ich glaube, dass gerade die fortschrittlichen Verfassungen unserer Kantone und unseres Bundesstaates in starkem Masse dazu beigetragen haben, dass sich demokratisches Denken mehr und mehr auch im Alltag durchsetzen konnte.

Staatsrechtlich gesehen beruht unsere Demokratie auf Rechtsnormen, die in Bund, Kantonen und Gemeinden die Stimmbürger zur Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung und zur Bestellung von staatlichen Organen berufen. In langer geschichtlicher Entwicklung sind diese Rechtsnormen bei uns zu einem bunten Mosaik der heutigen Ordnung gewachsen. Diese Entwicklung dauert aber fort; denn wie alle Rechtsinstitute unterliegen auch diejenigen der Demokratie einem Wandel. Professor Näf führt in einem bemerkenswerten Beitrag in der Festgabe für Giacometti aus: „Die Ordnung der Demokratie wird nie so vollkommen sein, dass nicht eine neue Zeit das Bedürfnis empfindet, sie fortzubilden.“ In diesem Beitrag untersucht dann Professor Näf übrigens auch die beiden möglichen Deutungen der Demokratie. Er kommt zum Schluss, dass die eine Deutung von einer optimistischen Beurteilung der zur demokratischen Willensbildung berufenen Bürger ausgeht und annimmt, dass die Mehrheit der Bürger sich am ehesten für das objektiv Richtige entscheide. Wer von dieser Auffassung ausgeht – und ich zähle mich zu diesen Optimisten –, der wird sich zweifellos für die Gesetzesinitiative aussprechen müssen. In dieser Richtung liegen die auch heute noch gültigen Formulierungen Professor Fleiners, wonach die gesetzgeberische Weisheit nicht in der Volksvertretung sich konzentriert, sondern gerade so gut in breiten Schichten des Volkes zu finden sei, oder Professor Burckhardts, wonach von jedem Bürger wertvolle Mitarbeit ausgehen könne. Die andere Deutung des Sinnes der Demokratie geht nach Professor Näf davon aus, dass die Demokratie die Freiheit der Bürger gewähre, das heisst, dass die Bürger selber bestimmen sollen, welchen Beschränkungen ihrer Freiheit sie sich unterwerfen wollen. Auch wenn man von dieser Betrachtungsweise ausgeht, muss man die Gesetzesinitiative bejahen. Soll nämlich die erwähnte Freiheit voll gewährleistet sein, müssen die Bürger die Möglichkeit haben, einmal erlassene Gesetze wieder aufzugeben oder abzuändern, wenn es sein muss auch gegen den Willen des Parlamentes.

In der bundesrätlichen Botschaft wird gegen die optimistische Betrachtungsweise Stellung genommen und von einem Stück Illusion, Schönfärberei gesprochen, wenn man vom Bild des Bürgers, der in uneigennütziger Mitarbeit an der Gesetzgebung tätig sein möchte, ausgehe. Ich gebe ohne weiteres zu, dass auch uns nicht unbekannt ist, dass nicht jeder Bürger sich sorgenvoll und uneigennützig für die Fortbildung des Rechtes einsetzt. Aber ein beträchtlicher Teil der Bürger ist sich seiner Verantwortung bewusst und interessiert sich für unsere Gesetzgebung. Dieser Teil des Volkes, auch wenn es nur eine bescheidene Minderheit sein sollte, ist das Fundament unseres Staates, die Stütze unserer vielgerühmten und bewunderten Demokratie. Die Demokratie ist letztlich nur dann stark und lebensfähig, wenn sie von der aktiven politischen Mitarbeit des Volkes getragen ist. Wenn man nun diesen verantwortungsbewussten Bürgern die volle Mitarbeit verwehren will und sie als illusionäres, schönfärberisches Wunschgebilde abtut, ist das meines Erachtens gefährlich und kann mehr Schaden anrichten, als man vielleicht im Momente zu ermessen glaubt.

Es werden schliesslich noch Bedenken angemeldet über das Funktionieren der Gesetzesinitiative in unserer Zeit, hauptsächlich bezüglich des ohnehin überfüllten Abstimmungskalenders. Hier muss ich sagen, dass der Abstimmungskalender nicht durch den Bund, sondern durch die Kantone und Gemeinden strapaziert wird und dass die paar Gesetzesinitiativen, die noch zusätzlich kommen werden, sehr gut Platz hätten.

Vor allem aber glaube ich, wenn auf die schwache Stimmbeteiligung als eine gefährliche Erscheinung für unsere Demokratie absolut zu Recht hingewiesen wird, gerade hierin ein Hauptargument für die Gesetzesinitiative liegt. Gerade die Tatsache, dass das Volk zu den durch das Parlament geschaffenen Gesetzen nur das Referendum ergreifen kann, um sie dann anzunehmen oder abzulehnen, dagegen nicht die Möglichkeit besitzt, selber aktiv an deren Ausgestaltung mitzuwirken, fördert das Desinteresse und die Gleichgültigkeit des Stimmbürgers in gewaltigem Masse.

Die Gesetzesinitiative ist daher ein bedeutsames Mittel, um die Mitarbeit des Volkes erneut zu aktivieren, um ungezählte politische Impulse sich nicht in der Negation erschöpfen zu lassen, sondern sie positiv auszuwerten. Es ist ausserordentlich wichtig, dass das Volk das Bewusstsein erhält, selbst Gesetze machen und verlangen zu können, ohne auf den Umweg über das Parlament verwiesen zu sein, und dass das Parlament gleichzeitig enger an das Volk und den Volkswillen sich anschliessen muss und diesen Volkswillen nicht nur in Wahlzeiten zu erforschen oder zu berücksichtigen sucht. Die Gesetzesinitiative ist geeignet, den Behörden und der Verwaltung einen Fingerzeig zu geben, wie das Volk in seiner Mehrheit denkt. Das ist aber vor allem auf Bundesebene wichtig, da die Zuständigkeiten des Bundesgesetzgebers weit mehr als die kantonalen Zuständigkeiten in das Wirtschafts- und Sozialleben eingreifen und unwillkürlich neue Reibungsflächen zwischen dem Staat und zwischen den einzelnen Menschen schaffen.

Zur Lösung dieser Konflikte ist der lebendige Kontakt mit dem Volk von vitaler Bedeutung.

Aus allen diesen Erwägungen, die keineswegs Anspruch auf Vollständigkeit erheben, geht doch wohl hervor, dass die Gesetzesinitiative nicht nur die logische Krönung unserer demokratischen Organisation ist, wie das der Bundesrat in früheren Jahren schon zugegeben hat, sondern, dass sie zur Vervollkommnung unserer demokratischen Einrichtungen auch tatsächlich unerlässlich ist.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit zu unterstützen, nämlich dem Volk die Zustimmung zur Initiative zu empfehlen.

Hier wird die Beratung abgebrochen

Ici, le débat est interrompu

Vormittagssitzung vom 21. März 1961

Séance du 21 mars 1961, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Duft*

8129. Grundstückkäufe. Genehmigungspflicht Transfert des biens-fonds. Régime de l'autorisation

Siehe Seite 96 hiervor – Voir page 96 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 17. März 1961
Décision du Conseil des Etats du 17 mars 1961

Differenzen – Divergences

Art. 19

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Schmid Arthur)

Festhalten.

Art. 19

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

(Schmid Arthur)

Maintenir.

Stadlin, Berichterstatter der Mehrheit: Der Ständerat nahm am letzten Freitag zu den noch vorhandenen Differenzpunkten Stellung. Er stimmte allen Beschlüssen zu, die wir im Nationalrat tags zuvor gefasst hatten, mit einer Ausnahme, die die Frage der rückwirkenden Inkraftsetzung betrifft. Diese Differenz in Artikel 19 gilt es nun noch heute aus der Welt zu schaffen. Der Nationalrat hat sich am vergangenen Donnerstag mit 61:40 Stimmen für eine rückwirkende Inkraftsetzung des Bundes-

beschlusses über die Genehmigungspflicht auf den 1. Januar 1961 ausgesprochen. Der Ständerat nun beschloss einstimmig, an seiner früheren Stellungnahme auf Ablehnung der rückwirkenden Inkraftsetzung festzuhalten.

Unsere Kommission hat sich gestern mit diesem Differenzpunkt erneut befasst. Sie beschloss mit 9:4 Stimmen, Ihnen zu beantragen, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen. Dieser Beschluss ist der Kommissionsmehrheit nicht leicht gefallen. Er erfolgte lediglich im Interesse des Zustandekommens der Vorlage. Unsere Kommission bedauert es, dass es infolge der Weigerung des Ständerates, die Vorlage in der letzten Dezembersession zu behandeln, nicht möglich wurde, dieselbe auf den 1. Januar 1961 in Kraft zu setzen. Dadurch gelangten noch mehrere hundert Ausländer mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland unkontrolliert in den Besitz ihres so heiss ersehnten schweizerischen Grundstückes. Die Kommissionsmehrheit ist mit dem Bundesrat der Auffassung, dass eine rückwirkende Inkraftsetzung der Vorlage durchaus möglich und auch rechtlich zulässig gewesen wäre. Die Kommission dankt dem Bundesrat für sein rasches und zielbewusstes Handeln in der Frage des Schutzes des Schweizer Bodens vor der Überfremdung. Sie bedauert es, dass durch die schleppende Behandlung des Entwurfes im Ständerat die löbliche Absicht des Bundesrates zum Teil vereitelt worden ist.

Wenn Ihnen also unsere Kommission trotz diesen unerfreulichen Begleiterscheinungen Zustimmung zum Beschluss des Ständerates beantragt, so geschieht es ausschliesslich aus gesetzespolitischen Gründen. Es wäre bestimmt verfehlt, wenn wir wegen dieser, im Hinblick auf das erstrebte Ziel des Schutzes des Heimatbodens vor der Überfremdung nebensächlichen Frage, die Vorlage scheitern lassen wollten. Das würde bestimmt niemand verstehen, dem es wirklich ernst ist mit dem Schutz des Heimatbodens. Der vorliegende Bundesbeschluss stellt nach Auffassung der Kommission bei richtiger Handhabung durch die Kantone ein taugliches und wirksames Instrument dar, welches es gestattet, inskünftig ungerechtfertigte Käufe von schweizerischem Grundbesitz durch Ausländer mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland zu verhindern. Es handelt sich zugleich um ein Instrument, das auch auf dem Standpunkt der Rechtsstaatsidee, dem sich die Schweiz innen- wie aussenpolitisch je und je verpflichtet fühlte, durchaus zu bestehen vermag.

Durch die Zustimmung zum Beschluss des Ständerates in Artikel 19 wird auch Artikel 20 hinfällig, der nur dann notwendig gewesen wäre, wenn wir rückwirkende Inkraftsetzung beschlossen hätten.

Der Bundesbeschluss über die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wird also auf den 1. April 1961 in Kraft treten. Er wird dringlich erklärt.

Ich empfehle Ihnen namens der Kommissionsmehrheit Zustimmung zu diesem Antrag.

M. Borel Alfred, rapporteur de la majorité: Le Conseil des Etats a adhéré à toutes les modifications que nous avons apportées au projet d'arrêté, sauf en ce qui concerne la disposition de l'article 19 où, une fois de plus, il n'a pas admis le principe de

Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative. Bericht des Bundesrates

Initiative populaire tendant à instituer l'initiative législative. Rapport du Conseil fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7978
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.03.1961
Date	
Data	
Seite	116-124
Page	
Pagina	
Ref. No	20 037 231

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.

7978. Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative. Bericht des Bundesrates Initiative populaire tendant à instituer l'initiative législative. Rapport du Conseil fédéral

Siehe Seite 116 hiervor – Voir page 116 ci-devant

Fortsetzung – Suite

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Bretscher: Die radikal-demokratische Fraktion hat mich beauftragt, Ihnen hier unsere Stellungnahme zum Volksbegehren über die Einführung der Gesetzesinitiative bekanntzugeben. Gestatten Sie, dass ich mein Votum mit einigen Bemerkungen grundsätzlicher Natur einleite.

Ich habe schon in der Kommission gesagt und möchte es hier wiederholen, dass die Stellungnahme zum Vorschlag auf Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde nicht als ein Testfall der demokratischen Gesinnung hingestellt werden darf. Ich bin deshalb auch dem Kollegen Arthur Schmid, dem niemand das heilige demokratische Feuer absprechen wird, dankbar, dass er gestern bei der Begründung des Minderheitsantrages der Kommission darauf verzichtet hat, die Befürworter und die Gegner der Gesetzesinitiative in gute und schlechte Demokraten zu scheiden. Man kann in der Tat für diesen Ausbau der Demokratie eintreten, ohne sich damit allein schon als ein besonders guter Demokrat auszuweisen, und man kann die Gesetzesinitiative ablehnen, ohne dass man sich deswegen als Volksverächter bezeichnen lassen müsste, wie es vor einigen Jahren bei der Behandlung des Vorstosses von Arthur Schmid Vater in diesem Saale geschehen ist. Für meine Parteifreunde und mich ist die Frage der Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde – eine Frage, die man früher rein theoretisch betrachtet und deshalb bejaht hat – heute nicht mehr in erster Linie und allein eine Frage der abstrakten Logik, sondern sie ist eine Frage des praktischen Funktionierens der Demokratie, in *concreto* unserer Demokratie um die Mitte dieses Jahrhunderts. Es hat deshalb auch wenig Sinn, damit zu argumentieren, dass vor 90 oder vor 50 Jahren dieses Postulat grundsätzlich befürwortet, als Krönung der Demokratie aufgefasst und gepriesen worden sei und dass auch die Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz noch in ihrem Programm von 1931 die Einführung der Gesetzesinitiative vorgesehen habe. Denn seither ist die Zeit und ist die Entwicklung nicht still gestanden, die Zeiten und wir mit ihnen haben sich geändert, und wenn wir den vollblütigen und vollbärtigen Enthusiasmus unserer Väter und Vorväter in der Frage des sogenannten Ausbaues der direkten Demokratie nicht mehr aufbringen, so liegt dies wesentlich daran, dass uns geschichtliche Erfahrungen gezeigt haben, dass die Vervollkommnung, die Perfektionierung der Demokratie, genauer gesagt des Mechanismus der Demokratie, ihr richtiges Funktionieren, ihre politische Bewährung allein nicht gewährleisten können. Wir haben uns, das sei offen zugegeben, entfernt von der Auffassung, dass Demokratie an sich gut sei, und von der

sich daraus ergebenden Folgerung, dass noch mehr Demokratie noch besser, soviel Demokratie als möglich am besten sei. Wir wissen, dass demokratische Institutionen als solche nicht das politische und soziale Heil verbürgen, sondern dass alles von dem Gebrauch abhängt, den die Menschen, die Völker von diesen Institutionen machen. Wir lehnen, um es mit andern Worten zu sagen, eine quantitative Auffassung der Demokratie ab und vertreten die Meinung, dass in jedem Falle, da noch mehr Demokratie gefordert wird, genau untersucht werden muss, ob dieses Mehr, dieser Ausbau schon bestehender Volksrechte eine wirkliche Notwendigkeit, einen wirklichen Fortschritt bedeutet.

Eine solche Betrachtungsweise kann nur jene Demokraten schockieren, die unter Berufung auf den gesunden politischen Sinn unseres Volkes schon die blosser Erwägung der Möglichkeit, dass es auch für uns eine Grenze beim Ausbau der demokratischen Einrichtungen geben könnte, empört ablehnen. Auch ich glaube an diesen gesunden politischen Sinn unseres Volkes. Aber gerade weil unser Volk diesen gesunden politischen Sinn besitzt und weil es sich in der Handhabung seiner demokratischen Rechte eine bemerkenswerte politische Reife erworben hat, gerade deshalb hat es schon mehrfach eine ihm vorgeschlagene unnötige und problematische Erweiterung dieser Rechte abgelehnt. Es wollte zum Beispiel von der Volkswahl des Bundesrates nichts wissen, obwohl es auf der Stufe der Gemeinden und Kantone die Volkswahl der Exekutivbehörden kennt, und es hat auch das Geschenk des fakultativen Finanzreferendums im Bunde zurückgewiesen, obwohl dieses Finanzreferendum in einer Reihe von Kantonen besteht. Mit diesen Entscheidungen hat der Souverän ein feines Unterscheidungsvermögen dafür bewiesen, was auf der Stufe der kleinen und kleinsten Gemeinwesen möglich und praktikabel ist, jedoch auf der höhern Stufe des eidgenössischen Staatswesens, im Bundesstaat, als unzumutbar, ja gefährlich für das Funktionieren der Demokratie erscheinen muss. Nebenbei bemerkt, befinde ich mich in der glücklichen Lage, hier gegen die Gesetzesinitiative als einer der bürgerlichen Parlamentarier sprechen zu können, die seinerzeit auch das fakultative Finanzreferendum aus grundsätzlichen Überlegungen abgelehnt haben, wie dies, wenn auch zum Teil aus andern Gründen, die Sozialdemokratie damals getan hat, die in dem in dieser Richtung vorgeschlagenen Ausbau der Volksrechte keinen Fortschritt erblickte und die Vorlage deshalb bekämpfte. Wenn der Souverän selbst gewisse verführerische Angebote einer Erweiterung seiner Rechte ablehnt, wie dies schon zu verschiedenen Malen geschehen ist, so ist nicht einzusehen, warum mit dem Antrag auf Einführung der Gesetzesinitiative ein neuer Versuch gemacht werden soll, ihm ein Volksrecht aufzudrängen, für das kein Bedürfnis und keine Notwendigkeit besteht.

Kein Bedürfnis, keine Notwendigkeit, sagte ich. Herr Kollege Arthur Schmid hat demgegenüber gestern viel vom Volk gesprochen, dem durch die Gesetzesinitiative die Möglichkeit gegeben werden sollte, wertvolle Impulse für die Gesetzgebung zu geben. Aber sind die Initiativkomitees, in denen künftig solche Gesetzesinitiativen geboren werden sollen, mit dem Volk identisch? Oder ist das Volk

in diesen Initiativkomitees besser vertreten als in diesem Rate, der seit 40 Jahren nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt wird? Man kann wohl behaupten, aber man kann nicht beweisen, dass ein wirkliches Bedürfnis für die Gesetzesinitiative besteht, da seit der Einführung des Proporz alle politischen Richtungen im Nationalrat vertreten sind und hier Möglichkeiten haben, von denen sie keineswegs zurückhaltend Gebrauch machen. Im Zeichen des Proporz und – so darf man wohl beifügen – der Allparteienregierung ist es in der Tat unwahrscheinlich, dass irgendwelche neuen, wichtigen und wertvollen Anregungen und Forderungen nicht aufgegriffen und erörtert, nicht in irgendeiner Form an das Parlament und an die Regierung herangetragen werden. Wenn demgegenüber der Einwand erhoben wird, dass es nicht immer möglich sei, solche Anregungen und Forderungen durchzusetzen, dass vor allem kleinere Gruppen in dieser Hinsicht benachteiligt seien, und dass man deshalb die Gesetzesinitiative brauche, so ist darauf zu antworten, dass es in jedem Falle gut und nützlich ist, wenn ein Filter der Prüfung, der Diskussion, der Erwägung des Pro und Kontra vor die Realisierung neuer Postulate eingeschaltet ist. Hier liegt ja offenbar einer der schwersten Nachteile der Konzeption und der Anwendung der Gesetzesinitiative, dass sie ein Instrument sein soll, das es ermöglichen würde, alle momentanen Willensregungen unfiltriert und ungebremst auf den Staat loszulassen und die Gesetzgebung dadurch zum Spielball der in den allerverschiedensten Richtungen gehenden Strebungen des sogenannten Volkswillens zu machen. Durch diese Auswirkung aber würde uns gerade dieses neue Volksrecht rascher als alle bisherigen Entwicklungen an den kritischen Punkt führen, den schon Karl Hilty für das politische Leben der Eidgenossenschaft kommen sah: „an den kritischen Punkt – wie er sagt – welcher die Demokraten von der Demagogie trennt“. Wenn man zynisch oder vielleicht auch nur realistisch genug ist, mag man allerdings sagen, dass ein gewisses Mass an Demagogie mit der Demokratie unzertrennlich verknüpft ist. Demagogie ist ja auch einmal als das definiert worden, was der andere macht. Aber auch dann bleibt die ernste Frage zu stellen, ob es richtig und angezeigt ist, dieses Mass, die Möglichkeit und die Marge für die Entfaltung der Demagogie in der Weise zu erhöhen und zu vergrössern, wie es durch die Einführung der Gesetzesinitiative unzweifelhaft geschähe.

Die entscheidenden Gründe für die Ablehnung der Gesetzesinitiative erblickt unsere Fraktion in Übereinstimmung mit dem Bundesrat und mit der Kommissionmehrheit in den durch die Einführung dieses neuen Volksrechtes bewirkten Änderungen unserer Staatsstruktur. Trotz den Beruhigungsspielen, die uns gestern Kollege Arthur Schmid in dieser Hinsicht verabreicht hat, besteht kein Zweifel, dass solche Änderungen eintreten müssten. Die Gesetzesinitiative würde zur Verstärkung der plebiszitären Elemente und zur Beeinträchtigung der repräsentativen Elemente in unserer Demokratie führen. Sie würde in unsystematischer und willkürlicher Weise die Zuständigkeit der Bundesversammlung als gesetzgebende Behörde durchbrechen, und sie würde damit zugleich das föderalistische Prinzip,

wie es im Zweikammersystem und in der gleichberechtigten Mitwirkung des Ständerates bei der Gesetzgebung verkörpert ist, nicht nur schwächen, sondern geradezu ausser Kraft setzen. Wenn künftig das Volk auf dem Wege der Initiative direkt als Gesetzgeber aufträte, wenn 50 000 Bürger oder 8 Kantone den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung eines Bundesgesetzes verlangen und ein solches Verlangen in die Form des ausgearbeiteten Entwurfes kleiden könnten, über den nur eine Volksabstimmung stattfinden müsste, so wären bei dieser direkten Gesetzgebung die Kantone und ihre Vertretung – der Ständerat – vollkommen ausgeschaltet. Es sind diese Konsequenzen einer Verwirklichung des vorliegenden Volksbegehrens, nämlich die Verschiebung der Gewichte unter den gegenwärtig zur Gesetzgebung berufenen Instanzen im Bunde, die Durchbrechung der geltenden und bewährten Zuständigkeitsordnung sowie die Gefährdung des Föderalismus, die uns veranlassen, die Neuerung, das Experiment der Gesetzesinitiative, mit aller Entschiedenheit abzulehnen.

Wie steht es nun mit der Frage eines Gegenvorschlages, die unsere Kommission beschäftigt und über die uns der Bundesrat einen Ergänzungsbericht erstattet hat? Man hat abzuklären versucht, ob die dem Volksbegehren zugrunde liegende Idee in einer andern, besseren Form verwirklicht werden könnte, indem zum Beispiel der von den Initianten postulierte ausgearbeitete Entwurf durch die „allgemeine Anregung“ ersetzt würde. Es hat sich bei der Prüfung dieser Frage gezeigt, dass zwar in dieser Weise dem Volksbegehren gewisse Giftzähne ausgezogen werden könnten, dass aber eine Reihe wichtiger Nachteile bestehen bleiben und sich ausserdem neue, wichtige und schwierige Probleme insbesondere in bezug auf die Verfahrensfragen stellen würden.

Der vom Bundesrat in seinem Ergänzungsbericht vorgelegte hypothetische Text eines Verfassungsartikels zur Einführung der Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung lässt deutlich erkennen, dass die Beauftragung der Bundesversammlung mit der Verwirklichung einer sogenannten allgemeinen Anregung eine in vielen, ja wohl in den meisten Fällen ausserordentlich komplizierte und langwierige Prozedur erfordern würde, ohne dass irgendwelche Gewähr für die Erreichung eines praktischen Resultates bestände. Man darf sich über diese Perspektive nicht täuschen lassen durch die Erwägung, dass es auch oder vor allem jene einfachen Fälle gäbe, in denen die Bundesversammlung einer Anregung zustimmen, ein entsprechendes Gesetz oder einen entsprechenden Bundesbeschluss ausarbeiten und ihn dem fakultativen Referendum unterstellen würde. Es liegt nämlich in der Natur der Sache, dass die Gesetzesinitiative als Instrument zur Durchsetzung eines bestimmten Postulates vor allem von jenen Kreisen benützt würde, die annehmen oder voraussehen, dass sie damit auf dem normalen Wege der Gesetzgebung nicht durchdringen würden; mit andern Worten gesagt, es würde sich in den meisten Fällen um Gesetzgebung gegen die Bundesversammlung bzw. gegen die Mehrheit der Bundesversammlung handeln. In jedem Falle der Nichtübereinstimmung des Willens der Initianten und des Willens der Bundes-

versammlung müsste ein umständliches Verfahren Platz greifen, wobei die Bundesversammlung in die Lage versetzt würde, als Folge der Annahme einer von ihr abgelehnten Anregung in der Volksabstimmung ein Gesetz auszuarbeiten, das dem Willen der Initianten, aber nicht ihrer eigenen Auffassung entspricht. Das ist eine sehr peinliche und heikle Lage für die gesetzgebende Behörde, eine Lage, die auch politische Komplikationen zur Folge haben könnte. Je allgemeiner eine solche „allgemeine Anregung“ gehalten wäre – denken wir zum Beispiel an eine Initiative auf Senkung der Militärausgaben –, um so näher läge die Möglichkeit, dass die Bundesversammlung ihr nicht oder nach der Meinung der Initianten nicht in genügender oder richtiger Weise Rechnung tragen könnte. Und in dem keineswegs unwahrscheinlichen Falle, dass sich die Räte über den Inhalt eines solchen Erlasses nicht einigen könnten, müsste das Differenzenbereinigungsverfahren Platz greifen; wenn es ergebnislos bliebe, müssten der Erlass und das Volksbegehren als gescheitert betrachtet werden, das heisst die ganze Volksbewegung würde ausgehen wie das Hornbergerschiessen. Man kann sich leicht vorstellen, dass das Verhältnis zwischen der gesetzgebenden Behörde und dem das Instrument der Gesetzesinitiative handhabenden Volk damit Belastungen ausgesetzt würde, die zu vermeiden wir allen Grund haben.

Die radikal-demokratische Fraktion lehnt deshalb nicht nur die Gesetzesinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes, wie sie das Volksbegehren fordert, sondern auch einen allfälligen Gegenvorschlag über die Einführung der Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ab, weil beide Vorschläge auf eine unnötige und unter Umständen fatale Erschwerung und Entartung der politischen Willensbildung in unserer föderalistischen Demokratie hinauslaufen. Sie folgt bei dieser Stellungnahme dem Rate Karl Hiltys, den ich gerade zu diesem Punkte noch einmal zitieren darf: „Das Staatsrecht beruht nicht allein auf Logik und Durchführung eines Gedankens bis zu seinen äussersten Konsequenzen, sondern noch viel mehr auf einem gewissen Masshalten in der Anwendung der Prinzipien, ohne welches sie sich sehr oft in ihr Gegenteil verkehren und statt Segen Unheil über die Menschen bringen.“

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit auf Ablehnung des Volksbegehrens ohne Gegenvorschlag zu folgen.

Dürrenmatt: Als Mitglied der Kommission, die die Initiative zur Einführung der Gesetzesinitiative im Bund behandelte, hatte ich ursprünglich zur Gruppe gehört, die im Mai den Antrag des Bundesrates zurückwies mit dem Begehren, es sei die Frage des Gegenvorschlages abzuklären; nach der Diskussion habe ich im November mit der Mehrheit der Kommission gegen diesen Gegenvorschlag und gegen den Antrag der Minderheit gestimmt.

Hier möchte ich nun noch drei Fragenkomplexe herausgreifen: 1. das Problem des Missbrauches, 2. die juristische Gestaltung, 3. die Frage des Bedürfnisses. Mit Herrn Bretscher bin ich zunächst durchaus derselben Auffassung, dass wir die Vervollkommnung der Demokratie nicht einfach von

der Vervollkommnung der Institutionen her – wie er es geschildert hat – sehen dürfen. Aber ich bin nicht der gleichen Auffassung mit ihm und mit zahlreichen Rednern in der Kommission, wenn sie in bezug auf die eventuellen Wirkungen der Gesetzesinitiative pessimistisch waren. Es wurde auch in der Kommission ausgeführt, die Gesetzesinitiative verführe zum Missbrauch, zur Begehrlichkeit in der Demokratie und sie werde eine Inflation solcher Initiativen heraufbeschwören. Wenn wir die Stimmbeteiligungen während der letzten Jahre betrachten, dann sehen wir ja, dass das Volk eine solche Inflation nicht wünscht und dagegen in Streik tritt, indem es nicht mehr zur Urne geht. Ich glaube, der erwähnte Pessimismus ist nicht angebracht; ich vertrete den Satz: die Summe aller Initiativen ist konstant. Ich bin überzeugt, dass nach der Einführung dieser Institution – ich sage dann nachher noch etwas dazu – keine einzige Initiative mehr zustande käme als heute, dass aber ein Teil der eingereichten Initiativen als Verfassungsinitiativen, ein anderer Teil als Gesetzesinitiativen aufgezogen würde.

Was nun den möglichen, demagogischen Missbrauch des Initiativrechtes betrifft, so brauchen wir freilich nur auf die Volksabstimmung des 5. März zurückzusehen, bei der die Demagogie eine grosse Rolle gespielt hat. Andererseits wollen wir uns aber doch nicht als zu selbstsicher und zu überzeugt hier als Elite im Saal betrachten, die ihre Entscheide aus rein sachlichen Gründen fällt und z. B. den Argumenten des Herzens oder anderen nicht zugänglich ist, die sich also bei einer komplizierten Sachfrage wie der Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht etwa sagt, hier können wir dem Bundesrat und den Experten vertrauen, sondern die aus Argumenten (ich sage ausdrücklich nicht aus demagogischen Argumenten), die nicht unbedingt sachlich sind, die Beschlüsse der Fachleute nach oben verbessert. Die Frage der unsachlichen Argumente hat aber schon immer – nicht nur heute – in der Demokratie eine Rolle gespielt. Wir sind Volksvertreter und als solche wahrscheinlich den gleichen Anfälligkeiten ausgesetzt wie das Volk selber, zu dem wir uns ja zählen. Ich kann daher die Bedenken in bezug auf den Missbrauch nicht teilen, trotz den Erfahrungen, die wir gemacht haben. Ja, ich sage: Wenn wir heute schon soweit kämen, uns sagen zu müssen, wir hätten durch die Institutionen die Demokratie einzuschränken, weil sie missbraucht werde, so wäre etwas faul; man müsste (um mit Kleist zu sprechen) sagen: „Es stinkt in der Registratur“. Wir würden das Vertrauen nicht mehr aufbringen, dass man in einer Volksabstimmung mit den guten Argumenten durchkommen könne. Wir können tatsächlich eine ganze Reihe möglicher Fälle absurder Initiativen konstruieren, die vor die Volksabstimmung gebracht würden; ich habe jedoch das Vertrauen, dass wir mit solchen möglichen Absurditäten schon auf der ersten Stufe fertig würden.

Nun zur anderen Frage, d. h. zur rechtlichen Gestaltung des Initiativrechtes, sobald wir es auf die Gesetzesinitiative ausdehnen: Hier muss ich die juristische Seite des Problems streifen. Es ist immer eine peinliche Sache, wenn man als Nichtjurist über juristische Dinge spricht. Auf der andern Seite hat es den Vorzug, dass unsere Ausführungen nicht den

Charakter eines Gutachtens annehmen; man blamiert also nur sich persönlich und nicht einen ganzen Stand damit. Ich komme noch einmal auf den bereits zitierten Satz zurück: Die Summe aller Initiativen ist konstant. Für mich war es ein Problem des Rechtes, dass nämlich mit der Einführung der Gesetzesinitiative ein Zustand beendet werden könnte, wie wir ihn heute haben, bei dem bestimmte Änderungen eines Gesetzes, die aus einzelnen Volkskreisen verlangt werden, über das Mittel der Verfassungsinitiative erstrebt werden. Es gibt eine ganze Reihe solcher Initiativen (die meisten sind übrigens verworfen worden), die sich als Verfassungsinitiative gaben, weil kein anderer Weg bestand, um durchzukommen, die aber im Grunde genommen Gesetzesinitiativen waren. Hier würde mit der Einführung der Gesetzesinitiative meines Erachtens eine Kanalisierung stattfinden, indem der Ausweg über die Verfassungsinitiative nicht mehr benützt werden müsste, weil eben die Benützung der Gesetzesinitiative möglich wäre.

Das zweite, für mich wichtige und entscheidende Argument ist das föderalistische. Die von der Sozialdemokratie eingereichte Initiative würde zu einer föderalistischen Vergewaltigung führen. Das ist mir klar, und es war auch der Kommission klar. Deshalb entstand ja der Auftrag an den Bundesrat, noch einmal zu überprüfen, ob ein anderer Weg nicht zu finden sei. Da muss ich mich wieder Herrn Bretscher anschliessen: Ich halte den Weg für möglich, aber er führt zu einer Komplizierung im ganzen Abstimmungsverfahren. In der Kommission ist die Möglichkeit erwogen worden, die etwa so aussähe, dass zunächst eine unformulierte Initiative eingereicht werden könnte und dass hernach für die Annahme einer solchen Initiative die Mehrheit von Volk und Ständen verlangt würde – eine Regelung, von der ich behaupte, sie wäre logisch, denn die Souveränität beruht ja auf zwei Säulen, auf der Souveränität des Volkes und auf der Souveränität der Kantone. Bei der heutigen Gesetzgebung muss ein Gesetz durch die Behandlung des Ständerates und diejenige des Nationalrates gehen. Bei der unformulierten Initiative müsste die Anregung also zunächst von Volk und Ständen – den beiden Säulen der Gesetzgebung – angenommen werden. Wenn hernach die Initiative angenommen wäre, ginge der Auftrag an die Räte, und diese würden dann ein Gesetz ausarbeiten, für das das obligatorische oder das fakultative Referendum spielte, mit der einfachen Mehrheit des Volkes.

Das wäre eine Möglichkeit, den Ablauf des Prozesses vorzusehen. Das würde aber zu einer Komplizierung des Verfahrens führen, die den Eindruck erweckte, man wolle ein Volksrecht verschenken, aber man wolle es von vorneherein so gestalten, dass es ungefährlich sei. Das halte ich nicht für ein gutes Verfahren.

Wenn ich mich hernach entschlossen habe, mit der Mehrheit auch gegen beides zu stimmen, gegen den vorgeschlagenen Gegenentwurf und gegen die Anträge der Minderheit, so deshalb, weil ich nun allerdings der Meinung bin, wir stünden nicht vor einer Situation, bei der aus der Mitte des Volkes der gebieterische Ruf erschallt: „gebt uns dieses Initiativrecht!“

Ich bestreite gewiss nicht, was Kollege Schmid gesagt hat, nämlich dass diejenigen, die den Gedanken der Gesetzesinitiative zur Diskussion stellten, von ihren guten Argumenten überzeugt sind. Aber ich bestreite, dass mit Bezug auf die Gesetzesinitiative im Volke ein Bedürfnis herrscht und dass dieses Recht wirklich begehrt wird. Ich glaube, es gehört zur Regierungskunst der Demokratie, dass nichts verschenkt wird, was nicht wirklich begehrt wird, sonst hat nämlich das Geschenk für die Leute keinen Wert.

Aus dieser Überlegung heraus komme ich zum Entscheid, dass wir beides ablehnen müssen, wobei ich wiederhole: die Vergleiche mit früher lassen sich nicht ziehen, denn die Voraussetzungen waren andere. Kollege Bretscher hat darauf hingewiesen, dass wir heute den Proporz haben. Vor 60 bis 70 Jahren hatten wir ihn nicht, die Minderheit musste auf andere Weise als heute versuchen, zu ihrem Rechte zu kommen. Da folglich kein Bedürfnis besteht, scheint mir, können wir, ohne die öffentliche Meinung oder das Volk zu vergewaltigen, hier mit gutem Gewissen Nein sagen.

M. Vincent: Nous sommes, n'est-il pas vrai, en présence d'un débat où il est difficile de se convaincre les uns les autres et je crois que nous en sommes d'autant plus persuadés après avoir écouté les rapporteurs. En somme, ils sont venus exposer à cette tribune que ce droit nouveau d'initiative législative, le peuple n'en avait pas besoin, qu'il ne saurait pas s'en servir ou bien que, s'il s'en servait, il s'en servirait mal.

