

Wahlprüfung und Vereidigung Vérification des pouvoirs et prestation de serment

Schär, Berichterstatter: Die Wahlprüfungskommission hat soeben die Wahl der Herren Walter Ammann, Lichtensteig, und Dr. Andreas Müller, Gontenschwil, geprüft. Herr Ammann ersetzt unsere verehrte Kollegin, Frau Sahlfeld, welche die Schweiz verlassen und deshalb ihren Rücktritt als Nationalrätin gegeben hat. Auf der Liste der Sozialdemokratischen Partei des Kantons St. Gallen war Herr Ammann der erste Ersatzmann. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen hat ihn als gewählt erklärt. Der Beschluss ist im Amtsblatt publiziert worden. Die Generaldirektion der SBB hat der Wahlprüfungskommission mitgeteilt, dass Herr Ammann aus dem Bundesdienst ausgetreten ist. Damit besteht keine Unvereinbarkeit mehr mit seinem Mandat als Nationalrat.

Herr Dr. Müller ersetzt unseren geschätzten Kollegen und Alterspräsidenten der Wintersession 1975, Herrn Staehelin, der am 15. Februar 1976 verstorben ist. Auf der Liste des Landesrings der Unabhängigen war Herr Müller der erste Ersatzkandidat mit den meisten Stimmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat ihn als gewählt erklärt und diesen Beschluss im Amtsblatt veröffentlicht. Im übrigen hat die Wahlprüfungskommission festgestellt, dass auch bei Herrn Müller keine Unvereinbarkeit mit dem Nationalratsmandat besteht.

Die Wahlprüfungskommission beantragt Ihnen daher einstimmig, die Wahl der Herren Ammann und Müller zu validieren.

Präsident: Die Kommission beantragt, die Wahl der neuen Ratsmitglieder zu validieren. Es sind dies Herr Ammann, St. Gallen, als Nachfolger von Frau Sahlfeld, und Herr Müller, Aargau, als Nachfolger von Herrn Staehelin. Ein anderer Antrag wird nicht gestellt. Die Wahlen sind somit als gültig erklärt worden.

*Die neuen Ratsmitglieder werden vereidigt
Les nouveaux membres prêtent serment*

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz Droits politiques. Loi

Botschaft und Gesetzentwurf vom 9. April 1975 (BBI I, 1317)
Message et projet de loi du 9 avril 1975 (FF I, 1337)

*Antrag der Kommission
Eintreten*

*Proposition de la commission
Passer à la discussion des articles*

Eng, Berichterstatter: Auch an den Gesetzen nagt der Zahn der Zeit. Wie alles vom Menschen Geschaffene bedürfen sie gelegentlich einer Auffrischung. Dies gilt namentlich für Erlasse, die über 100 Jahre alt geworden sind, selbst wenn von ihnen, würden sie für ihr ehrwürdiges Alter am Radio geehrt, gesagt werden könnte, sie würden in voller geistiger Rüstigkeit am politischen Geschehen Anteil nehmen. Das Bundesgesetz über die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen aus dem Jahre 1872, auf den Tag genau 56 Jahre älter als Ihr Berichterstatter, hat denn

auch die Zeiten der Bundesverfassung von 1848 erlebt und ist im Begriffe, die geistigen Strömungen der in Angriff genommenen Totalrevision der geltenden Verfassung mitzuerleben. Wie die Praxis zeigt, ist es trotz seines Greisenalters noch immer durchaus praktikabel, weit entfernt von Arteriosklerose und Resignation. Gleich dem ebenfalls recht rüstigen, nur zwei Jahre jüngeren Bundesgesetz betreffend die Abstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse aus dem Jahre 1874 haben die vielfältigen Erlebnisse eines langen Lebens aber doch allmählich das «Zipperlein» gebracht, nur ein leichtes Hinken zwar, doch für die heutige Zeit des Perfektionismus immerhin bemerkbar und mit ein Grund zur Behebung des Altersschadens. Da gleichzeitig auch das aus dem Jahre 1919 stammende Nationalratswahlgesetz und die geradezu jugendlichen Gesetze über die Revision der Bundesverfassung, die Verteilung der Abgeordneten des Nationalrates auf die Kantone und die Erleichterung der Stimmabgabe aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse ihrerseits einer Straffung und kosmetischen Behandlung unterzogen werden mussten, lag es nahe, die politischen Rechte gesamthaft formell neu zu gestalten und in einem einzigen Erlass zusammenzufassen.

Einer materiellen Neugestaltung waren dagegen enge Grenzen gesetzt. Einerseits musste mangels einer Verfassungsrevision an die geltenden Verfassungsbestimmungen, wie sie im Ingress des Gesetzentwurfes zitiert sind, angeknüpft werden. Andererseits galt es, auf die schweizerische Eigenart, soweit sie sich bewährt hat, Rücksicht zu nehmen. Ziel der Gesetzesrevision waren mithin nicht spektakuläre Neuerungen, sondern vielmehr die systematische *Neuformulierung und Zusammenfassung* sechs bewährter Bundesgesetze und eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung des Stimm- und Wahlrechts und dessen Ausübung unter angemessener Wahrung der kantonalen Gebräuche.

Ihre Kommission hat die Vorlage in fünf Sitzungstagen beraten. Neben der Botschaft standen ihr weitere von der Bundeskanzlei gelieferte Entscheidungshilfen zur Verfügung, die es ihr ermöglichten, die Regelung in den Kantonen zu überblicken und Auswirkungen ihrer Beschlüsse auf die kantonale Gesetzgebung zu beurteilen. Dass die Meinungen öfters getrennt waren, zeigen die auffallend vielen Stichentscheide, zu denen sich der Präsident in Anbetracht der Ueberzeugungskraft der jeweiligen Anträge geradezu durchringen musste, und die zahlreichen knappen Entscheide. Schliesslich ist aber doch aus den Beratungen ein Gesetz hervorgegangen, das im grossen und ganzen dem bundesrätlichen Entwurfe entspricht. Nachfolgend sollen die wichtigeren Abweichungen noch kurz kommentiert werden. Soweit keine Abweichungen bestehen, wird auf die eingehende und klare Botschaft mit den darin aufgeführten Erwägungen verwiesen.

Für die Bereinigung des Stimmregisters sieht der Gesetzentwurf in Artikel 4 Absatz 2 einen flexiblen Termin vor, indem als letzte Frist für die Eintragung jeweils der Vortag der ersten vorzeitigen Stimmabgabe bestimmt wird. In einigen Kantonen wäre dies der Dienstag vor dem Wahlsonntag, in anderen der Donnerstag. Da es jedoch zudem Kantone gibt, welche die vorzeitige Stimmabgabe in weiterem Umfange vorsehen, drängt sich aus praktischen Gründen ein fixer Tag als Enddatum für Stimmrechtseintragungen auf.

Nach Artikel 5 Absatz 5 des Gesetzentwurfes können Kantone, welche die briefliche Stimmabgabe in weiterem Umfange vorsehen, das kantonale Recht auch für die eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen als anwendbar erklären. Möchten die Kantone von dieser Kompetenz Gebrauch machen, müssten sie ihre Wahl- und Abstimmungsgesetze ändern. Demgegenüber sieht der Beschluss der Kommission die unmittelbare Anwendung des kantonalen Rechtes vor, womit eine kantonale Gesetzesrevision entfällt. Das gleiche gilt im übrigen auch für Artikel 7 Absatz 3 des Entwurfes.

Eine weitere Differenz zum Entwurf des Bundesrates besteht in der Zulässigkeit der Stellvertretung. Während der Gesetzentwurf in Artikel 5 Absatz 6 die Stellvertretung gestattet, soweit das kantonale Recht sie für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen vorsieht, wird sie von der Kommissionmehrheit abgelehnt. Ein Minderheitsantrag will die Stellvertretung auf ein einziges Mandat beschränken. Die Gründe für die Ablehnung beruhen teils auf der Furcht vor möglichen Missbräuchen durch Stimmenfang, auftragswidriger Ausübung und Verletzung des Stimmgeheimnisses, teils wird in Anbetracht der übrigen Erleichterungen der Stimmabgabe die Notwendigkeit verneint.

Gegenstand einer eingehenden Aussprache bildeten die ungültigen Stimmzettel nach Artikel 12 Absatz 1. Dabei wurde namentlich der Begriff «sachfremde Aeusserungen» als zu weitgehend empfunden. Die Vielfalt der Praxis lehrt nämlich, dass selbst Missbräuche grossen Stils damit keineswegs ausgeschlossen werden konnten, andererseits aber ganze Teile des Staatsapparates mit ungezählten Wahlkursen beschäftigt werden mussten. Nach dem Kommissionsbeschluss wird nunmehr die Ungültigkeit auf ehrverletzende Aeusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen beschränkt.

Nicht eitel Lob erhielt die Kommission mit ihrem Beschluss, die Unvereinbarkeit in Artikel 18 entgegen dem bundesrätlichen Entwurf auf die direkt vom Bundesrat gewählten Bundesbeamten zu beschränken. Befürworter und Gegner dieses Beschlusses werden zweifellos in der Detailberatung eingehend ihre Gründe darlegen, so dass es sich im Hinblick auf die Verhandlungsökonomie rechtfertigt, auf die kommende Debatte zu verweisen.

Bei der Beratung der Bestimmungen über den Wahlakt war die Kommission der Auffassung, die orientierende Broschüre über die Wahlvorschriften, wie sie von der Bundeskanzlei erstmals 1971 und dann wieder 1975 – wegen der Finanzrestriktionen leider nur in reduziertem Ausmass – herausgegeben wurde, sollte rechtlich verankert werden, damit sie nicht mehr Sparübungen leichthin zum Opfer fällt. Dies führte zur Einfügung eines neuen Artikels 33a mit der Marginalie «Wahlanleitungen».

Ganz wesentliche Änderungen brachte die Kommission des weiteren bei der neuen gesetzlichen Ausgestaltung der Volksinitiative in den Artikeln 65 ff. an. Zwar war es ihr – wie schon eingangs erwähnt – wegen der verfassungsmässigen Schranken verwehrt, wertvolle, in der Öffentlichkeit diskutierte Revisionsvorschläge zu prüfen. Die vorgeschlagene Befristung der Unterschriftensammlung auf zwölf Monate wird jedoch zu einer Verwesentlichung des Initiativrechtes beitragen. In der Kommission wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass eine Initiative von einem Impuls aus dem Volke getragen sein müsse. Wenn nun aber die Unterschriften während Jahren mühsam zusammengekratzt würden, ist der Vorstoss zum Zeitpunkt seiner Einreichung möglicherweise gar nicht mehr aktuell. Eine Befristung hat mithin eine Straffung des Volksrechtes zur Folge. Sie hat sich in den Kantonen, die sie für ihr kantonales Recht bereits eingeführt haben, auch bewährt. Da besonders Stadtgemeinden gelegentlich mit der gleichzeitigen Beglaubigung kommunaler, kantonalen und eidgenössischer Initiative und Referenden überschwemmt werden, schlägt die Kommission eine Nachfrist von 30 Tagen vor für solche Unterschriften, die vor dem 300. Tag bei der zuständigen Amtsstelle zur Bescheinigung übermittelt, den Initianten aber nicht rechtzeitig zur Einreichung zurückgegeben worden sind.

Die weiteren, vom Bundesratsentwurf abweichenden Vorschläge dienen der praktischen Durchführung der Befristung. Schliesslich soll jedes Initiativbegehren nach Artikel 70 eine vorbehaltlose Rückzugsklausel enthalten. Dadurch wird die Dispositionsfreiheit der Initianten keineswegs geschmälert, denn nicht der Rückzug ist obligatorisch, sondern lediglich die Rückzugsfähigkeit. Ziel dieses Obligatoriums ist auch nicht die legislatorische Förderung von Rückzugstendenzen, sondern die Orientierung des

unterzeichnenden Stimmbürgers über die Rückzugsmöglichkeit.

Ueber den Gesetzestext hinaus hat sich die Kommission eingehend mit gesetzgeberischen Problemen befasst, die mittelbar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte Bezug haben. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf das von den Räten nunmehr verabschiedete Gesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer zu verweisen. Die Kommission hatte mehrheitlich die Meinung, das Spezialgesetz in das allgemeine Gesetz einzubauen, zumal das Auslandschweizergesetz nur fünf zusätzliche Bestimmungen enthält und das zur Beratung stehende Gesetz doch subsidiäre Anwendung findet. Nachdem die zuständige Kommission von einer Vereinigung absah, ist es im Plenum zu keinem dahingehenden Antrag gekommen.

Nach der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer tauchten hinsichtlich der Ausübung des Nationalratsmandates durch einen im Ausland wohnhaften Schweizer weitere Fragen auf, wie politischer Wohnsitz, Aktenzustellung ins Ausland und Reiseentschädigung. Die Kommission verzichtete schliesslich auf eine Ergänzung der bestehenden gesetzlichen Grundlage, in der Ueberzeugung, dass die Praxis im Einzelfall eine angemessene Lösung des heute noch nicht aktuellen Problems finden wird. Diskutiert wurde des weiteren der Einbau des Petitionsrechtes in den Gesetzentwurf. Rechtshistorisch ist das Petitionsrecht jedoch ein Freiheitsrecht, das sich allerdings zu einem spezifischen politischen Instrument zu entwickeln beginnt. Ein von der Bundeskanzlei vorgelegter Entwurf zeigte aber, dass beim gegenwärtigen noch zu wenig normiert werden kann. Die Kommission kam deshalb zur Ueberzeugung, vorläufig die verwaltungsinterne Regelung bestehen zu lassen und von einer Ergänzung des Gesetzentwurfes abzusehen.

Zum Schluss bleibt mir noch die angenehme Aufgabe des Dankens: Der Dank der Kommission gilt vorab den beiden Herren Bundespräsidenten, Herrn Bundespräsident Graber für die Teilnahme an den Verhandlungen im Jahre 1975, den Herr Bundespräsident Gnägi dieses Jahr abgelöst hat. Danken möchte ich auch Herrn Bundeskanzler Huber und Herrn Vizekanzler Buser für ihre wertvolle Beratung sowie ihren Beamten, die uns umfangreich, zweckmässig und prompt alle gewünschten Unterlagen bereitstellten; zuletzt, aber nicht minder herzlich gilt der Dank der Sachbearbeiterin, Frau Baumann, die es verstand, ihren Formulierungen mit weiblichem Charme, aber mit juristischer Hartnäckigkeit zum Durchbruch zu verhelfen.

Im Auftrag der Kommission bitte ich Sie, auf den Gesetzentwurf einzutreten und ihm zuzustimmen.

M. Mugny, rapporteur: Votre commission s'est réunie en quatre séances, les 6 mai, 12 et 13 août et 30 octobre 1975 et le 20 janvier de cette année. Le président de la Confédération, d'abord M. Pierre Graber pour l'année précédente et M. Rudolf Gnägi pour 1976, assistaient à nos séances, ainsi que M. Karl Huber, chancelier, M. Buser, vice-chancelier, et Mme Baumann-Bruckner. Nous tenons à les remercier les uns et les autres pour leur précieuse collaboration.

La loi qui est soumise à vos délibérations est en fait une loi nouvelle regroupant en un seul texte des dispositions contenues actuellement dans six lois spéciales dont la première date de 1872 et la dernière de 1965. Vous comprendrez sans plus que, dans cette complication de six lois à consulter, les possibilités d'erreur, d'interprétations différentes, même pour les spécialistes, donc les différences d'application, constituent des risques que l'on ne peut pas négliger. La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante, surtout du fait que le simple citoyen n'a pas le contrôle de l'exercice de ses droits politiques. Nous exprimons donc notre gratitude au chancelier de la Confédération et à ses collaborateurs pour avoir entrepris ce travail et l'avoir mené à chef. Le texte qui vous est soumis présente, par rapport à la situation actuelle des modifications dont certaines sont incontestablement importantes. Nous les com-

menterons rapidement du moins pour ce qui concerne les principales.

Les institutions démocratiques subissent l'injure du temps comme toutes les choses humaines. Ce n'est en général pas très grave; il appartient au législateur de prendre assez tôt les mesures nécessaires pour, précisément, «réparer des ans l'irréparable outrage». Mais ce qui est plus grave, c'est que ces mêmes institutions peuvent être menacées par l'usage abusif qui en est fait. Le pire ennemi de la démocratie, c'est l'abus de la démocratie; ces dernières années en particulier, le droit d'initiative en matière constitutionnelle, ce droit précieux entre tous, est victime de l'inflation. Chacun lance son initiative, du plus minuscule groupuscule contestataire jusqu'au géant de la distribution, en passant par toutes les traditionnelles organisations économiques et sociales. Cela risque de devenir un exercice sportif comme un autre et les mécanismes de la démocratie directe se trouvent ainsi mis en péril. Si nous continuons sur cette voie, nous en arriverons à une sorte de blocage de notre système de démocratie directe. La machine serait enrayée et la démocratie elle-même, devenue obèse, exigerait un traitement chirurgical.

Votre commission a réfléchi longuement sur ces graves problèmes de la démocratie helvétique moderne, car nous devons éviter à la fois toute mesure exagérée qui dépasserait le but à atteindre et, d'autre part, nous ne pouvons pas non plus laisser les institutions se détériorer au fil du temps. Nous proposons donc une solution qui nous paraît à la fois nécessaire et suffisante. Venons-en d'abord à l'ordonnance de la nouvelle loi fédérale sur les droits politiques. Cette loi se divise en huit parties, ou huit chapitres, dont les titres sont les suivants: 1) le droit de vote et l'exercice du droit de vote, articles 1 à 9; 2) les votations, articles 10 à 15; 3) les élections au Conseil national, articles 16 à 54; 4) le référendum, articles 55 à 64; 5) l'initiative populaire, articles 65 à 74; 6) les voies de recours, articles 75 à 80; 7) les dispositions communes et 8) les modifications et abrogations du droit en vigueur, ainsi que les dispositions transitoires. Voici quelles sont les principales dispositions nouvelles de la loi: Dans le titre premier vous avez l'article 5 qui propose le vote par procuration. Certains cantons connaissent ce vote par procuration et une majorité de votre commission propose de l'abolir. Le Conseil fédéral proposait de l'admettre dans la mesure où les cantons l'admettaient. Le majorité vous propose donc de le supprimer tandis que la minorité voudrait le maintenir, mais en le limitant à une seule procuration par citoyen. Ensuite l'article 7, le vote anticipé, qui laisse aux cantons plus de liberté que jusqu'à maintenant.

Dans le titre deuxième, vous avez, à l'article 17, la répartition des deux cents sièges du Conseil national selon la population de résidence, comme jusqu'à maintenant; ce problème a de nouveau été largement discuté dans votre commission. L'article 18 prévoit d'élargir le droit d'éligibilité des fonctionnaires fédéraux. Seuls les fonctionnaires nommés directement par le Conseil fédéral se verraient condamnés, à l'avenir, selon votre commission, à ne pouvoir siéger aux Chambres fédérales. L'article 31 prévoit l'apparemment possible, comme jusqu'à maintenant, mais une minorité de votre commission veut le supprimer; je pense que nous aurons, sur ce plan-là, des débats importants.

Au titre 4, le problème posé est celui du délai référendaire, ce délai restant pour le moment fixé à 90 jours; au cours de la discussion, on a demandé également de prolonger ce délai. L'article 66 prévoit probablement l'une des modifications les plus importantes parmi celles que nous vous soumettons. Il s'agit précisément du droit d'initiative qui serait réglé désormais d'une façon différente. D'abord, avant la récolte des signatures, les initiants doivent soumettre leur texte à la Chancellerie fédérale. Cette dernière l'examinera, le publiera, le rectifiera si nécessaire et c'est seulement après la publication que les signatures pourront être collectées. Le délai pour recueillir ces signatures est limité à une année. En fait, il est limité

à 300 jours puisque c'est au bout de 300 jours qu'elles doivent être soumises pour contrôle aux instances cantonales compétentes. Il y a donc là une limitation dans le temps: un délai est fixé pour recueillir les signatures nécessaires permettant de soumettre une initiative constitutionnelle aux Chambres fédérales d'abord et ensuite au peuple et aux cantons.

Un autre problème très important a été soulevé par une minorité de la commission, c'est celui qui se pose à l'article 74, au moment où l'initiative et le contre-projet sont soumis aux électeurs. Jusqu'à maintenant les électeurs pouvaient dire oui-non non-oui ou deux fois non mais pas deux fois oui. Une minorité de votre commission propose une solution qui permettrait également aux électeurs de voter deux fois oui. C'est évidemment une innovation extrêmement importante. Nous reviendrons sur le système proposé dans la discussion de détail. Ce que je voudrais dire c'est que le souci de la commission est de respecter le mieux possible le choix de l'électeur, de lui offrir des choix relativement clairs et plus larges que jusqu'à maintenant. Cette loi ne crée donc pas du droit nouveau. Elle ne transfère pas de nouvelles compétences des cantons à la Confédération; elle n'élargit pas le champ d'activité de l'administration; elle n'augmente pas le budget fédéral; elle n'introduit pas de nouvelles subventions, mais elle codifie, elle simplifie, elle précise; elle adapte les dispositions légales existantes touchant l'exercice des droits des citoyens.

Elle veut aussi éliminer des abus, préciser ce qui existe et donner à chacun les informations et les moyens juridiques qui lui permettront d'exercer ses droits en connaissance de cause. Elle ne bouleverse rien parce que, précisément, il n'y a rien à bouleverser. Dans le droit formel où nous introduit cette nouvelle loi, les révolutions sont rares, les maturations sont lentes pour introduire de nouvelles institutions. Voilà pourquoi votre commission, à l'unanimité, vous propose d'entrer en matière sur la loi qui vous est soumise.

Sauser: Die liberale und evangelische Fraktion tritt grundsätzlich für eine einfache und übersichtliche Gesetzgebung ein. Wir begrüßen deshalb das neue Bundesgesetz über die politischen Rechte. Es erlaubt die Aufhebung von einem halben Dutzend bisheriger Gesetze, ohne dass die Zahl der Artikel deswegen hätte vermehrt werden müssen. Sie kann im Gegenteil sogar reduziert werden. Ausserdem werden verschiedene Unklarheiten behoben, die in der gegenwärtigen Gesetzgebung immer wieder zu Diskussionen oder sogar zu Wahlrekursen Anlass gegeben haben. Es ist vor allem zu begrüßen, dass für alle eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen endlich einheitliche Bestimmungen für das ganze Land geschaffen werden. Es genügt, wenn sich der Föderalismus weiterhin bei kantonalen Urnengängen ausleben kann. Für die kleinen Parteien ist es besonders wichtig, dass die Rechte der politischen Minderheiten weiterhin in angemessener Weise gewahrt bleiben sollen. Die Botschaft des Bundesrates verdient ein besonderes Lob, weil sie in einer Sprache abgefasst ist, die auch für den juristischen Laien verständlich ist.

Ich werde in der Detailberatung Gelegenheit haben, noch zu einigen Artikeln das Wort zu ergreifen, wo die Meinungen der Kommissionsmitglieder auseinandergehen. Vorläufig beschränke ich mich darauf, Ihnen im Namen unserer Fraktion Eintreten auf die Vorlage zu beantragen.