M. Borel a ajouté: «C'est une procédure aussi compliquée que superflue» et il a précisé qu'à son avis – du reste d'autres avec lui l'ont dit également – il n'était pas possible de concevoir un contre-projet, qu'il n'était pas possible par conséquent de «corriger» l'initiative.

M. Bretscher l'a indiqué également tout à l'heure. Pour une fois nous sommes d'accord sur ce point. C'est assez rare pour que je le mentionne mais c'est un point de détail, un point subalterne, secondaire.

En effet, il n'est pas possible de corriger l'initiative. Il faut dire oui ou non: c'est une question de principe. Pour notre part, nous voterons avec la minorité de la commission et nous dirons oui au principe de l'initiative législative.

On ne peut qu'être frappé par la curieuse évolution du Conseil fédéral: Autrefois, celui-ci a inscrit lui-même, dans un projet de constitution, le droit d'initiative législative. Cette constitution ayant été rejetée en 1872, le Conseil fédéral l'a à nouveau proposé lui-même en 1904 et c'est l'Assemblée fédérale qui n'en a pas voulu.

Aujourd'hui, nous nous trouvons placés dans la situation inverse. Le gouvernement brûle ce qu'il avait adoré, refuse ce qu'il avait accepté, rejette l'initiative législative qu'il avait lui-même défendue. Et pourtant il admet dans son rapport que nous avons une constitution dont certains ont pu dire qu'elle était dégradée ou profanée. C'est bien exact. Notre Constitution fédérale est un habit d'Arlequin, fait de pièces et de morceaux cousus les uns aux autres. On y a inséré des dispositions comme l'interdiction de l'absinthe et des boissons anisées, l'interdiction du mode d'abattage israélite, le montant

de la mise dans les kursaals et, d'autre part, des dispositions fiscales qui n'ont certainement rien à y faire, des dispositions disparates, étranges, ridicules même où règne le provisoire. C'est aussi la constitution la plus révisée de toutes, la plus rapiécée – passez-moi cette expression. Elle n'a plus rien d'une charte fondamentale. Et pourquoi? Pourquoi sommes-nous arrivés, comme le Conseil fédéral le constate lui-même, à une certaine dégradation de la Constitution sinon parce que précisément seule l'initiative constitutionnelle est possible? C'est parce qu'il n'y a pas d'initiative législative qu'on a voulu tourner la difficulté et qu'on a ajouté ou repris tel ou tel principe et qu'au lieu de les consigner dans un texte législatif, on a voulu absolument – parce qu'on ne pouvait pas faire autrement – l'insérer dans la Constitution.

Il y a plus. Alors même, par exemple, que la Constitution consacrait déjà un principe, mais que ce principe n'était pas encore réalisé, on a adjoint, pour arriver à sa réalisation, un nouvel article constitutionnel à celui qui consacrait le principe qu'on tardait à réaliser.

Est-ce que c'est vraiment là la rançon du fédéralisme, comme on l'a dit? Nous ne le croyons pas. La charte de l'Etat fédéral, la charte fondamentale de la Confédération ne devrait contenir que l'essentiel, que la définition des compétences fédérales. Mais, pour que la Constitution redevienne ce qu'elle devrait être, il n'y a qu'un seul moyen: c'est que le peuple puisse s'exprimer par une autre voie que l'initiative constitutionnelle. C'est l'évidence même.

On s'étonne, par conséquent, que le Conseil fédéral s'y oppose avec tant d'obstination et avec de mauvais arguments. On s'étonne davantage encore de le voir s'en prendre aux cantons et à l'initiative législative cantonale et marquer en principe une telle méfiance à l'égard du peuple.

Nous ne reprenons que deux des «arguments» du Conseil fédéral. Le premier, c'est qu'il est difficile de faire de bonnes lois. C'est vrai. Nous en savons quelque chose. Le rapport nous dit: «Faire de bonnes lois a toujours été un art difficile». C'est une vérité première. Mais faut-il ajouter que le peuple nécessairement n'y comprend rien, qu'il ne s'y intéressera pas et dire, comme le Conseil fédéral dans son rapport que «sur le plan cantonal, les initiatives législatives ne sont pas très nombreuses ou d'une grande portée matérielle... Elles n'animent et n'alimentent pas la vie politique... Les citoyens ne se préoccupent que médiocrement de l'objet de l'initiative législative»?

Nous croyons que rien de tout cela n'est exact. L'expérience de la vie politique cantonale nous a convaincu du contraire.

Le second «argument» du Conseil fédéral consiste à dire: Les initiatives sont «généralement dues à la mauvaise humeur envers une autorité... à l'émoi qu'un crime soulève dans la population... à un mécontentement général plus ou moins diffus ou à l'influence d'un démagogue».

Et M. Borel nous a dit hier avec horreur et avec mépris que nous en arriverions à cette situation que n'importe quel comité, n'importe quel «groupuscule», n'importe quel démagogue pourrait lancer l'initiative législative. Au surplus, il n'a pas défini ce qu'était la démagogie. M. Bretscher a dit quant

à lui que cela était très difficile. M. Borel n'a pas non plus indiqué quel pouvait être le démagogue visé.

L'argument n'est pas seulement mauvais et inexact: il est encore injurieux pour quelques-uns.

Le Conseil fédéral a ajouté dans son rapport cette phrase étrange: «On recourt pour ainsi dire exclusivement à l'initiative législative pour s'opposer à la législation en vigueur et non pour la développer ou la perfectionner.» Mais, tout prouve le contraire! J'ai parlé tout à l'heure des expériences cantonales. Permettez-moi de faire allusion à celles de mon canton. Les initiatives qui ont été prises à Genève n'ont été ni des initiatives d'indignation, ni des initiatives de mécontentement diffus, ni des initiatives démagogiques. Tous les progrès sociaux que nous avons conquis dans notre canton – et ces progrès sont importants – sont dus à l'initiative législative. Parmi eux je citerai les allocations familiales, les allocations à la naissance, les vacances payées, les jours d'intempérie payés, le suffrage féminin, les jours fériés payés, une fiscalité plus démocratique. Tout cela, nous l'avons acquis en grande partie grâce à l'existence de l'initiative législative cantonale qui a par conséquent fait ses preuves et qui a montré qu'elle ne se fondait pas sur des mouvements irraisonnés de mauvaise humeur, mais bien sur une volonté populaire. D'ailleurs, ce qu'il y a de frappant, c'est que ces progrès, une fois acquis, même s'ils sont contestés au début, nous tiennent à cœur à tous. J'en vois la preuve dans le fait que les conquêtes sociales que nous avons réalisées à Genève, alors même que le gouvernement y était opposé, il les défend maintenant avec nous. Par conséquent, en usant de l'initiative législative cantonale, on a bel et bien avancé, on a bel et bien pris une mesure positive et non négative. On a suppléé, disons-le, à certaines carences, ou à certains refus des pouvoirs législatifs ou exécutifs. Où est le fond du problème? Le Conseil fédéral l'admet dans une phrase un peu maladroite de son rapport: c'est la tranquillité des autorités. Ne bousculez pas les autorités exécutives ou législatives! Il nous le dit tout à fait expressément: «La démocratie est moins une forme de l'Etat qu'un mode de vie. Elle implique la loyauté envers la communauté et le respect des autorités constituées.» Voilà le grand mot lâché! Tout est là: le respect des autorités constituées. Ne les troublez pas. Ne les dérangez point. Ne compromettez pas leur repos ou leur train-train législatif. Admettez que les autorités constituées, exécutives ou législatives, sont seules capables de faire les lois, ce qui est, encore une fois, «un art très difficile». Elles seules peuvent procéder aux consultations nécessaires. Elles seules peuvent s'entourer des avis de tous les experts. Elles seules peuvent nous préparer quelque chose d'aussi compliqué qu'une loi fédérale!

Ces arguments du message nous incitent une fois de plus à nous rallier à la thèse de la minorité. Quant aux quelques consolations qu'on trouve encore dans le rapport du Conseil fédéral, elles ne nous convainquent pas davantage.

Finalement, pour nous expliquer pourquoi on refuse avec tant d'obstination le droit d'initiative législative, le rapport du Conseil fédéral nous dit: Mais on peut suppléer à cette initiative législative.

L'opinion publique a d'autres moyens de s'exprimer. Je cite là encore le rapport: «Une presse parvenue à un haut degré de développement, les conférences et les réunions publiques et la radio.» Il doit y avoir un humoriste dans les bureaux du Conseil fédéral, mais il pratique l'humour noir! C'est justement parce que la presse et la radio ne reflètent pas l'opinion publique et la volonté populaire, c'est parce que les autorités restent quelquefois sourdes à cette volonté populaire, c'est parce qu'il faut attendre souvent des années avant de faire aboutir une réforme par le biais incommode d'une initiative constitutionnelle, c'est pour toutes ces raisons que nous disons oui, quant à nous, à l'initiative populaire législative créant un droit populaire nouveau, donnant au peuple une nouvelle possibilité d'action.

Nous voterons donc pour la proposition de la minorité avec la profonde conviction qu'il est juste, qu'il est urgent de donner au peuple un droit dont il saura faire bon usage.

Bachmann-Wollerau: Ich ersuche Sie aus zwei Gründen, auf das Volksbegehren nicht einzutreten. Der erste Grund beschlägt die Frage des Ausbaues der direkten Demokratie im Bunde. Wir kennen das allgemeine Wahlrecht, die Volkswahlen für den Nationalrat, in den meisten Kantonen auch für den Ständerat. Alle vier Jahre findet die Gesamterneuerung des Nationalrates, alle ein bis vier Jahre die Bestätigungswahl der Ständeräte statt. In der Zwischenzeit steht der Abgeordnete in ständigem Kontakt mit dem Volke und unter ständiger Kontrolle des Volkes, aus dem er hervorgeht.

Mit der Verfassungsinitiative und dem Verfassungsreferendum kommt nochmals die unmittelbare Volksherrschaft zum Ausdruck. Dagegen steht gemäss Artikel 85 der Bundesverfassung der Bundesversammlung das Gesetzgebungsrecht im Bunde zu. Auch hier besitzt das Volk das entscheidende Wort in der Gestalt des fakultativen Referendums. Die Bundesverfassung folgt damit einem klaren Grundprinzip. Das Volk regelt die wichtigsten Fragen des staatlichen Lebens, vor allem die Grundfragen der staatlichen Verfassung. Die Volks- und Ständevertretung besitzt das Gesetzgebungsrecht im Rahmen der Verfassung. Die Exekutive schliesslich erlässt auf Grund der Gesetze und der Bundesbeschlüsse die Verordnungen. Diese Arbeitsteilung hat sich bewährt, und es sollte nicht ohne Not davon abgegangen werden.

Beim fakultativen Referendum setzen die Befürworter der Gesetzesinitiative ein und beklagen sich, dass das Volk in der Gesetzgebung nur annehmen oder verwerfen, aber nicht eigene Gesetze herausgeben könne. Es zeugt von kluger Einsicht der Bundesverfassung im Jahre 1874, wohl den Endentscheid über einen fertigen Gesetzesentwurf dem Volke vorzulegen, nicht aber die vorausgehende Ausarbeitung und Beratung des Gesetzentwurfes dem Volk zuzugestehen, Ausarbeitung und Beratung, die Zeit, Erfahrung, oft zäh und mühsam voranschreitende Geistesarbeit und Interessenausgleich verlangen – alles Dinge, die ein Initiativkomitee kaum erreichen würde.

Die Einführung der Gesetzesinitiative wird u. a. damit begründet, die Volksanregung würde manchen guten Gedanken aus dem Volke aufsteigen

lassen. Dies ist auch heute durch dutzend und aberdutzend Kanäle möglich. Dagegen wäre der Missbrauch des Initiativrechtes durch Interessengruppen, Verbände, finanzkräftige Kreise, anonyme Komitees und das Wettrennen um Initiativen vor Wahlen nicht ausgeschlossen. Das Regime der Managers haben wir in der Referendumskampagne um den Benzinollzuschlag bereits reichlich goutiert. Man argumentiert weiter, infolge Fehlens der Gesetzesinitiative werde die Verfassungsinitiative benützt und so die Verfassung mit Materialien ausgefüllt, die Gegenstand eines einfachen Gesetzes sein sollten. Wir stehen ebenfalls zur Reinheit, Klarheit und Autorität der Verfassung, ziehen aber eine mit Gesetzesmaterien behaftete Grundordnung einer mit Verfassungsmaterien befrachteten Gesetzesinitiative vor, die darauf hinausläuft, das Ständemehr und die Ständestimme zu umgehen.

Zweiter Grund für Nichteintreten: Bei Annahme des Volksbegehrens wird die Stellung der Kantone und der föderalistische Aufbau des Bundes geschwächt. Unsere Kantone kennen die Volkswahl der Volksvertreter und der Regierung. Sie kennen die Verfassungs- und die Gesetzesinitiative, das obligatorische Verfassungs-, Gesetzes- und zum Teil das Finanzreferendum, zum Teil das fakultative Referendum für Rechtsverordnungen. Nicht alle diese Volksrechte sind auf den Bund übertragen worden. Volk und Stände haben die Volkswahl des Bundesrates zweimal und das fakultative Finanzreferendum ebenfalls abgelehnt. Mindestens fünf parlamentarische Vorstösse und eine Ständesinitiative auf Einführung der Gesetzesinitiative sind im Sande verlaufen. Warum all dies? In den Kantonen besitzt das Volk den besseren Überblick. Es lehnt wohl im Innersten eine Vermehrung der Bundesgewalt ab. Im Kanton wird die Souveränität durch das Volk, im Bund durch Volk und Stände verkörpert – daher das Zweikammersystem.

Durch die Entvölkerung der Berg- und Landgegenden vermehren die grösseren Städtkantone leicht, die bevölkerungsmässig stationär bleibenden Landkantone halten mühsam ihre Anzahl Sitze in der Volkskammer. Statt vieler Beispiele eines: Der Nationalrat 1848 zählte 111 Mitglieder, davon 12 aus Zürich, 2 aus Schwyz. Der Nationalrat 1959 zählt 196 Mitglieder, davon 32 aus Zürich, 3 aus Schwyz. Zürich hat seine Vertreter mehr als verdoppelt, Schwyz nicht verdoppelt. Die Volkszählung 1960 wird diese Zahlen nochmals zuungunsten der Landkantone verschlechtern. Damit wird klar, dass die ethnischen und sprachlichen Minderheiten, die kleinen Kantone ihren Hort im Ständerat suchen, wo sie gleich stark vertreten sind wie die grossen Kantone.

Das vorliegende Volksbegehren ist aber ein verkappter Anschlag auf den Ständerat und damit auf die Stände. Dies aus folgenden Gründen: Die Gesetzesinitiative ist nur in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes vorgesehen. Sind nicht beide Räte mit dem Volksbegehren einverstanden, ist es dem Volk zum Entscheid vorzulegen. Es muss angenommen werden, dass der Ständerat eher als der Nationalrat das Begehren ablehnt. Volksbegehren werden seltener aus ethnischen und sprachlichen Minderheiten und noch weniger aus volksarmen Kantonen gestartet, weil diese nicht einmal die notwendigen 50 000

Unterschriften aufbringen, wie ein Blick auf die Verfassungsinitiativen der letzten 50 Jahre zeigt. Es sind sehr wenige der 70 Verfassungsinitiativen in den kleinen Kantonen gestartet worden, während für Agglomerationen wie Zürich dies eine Leichtigkeit bedeutet. Gesetzesinitiativen würden vor allem den Geist der grossen Städtkantone atmen. Der Ständerat würde in eine Abwehrstellung gedrängt und ein solches Volksbegehren, wie gesagt, vermutlich leichter ablehnen als der Nationalrat. Mit der Ablehnung würde das Begehren dem Volk und nur dem Volk zum Entscheide vorgelegt. Städtkantone mit der Stimmkraft von 14 bis 15 kleineren Kantonen würden letztere überfahren. Die Stimme vieler Stände wäre zum Schweigen gebracht.

Der Hinweis auf die Möglichkeit eines Gegenentwurfes zu jeder Initiative verbessert die Dinge nicht. Bei der Prüfung der Gültigkeit eines Volksbegehrens, das heisst der Frage der Übereinstimmung mit Verfassung und völkerrechtlichen Verpflichtungen im Differenzbereinigungsverfahren, bei wiederholter Meinungsverschiedenheit, bei Festhalten des Nationalrates am Initiativentwurf oder schliesslich bei Ablehnung eines Gegenentwurfes durch den Ständerat, würde immer das Volk entscheiden. Zweimal hätte das Volk und seine Vertretung, nie hätten die Stände und ihre Vertretung das Wort.

Aus allen diesen Gründen ersuche ich Sie, auch im Namen der konservativ-christlichsozialen Fraktion, auf das Volksbegehren nicht einzutreten.

Welter: Es ist hier an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen worden, dass das Begehren auf Einführung der Gesetzesinitiative weit zurückgehe und die eidgenössischen Behörden sich schon verschiedentlich mit diesem Problem zu befassen hatten. Erwähnenswert ist meines Erachtens, dass der Bundesrat selbst mit seiner Botschaft vom 6. März 1906 den Antrag auf Teilrevision der Bundesverfassung und Einführung der Gesetzesinitiative stellte. Die damalige Botschaft ist sehr lesenswert, und ich gestatte mir, einige besonders interessante Stellen daraus zu zitieren.

So lesen wir unter anderem: „Souverän ist das Volk nur, wenn es seinen Willen jederzeit zur Geltung bringen kann, und zwar nicht erst auf Befragen der Behörden. Das Prinzip der Volkssouveränität verlangt daher neben dem Referendum auch die Initiative. Während das Referendum nie positiv zustimmend, sondern verneinend, im besten Falle nur bestätigend wirkt, soll die direkte Volksgesetzgebung in der Initiative ein Mittel zum gesetzgeberischen Fortschritt gewinnen.“ Der gleiche Bundesrat hat damals ferner geschrieben: „Der Volkskörper kann politisch nur dann gesund bleiben, wenn er Leben und Bewegung behält. Ein Übermass von Bewegung ist deshalb nicht zu befürchten. Die bisherigen Erfahrungen in den verschiedenen Initiativkantonen beweisen es. Selbst dann, wenn der Volksentscheid über ein Initiativbegehren negativ ausfällt, liegt ein unbestreitbarer Gewinn in der durch die politische Diskussion herbeigeführten Abklärung der Situation.“ Das steht also in der Botschaft des Bundesrates vom Jahre 1906, und wir müssen zugeben, die damalige Stellungnahme des Bundesrates sticht in unseren Augen wohlthuend ab von der

Stellungnahme unserer heutigen Exekutive. Bedauerlich ist unseres Erachtens, dass der Bundesrat in seiner Botschaft vom 29. Dezember 1959 auf Seite 7 eine Argumentation übernimmt, wonach in den Kantonen vielfach folgende Beweggründe für die Lancierung von Gesetzesinitiativen massgebend gewesen seien: Missmut über eine Behörde in einer bestimmten Angelegenheit, Erregung der Bevölkerung durch ein begangenes Verbrechen, allgemeine, aber schwer erfassbare Unzufriedenheit, Einfluss eines einzigen populären oder demagogischen Politikers. – Ich finde das etwas starken Tabak, und als Zürcher muss ich mich mit Bezug auf die Erfahrungen, welche wir in unserem Kanton mit der Gesetzesinitiative gemacht haben, von einer solchen Aufzählung der Beweggründe in aller Form distanzieren. Aus solchen Gründen oder solchen Motiven wurden im Kanton Zürich, vielleicht von Ausnahmen abgesehen, die ich aber nicht kenne, jedenfalls in den letzten Jahren die Gesetzesinitiativen nicht eingereicht. Ich darf vielmehr hervorheben, dass wir im Kanton Zürich einige hervorragende Institutionen und deren Ausbau dem Instrument der Gesetzesinitiative verdanken. Ich nenne als Beispiele: unsere kantonale Altersbeihilfe, die, glaube ich, nur noch von derjenigen von Basel-Stadt übertroffen wird, und unser modernes Steuergesetz und auch unsere Feriengesetzgebung. Es gab Fälle, in welchen die Gesetzesinitiative die Regierung dazu zwang, sich einer Sache anzunehmen, und es ist mehr als einmal vorgekommen, dass sie den Begehren der Initianten Rechnung trug und das Initiativbegehren zugunsten des Gegenvorschlages der Regierung zurückgezogen wurde.

Als Begründung für die Einführung der Gesetzesinitiative mache ich nicht zuletzt die Tatsache geltend, dass unsere eidgenössische Gesetzgebungsmaschine, von löblichen Ausnahmen abgesehen, schwerfällig arbeitet. Dieses Argument wird zwar meistens zurückgewiesen, und es wird uns entgegengehalten, die Gesetzesmaschinerie laufe vielmehr auf Hochtouren. Ich gestatte mir deshalb, auf drei Beispiele hinzuweisen: Die Bestrebungen auf Schaffung einer eidgenössischen AHV gehen bis ins Jahr 1886 zurück. Aber erst im Jahre 1925 wurde die entsprechende Verfassungsgrundlage geschaffen. Es ging aber dann bekanntlich noch 23 Jahre, bis das Bundesgesetz über die AHV, nach unzähligen parlamentarischen Vorstössen, am 1. Januar 1948 in Kraft getreten ist. Der gleiche, im Jahre 1925 wegen der AHV beschlossene Artikel 34quater der Bundesverfassung regelt auch die Befugnis des Bundes, die Invalidenversicherung einzuführen. Am 1. Januar 1960, also nach 35 Jahren, ist dann, ebenfalls nach unzähligen parlamentarischen Vorstössen, auch dieses Versicherungswerk Tatsache geworden. Einen noch längeren Leidensweg hat das Bundesgesetz über die Arbeit im Handel und in den Gewerben, das heutige Arbeitsgesetz, zu verzeichnen. Die Verfassungsgrundlage hierfür wurde bereits im Jahre 1908 geschaffen. Heute, nach mehr als 50 Jahren, besteht nun endlich mehr oder weniger Gewissheit darüber, dass das Arbeitsgesetz kommen wird. Ich könnte noch weitere Beispiele anführen, nämlich die mühsame Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes, die Mutterschaftsversicherung, die auf sich warten lässt usw. Wir sind also über-

zeugt, dass die Gesetzesinitiative als Motor wirken würde, ähnlich wie ich Ihnen das vom gleichen Instrument im Kanton Zürich belegen konnte. Wenn die Gesetzesinitiative nicht verwirklicht werden soll, müssen wir in Zukunft einfach mit weiteren Verfassungsinitiativen rechnen, denn es bleibt eben kein anderer Weg übrig. Das wird selbst den Gegnern der Gesetzesinitiative nicht eitel Freude bereiten. Auch die Gegner geben zu, dass die Gesetzesinitiative den unbestreitbaren Vorteil hätte, dass Bestimmungen, die in ein einfaches Bundesgesetz oder einen Bundesbeschluss gehören, aller Voraussicht nach nicht mehr in die Verfassung aufgenommen werden müssten.

Noch etwas möchte ich nicht unerwähnt lassen, nämlich dass die Gesetzesinitiative als Postulat nicht etwa nur im Programm der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz anzutreffen ist, sondern auch in demjenigen der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz, vom 26. April 1931, das unseres Wissens in diesem Teil erst 1959 ausser Kraft gesetzt worden ist, figurierte. Ich weiss auch, dass die Jungliberalen und die Jungfreisinnigen heute noch an der Einführung der Gesetzesinitiative festhalten. Ferner gibt es auch heute noch prominente freisinnige Politiker und Rechtsgelehrte, die Anhänger der Gesetzesinitiative sind. Professor Imboden schrieb jedenfalls in der „Neuen Zürcher Zeitung“ vom 3. Februar 1959, als er zum Vorschlag der Sozialdemokratischen Partei Stellung bezog: „In einem neu überdachten und durch wirksame rechtliche Schranken gesicherten System eidgenössischer Volksrechte wird die Gesetzesinitiative nicht fehlen dürfen. Damit ist den eidgenössischen Behörden die grosse Aufgabe gestellt, der Initiative einen weitblickenden und konstruktiven Gegenentwurf gegenüberzustellen.“

In seinem Ergänzungsbericht vom 30. September 1960 hat der Bundesrat gewissermassen einen Gegenvorschlag unterbreitet. Wir Sozialdemokraten wollen nicht unter allen Umständen an unserer Formulierung festhalten. Wir glauben, dass eine Kompromisslösung möglich sein sollte. Am zweckmässigsten schiene mir eine Formulierung zu sein, die das Initiativbegehren auf allgemeine Anregung, aber auch in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes zulassen würde. Wir wären also bereit, zu einer Regelung Hand zu bieten, welche sich in bestimmten Schranken hält, denn auch wir haben kein Interesse daran, dass die Gesetzesinitiative zum Instrument der Demagogie herabsinkt. Wir hätten jedenfalls nichts dagegen einzuwenden, wenn die für das Zustandekommen einer Initiative erforderliche Unterschriftenzahl noch erhöht würde.

Abschliessend erlaube ich mir, nochmals auf die Botschaft des Bundesrates vom Jahre 1906 zurückzukommen und den letzten Satz aus dem allgemeinen Teil der Botschaft zu zitieren. Er lautet: „Es hat keinen Sinn, dem Volke das Recht der Initiative mit Bezug auf einfache Gesetze zu versagen, wenn man ihm das Recht gewährt, die ganz Verfassung durch eine andere zu ersetzen.“

Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Minderheit beizupflichten.

Tenchio: Die bisherige Diskussion hat uns bewiesen, dass die Einführung der Gesetzes-

initiative im Bund eine eminent politische Frage ist; eine Frage, welche entschieden die innere Struktur unseres Bundesstaates berührt. Ich möchte darum nachdrücklich fest- und richtigstellen, dass verfassungsmässig die Souveränität des Bundes beim Volk und bei den Kantonen liegt. Volk und Kantone sind die zwei Säulen, die vereint Träger der Souveränität sind. Und nun stellt sich für uns die Kernfrage: Ist unser Föderalismus heute noch aktuell? oder überhaupt die Frage: Was ist der Föderalismus heute? Unter lebendigem Föderalismus verstehen wir im Rahmen der Bundesverfassung die Selbständigkeit, die Souveränität der Kantone, die Gleichberechtigung aller Stände im Bundesstaat, verstehen wir aber auch die Achtung vor den Minderheiten und den Respekt für die Verschiedenartigkeit der Sprachen, der Kulturkreise, der Regionen der Schweiz. Darum sind die Kantone unter uns keine reine Verwaltungsbezirke, keine Provinzen von Bern, sondern eben Stände und Republiken. Sie tragen in der welschen und italienischen Schweiz noch den stolzen Titel: République et Canton de Genève, de Fribourg, Repubblica e Cantone del Ticino. Darum war der Föderalismus eine Konstante unserer Geschichte und ist heute noch eine lebendige Kraft mit lebenskräftigen Gliedern.

Wenn wir schon in der Geschichte nachblättern, dann sehen wir zum Beispiel, dass auch in gewissen Kantonen ähnliche Verhältnisse vorhanden waren. Ich denke an meinen Kanton, Graubünden, und sehe, dass die drei Bünde, die im Grunde genommen Volksstämme deutscher, italienischer und rätoromanischer Sprache und Kulturkreise waren, das Zusammenleben und die Zusammenarbeit dadurch organisiert haben, dass man eine ausgeprägte Gemeindeautonomie einführte und weiter den verschiedenen Regionen weitestgehende Selbständigkeit und Gleichberechtigung gewährte. Und im Bundesstaatsrecht kommt dieser Föderalismus durch das Erfordernis des Ständemehrs bei Volksabstimmungen über Bundesverfassungsfragen und durch die Gleichberechtigung der beiden Kammer für die Gesetzgebung zum Ausdruck.

Das ist das Wesen des Zweikammersystems in der Schweiz. Auf diese Weise wurde das friedliche Zusammenleben von mehreren Völkern, insbesondere das friedliche Zusammenleben der deutschen, französischen, italienischen und rätoromanischen Schweiz ermöglicht und sichergestellt. Alle Regionen der Schweiz, mit ihrer differenzierten Wirtschaft, mit differenziertem Reichtum, besonders mit verschiedenem Temperament können damit konstruktiv zusammenarbeiten und zusammenleben. In staatspolitischer und kultureller Hinsicht ist die Selbständigkeit der Kantone die klare Voraussetzung eines einträchtigen Zusammenlebens im Bundesstaat. Man hat uns allerdings gesagt, dass in wirtschaftlicher Hinsicht der Föderalismus heute nicht sehr aktuell sei. Solange wir finanzstarke und wirtschaftlich schwache Kantone haben, wird man immer vor der Aufgabe stehen, die Distanzen zu verkürzen, Ausgleich zu finden und zu schaffen, die praktisch nur durch den Bund realisiert werden können. Das bedeutet aber keineswegs eine Schwächung des Föderalismus, welcher eben starke und gesunde Stände voraussetzt. Und in diesem ver-

nünftigen Sinne für Mass und Ausgleich liegt die Eigenart und die Grösse des eidgenössischen Gedankens, liegt eben dieses *miracle suisse*, von dem André Siegfried in seinem Buch «*Démocratie-témoin*» so schön gesprochen hat.

Damit haben wir auch die zweite Frage, betreffend die politische Existenzberechtigung des Föderalismus in unserer heutigen Zeit, beantwortet. Ich glaube, dass im Zeitalter der Vermassung, der Gleichschaltung, ein lebenskräftiger Föderalismus mehr denn je seine volle Existenzberechtigung hat. Wo die Macht der Zahl alleine zählt und gilt, ist das Gleichgewicht der staatspolitischen Kräfte gestört. Das führt eben zu den gleichschaltenden Lösungen des Einheitsstaates, zu einer ungesunden Zentralisation. Sie gestatten mir, daran zu erinnern, dass die Spannungen zwischen EWG und Efta, zwischen Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft und Freihandelszone gerade deswegen bestehen. Aber gerade die föderalistische Staatsform der Schweiz wird heute in ganz Europa und sogar in der Welt als Beispiel politischer Weisheit und politischer Vernunft zitiert und bewundert. Gerade deswegen bleiben wir in der Efta, weil wir eben keine Majorisierung schutzwürdiger Interessen der Kleinen, der Minderheiten wollen. Was wir gerade bei der Efta schätzen, ist eben ihre föderalistische Struktur, und wir möchten den Brückenschlag, die Synthese, gerade so einleiten, dass wir den föderalistischen Gedanken für ganz Europa zu realisieren versuchen.

Warum wollen wir nach aussen so konsequent für ein solches Ziel kämpfen, das wir dann im Inneren selbst zu zerstören bereit sind? In der Tat ist ein zugegebener Zweck der Gesetzesinitiative gerade der Ausschluss der Stände und insbesondere die Entmachtung des Ständerates. Da liegt für uns ihr Pferdefuss, und darin sehe ich eben nicht nur eine Bedrohung, sondern eben die Gefährdung des Föderalismus und damit eine Gefährdung unserer Eigenart. Darum ist die Initiative abzulehnen.

Ich gebe zwar zu, dass die Gesetzesinitiative an und für sich einen Ausbau unserer demokratischen Einrichtungen bedeutet. Aber es verhält sich bei demokratischen Einrichtungen wie bei gut geführten Unternehmungen und Betrieben, die gewisse Grenzen im Ausbau, in der Expansion, nicht überschreiten können, ohne die Nachteile der Übertreibung, der Überspitzung nach sich zu ziehen. Das Gute ist eben der Feind des vermeintlich Besseren und eine Ausweitung bedeutet nicht ohne weiteres eine Ausbesserung.

Die Volksrechte sind in unserer Referendumsdemokratie umfassend ausgebaut. Anregungen und Impulsmöglichkeiten können vom Bundesrat ausgehen, in dem alle grossen Landesparteien heute angemessen vertreten sind. Ich möchte hier vielleicht eine pragmatische Überlegung anstellen: Seit der Lancierung dieser Gesetzesinitiative ist doch ein *Novum* eingetreten. Vorher war die Sozialistische Partei der Schweiz an der Verantwortung in der Landesregierung nicht beteiligt. Heute ist sie mit Recht angemessen vertreten. Sind somit die Prämissen nicht etwa erfüllt, um allfällige Gesetzesimpulse sogar auf höchster Ebene auszulösen, ohne à tout prix eine Gesetzesinitiative in unserer föderalistischen Demokratie einführen zu müssen?

Ich verweise noch darauf, was man eben gesagt hat, dass das Parlament sich eigentlich dadurch ein Zeugnis der Armut, *paupertatis* ausstellen würde. Es liegt eben kein echtes Bedürfnis vor. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass wir nicht durch die Volksinitiative unserem parlamentarischen Leben neuen Auftrieb geben können, sondern mehr durch eine Revalorisierung der Rechte und der Tätigkeit unseres Parlamentes.

Auf alle Fälle: der soziale Motor läuft bei uns ohne eine radikale Neuerung, die eher die Macht der Verbände und der finanzkräftigen Propaganda begünstigt.

Herr Kollega Welter hat darauf hingewiesen, dass man in der Durchführung von gewissen Gesetzen verschiedene Verspätungen gehabt habe. Warum brauche man die Gesetzesinitiative? Um zu beschleunigen. Er hat auf die AHV, die Kranken- und Unfallversicherung und das Arbeitsgesetz hingewiesen. Unser Kollege Harald Huber hat dagegen das Problem der Bewilligung von Grundstückkäufen als Beweis der Notwendigkeit der Gesetzesinitiative herangezogen. Ich glaube zwar nicht, dass man da sagen dürfte, der Bundesrat hätte allfällig jahrelang gewartet, um gerade diese Vorlage zu bringen. Man zieht dazu die Gesetzesinitiative heran, für verschiedene Tatbestände, die aber doch in unserer demokratischen Einrichtung einen gewissen Reifeprozess, einen gewissen Läuterungsprozess durchmachen müssen. Es muss ein gewisses Klima, eine gewisse Durchleuchtung da sein, bevor die Gesetze definitive Gestalt annehmen. Und die Natur macht keine Sprünge, auch nicht in unserer Referendumsdemokratie, sondern nur Schritte. Ich war selbst in einer kantonalen Regierung, und ich weiss, was es an Konsequenz und Energie braucht, um Gesetze endgültig in einer Demokratie zu realisieren. Herr Kollega Welter hat uns allerdings auch von einem Kompromiss gesprochen und uns gebeten, die Hand zu diesem Kompromiss zu reichen. Er möchte sogar die Frage offen lassen, ob wir eine formulierte oder eine allgemeine Anregung, einen unformulierten Initiativtext haben wollen. Was mich anbelangt, bedaure ich, diese gutgemeinte Offerte nicht entgegennehmen zu können. Ich wiederhole: Es geht für uns um eine grundsätzliche Frage, es geht für uns um die Frage, ob dadurch der Föderalismus, die Eigenständigkeit der Kantone, die Bedeutung des Ständerates nicht bedroht und direkt gefährdet wird. Und auf Grund dieser grundsätzlichen Frage kann ich diese Kompromissvorschläge nicht annehmen. Das sage ich *sine ira et studio*, ohne Zorn und Leidenschaft. Es ist ja, Herr Kollega Welter, eine christliche *Maxime*, dass man eben den Irrtum mit aller Energie bekämpfen muss, dass man dagegen die Irrenden achten und sogar lieben soll. Und das tun wir.

Ich komme zum Schluss. Ich billige den Initianten den guten Willen zu. Es liegt aber ein untaugliches Mittel vor, ein Stoss gegen die Kantone und gegen die Struktur unseres Landes, der das Mass und die Grenzen für eine ausgeglichene Demokratie überschreitet. In der Kommission hat man uns vorgeworfen, wir hätten Angst vor der Demokratie. Ich antworte darauf: Wir haben keine Angst vor der Demokratie. Wir haben nur Angst, dass durch

diese Gesetzesinitiative die schweizerische Demokratie nicht mehr das bleibt, was sie ist, und nicht mehr das bleibt, was sie uns allen wert ist und sie uns lieb macht. Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen, den Anträgen der Kommissionmehrheit Ihre Zustimmung zu geben.

Vontobel: Aus den Ausführungen von Herrn Kollege Tenchio haben wir soeben festgestellt, dass die Vermutung der Minderheit der Kommission richtig war, wonach auch bei einem Entgegenkommen bezüglich der Formulierung der Initiative ein ablehnender Entscheid der Mehrheit das Resultat gewesen wäre, weil es sich an und für sich nicht primär um die Formulierung der Initiative handelt, sondern ganz einfach um die grundsätzliche Frage, ob die Institution der Gesetzesinitiative in unserer Demokratie eingeführt werden solle oder nicht. Dabei bin ich mit Herrn Dürrenmatt einverstanden, dass ich nicht so weit gehen will, die Gegner der Einführung der Gesetzesinitiative nun einfach als Antidemokraten zu bezeichnen, sondern es liegt im Wesen der Demokratie, dass man über solche neuen Dinge zweierlei Meinung sein darf. Das ist richtig so, ist heute so und war auch früher so, wie wir sehen werden.

Persönlich habe ich den Minderheitsantrag unterschrieben, und auch in der Kommission habe ich für die Unterstützung dieser Initiative gestimmt. Sie erinnern sich an viele Diskussionen in diesem Saale über, ich sage nun sogenannte Verfassungsinitiativen. Ich erinnere Sie an die Diskussionen bei der Kartellinitiative, bei der Initiative bezüglich der Arbeitszeitverkürzung; es wäre auch dazu gekommen bei den beiden AHV-Initiativen, die nun pendent sind, um nur einige Beispiele zu nennen, wo man von der fälschlichen Benützung des Instrumentes der Verfassungsinitiative sprach, weil das an und für sich Begehren seien, die auf die Gesetzesstufe gehörten. Und nun geht es einfach um die grundsätzliche Frage: Soll vom Volke her nicht die Möglichkeit bestehen, dass mit einem legalen Mittel, möchte ich sagen, nämlich auf der Gesetzesstufe, auf dem Initiativweg, bestimmte Begehren angemeldet werden können, die an und für sich in der Verfassung bereits verankert sind? Die AHV ist in der Verfassung verankert, ferner das Kartellgesetz, ja auch die Modalitäten über eine allfällige Arbeitszeitverkürzung. Also wäre die Gesetzesinitiative doch das richtige Instrument, um auf der Gesetzesebene solche Begehren zu stellen. Wenn ich und unsere Fraktion somit die Gesetzesinitiative, wie sie nun vorliegt, unterstützen, dann deshalb, weil wir glauben, dass es richtig ist, wenn auf der Gesetzesstufe die Initiativmöglichkeit für das Volk geschaffen wird.

Nun sind hauptsächlich zwei Gründe gegen die Gesetzesinitiative ins Treffen geführt worden; auf der einen Seite sind es föderalistische Gründe, die ich an und für sich verstehe; in der Gesetzesinitiative ist jedoch vorgesehen, dass nichts verlangt werden kann, das gegen die Verfassung verstösst.

Der Verfassungsgrundsatz wurde ja bereits unter Berücksichtigung der Stände beschlossen und es wurde darüber im Volke abgestimmt, so dass es sich nun um einen Gegenstand handelt, der auf der

Gesetzesebene verwirklicht werden soll. Es sind dies zwei Dinge, so dass vermutlich und nach meiner Überzeugung das Ständemehr nicht mehr von absoluter Bedeutung ist. Aber die Diskussion hierüber ist ja ebenfalls überflüssig, denn ich bin überzeugt, auch wenn das Ständemehr berücksichtigt worden wäre im Initiativtext, hätte die Mehrheit die Gesetzesinitiative abgelehnt.

Der zweite Vorwurf betrifft die formulierte Anregung. Damit möchte ich mich nun im besondern noch etwas befassen. Gegenüber der ersten Botschaft, für die ich Herrn Bundesrat von Moos nicht verantwortlich machen möchte, denn er war ja damals noch nicht im Amt, wird der Ton im zweiten Bericht des Bundesrates gegenüber allfälligen Initianten merklich netter. Ich möchte Herrn Bundesrat von Moos dafür herzlich danken. In der ersten Botschaft wurden die Erfordernisse an die Verfasser von Gesetzestexten wie folgt umschrieben; es sei eine hohe Kunst, man müsse gerecht und zweckmässig vorgehen, die Rechtssicherheit wahren und mehren, die Bundesverfassung respektieren, besonders die Freiheitsrechte, die Kompetenzschränken des Bundes respektieren, die Bestimmung der örtlichen, sachlichen und zeitlichen Geltungsbereiche der Vorschriften, eine abgewogene Ausgestaltung neuer Rechtsinstitute, eine einwandfreie und klare Formulierung der Rechte und Pflichten der betroffenen Menschen, den Rechtsschutz des Bürgers, die Finanzierung des finanziellen Aufwandes, und ein Gesetz sollte auch richtig eingeteilt und aufgebaut und den Bürgern gut verständlich sein. Damit haben auch wir eine Belehrung, wie im Parlament die Gesetze geschaffen werden sollten. Ich will nun nicht behaupten, dass dem nicht so sei, sondern möchte immerhin Herrn Kollega Huber recht geben, wenn er gerade das Gesetz, über das wir vorhin abgestimmt haben, als klassischen Fall für diese Voraussetzungen heranzieht.

Nun wurde der Bundesrat sehr böse und hat den allfälligen Initianten allerhand an den Kopf geworfen. Herr Welter hat das zitiert; ich möchte es nicht wiederholen. Herr Bundesrat von Moos hat vermutlich eine andere Auffassung als die, welche in der ersten Botschaft zum Ausdruck kam. Diese Vorwürfe, die nun an Initianten und an solche, die solche Texte verfassen, gerichtet werden, sind an und für sich nicht neu, sondern sie wiederholen sich. Als 1890 die Verfassungsinitiative eingeführt wurde, gab es einen Vorläufer, nämlich 1880 die Banknotenmonopol-Initiative, die dann abgelehnt wurde. Kuhn stellt in seiner Dissertation fest, dass diese Initiative das politische Ziel wohl nicht erreicht habe, aber von grosser mittelbarer Bedeutung gewesen sei. Es wurde hier erstmals der Versuch eines fertig formulierten Revisionsbegehren unternommen und damit eine Möglichkeit der unmittelbaren Demokratie aufgewiesen. Diese Möglichkeit der Beteiligung des Volkes an der Verfassungsgesetzgebung in dem Sinne, dass 50 000 Bürger, ähnlich wie die Räte, fertige Revisionsvorschlüsse dem Souverän unterbreiten können, wurde mehr und mehr als politische Notwendigkeit empfunden. Der Versuch von 1880 war wegleitend für die spätere Revision der Revisionsnormen. Solche Begehren sollten, dies war vorab das Anliegen der Minder-

heitsparteien – damals waren es die Katholisch-Konservativen und die Demokraten –, in Zukunft zulässig sein und unverändert zur Abstimmung gelangen. Trotz ihrer Niederlage war daher diese Initiative von überragender rechtspolitischer Bedeutung. Diese und weitere Vorstösse der katholisch-konservativen Minderheit führten dann 1890/91 zur Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung. Dort ist ja heute nun sowohl die formulierte als auch die nichtformulierte Anregung zulässig.

Interessant ist, dass es gerade der Ständerat von damals war, der die Aufnahme der formulierten Anregung beantragte und auch durchbrachte. Ebenso interessant ist auch, dass sich die Diskussionen weniger um die Einführung des Initiativrechtes drehten, als um die Frage: formulierte oder nichtformulierte Anregung? Was sagten – das wird nun interessant – die Gegner von damals zur formulierten Initiative? Sie schrieben und sagten in diesem Saale, gerade diese Gleichstellung von 50 000 Bürgern mit dem Parlament sei etwas Gefährliches, Kompliziertes, Lächerliches und Unnötiges; zufolge der Ausschaltung des Ständerates sei der Föderalismus ernsthaft gefährdet; man schaffe einen Gegensatz zwischen Volk und Volksvertretung; man dürfe nicht auf diese Weise das nichtorganisierte Volk dem organisierten Volk an die Seite stellen; der ganze Gesetzgebungsapparat werde auf diese Weise überflüssig; die Initianten würden, im Gegensatz zum Parlament, nur ihre Sonderinteressen vertreten, und das obskure Komitee sei niemandem verantwortlich.

In der damaligen Zeit schrieb die hochwohlwöbliche „Neue Zürcher Zeitung“ über diese Verantwortungslosigkeit wie folgt: „Das Initiativbegehren spielt neben der auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung zustande gebrachten Vorlage die Rolle des unehelichen Gassenkinds neben dem wohlgeborenen Knaben guter bürgerlicher Eltern. Es kommt irgendwo hinter einem Wirtstisch auf die Welt, und sein Geburtsschein wird mit Bier oder Schnaps unterschrieben.“ So wurde die formulierte Anregung 1890 von ihren Gegnern bekämpft!

Wenn Sie die erste Botschaft des Bundesrates lesen, so finden Sie etwas andere Worte, aber dem Sinn gemäss sind es ungefähr dieselben Argumente. Trotz alledem hat sich ja nun das Instrument der Verfassungsinitiative ausgezeichnet bewährt. Allerdings nicht im Zusammenhang mit der Einführung der Gesetzesinitiative, sondern mit der Frage über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiativen und Referenden kommt die der „Neuen Zürcher Zeitung“ ja irgendwie verwandte „Wirtschaftsförderung“ in einem Artikel zum Schlusse, dass eine solche Erhöhung nicht bewilligt werden sollte. Sie schreibt dann: „Die Institutionen der direkten Demokratie haben als solche keineswegs jene gefährliche Verabsolutierung und hemmungslose Dynamik zur Folge gehabt, die man zum Beispiel bei der Einführung der Partialrevision im Jahre 1891 vorausgesetzt und befürchtet hatte. Sie haben sich, wie die Abstimmungsergebnisse während Jahrzehnten zeigen, eher retardierend ausgewirkt.“ Das ist ein noch unabhängigeres Urteil, als wir es abgeben können.

Sie sehen, dass die Befürchtungen von damals doch nicht eingetreten sind.

Die Befürworter haben sich damals der gleichen Argumente bedient wie heute; ich will Ihnen jene von 1890 nicht vorenthalten: ... die Garantie, dass der Volkswille gegenüber demjenigen des Parlamentes zum wahren, unverfälschten Ausdruck kommen kann, indem nämlich eine Gruppe aus dem Volke ein Initiativbegehren stellen kann. – Diese Form sei auch wohl allein die echte und rechte. (Wie ich vorhin schon sagte, will ich nicht so weit gehen.) Sie entspreche der Demokratie; denn 50 000 Bürger – damit bin ich wieder einverstanden – verdienen einige Berücksichtigung, und es ist nicht zu viel verlangt, wenn man sagt, die 50 000 Bürger sollen ihren Antrag ebenso gut vorlegen können wie die Bundesversammlung. Die bei der allgemeinen Anregung notwendige Ausarbeitung durch die Räte sei gefährlich, hat ein Nationalrat gesagt, und auch gar nicht notwendig, da anzunehmen sei, dass niemals 50 000 Bürger einen Entwurf unterschreiben würden, der etwas Unvernünftiges, Unerfüllbares und Unsinniges verlange. Der gesunde Volkssinn sei gemässigt und gerecht, man könne Vertrauen haben in den praktischen Verstand, das loyale Billigkeitsgefühl und das soziale Bedürfnis des Schweizervolkes. Zum Schluss sagten sie noch: Auf dem Wege der Volksinitiative können alle (das sage ich nun insbesondere an die Adresse des Herrn Tenchio) im Volke lebenden Strömungen sich geltend machen, und diese Art der Minoritätenberücksichtigung ist besser als die sogenannte Minoritätenvertretung, bei welcher es immer wieder Minoritäten gibt, die nicht vertreten sind. Damit meine ich seine Anspielung an die Adresse der Sozialdemokratischen Partei, dass für sie ja die Gesetzesinitiative ebenfalls überflüssig geworden sei, nachdem sie nun im Bundesrat gebührend berücksichtigt werde. Es gibt immer wieder viele andere Gruppen, die vielleicht im Parlament, aber nie – vielleicht Gott sei Dank – im Bundesrat vertreten sind, die eben auf dem Initiativweg ihre Begehren zum Ausdruck bringen, oder die den Weg beschreiten müssen, der hier hin und wieder vorgezeichnet ist, nämlich über die Motion oder das Postulat. Wie viele von Ihnen haben hier schon sehr kritisch gesagt: ich bin mit der Umwandlung der Motion in ein Postulat einverstanden; ich nehme an, es werde in irgendeiner Schublade des Bundesrates verschwinden. – Es gibt eben entscheidende Fragen, die vom Volke her wieder aufgerollt werden müssen, weil im Parlament (ganz besonders in einem Parlament, das durch eine Koalitionsregierung regiert wird), in dem alle massgeblichen Parteien vertreten sind, viele Minoritäten sehr stark in den Hintergrund – ich will nicht sagen gedrückt – geschoben werden. Diese sehen sich dann genötigt, auf anderem Wege ihre Begehren anzumelden, nämlich direkt vom Volke her. Wir wollen den sauberen Weg beschreiten, nicht jenen über die Verfassungsinitiative, wo auf Gesetzesstufe etwas verlangt wird, sondern mit dem richtigen Mittel, das heisst mit der Gesetzesinitiative.

Präsident: Herr Wick verzichtet auf das Wort.

Brosi: Die demokratische-evangelische Fraktion bejaht grundsätzlich nach wie vor die Frage der

Einführung der Gesetzesinitiative beim Bund. Dabei teilen wir jedoch weitgehend die Bedenken der Kommissionsmehrheit hinsichtlich der Form der Gesetzesinitiative, wie sie mit dem Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei vorgeschlagen wird. Diese verletzt tatsächlich in wesentlichen Punkten das föderalistische Prinzip. Es ist deshalb verständlich, dass besonders Vertreter aus den kleinen und bevölkerungsschwachen Kantonen nicht zustimmen können. Sie befürchten eine Majorisierung durch die Städtkantone. Dieser Gefahr könnte nun aber wirksam begegnet werden.

Gegenüber der formulierten Initiative geben wir der Form der allgemeinen Anregung unbedingt den Vorzug. Die eidgenössischen Räte sollen durch einen verbindlich formulierten Text in ihrer Arbeit nicht eingeschränkt werden. Vor allem sollen beide Räte als Gesetzgeber auch bei der Behandlung von Initiativen soweit wie möglich frei sein. Dies ist aber nur bei der Form der allgemeinen Anregung der Fall. Dabei ist es durchaus denkbar, dass auch eine allgemeine Anregung schon recht weitgehend in der Gestalt eines Gesetzesentwurfes eingereicht werden kann, wenn dies den Initianten als wünschbar erscheint. Der wesentliche Unterschied gegenüber einem definitiv ausgearbeiteten Entwurf liegt eben darin, dass die eidgenössischen Räte Abänderungen und Ergänzungen vornehmen können, während sie an einen fertig ausgearbeiteten Entwurf unter allen Umständen gebunden wären und ihn unverändert entweder annehmen bzw. mit oder ohne Gegenentwurf der Volksabstimmung unterbreiten müssten. Die Bundesversammlung wäre also mit ihrer ganzen gesetzgeberischen Erfahrung praktisch ausgeschaltet.

Von ganz besonderer Bedeutung ist die Frage, ob und in welchem gesetzgeberischen Stadium auch das Ständemehr notwendig sei. Wir vertreten die Auffassung, dass es aus föderalistischen Gründen nicht angängig ist, bei dieser ausserordentlich wichtigen Institution der Gesetzesinitiative nur auf die Volksmehrheit abzustellen. Es geht ja anerkanntermassen vor allem auch darum, mit der Gesetzesinitiative die all zu zahlreichen Verfassungsinitiativen, die reine Gesetzesmaterien zum Inhalt haben, einzudämmen. Das soll nun aber nicht auf Kosten des Mitspracherechtes der kleinen Kantone gehen, die bisher dank dem Ständemehr bei Verfassungsinitiativen ein beträchtliches Gewicht in die Wagschale der Abstimmung legen konnten.

Der Einwand, das Ständemehr sei nur dem Verfassungsrecht vorbehalten und dürfe bei einer Gesetzesinitiative so wenig berücksichtigt werden wie beim Gesetzesreferendum, wirkt auf den ersten Blick verhänglich, hält aber einer näheren Prüfung nicht stand. Ein Gesetzesreferendum zielt darauf ab, einen gesetzgeberischen Erlass der Bundesversammlung oder einen Staatsvertrag durch Volksmehrheit umzustossen. Die Wirkung ist also eine negative. Wo es aber um den Ausbau der Verfassung geht, also um einen positiv rechtsetzenden Akt, ist ausser dem Volksmehr auch das Ständemehr notwendig. Gedanklich ist nun aber der Weg bei der Gesetzesinitiative der gleiche wie bei der Verfassungsinitiative. Die Initianten wollen gesetzgeberisch im weiten Sinne des Wortes etwas Neues

schaffen. Ist die Bundesversammlung mit dem Volksbegehren einer Gesetzesinitiative einverstanden, so wird sie auf Grund der ihr eingereichten allgemeinen Anregung ein Gesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss ausarbeiten. Genau wie bei einem von den eidgenössischen Räten selber ausgehenden Beschluss bedarf es dann gar keiner Volksabstimmung, sofern nicht das Referendum ergriffen wird. Nur wenn die Bundesversammlung mit dem Volksbegehren nicht einverstanden ist, muss über die Gesetzesinitiative abgestimmt werden, und zwar nur über die einfache Frage, ob die Bundesversammlung zu verhalten sei, im Sinne des Volksbegehrens tätig zu werden, also ein Gesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss zu erlassen. Das ist Rechtsetzung, und hier sollen genau wie bisher bei der Verfassungsinitiative ausser dem Volk auch die Stände mitzuentcheiden haben.

Diese erste Phase, die Abstimmung über eine vom eidgenössischen Parlament nicht von sich aus befolgte Gesetzesinitiative, entspricht inhaltlich der Verfassungsinitiative. Durch den Willen von Volk und Ständen soll neues Recht geschaffen werden können. In der zweiten Phase aber bleibt die bisherige Ordnung unverändert, indem gegen den Beschluss der Bundesversammlung jedenfalls das Referendumsrecht gewährleistet bleibt. In dieser zweiten Phase hätten wie bisher nicht mehr die Stände mitzuentcheiden, sondern allein das Volk.

Mit einer solchen Regelung würde die föderalistische Struktur unseres Bundesstaates sowie das politische Gleichgewicht in der Eidgenossenschaft erhalten bleiben, und der gute Gedanke der Gesetzesinitiative könnte auch beim Bund verwirklicht werden.

Die demokratische und evangelische Fraktion hätte es deshalb begrüsst, wenn in diesem Sinne dem Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei ein Gegenentwurf gegenübergestellt worden wäre. Ein entsprechender Vorschlag ist ausgearbeitet worden. Leider war es in der vorberatenden Kommission nicht mehr möglich, diesen zu behandeln, so dass wir uns heute – allerdings ohne Begeisterung – der Kommissionsmehrheit anschliessen müssen. Dabei geben wir der Hoffnung Ausdruck, dass die Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung und mit der Sicherung des Ständemehrs später einmal doch noch realisiert werden kann.

M. Olgiati: Le message du Conseil fédéral met en relief les complications de fond et de forme qui découleraient de l'institution de l'initiative législative. Vous les connaissez et je n'y reviendrai pas. Il est vrai que ces complications ne seraient pas, en soi, des arguments valables pour s'opposer à une nouvelle institution qui aurait pour effet d'étendre les droits démocratiques. Toutefois, je pense qu'une telle institution serait dangereuse pour les minorités.

Dans le domaine fédéral, la base de notre existence nationale réside dans la recherche d'un point d'équilibre entre le principe fédéraliste et celui de la centralisation. Le danger serait atténué si l'on pouvait soumettre l'initiative à la majorité des cantons, mais le texte même de l'initiative législative exclut la possibilité de la soumettre au

double vote du peuple et des cantons, le centre de gravité de la législation étant placé dans le peuple et non dans les Etats. Dans un pays fédéraliste qui conserve encore et toujours, par sa structure fondamentale, des forces qui font obstacle à un mouvement essentiellement centripète, et cela non seulement dans le secteur politique, l'initiative risque de faire prévaloir d'une façon trop accentuée la force du nombre. Ce serait une négation de notre Suisse une et indivisible, dont l'organisation étatique ne peut ignorer la multiplicité des souches, les différents besoins des cantons, l'enchevêtrement d'intérêts souvent divergents et la mosaïque polychrome des aspirations régionales qui, tous, seraient compromis d'une façon irrémédiable si les forces fédéralistes déjà réduites – qui seules les garantissent efficacement – étaient encore affaiblies.

Les minorités doivent supporter maintes situations injustes dues à la tendance fatale des majorités ethniques et économiques à abuser de leur poids. C'est pourquoi ces minorités sont particulièrement sensibles à un problème aussi vital pour nous et extrêmement important pour tous. Cette sensibilité est aiguësée par notre longue expérience concrète de minorité trop souvent défavorisée, et c'est cette sensibilité qui nous empêche d'accueillir favorablement une initiative manifestement contraire aux aspirations politiques et aux intérêts économiques d'une minorité telle que la nôtre; cela d'autant plus qu'en suivant les voies habituelles – référendum, initiative constitutionnelle, droit de pétition – il reste parfaitement possible d'atteindre des résultats qui ne seraient pas essentiellement différents.

Ceux qui ont élaboré la Constitution se sont aussi trouvés en contradiction entre eux quant à la mesure dans laquelle le pouvoir central devait être opposé au pouvoir périphérique des cantons, mais ils se sont accordés sur le fait qu'une constitution devait être essentiellement un système d'organisation des pouvoirs publics capable de garantir l'équilibre entre des organes aptes à se contrôler efficacement les uns les autres.

M. Vincent a dit tout à l'heure que la Constitution est devenue un habit d'Arlequin. Certes, elle n'est pas parfaite. Toutefois elle a continué à répondre aux nécessités de la vie politique et à constituer l'épine dorsale, la solide charpente de la Confédération permettant des développements législatifs répondant aux usages, aux coutumes et aux enseignements de la vie pratique. Notre Constitution est devenue de ce fait un corps parfaitement organisé dans lequel coule aujourd'hui encore une vie puissante. Ce cadre dynamique a constitué l'arène dans laquelle des courants politiques opposés ont combattu leur bataille idéologique dans le but d'affirmer leurs propres conceptions constitutionnelles.

Plus encore que dans les garanties offertes par le droit, l'efficacité modératrice d'une constitution écrite prend racine dans une vie ethnique et commune. Nos dispositions constitutionnelles ont été en quelque sorte façonnées par la vie, par le temps; elles ont atteint de ce fait une plénitude qui est un obstacle efficace à l'éclatement des passions et au déchirement des factions. Pour ces raisons, je pense que l'on ne doit pas innover avec légèreté dans ce domaine.

Chaque révision affaiblit l'autorité morale de la Constitution. Si nous nous engageons dans la voie des révisions constitutionnelles non motivées par des raisons impérieuses, par des problèmes touchant si profondément l'opinion publique que leur solution doit tomber comme un fruit mûr, nous pouvons être certains que l'admirable système de vie publique consacré par notre Constitution sera en peu de temps dégradé et corrompu. La Constitution qui nous régit aujourd'hui est le produit d'une transaction continue entre les forces centripètes et les forces fédéralistes. Nous vivons dans un équilibre perpétuellement renouvelé par ce compromis. Nous désirons que cela dure le plus longtemps possible. C'est pourquoi je voterai contre l'entrée en matière.

Weber Max: Ich möchte mir zuerst eine Bemerkung zum Bericht des Bundesrates erlauben. Der erste Bericht des Bundesrates zur Initiative betreffend Einführung der Gesetzesinitiative war sehr einseitig abgefasst. Das ist auch von Kollegen in der Kommission anerkannt worden, die diese Initiative ablehnen. Es war auch etwas sonderbar, dass der Bundesrat am 29. Dezember 1959, zwei Tage bevor er in einer neuen Zusammensetzung zu amten begann, diesen Bericht noch verabschiedet hat. Ich möchte aber ohne weiteres anerkennen, dass der zweite Bericht des Bundesrates, den die Kommission verlangt hat, sehr sachlich abgefasst ist. Auch die Stellungnahme des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartementes, Herrn Bundesrat von Moos, war objektiv. Er hat sogar den Initianten Lob gespendet für die gute Formulierung ihrer Initiative. Auch die Kommission hat sachlich diskutiert und hat sogar einen Gegenvorschlag in Erwägung gezogen.

Nun werden gegen diese Gesetzesinitiative teils juristische Einwände vorgebracht. Unser Kollege Arthur Schmid hat sich schon in ausgereicherter Weise mit diesen Argumenten auseinandergesetzt und sie widerlegt. Die Art und Weise, wie zum Beispiel zur Genehmigungspflicht für Landkäufe von im Ausland Wohnhaften Gutachten und Artikel verfasst worden sind und juristische Argumentationen verwendet wurden, hat unsere Hochachtung vor diesen Gutachten und Einwänden nicht etwa erhöht. – Ein wichtiges juristisches Argument für die Gesetzesinitiative ist das, dass man damit die Verfassungsinitiative entlasten und eine Art Reinigung der Bundesverfassung herbeiführen kann; denn es kann fast jedes Begehren in irgendeiner Weise in die Form einer Verfassungsinitiative gekleidet werden.

Nun sind es aber nicht in erster Linie juristische, sondern politische Gründe, die gegen die Gesetzesinitiative ins Feld geführt werden, und auch jene, die sich an den juristischen Gründen festklammern, haben im Grunde genommen politische Argumente dagegen. Aber es ist merkwürdig, in allen Kantonen haben Sie die Gesetzesinitiative. Nirgends wollen Sie sie beseitigen. Das würde auch auf den grössten Widerstand stossen. Nur dem Volk der Eidgenossenschaft wollen Sie dieses Recht verweigern. Hat man Angst vor Gesetzesvorschlägen, die aus dem Volke kommen könnten?

Die Einwände, die gemacht werden, sind meines Erachtens nicht hieb- und stichfest. Es ist bereits

darauf hingewiesen worden, dass der Vorwurf, der Text werde von Initiativkomitees festgesetzt, die nicht imstande seien, einen richtigen Text aufzustellen, wirklich unfair ist. Herr Professor Huber hat von Dilettanten geschrieben. Ich kann Ihnen aus eigener Erfahrung sagen, dass meistens sehr lange Konsultationen stattfinden, Überprüfungen vorgenommen werden, bevor eine Initiative das Licht der Welt erblickt. Und gerade das, was Herr Bundesrat von Moos zu dieser Gesetzesinitiative gesagt hat, spricht dafür – er hat gesagt, man habe den Text sehr vorsichtig vorbereitet. Und andererseits wollen wir uns doch auch in bezug auf die offiziellen Texte nicht überheblich zeigen. Ein Beispiel: Im Bericht des Bundesrates wird auf Seite 20 darauf hingewiesen, wie verworren die Situation in rechtlicher Beziehung oft in bezug auf die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse ist. Was ist ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss? Die Juristen sind sich nicht einig darüber. Man hat daneben schon einfache Bundesbeschlüsse mit Referendumsvorbehalt geschaffen und den einfachen Bundesbeschluss ohne Referendumsvorbehalt. Also hier besteht ein Wirrwarr, und die „hohe Kunst der Gesetzgebung“, von der der Bundesrat in seinem Bericht gesprochen hat, ist also hier offenbar nicht so zum Zuge gekommen.

Man erklärt, es fänden zu viele Abstimmungen statt, das Volk sei abstimmungsmüde. Das ist aber nicht wegen den eidgenössischen Vorlagen der Fall. Ich habe die eidgenössischen Volksabstimmungen in den letzten zehn Jahren gezählt und bin auf 32 gekommen. Das macht im Durchschnitt drei eidgenössische Abstimmungen pro Jahr. Es sind die Gemeinden und Kantone, die sehr viele Abstimmungen erfordern, vor allem deshalb, weil sie heute viel zu geringe Kreditkompetenzen haben. In der Gemeinde, wo ich wohne, mussten wir letzthin über den Kredit für die Anschaffung eines Ochsnerkübel-Wagens abstimmen. Vielleicht würden gar nicht zahlreiche Initiativen in Form der Gesetzesinitiative gestartet, weil jetzt ja ohnehin der Weg der Verfassungsinitiative offen steht.

Es wird weiter gesagt, die meisten Initiativen würden ja abgelehnt oder zurückgezogen. Aber ihre Wirkung ist trotzdem da. Nur einige Beispiele: Es wurde eine Initiative in den dreissiger Jahren gemacht für die Erhebung einer Krisensteuer. Die Krisensteuer ist dann vom Bundesrat vorgeschlagen worden, man hat ihr nur einen andern Namen gegeben, man nannte sie Krisenabgabe. Darauf konnte die Initiative natürlich zurückgezogen werden. Eine andere Initiative, die Kriseninitiative, wurde zwar abgelehnt, aber fünf Jahre später wurde der Grundgedanke der Initiative verwirklicht durch Einsetzung eines Delegierten für Arbeitsbeschaffung. Für die AHV sind nicht weniger als vier Initiativen lanciert worden, für die Invalidenversicherung auch eine, obwohl das verfassungsmässig gar nicht notwendig war. Die zwei früheren Initiativen für die AHV sind zurückgezogen worden, weil die AHV geschaffen wurde. Die Initiative für die Invalidenversicherung konnte auch zurückgezogen werden, weil die Invalidenversicherung dann kam. Sobald die Initiative eingereicht war, hat man sich hinter die Arbeit gemacht. Und jetzt haben wir als neues Beispiel zwei Initiativen für die

Verbesserung der AHV. Sie werden zum grossen Teil verwirklicht durch die Vorlage, die in dieser Session beraten wurde. Man wird dann, wenn diese Initiativen zurückgezogen werden, wieder erklären, sie hätten nichts gefruchtet, sie hätten zu keinem Ziele geführt. Glauben Sie, dass ohne diese Initiativen diese Verbesserung der AHV zustande gekommen wäre? Ich glaube es nicht.

Man erklärt, der Föderalismus sei in Gefahr. Dieses Schreckgespenst wird oft benutzt als Mantel für andere Interessen; das haben wir schon oft konstatieren können, wenn es um Fragen der Steuerpolitik ging. Nun hat man davon gesprochen, das Ständemehr aufzunehmen. Ich habe gesagt, es wäre systemwidrig, für Gesetzesvorschläge das Ständemehr vorzusehen, und Herr Bundesrat von Moos hat mir recht gegeben, er hat zugegeben, dass wahrscheinlich der Bundesrat selber diesen Vorwurf der Systemwidrigkeit gemacht hätte. Man könnte sich etwas anderes denken: dass, wenn der Ständerat der Gesetzesvorlage nicht zustimmen würde, die auf dem Initiativweg zustande käme, dann das Ständemehr noch notwendig wäre. Aber dann würde wieder der gleiche Einwand erhoben werden.

Nun ist es aber doch so, dass Volksmehr und Ständemehr fast immer identisch sind. Ich habe den ganzen Katalog der Abstimmungen durchgesehen – wir können das ja natürlich nur feststellen bei Verfassungsabstimmungen. Ich habe eine einzige Verfassungsabstimmung gefunden, da das Volksmehr ohne Ständemehr zustande kam. In allen übrigen Fällen waren die beiden identisch, entweder dafür oder dagegen. Also, die Gefahr für den Föderalismus ist nicht gross.

Nun der Vorwurf des Anachronismus, den Herr Alfred Borel gemacht hat, nachher auch Herr Bretscher, weil nun alle grossen Parteien im Bundesrat vertreten seien. Sind die Parteien immer einverstanden mit dem Bundesrat, auch Ihre Parteien, die Parteien der Gegner der Gesetzesinitiative? Die Parteien haben schon oft anders entschieden als der Bundesrat und das Parlament.

Oder man weist darauf hin, man könnte Postulate und Motionen stellen. Gewöhnlich wird ja zuerst dieser Weg beschritten; das ist bei der AHV geschehen. Wir haben ein Postulat niedergelegt; erst als wir gesehen haben, dass nichts unternommen wurde, wurde der Weg der Initiative beschritten. Und wie viele Postulate schlummern in Schubladen des Bundeshauses, ohne dass etwas geschieht! Übrigens war ja die Freisinnige Partei seinerzeit für die Gesetzesinitiative, als sie allein, oder jedenfalls als Mehrheit im Bundesrat vertreten war.

Nun wirkt das Referendumsrecht, das das Volk heute hat, oft nur negativ. Und hier, wo es um die Ablehnung eines Vorschlages der Bundesversammlung geht, da wird häufig zur Demagogie gegriffen, und sie ist dann manchmal auch wirksam (siehe 5. März). Mit Demagogie kann man aber eine Initiative, überhaupt einen Vorschlag, nicht zur Annahme bringen. Das scheitert am gesunden Sinn des Volkes.

Der Aufbau der Volksrechte in unserer Demokratie ist stufenweise erfolgt. In den Kantonen ist dieser Ausbau beendet, im Bunde noch nicht. Auf der Verfassungsebene haben wir Referendum und

Initiativrecht, auf der Gesetzesebene nur das Referendumsrecht. Die Initiative ist die logische Ergänzung. Das wurde früher allgemein anerkannt. Aber der Schwung der demokratischen Bewegung, der in den 1860er und 1870er Jahre da war, ist seither erlahmt. Ja noch vor 50 Jahren ergab eine Umfrage des Bundesrates, dass 15 kantonale Regierungen sich für die Gesetzesinitiative aussprachen, nur 3 kantonale Regierungen waren dagegen, die ändern haben etwas ausweichend geantwortet oder gar nicht. Heute befinden wir uns vor einer andern politischen Konstellation. Aber es war immer so, dass jene, die mit dem Bestehenden zufrieden waren, kein Bedürfnis nach Ausbau der Volksrechte hatten. Die Demokratische Partei, die damals Trägerin der Bewegung für mehr Volksrechte war, ist heute ein Torso. Herr Brosi hat heute wenigstens den Standpunkt der Befürworter der Gesetzesinitiative grundsätzlich vertreten, wenn er auch dem Vorschlag, den unsere Initiative macht, nicht zustimmen will. Die Freisinnig-demokratische Partei war früher Anhängerin; sie verleugnet heute die Forderung ihres Parteiprogrammes. Man hat mir zwar heute gesagt, dass vor zwei Jahren diese Forderung daraus gestrichen worden sei, offenbar gerade damals, als die sozialdemokratische Initiative zustande kam. Aber wer weiss, vielleicht tritt wieder eine Wandlung ein. Die Freisinnige Partei ist jetzt eine Minderheit im Bundesrat und ist auf eine Vertretung, die ihrer Stärke entspricht, reduziert worden. Sie hat sich schon so geäussert in der Presse, dass sie sich nicht mehr so verantwortlich fühle wie früher. Werden Sie nicht vielleicht wieder einmal an das Volk appellieren wollen? Es war deshalb doch etwas unvorsichtig, diese Forderung im Parteiprogramm schon zu streichen. Vielleicht werden Sie sie später wieder aufnehmen.

Herr Kollega Bretscher hat gesagt, man solle die Gegner der Gesetzesinitiative nicht als schlechte Demokraten bezeichnen und das sei kein Testfall für die demokratische Gesinnung. Gewiss, Demokratie heisst Respektierung der Meinung der andern, auch der Meinung einer Minderheit, das heisst auch Toleranz. Wir stehen auf diesem Standpunkt. Der Unterschied zwischen unsern Auffassungen liegt jetzt ja nur in der Form. Herr Bretscher hat die Unterscheidung mit Recht gemacht zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie. Auch die Anhänger der repräsentativen Demokratie sind natürlich Demokraten, das bestreiten wir nicht. Aber in der Schweiz gilt die Form der plebiszitären Demokratie. Das Volk ist oberster Souverän, und Herr Kollega Dürrenmatt hat mit vollem Recht gesagt: Wir müssen vorsichtig sein in der Erteilung von Noten, wenn das Volk einmal anderer Meinung ist als wir, das heisst die Mehrheit der eidgenössischen Räte.