Alder: Wer Botschaft und Gesetzentwurf gelesen hat, musste mindestens bei der ersten Lektüre den Eindruck gewinnen, es gehe hier um ein politisch nicht besonders brisantes Geschäft. Seiner ganzen Zielsetzung nach wollte der Gesetzentwurf dies auch gar nicht sein. Das Anliegen, verschiedene Bundesgesetze – mein Vorredner hat das bereits betont –, in welchen die bürgerlichen Rechte normiert sind, zusammenzufassen und diese übersichtlicher und einheitlicher zu regeln, war und ist legitim. Mehr als

dies war aber auch gar nicht möglich. Eine grundlegende Neuordnung der Volksrechte müsste zuerst auf Verfassungsebene vollzogen werden. Mit anderen Worten: Das neue Bundesgesetz kann sich nur im Rahmen der bestehenden verfassungsrechtlichen Ordnung bewegen, muss diese respektieren und kann keinesfalls an der Substanz der Volksrechte Abstriche vornehmen oder auch Neues zu dieser Substanz hinzufügen. Dieser Hinweis auf die Rahmenbedingungen der Gesetzesrevision mag vielen von Ihnen als überflüssig erscheinen, weil die Respektierung der Verfassung eine gesetzgeberische Selbstverständlichkeit ist. Nachdem ich Gelegenheit gehabt habe, den Kommissionsberatungen zu folgen, ist dieser Hinweis aber nicht so überflüssig. Ich kann Ihnen eine echte Besorgnis, die ich aus den Kommissionsberatungen mitnehme, nicht verhehlen und möchte das im Rahmen dieser Eintretensdebatte und auch im Blick auf die zahlreichen Abänderungsanträge zum vorliegenden Gesetzentwurf kurz begründen.

Verschiedentlich schon im Zusammenhang mit parlamentarischen Vorstössen, insbesondere aber in der Vorbereitenden Kommission, wurden Tendenzen spürbar, die im Ergebnis auf eine Einengung, eine Beschränkung unserer Volksrechte und damit der direkten Demokratie hinielen. So wurde etwa der Vorschlag gemacht, für das Sammeln von Unterschriften für eine Initiative eine Frist von einem halben Jahr einzuräumen. Die Kommission ging dann auf ein Jahr. Oder es wurde angeregt, man sollte dafür sorgen, dass inskünftig Unterschriften für Initiativen und Referenden nur noch bei einer Amtsstelle abgegeben werden könnten, dass man also nicht mehr öffentlich für die Initiativen und Referenden Unterschriften sammeln könne. Man hat angeregt, Initiativen durch die Bundesversammlung unter anderem dann für ungültig erklären zu lassen, wenn sie einen «staatsgefährdenden, unsittlichen oder gegen Treu und Glauben verstossenden Inhalt aufweisen», was immer man auch in diese sehr unbestimmten Rechtsbegriffe hineininterpretieren kann. Man beklagte zwar die sinkende Stimmbeteiligung und wollte dennoch nichts wissen von einem Stimm- und Wahlobligatorium, wie es einzelne Kantone kennen, forderte aber gleichzeitig entschiedene Vorkehrungen gegen sogenannte Missbräuche der Demokratie, wie sie bei den vielen Initiativen in letzter Zeit zum Ausdruck kämen, und argumentierte, diese Initiativen drohten die Staatstätigkeit zu lähmen.

Das sind gefährliche Töne. Zum Glück kamen sie nicht überall zum Durchbruch, aber – da mache ich mir gar keine Illusionen – sie sind allgegenwärtig. Wir verkennen nicht, dass die Demokratie in eine Anarchie degenerieren kann. Das haben schon die berühmten alten Griechen herausgefunden. Wir verkennen nicht, dass die Möglichkeit besteht, die Demokratie auf mannigfache Art und Weise – denken wir etwa an die sogenannten volksdemokratischen Regimes – auszuhöhlen, sie leerlaufen zu lassen. Wir verkennen nicht, dass man die Demokratie funktionsunfähig machen kann usw. Aber, so weit ist es in unserem Land noch lange nicht. Eine entsprechende aktuelle Gefahr ist nicht auszumachen. Vor allem: Der mögliche Missbrauch einer Institution spricht noch nicht gegen sie selbst. Die immer wieder erwähnte Tatsache, dass es an Referenden und vor allem an Initiativen in letzter Zeit nicht mangelt, ist im Grunde genommen eher ein Zeichen für die Lebendigkeit unserer Demokratie, für das tatsächliche Funktionieren unserer Volksrechte. Es ist ein allzu billiges Unterfangen, mit Beschränkungen der Ausübung dieser Rechte einem angeblichen Missbrauch der Demokratie entgegenzuwirken, einer Demokratie, wie sie aufgrund der Verfassung gewollt ist. Diese demokratischen Rechte sind dazu da, von jenen, die sich für Politik, für die Gestaltung unserer Verhältnisse in Staat und Wirtschaft interessieren, ausgeübt zu werden. Wer hier mit dem Begriff des Missbrauchs operiert, muss sich den Vorwurf gefallen lassen, die staatspolitisch und soziologisch wichtige Funktion unserer direkten Demokratie zu verkennen.

Worum geht es? Es geht darum, die politischen Kräfte in unserem Staat innerhalb und nicht ausserhalb der Institu-

tionen zur Entfaltung zu bringen. Wir haben nichts davon, wenn wir einer irgendwie zustande gekommenen sachbezogenen oder grundsätzlichen Opposition oder Reformbewegung den Gang durch die Institutionen unseres Staates erschweren. Im Gegenteil: Erst der Hinweis auf diese Institutionen und die Möglichkeit, sie zu benützen, legitimieren uns, mit dem Begriff der Ordnung in die politische Diskussion einzugreifen. Erst die Funktionsfähigkeit unserer demokratischen Rechte, wie sie von der Verfassung garantiert werden, legitimiert uns, auf diese sehr liberalen Regeln hinzuweisen, wenn sie durchbrochen werden sollten. Je mehr Sie die Ausübung der Volksrechte erschweren, desto weniger sind Sie dazu legitimiert, die Nichtbeachtung der Ordnung denen zum Vorwurf zu machen, die in irgendeiner Beziehung etwas ändern wollen in unserem Staat. Auf die Gefahr hin, dass wir uns auch inskünftig immer wieder mit Forderungen politisch extremer Gruppen befassen müssen: Wir machen es lieber hier im Ratssaal oder in den Abstimmungslokalen, als Ruhe und Ordnung mit Hilfe der Polizei oder des Militärs zu wahren.

Diese politisch und soziologisch so ausserordentlich wichtige Funktion der direkten Demokratie ist in unserem Staat gewachsen. Sie hat die Funktion eines Ventils, durch das Dampf abgelassen wird, durch das die politischen Kräfte gewissermassen gebändigt werden können. Wir dürfen festhalten, dass sich die direkte Demokratie als Ventil bewährt hat; hüten wir uns davor, dieses Ventil leichtfertig aufs Spiel zu setzen. Unser freiheitlicher Staat funktioniert nur dann optimal, wenn es uns gelingt, mit und in seinen Institutionen die Anliegen möglichst breiter, möglichst vielfältiger Bevölkerungskreise zur Geltung bringen zu lassen. Schliesslich sind der Staat und seine Institutionen für das Volk und ist nicht das Volk für den Staat da.

Aus diesen politischen Erwägungen heraus widersetzen wir uns einer echten Erschwerung der Ausübung unserer Volksrechte. Wir können uns beispielsweise dem Kommissionsantrag zu Artikel 68 – er betrifft die Frist beim Sammeln der Unterschriften für Initiativen – nicht anschliessen, während wir umgekehrt den Minderheitsantrag zu Artikel 24 bekämpfen (es geht hier um die Unterschriften für Wahlvorschläge; Herr Kollege Allgöwer wird dazu noch einen anderen Antrag begründen). Ich räume ohne weiteres ein, dass in bezug auf die Initiativen-Unterschriften-sammlung sicher sehr legitime eigene parteipolitische Erwägungen eine Rolle spielen. Wir sind als kleine Partei, die bei der Verteilung des politischen Kuchens höchstens mit den Brosamen rechnen kann, die vom helvetischen Kompromisstisch fallen, auf die ungeschmälerte Erhaltung unserer Initiativ- und Referendumsrechte angewiesen. Natürlich erregen wir bei der Ausübung dieser Rechte bisweilen Anstoss bei den grossen Parteien und Fraktionen; ich erinnere an die Finanzvorlage 1974, an das Benzin- und Heizölreferendum, an unsere Steuerinitiative. Aber wenn unsere Demokratie für Sie, meine Damen und Herren von den grossen Fraktionen, mehr ist als ein 1.-August-Sujet, wenn Sie diese Demokratie lebendig erhalten wollen, dann müssen Sie die Erwägungen, die ich Ihnen vorgetragen habe, akzeptieren. Es ist politisch unhaltbar, die Frist für Initiativen – um bei dieser Frage zu bleiben – so anzusetzen, dass dieses Instrument nur noch von grossen und wohlorganisierten Gruppen, beispielsweise den Gewerkschaften, benützt werden kann. Die Grösse einer Partei oder einer Gewerkschaft ist – das haben wir in letzter Zeit genügend vordemonstriert bekommen – nicht unbedingt bereits ein Ausweis für besonderes politisches Fingerspitzengefühl oder sachlich richtige Entscheidungen.

Es geht also um zwei Dinge: Wir dürfen es den nicht organisierten Bürgern nicht schwerer machen, ihre durch die Verfassung verbrieften Rechte auszuüben, und – das sage ich den grossen Fraktionen hier im Saal – springen Sie über Ihren eigenen Schatten und machen Sie es kleineren politischen Gruppen nicht noch schwerer, als diese es in der politischen Auseinandersetzung mit Ihnen ohnehin schon haben! Unsere politische Landschaft lebt vom Plu-

ralismus und von der Berücksichtigung der Anliegen von politischen Minderheiten. Im Rahmen einer echten demokratischen Ausmarchung soll diese Auseinandersetzung vonstatten gehen. Aus diesem Grunde bitte ich Sie auch, bei den Anträgen, die in der Detailberatung dieser Vorlage zur Diskussion stehen, im Zweifel immer der offeneren, der demokratischeren Lösung zuzustimmen.

M. Dafflon: Le groupe du Parti du travail/Parti socialiste autonome conçoit très bien la nécessité d'une refonte de la loi, d'une mise à jour et considère qu'il était utile de procéder à ce dépoussiérage. Nous pensons même que l'on aurait pu espérer mieux. En effet, nous considérons que les propositions qui nous sont faites ne nous entraînent pas dans de très grandes innovations et nous déclarons qu'il n'est pas judicieux que le gouvernement ait saisi cette occasion – y compris la commission ou la majorité de la commission – d'aggraver l'exercice des droits politiques et d'essayer de régler par ce biais les comptes avec tout ce qui n'est pas la majorité.

C'est en fait ce qui se passe lorsqu'il nous est proposé par exemple, d'augmenter le nombre des signatures pour le dépôt d'un bulletin de vote, la fixation d'un délai de 12 mois pour le dépôt des listes de candidats, le maintien de l'incompatibilité des fonctionnaires de l'administration fédérale. Par de telles mesures, on veut réserver le droit d'initiative aux seuls grands partis gouvernementaux, aux associations patronales, aux syndicats et par là on veut éliminer les petits groupes, les formations d'importance moyenne ou les formations oppositionnelles.

Dans un autre domaine, nous ne pensons pas qu'il est utile de permettre au Conseil fédéral d'envoyer à tous les électeurs et toutes les électrices un rapport accompagnant un projet ou un message qui l'expliquerait. On nous dit bien que le Conseil fédéral devra tenir compte de l'essentiel des arguments des principaux partis de l'opposition, ce qui signifie que l'on fait déjà un tri et qu'il ne sera pas tenu compte des petits groupes ou des courants qui ne sont pas représentés dans ce Parlement.

En revanche, nous regrettons vivement que l'on n'ait pas profité de l'occasion pour revaloriser le droit de pétition en le réglementant un peu, certes, mais en donnant à la pétition une autre importance que celle qu'elle a aujourd'hui.

Notre groupe fera une série de propositions dans le sens d'une démocratisation de la loi, afin de maintenir le rôle capital que joue dans notre démocratie le droit d'initiative et le droit de référendum, même pour les petits groupes, je dirai même surtout pour les petits groupes. En ce qui concerne les partis gouvernementaux majoritaires, ils en ont moins besoin, je dirai même qu'ils n'en ont pas besoin du tout puisque, si vous me permettez cette expression un peu cavalière, ils se «débrouillent» bien avant, sans avoir besoin de lancer une initiative ou un référendum. Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'en reparler lors de la discussion sur le projet de modification constitutionnelle, sur le droit d'initiative et de référendum. Notre groupe votera donc l'essentiel des propositions qui nous sont faites, vous soumettra des améliorations en espérant vivement que vous les soutiendrez.

Akeret: Im Namen der SVP-Fraktion der Bundesversammlung empfehle ich Ihnen Eintreten auf diese Vorlage. Wir begrüßen die mit der Vorlage verbundene Absicht, die Vorschriften über die Volksrechte in einem einzigen Bundesgesetz zusammenzufassen. Die Rechtssicherheit und die Uebersichtlichkeit werden dadurch erhöht, Unklarheiten werden, wenn leider auch nicht alle, ausgemerzt und einige wesentliche Neuerungen eingebaut, die die Randbedingungen für unsere direkte Demokratie einerseits verbessern, andererseits straffen und die im Interesse einer Verwesentlichung und Funktionsfähigkeit unserer Demokratie liegen.

Zum Gang der Beratungen in der Kommission möchte ich anerkennend vermerken, dass wir in der Kommission sehr gut dokumentiert wurden. Die Stabsarbeit, die die Bera-

tungen begleitete und unterstützte, war ausgezeichnet und könnte auch anderen Kommissionsberatungen als Beispiel dienen.

Zu den einzelnen Punkten habe ich im Namen der Fraktion folgende Bemerkungen anzubringen: Zur Frage der Stellvertretung stellen wir uns positiv. Vor allem in ländlichen Gebieten drängt sich die Stellvertretung zwischen Familienangehörigen und Ehegatten geradezu auf. Sie ist geeignet, die Stimmbeteiligung zu erhöhen. Im Kanton Zürich hat sich die Stellvertretung sehr gut bewährt, und in unserer Region sind nie Missbräuche vorgekommen. Wir haben den Antrag des Bundesrates, die Stellvertretung als zulässig zu erklären, soweit sie das kantonale Recht für Abstimmungen und Wahlen vorsieht, für sehr vernünftig gehalten, und wir bedauern, dass eine Mehrheit der Kommission die Stellvertretung rundweg ablehnt und damit auf ein zweckmässiges, legitimes Mittel, das Interesse an den Volksentscheiden und Wahlen zu erhöhen, verzichtet. Den Einwand, der in der Kommission gefallen ist, dass durch die höhere Stimmbeteiligung infolge Stellvertretung das Ständemehr beeinflusst werde, erachten wir als nicht stichhaltig, jedenfalls als nicht stichhaltig genug, um eine derartig nützliche Einrichtung abzulehnen. Unsere Fraktion wird daher den Antrag der Kommissionsminderheit oder die ursprüngliche Fassung des Bundesrates unterstützen.

Im weiteren befürworten wir sehr die Einführung einer kurzen amtlichen Erläuterung der Abstimmungsvorlagen, und, wie es unsere Kommission vorschlägt, einer kurzen Wahlanleitung zu den Nationalratswahlen. Dies wird es den Stimmberechtigten ermöglichen, aus den oft recht komplizierten, schwer lesbaren Abstimmungstexten, dem sogenannten Amtschinesisch, klug zu werden und sich aufgrund einer klaren, sachlichen Darstellung zu orientieren. Wir erleben es immer wieder, dass in Abstimmungsversammlungen eine solche amtliche Erläuterung aus Kreisen der Stimmberechtigten gefordert wird. Wir fragen uns lediglich, ob als Herausgeber dieser Erläuterungen nicht der Bundesrat, sondern das Parlament zeichnen sollte, das für die definitiven Abstimmungsvorlagen, für Gesetze und vor allem auch für Gegenvorschläge zu Initiativen effektiv verantwortlich zeichnet.

In der Frage der Unvereinbarkeit (Art. 18) unterstützen wir die Auffassung des Bundesrates, wonach es einer Verfassungsrevision und nicht bloss einer neuen Verfassungsinterpretation bedürfte, um die Wählbarkeit der nicht direkt vom Bundesrat gewählten Beamten in den Nationalrat zu ermöglichen. Angesichts des Widerstandes im Volke und der öffentlichen Meinung scheint es uns auch wenig klug zu sein, in dieser Frage eine Lösung durchsetzen zu wollen, die das ganze Gesetz mit seinen zahlreichen guten Neuerungen, die es uns bringt, gefährden könnte.

Was die Bestimmungen über das Initiativrecht betrifft, so befürworten wir eine Befristung für das Sammeln von Unterschriften und die Einführung einer obligatorischen Rückzugsklausel. Das Beispiel der sogenannten «Miteinander-Initiative» zeigt doch deutlich, wohin es führt, wenn für ein Volksbegehren *ad infinitum* Unterschriften gesammelt werden können. Bis die letzte Unterschrift beisammen ist, ist die Initiative durch die Verhältnisse möglicherweise bereits überholt. Man sollte auch verlangen können, dass ein Minimum von Impuls aus dem Volke hinter einer Initiative steht, um sie innert nützlicher Frist abschliessen zu können.

Sehr notwendig ist eine obligatorische Rückzugsklausel, um «politischem Amokläufertum» den Boden zu entziehen, denn diese Leute verbauen sich ihren Rückzug selbst.

Zu den Bestimmungen über die Nationalratswahlen: Wir bedauern, dass der Bundesrat darauf verzichtet hat, eine klare Regelung für das Institut der sogenannten Sammelisten in Kantonen, in denen mehrere regionale Listen eingereicht werden, zu treffen. Die Unklarheiten im Gefolge der Nationalratswahlen 1971 haben damals die Validierungskommission des Nationalrates dazu veranlasst, auf die bevorstehende und wünschbare Revision einzelner Bestimmungen des Nationalratswahlgesetzes zu verweisen.

Die Ausführungen in der Botschaft über diesen Punkt können daher nicht befriedigen. Der Hinweis auf eine gewisse Grosszügigkeit in der Beurteilung der Listenbezeichnung und der Behandlung von Zusatzstimmen genügt unserer Auffassung nach nicht und schafft keine volle Klarheit. Wir haben zur Regelung dieses Problems einen ergänzenden Antrag eingereicht, der eine befriedigende Lösung der Frage der Sammelisten (der Auffangliste) verspricht.

Zur Erhöhung der Zahl der Unterschriften für die Einreichung einer Nationalratsliste: Die Zahl von 50 Unterschriften ist das Minimum dessen, was verlangt werden muss, um gegen die chaotische Listenflut, wie wir sie bei den jüngsten Nationalratswahlen erlebten, einen Damm zu errichten. Wir sind der Auffassung, dass man zum mindesten in den grossen Kantonen, wo eine Ueberzahl von Listen durch zahlenmässig unbedeutende Splittergruppen eingereicht wurden, noch weitergehen und das Quorum wirksam erhöhen sollte.

Zuletzt noch ein Wort zum Initiativrecht: Es ist unbefriedigend, dass die Vorlage das Verhältnis von Initiative und Gegenvorschlag nicht löst und das doppelte Nein bei umstrittenen Vorlagen das Uebergewicht behält, der Gegenvorschlag also benachteiligt ist. Eine praktikable Lösung sollte in dieser Frage angestrebt werden, auch wenn für die Gültigkeit und Regelung des doppelten Ja – wie es Herr Muheim vorschlägt – eine Verfassungsrevision, die beim Initiativrecht ohnehin fällig ist, nötig wäre.

Soweit unsere Auffassung zu einzelnen Punkten. Ich beantrage Ihnen im übrigen – wie erwähnt – im Namen der SVP-Fraktion Eintreten auf die Vorlage. Zu einzelnen Anträgen werde ich mich in der Detailberatung noch näher äussern.

Muheim: Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion möchte ich zu der zu behandelnden Vorlage folgende Bemerkungen machen:

Man darf die politische Bedeutung dieses Bundesgesetzes nicht unterschätzen, auch wenn man sich von vorneherein darüber Rechenschaft geben muss, dass wir an die Schranken der Bundesverfassung gebunden sind. Es geht immerhin – auch bei diesem Gesetz – um die Mitwirkung des Volkes bei der Bildung des Staatswillens in unserer Eidgenossenschaft. Ich glaube, dass dies doch die Bedeutung der ganzen Vorlage unterstreicht.

Unsere Fraktion ist für Eintreten, und zwar deswegen, weil diese Vorlage eine Reihe von Neuerungen bringt, die durchaus zu begrüßen sind. Vorab begrüßen wir die Rechtsvereinheitlichung, die geschaffen wird, indem nun ein Gesetz für die gesamten politischen Rechte gelten soll, statt deren sechs, die zum Teil lückenhafte und veraltete Bestimmungen enthalten. Es ist vielleicht etwas bedauerlich, dass unser Rat nicht noch einen Schritt weitergegangen ist. Wir haben nämlich in einer der letzten Sessionen das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer verabschiedet. Man hätte ohne weiteres und ohne Schwierigkeiten die etwa zwölf Bestimmungen dieses besonderen Gesetzes in das Gesetz über die politischen Rechte einbauen können, und zwar wäre man so mit etwa sechs Artikeln ausgekommen. Die ganze Frage ist aber dann anders entschieden worden, schon in den Kommissionen, und ich glaube, man kann heute nur noch feststellen, dass der Zug abgefahren ist. Ich möchte hier aber nicht einen Schwanengesang singen.

In materieller Beziehung bekommen wir ebenfalls eine Vereinheitlichung des Rechtes, und zwar mit Bezug auf das aktive Stimm- und Wahlrecht. Bisher hing die Frage des Ausschlusses vom Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten voll und ganz von den kantonalen Regelungen ab. Neu ist nun, dass der Bund – dazu hat er in der Verfassung die Kompetenz – den Ausschluss vom Stimmrecht selber gesetzlich regelt. In Artikel 2 wird nämlich festgelegt, dass nur im Falle einer Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche ein volljähriger Bürger vom Stimmrecht ausgeschlossen ist. Man mag der Auffassung sein, dass das weit gehe. Diese Regelung

gilt nur für eidgenössische Abstimmungen und Wahlen, nicht aber für kantonale Urnengänge. Allerdings geraten die Kantone in eine gewisse Zwangslage, indem die heute von Kanton zu Kanton bestehenden Ungleichheiten beim Ausschluss vom Aktivbürgerrecht in den Kantonen selber entstehen, wenn sie sich nicht an die eidgenössische Regelung anpassen.

Die Kommission hat in ihrer Mehrheit mit Bezug auf die Wahlfähigkeit der Bundesbeamten in den Nationalrat die Unvereinbarkeit eingeschränkt. Unsere Fraktion begrüsst diese Regelung, aus der Ueberlegung heraus, dass eine so grosse Gruppe, wie sie das Bundespersonal darstellt, nicht zu Bürgern minderen Rechtes gemacht werden sollte. Wir begrüßen deshalb den Beschluss der Kommission, die Unvereinbarkeit nur soweit gelten zu lassen, als die Bundesverfassung in Artikel 77 das vorschreibt, nämlich für direkt gewählte Bundesbeamte. Man mag es bedauern, dass in diesem Verfahren nicht auch die Unvereinbarkeit einer anderen, viel kleineren Gruppe bereinigt werden konnte, nämlich der Personen geistlichen Standes. Das ist aber in der Verfassung vorgeschrieben, wir müssen hier also eine Verfassungsänderung vornehmen.