Ich will Ihnen zum Schluss noch sagen, was die Regierung des Kantons Zürich seinerzeit zu dieser Frage geschrieben hat, als sie auf Begehren des Kantonsrates ein Initiativbegehren des Standes Zürich an den Bundesrat richtete, unterstützt auch vom Kanton Solothurn, für die Einführung der Gesetzesinitiative. Darin hiess es: „Der Volkskörper kann politisch nur dann gesund bleiben, wenn er Leben und Bewegung behält. Ein Übermass von Bewegung ist deshalb nicht zu befürchten. Selbst

dann, wenn der Volksentscheid über ein Initiativbegehren negativ ausfällt, liegt ein unbestreitbarer Gewinn in der durch die politische Diskussion herbeigeführten Abklärung der Situation. Die Gesetzesinitiative ist die natürliche Konsequenz und die notwendige Ergänzung der Verfassungsinitiative. Es handelt sich darum, einen Schritt weiter zu tun durch Einführung der Gesetzesinitiative und dem Volk ein Mittel an die Hand zu geben, direkt auf die Gesetzgebung einzuwirken, ohne dass es zur Verfassungsinitiative greifen muss.“ Das war die Meinung der Regierung des Kantons Zürich, und ich glaube, sie war damals aus freisinnigen Männern zusammengesetzt, jedenfalls mehrheitlich.

Wir sind für den Ausbau der Rechte des Volkes, und ich glaube, Herr Tenchio hat das Sprichwort, das er zitierte, nicht richtig verwendet. Es heisst, „Das Bessere ist des Guten Feind.“ Das ist in diesem Falle die Initiative.

Der Bundesrat hat mit Recht in seinem Bericht gesagt, die Demokratie beruhe letzten Endes auf einem Glauben an den Menschen. Aber der Bundesrat von 1959 scheint diesen Glauben verloren zu haben. Wir haben ihn noch und treten deshalb für die Gesetzesinitiative ein.

Ming: Herr Kollege Arthur Schmid hatte die Freundlichkeit, mich zu zitieren, ich habe anno 1953 den Standpunkt vertreten, es sei eine staatspolitische Ermessensfrage, ob die Gesetzesinitiative einzuführen sei oder nicht. Auf diesem Standpunkt stehe ich heute noch. Man kann bestimmt gute und schlechte Argumente Pro und Kontra anführen, wie wir dies heute bereits von verschiedenen Seiten gehört haben. Wir müssen meines Erachtens darnach unser Urteil bilden, dass wir uns fragen: Sind die Vorteile oder die Nachteile präponderierend? Darauf kommt es an; denn es gibt ja bekanntlich keine Sache, die nicht ihre guten und schlechten Seiten hat. So ist es auch mit der Initiative.

Wenn wir diese Fragen untersuchen, so wollen wir zunächst die positive Seite behandeln. Ich stehe nicht an, hier meine Auffassung kundzugeben, dass als gute Seite der Gesetzesinitiative anzuerkennen wäre, dass damit die Reinheit der Verfassung vielleicht etwas gewinnen könnte. Unsere Verfassung hat bekanntlich schon heute einige Schönheitsfehler, indem sie mit Gesetzesparagrafen belastet ist, die nicht gerade das Prädikat von Verfassungsrecht verdienen. Wenn wir die Gesetzesinitiative und die Verfassungsinitiative von Anfang an gehabt hätten, so wäre meines Erachtens hier etwas besser differenziert worden. Das wäre ein Vorteil der Gesetzesinitiative.

Aber könnte nicht später auch das Gegenteil passieren, dass wir vielleicht auf dem Wege der Gesetzesinitiative Verfassungsrecht bekämen, indem man aus opportunistischen Gründen die Zulässigkeit der Initiative als Gesetzesinitiative nicht verneinen würde, sondern vielleicht aus einem gewissen Opportunitätsgedanken der Sache den Lauf liesse? Damit wäre bestimmt auch die andere Gefahr verbunden, dass wir eventuell durch das Mittel der Gesetzesinitiative Verfassungsrecht bekämen, das in die Verfassung gehören würde. Das ist eine Nebenerscheinung, die nicht ganz unberücksichtigt bleiben darf.

Für meine These, dass die Gesetzesinitiative Vor- und Nachteile hat, kann ich mich auf einen sehr prominenten Zeugen berufen. Herr Bundesrat Forrer war im Jahre 1906 für die Volksinitiativegesetzgebung eingestanden, und der heutige Bundesrat ist gegen die Volksinitiativgesetzgebung eingestellt. Warum das? Wir müssen immer wissen, in welcher Zeit wir stehen. Wenn der Bundesrat vom Jahre 1906 für die Volksgesetzgebung eingestanden ist, so stehe ich, gedacht auf die damalige Zeit, auf seiner Seite; denn damals hatten wir keinen Proporz; wir hatten keinen Minderheitenschutz; damals hatten wir vielleicht noch einen etwas lahmeren Gesetzgebungsapparat; damals musste das Volk vielleicht den Motor der Verwaltung und der Behörden etwas ankurbeln. Aber heute glaube ich sagen zu dürfen, dass dieses Bedürfnis nicht mehr vorhanden ist, sondern es wäre eher das Gegenteil der Fall: Das Volk würde hie und da der schweizerischen Gesetzgebungsmaschinerie lieber einen Bremsklotz ansetzen, als dieser noch einen zweiten 20 pferdigen Motor einbauen. – Das zu dieser Frage.

Nun ist ja die kapitale Frage behandelt worden, warum unsere Partei der Volksinitiativgesetzgebung – und ich hoffe auch andere Parteien – nicht zustimmen können: Weil nun einmal die Gesetzgebungsinitiative einen Eingriff in die föderative Staatsstruktur bedeutet. Das kann niemand bestreiten, dass dadurch das Zweikammersystem angegriffen und verletzt wird, um eventuell an dieser Wunde zu sterben. Das glaube ich, ist für uns das ausschlaggebende Moment, ob wir heute Pro oder Kontra stimmen. Wenn wir heute für die Gesetzesinitiative stimmen, so habe ich die Auffassung, dass damit der erste Anschlag auf das Zweikammersystem vollzogen ist. Und wenn wir die Auffassung vertreten, es sei das kein Fehler, kein Schaden, dann stimmen wir eben ja. Aber ich glaube, wir sind noch in der glücklichen Lage einer Mehrheit, die sagt: Wir haben mit dem Zweikammersystem bis heute nicht schlechte Erfahrungen gemacht, sondern das Zweikammersystem hat die Bewährungsprobe bestanden, so dass wir nicht auf dem Wege der Gesetzesinitiative den föderativen Aufbau unseres Bundesstaates gefährden wollen.

Es ist von Herrn Kollega Arthur Schmid gesagt worden, die Gesetzgebungsinitiative sei ein Mittel zur Bekämpfung der Macht der Verwaltung. Es ist für uns, meines Erachtens, ein Armutzeugnis, wenn wir zu diesem Machtmittel greifen müssen. Nach der Bundesverfassung sind wir die Aufsichtsbehörde über die Bundesverwaltung. Wenn wir uns als National- und Ständeräte von der Bundesverwaltung überrennen lassen, so bedeutet das ein Schwächezeichen, ein Sagen: *mea culpa, mea maxima culpa!* wenn wir derart in die Abhängigkeit einer Bundesverwaltung geraten.

Dann ist gesagt worden, man brauche auch den Volkswillen zu hören für eine solide Gesetzgebung. Das ist wiederum ein Vorwurf an unsere eigene Adresse. Wir sind die gesetzgebende Behörde und erklären uns unfähig, ein Gesetz zu erstellen, das dem Volkswillen entsprechen würde. Ist die Situation wirklich so, dass wir als Nationalräte nicht mehr fähig sind, den Volkswillen in der Gesetzgebung zu vertreten? Dann muss ich dem Volke

den guten Rat geben, uns das nächstmal nicht mehr zu wählen, sondern bessere, die den Volkswillen vertreten können. (Zwischenruf Herzog: Das wäre gut.) Wenn der liebe Kollege sagte, das wäre gut, dann war das sicher nicht an seine eigene Adresse, sondern an die meine gerichtet. (Zwischenruf Herzog: Nein nein.) Ich möchte es ihm aber nicht gönnen. Ich glaube, das Schweizer Volk hat doch in die von ihm gewählte gesetzgebende Behörde das notwendige Vertrauen, dass es sich heute noch nicht selbst zum Gesetzgeber machen muss.

Es wurde gesagt, das staatspolitische Interesse des Stimmbürgers würde durch die Gesetzgebungsinitiative geweckt und gefördert. Auch das war ein Votum des Herrn Kollegen Schmid. Ich könnte ihm das Votum eines anderen Kollegen aus seiner Fraktion zitieren, eines etwas älteren und erfahreneren Kollegen, ich möchte nicht sagen, eines verbobeneren Mitgliedes der Fraktion, das am 14. Dezember 1960 folgenden Ausspruch getan hat: „Der weitaus grössere Teil der Stimmberechtigten ist aus der sattsam bekannten Abstimmungsmüdigkeit der Urne fern geblieben.“ Das sagt ein prominenter, guter, lieber Vertreter der Sozialdemokratischen Partei, den ich persönlich sehr schätze. Er hat dieses schöne Geständnis abgelegt, dass die Stimmberechtigten nun tatsächlich sattsam abstimmungsmüde seien. Sollen wir nun bei dieser Abstimmungsmüdigkeit dem Volke noch mehr Vorlagen unterbreiten und damit herbeiführen, dass die Abstimmungen in immer noch kleineren Prozentzahlen ausfallen?

Der grösste Nachteil wurde bereits von anderer Seite vielfach angeführt; ich möchte ihn deshalb nicht mehr wiederholen, er betrifft die föderative Struktur. Ich möchte nur noch auf die verschiedenen Referenten eintreten, die hier zur Sache gesprochen haben, speziell der jugendliche Sprecher der Sozialdemokratischen Partei. Ich mache ihm das Kompliment, dass er alles herausgesucht hat, was für die Initiative sprechen kann. In einem Punkte aber kann ich ihm nicht beipflichten, nämlich in seinem Vorwurf an die Adresse des Ständerates. Er hat den Ständerat mehr oder weniger in dem Sinne angesprochen, dass er nicht als ideales Institut gelten könne. Dieser Idealismus fehlt jenem Parlament offenbar deshalb, weil gewisse Parteien dort nicht genügend vertreten sind. Daran ist aber nicht die Gesetzesinitiative schuld, sondern das gesamte Schweizer Volk, weil es diesen Leuten in gewissen Kantonen das Vertrauen noch nicht schenken kann. Das kann aber ändern. Es gehen bekanntlich viele Herren von der unseren in die Ständekammer hinüber, und ich möchte Herrn Schmid sagen, dass auch ihm das für die Zukunft offensteht. (Heiterkeit.) Es waren aus dem Aargau auch schon Ständeräte von seiner Couleur, ganz prominente Männer, in der kleinen Kammer drüben. Ich glaube, der Idealismus wird dann nicht mehr derart „Mangelware“ sein, wenn auch Arthur Schmid einmal dieses Glück blühen sollte, was ich ihm von Herzen gönnen möchte. (Nicht gerade auf unsere Kosten, das war ein nützlicher Einfall unseres Fraktionschefs, wofür ich ihm dankbar bin.)

Von Herrn Vincent ist noch erwähnt worden, in der heutigen Presse – er meinte natürlich die bürgerliche Presse – komme der Volkswille nicht zum Ausdruck. Dazu möchte ich Herrn Vincent nur

sagen, dass auch in der „Voix ouvrière“ nicht der Wille des Schweizer Volkes zum Ausdruck gebracht wird. Dann sind wir meines Erachtens einig.

Herr Kollege Huber hat heute bemerkt, die Grundstückkäufe seien ein typisches Beispiel dafür, dass wir die Gesetzesinitiative haben sollten. Ich glaube eher das Gegenteil. Wenn wir die Genehmigungspflicht der Grundstückkäufe auf dem Wege der Initiative hätten erreichen müssen, so hätten wir heute bestimmt noch keine fertige Gesetzesvorlage. (Zwischenruf: eine bessere!) Man sagt nun: eine bessere. Das kann man sich sehr fragen. Gerade hier möchte ich betonen: diese Vorlage, die da gekommen wäre, hätte unbedingt eine einseitige Farbe erhalten; je nachdem ob sie von dieser oder von jener Seite oder der Mittellinie gekommen wäre, hätte sie eine verschiedene Couleur erfahren, mit der sich das Parlament noch weniger hätte einverstanden erklären können als mit der heutigen Vorlage des Bundesrates. Diese Vorlage über die Genehmigung der Grundstückkäufe ist meines Erachtens ein eidgenössischer Kompromiss geworden; von allen Seiten wurde etwas nachgegeben (Heiterkeit), und vielleicht können Sie sich dazu entschliessen, dieser Vorlage zuzustimmen. Das ist immerhin eine persönliche Angelegenheit, ob man es mit Begeisterung tun kann oder nicht.

Herr Vontobel hat sich geäußert als Vertreter einer Minderheit, dass er hier autonom, selbständig und souverän sprechen könne; sie hätten ja keinen Vertreter im Bundesrat. Dazu kann ich folgendes sagen: ich würde es nicht als ein grosses Unglück bezeichnen, wenn auch ein Vertreter der Unabhängigen im Bundesrat Einsitz nähme. Dagegen würde ich es als ein gefährliches Instrument, als ein gewisses Unglück bezeichnen, wenn man dem Büro für Aktionen der Partei der Unabhängigen das Instrument für Gesetzesinitiativen zum freien Spiel und Gebrauch überlassen würde. Ich glaube, dann könnte damit vielleicht doch etwas bewirkt werden, das leicht den Namen Missbrauch verdienen könnte, oder eventuell zu sehr auf egoistisch-wirtschaftliche Interessen ausgerichtet wäre. (Zwischenruf von Tobel: Und das sagen ausgerechnet Sie!) Ja, und in guten Treuen.

Ich möchte nun schliessen und möchte Ihnen zum Schluss noch zwei Zitate zur Überlegung geben, von Leuten, die viel gescheiter waren als der Sprechende, aber die ungefähr meine Auffassung decken. Montesquieu erklärt folgendes: „Alle demokratischen Systeme gehen an ihren Übertreibungen zugrunde.“ De Toqueville, ein genialer Staatslenker, sagt: „Man kann ein Volk auch zu Tode demokratisieren.“ Professor Kägi erklärt: „In der verfassungsmässigen Demokratie ist auch der Volkswille nicht absolut souverän.“ Mit diesem Satz schliesse ich und stelle Ihnen den Antrag, es sei das Initiativbegehren dem Volk und den Ständen zur Verwerfung zu empfehlen.

Akeret: Gestatten Sie mir im Namen unserer Fraktion noch einige Worte zum vorliegenden Geschäft. Die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion hat sich eingehend mit dem Problem der Gesetzesinitiative befasst, ist aber zur Ablehnung der vorliegenden sozialdemokratischen Initiative gekommen. Sie hat überdies mit grosser Mehrheit auch

einem Gegenentwurf nicht zustimmen können. Die Fraktion anerkennt, dass die Gesetzesinitiative auch ihre positiven Seiten hat, so vor allem, dass eine klarere Trennung zwischen den Initiativen, die eine Verfassungs- oder eine Gesetzesmaterie verlangen, eintreten würde. Positiv muss auch gewertet werden, dass das Instrument der Gesetzesinitiative in den Kantonen seit Jahrzehnten spielt und im allgemeinen mit diesem Instrument gute Erfahrungen gemacht worden sind. Jedenfalls gehen zahlreiche Anregungen und Gesetzesrevisionen auf Gesetzesinitiativen zurück, auch in Fällen, wo die betreffende Initiative zurückgezogen oder durch einen Gegenvorschlag beantwortet wurde. Der Erfolg dieses Institutes kann jedenfalls nicht allein statistisch erfasst werden.

Unsere Fraktion ist aber andererseits der Auffassung, dass die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund besondere staatspolitische Probleme aufwirft, wie es bereits von verschiedenen Rednern eingehend gezeigt worden ist. Unsere Fraktion teilt in dieser Beziehung die geäußerten Bedenken in bezug auf den Einbruch in das föderalistische System und ist der Auffassung, dass es angesichts der wirtschaftlichen Machtkonzentration auf die grossen und die städtischen Kantone unklug wäre, dieser Entwicklung auf verfassungs- und gesetzpolitischer Ebene noch Vorschub zu leisten. Unsere Fraktion hat sich auch nicht zur Bejahung eines Gegenentwurfes im Sinne der allgemeinen Anregung durchringen können, einmal wegen der Kompliziertheit des Verfahrens, dann wegen der Gefahr, dass die konstitutionellen Gewichte verschoben würden, was trotz allem befürchtet wird, und dann drittens wegen der Gefahr des Missbrauches der Volksrechte, die heute im Zeichen der Politik der Büros und der Druckversuche durch grosse Verbände besonders akut ist. Unsere Fraktion ist der Auffassung, dass unsere Demokratie bereits stark strapaziert wird, und dass es die allgemeine Stimmüdigkeit nicht als ratsam erscheinen lässt, die Volksrechte weiter auszudehnen und dem Stimmbürger weitere Pflichten aufzubürden. Die Befürchtung ist nicht unbegründet, dass die Gesetzesinitiative einseitig zu einer Waffe mächtiger Organisationen und finanzkräftiger Leute würde, was zu einer noch hektischeren Betriebsamkeit in unserem politischen und sozialen Leben führen würde.

Andererseits dürfen die negativen Auswirkungen der Ausübung der Volksrechte sicher auch nicht übertrieben werden, da damit doch zahlreiche politische Spannungen in unserem Staate gelöst werden können. Was in andern Ländern die heftigsten parlamentarischen Kämpfe und Ministerkrisen heraufbeschwört, wird ja bei uns mit einer Initiative oder einem Volksverdict erledigt, und wir gehen wieder zur Tagesordnung über.

Persönlich hätte sich der Sprechende für einen Gegenvorschlag, im Sinne der allgemeinen Anregung, unter Einräumung des Ständemehrs beim Zulassungsverfahren erwärmen können, nicht zuletzt im Sinne einer Verstärkung und Ergänzung des parlamentarischen Motionsrechtes, das ja in den letzten Jahrzehnten eher eine gewisse Abwertung erfahren hat, denn wie manche Motion wird in unserem Rate in ein unverbindliches Postulat umgewandelt! Es zeigen sich jedoch in der Durchset-

zung eines Gegenvorschlages Schwierigkeiten, weil unsere sozialdemokratischen Kommissionsmitglieder sich nicht dazu entschliessen konnten, auf die formulierte Initiative zu verzichten. Der formulierten Initiative, bei der die Bundesversammlung und damit der Ständerat ausgeschlossen würden, konnten die bürgerlichen Befürworter eines Gegenvorschlages in der Kommission aber auf keinen Fall zustimmen.

Im Sinne dieser Überlegungen bitte ich Sie im Namen der Bauern-, Gewerbe- und Bürger-Fraktion, die vorliegende Initiative abzulehnen, da ihre staatspolitischen Nachteile die positiven Seiten wesentlich überwiegen.

Huber: Alle bisherigen Votanten, mit Ausnahme von Herrn Vincent, waren Mitglieder der Kommission. Herr Wick, der auch nicht der Kommission angehörte, hat seine Wortmeldung wieder zurückgezogen. So bin ich also der zweite aus dem „Fussvolk“, und mit Herrn Wick wäre ich der dritte gewesen. Ich möchte Herrn Vincent als Anhänger der Volksdemokratie von vornherein das Recht absprechen, hier ein entscheidendes Wort mitzureden. Ich möchte Herrn Wick als pessimistischen Demokraten bezeichnen, der zwar an sich demokratisch denkt, aber von grossem Misstrauen gegenüber dem Volke beseelt ist und dieses Misstrauen schon wiederholt ausgedrückt hat; und ich möchte mich selbst als optimistischen Demokraten vorstellen, der auch heute jedenfalls auf lange Sicht die Meinung des Volkes als die richtige betrachtet und der der Überzeugung ist, dass die politische Entwicklung unseres Staatswesens sich am besten auf den direkten Willen des Volkes abstützt. Aus diesem Glauben, aus dieser Überzeugung heraus bin ich ein überzeugter Anhänger des Ausbaus der direkten Demokratie, auch auf dem Wege der Gesetzesinitiative, und ich sehe nicht ein, aus welchen Gründen die befürwortende Argumentation, die der Bundesrat im Jahre 1906 den Räten vorgetragen hat, heute nicht mehr gelten soll. Es ist bereits von verschiedenen Vorrednern darauf hingewiesen worden, dass damals der Bundesrat und eine grosse Zahl von Kantonsregierungen, unter anderem die Regierung des Kantons St. Gallen, sich positiv zur Gesetzesinitiative eingestellt haben. Ich möchte nun an alle diejenigen, die heute den gegenteiligen Standpunkt vertreten haben, die Frage richten: Was hat sich denn eigentlich seither geändert? Was hat sich in bezug auf den Föderalismus geändert? Denn der hauptsächlichste, ich meine der ernsthafteste Einwand, der heute vorgebracht wird, ist doch der, dass die Gesetzesinitiative einen gewissen Einbruch in die Rechte des Ständerates nach sich ziehen würde. War das im Jahre 1906 nicht auch schon der Fall? Es war durchaus die gleiche Situation, und man hat damals mit Argumenten, die heute so richtig sind, wie sie es damals waren, gefunden, dass sich dieser Einbruch rechtfertigen lasse, ohne dass damit der Föderalismus als Grundprinzip unseres Staatswesens gefährdet werde.

Eine gewisse Änderung hat sich seither eingestellt in dem Sinne, dass der Föderalismus oder, richtiger gesagt, der Einfluss der kleinen Kantone relativ verstärkt wurde. Heute ist es doch so, dass

die Bedeutung der kleinen Kantone im Nationalrat im Verhältnis zur Bevölkerungszahl viel grösser ist, als es vor 50 und 60 Jahren der Fall war. Durch ihr verfassungsmässiges Recht auf einen Vertreter im Nationalrat und zwei Vertreter im Ständerat waren damals die kleinen Kantone nicht derart relativ übervertreten, wie das jetzt zutrifft. Man hat sich mit dieser Entwicklung abgefunden. Man könnte die Frage stellen, ob sie richtig ist. Man dürfte durchaus auch vom föderalistischen Standpunkt aus überlegen – und hat das, glaube ich, auch schon getan –, ob es nicht in Ordnung wäre, die Vertretung der volkreichen Kantone im Ständerat zu vergrössern oder irgendwie im Nationalrat zu einer Korrektur dieser Entwicklung zu schreiten. Man hat das nicht gemacht. Aber um so eher lässt es sich rechtfertigen, nun durch die Einführung der Gesetzesinitiative gegenüber jener Entwicklung wieder ein gewisses Gegengewicht zu schaffen.

Sie haben vor einer Stunde die Beschlüsse des Ständerates kritisiert. Man hat erklärt: Es ist bedauerlich, dass der Ständerat die guten Absichten des Bundesrates und des Nationalrates vereitelt hat, indem er die Rückwirkungsklausel beim Ausverkauf der Heimat nicht anerkannte. Warum sollte man nicht durch die Möglichkeit einer Gesetzesinitiative dem Volk das Recht geben, seinen Willen hier durchzusetzen, auch wenn ausnahmsweise einmal (es werden ja immer Ausnahmen sein) der Ständerat dabei etwas zu kurz kommen sollte?

Es gibt unter den Gegnern der Gesetzesinitiative Votanten, die erklärt haben: Wir sind zwar für den Gedanken eines Ausbaus der direkten Demokratie, aber wir wollen jede Beschränkung der Kompetenzen des Ständerates vermeiden. Diese Votanten haben sich dafür ausgesprochen, anstelle der formulierten Gesetzesinitiative nur die allgemeine Anregung zuzulassen. Warum haben sie uns dann nicht den Antrag auf einen Gegenvorschlag unterbreitet? Warum hat man diesen Gedanken schon in der Kommission beerdigt? Wer es mit einem solchen Argument ernst gemeint hat, war verpflichtet, hier im Rate einen entsprechenden Antrag vorzulegen. Aber ich glaube, dass diejenigen, die so gesprochen haben, unter anderen vorhin Herr Kollege Ming, mit dem Argument des Föderalismus im Sinne eines Schutzes der Kompetenzen des Ständerates etwas anderes zugedeckt haben, nämlich das, was Herr Kollege Tenchio in aller Offenheit zum Ausdruck gebracht hat: die grundsätzliche Gegnerschaft gegen die Gesetzesinitiative, unabhängig davon, ob die Rechte des Ständerates tangiert seien oder nicht. Ich möchte nicht behaupten, dass alle diese grundsätzlichen Gegner des Gesetzesinitiativrechtes etwa Volksverächter seien. Mit Herrn Bretscher anerkenne ich, dass die heutige Diskussion sich auf einem ganz andern Niveau bewegt, als das im Jahre 1953 noch der Fall gewesen ist, und dass man von allen Seiten echte demokratische Überzeugung zu spüren bekommen hat. Es war nichts mehr von der damals etwa zu verspürenden Gehässigkeit vorhanden. Herr Kollege Tenchio ist sogar soweit gegangen, uns seiner Liebe zu versichern und lediglich unsere Irrlehre zu verdammen. Ich möchte ihm das zurückgeben und auch unserm Freund Tenchio erklären, dass wir ihn so gerne haben wie je und dass wir ihm seine Häresie gegenüber der

Demokratie nicht übel nehmen, wenn wir sie auch sachlich bekämpfen müssen. Aber in solchen Voten kommt eben doch stark das tiefe Misstrauen gegenüber dem Volk zum Ausdruck, von dem ich im Zusammenhang mit Herrn Wick sprach. Herr Kollege Dürrenmatt, auf der andern Seite, hat richtig gesagt: Es ist bei vielen Ratskollegen allzusehr das Gefühl vorhanden, die eidgenössischen Räte seien eine Elite, die es auf alle Fälle besser verstehe als das Volk. Ich glaube, Herr Kollege Bretscher hat gesagt: Die Gesetzgebung würde zum Spielball unkontrollierbarer Kräfte, wenn man die Gesetzesinitiative zulassen würde. Solche Argumente sind doch schlechterdings unverständlich. Sie könnten verstanden werden, wenn wir uns im Europa der Königreiche und der gnädigen Herren befänden und nun von einem Moment auf den andern ohne Erfahrungen die direkte Demokratie verwirklichen wollten. Wir haben doch die Gesetzesinitiative in den meisten Kantonen. Wer von Ihnen wollte behaupten, dass sie dort dazu geführt hätte, die Gesetzgebung zum Spielball unkontrollierbarer Kräfte zu machen, dem Missbrauch Vorschub zu leisten? Wird in diesen Kantonen das Parlament übergangen oder werden die guten Kräfte im Parlament an die Wand gedrückt? Das kann uns doch niemand entgegenhalten, und man hat es auch nicht getan. Wir haben ferner das Initiativrecht für die Verfassung im Bunde. Kollege Bretscher hat mit seiner gewohnten Brillanz und in bestechender Form die Frage gestellt: Sind Volk und Initiativkomitee identisch? Ist nicht der Nationalrat die bessere Repräsentation des Volkes? Herr Kollege Bretscher, wohin führt Sie dieses Argument? Es führt Sie schnurstracks zur Ablehnung der Verfassungsinitiative und des Referendums. Denn auch dort ist es ja ein Komitee, das entscheiden wird, ob ein Referendum gefasst wird. Auch dort sind es die unkontrollierbaren Kräfte, die im Volke drinstecken, welche eine Verfassungsinitiative lancieren oder gegen ein Gesetz auftreten. Die Konsequenz solcher Argumente läuft auf eine Verleugnung der direkten Demokratie hinaus. Darum, als unbestechlicher Demokrat, möchte ich mich auch nicht von dieser bestechenden Formulierung des Herrn Kollegen Bretscher veranlassen lassen, eine andere Stellung einzunehmen.

Herr Kollege Ming hat sich etwas drastischer geäußert: Mit der Gesetzesinitiative erklärten wir, dass wir selbst nicht fähig seien, Gesetze zu erlassen, die dem Volkswillen entsprechen. Will Herr Kollege Ming behaupten, wir hätten die Weisheit für uns allein gepachtet? Ist es nicht auch durchaus möglich, dass aus dem Volke heraus Kräfte und Vorschläge kommen, die als positiv, als wertvoll bezeichnet werden müssen und die in unserem Gremium eben nicht zum Ausdruck gekommen sind? Man darf doch nicht aus der Tatsache, dass einmal aus dem Volke heraus ein positiver Vorschlag in das Parlament hineingetragen werden kann, schliessen, das, was wir machen, sei schlecht und stehe mit dem Volkswillen im Widerspruch.

Dann ist auf die Abstimmungsmüdigkeit hingewiesen worden. Dazu hat Herr Kollege Max Weber, wie mir scheint, richtig schon Stellung genommen und die Prophezeiung ausgesprochen, dass auch bei Einführung der Gesetzesinitiative sicher

die Zahl der Abstimmungen nicht viel grösser sein werde als zuvor.

Herr Kollege Ming hat auch nochmals auf die Frage des Gesetzes über den Ausverkauf der Heimat Bezug genommen und das, was jetzt herausgekommen ist, als eidgenössischen Kompromiss bezeichnet. Sie werden es mir ersparen, mich damit auseinanderzusetzen, nachdem bereits das Echo aus dem Rate ziemlich eindeutig ausgefallen ist. Ich begreife, dass Herr Kollege Ming eine etwas subjektiv gefärbte Meinung vertreten hat; mit dieser persönlich bedingten Färbung, stimmt die Mehrheit des Rates nicht überein. Ich möchte darauf nicht näher eintreten.

Erstaunt bin ich, dass sich die meisten Gegner der Gesetzesinitiative so wenig mit einer unlegbaren Tatsache auseinandergesetzt haben. Weil wir heute die Gesetzesinitiative nicht besitzen, werden relativ viele Verfassungsinitiativen ergriffen, welche eigentlich eine Gesetzesmaterie betreffen. Für diese Verfassungsinitiativen besteht keine parlamentarische Schranke. Niemand von den Gegnern der heutigen Vorlage hat etwas anderes zu behaupten gewusst. Der Missbrauch der Gesetzesinitiative, der befürchtet wird, könnte in genau gleicher Weise schon jetzt im Hinblick auf die Verfassungsinitiative einreissen. Er ist nicht eingerissen, und ich bin auf Grund der Erfahrungen in den Kantonen der Überzeugung, dass, wenn wir die Gesetzesinitiative haben, die Anwendung ausserordentlich sparsam und zurückhaltend sein wird und dass es nur in Ausnahmefällen wirklich zu einer Abstimmung über eine Gesetzesinitiative kommen muss. Ich bin aber, ebenfalls auf Grund der Erfahrungen in den Kantonen, der Überzeugung, dass die blosse Tatsache eines Rechtes auf die Gesetzesinitiative bewirken wird, dass der Bundesrat und das Parlament noch mehr als bisher bemüht sein werden, den wirklichen Volkswillen zu verwirklichen, nicht nur den Willen der eigenen Parteiinteressen und die eigenen persönlichen Auffassungen.

Wenn wir die Gesetzesinitiative einführen, werden wir einen erfreulichen Schritt auf dem Wege zu einer Vervollkommnung der direkten Demokratie unternehmen. Ich möchte Sie darum bitten, diesem Antrag zuzustimmen.

Reichling, Berichterstatter der Mehrheit: Ich möchte mich grösster Kürze befeissen. Es sind auch nicht viel neue Argumente ins Feld zu führen.

Ich möchte aber zunächst gegenüber Herrn Brosi erklären, dass zu seinem Votum eine gewisse Präzisierung erforderlich ist. Wenn die Kommission sich mit einem Gegenvorschlag nicht eingehend befassen konnte – Herr Kollege Huber hat soeben auch darauf hingewiesen –, so deshalb, weil kein Antrag vorlag. Es lag der Vorschlag des Bundesrates vor, und es wurde einige Zeit über diesen Vorschlag gesprochen. Es wurden auch gewisse Aussetzungen gemacht an diesem Vorschlag. Auf jeden Fall wurde der Vorschlag des Bundesrates in der Kommission nicht als Antrag aufgenommen, sondern man wartete noch auf einen Vorschlag aus Kommissionskreisen. Er ist dann aber nicht eingegangen, und das hat dann dazu geführt, dass die Kommission – wenn ich mich recht erinnere – mit 14:11 Stimmen sich konsultativ gegen jeden Gegen-

vorschlag, sowohl gegen die formulierte Initiative wie auch gegen die allgemeine Anregung, ausgesprochen hat. Die Formulierung des Bundesrates ging in der Richtung der allgemeinen Anregung. Aber diese Formulierung hat dann zu Diskussionen Anlass gegeben, die nicht zu einer fertigen Lösung führten, die in der Kommission als Antrag aufgenommen worden wäre. Das ist der Grund, und nicht etwa, weil die Kommission hierfür die Zeit nicht zur Verfügung gestellt hätte, dass diese allgemeine Anregung dann untergegangen ist. Das zur Präzisierung. Ich möchte damit nicht erklären, dass Herr Brosi Sie etwa unrichtig orientieren wollte. Er hat nur mit einem Satz dieses Thema gestreift.

Nun gegenüber Herrn Kollega Huber, der fragt: Ja, was hat sich denn gegenüber 1906 geändert? Ich kann nur mit dem antworten, auf das Herr Ming bereits hingewiesen hat: Es hat sich sehr viel geändert gegenüber 1906. Da steht vielleicht doch im Vordergrund die Einführung des Proportionalwahlverfahrens für den Nationalrat. Wer sich zurückerinnert – es sind nur wenige da, die das tun können – an die Änderungen in der Struktur des Nationalrates, herrührend von diesem Proportionalwahlverfahren, der hat den Eindruck erhalten, und der ist bis jetzt geblieben, dass unser Volksparlament, der Nationalrat, nun eine Repräsentation sozusagen aller irgendwie beachtlichen Kreise unseres Volkes darstellt. Das war 1906 nicht der Fall. Dann herrschten drei Parteien, die katholisch-konservative, die liberale und die sozialdemokratische. Daneben waren einige Wilde, aber das ist nun doch wesentlich verschieden von dem, was wir heute hier im Nationalrat für die Beratung der Gesetze beisammen haben. Ich glaube, auch darauf darf hingewiesen werden, dass sich in der Handhabung solcher Volksrechte einiges geändert hat. Man kannte damals kein Radio und Fernsehen; man kannte noch nicht das Verfahren über sogenannte Büros, die gegen eine feste Entschädigung es unternehmen, jede Vorlage zu Fall zu bringen und es sicher auch übernehmen würden – das ist ja auch jetzt schon geschehen –, Unterschriften gegen Entschädigung zu sammeln. Das hat man ganz bestimmt anno 1906 nicht getan. Das bedeutet eine wesentliche Verschiebung in der Handhabung der Volksrechte, und zwar nicht im vorteilhaften Sinne. Man darf also meines Erachtens erklären, dass gegenüber 1906 sich Wesentliches geändert hat, und dass ein Bundesrat von dazumal – wenn er noch hier wäre – heute anders plädieren würde angesichts der heutigen Umstände.

Nun zur Strapazierung der Stimmbürger. Herr Kollege Dürrenmatt hat erklärt, die Summe der Initiativen sei konstant. Diesem Satz könnte ich nicht beipflichten. Es braucht einigen Optimismus, anzunehmen, dass bei Vorhandensein der Gesetzesinitiative im Bunde die Zahl der Abstimmungen über Initiativbegehren nicht ansteigen würde. Das würde doch bedeuten, dass bisher (vielleicht sogar in der Hauptsache) über Verfassungsinitiativen Gesetzgebung getrieben worden sei. Das darf aber nicht behauptet werden. Warum sind die Verfassungsartikel gelegentlich Gesetzesartikel geworden? Doch nur deshalb, weil man damit die Chance, dass der Verfassungsartikel angenommen werde, verbessern wollte. Deshalb wurden Details hineingebracht, die effektiv vom

ästhetischen Standpunkt aus nicht begrüssenswert sind. Es ist aber sicher mit jeder bisherigen Verfassungsinitiative ein Verfassungsinhalt – vielleicht verbunden mit Gesetzesmaterie – in die Verfassung eingefügt worden. Ich kann mich also der Auffassung nicht anschliessen, dass die Einführung der Gesetzesinitiative lediglich auf Kosten der bisherigen Verfassungsinitiativen gehen würde.

Verschiedentlich ist festgestellt worden, dass mit der Zahl der Abstimmungen die Stimmbeteiligung nicht etwa steige, sondern in der Hauptsache zurückgehe. Herr Kollege Weber sagte allerdings, diese Strapazierung rühre von den Gemeinden und Kantonen her. Ich stimme ihm darin ohne weiteres zu. Das können wir aber nicht abbremsen; wenn wir die Gesetzesinitiative haben, werden die Abstimmungen und Wahlen in den Gemeinden und Kantonen trotzdem weitergehen. Es würde sich also um zusätzliche Volksbefragungen handeln. Wenn wir schon heute gelegentlich Stimmbeteiligungen von 30 oder 40% feststellen und selten mehr als 50% der Stimmberechtigten sich zur Urne begeben, können wir begründeterweise annehmen, dass nicht zuletzt die zahlreichen Volksbefragungen – auf allen Stufen – mit ein Grund sind für eine schlechte Stimmbeteiligung. In dieser Richtung wird sich ein Mehreres nicht vorteilhaft auswirken.

Es ist vom Missbrauch des Initiativrechtes gesprochen worden. Ein Mitglied der Kommission hat (allerdings mir persönlich gegenüber) erklärt, es sei schon oft vorgekommen, dass vor Wahlen in den Kantonen eine Gesetzesinitiative eingereicht worden sei, die dann nach den Wahlen (nachdem sie ihren Zweck erfüllt hatte) wieder zurückgezogen wurde. Das lässt sich mit einer Gesetzesinitiative im Bunde sicher leichter bewerkstelligen als mit einer Verfassungsinitiative. Auf diese Weise kann ein Volksrecht sicher Schaden leiden. Mir scheint deshalb, dass ein Missbrauch absolut möglich, sogar wahrscheinlich sei, und dass wir keinen Grund haben, solchen Machenschaften noch Vorschub zu leisten.

Herr Kollege Schmid sprach von der Macht der Verbände. Ich habe den Eindruck, dass man mit der Gesetzesinitiative gerade den Verbänden ein zusätzliches Werkzeug geben würde, um ihre Macht demonstrativ unter Beweis zu stellen. Wer wollte sonst eine Gesetzesinitiative einreichen? Doch nicht irgend ein Einzelner, der irgendwo wohnt, sondern es muss doch irgendjemand dahinterstehen, und das geht um so leichter, je grösser die dahinter befindliche Gruppe ist. Wenn man darum die Macht der Verbände brechen wollte, müsste man meines Erachtens das Gegenteil tun, also wenn möglich noch Referendum und Verfassungsinitiative abschaffen und nicht, um die Macht der Verbände zu beschränken und zu brechen, zusätzlich noch die Gesetzesinitiative im Bund einführen. Das Argument richtet sich also nach meiner Auffassung gegen seinen Urheber.

Ich will Sie nicht mehr lange aufhalten und nur noch eines erwähnen. Was an Wünschen im Volke vorhanden ist zur Schaffung neuer Gesetze, das wird doch alles in unser Parlament hier eingetragen. Es gibt Kollegen, die einen ausserordentlich feinen Spürsinn dafür haben, wo irgendetwas ausgeheckt worden ist, das verwendet werden könnte als

Gegenstand einer Initiative. Ich glaube nicht, dass irgendeine bedeutsame bzw. wertvolle Anregung aus dem Volke den Weg nicht in den Nationalrat finden würde. Die Beispiele gehen eher in der gegenteiligen Richtung. Ich möchte deshalb bestreiten, dass irgendeine gute Anregung im Volke untergehe, weil die Gesetzesinitiative im Bunde nicht besteht.

Ich komme zum Schluss: Lassen Sie es für die Schaffung eidgenössischer Gesetze beim gegenwärtigen Zustand, bei der Behandlung in den beiden eidgenössischen Kammern. Auch Sie sollten sich dieses Rechtes nicht unnötigerweise begeben; denn wenn dann von der Initiativseite her Gesetzgebung getrieben wird, hätten wir schliesslich nur noch als Statisten daneben zu stehen. Ich glaube, der Unterschied in der Gesetzgebung über zwei Kammern oder über Initiativkomitees ist derart eklatant, dass man darüber, welcher Weg der richtige sein dürfte, wohl kaum lange im Zweifel sein kann. Deshalb möchte ich Ihnen erneut empfehlen, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen in dem Sinne, dass diese Initiative dem Volke unterbreitet wird mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag.

M. Borel Alfred, rapporteur de la majorité: Il est naturellement impossible à vos rapporteurs de revenir sur l'ensemble des exposés que nous avons entendus ce matin. Ils doivent, par la force des choses, se borner à quelques considérations générales.

On a cité beaucoup de références, beaucoup de grands auteurs; on a cité de grands ancêtres, Montesquieu et Tocqueville; on a manipulé les citations de professeurs, de spécialistes du droit constitutionnel, notamment Imboden, Fleiner, Huber et Giacometti, dont je constate en passant que leur majorité est tout à fait contre l'introduction de l'initiative sur le terrain fédéral.

Ce qu'on a moins cité, ce sont les sociologues ou les spécialistes véritables des sciences politiques qui se seraient penchés sur le problème de savoir comment, très exactement, fonctionnent nos institutions démocratiques, comment, exactement, a fonctionné par exemple l'initiative constitutionnelle et comment risquerait de fonctionner l'initiative législative si elle était introduite sur le terrain fédéral. On n'a pu citer ces sociologues et ces spécialistes en sciences politiques pour la simple raison qu'ils n'existent pas encore, que ces recherches particulières, chez nous, sont encore dans l'enfance et que personne ne s'est jusqu'ici donné la peine de rechercher avec un véritable esprit scientifique, quel est le rôle par exemple de la haute finance dans la politique suisse, le rôle des grandes associations, le rôle des groupes de pression, le rôle que ces facteurs ont joué jusqu'à aujourd'hui dans notre pays dans le lancement de certaines initiatives constitutionnelles, le rôle qu'ils joueraient certainement si nous adoptions l'initiative législative sur le terrain fédéral. Je crois que cet aspect-là du problème est également important et qu'il n'en est pas assez tenu compte dans le raisonnement de ceux qui préconisent l'introduction de l'initiative législative sur le terrain fédéral.

L'homme n'est ni ange ni bête; le démocrate suisse n'échappe pas à cette règle et je me permets de

penser que le représentant de la minorité, notre collègue Arthur Schmid, a malgré tout une conception, si je puis employer cette expression, un peu angélique du fonctionnement de la démocratie. Je pense qu'il y a quelque danger à donner dans l'angélisme dans ce domaine-là.

Je me rappelle l'affirmation d'un publiciste de Suisse romande aujourd'hui décédé et qui, soit dit en passant, n'honorait pas particulièrement cette partie du pays. Il a y une quarantaine d'années déjà, il déclarait à qui voulait l'entendre: «Donnez-moi 200 000 francs et, par la voie du référendum, je fais sombrer n'importe quelle loi adoptée par l'Assemblée fédérale!» Je pense que des publicistes de ce genre existent aujourd'hui encore et que leur nombre s'est peut-être même multiplié. Ce qui sans doute a changé c'est seulement le prix qu'ils demanderaient pour faire échouer une loi fédérale par le lancement d'un référendum.

Je pense que ces faits doivent être pris en considération et je me rallie entièrement au diagnostic posé au début de la matinée par notre collègue M. Bretscher. Le débat de ce matin a opposé en grande partie les théoriciens aux praticiens, une conception abstraite du fonctionnement de la démocratie à une conception concrète de ce même fonctionnement et des vues plutôt quantitatives à des vues qualitatives. Dans ce même domaine théorique, M. Dürrenmatt a cru découvrir une loi nouvelle, la loi relative aux chiffres constants d'initiatives déposées. Je lui laisse la responsabilité de la découverte mais je crois qu'il serait en tout état prudent de réduire cette loi à l'importance d'une simple hypothèse de travail.

Notre collègue Vincent, parce que j'ai parlé de démagogues, s'est immédiatement senti visé, me semble-t-il. Je voudrais simplement lui dire qu'à aucun moment je n'ai pensé à lui ni à aucune personne vivante. M. Vincent a mis en opposition l'opinion du Conseil fédéral des premières années du siècle avec l'opinion du Conseil fédéral actuel. Pas mal d'orateurs ont suivi son exemple en citant les uns la *Nouvelle Gazette de Zurich* d'il y a 60 ans – je pense à notre collègue Vontobel – les autres le préavis du gouvernement cantonal zurichois – comme notre collègue Max Weber – préavis qui remonte à 1904. Je pense que, même si ces citations peuvent présenter quelque intérêt rétrospectif, il ne faudrait pas minimiser l'importance des changements qui se sont produits dans l'intervalle. Et je voudrais, à la suite de notre collègue Ming, citer non seulement l'introduction de la représentation proportionnelle, mais tout le mouvement des idées, toutes les transformations économiques, politiques, scientifiques et techniques que le monde a subies dans l'intervalle. Il ne faut pas que nous tombions dans ce défaut qu'on nous reproche quelquefois à l'étranger de nous considérer un peu comme des démocrates insulaires qui seraient absolument à l'abri de l'influence de tout ce qui transforme le monde qui nous entoure. Il faut tenir compte non seulement de ces transformations générales mais aussi de faits particuliers, par exemple de l'invention, intervenue dans l'intervalle, du cinéma, de la radio, de la télévision, de tous les nouveaux moyens de propagande, de la multiplication des groupements d'intérêts et des organisations professionnelles, en

particulier de ces organisations dont on ne sait pas très bien si elles représentent un groupement politique ou une association économique. Bref, il y a là toute une série de faits qui modifient complètement la situation et qui justifient à notre avis amplement que le Conseil fédéral, le Parti radical-démocratique suisse et bien d'autres groupements et hommes politiques, aient modifié leur point de vue entre les premières années du siècle et aujourd'hui.

Certains orateurs qui préconisent l'introduction de l'initiative législative sur le terrain fédéral ont utilisé l'argument qui consiste à dire: Puisqu'on a accordé au peuple suisse ce droit en quelque sorte négatif que représente le référendum, pourquoi ne pas lui accorder le droit positif que constituerait la possibilité de lancer une initiative législative. Mais il y a une différence fondamentale entre les deux procédures. La première, le référendum, qui permet en quelque sorte de prendre le pouls de l'opinion publique, présente relativement peu de problèmes; c'est chose relativement facile que de dire oui ou non à un projet élaboré avec un maximum de précautions et de garanties. Il y a une différence entre cette possibilité de dire oui ou non à une nouvelle loi et celle que l'on accorderait à n'importe quel groupement, si sympathique qu'il puisse être, de rédiger de toute pièce un projet de loi et de le soumettre presque sans autre au vote populaire.

Tout à l'heure, notre collègue Huber s'est attiré pas mal de succès en déclarant que si c'était une initiative législative qui avait cherché à régler l'épineux problème de la «mise à l'encan de la patrie», nous serions aujourd'hui en présence d'une solution beaucoup plus positive que celle à laquelle nous nous sommes, un peu à contrecœur, ralliés tout à l'heure.

Je voudrais poser à l'excellent juriste qu'est M. Huber la question suivante: Pense-t-il un instant sérieusement que l'initiative législative rédigée de toutes pièces aurait tenu compte au même degré que l'arrêté fédéral auquel nous nous sommes en définitive ralliés, de tous les impondérables qui dominaient la situation, et surtout que cette initiative aurait abouti dans un délai aussi rapide? Car je pense bien que si par malheur l'initiative législative devait être introduite sur le terrain fédéral, il faudrait prévoir un délai d'au moins une année, comme en matière d'initiative constitutionnelle, entre le dépôt de l'initiative et la soumission au vote populaire. Par conséquent, nous n'aurions pas pris six mois, mais au moins une année pour arriver à un résultat tout ce qu'il y a de plus aléatoire.

M. Dürrenmatt a insisté sur le fait qu'il ne paraît ni nécessaire ni utile d'introduire l'initiative législative dans le domaine fédéral. Je partage entièrement son point de vue. J'ai essayé de me représenter dans quel domaine une initiative serait valablement, judicieusement déposée au cours de ces prochains temps. Un seul cas m'est venu à l'esprit. Je suppose que 50 000 bénéficiaires de l'AVS lancent demain une initiative législative tendant à doubler le taux des rentes. Je vous pose la question: Est-ce qu'une telle initiative servirait le moins du monde l'œuvre législative, ou l'intérêt bien compris des initiants? La réponse est certainement négative.

Permettez-moi de souligner un dernier point.

En entendant M. Arthur Schmid, j'ai eu l'impression qu'il voulait délibérément ignorer un certain nombre de facteurs. Il appartient à un parti qui a introduit la représentation proportionnelle sur le terrain fédéral. Cela a conduit à une forme de démocratie particulière qu'on appelle en langage scientifique la démocratie «partitaire», c'est-à-dire un régime démocratique basé essentiellement, qu'on le veuille ou pas, sur l'existence et l'action des partis. Or, l'initiative législative sur le terrain fédéral ferait en quelque sorte double emploi avec l'initiative des partis. Je veux bien concevoir que lorsque le Parti socialiste suisse a lancé l'initiative dont nous discutons aujourd'hui, il pensait pouvoir lui-même, le cas échéant, utiliser selon la situation les voies parlementaires habituelles qui sont à sa disposition, ou la procédure plus massive de l'initiative législative. C'est là un genre tout à fait normal de calcul politique. Mais nous aurions tort de vouloir jouer les apprentis sorciers, car il se pourrait fort bien que cette deuxième période ne soit pas utilisée par les partis en conformité de leurs intérêts et de l'intérêt général mais, le cas échéant, par des groupements qui auraient moins de légitimité que les partis, dont tout le monde peut suivre année après année l'évolution et le travail.

En résumé, je suis surpris que cette proposition soit défendue surtout par un côté de cette assemblée qui a longtemps milité pour l'introduction de la représentation proportionnelle sur le terrain fédéral et le développement des partis que cette introduction a nécessairement entraîné. Il est entendu que l'on ne doit pas laisser toutes libertés aux partis. Mais mieux vaut améliorer leur méthode de travail, introduire peut-être davantage de démocratie dans leur fonctionnement, que de leur substituer à l'occasion l'inconsistance ou l'improvisation taxées pour les besoins de la cause de principes démocratiques fondamentaux.

En terminant, je voudrais faire observer que l'initiative se présente telle que vous la connaissez, que personne n'a pris dans ce Conseil la responsabilité de demander la mise au point d'un contre-projet et que rien, dans la discussion de ce matin, ne paraît devoir modifier la conviction de la majorité de la commission, laquelle persiste à préconiser le rejet de l'initiative, sans présentation de contre-projet.

Bundesrat von Moos: Was uns allen am Herzen liegt und was, wie ich anzunehmen bereit bin, auch der Gedanke ist, der den Ausgangspunkt der von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz eingereichten Initiative bildet, das ist Dienst an der Demokratie. Die damit aufgeworfenen Fragen lassen sich, wie es sich heute gezeigt hat, sachlich und mit einer geziemenden Leidenschaftlichkeit und inneren Teilnahme besprechen. Das ist auch der Wille und der Grundton der bundesrätlichen Botschaft vom 29. Dezember 1959 und des Ergänzungsberichtes vom 30. September 1960. Mit dem Verständnis dafür werden Sie auch die Bereitschaft verbinden, nicht etwa aus dem Ton der Botschaft – auch wenn er einzelnen unter Ihnen nicht gut in die Ohren zu klingen scheint – ein Argument pro oder contra Einführung der Gesetzesinitiative zu machen. Herr Nationalrat Welter und Herr Nationalrat Vontobel beklagen – Arm in Arm, möchte

ich sagen – die üblen Namen, die der Bundesrat in seinem Bericht vom 29. Dezember 1959 der Gesetzesinitiative angehängt habe: „Missmut über eine Behörde in einer bestimmten Angelegenheit, la mauvaise humeur, Erregung der Bevölkerung durch ein begangenes Verbrechen, allgemeine, aber schwer fassbare Unzufriedenheit, Einfluss eines einzigen populären oder demagogischen Politikers, usw.“. Ich darf doch darauf verweisen, dass das ja nicht die Titulaturen sind, die der Bundesrat erfunden hat, sondern dass alle diese Bezeichnungen einer Rundfrage bei den Kantonen entstammen, die im Jahre 1912 von Professor Burckhardt verarbeitet worden ist, und die im Politischen Jahrbuch der Schweiz, Jahrgang 1912, Seite 319 u. ff. enthalten ist.

Herr Nationalrat Vontobel kramte sehr eindrucksvoll in schönen Erinnerungen. In der Tat ist das Für und Wider in den Berichten und Botschaften des Bundesrates und in den parlamentarischen Debatten schon in den sehr fortschrittsgläubigen Jahrzehnten des letzten Jahrhunderts und dann wieder in den Jahren 1906, 1918/19 und 1953, und, füge ich bei, vor allem in der Aussprache, die heute in diesem Saale gewaltet hat, dermassen gründlich und erschöpfend erörtert worden, dass dem Sprecher des Bundesrates fast nur noch die Aufgabe übrig bleibt, das Fazit der Debatte zu ziehen und noch einmal resümierend zu umreissen, weshalb wir Ihnen beantragen, Volk und Ständen ohne Unterbreitung eines Gegenentwurfes die Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

Bei der Erinnerung daran, dass der Bundesrat selber in seiner Botschaft vom 6. März 1906 die Einführung der Gesetzesinitiative befürwortet habe, will ich allerdings nicht lange stehen bleiben. Die Änderung der Zeitumstände ist Ihnen sicherlich bewusst, und die Herren Kommissionsreferenten haben sehr eindringlich und überzeugend darauf hingewiesen. Es handelt sich nicht nur um die Frage der Einführung der Proporzwahl des Nationalrates; es handelt sich um die ganze Fülle der technischen, der gesellschaftlichen, der politischen Entwicklungen in den letzten 50 oder 60 Jahren. Und es bedeutet nicht Wendung vom Optimismus zum Pessimismus, wenn man auch aus den Erfahrungen der Jahrzehnte und aus der Geschichte seine Lehren zieht. Wollte man im übrigen in allem den Bundesrat bei seiner Stellungnahme, die er vor 50 oder 60 Jahren einnahm, behaften, und wollten Sie, meine Herren, ihm dabei folgen, so müsste doch manches, was wir heute glücklich besitzen, zurückrevidiert werden. Schon in den Verfassungsentwürfen von 1872 und 1873 war die Gesetzesinitiative vorgesehen; der Entwurf von 1872 ist in der Abstimmung gescheitert. Beim zweiten wurde dem Vorschlag in der parlamentarischen Beratung die Gefolgschaft versagt, und 1906 war es bekanntlich der Nationalrat, der auf den bundesrätlichen Antrag nicht einschwenkte, die Behandlung verzögerte und damit zum ruhmlosen Untergang des damaligen Vorstosses beigetragen hat. Daraus lässt sich also nicht ein Argument schmieden.

Der heutigen Parlamentariergeneration näher liegt zweifellos die Debatte, die sich in der Frühjahrssession 1953 im Nationalrat bei Behandlung des Berichtes zum Postulat Arthur Schmid und in der Sommersession 1953 im Ständerat über das

gleiche Thema der Einführung der Gesetzesinitiative abspielte. Sehr eingehend wurden damals die Gründe dafür und dagegen vorgetragen. Wenn wir uns schon nach wenigen Jahren – diesmal bei Behandlung einer dahinzzielenden Verfassungsinitiative – wieder damit zu befassen haben, so sehe ich das Positive dieser Tatsache darin, dass sie uns und auch der heutigen Parlamentariergeneration wieder Gelegenheit gibt, sich über Wert und Bedeutung der Demokratie und ihrer Einrichtungen auf der Stufe des Bundes Rechenschaft zu geben, sie mit den äusseren heutigen Umständen und den Erfordernissen der Gegenwart zu konfrontieren.

Wenn der Bundesrat schon in seinem Bericht vom 8. Dezember 1952 zum Postulat Arthur Schmid ausgeführt hat, theoretisch, in Betrachtung ihrer Vorteile ideeller und gefühlsmässiger Art, wäre die Gesetzesinitiative die logische Krönung unserer demokratischen Organisation, so liegt darin sicherlich, und ich bitte Sie, dies anzuerkennen, keine Diskreditierung ihrer damaligen oder heutigen Befürworter. Möglichkeit der Revision der Verfassung seit 1848, konzipiert dazumal als Abberufungsrecht des Volkes gegenüber den Räten, Gesetzesreferendum seit 1874, Verfassungsinitiative seit 1891, Gesetzesinitiative seit 1961; das ist an sich eine konsequente Stufenleiter. Verweilen wir einen Augenblick dabei, so stellen wir fest, dass seit 1891 die Verfassungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes zugelassen ist. Durchblättern Sie den Abstimmungskalender oder erforschen Sie Ihr Gedächtnis: wie oft sind Verfassungsinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht worden und durchgedrungen? Eingereicht wurden solche allgemeinen Anregungen auf der Verfassungsstufe, seit 1891 bis 1961 viermal; eine wurde als nicht zustandegekommen erklärt, eine wurde zurückgezogen, zwei wurden verworfen. In frischer Erinnerung steht uns noch die Behandlung der Chevallierinitiative 1955 über die Herabsetzung der Militärausgaben, bei der schwer zu beurteilen war, ob sie ein ausgearbeiteter Entwurf oder eine allgemeine Anregung sei. Der Bundesrat stellte sich damals auf den Standpunkt, es handle sich um eine ausgearbeitete Vorlage. Sie wurde im Dezember 1955 von den Räten als üngültig erklärt. Auf dem Gebiete des Verfassungsrechtes hat die Form der allgemeinen Anregung die in sie gesetzten Erwartungen offensichtlich nicht erfüllt.

Ein positiv zu würdigendes Ziel der Einführung der Gesetzesinitiative liegt darin, dass man damit die Gefahr der Unterbreitung von Gesetzesmaterien in Form von Verfassungsinitiativen vermeiden möchte. Das Ziel ist löblich. Mit der Gesetzesinitiative würde aber die Versuchung in Kauf genommen, über die Verfassung hinauszugehen und Materien zu behandeln, die ihrerseits Verfassungsrecht beinhalten könnten oder nicht vorhandenes Verfassungsrecht voraussetzen würden. Dem scheint der Wortlaut des hängigen Volksbegehrens einen Riegel zu schieben mit der Weisung, ein derartiges Initiativbegehren sei nur dann dem Volke zum Entscheid vorzulegen, „wenn es nicht gegen die Bundesverfassung verstösst“. Auf dem Wege des Gesetzes oder des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses dürfen aber nach feststehender Doktrin nicht bloss

Dinge geordnet werden, die nicht gegen die Bundesverfassung verstossen, sondern ergänzend dazu nur Dinge, die auf einer verfassungsmässigen Grundlage beruhen, Gegenstände, für die eine verfassungsmässige Kompetenz des Bundes vorhanden ist. Die Kompetenzausscheidung zwischen dem Bund und den Kantonen im Sinne von Artikel 3 der Bundesverfassung ist eine der tragenden Säulen des Bundesstaates. An dieser tragenden Säule rütteln wir, wenn wir nur Begehren ausschliessen wollten, die nicht gegen die Bundesverfassung verstossen, und nicht auch die Grenze ziehen gegenüber Begehren, die überhaupt keiner verfassungsmässigen Kompetenz des Bundes und keiner verfassungsrechtlichen Grundlage entsprechen. Sollte für eine Materie eine solche Grundlage nicht vorhanden sein, so müsste doch zuerst der Weg der Verfassungsinitiative beschritten werden. Es ist vielleicht deshalb angezeigt, etwas vorsichtig zu sein, wenn man beispielsweise an das in der Bundesverfassung verankerte Schächtverbot oder an die Kursaalspiele oder an das Absinthverbot denkt und dann behauptet, solche Materien gehörten doch nicht in die Verfassung, sondern in ein Gesetz oder in einen Bundesbeschluss. Materiell damit einverstanden, aber es ist daran zu denken, dass gerade für die Regelung dieser Materien keine Verfassungsgrundlage bestand, dass aus diesem Grunde keine andere Möglichkeit vorhanden war, als sie auf dem Wege der Verfassungsinitiative anhängig zu machen. Würde man trotzdem eine Gesetzesinitiative einreichen, die keine verfassungsmässige Grundlage aufwiese, so würde das die rechtlichen Schwierigkeiten und, ich möchte beifügen, die Gewissenschwierigkeiten des Parlamentes vermehren. Das Parlament sähe sich in die Lage versetzt, unter Umständen entweder eine Gesetzesinitiative aus diesem Grunde als unzulässig zu erklären und eine Vertrauenskrise in Kauf zu nehmen, oder dann sie passieren zu lassen mit dem Risiko, dass wir einerseits Verfassungsrecht besässen und daneben formelles Gesetzesrecht, das wohl nicht direkt gegen vorhandenes Verfassungsrecht verstiesse, aber keine Verfassungsgrundlage besässe. Für die gewollte Sauberkeit unserer Verfassungsgebung wäre damit offensichtlich nichts gewonnen.

Sagen Sie mir nicht, Gesetzesrecht ohne Verfassungsgrundlage könne es gar nicht geben, dann sei es eben verfassungswidrig. Es gibt laut unserer heute geltenden Verfassung Recht der Gesetzesstufe, das keine Verfassungsgrundlage besitzt. Diese Möglichkeit besteht gemäss Artikel 89bis, Absatz 3, der Bundesverfassung. Hier sind allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse vorgesehen, „welche sich nicht auf die Verfassung stützen“, die also keine Verfassungsgrundlage aufweisen und die trotzdem nicht verfassungswidrig sind. Der Wortlaut der Initiative, bei aller Anerkennung, die ich ihr gezollt habe, sagt nichts darüber, ob die Gesetzesinitiative sich auch den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung solcher allgemein verbindlicher Bundesbeschlüsse *extra constitutionem* gemäss Artikel 89bis, Absatz 3, der Bundesverfassung beziehe und welches Verfahren dann Geltung hätte. Das ist eine bemerkenswerte Lücke rechtlicher Natur.

Nach diesen Überlegungen wäre es zu vereinfachend anzunehmen, die Gesetzesinitiative könnte

einfach an die Stelle der bisher gelegentlich gerügten Verfassungsinitiativen mit Gesetzesinhalt treten, die Summe der Initiativen bleibe konstant. Es ist nicht auszuschliessen, dass umgekehrt Gesetzesinitiativen, worauf in der Diskussion heute hingewiesen worden ist, mit Verfassungsinhalt auftauchen oder solche ohne Verfassungsgrundlage gestartet werden könnten und dass man diesen Weg gerade deswegen bevorzugen könnte, um das Ständemehr, das für neues formelles Verfassungsrecht notwendig ist, zu vermeiden. Das ist einer der Agriffspunkte gegen die förderative Struktur unseres Bundesstaates. Es ist gesagt worden, es komme nicht darauf an, dass etwa der Ständerat einmal ausgeschaltet werde. Herr Nationalrat Dr. Huber hat gesagt, es sei nicht so gefährlich, vielleicht die Rechte des Ständerates ein wenig zu tangieren, damit werde der Föderalismus noch nicht getroffen oder abgeschafft; auch das Ständemehr stimme ja meistens mit dem Volksmehr überein. Dazu muss ich sagen: Ausschlaggebend sind auf diesem Gebiete tiefergehende Erwägungen. Wird ein Gesetzesvorschlag im Parlament gemacht und in der Form der Motion dem Bundesrat ein verbindlicher Auftrag zur Unterbreitung eines Entwurfes erteilt, so bedarf es zu ihrer Überweisung der Zustimmung beider Räte. Liegt ein Entwurf vor, so wird er in beiden Räten gründlich und sorgfältig beraten. Es haben der die Volksrepräsentanz verkörpernde Nationalrat und der die Kantone vertretende Ständerat dabei die gleichen Einflussmöglichkeiten. Die Gesetzesinitiative tritt in Konkurrenz zu beiden, sie schaltet bis zu einem gewissen Grade beide Räte aus oder kommt ihnen zuvor. Eine Gruppe von Initianten mit Hilfe von 50 000 Unterschriften, eine Gruppe aus dem Volk tritt an die Stelle der Repräsentanz des Volkes, sie übernimmt die sonst im Nationalrat verkörperte Repräsentanz des Volkes, tritt aber zugleich an die Stelle der Repräsentanz der Kantone im Ständerat, ohne auch dazu legitimiert zu sein. Das ist eine einschneidende Schwächung des föderativen Prinzips. Der Vorschlag der Initiative, dass auch 8 Kantone die Gesetzesinitiative in Anspruch nehmen können, entkräftet diesen Einwand nur scheinbar. Das gleiche Recht, dass auch 8 Kantone darauf Anspruch erheben können, steht seit 1874 den Kantonen auch bezüglich des Referendums zu. Noch nie, noch nicht ein einziges Mal seit dem Bestehen dieser Möglichkeit, seit 1874, ist das Referendum von Kantonen ergriffen worden. Ich stelle mir vor aus zwei Gründen: Einmal bedarf die Erzielung eines Mehrheitswillens in einem Kanton und dann gleichzeitig in 8 Kantonen erschwerter Formalitäten, und zum andern bedienen sich politische oder wirtschaftliche Gruppen, die ein Referendum ergreifen, ohne jeden Zweifel einfacher des Mittels von 50 000 Unterschriften statt der Hilfe der Kantone. Die gleiche Entwicklung dürfte nach aller Voraussicht auch die Gesetzesinitiative einschlagen. Damit nähme man eine Verschiebung der Gewichte der politischen Willensbildung und Rechtsetzung im Bunde in Kauf, wie sie seit 1848 noch nie eingetreten ist und wie sie von den Schöpfern des Bundesstaates in weiser Voraussicht vermieden werden wollte. Über die Zweckmässigkeit einer derartigen Gewichtsverschiebung könnte man sich theoretisch

unterhalten, wenn wir uns nicht bewusst machen müssten, dass die föderative Struktur des Bundesstaates mit zu den Kräften gehört, die zur Erhaltung von Demokratie und Freiheit unentbehrlich sind und deren Schwächung zugleich Demokratie und Freiheit und damit das Wesen der Eidgenossenschaft in Gefahr ziehen würde. Träger der Bundesgewalt – Herr Nationalrat Tenchio hat mit Recht darauf hingewiesen – sind nicht die Kantone für sich allein und ist nicht das souveräne Schweizer Volk für sich allein. Beide müssen zusammenwirken und im Bundesstaate repräsentiert sein. Wenn Sie das eine dieser Elemente zugunsten der anderen schwächen oder eine solche Schwächung und Zurückdrängung bewusst in Kauf nehmen, verschieben Sie die Grundlage, auf der das Wesen und der Sinn unseres Bundesstaates beruht.

Mit einem schönen Optimismus wird gesagt, es gelte, mit der Gesetzesinitiative den sozialen Fortschritt zu sichern und Volkskreise zum Worte kommen zu lassen, die sich gegenwärtig zu wenig Gehör zu schaffen vermöchten. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, dass seit 1906 die Repräsentanz sämtlicher Volkskreise im Parlament entscheidend geändert und gestärkt worden sind. Diesen Gedanken hat schon 1909 Bundesrat Deucher in die Waagschale geworfen, als er auf eine Interpellation im Ständerat ausführte, auf die Frage der Einführung der Gesetzesinitiative sei in einem späteren Zeitpunkt zurückzukommen, jedenfalls erst nach dem Entscheid des Volkes über die Verhältniswahl des Nationalrates. Dieser Entscheid ist nun fällig. Die Einreichung von jährlich durchschnittlich 60–70 neuen Motionen und Postulaten aus den verschiedenen Fraktionen, auch aus jenen, die im Bundesrate nicht vertreten sind, erhärtet die Feststellung, dass es mit dem Zumwortekommen der verschiedenen Volkskreise und der Anregung und Förderung des sozialen Fortschrittes im Parlament gut bestellt ist. Im Jahre 1960 waren es in beiden Räten 23 Motionen und 76 Postulate, zusammen 99 derartige Vorstösse. Ich habe nicht den Eindruck, mein sehr verehrter Herr Nationalrat Vontobel, dass dabei die an die Wand geschobenen parlamentarischen Minoritäten durch allzu grosse Zurückhaltung aufgefallen seien. Was man darüber hinaus offenbar erreichen möchte, das hat vor rund 90 Jahren ein Vorläufer der heutigen Sozialdemokratie, nämlich Karl Bürkli, in den demokratischen Auseinandersetzungen Ihres Kantons Zürich und auf den damaligen Kanton Zürich zugeschnitten, ungefähr so ausgedrückt: Der Rat – in Zürich – solle durch Initiative und Referendum zwischen zwei Feuer gesetzt werden, die ihn beständig warm zu erhalten hätten. Das Referendum solle gegen Begehungssünden, die Initiative gegen Unterlassungssünden des Rates helfen. – Die Begründung dafür fehlt, dass auch beispielsweise der heutige Rat in Zürich oder der heutige Nationalrat sich derart vor Sünden bewahren lassen müssten.

Mit dem Vorwurf, man halte dem Volke entgegen, zu wenig Sachkenntnis für die Ausarbeitung von Initiativtexten zu besitzen, möchte ich mich hier nicht lange befassen. Die Feststellung hat durchaus nichts Ehrenrühriges an sich, dass es bei der zunehmenden und sicherlich auch von Ihnen anerkannten Komplizierung der Verhältnisse einer

sorgfältigen und eingehenden Vorbereitung der Gesetzesentwürfe doppelt bedarf. Die Beschleunigung der Gesetzesproduktion im Bunde mag in diesem Punkte da und dort Mängel, auch seitens der Behörden und der Verwaltung des Bundes, und auch beim Willen zu gewissenhafter Arbeit, unterlaufen lassen. Wenn ich mich an die beiden Vorlagen erinnere, die ich während dieser Session zu vertreten die Ehre hatte, die Bewilligungspflicht für Grundstückkäufe und die Vorlage über den Teilzahlungsvertrag, letztere im Ständerat, oder wenn ich auch nur an das gegenwärtig bei einer Kommission Ihres Rates in Behandlung stehende Geschäftsverkehrsgesetz denke, so wird doch gerade an diesen drei Geschäften vordemonstriert, was es für den Erlass eines Gesetzes oder Bundesbeschlusses braucht und vielleicht auch, was dabei gelegentlich mangelt.

Wenn Herr Nationalrat Huber die Meinung geäußert hat, wir hätten gerade bei der Vorlage über die Bewilligungspflicht für Grundstückkäufe ein Musterbeispiel für die Angezogenheit, für die Notwendigkeit der Gesetzesinitiative, so möchte ich ihm doch entgegenhalten: Was wäre geschehen, wenn eine Initiative dieses Zieles gekommen wäre, und zwar eine Initiative, so wie sie Herr Nationalrat Huber sich offenbar inhaltlich vorstellt? Ihre Verfassungsmässigkeit wäre viel heftiger bestritten worden, als es bei der an sich zahmen Vorlage des Bundesrates der Fall gewesen ist. Ich weiss nicht, ob die Räte darüber einig geworden wären und ob sie einig geworden wären auch über die allfällige Aufstellung eines Gegenvorschlages. Es hätte möglicherweise statt bloss zwei Sessionen (Dezember 1960 und März 1961) deren drei oder vier gebraucht, um zu einem übereinstimmenden Ergebnis zu gelangen. Beim Teilzahlungsvertrag hat man laut nach der Einsetzung einer Expertenkommission gerufen. An sich habe ich für diesen Ruf Verständnis aufgebracht. Es sind allein in dem Departement, das zu leiten mir übertragen ist, zur Zeit noch 7 bis 8 Expertenkommissionen für Gesetzesmaterien an der Arbeit. Hier noch das Feld für Initiativen auf Erlass oder Abänderung oder Aufhebung von Gesetzen und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen zu öffnen, hiesse sowohl das Volk wie Parlament und Verwaltung vor schier unüberwindliche Aufgaben stellen.

Daher kann auch das Motiv, es gelte, das Volk gegenüber der Verwaltung zu schützen, und es gelte, dem Volk ein Instrument gegen die Verwaltung in die Hand zu geben, nicht als stichhaltig anerkannt werden. Wenn Sie den Lauf des Motors beschleunigen, so ist eines klar: Mit jedem neuen Gesetz wird die Verwaltung mehr Arbeit bekommen, wird sie zahlenmässig, quantitativ verstärkt werden müssen. Anzuerkennen ist doch, dass heute allgemein eine qualitativ gute Verwaltung am Werk ist. Ob das so bleiben wird, wenn die Aufgaben sich laufend mehren, das bleibt nur zu hoffen. Es hiesse aber die ausgesprochene Aufgabe gerade des Parlamentes bezüglich der Kontrolle der Verwaltung verkennen, wenn man die Gesetzesinitiative als ein Mittel dazu ansähe, die vorgebliche Macht der Verwaltung damit zu brechen.