Die Frage bleibt offen, ob die Kantone die Wählbarkeit kantonalen Beamter in den Nationalrat sollen ausschliessen können, wie das in einigen Kantonen heute noch der Fall ist. Persönlich habe ich Verständnis für gewisse Beschränkungen in dieser Richtung, nicht aber für einen totalen Ausschluss. Unsere Fraktion wird hier bei der Detailberatung einen Antrag stellen und eine gewisse Korrektur vorschlagen.

Bei der Stimmabgabe durch den Stimmberechtigten schlägt der vorliegende Entwurf eine eingehende bundesrechtliche Regelung vor. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte bringt Mindestvorschriften für die Kantone. Man macht aber verschiedene Vorbehalte zugunsten der Kantone, die bei diesen Vorschriften über die Stimmabgabe weitergehen und diese Vorschriften auch für die eidgenössischen Urnengänge als anwendbar erklären können. Bisher hatten wir zum Teil eklatante Unterschiede, die besonders zu Schwierigkeiten führten, wenn kantonale und eidgenössische Urnengänge gleichzeitig erfolgten. Hier kann eine Einheitlichkeit nur erreicht werden, wenn der Bund Minimalvorschriften aufstellt und die Kantone weitergehende Bestimmungen für die eidgenössischen Urnengänge als anwendbar erklären können.

Wir begrüßen insbesondere die neuen, weitergehenden Stimmrechtserleichterungen, z. B. die Erweiterung der vorzeitigen Stimmabgabe, die Ausdehnung der brieflichen Stimmabgabe, vor allem in jedem Fall von Ortsabwesenheit, nicht nur bei der beruflichen Abwesenheit wie heute. Es ist sicher erfreulich, dass die Stimmabgabe durch Militärpersonen – also Leute, die im Dienst sind – gleich behandelt wird wie die briefliche Stimmabgabe für alle anderen abwesenden Personen. Der umständliche Weg über die Staatskanzleien der Kantone kann vermieden werden.

In bezug auf die Stellvertretung halten wir es mit der Kommission für richtig, diese als unzulässig zu erklären. Wir sind der Meinung, die Abgabe der Stimme sei doch ein höchst persönliches Recht. Herr Akeret, ich glaube, so viel Interesse darf doch erwartet werden, dass der Betreffende sich zur Urne bemüht oder mindestens das Stimmmaterial auf brieflichem Wege anfordert, was er ja nun sehr weitgehend tun kann. Wir befürchten, dass das Stimmgeheimnis bei einer Stellvertretung durchlöchert würde und dass auch Missbräuche – wir haben solche Beispiele – Platz greifen könnten.

Eine besonders erfreuliche Neuerung erblicken wir darin, dass künftig den Abstimmungsvorlagen eine amtliche Erläuterung beigegeben wird. Bisher bekam der Stimmbürger nur den Text ohne jeden Kommentar, und dieser Text war zweifellos – nicht nur wegen der juristischen Sprache – für viele Leute unverständlich, besonders dann, wenn es sich um eine Teilrevision eines Gesetzes oder der Verfassung handelte. Umfragen haben ergeben, dass eine wesentliche Ursache – nicht die einzige, aber eine wesentliche – der

schwindenden Stimmbeteiligung in der mangelnden Information liegt. Es ist deshalb richtig und erfreulich, dass nun auch im Bunde die amtliche Erläuterung, das sogenannte Bundesbüchlein – es braucht nicht jedesmal ein Büchlein zu sein –, kommt. Ich glaube sagen zu dürfen, dass man in den Kantonen und Gemeinden mit diesem System nur gute Erfahrungen gemacht hat.

Abschliessend sei noch bemerkt, dass unsere Fraktion im wesentlichen auch einverstanden ist mit der Revision des Initiativrechts, obwohl wir uns gerade hier bewusst sind, dass wir nur eine Teilrevision vornehmen. Die Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen wird uns diese Woche noch beschäftigen, steht aber auf der Verfassungsbasis. Die formelle Vorprüfung, die obligatorische Rückzugsklausel, die Frist für die Einreichung einer Initiative, scheinen uns richtig zu sein. Besonders liegt es uns natürlich am Herzen, dass der Abstimmungsmodus bei Initiative und Gegenvorschlag geändert wird. Das heutige System, bei welchem nur zweimal Nein zugelassen ist, nicht aber zweimal Ja, führt nach den gemachten Erfahrungen eindeutig zu einer Verfälschung des Volkswillens. Deshalb sind wir hier der Meinung, das System sollte geändert werden. Ich werde bei der Detailberatung darauf zurückkommen und dann natürlich auch auf die Verfassungsfrage eingehen, d. h. darauf, ob wir das heutige System ändern können, ohne auch die Verfassung selber ändern zu müssen.

In diesem Sinne darf ich vom Standpunkt unserer Fraktion aus feststellen, dass eine Reihe positiver Neuerungen in diesem Gesetzentwurf stecken, wir beantragen deshalb Eintreten.

Barchi: Namens der freisinnig-demokratischen Fraktion gestatten Sie mir, einige allgemeine Bemerkungen über die vorliegende Botschaft anzubringen. Ein Gesamtgesetz über die politischen Rechte auf eidgenössischer Ebene war sicher wünschenswert. Die geltenden Bestimmungen über eidgenössische Wahlen und Abstimmungen sowie über das Initiativ- und Referendumsrecht sind nämlich in mehreren Sondererlassen aufgeteilt. Durch das Inkrafttreten des neuen Gesamtgesetzes werden sechs Bundesgesetze aufgehoben. Somit wird sowohl die Uebersichtlichkeit der Materie wie auch die Rechtsanwendung wesentlich erleichtert. Der Bundesrat, dem ein Dank für die gründliche Revisionsarbeit und für den ausführlichen Kommentar auszusprechen ist, hat einzelne Fragen neu und zweckmässig geregelt. Wo immer möglich wurden die Vorschriften gesamtschweizerisch vereinheitlicht, gewissen kantonalen Eigenheiten wurde jedoch unter Berücksichtigung des föderalistischen Aufbaus und des föderalistischen Geistes unseres Staates Rechnung getragen, da die Durchführung der Abstimmungen und Wahlen letzten Endes den Kantonen obliegt. Die in einzelnen Fällen gefundenen Lösungen, wo es darum ging, kantonale Eigenheiten mit einem Minimum an einheitlichen Erfordernissen zu vereinbaren, sind als ausgewogen zu betrachten.

Im Laufe der Detailberatung werden in mehreren Punkten etliche Meinungsverschiedenheiten auftauchen, die bereits in der Kommission zutage getreten sind. Es sei mir hier gestattet, auf die allerwichtigsten Divergenzen bereits jetzt hinzuweisen. Die Botschaft sieht vor, dass die Bundesbeamten nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein können. Die Kommission hat mehrheitlich entschieden, dass die Unvereinbarkeit nur für die vom Bundesrat direkt gewählten Bundesbeamten gelten soll, und zwar gemäss wörtlicher Interpretation der Bundesverfassung. Es liegt ferner ein Minderheitsantrag vor, dem ich persönlich zugestimmt habe, gemäss welchem auch Personen, die in anderen als beratenden Organen des Bundes mitwirken und unmittelbar vom Bundesrat gewählt werden, z. B. die Verwaltungsräte der Bundesanstalten, nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein können. Die freisinnig-demokratische Fraktion ist mit grosser Mehrheit der Meinung, dass die Fassung des Bundesrates der teleologischen Interpretation der Bundesverfassung entspricht und

sowieso vorzuziehen ist, und dass der Minderheitsantrag abzulehnen ist.

Zu Artikel 31 liegt ein Minderheitsantrag der Sozialdemokraten vor, der die Möglichkeit, Listen zu verbinden, aufheben will. Die Listenverbindung ist historisch in unseren Vorstellungen der demokratischen Willensbildung verankert. Dies ist, wenn ich mich nicht irre, bessere Belehrung vorbehalten, in allen Kantonen bekannt. Sie aufzuheben, würde bedeuten, unsere demokratischen Strukturen und das Zusammenspiel der Parteien in unserem demokratischen Leben wesentlich abzuändern. Deswegen bekämpft meine Fraktion den Minderheitsantrag der Sozialdemokraten.

Herr Sauser hat vorsichtshalber, und zwar für den Fall, dass die Aufhebung der Listenverbindung gutgeheissen werden soll, einen anderen Antrag gestellt zu Artikel 38. Er schlägt vor, bezüglich der Verteilung der Mandate auf die Listen, die Zahl der gültigen Stimmen aller Listen nicht mehr durch die um eins vermehrte Zahl, sondern schlicht durch die Zahl der zu vergebenden Mandate zu teilen. Der Zweck ist einfach der, die kleinen politischen Gruppierungen zu bevorzugen. Auch diesen Minderheitsantrag kann meine Fraktion nicht unterstützen.

Einen wesentlichen Punkt bildet in der Vorlage die Unterschriftensammlung bei der Volksinitiative. Gemäss der Botschaft ist die Unterschriftensammlung nach geltendem Recht nicht befristet. Wir kennen die Frage der übermässigen Verbreitung, der Proliferation, wie die Welschen sagen, der Volksinitiativen und der damit zusammenhängenden Probleme unter dem Schlagwort «Ueberforderung der Demokratie». Im Sinne der Motion von alt Nationalrätin Thilo Frey hat die Mehrheit der Kommission eine Befristung von einem Jahr vorgeschrieben, was als ein echtes Mittel zur Verwesentlichung der Demokratie zu betrachten ist. Ferner kann man dadurch die sogenannten Volksinitiativen auf Vorrat vermeiden, die zu Missständen führen. Ein Minderheitsantrag von Herrn Alder schlägt vor, die Frist auf zwei Jahre zu erstrecken. Herr Alder hat seinen Antrag mit einem langen Plädoyer begründet, unterstützt durch Herrn Dafflon. Herr Alder hat selber anerkannt, dass die Demokratie zu einer Anarchie werden kann. Eine Befristung auf zwei Jahre würde dem angestrebten Ziel, der Lancierung von unüberlegten Volksinitiativen, welche keinen grossen Widerhall finden, Einhalt zu bieten, nicht entsprechen. Auch kleine Gruppierungen können die nötigen Unterschriften in einem Jahr sammeln, wenn die Initiative Widerhall findet. Bezüglich der Gültigkeit der Form einer Volksinitiative fand in der Kommission eine umfassende Diskussion über die materiellen Schranken einer Verfassungsrevision statt. Ein Minderheitsantrag sieht vor, dass Volksinitiativen mit sachlich unmöglichen Begehren ungültig erklärt werden können; wieder einmal ein Antrag von Herrn Alder. Man kann nicht leugnen, dass das Problem der materiellen Schranken der Verfassungsinitiative besteht und ein echtes ist. Die freisinnige Fraktion ist aber der Auffassung, dass Improvisationen gefährlich sind. Das Problem sollte auf jeden Fall wenn immer möglich nicht auf Gesetzesebene, sondern auf Verfassungsebene gelöst werden, und zwar nach Einleitung eines gründlichen Vernehmlassungsverfahrens, nach Anhörung von Experten usw.

Ein letzter Punkt betrifft die berühmte Frage des Verbotes des zweimal Ja-Stimmens bei den Abstimmungen über Initiative und Gegenentwurf, der von Herrn Kollege Muheim bereits angeschnitten worden ist. Dies ist ebenfalls als ein echtes Problem zu betrachten; das gebe ich zu, Herr Kollege Muheim. Die geltende Regelung, die wir aber in der Verfassung finden, geht im Prinzip von der Annahme aus, es sei ausgeschlossen, dass zweimal Ja gestimmt werden kann. Es mag wohl stimmen, dass diese Regelung unbefriedigend ist, wie die Abstimmung über den Krankenversicherungsartikel gezeigt hat und nächsten die Abstimmung über die Mitbestimmung höchst wahrscheinlich noch zeigen wird. Die Lösung muss aber auf Verfassungsebene gefunden werden.

Die freisinnige Fraktion vertritt die Auffassung, dass sowohl der Minderheitsantrag Muheim als auch der Minderheitsantrag Waldner verfassungswidrig sind. Ferner stellt der Antrag Muheim eine ungerechtfertigte Privilegierung des Volksmehrs gegenüber dem Ständemehr dar. Der Antrag Waldner entspricht einer Privilegierung der Initiative gegenüber dem Gegenentwurf.

Ich möchte Herrn Bundespräsident Gnägi anfragen, ob der Bundesrat eventuell gewillt ist, die aufgeworfene Frage auf Verfassungsebene überprüfen zu lassen, da, wie ich bereits angedeutet habe, die geltende Regelung nicht hundertprozentig befriedigend ist. Es sei hier bemerkt, dass dieses Problem nur in den letzten Jahren aktuell geworden ist, da Bundesrat und Räte in der Vergangenheit, wie wir das statistisch feststellen können, sehr selten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, einen Gegenentwurf als Alternative zu einer Initiative zu präsentieren.

Namens der freisinnig-demokratischen Fraktion empfehle ich Ihnen, dem Eintreten über die vorliegende Botschaft zuzustimmen. Ich danke.

Frau Meier Josi: Im Namen der CVP-Fraktion darf ich Ihnen Eintreten auf die Gesetzesvorlage beantragen. Sie bringt uns zwar nur eine beschränkte Teillösung aller der Fragen um die Volksrechte, die uns in der demokratischen Schweiz von heute gestellt sind. Sie ist weder das Patentinstrument zur Verwesentlichung der Volksrechte noch das Elixir zur Belebung der Demokratie. Aber deswegen sollte, was sie bringen will und kann, doch nicht verachtet werden. Bürger und Behörden werden zweifellos die übersichtliche Zusammenfassung von sechs Erlassen in einem einzigen zu schätzen wissen. Stimmwillige, die wegen Ortsabwesenheit oder etwa wegen Invalidität auf ihre Mitwirkung sonst verzichten müssten, werden die Ausweitung des Korrespondenzverfahrens begrüßen. Die Kantone werden es schätzen, wenn man ihnen gewisse Sonderheiten belässt, wie das etwa beim Stellvertretungsrecht vorgesehen war. Informationswillige, die die Hilfe der Parteien verschmähen, werden die Wahlanleitungen oder ein kühl gehaltenes Behördebüchlein zu schätzen wissen. Alle Angehörigen von Minderheitsgruppen und auch die geplagten Kassiere von grossen Parteien werden froh sein darüber, dass zukünftig alle Kantone alles Stimmmaterial verschicken müssen. Die Massnahmen zur Bewältigung von Listen und Kandidateninflation, wie wir sie seit den Wahlen von 1971 erleben, sind sinnvoll. Einige gezielte Einschränkungen von Volksrechten, wie das seit 1932 bedeutungslos gewordene Geschworenenvolkswahlrecht, sind gerechtfertigt, wenn auch nicht sehr dringend.

Zu begrüßen ist schliesslich alles, was vorgeschlagen wird, um möglichst schnelle und sichere Abstimmungs- und Wahlresultate zu ermitteln. Wenn das Gesetz weitgehend nur Symptom- und nicht Ursachenbehandlung der Demokratiekrankheit vorschlägt, liegt das vor allem an zwei Gründen: Einmal sind äusserst wichtige Probleme der Regelung auf der Gesetzesstufe entzogen. Ich denke etwa an die Schranken des Initiativrechtes, an die Unterschriften für Initiativen und Referenden oder an das politische Mündigkeitsalter. Sie sind ihr entzogen, weil sie angesichts ihrer Bedeutung zu Recht in der Verfassung geregelt werden, so dass Änderungen der ausdrücklichen Zustimmung von Volk und Ständen bedürfen.

Hätte man alle die Volksrechte betreffenden Fragen auf sämtlichen Stufen in einer einzigen Revision behandeln sollen? In einem Staat, wo man schon um 1920 die genau gleichen Fragen stellte wie heute – lesen Sie etwa die in der Botschaft zitierte Motion Brügger – und doch nichts zu bewegen vermochte, ist der Politiker heute natürlich schon glücklich, wenn nur einmal ein Paket erledigt wird.

Neben der Verfassungsgrenze engt uns eine zweite, viel schwerer überwindliche Grenze ein. Sie liegt in der sozialen Wirklichkeit. Das mangelnde Interesse der Bürger an ihrer Demokratie, an ihrem Staat, an ihrer Gemeinschaft liegt nicht nur in den unzulänglichen Gesetzen begründet. Zum guten Teil liegt es in der Natur dieser Menschen

selbst, die den Staat bilden, und in ihren faktischen Verhältnissen, in der immer schnelleren technischen Entwicklung mit komplizierten Einzelfragen, in den weltweiten Verflechtungen, alles schwer erfassbar und undurchsichtig, was zu Schlagwörtern in der Politik verführt, nicht zuletzt auch in einer durch rapide Umweltveränderung bedingten modernen Weltuntergangsstimmung, die sich im angstgenährten Unterzeichnen von gefühlsbetonten Initiativen oder im fatalistischen Wegbleiben von der Urne äussert. Sie liegt schliesslich auch in den Sitten der Konsumwelt, die eigentlich gegenüber der Zeit, wo das Volk mit Brot und Spielen zufrieden war, erschreckend wenig Fortschritte gebracht hat.

Die heutige Vorlage massiert sich also nicht an, alle Probleme um die Volksrechte zu lösen. Was aber zu lösen vorgeschlagen ist, sollte im Bewusstsein geschehen, dass der Bürger im Rahmen der eben erwähnten Grenzen einfache und durchsichtige Vorschriften erwartet. Das gilt beispielsweise dort, wo Regeln für die Abstimmungen bei Initiative samt Gegenvorschlag neu gesucht werden. Ich möchte hier Einzelfragen nicht weiter vorwegnehmen, sondern nur noch zwei von ihnen erwähnen, die mit einiger Heftigkeit diskutiert wurden: einmal die Unvereinbarkeitsregel von Artikel 18, «Welche Bundesbeamte sollen Parlamentarier werden dürfen?», und die Frage der Initiativbefristung.

Bei der ersten geht es um den Grundsatz der Gewaltentrennung. Das ist keine heilige Kuh, gewiss nicht. Aber die Idee der Machtteilung und der Machtkontrolle, die dahintersteht, dürfte nicht vergessen werden. Bei der Initiativbefristung wird man sich bewusst sein müssen, dass hier einer der wenigen Ansätze zur an sich wünschbaren Rationalisierung von Volksrechten zu finden ist, dass aber die Frist ihren Einfluss auf die Zahl der Unterschriften haben wird, über die wir in den nächsten Tagen verhandeln werden. Die Bedeutung der Vorlage ist somit nicht zu überwerten, aber sie stellt eine notwendige Flurbereinigung dar. Sie hat zudem den Vorteil, dass man dieses Mal das Gesetz kennen wird, bevor die Verfassung geändert wird.

M. Barras: Je me permets de faire quelques remarques concernant cette loi sur les droits politiques.

On propose de remettre aux électeurs le texte soumis à la votation au moins trois semaines avant celle-ci. Ce délai me semble trop long. Des lois cantonales prévoient huit jours et tous s'accordent à penser que ce laps de temps est amplement suffisant et évite que les documents ne se perdent dans toute la paperasse que chaque citoyen trouve dans sa boîte aux lettres. Il faut également que le citoyen reçoive dans une seule enveloppe tout le matériel de vote, y compris le texte soumis au peuple, sinon il ne peut savoir si la documentation remise est de la propagande ou un texte publicitaire quelconque.

A l'article 33, le Conseil fédéral propose que les cantons fassent remettre aux électeurs un jeu complet de tous les bulletins électoraux et cela à leurs frais. Cela signifie, qu'aux frais du contribuable nous aurions à distribuer à toutes les citoyennes et à tous les citoyens des listes imprimées de partis tels qu'on les a connus dans certains cantons et qui s'intitulaient «Parti sans payer» ou «Parti sans laisser d'adresse». On soutiendrait ainsi des groupements qui ne participent aux joutes électorales que par plaisanterie ou pour se moquer des institutions de notre démocratie. A mon humble avis, cette disposition est abusive et présente un danger pour la démocratie. Il faut laisser aux partis politiques le soin d'imprimer les listes et éventuellement, aux cantons qui le désirent, le droit de faire un cadeau à toutes les formations qui présentent des listes, mais il ne faut pas imposer une charge qui représenterait des dépenses inutiles pour les cantons.

D'autre part, le projet prévoit que, dix jours avant l'élection, les bulletins doivent être distribués aux citoyens. Dans la plupart des cantons, huit jours sont prévus pour la distribution de tout le matériel de vote – le samedi de la deuxième semaine qui précède l'élection. Ce délai est suf-

fisant et les circonstances prouvent que les citoyens n'exigent pas de recevoir le matériel dans un délai plus long. Il faudrait laisser à la législation cantonale le soin de régler ce problème.

A l'article 59, la commission propose de remplacer le terme «autorité compétente» par celui de «service compétent». Il faut faire attention à cette nuance. Cela pourrait signifier que les comités d'initiative demandent aux services compétents cantonaux d'effectuer les contrôles prévus au lieu de s'adresser, comme cela se fait jusqu'à présent, à chacune des communes. Il faut continuer à obliger les comités d'initiative à soumettre les listes de signatures aux communes et ne pas charger les cantons dans ce domaine. Il est donc utile de maintenir «autorité compétente selon le droit cantonal», terme qui recouvre la notion de service dans les cantons où la tâche de contrôle est confiée à un service cantonal.

Après ces quelques remarques, je me réserve, bien entendu, la possibilité de faire des propositions ultérieurement, suivant les réponses qui me seront données.

M. Bonnard: La loi dont nous nous apprêtons à discuter pose des questions techniques et des questions politiques.

Permettez-moi d'aborder très brièvement une ou deux questions politiques.

La première touche la question de la compatibilité ou de l'incompatibilité des qualités de fonctionnaire fédéral et de membre du Conseil national. Nous sommes d'accord entre nous sur le principe d'une certaine incompatibilité mais nous aurons à discuter tout à l'heure de son étendue. Le Conseil fédéral nous propose une incompatibilité absolue: ce serait le maintien du statu quo. Je crois qu'il a raison, car ce maintien se justifie par des considérations de principe.

La règle de la séparation des pouvoirs ne saurait à mes yeux s'accommoder de la présence d'agents du pouvoir exécutif au sein du pouvoir législatif. Venant d'un canton qui ne connaît malheureusement pas la règle de l'incompatibilité sagement posée par le droit fédéral, je pourrais dénoncer les vices du système pendant de longues minutes. Je m'en abstiendrai. Il me suffira de dire que la possibilité pour un fonctionnaire, quel qu'il soit, de siéger au Parlement ouvre la porte à des abus et fausse le jeu du fonctionnement normal des institutions. Le rang de l'agent du pouvoir exécutif et la tâche qui lui est dévolue sont sans importance. Ce qui est décisif, c'est le jeu régulier du lien de subordination qui existe entre le gouvernement et tous ses agents. Le bon fonctionnement de ce lien l'emporte, à mon sens, sur toute autre considération. Or il est compromis dès l'instant que l'agent du gouvernement joue le double jeu du subordonné et du surveillant. J'espère dès lors que le Conseil fédéral s'en tiendra à sa proposition initiale.