Ebenso sehr einem gewissen Idealismus entspringt das Argument, die Einführung der Gesetzesinitiative bezwecke gewissermassen die Vervoll-

kommung der Demokratie, wie Herr Nationalrat Schmid Arthur gesagt hat, die Fortentwicklung oder gar die Vollendung des demokratischen Ausbaues. Der gleiche schöne Idealismus zeigte sich weder bei der Volksmehrheit noch bei einzelnen politischen Gruppen, als vor fünf Jahren das Finanzreferendum im Bunde zur Diskussion stand, das ausgesprochenerweise eine Erweiterung der Volksrechte auf einem sehr wichtigen Sektor, also eine Fortentwicklung der Demokratie versprach.

Wenn Herr Nationalrat Weber und andere Herren Votanten darauf verweisen, dass man doch die Gesetzesinitiative in den Kantonen eingeführt und dass sie sich dort als demokratisches Instrument bewährt habe, so glaube ich, spielt dieses Argument deshalb nicht, weil die Gesetzesinitiative von Kanton zu Kanton immerhin verschieden, in den Kantonen doch etwas anderes ist und anders spielt als im Bunde, und zwar aus einer ganz grundlegenden Unterscheidung heraus. Dort, in den Kantonen, bestehen eben nicht neben dem souveränen Volk noch souveräne Stände, die zusammen mit dem Volke der betreffenden Kantone Träger der Staatsgewalt wären. Und in den Kantonen – meines Wissens in allen Kantonen – gibt es beispielsweise auch noch die Volkswahl der Regierung, in manchen das obligatorische Gesetzesreferendum, in manchen Kantonen das Finanzreferendum. Es liegt doch nicht einmal den der Initiative zu Gevatter stehenden politischen Gruppen am Herzen, die Demokratie des Bundes auch noch in solchen Punkten so schön auszubauen, wie sie in den Kantonen ausgebaut ist. Wenigstens 1956 war das noch nicht der Fall. Man muss sich fragen, ob heute andere Beweggründe ausschlaggebend sind.

Weniger an Idealismus vermag ich zu glauben, wenn ich an das Votum von Herrn Nationalrat Vincent denke. Eher überraschen könnte eigentlich sein Ton des anscheinend überzeugten Einsatzes für die Rechte des Volkes und für die Vervollkommnung der eidgenössischen Demokratie. Ich muss Ihnen sagen, dass mir dieser Ton falsch zu sein scheint. Es reimt sich schlecht damit, dass der gleiche Herr Nationalrat noch vor wenigen Wochen öffentlich in seinem Blatte die These vertreten hat, dass man in der Schweiz nötigenfalls auch auf die Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung der sozialen Revolution nicht verzichten werde. Wir können uns ausmalen, wie die bewährte schweizerische Demokratie nach dem Rezept der neuen Gralshüter der Demokratie aussähe – Gralshüter der Demokratie, deren heutiger Sprecher (den wir heute hier am Pulte des Nationalrates gehört haben) vor wenigen Monaten in Moskau einer Erklärung und einem Appell an die Völker zugestimmt hat. Wir müssen uns nur einen Augenblick vergegenwärtigen, wie dort die Freiheit der Bürger und die demokratischen Rechte gewahrt und vervollkommen sind, wo die brüderlichen Freunde des Herrn Vincent zuhause sind und das Regiment führen.

Die Auffassung, die schweizerische Demokratie werde um so besser, je mehr die Volksrechte ausgebaut würden, ist das auf die Staatspolitik übertragene Gegenstück der These Rousseaus, dass der Mensch von Natur aus gut sei, und seiner Auffassung, die Grundlage der Staatsgewalt sei der frei gewollte Gesellschaftsvertrag, durch den alle

Glieder des selbstherrlichen Volkes am Gemeinwillen Anteil erhalten. Das Problem ist nahezu so alt wie die Menschheit in unserem geschichtlichen Bewusstsein, die Frage nämlich, ob die Demokratie dadurch um so besser werde, je mehr ihre Möglichkeiten ausgedehnt werden. Beim Volke spielt, wie Aristoteles in seinem Werk „Über die Politik“ darlegt, der Demagoge die gleiche Rolle wie bei einem Fürsten der Schmeichler. „Die Demagogen“, sagt er, „sind schuld daran, dass alles nach Volksbeschlüssen und nicht nach den Gesetzen entschieden wird, indem sie alles vor das Volk ziehen. Denn dadurch werden sie mächtig, dass das Volk alles selbst entscheidet und sie nun eben wieder diese Entscheidung des Volkes bestimmen, indem sie es ja sind, denen die Menge folgt. Dazu kommt nun aber noch, dass alle, die Beschwerde gegen irgendwelche Staatsbehörden führen zu müssen glauben, sich auf die Entscheidung des Volkes berufen. Dieses nun nimmt eine solche Aufforderung gerne an, und so verlieren die Behörden alles Ansehen. Mit Recht nun darf man aber dieser Art von Demokratie vorwerfen, dass sie eigentlich keine Verfassung ist.“ Soweit Aristoteles. Sie sehen, dass ich noch weiter zurückgehen kann als bis zum Jahre 1906 oder 1891.

Wir stimmen wohl dahin überein, dass die Demokratie nicht selber Mass ist und nicht als Selbstzweck angesehen werden kann, sondern dass sie die unserer geschichtlichen Entwicklung, unseren geographischen und ethnischen Gegebenheiten angepasste, beste, ja für uns einzig denkbare Staats- und Lebensform ist. Funktion dieser Form ist es, die Existenz, den Grundgedanken, die Unabhängigkeit, die Freiheit und den Auftrag des betreffenden Staates, unseres eidgenössischen Staates, zur Verwirklichung zu bringen. Und so sind auch die demokratischen Rechte und Formen nicht um ihrer selbst willen gegeben und erschöpfen sich nicht in sich selbst; sie sind einfach Möglichkeiten, sie sind Instrumente, deren Anwendung im Hinblick auf die damit zu erreichenden Ziele in Betracht gezogen und abgewogen werden muss.

Wenn Herr Nationalrat Dürrenmatt in seinem wohl abgewogenen Votum gesagt hat, man dürfe nicht durch die Institutionen die Demokratie einzuschränken versuchen, so glaube ich nicht, dass das die Absicht ist. Es handelt sich aber doch darum, dass man nicht durch Übersteigerung der Institutionen, durch Übersteigerung der Formen, die Demokratie in ihrem Wesen in Gefahr bringen darf; von einer Einschränkung der Demokratie kann natürlich keine Rede sein. Je mehr aber der Staat, die Staatsgewalt, alle Seiten des Lebens zu absorbieren geneigt ist, desto verantwortungsschwerer ist es, nicht die staatlichen, die demokratischen Instrumente zum Selbstzweck zu machen, damit nicht diese die entscheidenden Absoluten werden und damit nicht, je umfassender die Macht des Staates wird, desto zahlreicher die Gelegenheiten zur Anwendung und Ausdehnung der Macht, desto grösser auch die Versuchungen zum Missbrauch der Macht durch die blosse Anwendung der demokratischen Formen werden. Sie würden sich letzten Endes, konsequent zu Ende geführt, nicht zum Vorteil des *bonum commune*, sondern gegen die föderative Demokratie selber wenden. In allen

Fällen und nach unserer ganzen geschichtlichen Erfahrung hat sich doch die föderative Struktur als Moderator der zum Absoluten drängenden Staatsgewalt erwiesen. Den Moderator in der heutigen Entwicklung zu schwächen, würde auf eine verhängnisvolle Bahn führen.

Bei nüchterner Betrachtung sind die Vorzüge der Demokratie die tätige Mitwirkung und innere Anteilnahme der Bürger, die verantwortungsbewusste Erfassung der Rechte und Pflichten der Bürger im Staatswesen. Unter diesem Gesichtspunkt ist es verdienstlich, die Anteilnahme der Bürger am staatlichen Geschehen zu fördern, sie zu aktivieren. Kann das durch die Einführung der Gesetzesinitiative, abgesehen von den ihr inhärenten Nachteilen, erreicht werden? Es ist wohl eine Illusion, anzunehmen, mit der Gesetzesinitiative werde sich das einfache Volk Gehör zu schaffen vermögen. Nicht von 50 000 Unterzeichnern, sondern von einem engeren Kreise werden die Gedanken konzipiert und die Texte ausgearbeitet; und wenn 196 Nationalräte nicht genügend das Volk – auch das einfache Volk – repräsentieren sollten, wie könnte man einen solchen engeren Kreis von Initianten mit dem Volke identifizieren? Das führt nicht schnurstraks dazu, dass man auch die Verfassungsinitiative abschaffen müsste, Herr Nationalrat Huber. Wenn ich das sage, so hat das nicht die Meinung, damit auch das Recht der Verfassungsinitiative zu treffen. Ein Verfassungsartikel, den Sie auf dem Wege der Initiative vorbringen können, ist nicht ein Gesetz mit 20 oder 50 Artikeln, wie Sie solche doch hier zum täglichen Brote haben. Aber es ist doch so, dass man von einer Gruppe durchaus achtbarer Leute, die ein Gesetz produzieren, nicht mit mehr Grund als „vom Volke“ sprechen kann als von der verfassungsmässigen Vertretung des Volkes im Nationalrat. Es wird nicht den im Parlament vertretenen Parteien, wohl aber vor allem einzelnen wirtschaftlichen Gruppen, und unter diesen wirtschaftlichen Gruppen den zahlenmässig stärksten, den am besten organisierten und den über die reichsten Mittel verfügenden ein weiteres Instrument in die Hände gegeben, mit dem sie wirtschaftliche Einzel- und Gruppeninteressen um so wirksamer vertreten können. Und dabei sind sie unter Umständen vielleicht sogar versucht, diese Einzelinteressen mit dem Mantel des Sozialen zu drapieren. Um so mehr würden die Kantone und würden die zum Handeln in der Politik bestimmten und berufenen Parteien und würden die wirtschaftlich schwächeren Minoritäten des Volkes an die Wand gespielt werden. Und ich verstehe es, wenn gerade die guten Elemente und gerade die jungen unter den Bürgern sich von einer solchen Politik angewidert fühlen und abwenden würden.

Herr Nationalrat Schmid hat es gestern als gewagt bezeichnet, zu behaupten, man stehe mit der Gesetzesinitiative an der Schwelle von der Demokratie zur Demagogie. Herr Nationalrat Bretscher hat dazu die notwendige Korrektur angebracht. Und ich möchte nicht, um einen weiteren akademischen Lehrer zu zitieren und die Liste zu verlängern, die Sie soeben von Herrn Nationalrat Borel gehört haben, noch einmal Carl Hilty das Wort geben, sondern deswegen, weil Hilty nicht bloss die rechtlichen Aspekte untersucht, sondern

eben auch die staatspolitischen und, um mit Herrn Nationalrat Borel zu sprechen, die soziologischen Gegebenheiten unter die Lupe nimmt. Er hat im Politischen Jahrbuch 1892 gesagt – das erwähne ich, weil das Zitat, das Herr Nationalrat Schmid gerügt hat, nicht von mir, sondern von Hilty stammt: Die Gesetzesinitiative „kann als natürliches Komplement des Referendums angesehen werden. Sie ist aber, rein praktisch genommen, ein etwas gefährliches Institut, indem sie den Gang der Gesetzgebung, im Grunde eigentlich die ganze Leitung des Staatswesens, ausser die offiziellen Organe desselben, in die Hände von beliebigen Initianten“ – also nicht der Bundesrat spricht hier von beliebigen Initianten –, „oder, was noch schlimmer ist, einer aus Vereinsorganisationen bestehenden Nebenregierung verlegt, deren gehorsame Diener die Staatsorgane werden müssen, wenn sie nicht selbst auch der Nebenregierung angehören. Mit diesem Schritte, den wir voraussehen können, überschreitet dann die schweizerische Demokratie die schmale Schwelle, welche die Demokratie von der Demagogie trennt.“

Um gar keinen Zweifel offen zu lassen, möchte ich hier beifügen, dass die gleichen Argumente, wie ich sie hier entwickelt habe, auch einem aus noch so anständiger Gesinnung geborenen Gegenentwurf gelten würden. Mit Interesse habe ich die von Herrn Nationalrat Brosi entwickelte Skizze zu einem Verfassungsartikel über die Gesetzesinitiative nach der Konzeption der demokratischen und evangelischen Fraktion und Partei zur Kenntnis genommen. Allein wir müssen uns klar sein; wäre es wirklich ein Vorzug, wenn das Erfordernis des ausgearbeiteten Entwurfes ersetzt würde durch jenes der allgemeinen Anregung? Oder besteht nicht gerade hier die Gefahr, einen allgemeinen Gedanken der in allen Fällen notwendigen, aber konkret eben manchmal fehlenden Verfassungsgrundlage zu substituieren? Hätte man sich nach der sozialdemokratischen Initiative immerhin mit Überlegung mit der Formulierung eines Gesetzestextes zu befassen und um die verfassungsrechtlichen Schranken zu kümmern, so wäre bei der allgemeinen Anregung zur Gesetzesinitiative doch das Feld frei für Forderungen sehr allgemeiner Art, unter Umständen ohne Verfassungsgrundlage, und damit vielleicht nicht einmal nur für die Initianten, sondern auch für ihre mehr oder weniger gebetenen Mitläufer, auch für Stimmungsmache, für Demagogie und für Pression, der sich auch das vom besten Willen besetzte Parlament nur schwer zu entziehen vermöchte. Und die Problematik dieser Gesetzgebungsform dürfte in dem Augenblick aktuell werden – darüber haben wir noch gar keine Erfahrungen –, in dem die Räte sich an die Ausarbeitung des verlangten Gesetzes oder Beschlusses machen müssten. Einen Gegenentwurf aus anderen Überlegungen als zur Befriedigung eines vorhandenen echten Bedürfnisses, aufzustellen, ergäbe doch wohl ein zu wenig festes Fundament für eine klare Lösung, wie wir sie haben sollten. Dass heute, abgesehen von der in den Vordergrund geschobenen Fortentwicklung der demokratischen Organisation, ein echtes Bedürfnis für die Einführung der Gesetzesinitiative anzunehmen ist, wurde von mehreren der heutigen Votanten mit Recht verneint. Hören wir dazu einen Teil dessen, was ein aufmerksamer Beobachter aus-

ländischer Staatsangehörigkeit, der schottische Staatstheoretiker James Bryce in seinem Werk über die modernen Demokratien, in englischer Sprache 1921 erschienen, geschrieben hat. Ich freue mich, das Zitat dem gründlichen und gescheiterten Werk „Schweizer Geschichte“ von Peter Dürrenmatt entnehmen zu können: „Die Vorzüge“, schreibt James Bryce, „die ein fremder Beobachter an der Regierung der Schweiz entdeckt, wenn er einen Vergleich mit anderen ausgewachsenen Demokratien des Altertums und der Neuzeit macht, lassen sich wie folgt zusammenfassen: Eine Stabilität, die im Bunde auffallend ist und in den Kantonen, wenn auch nicht im gleichen Umfange, aber doch ziemlich allgemein herrscht, die Beständigkeit, mit der die Schweizerpolitik auf die gleichen grossen Ziele hinarbeitet. Die Qualität der Gesetzgebung, die im Bunde durchwegs fortschrittlich, in den Kantonen zwar unregelmässig, aber im ganzen gesund und zweckentsprechend ist und in beiden sich als ein echter Ausdruck des Volkswillens darstellt, mag sie nun mehr oder weniger fortschrittlich sein.“

In Zustimmung zum Vorschlag der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, das Initiativbegehren Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung zu unterbreiten, und dieser Antrag – das möchte ich hier beifügen – geht nicht etwa von ängstlichem Zweifel an der politischen Reife und dem gesunden Menschenverstand des Schweizervolkes aus. Es steht auch nicht das Vertrauen der Behörden zum Volk in Frage. Es handelt sich um eine Frage des bewährten strukturellen Gleichgewichtes im Bundesstaate, die in gut demokratischem Geiste unter den Gesichtspunkten der Zweckmässigkeit und Stichhaltigkeit zu prüfen ist. Ich habe ihn noch, den Glauben an den Menschen, von dem heute hier gesprochen worden ist. Ich habe mir auch den Optimismus gewahrt, den Optimismus nämlich, darauf zu vertrauen, dass Volk und Stände, in Zustimmung zur Empfehlung der Kommission, ein Bekenntnis zum föderativen Aufbau des Bundesstaates und ein Zeugnis der politischen Weisheit und Reife ablegen werden.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Anträge der Kommission siehe Seite 116 hiervor
Proposition de la commission voir page 116 ci-devant

Titel und Ingress – Titre et préambule

Angenommen – Adopté

Art. 1

Angenommen – Adopté

Art. 2

Präsident: Hier liegen zwei Anträge vor, der Antrag der Kommissionsmehrheit, die Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates, das heisst Verwerfung des Volksbegehrens beantragt, und der Antrag der Kommissionsminderheit, die das Volksbegehren zur Annahme empfiehlt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 100 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 53 Stimmen

Art. 3

Angenommen – Adopté

Gesamtstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 96 Stimmen
Dagegen 50 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Vormittagsitzung vom 22. März 1961

Séance du 22 mars 1961, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Duft*

8151. Alters- und Hinterlassenenversicherung. Revision

Assurance-vieillesse et survivants. Revision

Siehe Seite 82 hiervor – Voir page 82 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1961
Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1961

Differenzen – Divergences

Art. 34 und Abschnitt II

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Dellberg)

Festhalten.

Art. 34 et chapitre II

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

(Dellberg)

Maintenir.

Weber Max, Berichterstatter der Mehrheit: Die Beratungen über die Revision der AHV haben zu einer Differenz mit dem Ständerat geführt. Der Nationalrat hat mit 96:67 Stimmen einen Antrag Dellberg angenommen, es seien die einfachen Mindestrenten von 1080 auf 1200 Franken zu erhöhen, die Ehepaaraltersrenten von 1728 auf 1920 Franken. Der Ständerat hat gestern nachmittag zu dieser Differenz Stellung genommen und gemäss Mehrheitsantrag seiner Kommission beschlossen, an seinem früheren Beschluss festzuhalten, d. h. dem Bundesrate zuzustimmen. Das Stimmenverhältnis im Ständerat war 27:13.

Die Kommission des Nationalrates hat mit 12:8 Stimmen beschlossen, Ihnen die Zustimmung

Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative. Bericht des Bundesrates

Initiative populaire tendant à instituer l'initiative législative. Rapport du Conseil fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7978
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1961
Date	
Data	
Seite	126-153
Page	
Pagina	
Ref. No	20 037 233

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.

Vormittagssitzung vom 23. Juni 1961
Séance du 23 juin 1961, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Duft*

**7978. Volksbegehren für die Einführung der
Gesetzesinitiative. Bericht des Bundesrates**

**Initiative populaire
tendant à instituer l'initiative législative.
Rapport du Conseil fédéral**

Siehe Seite 126 hiervor – Voir page 126 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. Juni 1961
Décision du Conseil des Etats du 14 juin 1961

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes

102 Stimmen

Dagegen

35 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

**8191. Strassenverkehr.
Änderung des Bundesgesetzes
Circulation routière. Modification de la loi**

Siehe Seite 178 hiervor – Voir page 178 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 20. Juni 1961
Décision du Conseil des Etats du 20 juin 1961

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 144 Stimmen
Dagegen 1 Stimme

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

**8154. Uhrenstatut
Statut de l'horlogerie**

Siehe Seite 284 hiervor – Voir page 284 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 23. Juni 1961
Décision du Conseil des Etats du 23 juin 1961

Präsident: Bevor wir zur nächsten Gesamtabstimmung kommen, erteile ich Herrn Grendelmeier das Wort zu einer Erklärung.

Grendelmeier: Die Fraktion des Landesrings der Unabhängigen und ihre politische Bewegung sind seinerzeit gegen die Neufassung der Wirtschaftsartikel zum Kampfe angetreten. Die Revision ist in der Folge durch den Entscheid des Volkes Verfassungsrecht geworden. Der Wille der überaus starken Minderheit der Stimmbürger ging aber dahin, die Eingriffe des Staates zu begrenzen, sowie die Rechtsgleichheit, den Leistungswettbewerb und die Aufstiegsmöglichkeiten der Jungen zu erhalten. Angesichts der Tatsache, dass die dauernde Konjunktur nach Sinn und Wort der Wirtschaftsartikel, der den Notstand einer Industrie oder eines Gewerbes voraussetzt, eine Schutzgebung verbietet, lehnt die Fraktion im Bekenntnis zu den Grundsätzen der Handels- und Gewerbefreiheit die Verlängerung eines wie immer auch modifizierten Uhrenstatutes ab. Die Befreiung der Uhrenindustrie ist auch geeignet, Schwierigkeiten, die ihr in den Anti-Kartellmassnahmen anderer Staaten erwachsen, zu beheben. Die Fraktion ist wie vor 10 Jahren der Überzeugung, dass derartige Vorkehren die Leistungskonkurrenz lahmlegen und die Uhrenindustrie im internationalen Konkurrenzkampf hemmen. Das Schweizervolk ist nach den Erfahrungen, die es mit den Wirtschaftsartikeln gemacht hat, weniger denn je willens, derartige Verbandsgesetzgebungen mit der Bürokratie, die sie inmitten eines überlasteten Arbeitsmarktes schaffen und unterhalten, hinzunehmen.

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes

140 Stimmen

Dagegen

8 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schluss des stenographischen Bulletins der Sommersession 1961

Fin du Bulletin sténographique de la session d'été 1961

Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative. Bericht des Bundesrates

Initiative populaire tendant à instituer l'initiative législative. Rapport du Conseil fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7978
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1961
Date	
Data	
Seite	317-317
Page	
Pagina	
Ref. No	20 037 286

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.

Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

Sommersession 1961 Session d'été
7. Tagung der 36. Amtsdauer 7^e session de la 36^e législature

Bezugspreis: In der Schweiz jährlich Fr. 15.—, die Postgebühr eingerechnet, im übrigen Postvereinsgebiet Fr. 20.—. Bezug ausschliesslich durch die Expedition der Verbandsdruckerei AG Bern.

Abonnements: Un an, Suisse, 15 fr., port compris, Union postale, 20 fr. On s'abonne exclusivement auprès de la Verbandsdruckerei S.A. Berne qui est chargée de l'expédition.

Vormittagssitzung vom 14. Juni 1961 Séance du 14 juin 1961, matin

Vorsitz - Présidence: M. Antognini

7978. Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative. Bericht des Bundesrates Initiative populaire tendant à instituer l'initiative législative. Rapport du Conseil fédéral

Bericht des Bundesrates und Beschlussentwurf vom 29. Dezember 1959 (BBl 1960 I, 361)

Rapport du Conseil fédéral et projet d'arrêté du 29 décembre 1959 (FF 1960 I, 369)

Beschluss des Nationalrates vom 21. März 1961
Décision du Conseil national du 21 mars 1961

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung - Rapport général

Auf der Maur, Berichtstatter: Am 22. Dezember 1958 wurde von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz der Bundeskanzlei ein mit 101 891 gültigen Unterschriften versehenes Volksbegehren eingereicht, das die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes zum Ziele hat. Mit Botschaft vom 29. Dezember 1959 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten beantragt, das Volksbegehren sei Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten.

In ihrer ersten Sitzung vom 10./11. Mai 1960 hat die vorberatende Kommission des Nationalrates, dem die Priorität zustand, die Vorlage an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, die Frage eines Gegenvorschlages zu prüfen; insbesondere sollte dabei geprüft werden, ob die Einführung der Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zweckmässig wäre, ob für die Ausübung

eines solchen Vorschlagsrechtes auch das Ständemehr gefordert werden sollte, und wie das gesamte Verfahren, namentlich im Hinblick auf das Geschäftsverkehrsgesetz, zu regeln wäre. Mit Ergänzungsbericht vom 30. September 1960 hat dann der Bundesrat den Entwurf zu einem Gegenvorschlag unterbreitet, der dahin ging, die Gesetzesinitiative nur in der Form der allgemeinen Anregung zuzulassen. Dabei hat der Bundesrat aber an seiner ursprünglichen Stellungnahme, Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag die Verwerfung der Initiative zu beantragen, festgehalten. Im weiteren hat er festgestellt, dass er das Erfordernis des Ständemehrs mit dem Charakter der Gesetzesinitiative als unvereinbar erachte.

In ihrer zweiten Sitzung vom 15. November 1960 hat die nationalrätliche Kommission die Unterbreitung eines Gegenvorschlages, wie er vom Bundesrat auftragsgemäss vorgelegt worden war, mit 14:11 Stimmen verworfen und dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates mit 16:8 Stimmen zugestimmt. Die Minderheit stellte den Antrag, Volk und Ständen die Annahme des Volksbegehrens zu empfehlen. Der Nationalrat hat das Geschäft in der Märzsession behandelt. Nach einer sehr ausgiebigen und gründlichen Diskussion wurde in der Sitzung vom 22. März 1961 der Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit mit 100 Stimmen gutgeheissen. Auf den Antrag der Kommissionsminderheit entfielen 53 Stimmen.

Ihre Kommission hat das Geschäft am 3. Mai 1961 in Bern vorberaten. An der Sitzung hat auch Herr Bundesrat von Moos teilgenommen, der die Kommission in ergänzenden Ausführungen zur Botschaft des Bundesrates in ausgezeichneter Weise orientiert hat. Die Kommission hat mit allen übrigen gegen eine Stimme beschlossen, Ihnen zu beantragen, dem Antrag des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen. Wie Sie der Fahne entnehmen können, stellt demgegenüber Herr Kollege Klaus den Minderheitsantrag, Volk und Ständen die Annahme des Volksbegehrens zu empfehlen. Ich glaube, es bedarf keiner prophetischen Gabe, um vorauszusehen, dass der Ständerat sich mit grosser Mehrheit dem Antrag des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates anschliessen wird. Trotzdem verlangt die grosse staatspolitische Be-

deutung und Tragweite, die der Frage der Einführung der Gesetzesinitiative im Bund ganz zweifellos zukommt, dass sie auch im Ständerat einlässlich und mit allem Ernst geprüft und erwogen werde.

Ich glaube, ich kann es mir ersparen, Sie ausführlich über die geschichtliche Entwicklung, welche die Frage der Einführung der Gesetzesinitiative im Bund durchgemacht hat, zu orientieren. Sie finden hierüber die nötigen Aufschlüsse in der Botschaft vom 29. Dezember 1959 und noch viel ausführlicher im Bericht vom 8. Dezember 1952, den der Bundesrat damals zu einem Postulat von Herrn Nationalrat Arthur Schmid, betreffend die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund, der Bundesversammlung erstattet hat. Ich möchte nur kurz darauf hinweisen, dass die Gesetzesinitiative erstmals in der Verfassungsvorlage vorgesehen war, die in der Volksabstimmung vom 12. Mai 1872 verworfen wurde. Sie wurde dann wieder in den Revisionsentwurf des Jahres 1873 aufgenommen, in den parlamentarischen Beratungen aber fallen gelassen. Im Jahre 1904 wurde die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund von den Kantonen Zürich und Solothurn vorgeschlagen und in der Folge auch wieder in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen ventiliert. Allen diesen Vorstössen blieb aber der Erfolg versagt. Dabei muss allerdings beigefügt werden, dass der Bundesrat gestützt auf den Vorschlag der Kantone Zürich und Solothurn den eidgenössischen Räten die Einführung der Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfes mit Botschaft vom 6. März 1906 beantragt hat. Vom Nationalrat wurde die damalige Vorlage zur erneuten Prüfung und Erstattung eines ergänzenden Berichtes an den Bundesrat zurückgewiesen. Dem Vorschlag wurde dann trotz wiederholter parlamentarischer Interventionen keine weitere Folge mehr gegeben. Den letzten parlamentarischen Vorstoss vor Einreichung des heute vorliegenden Volksbegehrens bildete das von Herrn Nationalrat Arthur Schmid am 14. Dezember 1949 eingereichte und vom Nationalrat am 4. Oktober 1950 angenommene Postulat, durch das der Bundesrat eingeladen wurde, die Frage der Einführung der Gesetzesinitiative zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten. Diesem Auftrag ist der Bundesrat in dem bereits erwähnten ausführlichen Bericht vom 8. Dezember 1952 nachgekommen. In diesem Bericht hat der Bundesrat die Vor- und Nachteile der Gesetzesinitiative sehr sorgfältig und objektiv gegeneinander abgewogen und ist gestützt darauf zum Schlusse gekommen, dass die Nachteile die Vorteile überwiegen und dass er daher die Einführung der Gesetzesinitiative nicht empfehlen könne. Von diesem Bericht haben sowohl der Nationalrat als der Ständerat in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen; der Nationalrat in der Frühjahrssession und der Ständerat in der Sommersession 1953. Dieser Ausgang hat dann die Sozialdemokratische Partei veranlasst, das vorliegende Volksbegehren zu starten.

Nach diesem geschichtlichen Rückblick möchte ich nun auf die Behandlung der Sache selber eingehen. Die Gesetzesinitiative als demokratisches Recht und alle damit zusammenhängenden Probleme, insbesondere auch die Frage der Zweck-

mässigkeit und Notwendigkeit ihrer Einführung im Bunde, sind im Zusammenhang mit dem vorliegenden Volksbegehren und auch bei früheren Gelegenheiten sowohl in den Botschaften und Berichten des Bundesrates als auch bei den Beratungen im Parlament sehr gründlich und ausgiebig behandelt worden, so dass hierüber wohl kaum etwas Neues vorgetragen werden kann. Ich will mich daher nur kurz und zusammenfassend über die wesentlichen Vor- und Nachteile der Gesetzesinitiative und über die Frage äussern, ob ein Bedürfnis besteht, dieses Volksrecht auch im Bunde einzuführen.

Es wird und wurde von den Befürwortern in grundsätzlicher Beziehung geltend gemacht, dass die Gesetzesinitiative die Ergänzung und Weiterentwicklung der bereits bestehenden Volksrechte, wie sie vor allem im Gesetzesreferendum und in der Verfassungsinitiative verankert sind, bringen würde. Das ist an sich sicher richtig. Nun verhält es sich aber bestimmt nicht so, dass jede Ausdehnung der Volksrechte unbedingt einen Fortschritt in der Demokratie darstellt. Über die Demokratie und die demokratischen Rechte im allgemeinen und die Gesetzesinitiative im besondern ist von prominenten Staatsrechtslehrern und Politikern sehr viel geschrieben und gesagt worden. Dabei gingen und gehen die Meinungen darüber, ob das Ideal der Demokratie besser durch eine möglichst weitgehende Ausdehnung der Volksrechte oder durch eine kluge Beschränkung dieser Rechte verwirklicht werden könne und ob die eine oder die andere Lösung auch das richtige Funktionieren der Demokratie besser zu gewährleisten vermöge, ganz wesentlich auseinander. Bei diesem Widerstreit der Meinungen ist es sicher gegeben und angezeigt, in jedem Falle sorgfältig zu prüfen und abzuwägen, ob und welche Vor- und Nachteile von der Einführung weiterer Volksrechte zu gewärtigen sind.

Die Befürworter berufen sich darauf, dass die Gesetzesinitiative in allen Kantonen bestehe und sich dort auch bewährt habe. Das trifft an sich ebenfalls zu. Abgesehen von den Landsgemeindekantonen und den Kantonen Zürich und Basel-Stadt, wurde von diesem Recht in den Kantonen aber in bescheidenem Umfange Gebrauch gemacht. Auch am Erfolg gemessen, vermochte die Gesetzesinitiative ausser in Uri, Nidwalden, Glarus und Basel-Stadt keine grosse Bedeutung zu erlangen. Ich will Ihnen keine Zahlen unterbreiten. Sie finden darüber, in welchem Ausmasse und mit welchem Erfolg in den Kantonen von der Gesetzesinitiative Gebrauch gemacht wurde, eine statistische Zusammenstellung im Bericht des Bundesrates vom 8. Dezember 1952. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass eine Reihe von Kantonen nur die nichtformulierte oder die formulierte und die nichtformulierte Gesetzesinitiative kennen, während das vorliegende Volksbegehren im Bund nur die formulierte Gesetzesinitiative einführen will. Dazu kommt noch, dass in den meisten Kantonen über eine Gesetzesinitiative auch dann abgestimmt werden muss, wenn ihr das kantonale Parlament zustimmt, während nach dem vorliegenden Volksbegehren eine formulierte Gesetzesinitiative der obligatorischen Abstimmung des Volkes entzogen wäre, wenn ihr beide Räte zustimmen würden. Entschei-

dend fällt schliesslich in Betracht, dass nicht ohne weiteres gefolgert werden kann, dass die Gesetzesinitiative auch im Bund notwendig und zweckmässig sei und sich bewähren würde, weil dieses Recht in den Kantonen besteht und sich bewährt; denn die staatliche Struktur von Bund und Kantonen ist doch grundlegend verschieden. In den Kantonen beruht die Souveränität nur auf dem Volk, während im Bund Volk und Stände Träger der Souveränität sind und dementsprechend das eidgenössische Parlament aus zwei gleichberechtigten Kammern, dem Nationalrat als Vertreter des Volkes und dem Ständerat als Vertreter der Kantone, besteht. Wie in anderem Zusammenhang noch dargetan wird, bestünde zum mindesten die Gefahr, dass durch die Gesetzesinitiative auf dem Gebiete der Gesetzgebung des Bundes das Gleichgewicht zwischen den beiden Kammern zum Nachteil des Ständerates und auch das Gleichgewicht zwischen den Kantonen zum Nachteil der kleinen Kantone und damit die föderalistische Struktur unseres Bundesstaates beeinträchtigt würde.

Für die Gesetzesinitiative wird weiter geltend gemacht, sie wäre geeignet zu verhindern, dass die Verfassung mit Bestimmungen belastet wird, bei denen es sich um Gesetzesrecht handelt. Es ist zuzugeben, dass im Laufe der Jahre durch Teilrevisionen eine Reihe von Bestimmungen in die Bundesverfassung aufgenommen wurden, bei denen es sich nicht um Verfassungsgrundsätze, sondern um Gesetzesrecht handelt. Das ist aber nur zu einem kleinen Teil dem Fehlen der Gesetzesinitiative zuzuschreiben; denn die meisten dieser Revisionen wurden nicht durch Verfassungsinitiativen, sondern durch Anträge der Bundesversammlung veranlasst. Es scheint zum mindesten fraglich, ob die Gesetzesinitiative geeignet wäre, den Mangel und die Gefahr zu beheben, dass die Verfassung mit Gesetzesrecht belastet wird. Es würde damit viel eher die gegenteilige Gefahr geschaffen, dass nämlich von der Gesetzesinitiative Übergriffe in das Gebiet des Verfassungsrechts zu gewärtigen wären. Es bestehen ja keine Bestimmungen darüber, was materiell als Verfassungsrecht zu gelten hat, und es ist auch nicht leicht, die Grenze zwischen Verfassungs- und Gesetzesrecht zu ziehen. Es bestünde daher die Möglichkeit, dass Bestimmungen, bei denen es sich ihrer Natur nach um Verfassungsrecht handelt und die daher Volk und Ständen unterbreitet werden müssten, auf dem Wege der Gesetzesinitiative vorgeschlagen und ohne Befragung und Zustimmung von Volk und Ständen angenommen werden könnten.