Le second point concerne les mesures à prendre pour faciliter l'exercice du droit de vote. Le droit de vote, vous le savez, est aussi un devoir civique. Il est une condition de l'existence même de la démocratie. On devrait dès lors pouvoir exiger du citoyen qu'il se soumette à certaines règles, à certaines restrictions, pour se mettre en mesure d'accomplir son devoir. Mais la réalité enseigne qu'il est opportun tout de même de prendre des mesures pour l'aider à mieux remplir son devoir. Je crois donc qu'il faut saluer les dispositions du projet qui vont dans ce sens et qui touchent par exemple le vote par correspondance, par procuration – proposé par une minorité – le vote des invalides, le vote anticipé ou le vote des militaires.

Dans nos divers cantons, vous le savez, les usages ne sont pas nécessairement les mêmes au sujet de ces diverses facilités. La question pouvait se poser de savoir si, s'agissant d'élections fédérales, il fallait édicter des règles absolument uniformes. Je crois que la commission a bien fait d'y renoncer et de laisser les cantons au bénéfice de leurs usages. Il est plus simple que, dans un canton, toutes les élections obéissent autant que possible aux

mêmes règles. Les inégalités que cela peut provoquer entre cantons sont peu importantes, elles font partie de ces différences inhérentes au fédéralisme qui sont, je crois, nécessaires à la vitalité du pays.

Dans le cadre de ces facilités à apporter pour favoriser l'exercice du droit de vote, on peut se poser deux questions: la première concerne l'augmentation du nombre des signatures pour le référendum et le délai référendaire. Ce n'est pas le moment de discuter le nombre des signatures qui, vous le savez, relève d'un autre projet dont nous discuterons un peu plus tard. Je me bornerai à dire ici que j'en accepte le principe. En revanche, au cours du présent débat, nous allons devoir nous demander s'il est opportun d'élever le nombre des signatures et, en même temps, de maintenir le délai référendaire à 90 jours. En ce qui me concerne, je résous cette question négativement et je présenterai une proposition visant à porter ce délai à 120 jours. Je motiverai cette proposition dans la discussion de détail mais je serais heureux que MM. les rapporteurs, M. le porte-parole du Conseil fédéral, me fassent part de leurs premières réactions, de telle manière que je puisse, le cas échéant, modifier encore cette proposition en cours de débat.

La seconde question touche le pouvoir de l'Assemblée fédérale de déclarer une initiative nulle. Pour faciliter l'exercice du droit de vote, c'est-à-dire ici pour permettre à chaque citoyen d'exprimer un vote correspondant à sa volonté réelle, il faut, et chacun s'accorde sur ce point, que les initiatives qui sont contraires à l'unité de la matière ou de la forme soient annulées. Convient-il d'aller plus loin, comme nous le suggère une minorité de la commission, et autoriser l'Assemblée fédérale à déclarer nulles des initiatives posant des exigences irréalisables? La proposition qui nous est présentée à cet égard doit sans doute son origine à l'initiative de l'Action nationale touchant le référendum sur les traités internationaux. Elle me paraît appeler deux remarques: d'abord, elle repose sur une dangereuse confusion du fond et de la forme. La nullité d'une initiative affectée de vices de forme essentiels est imposée par la nécessité de garantir un résultat du vote correspondant à la vraie volonté de l'électeur. La nullité de l'initiative irréalisable pose un tout autre problème, celui des limites matérielles du droit d'initiative et, vous le savez, cette dernière question est pour le moins contestée ou controversée. Il me paraît bien difficile d'admettre l'existence de telles limites si l'on ne veut pas déboucher finalement sur la paralysie de notre régime démocratique. Qu'une initiative soit irréalisable, c'est un problème de fond sur lequel il appartient aux électeurs de se prononcer.

Permettez-moi de terminer par un problème plus particulier auquel je souhaiterais que MM. les rapporteurs m'aident à trouver une solution. L'article 75 du projet, lettre a, ouvre un recours en cas de violation des dispositions sur le droit de vote et notamment en cas de violation des articles 59 et 60. Ces contestations portent notamment sur la qualité d'électeurs des signataires d'un référendum ou d'une initiative, autrement dit sur la question de savoir si ces signataires avaient ou non le droit de signer. La solution de tels problèmes peut être décisive pour savoir si une initiative ou un référendum a abouti. Si par exemple des signatures sont éliminées à tort du calcul, par l'autorité, que cela conduit à constater que l'initiative ou le référendum n'a pas abouti, les citoyens qui ont lancé l'initiative ou le référendum auront, bien sûr, intérêt à recourir. Mais, curieusement, le projet leur enlève pratiquement tout moyen d'agir. En effet, en vertu des articles 61 et 68, une fois déposées en main de la Chancellerie, les listes ne peuvent plus être consultées. Comment donc feront les citoyens qui auront lancé l'initiative ou le référendum pour vérifier qu'en définitive des signatures éliminées – et elles peuvent l'être jusqu'au niveau de la Chancellerie fédérale – n'auront pas été éliminées à tort? Faudra-t-il recourir au principe général du droit d'être entendu pour permettre à ces citoyens de consulter néanmoins les listes, en dépit

des articles 61 et 68? Je serais heureux que MM. les rapporteurs répondent à cette question. Suivant la réponse qui me sera faite, je me réserve de présenter une proposition de texte.

Eng, Berichterstatter: Ich kann dieser Eintretensdebatte zwei Feststellungen entnehmen: Erstens einmal die wohlwollende Aufnahme des Gesetzentwurfes, wobei seine politische Bedeutung anerkannt, aber glücklicherweise doch nicht überbewertet worden ist. Zweitens – was uns in der Kommission immer wieder beschäftigte – die Feststellung, dass Sie auch im Rate die Grenzen anerkennen, die der Gesetzesrevision gestellt sind; die Grenzen, die sich an die Bundesverfassung anlehnen müssen. Es hat sich während den Beratungen in der Kommission jeweils gezeigt, wie schwierig es ist, bei den politischen Rechten eine klare, saubere Auslegung der Verfassung zu finden. Die Gefahr der subjektiven Auslegung und die Gefahr, die Auslegung nach dem Grundsatz «Der Zweck heiligt die Mittel» vorzunehmen, ist gross, und ich nehme an, dass sie auch weiterhin gross sein wird. Es zeigt sich also, dass die Totalrevision der Bundesverfassung kaum noch abgewartet werden kann, um unsere politischen Rechte verfassungsmässig neu zu ordnen, und zwar nicht lediglich quantitativ mit der Unterschriftenzahlerhöhung, sondern qualitativ mit einer Verwesentlichung der Volksrechte.

Die Detailfragen, die in der Eintretensdebatte gestellt worden sind, werden heute und morgen Gegenstand der Detailberatung sein. Ich erinnere hier an die Befristung der Initiative, die an sich in der Kommission nicht bestritten war; eine Diskussion ergab sich lediglich in bezug auf die Dauer der Unterschriftensammlung. Die Verlängerung der Referendumsfrist stand nicht zur Diskussion, darüber wird offenbar morgen ein Antrag eingereicht werden.

Ich möchte auch daran erinnern, dass das doppelte Ja und weitere Entscheide in der Kommission nur mit Stichentscheid getroffen worden sind; die Meinungen gingen also sehr auseinander, und zwar durch alle Parteien hindurch. Die Frage der Sammelliste wird Gegenstand eines Antrages von Herrn Akeret sein.

Zum Schlusse darf ich doch noch einmal feststellen, dass unsere Gesetzesarbeit auf richtigem Wege ist und dass wir sicher auch im grossen und ganzen ein zweckmässiges Gesetz schaffen werden.

M. Mugny, rapporteur: Je reprendrai les principales interventions que nous venons d'entendre. Quant aux autres, j'y reviendrai lors de la discussion des articles.

Tout d'abord, je constate qu'aucun orateur ne s'est opposé à l'entrée en matière. A M. Dafflon, qui s'interroge sur les intentions du législateur, je réponds qu'il n'a jamais été dans les intentions de la commission, ni du Conseil fédéral, ni des rédacteurs de ce projet de loi de limiter le droit d'initiative aux seules organisations patronales ou syndicales ou à ceux qui ont à la fois les moyens et le nombre. Il s'agit simplement d'éviter que des initiatives lancées n'importe où et n'importe comment restent pendantes durant des années sans qu'on sache si elles ont abouti ou non. Il faut apporter un peu de clarté dans ce domaine et le délai imposé aux initiateurs les obligera à faire le nécessaire et à s'organiser pour hâter le dépôt des listes.

La démocratie ne consiste pas à laisser tous les citoyens décider de tout ce qui leur plaît. Elle consiste à laisser à chacun les compétences qui sont les siennes et à demander aux autorités de rendre des comptes aux citoyens. La démocratie ne gagne rien à un foisonnement tel d'initiatives que les citoyens ne s'y retrouvent plus. Ils ont déjà de la peine – ils le reconnaissent eux-mêmes – à se prononcer sur la multitude d'initiatives qui leur sont soumises chaque année.

M. Barras est intervenu au sujet du délai de trois semaines fixé à l'article 11, 3e alinéa. Faut-il fixer un délai de huit jours ou de trois semaines? La question peut se poser et nous y reviendrons lors de la discussion de détail.

En vertu de l'article 33, les cantons enverront aux citoyens l'ensemble des bulletins pour les élections au Conseil national, et l'impression comme l'envoi seront gratuits. On ne fait au fond que légaliser une pratique qui s'étend de plus en plus. Je sais que cela peut conduire à des abus – il peut exister des «Partis sans payer» – mais la démocratie ne va pas toujours sans idées farfelues et, jusqu'à présent, elle n'a pas encore été mise en péril de ce fait.

Quant au problème des fonctionnaires fédéraux soulevé par M. Bonnard, on peut à bon droit se demander s'il est plus judicieux de suivre l'avis du Conseil fédéral plutôt que celui de la commission. Nous y reviendrons au cours de la discussion de détail.

Une proposition visant à porter le délai référendaire à 120 jours plutôt qu'à 90 jours, délai prévu à l'article 56, a été présentée au sein de la commission. Cette dernière a estimé que cette proposition est liée à l'élévation du nombre des signatures requises de 30 000 à 50 000. La remarque de M. Bonnard est judicieuse, car il est probable que la question du nombre des signatures sera revue encore au cours de la présente session et il serait logique dans ce cas de porter le délai à 120 jours.

Quant à l'intervention de M. Bonnard relative aux initiatives posant des exigences irréalisables, nous y reviendrons lors de la discussion de l'article 73.

M. Bonnard a également posé une question concernant les voies de recours de l'article 75 en liaison avec les articles 61 à 68, qui interdisent la consultation des signatures une fois que les listes ont été déposées à la Chancellerie fédérale. On a voulu éviter qu'une fois les signatures déposées, elles puissent être consultées par n'importe qui, et que des personnes qui ne sont pas les initiateurs puissent contrôler les listes pour savoir qui a signé ou n'a pas signé l'initiative.

En revanche, il est évident que si l'on veut permettre l'exercice du droit de recours, on ne doit pas appliquer cette disposition aux recourants. Ceux-ci auront donc le droit de consulter à la Chancellerie fédérale les listes de signatures au cas où cette consultation constituerait un élément essentiel du recours. Du reste, dans le message, page 31, le Conseil fédéral dit ceci: «Le 2e alinéa reprend la pratique actuelle, qui correspond aux règles déjà en vigueur pour l'initiative.»

Donc, les recourants auront, comme jusqu'ici, le droit de consulter les listes déposées, malgré les dispositions des articles 61 à 68, qui ne touchent pas les recourants, mais les citoyens extérieurs aux comités d'initiative.

Bundespräsident Gnägi: Gestatten Sie mir einleitend einige Bemerkungen. Ich möchte zunächst feststellen, dass gegen Eintreten überhaupt kein Votum abgegeben wurde. Die Vorlage wird positiv aufgenommen. Auch haben die Referenten die Notwendigkeit und die Grenzen der Revision dargelegt. Ich möchte zusätzlich nur noch sagen, dass die Revision sehr gründlich vorbereitet wurde: von einer Studienkommission, die im Jahre 1971 eingesetzt wurde, sowie mit dem Vorentwurf vom Juni 1973. Ueber diesen Vorentwurf wurde ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, und die Stellungnahmen sind sehr einlässlich geprüft worden. Das Ergebnis dieser Prüfung ist die Vorlage, die Sie vor sich haben.

Ich möchte mich auch nicht zu den Detailberatungen aussprechen, sondern zum Eintreten nur vier Voten beantworten. Das erste ist die echte Besorgnis von Herrn Alder. Er sagt, dass die Volksrechte eingeengt werden. Ich glaube, dass dies nicht der Fall sein wird. Der Antrag über die Erhöhung der Zahlen für Initiativen und Referenden geht zurück auf parlamentarische Vorstösse. Die Verkürzung der Befristung ist nicht vom Bundesrat vorgeschlagen worden, sondern von der Kommission. Herr Alder möchte ich allerdings sagen, dass er sich diese Frage schon noch überlegen muss; denn gegenwärtig – das haben Sie im Anhang zu den Richtlinien gesehen – sind noch 20 Initiativen hängig; diese müssen in beiden Räten durchgehen und der Volksabstimmung unterbreitet werden. Dass ge-

wisse Präzisierungen auf diesem Gebiet notwendig sind, scheint mir sicher zu sein.

Zu den Ausführungen von Herrn Muheim möchte ich sagen, dass die Frage, ob das Gesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer in dieses Gesetz übernommen werden soll, erörtert worden ist. Sie ist von der Kommission aus der Überlegung heraus abgelehnt worden, dass es sich bei den Auslandschweizern um einen Sonderfall handelt.

Herr Barchi hat gefragt, ob wir das doppelte Ja bei Initiative und Gegenvorschlag von uns aus in der Verfassung ändern möchten. Hier kann ich sagen, dass der Bundesrat der Auffassung ist, dass diese Frage im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung geprüft werden soll. Man muss sich tatsächlich fragen, ob die Einzelfrage eines doppelten Ja bei Initiative und Gegenvorschlag Gegenstand einer einzelnen Verfassungsrevision sein soll. Bei den Ausführungen von Herrn Barras möchte ich unterstreichen, was Herr Mugny geantwortet hat. Unseres Erachtens sind die Fristen genügend, und es sollte möglich sein, diese ohne Schwierigkeiten in den Kantonen und in den Gemeinden zu respektieren.

Zu den Ausführungen von Herrn Bonnard möchte ich ebenfalls sagen, dass wir keine Veranlassung hatten, diese 90 Tage auf 120 Tage zu erhöhen. Wir gehen davon aus, dass in 90 Tagen das Referendum zustande kommen kann, so dass eine Verlängerung nicht nötig sein sollte.

Bei der zweiten Frage zum Artikel 61 mache ich darauf aufmerksam, dass dieser Absatz 2 bereits bestehendes Recht darstellt. Auch hier hat Herr Mugny klar geantwortet: Derjenige, der eine Beschwerde einreichen will, kann natürlich Einsicht nehmen in diese Unterschriften und sich vergewissern, ob die Zahl richtig ist. Bei einem Beschwerdeverfahren wird dann die genaue Untersuchung durchgeführt werden können.

Gestatten Sie mir im Eintretensvotum zu zwei Problemkreisen allein Stellung zu nehmen, nämlich zu jenen Revisionsvorhaben, die im Gesetz nicht berücksichtigt worden sind; das ist die eine Gruppe. Des weiteren möchte ich zum Verhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht zwei Ausführungen machen.

Verschiedene Reformprojekte im Zusammenhang mit den politischen Rechten betreffen Probleme, welche in der Verfassung selbst geregelt sind, bzw. zu regeln wären. Sie konnten schon deshalb nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzes sein. All diese Fragen werden bei den Vorarbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung überprüft. Einzelne davon wurden vorweggenommen. Botschaften und Beschlussentwürfe des Bundesrates liegen bereits vor, und die parlamentarischen Beratungen sind bereits im Gang. Ich denke dabei an die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums. Hier sind die Beratungen noch nicht abgeschlossen.

Zur Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahl bei Volksinitiativen und Referenden: Hier hat Ihnen der Bundesrat am 9. Juli 1975 ebenfalls eine Botschaft und einen Beschlussentwurf vorgelegt. Auf Ihren Wunsch findet die Beratung darüber anschliessend an diejenige über das Bundesgesetz über die politischen Rechte statt.

Weitere Reformbegehren betreffen das Wahlsystem des Nationalrates: die Wahlkreiseinteilung, die Berechnungsgrundlage für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone und die Senkung des Stimmrechts und des Wahlbarkeitsalters. Eine speziell zur Behandlung dieser Fragen eingesetzte Studienkommission hat bekanntlich im Jahre 1973 einen umfassenden Bericht unterbreitet. Was bei der Wahlreform des Nationalrates zur Diskussion stand, war einmal die Wiedereinführung eines Teils des Majorzsystems. Hier hat das Vernehmlassungsverfahren eindeutig gezeigt, dass man auf dieses Wahlsystem nicht zurückkommen will. Auch die Kombination von Majorzverfahren und Proporzwahlverfahren, wie es etwa in Deutschland praktiziert wird, wird im Vernehmlassungsverfahren mit grosser Mehrheit abgelehnt. Bei der Verkleinerung der Wahlkreise ist eine gewisse Zustimmung zutage getreten.

Es muss gründlich geprüft werden, ob grosse Kreise mit 15 oder 20 und mehr Sitzen von Bundes wegen oder nach kantonalem Recht in mehrere Wahlkreise aufgeteilt werden sollen. Der Bundesrat wird darüber entscheiden müssen, ob und gegebenenfalls wie das Postulat der Verkleinerung der Wahlkreise weiter verfolgt werden soll.

Dann wird immer die Frage gestellt, ob von der Wohnbevölkerung als Grundlage für die Verteilung der Nationalratssitze abgegangen werden soll. Als neue Basis würde auf die Schweizer Bevölkerung abgestellt. Hier haben wir festgestellt, dass die welsche Schweiz und der Kanton Tessin vier Mandate zugunsten der deutschen Schweiz verlieren würden. Aus diesen Gründen hat der Bundesrat am 12. März 1973 bereits beschlossen, auf die Weiterverfolgung dieses Problems zu verzichten. Was die Senkung des Stimmrechts- und Wahlbarkeitsalters anbetrifft, hat der Bundesrat auch in dieser Frage am 9. November 1973 beschlossen, darauf nicht einzutreten, aus der Überlegung heraus, dass bis jetzt in allen kantonalen Abstimmungen solche Vorlagen vom Volk verworfen wurden.

Nun zum Verhältnis von Bundesrecht zum kantonalem Recht. Ich möchte kurz auf ein grundsätzliches Problem eintreten, welches im ganzen bisherigen Verfahren dieses Gesetzes immer wieder zu Diskussionen Anlass gab. Es handelt sich, wie in dieser ausgesprochen politischen Materie nicht anders zu erwarten, um die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Diese Frage war ebenfalls mit dieser Vorlage diskutiert worden. Auf der einen Seite bestand das Anliegen, die Normen für die eidgenössischen Wahlen, Abstimmungen, Initiativen und Referenden soweit als möglich zu vereinheitlichen; da es sich um eidgenössische Aufgaben handelt, liegt die Frage nahe, ob sie nicht in allen Kantonen grundsätzlich gleich gelöst werden sollten. Auf der anderen Seite war man sich bewusst, dass trotz der grundsätzlichen Wünschbarkeit einer verbindlichen eidgenössischen Ordnung Konzessionen an die abweichende Praxis der Kantone gemacht werden mussten. Dies ergab sich hauptsächlich aus der Erkenntnis, dass eidgenössisches und kantonales Recht besonders im Gebiet der politischen Rechte möglichst wenig auseinanderfallen sollen. Der Bundesrat hat versucht, in den kritischen Fällen auf die abweichende Ordnung vieler Kantone Rücksicht zu nehmen, ohne dabei auf eine grundsätzliche Regelung auf Bundesebene zu verzichten. Als Beispiel für eine Vereinheitlichung auf eidgenössischer Ebene sei insbesondere angeführt, dass inskünftig nur noch amtliche Stimm- und Wahlzettel benützt werden dürfen. Was die Konzessionen an die Kantone betrifft, möchte ich hauptsächlich auf die Bestimmungen über die briefliche Stimmabgabe, die Stellvertretung und die Stimmabgabe Invalider hinweisen.

Rücksichtnahme auf die jeweiligen Regelungen der Kantone war auch deshalb erforderlich, weil die Wahlen und Abstimmungen immer noch in den Kantonen durchgeführt werden und eine eidgenössische Kontrolle oder Sanktionsmöglichkeit nur in Beschwerdefällen besteht.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und die Detailberatung durchzuführen.

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

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2*Antrag der Kommission*

Vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten ist ausgeschlossen, wer wegen Geisteskrankheit oder Geisteschwäche (Art. 369 ZGB) entmündigt wurde.

Art. 2*Proposition de la commission*

(La modification ne concerne que le texte allemand)

Angenommen – Adopté

Art. 3*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 4*Antrag der Kommission**Abs. 1 und 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Vor einer Wahl oder Abstimmung sind Eintragungen bis zum fünften Vortag des Wahl- oder Abstimmungstages vorzunehmen, wenn feststeht, dass die Voraussetzungen zur Teilnahme am Abstimmungstag erfüllt sind.

Art. 4*Proposition de la commission**Al. 1 et 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

L'inscription en vue d'une élection ou d'une votation est reçue jusqu'au cinquième jour qui précède le jour fixé l'élection ou la votation, s'il est établi que les conditions permettant de participer au scrutin seront remplies le jour fixé pour celui-ci.

Angenommen – Adopté

Art. 5*Abs. 1–4 und 7*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5

Wenn die Kantone die briefliche Stimmabgabe in weiterem Umfang vorsehen, ist das kantonale Recht auch für eidgenössische Abstimmungen und Wahlen anwendbar.

*Abs. 6**Mehrheit*

Stellvertretung ist nicht zulässig

Minderheit

(Sausser, Akeret, Bretscher, Eng, Meier Josi, Waldner)

Stellvertretung ist zulässig, soweit das kantonale Recht sie für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen vorsieht.

Niemand darf jedoch mehr als eine Stellvertretung übernehmen.

*Antrag Dafflon**Abs. 2bis (neu)*

Die Kantone können Stimmzettel mit Vordruck (mit einem aufgedruckten Ja oder Nein) gestatten.

Art. 5*Proposition de la commission**Al. 1 à 4 et 7*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5

Lorsque les cantons autorisent le vote par correspondance dans de plus larges limites, le droit cantonal est également applicable aux votations et aux élections fédérales.

*Al. 6**Majorité*

Le vote par procuration n'est pas autorisé.

Minorité

(Sausser, Akeret, Bretscher, Eng, Meier Josi, Waldner)

Le vote par procuration est admis dans la mesure où le droit cantonal le prévoit pour les votations et les élections cantonales. Toutefois, le vote par procuration ne peut être exercé par un citoyen qu'en faveur d'une seule personne.

*Proposition Dafflon**Al. 2bis (nouveau)*

Les cantons peuvent autoriser l'utilisation de bulletins de vote avec inscriptions imprimées (portant un oui ou un non imprimé).

Sausser, Berichterstatter der Minderheit: Nachdem im Kanton Zürich seit langer Zeit unter bestimmten Bedingungen bei kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen die Stellvertretung erlaubt ist, werden Sie verstehen, dass ich mich dem Mehrheitsantrag nicht anschliessen kann. Die Kommissionsminderheit möchte immerhin den Gegnern der stellvertretenden Stimmabgabe soweit entgegenkommen, dass sie den Vorschlag des Bundesrates durch einen Zusatz auf eine einzige Stellvertretung einschränkt. Damit dürfte die Gefahr von Missbräuchen wesentlich eingeschränkt werden.

Man darf aber ohnehin beim Erlass einer gesetzlichen Bestimmung nicht nur davon ausgehen, dass sie eventuell missbraucht werden könnte. Auch beim vorliegenden Gesetz müssen wir in erster Linie mit der ehrlichen Ausübung aller Befugnisse durch die Stimmbürger rechnen. Nur dort, wo eine gesetzliche Bestimmung offensichtlich zu ihrer missbräuchlichen Anwendung einlädt, müssen selbstverständlich die nötigen Schranken eingebaut werden.

Es kann aber im Ernst nicht behauptet werden, die bisherige Regelung der Stellvertretung, wie sie z. B. bei kantonalen und Gemeindeabstimmungen im Kanton Zürich gilt, habe sich nicht bewährt. Es sind zwar tatsächlich bei den Gemeindevahlen in der Stadt Zürich in einem einzelnen Wahlkreis vor sechs Jahren Unregelmässigkeiten durch das Einsammeln von Wahlzetteln in einem Altersheim vorgekommen. Das Bundesgericht hat deshalb die Wahlen im betreffenden Wahlkreis teilweise als ungültig erklärt, so dass sie wiederholt werden mussten. Es handelt sich aber, wie ich betonen muss, um eine Einzelercheinung, die gerade deswegen besonderes Aufsehen erregt hat, weil derartige Missbräuche in unserem Kanton keineswegs an der Tagesordnung sind. Ausserdem würde durch die Beschränkung auf eine einzige Stellvertretung, wie es der Antrag der Kommissionsminderheit vorsieht, dem massenweisen Einsammeln von Stimmzetteln in Alters- und Pflegeheimen ohnehin ein Riegel vorgeschoben.

Das absolute Verbot der Stellvertretung bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen, wie es jetzt noch gilt, führt einfach im Kanton Zürich und wahrscheinlich auch in den anderen Kantonen mit analogen Regelungen immer wieder zu Unzukömmlichkeiten, die mit einer Verärgerung der Stimmbürger verbunden sind. Daran haben wir aber einfach im Zeichen der sinkenden Stimmbeteiligung kein Interesse. In unserem Kanton können sich beispielsweise Ehegatten bei den kantonalen Urnengängen gegenseitig vertreten. Ebenso können Eltern ihre Kinder oder Kinder ihre Eltern bei der Stimmabgabe ersetzen, falls sie in einem gemeinsamen Haushalt leben. Es kann wohl nicht geltend gemacht werden, dass das Abstimmungsgeheimnis damit in unzulässiger Weise tangiert werde. In normalen Verhältnissen werden wohl die im gemeinsamen Haushalt lebenden Familienmitglieder ohnehin wissen, wie die anderen zu stimmen gedenken. Uebrigens steht es ganz im Belieben eines jeden Stimmberechtigten, ob er sich an der Urne vertreten lassen will oder nicht, falls er an der persönlichen Stimmabgabe verhindert ist.

Das Problem kann auch nicht einfach über die briefliche Stimmabgabe gelöst werden, schon gar nicht bei der heutigen Postbedienung! Ein Grund zur Verhinderung am persönlichen Gang zur Urne tritt oft erst kurz vor dem Abstimmungstermin auf, wo es für die briefliche Stimmabgabe schon zu spät ist.

Man kann sich nun leicht vorstellen, wie Stimmberechtigte reagieren, welche mit einem Stimmrechtsausweis eines Familienangehörigen im Wahllokal erscheinen und nun darüber belehrt werden müssen, dass sie wohl die Stimmzettel ihres Vaters oder ihrer Ehefrau für die gleichzeitig stattfindenden kantonalen und kommunalen Abstimmungen einwerfen dürften, nicht aber denjenigen für die eidgenössischen Vorlagen. Bis jetzt konnte man die Leute darauf vertrösten, dass der Bund bald einmal seine gesetzlichen Vorschriften soweit lockern werde, dass die bewährte kantonale Praxis auch für eidgenössische Urnengänge Anwendung finden könne. Das entspricht offenbar auch der Absicht des Bundesrates. Nach dem Vorschlag der Kommissionmehrheit würde aber der bisherige, eindeutig unbefriedigende Zustand gewissermassen zementiert.

Die Minderheit möchte denjenigen Kantonen, die aus durchaus einleuchtenden Gründen weiterhin auf die stellvertretende Stimmabgabe verzichten wollen, keineswegs eine andere Regelung vorschreiben. Sie möchte aber andererseits dort, wo sich irgendeine Praxis der Stellvertretung eingelebt hat, auch keinen Zwang ausüben, den Weg zurück anzutreten. Kleine Unterschiede in der Art und Weise der Ausübung des Stimmrechtes werden sich ohnehin auch in Zukunft in den einzelnen Kantonen nicht vermeiden lassen. Es lohnt sich auf alle Fälle nicht, die Stimmberechtigten unter den heutigen Verhältnissen durch allzu starre Vorschriften zu verärgern.

Bei der Begrenzung auf eine einzige Stellvertretung, wie es die Kommissionminderheit vorschlägt, hätte wohl niemand Grund, sich über eine schikanöse Behandlung zu beklagen. Andererseits ist damit auch die Gefahr von Missbräuchen grösseren Stils behoben. Jedenfalls dürfte die Gefahr von Unregelmässigkeiten keineswegs grösser sein als bei der brieflichen Stimmabgabe, die hier nicht bestritten ist. Ich bitte Sie deshalb, der fakultativen Einführung der Stellvertretung im Sinne des Vorschlages der Kommissionminderheit zuzustimmen.

Bretscher: Wir alle haben mit Besorgnis und Enttäuschung in der letzten Zeit feststellen müssen, dass unsere Stimmberechtigten je länger desto weniger an die Urne gehen, um ihr Stimmrecht zu erfüllen, bzw. die Stimmpflicht auszuüben. Wenn man dann dazu noch zur Kenntnis nehmen muss, dass in einzelnen Landesgegenden bald nur noch 10 Prozent der Stimmberechtigten sich bemühen, ihrem Willen Ausdruck zu geben, ist es höchste Zeit, Mittel und Wege zu suchen, um eine Verbesserung der Stimmbeteiligung zu erreichen. Eines dieser erprobten Mittel ist die Stellvertretung, wie wir sie z. B. im Kanton Zürich seit lan-

gem mit Erfolg bei kantonalen Urnengängen haben. Wenn wir schon nicht den Mut haben, die Stellvertretung gesamtschweizerisch einzuführen, sollten wir doch den Kantonen gestatten, die die Stellvertretung auf kantonalem Boden eingeführt haben, diese auch für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen zu erlauben, wie es der Minderheitsantrag oder der Entwurf des Bundesrates vorsieht. Speziell in abgelegenen Gebieten mit einem weiten Weg zur Urne, oder wo noch kleine Kinder gehütet werden müssen, sollten sich beispielsweise die beiden Elternteile gegenseitig an der Urne vertreten können. Es sollte nicht mehr vorkommen (wie es im letzten Herbst der Fall war), dass bei den Ständeratswahlen im Kanton Zürich die Stellvertretung gestattet, bei den Nationalratswahlen am gleichen Tag aber nicht erlaubt ist.

Aus allen diesen Gründen, speziell im Interesse einer besseren Stimmbeteiligung, habe ich schon 1971 ein Postulat eingereicht, das in diesem Zusammenhang nun verwirklicht werden könnte. Ich bitte Sie, ihm zuzustimmen, wie es auch die grosse Mehrheit unserer Fraktion tun wird. Im übrigen möchte ich Kollege Muheim daran erinnern, dass gleichzeitig mit meinem Vorstoss von 1971 aus der Fraktion der Sozialdemokraten durch Kollege Welter – auch er wieder ein Zürcher – ebenfalls für die Stellvertretung votiert worden ist.

Friedrich: Herr Bretscher hat soeben die Stellvertretung als Mittel zur Förderung der Stimmbeteiligung angepriesen. Ich möchte das hier unterstreichen und dafür einen gewissen experimentellen Nachweis erbringen. Es zeigt sich nämlich im Kanton Zürich, dass dann, wenn gleichzeitig kantonale und eidgenössische Abstimmungen stattfinden – kantonale mit Stellvertretung, eidgenössische ohne –, die Stimmbeteiligung im kantonalen Bereich besser ist als im eidgenössischen. Ich darf Ihnen das mit ein paar wenigen Zahlen belegen:

Letzter Abstimmungstermin im Dezember 1975: Stimmbeteiligung eidgenössisch 37,2 Prozent (nicht glänzend natürlich), im kantonalen Bereich immerhin 41,3 Prozent, Differenz von etwa 4 Prozent; Märztermin 1975 eidgenössisch 32,3 Prozent gegen kantonal 35 Prozent; Dezember 1974 eidgenössisch 41 Prozent, kantonal 43 Prozent; Dezember 1973 40,8 zu 43 Prozent, und schliesslich, die grösste Differenz der letzten Jahre, im Mai 1973: 58 Prozent eidgenössisch, 64 Prozent kantonal.

Dieses Bild zieht sich durch sämtliche Abstimmungen der letzten Jahre hindurch. Es sind zum Teil bescheidene Differenzen, aber es sind immerhin Differenzen. Ich glaube behaupten zu können, dass diese Differenzen in erster Linie auf die Möglichkeit der Stellvertretung im kantonalen Bereich zurückzuführen sind. Von den beiden Fassungen hier, die die Stellvertretung grundsätzlich zulassen, möchte ich mich für diejenige des Bundesrates aussprechen, und zwar deshalb, weil nur die bundesrätliche Fassung innerkantonal einheitliches Recht schafft, während die Fassung der Minderheit innerkantonale Unterschiede doch wieder ermöglichen würde. Wir haben im Kanton Zürich beispielsweise die Möglichkeit, dass man zwei andere Stimmberechtigte vertreten kann. Ich bitte Sie also, der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen.

Müller-Zürich: Erlauben Sie mir eine redaktionelle Bemerkung zum Minderheitsantrag, dem ich grundsätzlich zustimme. Nebenbei bemerkt, ist schon in Artikel 3 vom politischen Wohnsitz die Rede; man fährt dann weiter «Dies...», was sich auf den Wohnsitz bezieht und «dieser» heissen sollte. In Artikel 88 spricht man von Tatsachen, als ob man sie gerichtlich ändern könnte, und meint Sachverhalte.

Hier bei Artikel 5 Absatz 6 spricht man von Uebernahme statt Ausübung der Stellvertretung. Stellvertretungen kann man an sich unbegrenzt übernehmen, ausüben aber darf man nur eine. Hier handelt es sich tatsächlich um einen Grenzfall, ob es eine materielle Aenderung des Minderheitsantrages wäre oder nur eine redaktionelle Aende-

rung. Ich wollte dem Rat nicht unnötig Zeit stehlen und erlaube mir deshalb einfach zuhanden der Redaktionskommission darauf aufmerksam zu machen, dass man von Ausübung und nicht Uebernahme der Stellvertretung sprechen sollte. Der Minderheitsantrag würde dann also am Schluss lauten: «Niemand darf mehr als eine Stellvertretung ausüben.» Das «jedoch» ist ohnehin überflüssig.

Schaffer: Nachdem so vehement für die Minderheit geworben worden ist, möchte ich doch auch zum Mehrheitsantrag Stellung nehmen und Ihnen empfehlen, diesem zuzustimmen. Nachdem wir die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe haben, kommt der Stellvertretung im Grunde genommen keine allzu grosse Bedeutung mehr zu. Wer wirklich an einer Wahl oder Abstimmung teilnehmen will und zwingend verhindert ist, an die Urne gehen zu können, besitzt die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe. Abgesehen davon, dass das eidgenössische Recht in Fragen wie der vorliegenden eine einheitliche Linie einhalten sollte, sollten wir davon absehen, einer Möglichkeit auf eidgenössischer Ebene zum Durchbruch zu verhelfen, die vielfach zu Unannehmlichkeiten führt. Wenn ich das sage, dann spreche ich aus den Erfahrungen meines Berufes. Ich meine damit das systematische, vorbereitete Einsammeln und Wiederverteilen von Stellvertretungsvollmachten, wobei vielfach auf die Stimmberechtigten doch ein gewisser moralischer Druck ausgeübt wird. Wenn Herr Sauser gesagt hat, dass der Riegel geschoben werde, wenn man nicht mehr als eine Stellvertretung übernehmen könne, so stimmt das eben nur bedingt, indem man ja Stellvertretungsvollmachten weitergeben kann. Es ist doch so, und nicht einmal unlogisch, dass Parteien und auch andere Interessengruppen sich intensiv um Stellvertretungsvollmachten bemühen. Das Vorgehen ist oft recht unzimperlich und widerspricht nach meiner Auffassung dem demokratischen Empfinden. Wenn davon die Rede ist, dass man auch für Familienangehörige soll stimmen können, so habe ich ein gewisses Verständnis dafür, bin aber doch der Meinung, dass jeder Stimm- und Wahlberechtigte wenn immer möglich selber an die Urne gehen sollte, und dass wir jedenfalls das Frauenstimmrecht nicht etwa in dem Sinne eingeführt haben, dass dann die Frauen ihren Männern einfach Stellvertretungsvollmachten unterschreiben.

Ich bitte Sie also, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Eng, Berichterstatter der Mehrheit: Ich darf Sie daran erinnern, dass Sie nun drei Anträge haben: den Antrag des Bundesrates, den der Bundesrat aufrechterhält, auf vollständige Freigabe der Stellvertretung, soweit das kantonale Recht dies vorsieht; den Antrag der Mehrheit, diametral dem bundesrätlichen gegenübergestellt: die Stellvertretung ist nicht zulässig; und dann ein Vermittlungsantrag der Kommissionsminderheit, vertreten durch Herrn Sauser, wonach die Stellvertretung soweit zulässig ist, als sie ein Mandat nicht überschreitet und im Kanton vorgesehen ist. Die redaktionellen Anmerkungen von Herrn Müller-Zürich wird sich dann die Redaktionskommission merken.

Das Bundesgesetz über die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen aus dem Jahre 1872 untersagt die Stimmabgabe durch Stellvertretung. In fünf Kantonen ist sie dagegen zugelassen. Der Kanton Zürich – es ist Ihnen erklärt worden – gestattet die Stellvertretung für Familienmitglieder, Stimmberechtigte über 60 Jahre, Invalide und Kranke, wobei maximal drei Stimmzettel pro Person erlaubt sind. Im Kanton Bern sind neben Alter, Krankheit, Invalidität auch Abwesenheit und Entfernung von mehr als fünf Kilometern Voraussetzung zur Stellvertretung, die jedoch höchstens auf eine Person beschränkt ist. Der Kanton Zug kennt die Stellvertretung für Familienmitglieder, Alter, Invalidität und Krankheit, während der Kanton Baselland maximal eine Stellvertretung für Kranke und Gebrechliche zulässt. Schliesslich gestattet noch der Kanton Schaffhausen für höchstens zwei Stimmzettel die Stellvertretung von Familienmitgliedern und über 65 Jahre alte Stimmberechtigte. In diesen Kantonen ergeben sich bei

gleichzeitiger Durchführung kantonaler und eidgenössischer Abstimmungen wegen der unterschiedlichen Regelung der Stellvertretung in den Stimmbüros häufig Schwierigkeiten und Anstände. Um diese zu beheben, macht unser Entwurf Konzessionen gegenüber den Kantonen, in denen das Institut der Stellvertretung eingebürgert ist. Im Vernehmlassungsverfahren fand diese Lösung Zustimmung nur durch die Kantone Bern, Baselland und Thurgau. Andere Stellungnahmen waren teils strikte dagegen, teils machten sie Vorbehalte namentlich bezüglich Beschränkung auf Familienangehörige und auf höchstens eine Person. Die Kommission hat sich eingehend mit der Frage der Stellvertretung befasst und schliesslich mehrheitlich dem ausdrücklichen Verbot zugestimmt, und zwar vorwiegend aus Furcht vor möglichen Missbräuchen durch Stimmenfang, auftragswidriger Ausübung und Verletzung des Stimmgeheimnisses. Mitbestimmend war des weiteren die Tatsache, dass die Erleichterung durch die briefliche Stimmabgabe und durch die vorzeitige Stimmabgabe jedermann ausreichende Möglichkeiten bietet, von seinem Stimmrecht Gebrauch zu machen.

Die Kommission beantragt Ihnen daher, ihrem Beschluss auf Verbot der Stellvertretung zuzustimmen. Nun bin ich nicht gerade in einer komfortablen Lage, weil ich den Minderheitsantrag von Herrn Sauser unterschrieben habe. Persönlich halte ich nämlich dafür, dass mindestens dem Minderheitsantrag zugestimmt werden sollte. Man darf von keinem Stimmrechtsinstitut von vorneherein missbrauchsfördernde Wirkung unterschreiben, sondern muss davon ausgehen, dass der Stimmbürger von seinem Rechte korrekten Gebrauch macht. Missstände, die nicht auch bei der brieflichen Stimmabgabe denkbar wären, sind denn auch in den Kantonen, die die Stellvertretung kennen, nicht vorgekommen. Mit der Annahme des Minderheitsantrages würden die Bürger, die sich an die Stellvertretung in kantonalen Angelegenheiten gewöhnt haben, nicht vor den Kopf gestossen.

M. Mugny, rapporteur de la majorité: La majorité de la commission vous propose de ne pas accepter le vote par procuration dans la loi fédérale, et ceci pour une raison au fond très simple. Il y a bien sûr des problèmes d'abus – on en a parlé ici, M. Sauser notamment – en disant cependant qu'il n'y en a pas eu beaucoup. Mais nous pensons qu'en soi le vote par procuration ne joue pas avec notre système – j'allais dire qu'il est un abus du système – dans le sens que ce que nous voulons, c'est que le citoyen lui-même ou la citoyenne, bien sûr, donne son avis, participe à l'élection, choisisse les candidats, joue son rôle dans notre démocratie. Pour ceux ou celles qui ne peuvent pas venir aux urnes pour différentes raisons – on a parlé de maladie, on a parlé d'absence le jour du vote, etc. – il faut favoriser l'exercice du droit de vote. Pour cela, on a introduit, on généralise, on élargit le vote par correspondance et le vote anticipé. Pour les malades et les invalides, vous le savez, dans nos communes, il est possible de demander que des policiers ou des représentants de partis viennent avec les urnes dans les hôpitaux ou dans les familles. Par conséquent, par différents moyens, on favorise la participation, si bien qu'avec le système que nous avons, tout le monde peut voter et le faire lui-même.

Dès lors, il n'y a pas de raison d'admettre la possibilité du vote par procuration: quelqu'un charge quelqu'un d'autre d'aller voter pour lui, voter comme lui le ferait ou parfois même qu'il choisisse pour lui. Nous pensons que cette méthode ne correspond pas avec ce que nous voulons dans notre démocratie.

Enfin, la proposition de la minorité ne me paraît pas convenir du tout. Ou bien on admet, comme le Conseil fédéral, qu'il y ait des cantons qui veulent ce vote par procuration et on leur laisse jouer ce jeu dans la même mesure pour les votations et les élections fédérales que pour les votations et les élections cantonales, ou bien on le supprime. Mais avoir une sorte de demi-mesure, c'est-à-dire que pour les votations cantonales on autorise ce vote

dans la mesure où le droit cantonal le prévoit et que pour les votations fédérales un citoyen puisse le faire en faveur d'une seule personne, cela me paraît compliquer considérablement, le système au point de vue administratif, et sans aucun avantage.

Donc, la majorité de la commission vous propose de ne pas tolérer dans les votations et dans les élections fédérales le vote par procuration. Si malgré tout vous le voulez, il vaut mieux voter la proposition du Conseil fédéral que celle de la minorité.

Präsident: Ich mache Sie zwischenhinein darauf aufmerksam, dass noch ein Antrag von Herrn Dafflon zu Ziffer 2 ausgeteilt wird. Herr Dafflon stellt einen neuen Antrag Ziffer 2bis.

Wir klammern diesen Antrag vorderhand in der Diskussion aus und kommen darauf zurück, sobald der Antrag ausgeteilt und gelesen ist.

Bundespräsident Gnägi: Die Frage der Stellvertretung hat sowohl im Vernehmlassungsverfahren als in den Beratungen des Bundesrates Anlass zu Diskussionen gegeben. Diese Diskussionen sind seit längerer Zeit die gleichen, indem gesagt wird, dass bei der Stellvertretung Missbräuche möglich seien.

Hierzu hat Herr Statthalter Schaffer ein Votum abgegeben. Aus dem, was ich bis jetzt gesehen und gehört habe, glaube ich nicht, dass diese Stellvertretungen in jenen Kantonen, in denen sie zugelassen sind, zu grossen Schwierigkeiten Anlass gegeben haben. Ich glaube auch nicht, dass mit der Stellvertretung entscheidende Aenderungen eintreten könnten.

Der Bundesrat hält an seinem Antrag fest, und zwar aus drei Gründen:

Den ersten Grund habe ich bereits beim Eintretensvotum dargelegt. Es ist so, dass wir jenen Kantonen entgegengekommen sind, die die Stellvertretung kennen, und sie nicht verpflichten, diese Stellvertretung aufzuheben. Es ist ein Kompromiss den Kantonen gegenüber, die diese Stellvertretung noch kennen. Das sind im gegenwärtigen Zeitpunkt noch fünf Kantone. Das ist der erste Grund.

Der zweite Grund ist der, dass es für den Stimmbürger Schwierigkeiten ergeben kann, wenn er bei den eidgenössischen Abstimmungen die Stellvertretung nicht benutzen kann, während er bei den kantonalen und Gemeindeabstimmungen die Stellvertretung benutzen kann. Hier kann der Stimmbürger den Unterschied nicht immer machen.

Der dritte Grund, der den Bundesrat veranlasst, an seinem Antrag festzuhalten, ist der, dass wir davon ausgegangen sind, die Stimmbeteiligung sollte etwas verbessert werden. Die Möglichkeit, mit der Stellvertretung stimmen zu lassen, wird zweifellos dazu beitragen, die Stimmbeteiligung zu fördern.

Der Bundesrat ist aus diesen Gründen der Meinung, dass mit der im Entwurf vorgeschlagenen Formulierung eine praktikable Lösung des Problems vorliegt. Sie zwingt denjenigen Kantonen, die die Stellvertretung nicht kennen, nichts Neues auf. Sie verunmöglicht aber den anderen Kantonen, welche die Stellvertretung seit Jahrzehnten kennen, ohne dass dies in der Praxis grosse Schwierigkeiten gegeben hat, diese Form der Stimmerleichterung auch für die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen zuzulassen. Aus diesen Gründen hält der Bundesrat an seinem Antrag fest.