Die Frage der formulierten Gesetzesinitiative wäre auch der Qualität der Gesetzgebung im Bunde nicht förderlich. Es wäre zwar sicher überheblich, zu behaupten, dass nur die Verwaltung und das Parlament geeignet wären, gute Gesetze zu schaffen. Das Parlament kann und will wohl auch nicht für sich in Anspruch nehmen, dass seine Gesetzgebung nach Systematik, Inhalt und Form durchwegs mustergültig sei. Weiter kann bestimmt nicht bestritten werden, dass es auch ausserhalb der Verwaltung und des Parlamentes Leute gibt, welche die erforderlichen Fähigkeiten und Voraussetzungen zur Ausarbeitung von guten und zeitgemässen Gesetzen durchaus besitzen. Es ist aber fraglich, ob

solche Leute den Initianten immer zur Verfügung stehen würden. Im weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Verhältnisse im staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben heute sehr vielgestaltig und kompliziert sind und daher auch die Gesetzgebung sehr kompliziert und vielgestaltig und demzufolge für den Aussenstehenden der Überblick über die Gesetzgebung und deren Zusammenhänge sehr schwer geworden ist. Sodann darf die Tatsache nicht ausser acht gelassen werden, dass die Gesetzgebung, die vom Parlament ausgeht, durch die Arbeit in den Expertenkommissionen, in der Verwaltung, im Bundesrat und im Parlament sehr sorgfältig vorbereitet, geprüft und beraten wird und dabei die Interessen aller Volkskreise gegeneinander abgewogen und bei allen wichtigen Vorlagen vor der Ausarbeitung auch die Vernehmlassungen der Kantone und der interessierten Kreise eingeholt werden. Es ist kaum zu erwarten, dass Gesetze oder Bundesbeschlüsse, die auf dem Wege der Gesetzesinitiative erlassen würden, mit der gleichen Sorgfalt und Gründlichkeit ausgearbeitet würden. Dabei besteht auch noch die weitere Gefahr, dass sie mehr einseitige politische oder wirtschaftliche Interessen als die Gesamtinteressen und das Gemeinwohl berücksichtigen würden.

Den entscheidenden Grund für die Ablehnung des vorliegenden Volksbegehrens bildet die Tatsache, dass die damit verlangte formulierte Gesetzesinitiative zweifellos zu einer Beeinträchtigung der föderalistischen Struktur unseres Bundesstaates führen würde, was auch von den Befürwortern nicht bestritten werden kann. Auf dem Wege der Gesetzesinitiative müsste ein Gesetz oder ein Bundesbeschluss auch gegen den Willen des Parlamentes und vor allem auch gegen den Willen des Ständerates vor das Volk gebracht werden, und bei der Abstimmung hätten es die grossen Kantone ohne weiteres in der Hand, eine Gesetzesinitiative gegen den Willen der kleinen Kantone durchzubringen. Das Mitspracherecht des Ständerates und der Kantone würde also dabei weitgehend ausgeschaltet, was zweifellos einen Angriff auf die föderalistische Struktur unseres Landes und die Souveränität der Kantone bedeuten würde. Schon im Jahre 1953, bei der Behandlung des mehrfach erwähnten Berichtes des Bundesrates, und auch wieder bei der Behandlung des vorliegenden Volksbegehrens, wurde von sozialistischen Befürwortern kein Hehl daraus gemacht, dass eine solche Konsequenz zum mindesten in Kauf genommen wird. Zum Beweis dafür möchte ich nur auf ein Votum von Herrn Nationalrat Welter in der nationalrätlichen Kommission hinweisen, in dem er den Ständerat als nicht mehr zeitgemäss und als retardierendes Element in unserem Bundesstaat bezeichnet hat. Ähnliche Äusserungen waren schon im Jahre 1953 und auch wieder in der letzten Märzsession bei den Verhandlungen im Nationalrat zu vernehmen. Ich glaube nicht, dass der Ständerat gewillt ist, solchen Überlegungen und Tendenzen zu folgen. Dem Nachteil, dass die vorgeschlagene Gesetzesinitiative an den Grundlagen unserer staatlichen Struktur rütteln würde, könnte auch dadurch nur zum Teil begegnet werden, dass für die Annahme einer Initiative, der die Räte nicht zustimmen oder gegen die das Referendum ergriffen würde, auch das Ständemehr gefordert würde. Dazu

kommt, dass einer solchen Lösung auch nicht beige-pflichtet werden könnte, weil das Erfordernis des Ständemehrs dem Charakter der Gesetzesinitiative widerspräche und weil dadurch die Grenzen zwischen Verfassungs- und Gesetzesrecht noch mehr verwischt und verwässert würden.

Das Bedürfnis zur Einführung der Gesetzesinitiative wird in der Hauptsache damit begründet, dass die vielen negativen Abstimmungsergebnisse beweisen, dass das Parlament nicht den Willen aller Volkskreise verkörpere und dass weiten Kreisen des Volkes das nötige Vertrauen in das Parlament fehle; dem Volk müsse daher Gelegenheit gegeben werden, direkt und aktiv an der Gesetzgebung und an deren Ausgestaltung mitzuwirken. Hiezu möchte ich einmal feststellen, dass die Zahl der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die vom Volk auf dem Wege des Referendums abgelehnt wurden, im Verhältnis zu denen, die mit oder ohne Referendum gutgeheissen wurden, relativ klein ist, und wenn das Volk in vielen Fällen Vorlagen des Parlamentes ablehnt, so geht es sicher zu weit, daraus zu folgern, dass im Volk das Vertrauen zum Parlament fehle.

Dem Bundesrat wird der Vorwurf gemacht, dass er seine Stellung zur Gesetzesinitiative gegenüber früher geändert habe. Es ist richtig, dass der Bundesrat im Jahre 1906, dem Vorschlag der Stände Zürich und Solothurn folgend, der Bundesversammlung die Einführung der formulierten und nicht-formulierten Gesetzesinitiative beantragt hat. Man darf aber nicht übersehen, dass die Verhältnisse sich seit 1906 in einem wesentlichen Punkt, der damals für die Einführung der Gesetzesinitiative noch mit Grund geltend gemacht werden konnte, geändert haben. Damals wurde der Nationalrat noch nach dem Majorzsystem gewählt. Seit der Einführung des Verhältniswahlverfahrens im Jahre 1919 sind nicht nur alle Parteien, sondern auch alle Volkskreise und alle Wirtschaftsgruppen im Nationalrat angemessen vertreten. Es haben daher auch alle Kreise die Möglichkeit, über ihre Vertreter mittelbar ihren Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes zur Geltung zu bringen. Es mangelt dem Parlament sicher auch nicht am Bestreben, die Wünsche und Interessen des Volkes auf dem Gebiete der Gesetzgebung im allgemeinen und der Sozialgesetzgebung im besonderen Ausdruck zu geben und Nachachtung zu verschaffen. Herr Bundesrat von Moos hat in seinem staatspolitisch glänzenden Referat vor dem Nationalrat darauf hingewiesen, dass im Parlament jährlich 60–70 Motionen und Postulate eingereicht werden. Im Jahre 1960 waren es in beiden Räten zusammen 23 Motionen und 76 Postulate. Es herrscht also bestimmt kein Mangel an parlamentarischen Vorstössen, die sicher nicht selten auf Wünsche und Begehren des Volkes und der Wähler zurückzuführen sind. Es wird gelegentlich und mit Recht auf eine eigentliche Gesetzes- und Abstimmungsinflation hingewiesen, der auch die Schuld am mangelnden Interesse am staatlichen Leben und an der schwachen Beteiligung an Abstimmungen zugeschoben wird. Mit der Gesetzesinitiative würde diese Inflation noch vermehrt und deshalb das Interesse der Stimmbürger am staatlichen Leben und die Stimmbeteiligung wohl kaum gefördert. Die Gesetzesinitiative würde

auch keine Entlastung der Verwaltung und des Parlamentes, sondern eher eine zusätzliche Mehrbelastung bringen. Sie wäre schliesslich auch kaum geeignet, dem Volke und vor allem dem einzelnen Bürger die aktive Einflussnahme auf die Gesetzgebung zu ermöglichen; denn ein einzelner Bürger hätte in der Regel doch nicht die Möglichkeit und auch nicht die erforderlichen Mittel, um eine Gesetzesinitiative auszuarbeiten und zu lancieren. Die meisten Gesetzesinitiativen würden von politischen Parteien, Wirtschaftsverbänden oder andern kleinen oder grösseren Interessentengruppen ausgehen. Es muss bestimmt damit gerechnet werden, dass die von solchen Kreisen lancierten Gesetze mehr Sonderinteressen als die Interessen der Allgemeinheit berücksichtigen würden. Hiezu sei nur nebenbei und abschliessend noch bemerkt, dass aus irgendwelchen momentanen Verstimmungen oder Verärgerungen heraus die Gesetzesinitiative gelegentlich auch missbräuchlich ergriffen werden könnte, und dass in solchen Fällen dieses Volksrecht eher der Demagogie als der Demokratie dienen würde.

Zum Schluss noch einige wenige Worte zum Text des Volksbegehrens. Es ist anzuerkennen, dass er gut redigiert ist. Er lehnt sich weitgehend an die Fassung an, wie sie im Jahre 1906 vom Bundesrat dem Parlament beantragt wurde, allerdings mit dem wesentlichen Unterschied, dass das heute vorliegende Begehren die Gesetzesinitiative nur in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes zulassen will, während sie damals daneben auch noch in der Form der allgemeinen Anregung vorgesehen war. Trotz der an sich guten Formulierung dürften sich im Falle der Annahme in der Praxis aber doch etwelche Schwierigkeiten und auch offene Fragen und Lücken zeigen. Ich will in dieser Beziehung nur auf wenige Punkte hinweisen.

Nach dem vorgeschlagenen neuen Artikel 93bis, Absatz 2, BV, wäre ein Begehren nur gültig und dem Volke zum Entscheid vorzulegen, wenn es nicht gegen die Bundesverfassung oder gegen Verpflichtungen des Bundes verstösst, die auf Staatsverträgen beruhen. Es darf auch nicht die Aufhebung oder Änderung von Verwaltungsakten oder Gerichtsurteilen verlangen. Nach Absatz 5 wäre die Prüfung der Gültigkeit eines Begehrens Sache der Bundesversammlung. Diese hätte also unter anderem die Verfassungsmässigkeit einer Initiative zu prüfen. Die Verfassungsmässigkeit wäre zu verneinen, wenn ein Begehren gegen die Bundesverfassung verstösst oder wenn ihm die verfassungsmässige Grundlage fehlen würde. Im letzteren Falle müsste wohl verlangt werden, dass die Verfassungsgrundlage eventuell auf dem Wege einer Verfassungsinitiative zuerst geschaffen würde. Mit dieser Prüfungspflicht wäre der Bundesversammlung nicht nur eine schwierige, sondern auch eine sehr heikle Aufgabe übertragen. Dabei darf zum mindesten bezweifelt werden, ob sie die geeignete Instanz wäre, weil sich bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines Initiativbegehrens in der Regel komplizierte und heikle Rechtsfragen stellen würden. Im weiteren wäre wohl zu erwarten, dass die Bundesversammlung nicht nur rechtliche, sondern auch politische Erwägungen berücksichtigen würde und dass sie jedenfalls geneigt wäre, im Zweifel immer zugunsten der Verfassungsmässigkeit zu entscheiden.

Nach dem Initiativtext ist klar, dass auf ein Begehren einzutreten wäre, wenn die Verfassungsmässigkeit von beiden Räten bejaht, dagegen nicht darauf einzutreten wäre, wenn sie von beiden Räten verneint würde. Der Wortlaut des Volksbegehrens gibt aber keinen Aufschluss darüber, ob auf eine Initiative auch dann einzutreten wäre, wenn die Schlussnahmen der beiden Räte in der Frage der Verfassungsmässigkeit auseinander gingen.

Eine weitere Lücke weist die Initiative auch im Hinblick auf Artikel 89bis, Absatz 3, der Bundesverfassung auf. Darnach können von der Bundesversammlung im Falle der Dringlichkeit auch allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse ohne verfassungsmässige Grundlage erlassen werden. Es stellt sich daher die weitere Frage, ob auch auf dem Wege der Gesetzesinitiative der Erlass, die Abänderung oder Aufhebung solcher allgemein verbindlicher Bundesbeschlüsse, denen die Verfassungsgrundlage fehlt, verlangt werden könnte. Auf diese und die damit zusammenhängende weitere Frage, wie gegebenenfalls in diesen Fällen zu verfahren wäre, gibt der Initiativtext ebenfalls keine Antwort. Es liessen sich noch weitere derartige Schwierigkeiten und Lücken aufzeigen, die sich in der Praxis ergeben könnten. Ich möchte mich aber mit den gemachten Hinweisen und Feststellungen begnügen.

Ich habe Ihnen bereits eingangs die Stellungnahme Ihrer Kommission vom 3. Mai 1961 bekanntgegeben. Sie pflichtet beinahe einstimmig der Auffassung bei, dass die Nachteile der Gesetzesinitiative die Vorteile überwiegen, und dass auch kein Bedürfnis nach ihrer Einführung besteht. Sie beantragt Ihnen daher, dem Antrag des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates folgend, Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag die Verwerfung des Volksbegehrens zu empfehlen.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Mäder: Ich hatte gedacht, dass Herr Klaus zunächst seinen Minderheitsantrag begründen würde und hätte ihm gerne den Vortritt gelassen. Ich weiss nicht, ob sein Stillschweigen dahin auszulegen ist, dass er auf seinen Minderheitsantrag verzichtet. (Zwischenbemerkung Klaus: Bei der Detailberatung.)

Wenn auch mit Sicherheit vorausgesagt werden kann, dass sich der Ständerat der Auffassung seiner Kommission und damit jener des Nationalrates und des Bundesrates anschliessen wird, rechtfertigt die Bedeutung des Problems doch eine etwas breitere Diskussion, als sie sonst bei uns in solchen Situationen üblich ist. Es sei mir gestattet, einige Gesichtspunkte, die im vorzüglichen Referat des Herrn Kollegen Auf der Maur aufgezeichnet worden sind, noch etwas zu unterstreichen.

Das Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund hat auf den ersten Blick etwas Bestechendes an sich, kann es doch mit der Marke „Vermehrung der Volksrechte und Stärkung der Demokratie“ versehen werden. Bei einer solchen Ausgangslage ist es nicht schwer, Töne anzuschlagen, die beim ersten Hinhorchen nicht schlecht klingen. Wer möchte nicht zugreifen, wenn man ihm mehr Rechte verspricht und die Einführung der

Gesetzesinitiative als Krönung unserer demokratischen Einrichtungen preist? Immerhin fällt auf, dass die von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz eingereichte Initiative im Volke keine Grundwelle aufzuwühlen vermochte und dass keine elementaren Kräfte aufgebrochen sind, welche der Bewegung jenen Nachdruck verleihen würden, von dem schon andere Volksbegehren getragen waren. Gerade diese eher passive Haltung des Volkes rechtfertigt es, zunächst die Frage aufzuwerfen, ob ein Bedürfnis oder gar eine Notwendigkeit für eine Erweiterung der Volksrechte besteht. In der schweizerischen Demokratie ist das Volk mehr als in jedem andern demokratischen Staate zur Mitwirkung an der Gestaltung des Staatswillens und vor allem zu einer entscheidenden Kontrolle desselben aufgerufen: Verfassungsinitiative, obligatorisches Verfassungsreferendum, fakultatives Gesetzesreferendum. Die Ausübung dieser Volksrechte ist im Laufe der vergangenen Jahre und Jahrzehnte zusehends erleichtert worden, weil das Quorum von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern für die Verfassungsinitiative und von 30 000 für das fakultative Gesetzesreferendum einen immer kleineren Prozentsatz der ansteigenden Bevölkerungsziffer ausmacht. Man darf sich auch nicht der Vorstellung hingeben, als ob eine Gruppe, die eine Initiative auslöst, mit dem Volke identisch wäre. Vielleicht etwas überspitzt schreibt Manfred Kuhn in der Zeitschrift „Wirtschaft und Recht“: „Es wäre wirklichkeitsfremd, wenn wir annehmen würden, das ‚Volk‘ erhalte vermehrtes Recht mit dem Ausbau sogenannter ‚Volksrechte‘. Dieser Sprachgebrauch von Demagogen vermag doch nicht darüber hinwegzutäuschen, dass es nicht das Volk ist, dem die Initiative als Pressionsmittel dient, sondern dass es auch hier wiederum die organisierten Interessengruppen sein werden, denen das ‚Volksrecht‘ vermehrte Möglichkeiten bietet, während man das eigentliche Volksrecht, nämlich das Wahlrecht, weiter entwertet.“

Die Ereignisse der letzten Jahre haben gezeigt, dass es tatsächlich oft Interessengruppen sind, die von den Volksrechten Gebrauch machen, Interessengruppen, die über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügen, erfolgreich einen Abstimmungskampf durchzuführen. Wie Professor Hans Huber schreibt, ist das Volk in organisierte Gruppeninteressen parzelliert. „Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist vorzusehen, dass die Gesetzesinitiative vor allem zu einem willigen Werkzeug der intermediären Gewalt würde, die sich zwischen das in der Gesetzgebung im Grunde doch recht passive Volk und den Staat eingeschoben haben.“ Das Volk hat Mittel und Wege genug, sich indirekt an der Gesetzgebung zu beteiligen. Dabei denke ich nicht etwa nur und nicht einmal primär an die öffentliche Meinung, sagt doch Jeremias Gotthelf: „Der ist ein Unglücklicher, dem die öffentliche Meinung sein Gott ist!“ Aber unsere Demokratie beruht doch auf einem dauernden Kontakt des Bürgers mit den Volksvertretern, auf seiner aktiven Teilnahme am politischen Leben durch Vermittlung politischer oder wirtschaftlicher Organisationen, auf Aussprachemöglichkeiten in der Presse und auf mannigfaltigen andern Wegen, die dem Bürger gestatten, Anregungen und Wünsche für die

Gesetzgebung dort anzubringen, wo sie Aussicht haben, in wirksamer Weise gefördert zu werden.

Die quantitative Ausweitung der Volksrechte darf nicht ohne weiteres einer Qualitätsverbesserung der Demokratie gleichgesetzt werden. So wäre es fehl am Platze, die Gegner der Einführung der Gesetzesinitiative im Bund als schlechtere Demokraten zu bezeichnen. Der verstorbene Bundesrat Markus Feldmann hat in der Märzsession des Jahres 1953 bei Behandlung einer sozialdemokratischen Motion über die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund erklärt, man könne ein guter, überzeugter, leidenschaftlicher Demokrat sein und trotzdem die Einführung der Gesetzesinitiative heute ablehnen. Das Axiom, dass Demokratie gut, mehr Demokratie besser sei, ist zwar weit verbreitet, entbindet uns aber nicht von der Verpflichtung, aus den heutigen Verhältnissen heraus unvoreingenommen zu prüfen, wo das Optimum der Demokratie liegt. Professor Werner Kägi hat in einem Vortrag an der Generalversammlung 1953 des Zürcher Hochschul-Vereins darauf hingewiesen, dass die demokratische Verfassungspolitik des letzten Jahrhunderts weitgehend dem einfachen, auch in unserer Zeit noch zugkräftigen Rezept folgen konnte: „Ausweitung der Volksrechte“, dass aber heute eine viel schwierigere Aufgabe gestellt sei, nämlich die demokratische Ordnung so zu gestalten, dass ein möglichst hohes Mass von Sachverständigkeit und Verantwortlichkeit in der Willensbildung gewährleistet sei. Der Strukturwandel des 20. Jahrhunderts mit der Ausweitung des Rechtsstaates zum Wirtschafts- und Wohlfahrtsstaat hat sowohl in den Gemeinden wie in den Kantonen und im Bund eine Häufung von Volksabstimmungen mit sich gebracht, die in ihrer Kompliziertheit die Meinungsbildung des Bürgers ungewein erschweren und die überdies gewisse Abnützungs- und Ermüdungserscheinungen zur Folge hatten. Es mahnt immerhin zum Aufsehen, wenn kürzlich im Kanton Genf nur 4,7% der Stimmberechtigten über Abänderungen des Wahlgesetzes befunden haben und wenn am vergangenen Sonntag im Kanton Waadt nur 5,8% der Stimmberechtigten – *nota bene* Männer und Frauen – an die Urnen gingen, um über zwei Verfassungsänderungen abzustimmen. Auch im Bund sinkt die Stimmbeteiligung zusehends ab. Diese Erscheinungen sprechen wahrlich nicht für das Bedürfnis oder gar die Notwendigkeit, die Volksrechte auszubauen; dagegen sollten sie Anlass sein, Mittel und Weg zu suchen, die Ausübung der bereits bestehenden Volksrechte wirksamer zu machen.

Von der wohl zutreffenden Annahme ausgehend, der Inhalt einer formulierten Gesetzesinitiative sei jeweils auf bestimmte Interessen abgestimmt, muss man in der Schaffung einer solchen Möglichkeit das ausgleichende Element der vorparlamentarischen und parlamentarischen Beratung vermissen, die gerade dazu dienen, allzu einseitige Interessenstandpunkte zu entschärfen und Lösungen zu finden, die auf das Volksganze ausgerichtet sind. Diese Aufgabe zu erfüllen, bemüht sich das eidgenössische Parlament auch heute noch, obwohl es vielleicht nicht immer das Lob beanspruchen darf, das die eidgenössischen Räte nach Abschluss der Beratungen über das schweizerische Zivilgesetz-

buch, des grössten Gesetzgebungswerkes, das zudem am meisten in die Sphäre jedes Menschen eingreift, aus dem Munde eines französischen Juristen erfahren haben: „Man kann nicht genug die Weisheit und Masshaltung hervorheben, welche die schweizerischen Abgeordneten bei der Beratung des Zivilgesetzbuches bewiesen haben. Durchdrungen von der Überzeugung der Wichtigkeit des Werkes, das der Vollendung harrete, hat ein jeder verstanden, seine persönlichen Lieblingsmeinungen, jeden Ehrgeiz und jede Abneigung zum Schweigen zu bringen.“

Man darf im allgemeinen auch sagen, dass sich das Gesetzgebungssystem von oben nach unten, das heisst Anstoss durch den Bundesrat oder das Parlament selbst, Beratung in den eidgenössischen Räten, Möglichkeit der Stellungnahme des Volkes durch das Referendum, durchaus bewährt hat. In den Schriften des bedeutenden Politikers Philipp Anton von Segesser ist ein Votum abgedruckt, das anlässlich der Verfassungsberatung am 10. Dezember 1873 im Nationalrat abgegeben wurde. Wie sehr sich Philipp Anton von Segesser für das Referendum, und zwar für das Doppelreferendum des Volkes und der Kantone, aussprach, so lebhaft bekämpfte er die Einführung der Initiative mit den Worten: „Was endlich die Initiative betrifft, so betrachte ich diese von meinem Standpunkt aus als eine unorganische Institution und stimme dafür nicht. Es scheint mir, die Initiative müsse stets von den Spitzen des staatlichen Organismus ausgehen und in immer grössern Kreisen ihre Regulierungen erhalten, nicht umgekehrt, und am wenigsten können die beiden Institutionen miteinander wirken, das Referendum, das eine Aktion der öffentlichen Gewalt abschliesst, und die Volksinitiative, die sie beginnt.“

Das heutige System mit dem Gesetzesreferendum, aber ohne Gesetzesinitiative, hat sich zu allen Zeiten durchaus bewährt. An einer bewährten Verfassung, die nach einem schönen Worte des Politikers und Publizisten Theodor Gut die Ehrwürdigkeit eines alten Münsters, erbaut in einem bedingten Zeitpunkt, geschaffen aus gewaltiger und konstruktiver Kraft, besitzt, soll man ohne zwingende Gründe nicht rütteln.

Nun wendet man freilich ein, das Volksbegehren beabsichtige lediglich, im Bunde das zu verwirklichen, was in den Kantonen seit langem Rechtens ist. Diese Argumentation übersieht nun aber die Verschiedenartigkeit der Verhältnisse in Bund und Kantonen und vergisst, dass nicht Institute vom unüberblickbaren Raum unbesehen in grössere Räume übertragen werden dürfen. Überdies ist zu sagen, dass in manchen Kantonen das Volk von der Gesetzgebungsinitiative relativ selten Gebrauch gemacht hat. Im Kanton St. Gallen wurden in der Zeit von 1890 bis 1960 insgesamt nur 17 Gesetzesinitiativen eingereicht, davon fünf als einfache Anregung und 12 als ausgearbeitete Entwürfe. Von diesen 12 formulierten Initiativen wurden 5 wegen Gegenvorschlägen zurückgezogen oder abgeschrieben, 2 vom Volke angenommen und 5 verworfen. Die meisten Initiativen bezogen sich auf Finanzprobleme. Man kann kaum behaupten, dass durch diese Initiativen sehr konstruktive Leistungen im Sinne des Ausbaues des sanktgallischen Staats-

wesens erbracht worden sind. Sicher löst aber die formulierte Gesetzesinitiative die Gefahr einer gewissen Gesetzesinflation aus, die wie jede andere Inflation schädlich ist, sagten doch schon die alten Römer: *plurimae leges pessima civitas!* (Der Staat mit den meisten Gesetzen ist der schlechteste Staat!)

Zum Schlusse sei ein politisches Argument unterstrichen, das wohl den schwerwiegendsten Einwand gegen das Volksbegehren darstellt: die Bedrohung des Föderalismus. Die Einführung der Gesetzesinitiative würde eine teilweise Strukturänderung des eidgenössischen Gesetzesverfahrens nach sich ziehen und damit auch einen gewissen Umbau der Staatsstruktur, wie er seit Einführung des proportionalen Wahlverfahrens für den Nationalrat wohl kaum mehr geplant worden ist. Das plebiszitäre Element würde in den Vordergrund gerückt, während die Bundesverfassung in Artikel 71 neben das Volk ausdrücklich einen andern gleichwertigen Verfassungsfaktor setzt: nämlich die Kantone. In Zahlen ausgedrückt, bedeutet dies folgendes: Bei den Nationalratswahlen 1959 zählte die Schweiz 1 473 155 Stimmberechtigte. Auf die vier grössten Kantone Zürich, Bern, Waadt und Aargau entfielen 730 948 Stimmberechtigte, also nahezu die Hälfte aller stimmberechtigten Schweizer Bürger. Nachdem bereits die wirtschaftliche Entwicklung einen bevölkerungsmässigen Konzentrationsprozess gefördert hat, soll nicht das dadurch bereits gehobene plebiszitäre Gewicht durch die Einführung der Gesetzesinitiative noch weiter verstärkt und damit das verfassungsmässige Gleichgewicht „Volk und Kantone“ verschoben werden. Der Inhalt der Gesetze, die durch Gesetzesinitiative in Vorschlag gebracht würden, käme bei Annahme durch das Volk ohne Mitwirkung der eidgenössischen Räte zustande. Sollte die Bundesversammlung einer formulierten Gesetzesinitiative zustimmen, so würde sie Gesetzeskraft erlangen, ohne dass die eidgenössischen Räte die Möglichkeit hätten, den Inhalt irgendwie zu bestimmen, zu ergänzen oder zu verändern. Lehnt die Bundesversammlung eine formulierte Initiative ab, würde sie aber vom Volke angenommen, so wäre ebenfalls ein Gesetz geschaffen, auf das die eidgenössischen Räte keinen Einfluss nehmen konnten. Damit wäre aus diesem Sektor der Gesetzgebung die Mitwirkung der beiden eidgenössischen Räte ausgeschlossen. Im Zweikammersystem findet nun aber das föderalistische Prinzip seinen sinnenfälligsten und auch wirksamsten Ausdruck. Jede Schwächung dieses Systems bedeutet eine Schwächung des Föderalismus und damit eines Grundelementes unseres staatlichen Seins. Was im Jahre 1848 bei Schöpfung der Bundesverfassung hart umstritten war, hat sich als fruchtbar und segensvoll ausgewirkt. Im Jahre 1848 befürchtete man, mit der Schaffung von zwei Kammern zu keinen Beschlüssen gelangen zu können, und ausgerechnet der St. Galler Basil Ferdinand Curti spottete: „Ein Wagen vornen angespannt und hinten angespannt, der wird herrlich vorwärts rollen.“ Unsere Vorfahren haben weise getan, diesen Unkenrufen nicht zu folgen und ein System der Gesetzgebung zu schaffen, bei dem Volk und Stände sich Gehör verschaffen können. In der wissenschaftlichen Diskussion über das Volksbe-

gehren ist sogar die Befürchtung geäussert worden, die Gesetzesinitiative könnte unter ungünstigen Umständen zum Fallstrick des Föderalismus werden. Der Ständerat wird kaum bereit sein, sich diesen Fallstrick um den eigenen Hals zu legen.

Auf Grund dieser Ausführungen empfehle ich Ihnen, den Antrag des Bundesrates und der Kommission auf Verwerfung des Volksbegehrens gut-zuheissen.

M. Bolla: Le fait d'être le seul représentant de la Suisse romande (dans son acception large) au sein de la commission du Conseil des Etats chargée d'examiner le problème de l'initiative législative en matière fédérale, me paraît imposer mon intervention à ce débat. Sont en effet en jeu certains principes sur l'élaboration des lois dans notre Etat fédératif, principes dont la méconnaissance ou l'affaiblissement ne sauraient laisser indifférents ceux qui sont persuadés de la fonction irremplaçable de la seconde Chambre. Les considérations que je vais exposer ne concernent pas l'institution abstraite de l'initiative législative, mais bien la forme concrète que cette institution assume selon l'initiative populaire du Parti socialiste suisse: il s'agit de donner à 50 000 citoyens le droit de proposer un projet législatif «rédigé de toutes pièces», projet auquel les deux Chambres – si elles en reconnaissent la validité constitutionnelle – ne peuvent apporter aucun changement, aucune amélioration, qui doit donc être soumis au peuple, tel qu'il a été présenté, si les Chambres ne sont pas d'accord de l'approuver.

On nous dit que l'initiative législative existe dans tous les cantons et que l'expérience faite ne paraît nullement décevante.

Sans entrer dans l'examen de détail de cette expérience – notamment pour constater si l'institution cantonale a été appliquée avec résultats positifs dans la forme telle qu'elle nous est proposée – j'objecte que l'expérience cantonale ne pourrait être valable pour juger de l'opportunité de l'initiative législative en matière fédérale. La limite territoriale du canton constitue une garantie que l'ordre législatif pourra prendre en considération les exigences de l'uniformité cantonale: La possibilité que la réforme de cet ordre se réalise aussi avantageusement par la voie de l'initiative législative, dans la limite susdite, ne saurait être exclue.

Historiquement, l'initiative législative en matière cantonale s'est affirmée et enracinée dans un régime politique antérieur au système de la représentation proportionnelle de l'assemblée législative et du gouvernement cantonal: Ce fut un frein à la «classe politique» qui était au gouvernement. Ainsi que l'expliquait Giuseppe Rensi, «Les anciens régimes e la democrazia diretta», Bellinzona 1902, «le domande d'iniziativa hanno sempre un'origine ed uno spirito contrari alla classe dirigente, giacchè si spiegano laddove una determinata tendenza popolare non trova la sua esplicazione nè nel governo nè nell'assemblea dei rappresentati.»

Elle a donc eu, en tout cas dans le canton du Tessin et dans la plupart des cantons suisses, plutôt qu'une validité constructive dans le domaine législatif, la signification d'un effort négatif dirigé contre les actes législatifs existants. Si j'analyse les initiatives tessinoises en matière législative, ce

thème du contraste avec la situation existante se retrouve presque constamment dans les vingt-et-une applications pratiques de ce droit populaire: On a commencé (1894) avec une initiative contre la loi sur la liberté de l'Eglise catholique, du 28 janvier 1886; on a continué avec les différentes tentatives contre la loi fiscale, contre la loi sur les forêts, contre l'institution des inspecteurs d'école...; plus près de nous, 1950, le minimum de 5000 signatures s'est trouvé prêt à demander l'abrogation de l'arrêté législatif cantonal sur la perception d'une contribution de crise.

On constate un autre phénomène intéressant: La participation du peuple tessinois à la votation sur les demandes d'initiatives a établi son record lors de la première initiative: 10 430 oui, 12 074 non. Jamais cette participation ne sera plus atteinte, bien que le nombre des votants se soit constamment accru; sur l'initiative contre la contribution cantonale de crise (votation du 8 avril 1951), 6930 votants ont cru devoir se déranger pour exprimer leur volonté législative dans un sens ou dans l'autre. Le souverain se fatigue assez vite de l'exercice du pouvoir.

Et c'est dans cet état de fatigue, c'est dans cet état de doute sur le fonctionnement idéal d'une institution démocratique, qu'on nous propose de soumettre au peuple un projet de loi, appuyé par 50 000 citoyens actifs, rédigé de toutes pièces, et destiné à créer une loi valable pour toute la Confédération. Le peuple devient source du droit, ou, plus exactement (si l'on considère la fonction abrogatrice qui paraît avoir été la caractéristique de l'initiative législative) le peuple tarit le droit existant! Je me garderai bien de partager la pensée de Stuart Mill («cet informe amalgame de quelques sages et de plusieurs sots qui s'appelle la foule»); je suis d'ailleurs persuadé que plus le peuple est «pédagogique» (et c'est bien le cas du peuple suisse), moins il est démagogique; mais je pense que le fonctionnement d'une démocratie est quelque chose d'éminemment aristocratique; et je pense surtout que la loi a d'autant plus de chance d'être dictée par l'intérêt public, qu'elle est exprimée par une aristocratie politique. Je partage volontiers cette pensée d'Arthur Schlesinger, professeur d'histoire à l'Harvard University: «Une démocratie dynamique et active doit avoir pour base la foi en la puissance du choix.»

Dans un système politique où le Conseil national est, par la représentation proportionnelle, le reflet de la volonté populaire même exprimée par l'adhésion aux groupements politiques numériquement plus modestes, il n'est plus à craindre que le contraste avec la situation législative existante ne puisse s'exprimer dans les formes parlementaires.

Il est vrai que la seconde Chambre, notre Conseil des Etats, ne reflète pas la répartition politique du peuple suisse. Mais cette fonction de balance qui est la condition même de la structure bicamérale doit s'exprimer déjà dans le procédé de constitution de la Chambre haute. Dans la mesure où, par la représentation des Etats cantonaux, la représentation des partis dans leur force totale au sein de la Confédération apparaît altérée, notre Conseil a sa justification la plus haute et la plus nécessaire. Le système bicaméral est une condition de structure de

l'Etat fédératif; dans la mesure où notre Conseil représente les Etats, il constitue l'expression institutionnelle du fédéralisme. Et s'il y a une altération, par rapport à ce que serait notre Chambre si elle représentait seulement le peuple, c'est que dans l'Etat fédératif on ne saurait faire abstraction de la volonté des Etats cantonaux dans la formation notamment de la volonté législative. Pour qu'elle soit fidèle à sa fonction d'exprimer un certain contrepoids, une certaine modération, un certain esprit anti-unitaire, pour que le dialogue entre les deux Chambres soit fructueux et effectif, il faut précisément que la deuxième Chambre exprime cette polarité par une qualification représentative différente de celle du Conseil national. „Sucht die Zweite Kammer eine starke Legitimation im Volksvotum (...), so steht die Gefahr einer Duplizierung permanent vor der Tür.» (Hans Albrecht Schwarzbiermann, «Struktur und Funktion der sogenannten Zweiten Kammer», Tübingen 1958, p.170.)

Sur le terrain fédéral, l'initiative législative telle qu'elle nous est présentée, constitue une atteinte à cette structure de l'Etat fédératif, qui trouve dans le système bicaméral sa garantie et son expression. L'orientation qui découle de la représentation des Etats – même si elle devait être une orientation «conservatrice» – est un facteur pour le fonctionnement des forces contradictoires qui sont dans l'Etat fédéral. Vouloir les ignorer, ce serait déformer aussi une des réalités de la Suisse. Un projet de loi, repoussé par le Conseil des Etats, pourrait, par la voie de l'initiative législative populaire, devenir loi fédérale, même contre le vote populaire de la majorité des cantons. C'est un danger d'autant plus grave que, même indépendamment de la nécessité du dialogue entre deux Chambres hétérogènes pour le fonctionnement normal de l'Etat fédératif, le travail législatif est destiné à des résultats plus satisfaisants s'il passe à travers une gestation laborieuse: Le projet de loi doit pouvoir mûrir lentement dans la réflexion et la discussion à travers des procédures qui constituent par elles-mêmes un frein savant à l'improvisation, à l'acceptation plus ou moins irréfléchie de propositions dictées par la passion des places publiques. Selon l'initiative socialiste, le projet de loi devrait sortir du peuple, poli et terminé et harmonieusement adapté à l'ordre juridique, tel que de la tête de Zeus est sortie parfaite, sans gestation, d'Athéna. Il m'est presque plus facile de croire aux miracles de l'Olympe grec qu'aux miracles de la foule en travail législatif!