Noch eine Bemerkung zur Differenz zwischen dem Antrag des Bundesrats und dem Antrag der Minderheit: Hier mache ich nur darauf aufmerksam, dass der Antrag des Bundesrates eine einfache Lösung darstellt. Die Kantone können ihr bisheriges Stellvertretungsrecht beibehalten, und damit ist die Abstimmung in den betreffenden Kantonen – Gemeinden, Kanton und Bund – gleich. Beim Minderheitsantrag ist es dagegen so, dass gewisse Kantone doch gezwungen werden, ihr Stellvertretungsrecht zu ändern,

nämlich in dem Sinn, dass nur noch eine Stellvertretung übernommen werden kann.

Das ist die Differenz und meines Erachtens der Nachteil gegenüber dem Antrag des Bundesrates im Antrag der Minderheit, der unterbreitet wurde. Der Bundesrat hält an seinem Antrag fest.

Präsident: Wir kommen damit zur Bereinigung von Artikel 5. Ich habe Ihnen bereits avisiert, dass ein Antrag Dafflon zu Ziffer 2 ausgeteilt wird. Er ist mittlerweile ausgeteilt worden. Damit wir aber den Zusammenhang nicht verlieren mit dem, was wir jetzt diskutiert haben, würde ich Ihnen beantragen, dass wir den Artikel 5 mit Ausnahme von Absatz 2bis jetzt bereinigen. (Zustimmung – Adhésion)

Zu Ziffer 6 liegen drei Anträge vor: Der Bundesrat hält seinen Antrag aufrecht. Dann haben wir den Antrag der Minderheit, ähnlich lautend wie der Antrag des Bundesrates, aber ergänzt durch einen Schlusssatz. Weiter haben wir den Antrag der Mehrheit (Stellvertretung ist nicht zulässig).

Ich schlage Ihnen vor, wie folgt abzustimmen: In einer Eventualabstimmung stellen wir den Antrag des Bundesrates dem Antrag der Minderheit gegenüber; das Ergebnis wird in definitiver Abstimmung dem Antrag der Mehrheit gegenübergestellt. (Zustimmung – Adhésion)

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag des Bundesrates	84 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	54 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag des Bundesrates	92 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	65 Stimmen

M. Dafflon: A l'article 5, nous vous proposons un alinéa 2bis. Je constate que, dans la pratique, la diversité du mode de votation et d'élection est considérable dans notre pays. Lorsqu'on discute avec les représentants des différents cantons, on s'aperçoit qu'il y a très souvent une différence fondamentale d'un canton à un autre, en ce qui concerne l'exercice du droit de vote, que ce soit lors d'une élection ou d'une votation.

Permettez-moi de vous donner une explication sur le mode de votation et d'élection dans le canton de Genève. Ce canton connaît l'utilisation du bulletin imprimé avec réponse pour la votation, éventuellement en blanc lorsqu'il s'agit d'une abstention, et avec impression du nom des candidats en cas d'élection proportionnelle et en cas d'élection majoritaire. Il suffit, et c'est obligatoire pour l'ensemble des groupements ou partis politiques qui participent à une votation ou à une élection, d'apporter à la chancellerie, trois semaines avant une votation ou une consultation, un bulletin de vote. La chancellerie vérifie la qualité du bulletin et donne le bon à tirer. A ce moment-là, les partis politiques ou les groupements doivent imprimer les bulletins, en remettre un certain nombre à la chancellerie, puis les expédier dans tous les locaux de vote. Les groupements et les partis politiques peuvent, s'ils le désirent, envoyer aux électeurs, aux électrices des bulletins de vote. De tout temps, cette méthode a été utilisée dans le canton de Genève. Elle a donné entière satisfaction à tous les partis politiques, à tous les groupements, au corps électoral et au gouvernement. C'est dire que c'est une habitude. Adopter la proposition qui nous est faite sans prévoir la possibilité, pour les cantons qui le font d'habitude, d'imprimer les bulletins d'avance, c'est évidemment modifier fondamentalement la pratique du vote, notamment dans le canton de Genève.

La proposition que je vous fais à l'article 5, alinéa 2bis nouveau, concerne également l'article 12. Permettez-moi de vous le dire ici, puisque je ne reprendrai pas la parole au moment du vote sur l'article 12: je vous propose un 3e alinéa nouveau, qui poursuit le même but et qui aura évi-

demment le même résultat que l'alinéa 2b/s de l'article 5, c'est-à-dire autoriser les cantons qui connaissent cette procédure à poursuivre leur pratique, à savoir permettre les réponses imprimées dans les consultations ou dans les votations.

Je vous remercie d'avance de votre compréhension à l'égard de cette minorité linguistique du bout du lac.

Eng, Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit diesem Antrag nicht speziell auseinandergesetzt.

Kurz zum Tatbestand: Sie wissen, dass wir amtliche Stimmzettel haben. Diese Stimmzettel müssen nun nach Artikel 11 des Gesetzentwurfes nach dem Druck den Stimmberechtigten zur Verfügung gestellt werden, und zwar heisst es in Absatz 1: «Der Bund stellt den Kantonen die Abstimmungsvorlagen und Stimmzettel zur Verfügung.» Diese sind dann von den kantonalen Behörden an die Gemeinden und die Stimmberechtigten zu verteilen.

Die Wahlzettel werden in Artikel 33 des Entwurfes behandelt. Darnach haben die Kantone für sämtliche Listen, also für sämtliche Wahlvorschläge, Wahlzettel zu erstellen und diese Wahlzettel dann den Stimmberechtigten zu verteilen sowie auch Wahlzettel ohne Vordruck. Im bisherigen kantonalen Recht, das auch für die eidgenössischen Abstimmungen galt, haben Kantone zum Teil zugelassen, dass nicht nur leere Wahlzettel und leere Stimmzettel, sondern auch vorgedruckte Zettel dem Bürger zur Verfügung gestellt werden. Diese leeren Zettel sind dann als Wahlpropaganda verwendet worden.

Der Entwurf des vorliegenden Gesetzes aus dem Jahre 1973 will nun in allen kantonalen Rechten gleiches Recht schaffen und will solche leere Stimmzettel obligatorisch vorschreiben und vorgedruckte Stimmzettel untersagen. Die Vernehmlassung hat ein sehr uneinheitliches Bild ergeben. Ich zitiere beispielsweise den Kanton Thurgau, der es begrüsst, dass nur noch amtliche Stimm- und Wahlzettel benützt werden dürfen. Auf diese Weise kann der Stimmenfang etwas erschwert werden. Auch bringt diese Regelung zum Ausdruck, dass die Stimm- oder Wahlhandlung lediglich ein Verhältnis von Staat und Bürger ist und dass die Parteien diese Wahlhandlung nicht manipulieren können. Es sind aber auch Einwendungen bei der Vernehmlassung eingereicht worden, beispielsweise vom Kanton Uri: Diese Bestimmung – also die Vorschrift, dass nur leere Stimmzettel zugelassen sind – sollte fallengelassen werden, da sie der örtlichen, seit Jahrzehnten geübten Gepflogenheit widerspricht und sich sachlich nicht begründen lässt. Die Ausgabe von Stimmzetteln durch Private stellt eines der geeignetsten Mittel der Meinungsbildung dar, namentlich für die Parteien, die ein wesentliches Element in unserem Staatswesen bilden.

Die Kantone Nidwalden, Solothurn und St. Gallen haben dieses Verbot auch bekämpft. Es bestehen in diesen Kantonen traditionelle Gepflogenheiten in bezug auf den Vordruck. Sollten Sie dem Antrag von Herrn Dafflon zustimmen wollen, so könnten Sie dies nicht lediglich mit einem Absatz 2bis tun, sondern Sie müssten bereits Absatz 1 ändern, denn Absatz 1 handelt von den amtlichen Stimm- und Wahlzetteln. Sie müssten dann hier formulieren: «Für die Stimmabgabe müssen die amtlichen Wahlzettel benützt werden», weil die Stimmzettel dann nicht mehr amtlich sein müssen.

Ich möchte Sie aber doch bitten, im Interesse der Einheitlichkeit in der ganzen Schweiz (und hier auch im Interesse einer klaren Rechtsschöpfung), dem Antrag des Herrn Dafflon nicht zu entsprechen und den Kantonen – auch mein Kanton fällt darunter – dieses Opfer zuzumuten. Ich bitte Sie daher, den Antrag abzulehnen.

M. Mugny, rapporteur: La commission n'a pas eu l'occasion de s'occuper de ce problème puisque personne ne l'avait soulevé. J'aimerais bien faire plaisir à notre collègue Dafflon et à tous les sympathiques citoyens et citoyennes du bout du lac, mais je crois que, dans le système du projet de loi, dans le contexte de notre projet, cela

ne jouerait pas. A l'article 11, il est prévu, en effet, que c'est la Confédération désormais qui met à la disposition des cantons les textes soumis et les bulletins de vote. Par conséquent, il y a un système unique pour les votations sur le plan fédéral. Bien sûr, le canton de Genève connaît ce système – je crois, d'ailleurs, que c'est le seul en Suisse – qui a surtout pour but de permettre aux partis de compter leurs électeurs et leurs votants. Ce n'est déjà pas mal, mais si désormais on l'interdit, cela permettra aux partis genevois de faire un peu d'économie et peut-être d'utiliser leur argent d'une façon plus utile. Il me semble donc, personnellement, que l'on doit refuser l'amendement de notre collègue M. Dafflon.

Bundespräsident Gnägi: Ich möchte Sie bitten, den Antrag Dafflon abzulehnen. Ich habe diese Vernehmlassungen auch noch einmal nachgelesen; sie beziehen sich vornehmlich auf die Wahl-, nicht auf die Stimmzettel. Was mit diesem Absatz 2 aber verlangt wird, ist die Unterscheidung zwischen Stimm- und Wahlzetteln. Stimmzettel sollen nicht mehr gedruckt werden; dann muss der Stimmbürger ja oder nein schreiben. Genf ist nun einer der wenigen Kantone, die das System gedruckter Stimmzettel kennen; Wahlzettel können ja gedruckt werden.

Die Frage der Stimmzettel war bisher eidgenössisch nicht gelöst; im Zweifelsfall hat man die Lösung der Kantone genommen. Man ist nun zur Auffassung gelangt, dass wenigstens bei den Stimmzetteln Klarheit geschaffen werden sollte in dem Sinne, dass der Stimmbürgerin und dem Stimmbürger zugemutet werden dürfe, ein Ja oder ein Nein auf einen solchen Zettel zu schreiben. Deshalb glaube ich, dass der Antrag Dafflon abgelehnt werden sollte.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Dafflon
Dagegen

13 Stimmen
97 Stimmen

Art. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2 und 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Wenn die Kantone die vorzeitige Stimmabgabe in weitem Umfang vorsehen, ist das kantonale Recht auch für die eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen anwendbar.

Art. 7

Proposition de la commission

Al. 1, 2 et 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Lorsque les cantons autorisent le vote anticipé dans de plus larges limites, le droit cantonal est également applicable aux votations et élections fédérales.

Angenommen – Adopté

Art. 8

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 9

Antrag der Kommission

Abs. 1

Im Dienst stehende Wehrpflichtige und Dienstleistende im Zivilschutz können auch bei kantonalen und kommunalen Urnengängen brieflich stimmen.

Abs. 2 und 3

Streichen

Abs. 9

Proposition de la commission

Al. 1

Les militaires en service et les personnes accomplissant du service dans l'organisation de la protection civile peuvent aussi voter par correspondance lors de scrutins cantonaux et communaux.

Al. 2 et 3

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 10, 11

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Abs. 1

Buchstabe d

Ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten;

Buchstabe e

Falls brieflich gestimmt wird, bei einer ausländischen Poststelle aufgegeben wurden.

Für den Rest des Absatzes 1: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Dafflon:

Abs. 3 (neu)

Die Kantone, welche die Einreichung von Wahlzetteln mit Partei- oder Gruppeninschriften oder Stimmzettel mit vorgedrucktem Ja oder Nein zulassen, können dieses Vorgehen beibehalten.

Art. 12

Proposition de la commission

Al. 1

Lettre d

S'ils contiennent des déclarations portant atteinte à l'honneur ou donnent manifestement des indications;

Lettre e

Si, en cas de vote par correspondance, ils ont été remis à un bureau de poste étranger.

Pour le reste de l'alinéa 1: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Dafflon

Al. 3 (nouveau)

Toutefois les cantons qui connaissent le dépôt en chancellerie de bulletins de vote à en-tête de parti ou groupement et la réponse imprimée par oui ou par non pourront conserver ce mode de faire.

Präsident: Der Antrag Dafflon fällt nach der Abstimmung über den Antrag Dafflon zu Artikel 5 Absatz 2bis dahin.

Angenommen – Adopté

Art. 13–17

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 13 à 17

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 18

Antrag der Kommission

Abs. 2 und 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

Mehrheit

Die Mitglieder des Ständerats, die von der Bundesversammlung gewählten Magistratspersonen und die vom Bundesrat direkt gewählten Bundesbeamten können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrats sein (Art. 77 BV). Werden sie in den Nationalrat gewählt, haben sie nach der Wahl zu erklären, für welches der beiden Ämter sie sich entscheiden.

Minderheit I

(Alder, Auer, Barchi, Eng, Sauser)

Die Mitglieder des Ständerats, die von der Bundesversammlung gewählten Magistratspersonen und Bundesbeamte sowie die unmittelbar vom Bundesrat gewählten Personen, die in andern als beratenden Organen des Bundes mitwirken, können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrats sein (Art. 77 BV). Werden sie in den Nationalrat gewählt, haben sie nach der Wahl zu erklären, für welches der beiden Ämter sie sich entscheiden.

Minderheit II

(Akeret, Auer, Bretscher Sauser)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Dafflon

Die Mitglieder des Ständerates und die von der Bundesversammlung gewählten Magistratspersonen können nicht zugleich ...

Antrag Weber-Arbon

Abs. 2bis (neu)

Diese Regeln sind abschliessend. Vorbehalten bleiben Vorschriften über die Beschränkung der Zahl von Mitgliedern kantonaler oder kommunaler Behörden, welche der Bundesversammlung angehören dürfen.

Art. 18

Proposition de la commission

Al. 2 et 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 1**Majorité*

Les membres du Conseil des Etats, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale et les fonctionnaires directement nommés par le Conseil fédéral ne peuvent être membres du Conseil national (art. 77 cst.). S'ils sont élus au Conseil national, ils doivent, après l'élection, déclarer laquelle des deux charges ils entendent assumer.

Minorité I

(Alder, Barchi, Eng, Sauser)

Les membres du Conseil des Etats, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale et les fonctionnaires ainsi que les personnes directement nommées par le Conseil fédéral, qui exercent une activité au sein d'organismes de la Confédération n'ayant pas un caractère purement consultatif, ne peuvent être membres du Conseil national (art. 77 cst.). S'ils sont élus au Conseil national, ils doivent, après l'élection, déclarer laquelle des deux charges ils entendent assumer.

Minorité II

(Akeret, Auer, Bretscher, Sauser)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Dafflon**Al. 1*

Les membres du Conseil des Etats et les magistrats élus par l'Assemblée fédérale ne peuvent être...

*Proposition Weber-Arbon**Al. 2bis (nouveau)*

Ces règles sont exhaustives. Sont réservées les prescriptions limitant le nombre des membres d'autorités cantonales ou communales autorisés à faire partie de l'Assemblée fédérale.

Eng, Berichterstatter der Mehrheit: Mit 9:8 Stimmen beschloss die Kommission, die Unvereinbarkeit auf die direkt vom Bundesrat gewählten Bundesbeamten zu beschränken. Ihr Mehrheitsbeschluss entsprach dem Postulat Blatti, das vom Nationalrat trotz des bundesrätlichen Widerstandes überwiesen worden war. Mit ihrem Entscheid hat die Kommission der Unvereinbarkeitsbestimmung diejenige Auslegung gegeben, wie sie ebenfalls im Bundesgesetz über die eidgenössischen Wahlen vom 19. Juli 1872 und in der gleich lautenden Bestimmung der Verfassung von 1874 hatte. Der Wille des Verfassungsgesetzgebers war nur auf den Ausschluss solcher Beamten gerichtet, die mit Entscheidungsbefugnis ausgerüstet waren und deshalb dem Prinzip der Gewaltentrennung unterstanden. Untergeordnete Beamte ohne weitreichende Kompetenzen schlossen Bundesgesetz und Bundesverfassung nicht aus. Beim Entscheid über die Unvereinbarkeit ist abzuwägen zwischen den Interessen der Bundesbeamten an der unbeschränkten Ausübung ihrer politischen Rechte und den Interessen des Bundes am Gewaltentrennungsprinzip. Bei dieser Abwägung ist zu berücksichtigen, dass die politischen Rechte höchste Güter sind, die nicht ohne Not beschränkt werden dürfen. Andererseits muss festgestellt werden, dass das Prinzip der Gewaltentrennung schon lange und in weitem Umfange nicht mehr konsequent beobachtet wird. Funktionen der Exekutive, der Legislative und Justiz werden allen drei Gewaltenträgern zugewiesen. Es stehen somit der durchlöcherten Gewaltentrennung die für einen Bürger wesentlichen politischen Rechte gegenüber. Wenn zudem auch noch die Zahl der Betroffenen berücksichtigt wird, unterliegt es keinem Zweifel, dass die Wahrung der politischen Rechte den Vorzug erhalten muss.

In den kommunalen und kantonalen Parlamenten sind die politischen Rechte der Beamten umfassender gewahrt. Zu

Schwierigkeiten oder gar zu Störungen der staatlichen Handlungsfähigkeit kam es nicht. Die Praxis beweist mithin, dass weder die Prüfung der Geschäftsführung der Exekutive noch die Wahlen und die Besoldungsbeschlüsse in Frage gestellt werden. Die Anpassung der Ratsreglemente an die veränderte Situation würde schliesslich den letzten Argwohn beseitigen, es könnte ein untergeordneter Beamter ohne Entscheidungsbefugnis doch noch in unziemlicher Weise das lädierte Gewaltentrennungsprinzip tangieren. Schliesslich ist auch auf die guten Erfahrungen hinzuweisen, welche die kommunalen und kantonalen Legislativen mit der Wählbarkeit solcher Beamter gemacht haben, die nicht entscheidende Organe sind. Ein erhebliches Reservoir politischen Interesses kann mit dem Beschluss der Kommissionsmehrheit der Bundespolitik dienstbar gemacht werden.

Die Kommissionsmehrheit verkennt nicht, dass die rechtliche Regelung der Wahlkompetenzen des Bundesrates einer Ueberprüfung bedarf, indem einerseits durch die Aenderung der geltenden Besoldungsklasse die direkte Wahl auf alle mit Entscheidungsbefugnis ausgerüsteten Beamten ausgedehnt wird, andererseits aber auch die entsprechenden Gesetze und Verordnungen der Bundesanstalten der beamtenrechtlichen Regelung der Zentralverwaltung angepasst werden. Das Rechtgut, das für die Betroffenen auf dem Spiele steht, rechtfertigt diese Uebung.

Aus Gründen der Rechtsgleichheit, der möglichst umfassenden Gewährleistung der politischen Rechte, die nicht ohne Not beschränkt werden dürfen, sowie aus Gerechtigkeitsüberlegungen ersucht Sie die Kommission, ihrem Antrag zuzustimmen und den Antrag des Bundesrates, bzw. den Antrag der Minderheit abzulehnen.

M. Mugny, rapporteur de la majorité: L'article 18 règle donc les incompatibilités. Pour répondre à M. Dafflon, qui propose une modification de cet article, j'aimerais vous rappeler que l'article 77 de la constitution prévoit que les députés au Conseil des Etats, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par le Conseil fédéral ne peuvent être simultanément membres du Conseil national. Comme le problème est réglé sur le plan constitutionnel, la proposition de M. Dafflon ne saurait être admise.

Actuellement, la loi prévoit que les fonctionnaires fédéraux ne peuvent être élus au Conseil national et que, s'ils sont cependant élus, ils devront faire le choix entre leurs fonctions nouvelles et leur travail de fonctionnaire. La commission, après une discussion extrêmement large, vous propose de limiter cette interdiction uniquement aux fonctionnaires nommés directement par le Conseil fédéral. En fait, il s'agit des hauts fonctionnaires des classes supérieures et il est légitime qu'ils ne puissent pas à la fois travailler au service de la Confédération et siéger aux Chambres fédérales.

M. Bonnard, tout à l'heure, a soulevé le problème de l'incompatibilité des qualités de fonctionnaire fédéral et de membre du Conseil national. Il faut – dit M. Bonnard – séparer les pouvoirs et, d'une manière très claire, ne pas laisser les confusions s'installer, cela d'autant plus que le rapport de subordination d'un fonctionnaire, vis-à-vis du Conseil fédéral, risque de le mettre dans une situation inconfortable au moment où, en tant que parlementaire et représentant du peuple, il aurait des décisions à prendre.

Voilà la position du Conseil fédéral. La majorité pense que cette argumentation est valable pour les hauts fonctionnaires mais que pour les fonctionnaires subalternes, les employés subalternes des régies fédérales par exemple, ce même rapport de subordination n'est pas tel qu'il mettrait le fonctionnaire élu dans une situation ambiguë. Voilà pourquoi la majorité pense qu'on peut maintenant être plus libéral que par le passé. Les risques d'abus ne sont pas tels en tout cas qu'ils mériteraient que nous y prêtions une trop grande attention.

La minorité I veut encore élargir cette interdiction en parlant des fonctionnaires ainsi que des personnes nommées

par le Conseil fédéral qui exercent une activité au sein d'organismes de la Confédération n'ayant pas un caractère purement consultatif, par exemple les commissions permanentes qui sont nommées par le Conseil fédéral et qui ont ainsi une fonction comparable dans une certaine mesure à celle des fonctionnaires fédéraux. Voilà pourquoi la minorité de la commission, qui suit la proposition de M. Alder, voudrait placer sur un pied d'égalité les fonctionnaires proprement dits et les membres des commissions qui ont un caractère permanent. Cette proposition peut en soi se justifier mais, par mesure de simplification et pour ne pas compliquer la situation, la majorité en est restée aux normes de la constitution. Comme représentant de cette majorité, je vous propose d'en rester également à la solution qui vous est ainsi présentée.

Alder: Berichterstatter der Minderheit I: Ich muss zuerst eine Vorbemerkung anbringen und festhalten, dass mein Minderheitsantrag I nicht ein Antrag ist, der dem Mehrheitsantrag gegenübergestellt werden kann, sondern es handelt sich hierbei um einen selbständigen Zusatzantrag. Ich habe das schriftlich noch rechtzeitig der Bundeskanzlei mitgeteilt und auch an der letzten Kommissionssitzung nochmals mündlich begründet und muss nun zu meinem Bedauern festhalten, dass dennoch die Anordnung auf der Fahne zu Unklarheiten Anlass gegeben hat. Dass solche Unklarheiten entstanden sind, hat sich mir im Rahmen unserer Fraktionssitzung bestätigt, hat sich auch bestätigt im Rahmen von Gesprächen mit anderen Kollegen. Ich möchte also ganz klar festhalten, dass dieser Minderheitsantrag I nicht der Mehrheit gegenüberzustellen ist.

Nun zum Vorschlag selbst: Der Vorschlag der sogenannten Minderheit I – es handelt sich hier um eine Minderheit in der Kommission von 9 : 7 Stimmen – ist nicht eine Erfindung von mir. Das geistige Eigentum an dieser Formulierung steht der Bundeskanzlei zu, und zwar stammt sie aus dem Vorentwurf, der ins Vernehmlassungsverfahren geschickt wurde. In diesem Vorentwurf hat die Bundeskanzlei den Vorschlag der Erweiterung der Unvereinbarkeitsregeln wie folgt begründet: «Die geltende Umschreibung der Inkompatibilität nach Artikel 77 BV und Artikel 14 Absatz 1 WAG... ist zu eng; sie widerspricht nach verbreiteter Auffassung dem Sinngehalt der Bundesverfassung, der die Unabhängigkeit der staatlichen Funktion sicherstellen will. Die Rechtspraxis war in der Auslegung von Artikel 77 BV nicht konsequent. Artikel 18 VE subsumiert die erste Kategorie der unvereinbaren Aemter unter den Begriff ‚Magistratspersonen‘, womit auch der Bundeskanzler und die Mitglieder der Bundesgerichte einbezogen sind. Die zweite Kategorie der mit dem Nationalratsmandat unvereinbaren Funktionen kann sich nicht nur auf Personen im Beamtenstatut beschränken. Zahlreiche vom Bundesrat ernannte Verwaltungsräte (PTT, SBB), Präsidenten von Unternehmungen mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben – ich nenne hier als Beispiel die Butyra –, «Delegierte und andere Beauftragte des Bundes üben wichtige öffentlich-rechtliche Funktionen mit weittragenden Entscheidungsbefugnissen aus, wobei sich mit einem gleichzeitigen Nationalratsmandat Interessenkollisionen ergeben können.»

Was wird gegen diesen Vorschlag der Bundeskanzlei – ich habe hier die Begründung vorgetragen – vorgebracht? Die Sozialdemokratische Partei sprach in ihrer Vernehmlassung von einem allzu formalistisch verstandenen Begriff der Gewaltentrennung, von einer Benachteiligung der öffentlichen Betriebe (richtigerweise müsste es heissen: ihrer im Nationalrat sitzenden Funktionäre) gegenüber der Privatwirtschaft. Die SPS behauptete auch, das Argument, die Kontrollierten, das heisst zum Beispiel die PTT- und SBB-Verwaltungsräte, sollten nicht ihre eigene Amtsführung kontrollieren, sei reichlich theoretisch. Nun, so theoretisch ist das auch wieder nicht. Ich habe mir die Liste der derzeit in diesen Verwaltungsräten sitzenden Parlamentarier übergeben lassen und zitiere: SBB-Verwaltungsrat: Herr Nationalrat Werner Meier (SP), Herr Nationalrat

Arthur Schmid (SP); PTT-Verwaltungsrat: Herr Nationalrat Richard Müller (SP), Herr Nationalrat Jean-Jaques Cevey (freisinnig); dann sitzt im SBB-Verwaltungsrat noch Herr Ständerat Franz Muheim (CVP), der aber von dieser Regelung nicht betroffen wird, weil bekanntlich die Ständeratswahlen anderen Gesetzen unterliegen.

Es ist also nicht theoretisch, sondern es ist sehr praktisch, um was es hier geht. Wir haben im übrigen in unserer Fraktion eigene Erfahrungen gemacht, die ich Ihnen keineswegs verhehlen möchte. Seit der Gründung des PTT-Verwaltungsrates hatten wir während einigen Jahren auch ein Mitglied unserer Fraktion in diesem Verwaltungsrat, und ich plaudere hier kein Geheimnis aus, wenn ich Ihnen sage: Es hat manchmal in den Diskussionen etwas Schwierigkeiten gegeben, weil – richtigerweise – der Verwaltungsrat eine andere Auffassung vertrat als die politisch argumentierenden Volksvertreter. Unser Vertreter schaute die Geschäfte der PTT als Verwaltungsrat anders an. Das war auch richtig so, denn das war seine Aufgabe. Aber damit ist auch bereits die Interessenkollision dokumentiert. Als dann unser Kollege – es handelte sich um unseren verehrten Kollegen William Vontobel – aus dem Nationalrat ausschied, haben wir in der Fraktion darüber gesprochen, was nun mit seinem Verwaltungsratssitz zu geschehen habe. Es geht bei uns ähnlich zu wie in allen anderen Fraktionen. Wir haben dann beschlossen, dass kein Mitglied der Fraktion in den PTT-Verwaltungsrat delegiert werden soll, wie man das uns eigentlich nahegelegt und wie man das von uns erwartet hat, und obwohl wir qualifizierte Vertreter – ich spreche nun nicht von mir! – in diesen PTT-Verwaltungsrat hätten delegieren können, haben wir darauf verzichtet und zwei Alternativvorschläge von ausgewiesenen Leuten der Wirtschaft unterbreitet. Beide sind abgelehnt worden. Warum? Weil diese Persönlichkeiten nicht dem Parlament angehört. Das war der Hintergrund dieser ganzen Geschichte. Man hätte einen Parlamentarier genommen. Ich sehe das Kopfschütteln von Herrn Bundespräsident Gnägi. Es war so, Herr Bundespräsident! Es besteht nämlich ein Interesse seitens der Regierung, die Parlamentarier mit solchen Pöstlein mehr oder weniger anzubinden. Das ist das Problem der Gewaltenteilung. Wir haben deshalb Persönlichkeiten aus der Privatwirtschaft vorgeschlagen, und weil wir keinen Parlamentarier vorschlugen, wurden wir damit bestraft, dass man nun keinen Vertreter unserer Kreise mehr in den Verwaltungsrat wählte. Natürlich kaschierte man das mit anderen Gründen, selbstverständlich, Herr Bundespräsident, aber *in praxi* war es so.

Sie sehen also, ich rede aus einer gewissen Erfahrung heraus und kenne die Probleme, die in diesem Zusammenhang entstehen können. Erwägenswert mag in diesem Zusammenhang eher noch sein, was die Regierung des Kantons Tessin im Vernehmlassungsverfahren gesagt hat. Sie schrieb der Bundeskanzlei: «Noi riteniamo che, in tal modo, il Consiglio federale possa venir privato della collaborazione di personalità eminenti e capaci che, presumibilmente, decideranno di optare per la carica di Consigliere nazionale. L'incompatibilità dovrebbe quindi rimanere solo per le persone soggette allo statuto dei funzionari.»

Diese Erwägung des Kantons Tessin, dass man keine fähigen Leute mehr für die Verwaltungsräte finden würde, wenn man die Inkompatibilitätsvorschriften auf Nationalräte ausweiten wollte, vermag ich nicht zu teilen. Ich glaube nicht, dass in diesem Volk von – sagen wir mal – fünfzehn Millionen Schweizer Bürgern nun wirklich die fähigen PTT- und SBB-Verwaltungsräte so dünn gesät sind, dass es sich dabei unter Umständen um Parlamentarier handeln muss.

Der Bundesrat hat die Kehrtwendung, die er in der Botschaft vollzog (verglichen mit dem Vorentwurf), praktisch nicht begründet. Ich muss hier Herrn Bundeskanzler Huber ein Kompliment machen: Er hat diese Rechtsumkehrbewegung in der Kommission damit begründet, dass man im Vorentwurf ein heisses Thema habe zur Diskussion stellen

wollen. Er hat seine Sache sicher sehr gut gemacht; dennoch verdient sein erster Vorschlag mehr Berücksichtigung als der zweite.

Wie ist es rechtlich? Rechtlich handelt es sich um die Frage der Auslegung von Artikel 77 der Bundesverfassung. Massgebend dabei ist die Intention der Verfassung. Sie spricht schlicht und einfach von «Beamten des Bundes». Sie meint auch Beamte, d. h. Beamtete, Leute mit einem Amt. Und ein Amt haben nun einmal die Verwaltungsräte der PTT und der SBB. Ein Amt haben die Delegierten des Bundesrates in den verschiedenen Sachbereichen, die Sie kennen. Ein Amt haben die Präsidenten von Unternehmungen mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben.

In einem Gutachten spricht der Staatsrechtler Professor Eichenberger in diesem Zusammenhang von kritischen Grenzfällen, und er kommt zum Schluss: «Delegierten sollte man meines Erachtens die Qualität eines Bundesbeamten gemäss Artikel 77 BV nicht zuschreiben, wenn sie sich in der erörterten relativ ungebundenen Position vorübergehender Natur befinden. Nehmen Funktion und Stellung aber eine Verfestigung an, die das typisch Provisorische verlassen, würde die Unvereinbarkeit zustandekommen. Die Situation kann im Laufe des Bestandes eines Rechtsverhältnisses ändern. Die Aufgabe kann unter Umständen noch in jener Zulässigkeit aufgegriffen werden, sich dann aber so entwickeln, dass die Unvereinbarkeit eintritt.» Man denke an die Preisüberwachung! Er schreibt dann weiter: «Für die Anwendung der Unvereinbarkeitsnorm wird man methodisch so vorgehen müssen, dass man die Dienstverhältnisse der Delegierten einzeln untersucht. Namentlich wird man da, wo Verträge zugrundeliegen, diese einlässlich überprüfen, allenfalls eine detaillierte Typenformung vornehmen und eine Gleichbehandlung anstreben.» Sie sehen, wie komplex es ist, in solchen Fällen von zu vereinbarenden und nicht zu vereinbarenden Beamten zu sprechen, solche voneinander zu unterscheiden.

Herr Professor Eichenberger kommt zu Schluss, dass der Gesetzgeber Artikel 77 der Bundesverfassung als Minimalvorschrift ohne weiteres in diesem Sinne auslegen könne, dass die Inkompatibilität z. B. auch für Delegierte des Bundesrates, für Verwaltungsräte der PTT und SBB und ähnliche Funktionen, anwendbar sei. Wir legiferieren also, wenn wir dem Minderheitsantrag I zustimmen, nicht über die Verfassung hinaus.

Wir meinen, dass das Argument, der Bundesrat müsste auf die Mitarbeit qualifizierter Persönlichkeiten verzichten, wirklich nicht stichhaltig ist. Wir meinen weiter, dass es wesentlich ist, dass zwischen der Exekutive und der Legislative eine strikte Gewaltentrennung mindestens auf Bundesebene eingehalten wird; eine Trennung, die Interessenkollisionen, welche ich vorhin antönte, vermeidet, und wir bitten Sie daher im Interesse der Transparenz staatlicher Verantwortlichkeiten, dem Minderheitsantrag I zuzustimmen.

Akeret, Berichterstatter der Minderheit II: Im Namen einer zweiten Kommissionminderheit beantrage ich Ihnen Unterstützung der bundesrätlichen Fassung. In der Kommission ist der Entscheid zugunsten einer Lockerung der Unvereinbarkeitsbestimmung mit 9:8 Stimmen sehr knapp gefallen. In der Erwartung, dass es zu einer zweiten Lesung und einer Ueberprüfung des heiklen Entscheides kommen würde, wurde damals in Solothurn unterlassen, einen Minderheitsantrag einzureichen. Dies habe ich nun noch nachgeholt. Doch sind mir inzwischen vier Sekundanten «vom Wagen gefallen». Ich weiss nicht, wo sie sind; so dass ich zur Unterstützung der Kommissionminderheit nur noch vier Unterschriften präsentieren kann. Ich hoffe aber, dass ich aus der Mitte unseres Rates wieder etwas mehr Sukkurs erhalten werde.

Ich hätte es als Stilfehler betrachtet, wenn wir den Bundesrat in dieser Sache im Stiche gelassen hätten und in den Untergrund getaucht wären. Für eine Lockerung der Unvereinbarkeitsbestimmung habe ich von menschlichen

und rechtlichen Gesichtspunkten aus volles Verständnis. Auch die Ausführungen von Kollega Schaller in der Kommission, wonach mit dem Ausschluss von über hunderttausend guten Bürgern – Beamte, PTT-, SBB- und Zollangehörige – von der Wählbarkeit in den Nationalrat ein beträchtliches Potential von politischem Talent und Einsatz verloren geht, haben mir einigen Eindruck gemacht. Wenn nun aber eine klare verfassungsrechtliche Ordnung – das Prinzip der Gewaltentrennung, ein Grundprinzip unserer Verfassung, wenn es auch nicht voll durchgezogen ist, aber doch vom Volke sorgsam gehütet wird – dieser Wählbarkeit entgegensteht, so müssten wir doch zuerst diese Verfassung ändern und nicht die Wählbarkeit durch die Hintertüre einer grosszügigeren Verfassungsinterpretation einschmuggeln wollen.

Die Frage ist jedenfalls kontrovers, und es bestünde die grösste Gefahr, dass gegen eine Lösung auf Gesetzesebene das Referendum ergriffen würde und dass die ganze Arbeit an diesem guten Gesetz mit einem Scherbenhaufen enden würde. Lohnt es sich, so frage ich die Befürworter einer Lockerung, dieses Risiko einzugehen?

Beim Artikel 18 handelt es sich – dies hat die heftige Reaktion in der Öffentlichkeit auf unseren Kommissionsbeschluss gezeigt – um einen Schicksalsartikel. Es ist ausserdem noch zu bemerken, dass durch die Kumulierung des parlamentarischen Mandates mit den beruflichen Verpflichtungen eines Beamten oder Bundesangestellten ohnehin – wie auch anderenorts – praktische Schwierigkeiten eintreten würden. Ich kann mir kaum vorstellen, dass jeder SBB- oder PTT-Beamte neben der starken zeitlichen Beanspruchung durch das Nationalratsmandat, das doch immerhin die Hälfte der uns zur Verfügung stehenden Zeit beansprucht, noch seinem Dienstfahrplan oder anderen beruflichen Verpflichtungen gerecht werden könnte.

Es ist übrigens nicht ungewöhnlich, dass ein Gewählter, dies ging auch aus der Umfrage der «Studienkommission» unter Parlamentariern hervor, sich beruflich umstellen muss, um das Nationalratsmandat mit einigem Anstand ausüben zu können. In der Praxis würde sich daher mit der Lockerung der Unvereinbarkeitsbestimmung wohl wenig ändern. Der Beamte müsste sein Dienstverhältnis doch oft auflösen und sich ein anderes Tätigkeitsfeld suchen. Dass die materiellen Probleme eines solchen Berufswechsels heute nicht befriedigend gelöst und viele Bürger in bezug auf ihre Wählbarkeit oder die Annahme eines Mandates benachteiligt sind, ist ein anderes Kapitel, das auf der Ebene «Zukunft des Parlamentes» beantwortet werden muss.

Im Sinne dieser Ueberlegung beantrage ich Ihnen, vor allem aber auch, weil die staatsrechtlichen Voraussetzungen einer Aenderung zu wenig abgeklärt sind, der Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

Persönlich könnte ich auch einer Erweiterung der Unvereinbarkeitsregel nach Antrag Alder zustimmen. Ich danke Ihnen.

M. Dafflon: Tout à l'heure, le rapporteur de langue française, M. Mugny, a déclaré que ma proposition à l'article 18, 1er alinéa, ne pouvait pas être votée parce que cette incompatibilité est inscrite dans la constitution.

Je dois dire que nous en faisons, quant à nous, une question de principe. Nous pensons que les fonctionnaires de l'administration fédérale ne doivent pas être considérés comme des citoyens mineurs. Ils sont éligibles sur le plan communal et sur le plan cantonal; il en va d'ailleurs de même des fonctionnaires cantonaux et communaux. Nous ne comprenons pas pourquoi il faudrait faire de ces fonctionnaires fédéraux supérieurs des citoyens de seconde zone. Voilà le but de notre demande visant à supprimer l'incompatibilité pour les fonctionnaires. La constitution devrait être modifiée il est vrai, si le Conseil fédéral suivait notre proposition ou s'il proposait une motion en vue d'une telle modification. D'ailleurs, la constitution n'est pas

toujours suivie, il arrive même que le Conseil fédéral ne l'applique pas; c'est le cas, par exemple, de l'article 34quater qu'il se refuse à appliquer résolument.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.55 Uhr
La séance est levée à 19 h 55*

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 2. März 1976, Vormittag

Mardi 2 mars 1976, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Etter

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

Fortsetzung von Seite 2 hiavor

Suite de la page 2 ci-devant

Art. 18

Fortsetzung – Suite

Schaffer: Nachdem der von der Kommissionmehrheit gutgeheissene Antrag auf Wählbarkeit der nicht direkt vom Bundesrat gewählten Bundesbeamten von mir stammt, fühle ich mich verpflichtet, für diesen auch hier im Parlament geradzustehen und Ihnen meine Argumente darzulegen.

Die Annahme des Antrages hat in der Presse viel Staub aufgewirbelt. Dabei waren die Meinungsäusserungen – wie könnte es in dieser umstrittenen Frage anders sein – recht kontrovers. Sie gingen von einhelliger Zustimmung bis zum Vorwurf eines saloppen Kommissionsentscheids. Aber der Kommissionsentscheid kann nun wirklich nicht einfach auf «saloppe» Art und Weise abgetan werden. Ich möchte Ihnen dafür die Begründung nicht schuldig bleiben.

Vorerst erlaube ich mir den Hinweis, dass ich grundsätzlich der Meinung bin, wir sollten in der Gewährung der demokratischen Rechte und Freiheiten nicht engherzig sein. Ich tendiere schon deshalb auf die fällige Neuinterpretierung des Artikels 77 der Bundesverfassung, um so mehr als bei der Wählbarkeit der Bundesbediensteten in den Nationalrat und in den Ständerat mit ungleichen Ellen gemessen wird. Nicht wählbar in den Ständerat sind nach Artikel 81 der Bundesverfassung nur die Mitglieder des Bundesrates und des Nationalrates. Die Rechtsgleichheit ist also nicht gewahrt, wobei besonders zu beachten ist, dass der Ständerat bekanntlich rechtlich keine Vertretung der Kantone ist.

Der Nationalrat hat am 20. September 1971 bereits eine positive Haltung zum passiven Wahlrecht der Bundesbeamten eingenommen. Mit 55 gegen 22 Stimmen hat er gegen den Antrag des Bundesrates ein entsprechendes Postulat Blatti gutgeheissen, allerdings – das sei zugegeben – mehr oder weniger zur Prüfung im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung, von der wir alle noch nicht wissen, ob sie überhaupt zustande kommt.

Professor Burkhardt hat in seinem Kommentar zur Bundesverfassung schon im Jahre 1914 die Auffassung vertreten, das Verbot nach Artikel 77 der Bundesverfassung habe eine Ausdehnung erfahren, die man im Jahre 1874 nicht vorausgesehen habe und die z. B. gegenüber technischen, vom Bundesrat nur entfernt abhängigen Betriebsbeamten kaum gerechtfertigt sei. Diese Meinung wurde also vor mehr als einem halben Jahrhundert vertreten. Zur Problematik und Unzulänglichkeit der Heranziehung des Aufsichtsprinzips hat sich bereits der Kommissionspräsident geäussert, und ich möchte hier nichts wiederholen.

Nun kennen Sie alle den Fall unseres Kollegen Walter Ammann, der gestern vereidigt wurde. Als Funktionär der SBB

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.03.1976 - 15:30
Date	
Data	
Seite	2-22
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 592

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.

toujours suivie, il arrive même que le Conseil fédéral ne l'applique pas; c'est le cas, par exemple, de l'article 34quater qu'il se refuse à appliquer résolument.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.55 Uhr
La séance est levée à 19 h 55*

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 2. März 1976, Vormittag

Mardi 2 mars 1976, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Etter

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

Fortsetzung von Seite 2 hiervor

Suite de la page 2 ci-devant

Art. 18

Fortsetzung – Suite

Schaffer: Nachdem der von der Kommissionmehrheit gutgeheissene Antrag auf Wählbarkeit der nicht direkt vom Bundesrat gewählten Bundesbeamten von mir stammt, fühle ich mich verpflichtet, für diesen auch hier im Parlament geradzustehen und Ihnen meine Argumente darzulegen.

Die Annahme des Antrages hat in der Presse viel Staub aufgewirbelt. Dabei waren die Meinungsäusserungen – wie könnte es in dieser umstrittenen Frage anders sein – recht kontrovers. Sie gingen von einhelliger Zustimmung bis zum Vorwurf eines saloppen Kommissionsentscheids. Aber der Kommissionsentscheid kann nun wirklich nicht einfach auf «saloppe» Art und Weise abgetan werden. Ich möchte Ihnen dafür die Begründung nicht schuldig bleiben.

Vorerst erlaube ich mir den Hinweis, dass ich grundsätzlich der Meinung bin, wir sollten in der Gewährung der demokratischen Rechte und Freiheiten nicht engherzig sein. Ich tendiere schon deshalb auf die fällige Neuinterpretierung des Artikels 77 der Bundesverfassung, um so mehr als bei der Wählbarkeit der Bundesbediensteten in den Nationalrat und in den Ständerat mit ungleichen Ellen gemessen wird. Nicht wählbar in den Ständerat sind nach Artikel 81 der Bundesverfassung nur die Mitglieder des Bundesrates und des Nationalrates. Die Rechtsgleichheit ist also nicht gewahrt, wobei besonders zu beachten ist, dass der Ständerat bekanntlich rechtlich keine Vertretung der Kantone ist.

Der Nationalrat hat am 20. September 1971 bereits eine positive Haltung zum passiven Wahlrecht der Bundesbeamten eingenommen. Mit 55 gegen 22 Stimmen hat er gegen den Antrag des Bundesrates ein entsprechendes Postulat Blatti gutgeheissen, allerdings – das sei zugegeben – mehr oder weniger zur Prüfung im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung, von der wir alle noch nicht wissen, ob sie überhaupt zustande kommt.

Professor Burkhardt hat in seinem Kommentar zur Bundesverfassung schon im Jahre 1914 die Auffassung vertreten, das Verbot nach Artikel 77 der Bundesverfassung habe eine Ausdehnung erfahren, die man im Jahre 1874 nicht vorausgesehen habe und die z. B. gegenüber technischen, vom Bundesrat nur entfernt abhängigen Betriebsbeamten kaum gerechtfertigt sei. Diese Meinung wurde also vor mehr als einem halben Jahrhundert vertreten. Zur Problematik und Unzulänglichkeit der Heranziehung des Aufsichtsprinzips hat sich bereits der Kommissionspräsident geäussert, und ich möchte hier nichts wiederholen.

Nun kennen Sie alle den Fall unseres Kollegen Walter Ammann, der gestern vereidigt wurde. Als Funktionär der SBB

war es ihm angeblich verwehrt, in den Nationalrat einzuziehen. Er musste sich zum Stellenwechsel entscheiden, um das ihm von den Wählern übertragene Mandat übernehmen zu können. Wir vermissen hier ein eidgenössische Verfassungsgericht, das hätte angerufen werden können. Ich wiederhole dazu, dass neben den Mitgliedern des Bundesrates und des Ständerates lediglich die vom Bundesrat gewählten Beamten nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein können. In der Praxis ist bis jetzt die Wahldelegation durch den Bundesrat der direkten Wahl gleichgestellt worden. Nach Artikel 5 des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten werden in Absatz 1 die Absätze 2 und 3 vorbehalten. Nun lautet aber Absatz 3 wörtlich folgendermassen: «Die von der Bundesgesetzgebung über die Organisation der Schweizerischen Bundesbahnen und der Post-, Telefon- und Telegrafbetriebe als zuständig bezeichneten Organe wählen die Beamten der Bundesbahnen und der Post-, Telefon- und Telegrafbetriebe.» Es kann mir nun wirklich niemand weismachen, es handle sich in diesem Fall um eine Direktwahl oder eine Wahldelegation durch den Bundesrat. Das Parlament als Gesetzgeber hat diese Wahlen unmissverständlich anderen Instanzen übertragen, und der Bundesrat hat damit weder direkt noch indirekt etwas zu tun.