M. Arthur Schmid, rapporteur de la minorité au Conseil national, a cru nous avertir («dass die Macht der Verbände, die im Zeitalter der wirtschaftlichen Machtzusammenballungen mehr und mehr wächst, viel gefährlicher ist als die Gesetzesinitiative» (procès-verbal du Conseil national, p.122)). Je constate que pour M. Arthur Schmid aussi l'initiative législative constitue un danger. Mais ce qui m'étonne le plus, c'est qu'on ne comprend pas que la puissance des associations anonymes et irresponsables (contrairement à la responsabilité du parti dans le jeu démocratique) pourrait se trouver singulièrement accrue en lui mettant à disposition l'initiative en matière fédérale. Le mécanisme et les méthodes d'influence de l'opinion publique, tels

qu'ils peuvent être exercés par les groupements d'intérêts qui poursuivent leurs buts particuliers, sans s'insérer organiquement et fonctionnellement comme les partis dans l'appareil de l'Etat, devraient nous être connus, pour nous faire douter de l'opportunité de leur donner un moyen d'action sur l'opinion publique, laquelle n'est pas si sensible à l'illumination intellectuelle qu'à celle que Dietrich Schindler appelle l'«emotionale Ordnung». Permettre que cet ordre émotionnel puisse être provoqué et façonné pour demander l'abrogation de telle disposition législative ou l'introduction de telle autre signifierait donner aux organisations un pouvoir législatif subsidiaire (et dans certaines hypothèses, supérieur) à celui des Chambres fédérales, pouvoir qui s'exercerait dans les conditions les moins favorables pour qu'on puisse réaliser d'une façon satisfaisante la fonction législative. Si déjà la Constitution a été défigurée par l'initiative constitutionnelle, dont on prétend avoir abusé pour suppléer à l'absence de l'initiative législative, ce serait corriger d'une façon bien maladroite l'abus que d'introduire aussi une autre source de défiguration de l'ordre juridique. Il est possible que l'exigence selon laquelle le projet de loi doit dépasser l'obstacle de la majorité des deux Chambres (obstacle inhérent à la structure de l'Etat fédératif) ait empêché l'adoption de telle loi bénéfique ou ait conseillé l'adoption de telle solution de compromis. N'oublions toutefois pas, dans l'appréciation des buts de la Chambre haute, la parole d'Esmein: «Il n'y a pas la moindre comparaison entre le danger d'avoir une bonne loi de moins et celui d'avoir une mauvaise loi de plus.»

Par l'initiative législative en matière fédérale, le danger d'avoir une ou même plusieurs mauvaises lois de plus serait ouvert à portes déployées, sans aucun frein de notre part. Je refuse d'assister impassible à l'ouverture de cette porte, je refuse d'abdiquer à la part de fonction législative que nous exerçons. (*Applaudissements.*)

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion
des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Article premier

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen – Adopté

Ständerat – Conseil des Etats 1961

Art. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Minderheit

(Klaus)

Dem Volk und den Ständen wird die Annahme des Volksbegehrens beantragt.

Art. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national.

Minorité

(Klaus)

Le peuple et les cantons sont invités à adopter l'initiative.

Präsident: Das Wort hat Herr Klaus zur Begründung seines Minderheitsantrages.

Klaus, Berichterstatter der Minderheit: Während in den meisten Kantonen das Recht der Volksinitiative sowohl mit Bezug auf die kantonalen Verfassungen wie auch mit Bezug auf die kantonale Gesetzgebung besteht und als wesentlicher Bestandteil der kantonalen Volksrechte gilt, den man nicht mehr missen wollte, kennt man in dem für den gesamtschweizerischen Staat geltenden Recht nur das Initiativrecht auf der Ebene der Verfassung, nicht aber auch auf der Ebene der Gesetzgebung.

Nach unserer Auffassung ist es gegeben, diese Lücke im schweizerischen Initiativrecht zu schliessen und dem Initiativrecht auch den Gesetzgebungsweg zu öffnen.

Wir können nicht verstehen, dass das Instrument, das man in kantonalen Belangen gegenüber Verfassung und Gesetz nicht nur mit Erfolg, sondern auch mit Stolz handhabt, auf dem Gebiete des Gesamtstaates wohl in Verfassungsfragen eingesetzt werden kann, nicht aber auch auf dem Gebiete der Gesetzgebung. Wenn man mit allseitiger Zustimmung mit Erfolg das Initiativrecht als Verfassungsrecht setzendes Instrument benützen kann, ist unseres Erachtens nicht einzusehen, warum dasselbe Instrument auf dem weniger gewichtigen Gebiete der Gesetzgebung nicht gebraucht werden darf. Diese Beurteilung mit differenzierten Gewichten erscheint uns unangebracht. Was für das Grosse mit Erfolg gehandhabt werden kann, kann für das Kleine nicht einen Misserfolg zeitigen.

Bei der Einführung der Volksinitiative auf der Verfassungsebene im Jahre 1848 erklärte man dieses Initiativrecht – Sie finden diese Bemerkungen im Bericht von Kern und Druet zum Entwurf der Kommission zu einer Bundesverfassung; ich zitiere wörtlich den damaligen Wortlaut – als „einen Ausfluss der Souveränität, dass ein Volk die Verfassung ändern könne, wann dasselbe dies als notwendig findet, und weil die Erfahrung beweist, dass die meisten Revolutionen ihre Ursache gerade darin fanden, dass Verfassungsänderungen zu viele Hindernisse in den Weg gelegt waren, oder dass ver-

blendete Parteien ihre Stellung zu behaupten oder die Entwicklung hindern zu können glaubten.“

Dieser Hinweis auf die Hinderung des Volkswillens verdient auch heute noch, mehr als ein Jahrhundert nach seiner Fixierung, alle Beachtung. Wohl galt dieser Passus in bezug auf die durch eine Volksinitiative möglich zu machende Gesamtrevision der Bundesverfassung. Aber dieser Weg zu Verfassungsänderungen vermittels 50 000 Unterschriften wurde später auf Teilrevisionen der Bundesverfassung ausgedehnt. Kein Geringerer als Professor William Rappard von der Universität Genf schrieb in seinem grundlegenden Werk über das hundertjährige Bestehen der schweizerischen Bundesverfassung – er schrieb dieses Werk auf Veranlassung von Herrn Bundesrat Philipp Etter –: „Die meisten Verfassungsrevisionen“, und darunter bezieht er ausdrücklich auch die durch Volksinitiativen ausgelösten Verfassungsrevisionen, „sind sichere Wegweiser des Volkswillens auf unserem Marsch in die Zukunft.“

Warum darf dieser sichere Volkswillen auf unserem Marsch in die Zukunft nicht auch im Gebiet der Gesetze gelten?

Die bis heute gehandhabte Praxis der Verhinderung des Initiativrechtes auf dem Gesetzgebungsgebiet führte dazu, dass Grundsätze ihre Verankerung in der Bundesverfassung fanden, die sonst kaum ernsthaft als gewichtig genug für eine Aufnahme in das Staatsgrundgesetz gelten würden. Weil der Weg für eine Gesetzesänderung auf dem Initiativwege fehlte, waren die Verfechter solcher Ideen gezwungen, den Weg der Verfassungsinitiative zu begehen. Die Verfassungsinitiative wurde zu einem Ersatz für die fehlende Gesetzesinitiative. Eine derartige Entwürdigung des Verfassungsprinzips kann aber kaum als Ideal angesehen werden.

Die Einfügung des Schächtverbotes vom Jahre 1893 erfolgte auf dem Wege über eine Verfassungsinitiative, weil der Bundesgesetzgeber in dieser Hinsicht dem Volke taube Ohren zeigte. Das Schächtverbot ist jedoch, bei Lichte besehen, nicht von Verfassungsgewicht, sondern es handelt sich bei ihm um eine Polizeivorschrift, die anderswo niemals in einer Staatsverfassung niedergelegt würde.

Gleich verhält es sich mit der Einführung des Absinthverbotes vom Jahre 1908, das ebenfalls auf dem Wege einer Volksinitiative in die Verfassung eingebaut wurde. Es ist schwer einzusehen, warum das Verbot dieser einen Alkoholart der Verfassung vorzubehalten ist, während andere Alkoholarten, die auch nicht just Wegbereiter der Volksgesundheit sind, ungeschoren bleiben. Auch hier ging man den Weg der Verfassungsinitiative, weil kein Initiativweg für die Gesetzgebung besteht.

Diese Beispiele können mit Leichtigkeit erweitert werden. Es finden sich in unserer Bundesverfassung Einzelbestimmungen, denen man kaum Verfassungscharakter, sondern bloss Gesetzesbedeutung zubilligen kann. Die Belastung unserer Verfassung durch Grundsätze von zweitrangigem Gewicht kann vermieden werden, wenn man der Einführung der Gesetzesinitiative zustimmt.

Die heutige negative Bewertung der Volksinitiative auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist übrigens erst ein Kind der neuesten Zeit. Noch vor einem halben Jahrhundert dachte man anders.

Unser verehrter Präsident hat bereits darauf hingewiesen, und Sie werden mir gestatten, dass ich es in diesem Zusammenhang noch unterstreiche. Durch zwei von den Kantonen Solothurn und Zürich eingereichte Standesinitiativen vom Jahre 1904 wurde der Gedanke abermals ins Rollen gebracht. Damals unterbreitete der Bundesrat, im Gegensatz zu heute, diese Anregung auf Einführung der Gesetzgebungsinitiative den Kantonen zur Vernehmlassung. Es ist für die heutigen Standesvertreter, die hier in einer beinahe geschlossenen Front als Gegner der Gesetzesinitiative auftreten, interessant festzuhalten, wie sich ihre Stände damals dieser Anregung gegenüber verhielten. Ein Kanton, es war Uri, verzichtete auf eine Stellungnahme. Vier Kantone, es waren dies Freiburg, Basel-Land, Appenzell-Innerrhoden und Aargau, konnten sich weder zu einem klaren Ja noch zu einem klaren Nein entschliessen. Drei Kantone, nämlich Schwyz, Wallis und Genf, lehnten die Gesetzesinitiative ab. Aber die Mehrheit der Kantone, nämlich deren 17, stimmten dem Gedanken zu. Unter die damaligen Ja-Sager reihten sich ein: Zürich, Bern, Luzern, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden, St. Gallen, Thurgau, Tessin, Waadt und Neuenburg.

Diese breite damalige Front der Freunde der Gesetzesinitiative ist bemerkenswert.

Der damalige Bundesrat stimmte dem Initiativbegehren zu und empfahl die Aufnahme einer Verfassungsbestimmung im Sinne der solothurnischen und der zürcherischen Anregung.

Der damalige Sprecher des Bundesrates, es war kein Geringerer als Ludwig Forrer, der „Löwe von Winterthur“, bezeichnete die Gesetzgebungsinitiative als einen notwendigen Schutz gegen wirkliche oder vermeintliche Vergewaltigungen von Minderheitsparteien. Er kennzeichnete dieses Begehren als einen „Akt der Klugheit“. Mit dieser Gesetzesinitiative steigere man das Gefühl der Verantwortlichkeit im Volk.

Wir können nicht einsehen, warum diese damaligen Charakterisierungen durch Bundesrat Forrer heute falsch sein können.

Die Einführung der Gesetzesinitiative scheiterte aber im Parlament. Der Entscheid wurde verzögert, und in den ersten Weltkriegsjahren versank sie im Strudel der neuen Ereignisse, trotzdem der damalige Thurgauer Bundesrat Deucher noch 1909 im Ständerat erklärt hatte, der Bundesrat stehe mehrheitlich immer noch auf dem Boden der Einführung der Gesetzgebungsinitiative.

Im letzten Jahre des Ersten Weltkrieges erklärte der Bündner Bundesrat Calonder in Beantwortung einer Motion von Ständerat Scherrer-Füllemann, er sei immer noch ein Anhänger der Gesetzgebungsinitiative.

In Anbetracht dieses Wechsels der Auffassung durch die Mehrheit des Bundesrates kann man, vom Standpunkt der Anhänger dieses Rechtes der Gesetzesinitiative aus besehen, und in Umkehrung einer einem jeden von Ihnen bekannten biblischen Erscheinung, erklären: Paulus ist zum Saulus geworden!

Zusammenfassend halte ich fest: Wir erachten die Einführung der Gesetzesinitiative als die logi-

sche Weiterentwicklung des grundlegenden Volksrechtes der Initiative. Was sich auf kantonalem Gebiete bewährte, kann auf dem Gebiete des Bundes nicht nachteilig werden.

Wir beantragen Ihnen, die heutige Initiative mit Ihrer zustimmenden Empfehlung an das Volk weiterzuleiten.

Bundesrat von Moos: Nach den ausgezeichneten und sehr umfassenden Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten und der ebenso ausgezeichneten Voten der Herren Ständeräte Mäder und Bolla könnte ich es mir ersparen, hier auch noch etwas beizutragen, um Ihnen den Standpunkt der Mehrheit Ihrer Kommission zu erläutern und denselben zu unterstützen. Ich möchte aber nicht den Eindruck aufkommen lassen, als ob nach dem interessanten Votum von Herrn Ständerat Klaus nun eben doch aus dem Saulus ein Paulus oder aus dem Paulus ein Saulus geworden sein könnte. Daher bin ich genötigt, auf diese Ausführungen noch kurz einzugehen, obwohl das Wesentliche in den genannten Voten bereits gesagt worden ist.

Das von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz eingereichte Volksbegehren auf Einführung der Gesetzesinitiative bezweckt einen Ausbau der Demokratie. Ohne sich einer irrümlichen Betrachtung der Volkssouveränität als schrankenloser oberster Gewalt schuldig zu machen, könnte man etwa sagen: Die Grundlage der Demokratie ist der in der Verfassung verkörperte Wille des Volkes. Man wird wohl zweierlei vermeiden müssen: Auf der einen Seite darf man nicht den Begriff der Demokratie dermassen relativieren, dass man etwa sagt, die Staatsform sei überhaupt gleichgültig, uns Eidgenossen sei nun einmal die demokratische Staatsform beschieden und mit ihr hätten wir uns auseinanderzusetzen, mit ihr uns abzufinden. Ich stehe keineswegs auf dem Standpunkt, wie er beispielsweise im Altertum von Aristoteles eingenommen wurde, wenn er noch einen früheren Schriftsteller zitiert hat, der gesagt habe, es gebe bei allen Staatsformen eine gute und eine schlechte Art, bei der Oligarchie, bei der Tyranis, bei der Demokratie, und er habe dann geurteilt, dass unter den guten Arten die Demokratie die schlechteste und unter den schlechten die beste Staatsform sei. Aristoteles seinerseits hat dann weiter ausgeführt: „Wir aber dagegen bezeichnen alle drei (Oligarchie, Tyranis, Demokratie) als fehlerhaft, so dass man eigentlich kein Recht hat, eine Oligarchie usw. gegenüber einer andern Staatsform als eine bessere zu bezeichnen, sondern nur als eine minder schlechte.“ Ich stehe also keineswegs etwa auf diesem Standpunkt einer politischen Relativitätstheorie. Die Demokratie ist ganz zweifellos die unseren Traditionen, der geschichtlichen Entwicklung der Eidgenossenschaft, den ethnischen und den geographischen Realitäten unseres Landes einzig entsprechende Staatsform. Aber sie ist eben Form, sie hat die Aufgabe, dem Bund der Eidgenossen die Entfaltung seines Wesens, die Erfüllung seines Zweckes zu ermöglichen, den Bestand, die Integrität und die Freiheit zu wahren. Das sind die Wesenselemente der Eidgenossenschaft. Diese Wesenselemente und die demokratische Staatsform sind für uns keineswegs bloss historische Erinnerung; die demokratische Staats-

form hat vielmehr in Übereinstimmung mit der fortschreitenden Entwicklung dafür zu sorgen, dass der Staat selber seine Aufgaben erfüllen kann, dass er überhaupt funktionieren kann und dass er unter den gegebenen Verhältnissen am besten funktioniert. Die demokratischen Formen und Institutionen müssen sich diesen Gedanken unterordnen und müssen sich ihnen anpassen. Es ist daher nicht einfach der Staat zum vornherein der beste, in dem die demokratischen Formen am meisten ausgebaut sind oder noch ausgebaut werden. Es muss in jedem einzelnen Falle geprüft und abgewogen werden, ob ein neu vorgeschlagenes Instrument das Funktionieren des demokratischen Staates zu verbessern geeignet ist und ob es dieses Funktionieren erleichtert oder ob es dasselbe erschwert. Diese nüchterne Überlegung ist bei der Beurteilung des Vorschlages, die Gesetzesinitiative einzuführen, meines Erachtens ebenfalls ausschlaggebend. Wenn die Überlegung angestellt wird mit Bezug auf ein Wort von William Rappard, wonach Verfassungsiniciativen die sicheren Wegweiser des Volkswillens seien, die Überlegung, warum dann nicht auch Gesetzesiniciativen gleich zu beurteilen seien, so muss man eben unter diesem Gesichtspunkt sagen: Es ist in jedem Einzelfall abzuwägen, ob das betreffende, vorgeschlagene Instrument geeignet sei, das Funktionieren der Demokratie, die uns am Herzen liegt, zu verbessern und zu erleichtern, oder ob das Gegenteil der Fall sei. Je mehr der Staat und die Staatsgewalt alle Seiten des Lebens zu absorbieren geneigt ist, desto verantwortungsschwerer ist es, nicht die demokratischen Instrumente, möchte ich sagen – und das ist das andere Extrem –, zum Selbstzweck zu machen, damit nicht die Instrumente die entscheidenden Absoluten werden und damit nicht, je umfassender die Macht des Staates wird, desto zahlreicher die Gelegenheiten zur Anwendung und Ausdehnung der Macht werden und desto grösser die Versuchung zum Missbrauch der Macht durch die bloss Anwendung der demokratischen Formen werden. Bei nüchterner, sachlicher Betrachtung sind die Vorzüge der Demokratie die tätige Anteilnahme der Bürger, die verantwortungsbewusste Erfassung der Rechte und Pflichten der Bürger im Staatsleben. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es als durchaus verdienstlich, die Anteilnahme der Bürger am staatlichen Geschehen zu fördern zu versuchen, sie zu aktivieren. Kann das durch die Einführung der Gesetzesinitiative erreicht werden? Es ist wohl eine Illusion, anzunehmen, mit der Gesetzesinitiative werde sich etwa das einfache Volk, der schweigende Bürger, Gehör zu verschaffen vermögen. Dagegen wird nicht so sehr den im Parlament vertretenen Parteien, wohl aber einzelnen Wirtschaftsgruppen, und unter ihnen den zahlenmässig und wirtschaftlich stärksten, den am besten organisierten, den über die reichsten Mittel verfügenden Gruppen ein neues Instrument in die Hand gegeben, mit dem sie wirtschaftliche Einzel- und Gruppeninteressen um so wirksamer vertreten können. Dabei sind sie wahrscheinlich genötigt, solche Interessen auch noch mit dem Mantel des Sozialen zu drapieren. Um so mehr würden bei dieser Entwicklung die Kantone, die zum Handeln in der Politik befugten und berufenen Parteien und die wirtschaftlich schwächeren Minoritäten im Lande an die Wand gespielt werden. Ich

verstünde es, wenn gerade die guten Elemente und die Jungen sich von einer solchen Politik eher angewidert fühlten und sich abwenden würden.

Die Demokratie ist auf verschiedenen Stufen ausgebildet. Das ist gerade ein Vorzug in der Eidgenossenschaft, den wir vielleicht zu wenig würdigen. Auch die Gemeinden und die Kantone erfüllen ihre Aufgaben mit der Zustimmung ihres Souveräns. Auch sie rufen ihre Bürger an die Urnen. Die Sonntage des vergangenen Frühjahrs haben die Abstimmungsdemokratie allenthalben zum Blühen gebracht. Herr Ständerat Dr. Mäder hat einige Zahlen über Abstimmungsbeteiligungen der beiden letzten Sonntage genannt. Derartige Stimmbeteiligungen sprechen nicht gerade zugunsten des Arguments, man müsse, um die Demokratie lebendiger zu machen, um sie zu aktivieren, mit der Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde die Gelegenheiten zur Abstimmung oder zur Abstimmungsabstänzen vermehren. Der zum Nachdenken zwingenden fatalen Erscheinung, die Herr Ständerat Dr. Mäder signalisiert hat, dass letzten Endes die Stimmden das Feld einfach freigegeben, muss man wohl mit andern Mitteln beizukommen versuchen als mit einer Erweiterung des demokratischen Instrumentariums, die man uns unter der Etikette „Ausbau der Volksrechte“ anempfiehlt. Dazu kommt, dass man wahrscheinlich nicht fehlgeht mit der sich logisch aufdrängenden Annahme, eine Beschleunigung der Gesetzgebung, eine raschere Ingangsetzung des Gesetzgebungsapparates, werde zu einer vermehrten Beanspruchung der Verwaltung und damit zu einer Ausdehnung der Verwaltung führen. Ausdehnung bedeutet auch hier Gewichtsverschiebung. Die Verhältnisse werden unübersichtlicher; die Verwaltung, wenn wir sie so nennen wollen, wird stärker, mächtiger. Denjenigen, die sich von der Einführung der Gesetzesinitiative den Erfolg versprechen, das von ihnen befürchtete Übergewicht der Verwaltung zu brechen, möchte ich doch zu bedenken geben, ob nicht durch die Macht der Tatsachen gerade das Gegenteil eintreten könnte.

Die Gesetzesinitiative wird daher nicht das Mittel sein, um einer angeblichen Macht der Verwaltung entgegenzutreten. Es sind nicht die Kreise des kleinen Volkes, die sonst zum Schweigen verurteilt werden, die sich der Gesetzesinitiative bedienen werden; wohl aber kann sie ein Mittel sein, das staatliche Leben und den normalen Gang der Gesetzgebung zeitweise geradezu lahmzulegen und dem Staate erheblichen Schaden zuzufügen. Denken Sie an praktische Beispiele, etwa an das Uhrenstatut, das gegenwärtig in den Räten in Behandlung steht. Man stelle sich vor, es werde nun eine Gesetzesinitiative gestartet, die auf Aufhebung jeglicher Bestimmungen auf diesem wirtschaftlichen Bereiche tendiere. Die parlamentarische Beratung würde dadurch zweifellos auf längere Zeit lahmgelegt; das Schicksal des Erlasses wäre auf ebenso lange Zeit eben völlig im Ungewissen. Oder denken Sie an die Alters- und Hinterlassenenversicherung und an andere Sozialwerke; sie werden ein herrliches Tummelfeld verschiedenster Interessen und leider auch demagogischer Tendenzen darstellen. Durch nichts wird die Demokratie mehr gefährdet als durch die Demagogie. Geben wir den Demagogen

mehr Betätigungsmöglichkeiten, so schaffen wir sehenden Auges zusätzliche Gefahren für die Demokratie selber und eine verhängnisvolle Abnutzung der demokratischen Einrichtungen.

Ein positiv zu würdigendes Ziel der Einführung der Gesetzesinitiative liegt darin, dass man damit die Gefahr der Unterbreitung von Gesetzesmaterien in Form von Verfassungsinitiativen vermindern möchte, dass man also dadurch erreichen könnte, dass in Zukunft nicht mehr Gesetzesmaterien auf dem Verfassungswege eingereicht werden müssen. Herr Ständerat Klaus hat dafür einige Materien zitiert. Er hat vom Schächtverbot und vom Absinthverbot gesprochen; das seien Materien, die nicht in die Bundesverfassung gehörten. Auch wenn Sie auf dem Wege einer Gesetzesinitiative Gegenstände in Vorschlag bringen wollen, so müssen Sie sich auf eine Verfassungsgrundlage stützen. Wohl heisst es im Text der Initiative lediglich, der Gesetzgebungsgegenstand dürfe nicht gegen die Bundesverfassung verstossen. Ich glaube, dass eine solche Formulierung zu eng ist. Jedes Gesetz muss auf einer Verfassungsgrundlage beruhen. Wenn Sie nun für ein Schächtverbot oder ein Absinthverbot keine Verfassungsgrundlage haben, wenn Sie dafür nicht eine verfassungsrechtliche Basis finden, so muss diese eben geschaffen werden. So wird es auch auf anderen Gebieten sein. Es wird nicht zu umgehen sein, dass, wenn Gesetzgebungsgegenstände vorge schlagen werden, für die keine Verfassungsgrundlage vorhanden ist, dafür zunächst eben, auf dem Wege unter Umständen einer Verfassungsinitiative, eine Verfassungsgrundlage wird geschaffen werden müssen.

Das Ziel, die Sauberkeit herzustellen, die saubere Abgrenzung vorzunehmen zwischen Verfassungsgebung und Gesetzgebung, ist durchaus ein löbliches. Ob mit der Gesetzesinitiative nicht viel mehr die Versuchung in Kauf genommen wird, über die Verfassung hinauszugehen und Materien zu behandeln, die ihrerseits Verfassungsrecht beinhalten könnten oder die nicht vorhandenes Verfassungsrecht voraussetzen würden, steht auf einem andern Blatt geschrieben. Der Referent der Kommission, Herr Ständerat Auf der Maur, hat mit Recht darauf hingewiesen. Er hat mit ebensoviel Recht betont, dass wir in Artikel 89bis, Absatz 3, der Bundesverfassung eine Möglichkeit allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse haben, die sich nicht auf die Verfassung stützen, und dass die Initiative, wie sie in ihrem Wortlaut uns vorliegt, gar nichts sagt, wie sich die Gesetzesinitiative zu den dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen ohne Verfassungsgrundlage gemäss Artikel 89bis, Absatz 3, verhalten werde.

Ich glaube nicht, dass ich lange auf den Einwand von Herrn Ständerat Klaus eintreten muss, vor 55 Jahren habe sowohl der Bundesrat wie die Mehrheit der eidgenössischen Stände der Gesetzesinitiative ohne weiteres zugestimmt. Die Entwicklung, die seither eingetreten ist, ist doch allzu offensichtlich. Dabei denke ich nicht bloss an die politische Entwicklung – die Einführung des Verhältniswahlverfahrens für die Wahl des Nationalrates, die Beteiligung massgebender Parteien an der Landespolitik und an der Landesregierung, die inzwischen verwirklicht worden ist –, sondern vor

allem auch an die weitgehende technische und wirtschaftliche Entwicklung des letzten halben Jahrhunderts. Die Gesetzgebungsarbeit ist heute ungleich unübersichtlicher und komplizierter geworden, als sie im Jahre 1904 oder 1906 oder 1909 gewesen ist. Um so grösser ist die Gefahr, dass eben durch Gesetzesinitiativen auf diesem Gebiet, das so unübersichtlich ist, unter Umständen doch vermehrter Schaden angerichtet wird.

Die Frage der Kantone: Herr Ständerat Klaus weist darauf hin, dass in den meisten Kantonen das Instrument der Gesetzesinitiative neben der Verfassungsinitiative mit Erfolg und sogar mit Stolz gehandhabt werde. Das möchte ich durchaus anerkennen. Es trifft auf zahlreiche Kantone zu. Es trifft ebenso zu – das möchte ich gerade im Zusammenhang mit dem soeben Gesagten betonen –, dass die Gesetzgebung in den Kantonen doch ungleich übersichtlicher und einfacher ist als im Bunde, weil die fortschreitende Vermechanisierung und Verwirtschaftlichung des öffentlichen Lebens in wachsendem Umfang die komplizierteren Gesetzgebungsmaterien in die Zuständigkeit des Bundes verweist. Niemandem dürfte es einfallen, die verfassungsrechtlichen Einrichtungen und Eigenheiten der Kantone in vollem Umfang und unbeschadet auf die Eidgenossenschaft zu übertragen. Man denke an die in den meisten Kantonen geltenden Ausgabenkompetenzen; man hat auch im Bunde vor wenigen Jahren einen Versuch unternommen, eine derartige Regelung einzuführen. Sie ist mit getreuer Unterstützung der Partei, der Herr Ständerat Klaus angehört, zu Grabe getragen worden. Dazumal hat ein sozialdemokratischer Nationalrat in der Presse geschrieben, die Ausgabenbremse und die Ausgabenlimite, die man dazumal einführen wollte, sei geeignet, Sand in unsere schon etwas schwerfällige demokratische Maschine zu bringen. Wieviel mehr müsste er das heute von der Gesetzesinitiative sagen!

Aber auf die wesentliche Unterscheidung hat schon Herr Kommissionsreferent Auf der Maur in seinem einlässlichen Bericht hingewiesen, nämlich darauf, dass in den Kantonen die Souveränität – wie ein flüchtiger Blick in alle Kantonsverfassungen uns belehrt – im Volk beruht, und – soweit wir von Souveränität als staatsrechtlichem Begriff sprechen – nur im Volke.

Die Schöpfer der Bundesverfassung aber waren sich bewusst, dass gerade die Abstützung des Bundes auf zwei Pfeiler – die Kantone und dazu die Nation – das Wesen der eidgenössischen Demokratie im Bundesstaat von 1848 ausmachte. Aber die Pfeiler, die unsern demokratischen Staat stützen, sind 1961 genau die gleichen wie 1848; lediglich haben sie inzwischen ihre Tragfähigkeit unter Beweis gestellt. Einen dieser Pfeiler gegenüber den andern in ein Missverhältnis zu bringen, müsste das ganze Bauwerk gefährden.

Wie verhält es sich denn heute auf dem Gebiete der Gesetzgebung? Wird ein Gesetzesvorschlag im Parlament gemacht und in der Form einer Motion dem Bundesrat ein verbindlicher Auftrag zur Unterbreitung eines Entwurfes erteilt, so bedarf es zur Überweisung der Zustimmung beider Räte. Liegt ein Entwurf vor, so wird er in beiden Räten gründlich und sorgfältig beraten. Es haben der die Volks-

vertretung darstellende Nationalrat und der die Kantone vertretende Ständerat dabei die genau gleichen Einflussmöglichkeiten. Die Gesetzesinitianten treten nun in Konkurrenz zu beiden, sie schalten bis zu einem gewissen Grade beide Räte aus oder kommen ihnen zuvor. Eine Gruppe von Initianten mit Hilfe von 50 000 Unterschriften, eine Gruppe aus dem Volk tritt an die Stelle der Vertretung des Volkes. Sie übernimmt die sonst im Nationalrat verkörperte Repräsentanz des Volkes; sie tritt aber zugleich auch an die Stelle der Vertretung der Kantone im Ständerat, und das ist die einschneidende Schwächung des föderativen Prinzips. Der Vorschlag der Initianten, dass auch acht Kantone die Gesetzesinitiative in Anspruch nehmen können, entkräftet diesen Einwand nur scheinbar. Wir haben die gleiche Möglichkeit auch beim Gesetzesreferendum und stellen heute fest, dass seit 1874, seit der Einführung des Gesetzesreferendums, noch nie die Kantone das Referendum gegen ein Bundesgesetz oder einen Bundesbeschluss ergriffen haben. Ich stelle mir vor, dass das aus zwei Gründen der Fall ist: Einmal bedarf die Erzielung eines Mehrheitswillens in einem Kanton oder sogar gleichzeitig in acht Kantonen erschwerter Formalitäten, und zum andern bedienen sich die politischen oder wirtschaftlichen Gruppen, die ein Referendum ergreifen oder gegebenenfalls eine Initiative lancieren wollen, ohne jeden Zweifel des einfacheren Mittels von 30 000 oder 50 000 Unterschriften, statt der Hilfe der Kantone. Die genau gleiche Entwicklung wie bei diesem Gesetzesreferendum dürfte sich aller Voraussicht nach auch bei der Gesetzesinitiative einstellen.

Damit aber nähme man eine Verschiebung der Gewichte der politischen Willensbildung und Rechtsetzung im Bunde in Kauf, wie sie seit 1848 noch nie eingetreten ist und wie sie von den Schöpfern des Bundesstaates in weiser Voraussicht gerade vermieden werden wollte. Über die Zweckmässigkeit einer derartigen Gewichtsverschiebung könnte man sich theoretisch unterhalten, wenn wir uns nicht bewusst sein müssten, dass die föderative Struktur des Bundesstaates mit zu den Kräften gehört, die zur Erhaltung von Demokratie und Freiheit in unserem Lande unabdingbar sind. Sie sind notwendig zur Erhaltung der demokratischen Staatsform und dafür, dass unsere Demokratie weiterhin gut funktioniert. Auch unter diesem Gesichtspunkt möchte ich Ihnen daher empfehlen, dem Mehrheitsantrag Ihrer Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	29 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	2 Stimmen

Art. 3

Angenommen – Adopté

Gesamt abstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	29 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Nationalrat – Au Conseil national

Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative. Bericht des Bundesrates

Initiative populaire tendant à instituer l'initiative législative. Rapport du Conseil fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7978
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1961
Date	
Data	
Seite	149-161
Page	
Pagina	
Ref. No	20 037 293

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.

dann, ob diese Beschlüsse in Kraft bleiben sollen. Der Bundesrat hat von dieser Massnahme Gebrauch gemacht durch seine Beschlüsse vom 14. Dezember 1959, 1. März und 27. Mai 1960 und 28. April 1961 und damit eine grössere Anzahl Zollherabsetzungen verfügt. Das geschah aus dem Grunde, weil sich bei der Anwendung des neuen Tarifs für einzelne Waren unzumuthbare Belastungen ergaben, die bei der Tarifrevision nicht voraussehen waren. Andererseits kann aber nach Artikel 5 des Zolltarifgesetzes der Bundesrat unter bestimmten Voraussetzungen auch Erhöhungen einzelner Ansätze des Generaltarifs von sich aus verfügen, hat aber gleichzeitig den Räten einen Antrag zu einem entsprechenden Bundesbeschluss zu unterbreiten. Der Bundesrat hat durch Beschluss vom 28. April 1961 in zwei Fällen von diesem Recht Gebrauch gemacht und unterbreitet nun den bezüglichen Bundesbeschluss zur Änderung dieser Zollpositionen im Sinne einer Erhöhung den eidgenössischen Räten zur Beratung, bzw. Beschlussfassung. Die Expertenkommission für den Zolltarif hat die beabsichtigten Zollerhöhungen gutgeheissen.

Bei der ersten in Frage stehenden Zollposition handelt es sich um Kupferflitter und flittrige Pulver aus Kupfer, die bisher unter der Zollposition „Farben“ zu verzollen waren. Nach der Brüsseler Nomenklatur gehört nun aber Kupferflitter nicht zu den Farben. Hier hat die Tarifabänderung daher lediglich den Zweck, den schweizerischen Zolltarif den Bestimmungen der internationalen Nomenklaturkonvention anzupassen. Würde man das nicht tun, ergäbe sich praktisch eine Zollherabsetzung von Fr. 150.— auf nur Fr. 20.—, womit die Existenz der beiden schweizerischen Fabrikanten von Kupferflitter ernstlich gefährdet würde. Die bisherige Zollbelastung erfährt also keine Änderung.

Der zweite Fall betrifft die Zolltarifposition Nr. 9706, Sportschuhe mit festangebrachten Schlittschuhen oder Rollschuhen. Diese Kategorie war bisher wie Schuhe verzollbar. Die wertmässige Belastung betrug zirka 15%. Auf Grund der Brüsseler Nomenklatur wurden solche Arten von Schuhen in eine andere Position eingereiht, wo die Belastung nur noch 5% bis 7% ergab. Damit verloren einige kleinere schweizerische Schuhfabrikanten, die auf solche Schlittschuhstiefel spezialisiert sind, ihren bisherigen Zollschatz, was vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt war. Durch die vorgenommene Tarifänderung wird auch hier keine Besserstellung gegenüber der früheren Lage, unter dem Zollregime von anno 1921, geschaffen. Der neue Zoll entspricht vielmehr dem niedrigsten Absatz, der vor Inkrafttreten des neuen Tarifes angewendet wurde.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt Ihnen die Zolltarifkommission einstimmig, dem vorliegenden Bundesbeschluss betreffend die Änderung des Generalzolltarifs in *globo* zuzustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil passe sans opposition à la discussion
des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des articles
Titel und Ingress, Art. 1 bis 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule, articles premier à 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 25 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 23. Juni 1961

Séance du 23 juin 1961, matin

Vorsitz – Présidence: Herr Antognini

7978. Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative. Bericht des Bundesrates Initiative populaire tendant à instituer l'initiative législative. Rapport du Conseil fédéral

Siehe Seite 149 hiervor — Voir page 149 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 23. Juni 1961
 Décision du Conseil national du 23 juin 1961

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 36 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative. Bericht des Bundesrates

Initiative populaire tendant à instituer l'initiative législative. Rapport du Conseil fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7978
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1961
Date	
Data	
Seite	171-171
Page	
Pagina	
Ref. No	20 037 298

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.