In Artikel 62 ist übrigens noch ausdrücklich von den Arbeitskräften der SBB und der PTT die Rede, die nicht als Beamte der Dienstgewalt des Bundesrates unterstellt sind. So zumindest am Rande sollte der Wortlaut einer Vorschrift, und hier einer Verfassungsbestimmung, bei ihrer Auslegung doch auch noch eine Rolle spielen. Ich kann deshalb ganz und gar nicht verstehen, weshalb man im speziellen die Beamten der Bundesbetriebe überhaupt von der Wählbarkeit ausnimmt.

Nun ist gestern ausserdem verschiedentlich die Gewaltentrennung in Rechtsetzung, Vollziehung und Rechtsprechung gegen den Beschluss der Kommissionsmehrheit ins Feld geführt worden. Wir wissen, dass die Rezeption des Gewaltentrennungsprinzips durch das positive Recht aus praktischen Gründen nicht restlos besteht. Es bildete sich in vielen Bereichen eine andere Ordnung mit Aufteilung in Stamm- und Nebenaufgaben. Betrachten wir beispielsweise die Gewaltentrennung zwischen Parlament und Bundesrat, also der gesetzgebenden und ausführenden Instanz unseres Bundesstaates. Ich gehe dabei nicht so weit wie einzelne Staatsrechtler, die erklären, dass sich die Bundesversammlung faktisch auf die Kontrolle der bundesrätlichen Gesetzesvorlagen beschränke und dass die Regierung materiell und verfahrensmässig die Gesetzgebungspolitik im Griff habe. Wir können aber nicht bestreiten, dass sich im Verlaufe der Jahre in der Ausarbeitung der Gesetzentwürfe das Schwergewicht ganz wesentlich von der Legislative zur Exekutive hin verlagert hat. Damit ist ganz offensichtlich unter dem Zwang der Verhältnisse eine teilweise Verdrängung der Bundesversammlung in der materiellen Gestaltung der Gesetze Tatsache geworden, also eine zunehmende Vermischung der Tätigkeit von Legislative und Exekutive. Das kann man nicht einfach übersehen, wenn man schon das Prinzip der Gewaltentrennung in der vorliegenden Frage ins Feld führen will. Es werden zudem im Parlament die verschiedenartigsten Sonderinteressen vertreten und verfochten. Wenn nun ein Bahnbeamter, ein Pöstel oder auch ein Dozent der ETH in den Nationalrat gewählt werden sollte, so würde er sicher die Volkskammer nicht durcheinanderbringen. Er könnte ihr dank seinen Fachkenntnissen sogar gute Dienste leisten. Interessenkollisionen liessen sich bei den Kommissionsbestellungen und durch Bestimmungen im Ratsreglement gut ausschalten. Bei 200 Ratsmitgliedern ist zudem der Einfluss des einzelnen nicht zu überschätzen.

Zur Frage, ob eine Verfassungsrevision erforderlich ist oder nicht, vertrete ich die Meinung, dass wir uns im Zusammenhang mit der Zunahme der Zahl der Bundesbediensteten und ihrer weitschichtigen Aufgaben und nicht zuletzt der von mir erwähnten Wahlmodalitäten soweit vom

ursprünglichen Sinn der Wahlbeschränkung entfernt haben, dass eine Neuinterpretation sowie eine Korrektur für die SBB- und PTT-Funktionäre angängig erscheint und nach meiner Meinung nun einmal notwendig ist.

Ich empfehle Ihnen Zustimmung zur Kommissionsmehrheit.

Schürch: Ich komme nicht in einem privat-persönlichen, sondern im Namen der freisinnig-demokratischen Fraktion und muss hier begründen, weshalb diese der bundesrätlichen Fassung und damit auch der Fassung der Minderheit II zustimmt. Das ist nach den eindrucksvollen Zitaten von Kollege Schaffer nicht ganz einfach, denn auch ich bin einmal zu Füssen von Walter Burckhardt gesessen, und auch ich weiss, dass die Interpretation des Artikels 77 der Bundesverfassung schon einiges mitgemacht hat und allenfalls noch mehr erleiden würde.

Vorweg möchte ich mich mit dem Antrag von Herrn Alder befassen. Wir haben gestern in sehr bewegten und farbigen Darlegungen gehört, welche Schwierigkeiten die Landesringfraktion mit gewissen PTT- und SBB-Verwaltungsräten hatte. Das ist sozusagen ihr persönliches Pech. Ich kann sagen, dass in meiner Fraktion solche Schwierigkeiten bis jetzt nicht ruckbar geworden sind. Wir haben auch ganz anständige, gute Erfahrungen gemacht mit Leuten, die anderen, nicht bloss beratenden Gremien des Bundes angehören, z. B. der SUVA oder der Pro Helvetia. Es gibt noch andere solche Instanzen, die nicht rein beratende Funktion haben, wo es nach unserer Auffassung eine richtige Kanonade auf Spatzen wäre, wenn man diese nun plötzlich von der Möglichkeit ausschliessen würde, allenfalls dem Parlament anzugehören. Denken Sie etwa an die Entschädigungskommissionen – sie sind vielfältiger Art –, die im Laufe des Jahres gelegentlich aufgestellt werden und die auch Entscheidungsbefugnisse haben, denken Sie an die Kommission für die Koordination der Landeswerbung, auch eine sogenannte Behördenkommission. Es gibt noch Dutzende solcher Instanzen, die unter dem Titel «nicht rein beratende Funktion» dann ausgeschlossen wären. Das scheint uns zu weit zu gehen. Ich glaube, eine so komplexe Materie kann man nicht mit dieser allzu einfachen, generell restriktiven Norm regeln, wie es die Minderheit I, vertreten durch Herrn Kollegen Alder, versuchen will.

Natürlich kann man mit Professor Eichenberger der Auffassung sein, durch die Auslegung des Verfassungsartikels könne man Delegierte und andere beamtenähnliche Funktionäre von der Wahl ins Parlament ausschliessen. Da sind wir durchaus der gleichen Auffassung. Es ist aber doch ein wesentlicher Unterschied zwischen einem Delegierten des Bundesrates und anderen Positionen, die eigentliche Beamtenfunktionen vorwegnehmen – gewissermassen vorsehen –, die später in das ordentliche Beamtenrecht übergehen und schon beinahe ein Beamtenstatut besitzen mit all seinen Vor- und Nachteilen, namentlich auch mit seinen Privilegien besodungsmässiger und stellen-sicherungsmässiger Natur.

Wir sind daher der Auffassung, dass diese etwas extreme Formulierung nicht anzunehmen sei. Sie steht übrigens, durchaus verständlicherweise, etwas im Gegensatz zur Haltung des Landesrings zur Mitbestimmungsinitiative. Hier ist man sehr intensiv dagegen, dass mitbestimmt wird bis in die Verwaltungsräte hinauf. In der Volksabstimmung tönt es anders.

Wenn wir die Minderheit I ablehnen, so ist damit noch nicht zum Kern dieses Artikels gesprochen. Dieser Kern kommt zum Austrag in der Wahl oder in der Qual der Wahl zwischen der bundesrätlichen Fassung mit der Minderheit II und der Kommissionsmehrheit. Es ist deswegen eine Qual, weil wir es mit einer integren, qualifizierten Beamtenschaft und mit Argumenten zu tun haben, wie Sie sie gehört haben und für die wir volles Verständnis besitzen. Man sollte, wenn irgend möglich und wo es nicht ausgeschlossen ist, die Rechte der aktiven Demokratie nicht einschränken.

Der Bundesrat und die Minderheit II schliessen praktisch alle Beamten aus, sie legen den Artikel 77 BV in bezug auf den Begriff des Beamten extensiv aus, sie sind rigoros für die Unvereinbarkeit mit allen Beamtungen, wobei ich hier bereits betonen möchte, dass die Frage, ob auch Beamte der selbständigen Betriebe des Bundes davon erfasst sind, in der Tat als Interpretationsfrage bezeichnet werden kann, so dass selbst bei Annahme der Formulierung Bundesrat die Frage der PTT- und der SBB-Beamten an sich offen und der Interpretation zugänglich bleibt.

Der Artikel 77 der Bundesverfassung – man muss vielleicht dessen Wortlaut wieder einmal in Erinnerung rufen – heisst: «Die Mitglieder des Ständerates, des Bundesrates und von letzterem gewählte Beamte», also nicht alle Beamten *a priori*, «können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein.» «Von letzterem gewählt», heisst aber auch: von dem Bundesrat untergeordneten, von ihm zur Wahl ermächtigten, ihre Autorität aber stets von ihm ableitenden Amtsstellen. Das ist die schärfere Interpretation, die restriktive.

Die Mehrheit der Kommission möchte nur die direkt vom Bundesrat gewählten Bundesbeamten ausschliessen und damit der Beamtenschaft entgegenkommen. Der Hauptnachteil dieser Lösung liegt darin, dass ausgerechnet die fähigsten Beamten, die Chefbeamten, diskriminiert werden. Sie geben jedermann das Recht, gewählt zu werden, nur den besten nicht, denen, die zuoberst sind. Das ist ein Nachteil! Der andere Nachteil – er wurde hier schon erwähnt und erwogen – ist, kurz zusammengefasst, dass der zu Kontrollierende in seiner eigenen Kontrollbehörde Einsitz nimmt.

Nun kommt noch neu die Formulierung von Herrn Dafflon hinzu. Damit müssen wir uns wohl kaum allzu lange herumschlagen; sie ist klar verfassungswidrig, da sie jede Schranke aufheben will. Es geht nun doch etwas zu weit, einen Verfassungstext, der – obschon interpretationsfähig und interpretationsbedürftig – immerhin wörtlich erklärt, dass Beamte nicht wählbar sind, durch das Gesetz mit einem Federstrich aufzuheben. Das kann hier wohl niemand im Ernst vorschlagen; es ist eher ein Vorstoss in Richtung einer kommenden Verfassungsrevision.

Nun wird etwa geltend gemacht, es sei doch auch den Beamten zu gestatten, ihre Anliegen selbst im Parlament zu vertreten. Ich möchte hier immerhin sagen, dass die Interessen dieser Beamten durch unsere Kollegen von den Gewerkschaften, vom VPOD, von der PTT-Union, von den Eisenbahnern, die hier sitzen (die Herren Müller, Meier und andere) durchaus vertreten werden können, werden sollen und auch werden. Man kann also nicht argumentieren, dass etwa die Beamtenansprüche und die Beamteninteressen in diesem Rate zu kurz kämen.

Nun muss man den Entscheid treffen; wir haben keine andere Wahl, es sei denn, wir würden auch hier zweimal nein sagen; dann käme das Gesetz praktisch nicht zustande. Die Fraktion, der ich angehöre, hat sich für die Lösung des Bundesrates und der Minderheit II entschlossen, weil sie bei der bisherigen Praxis bleiben, das Prinzip der Gewaltentrennung aufrechterhalten und das Prinzip der notwendigen Hierarchie in der Verwaltung beachten will. Man kann auf eine Bundesverfassungsrevision hinsteuern und die ganze Frage neu aufgreifen – in diesem Sinne sollte mein Votum auch als Sukkurs für Herrn Akeret gelten –; volle Klarheit kann nur ein neuer Text bringen, den wir aber nicht durch das Gesetz schaffen können.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag des Bundesrates und der Minderheit II zuzustimmen, und falls doch gewisse Beamte im Parlament sitzen können, wenigstens die Ausstandsregeln für die Beamten ganz erheblich auszubauen und zu ergänzen.

Allgöwer: Fortschritte sind in der Regel Glückssache. Was im letzten Jahrhundert als Fortschritt bezeichnet worden war, kann sich heute als schwer überschreitbares Hindernis erweisen. Andererseits aber gibt es Haltungen unserer Väter, die heute noch Geltung haben. Dazu gehört die Ge-

waltentrennung, wie sie unsere Vorfahren im letzten Jahrhundert festgelegt haben. Sie hat sich bewährt. Es gibt zwei Erfahrungen, die dies beweisen.

Die Erfahrungen in Bonn: Westdeutschland wollte nach 1945 eine Superdemokratie schaffen und den Beamten uneingeschränkt gestatten, ins Parlament zu gehen. Heute können Sie sogar in der Linksprelle Deutschlands lesen: «Die Beamten fressen den Staat.» Es sind mehr als 100 Beamte im Parlament, und diese haben eine grosse Sorge: Lohn und Beförderung; das Bonner Parlament muss daher immer wieder Beschlüsse fassen, wie diese Fragen geregelt werden sollen. Die Beamten, die im Bonner Parlament sind, beharren auf ihrer Beförderung; wenn sie einige Jahre im Parlament sind – dort ist es praktisch ein Berufsparlament – und praktisch nie auf ihrem Büro waren, wollen sie trotzdem befördert werden. Dies führte zu ständigen Auseinandersetzungen um Beamtenentlohnung und Ausstandsrecht, worunter der Parlamentsbetrieb leidet, wogegen sich der sozialdemokratische Bundeskanzler Schmidt mehrfach kritisch geäussert hat. Es kommt dazu, dass in Deutschland die öffentlichen Angestellten das Streikrecht besitzen. Sie konnten das letzte Jahr feststellen, wie sich das auswirkt; wenn sie einerseits im Parlament sitzen, andererseits das Streikrecht haben, können sie praktisch den Staat lahmlegen.

Eine zweite Erfahrung haben wir in Basel gemacht. Unser Kanton hat das Pech, dass er praktisch keine Gemeindeparlamente besitzt, so dass die Kantonsangestellten, wenn sie sich politisch betätigen wollen, nur ins kantonale Parlament gewählt werden können. Heute sind 45 Prozent der Basler (130 Grossräte) beim Staat angestellt. Jetzt können Sie sich die Praxis vorstellen: Alle Parteien stöhnen, weil sie zu viele Staatsbeamte haben, doch keine Partei kann es vor den Wahlen wagen, irgendwie dagegen Stellung zu beziehen, weil sonst so und so viele tausend Stimmen verloren gehen. Praktisch ist es so, dass im Basler Parlament die Staatsbeamten massgebend sind. Sie können ihre Sitzungen tagsüber abhalten, sie müssen keine Rücksicht nehmen auf die Wirtschaft, und es ist praktisch so, dass in Basel der Staat sich selber regiert. Die Initiative zur Aenderung wird immer wieder hinausgeschoben. Eine derartige Entwicklung würde selbstverständlich auch in unserem Parlament eintreten.

Nun hat Herr Schaffer sich leichthin über die Verfassungsmässigkeit hinweggesetzt. Ich erinnere daran, dass wir diese Diskussion schon einmal beim Frauenstimmrecht hatten. Dort hat man die Art der Interpretation von Herrn Schaffer abgelehnt – und zwar zu Recht. Man hat den Frauen auferlegt, den mühsamen Weg durch die Verfassungsrevision zu gehen und hat ihnen den Interpretationsweg versperrt. Wenn wir das Interpretationsprinzip einführen, setzen wir die Verfassung gesamthaft ausser Kraft und landen in der Rechtsunsicherheit, die wir vermeiden müssen. Eine Interpretation über die Verfassung halte ich da für unzulässig.

Es gab seinerzeit ein viel berühmteres Beispiel als diejenigen, die Herr Schaffer angeführt hat, als in Baselland ein Postbeamter gewählt wurde. Er sass hier auf der Tribüne, war gewählt, und das Parlament musste eine Kommission einsetzen, um festzustellen, dass auch dieser Postbeamte nicht gewählt werden konnte. Dabei war er Präsident des basellandschaftlichen Landrates, war eine sehr angesehene Person und konnte trotzdem nicht Einsitz nehmen. Es handelt sich dabei nicht um eine Frage der Gerechtigkeit, sondern um ein Staatsprinzip, und zwar der Gewaltentrennung. Wenn Sie ins letzte Jahrhundert zurückschauen, ist die Gewaltentrennung einer der ganz grossen Fortschritte. Sie hat endlich der Omnipotenz der Behörden ein Ende bereitet und die Gewalt aufgeteilt.

Das heisst nun hier, jene, die sich dem Staat als Beamte zur Verfügung stellen – und wir können sagen, dass wir ein ausgezeichnetes Beamtenkorps haben, um das wir vom Ausland beneidet werden –, müssen wissen, dass sie nicht auch im Parlament Einsitz nehmen können. Jeder hat, bevor er Beamter wird, die Möglichkeit, zu wählen, ob er sich

dem Staat oder Bund zur Verfügung stellt, oder ob er sich nachher in der Politik tummeln will. Es ist dies also nicht eine Frage der Gerechtigkeit, sondern es ist dies eine Frage, wie man mit der Gewalt im Staat fertig wird, ohne dass die Staatsgewalt missbraucht werden kann.

Stellen Sie sich einmal die praktischen Auswirkungen vor. Es ginge genau so wie in Bonn, wie in Basel, es würden sich sehr viele zur Verfügung stellen, man hätte sehr viele Beamte hier im Hause, oder es müsste eine Auswahl getroffen werden – aber nach welchen Regeln? Der Briefträger könnte hier Einsitz nehmen, der Generaldirektor der PTT nicht. Der Instruktionshauptmann könnte hier Einsitz nehmen, der Divisionär dürfte nicht hier sein. Dann gäbe es ein vollständiges Durcheinander. Der Briefträger könnte sich in die PTT-Kommission wählen lassen und wäre dann der Kontrollvorgesetzte seines obersten Herrn, ebenso im Militär. Das gäbe nun ein Durcheinander, das nicht im Interesse unseres Staates liegt.

Sie haben gehört, dass in unserem Land auch Tendenzen bestehen, das Streikrecht der Beamten einzuführen. Dann können wir uns vorstellen, wie das zu und her ginge. Dann hätten wir die Beamten hier als ihre eigenen Kontrollbehörden und als die Vorgesetzten ihrer Vorgesetzten. Besässen die zusätzlich noch das Streikrecht, dann hätten wir sehr bald ähnliche Zustände, wie es Deutschland vorgemacht hat. Damit wäre weder der Politik noch dem Staat gedient. Deshalb bekennen wir uns zum grossen Fortschritt im letzten Jahrhundert: zur Gewaltentrennung.

Wir haben es abgelehnt, blosse Moden europäischen Ausmasses mitzumachen, wir haben an diesem grossen Fortschritt des letzten Jahrhunderts festgehalten. Es ist zweckmässig, dies auch heute zu tun. Unsere Beamten besitzen ausserdem ein Mitspracherecht in allen Dingen. Sie können sich äussern, sie haben ihre Verbände, sie kommen hier zum Zug, und wenn sie, was wir gerade auch in dieser Session machen, die Entlohnung ansehen, die verschiedenen Beförderungsbestimmungen usw., dann sind unsere Beamten in ihrer beruflichen Karriere sicher nicht zu kurz gekommen.

Es liegt gerade heute im Interesse der sehr tüchtigen Beamten, wenn sie zu ihrer totalen Existenzsicherung nicht auch noch ein weiteres Recht erhalten, denn das würde ganz sicher zu Neiderscheinungen führen, die nicht im Interesse der Beamten liegen. Deshalb wollen wir bei der bisherigen Regelung bleiben. Ich möchte Ihnen empfehlen, entweder dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen oder, was noch besser wäre, dem Antrag von Herrn Alder, der eine gewisse Verschärfung bringt, die aber sicher auch im Interesse der Sache läge. Ich möchte Sie bitten, auf alle Fälle nicht das bewährte System unserer Väter auf die Seite zu schieben.

Müller-Zürich: Erlauben Sie mir, die Diskussion mit einigen grundsätzlichen staats- und verwaltungsrechtlichen Ueberlegungen abzurunden. Die Allmacht des Staates findet durch unsere Freiheitsrechte in unserer Verfassung ihre Begrenzung in der Teilung der öffentlichen Gewalt, der Gewaltentrennung und im Legalitätsprinzip. Das Prinzip der Trennung der Gewalten ist eine der massgeblichen Säulen unserer Verfassung und ein fundamentales Rechtsprinzip der Demokratie überhaupt. Gäbe es dieses nicht, es müsste noch erfunden werden. Damit die Bäume nicht in den Himmel wachsen und Willkür unser Volk vergiftet, kontrollieren wir uns gegenseitig: Das Volk wählt und beaufsichtigt uns; wir sind Aufsichtsorgan der Regierung und diese solches der Beamtenschaft. Nun will der Mehrheitsantrag nichts anderes als die Beamtenschaft durch sich selbst beaufsichtigen lassen. Bisherige Verstösse gegen das Prinzip der personellen Gewaltentrennung wurden als blosse Verfassungsritzungen vom Kommissionssprecher zur Rechtfertigung der künftigen Aufgabe, also des Verzichts der Gewaltentrennung, aufgeführt. So, als ob es neben Gewohnheitsrecht auch noch ein Gewohnheitsunrecht gäbe. Gerade solches schliesst die Rechtslage allgemein

aus. Mit diesem Vorschlag geistert am falschen Ort Mitbestimmungsdenken gewerkschaftlicher Ideologie durch die Hintertüre des Mehrheitsantrages ein. Vollbeamtete aller Stufen übernehmen die Kontrollfunktion über ihre eigene Arbeit und sogar über jene ihrer Vorgesetzten. Die Gefahr wird damit bewusst in Kauf genommen, dass unser gewaltentrennender Gesetzgebungsstaat je länger, je mehr durch den gewaltentrennenden Exekutivstaat abgelöst wird. Dagegen bäumt sich mein noch unverfälschtes demokratisches Empfinden auf. Im Verwaltungsrecht und auch in der Bundesverwaltung ist es im übrigen der Hierarchiebegriff, der ein festgefügtes Rechtsprinzip darstellt. Auch die Oststaaten kennen ein strenges Disziplinarrecht. Mit dem Mehrheitsantrag der Kommission verwässern wir nicht nur eine saubere Gewaltentrennung, sondern wir untergraben gleichzeitig auch die dienstliche Gehorsamspflicht und das reibungslose Funktionieren auf allen Stufen der Bundesverwaltung. Die Disziplinargewalt ist eine Erscheinungsform der staatlichen Herrschaftsgewalt. Wer es nicht glaubt, lese es im Bundesgesetz über das Dienstverhältnis des Bundesbeamten nach. Es gibt z. B. einen ganzen Katalog von Disziplinarstrafen. Oberste Disziplinarbehörde ist der Bundesrat. Das Disziplinarrecht soll Beamte zum pflichtgemässen Handeln im Interesse der Staatsverwaltung anspornen. Der Mehrheitsantrag macht hier den Bock zum Gärtner. Nur Artikel 18 der bundesrätlichen Fassung bzw. des Minderheitsantrages II und in etwas überspitzter Form der Antrag Alder, der Minderheitsantrag I, entsprechen im übrigen Wortlaut und einem Jahrhundert Praxis von Artikel 77 der Bundesverfassung. Der Mehrheitsantrag stellt diese bewährte Praxis auf den Kopf. Ich erblicke im Mehrheitsantrag recht eigentlich letztlich einen Verfassungsbruch. Zudem kann und darf ein Bundesgesetz nicht eine Rechtsnorm höherer Rechtsstufe, also einen Verfassungsartikel, aufheben oder ändern. Im Gegenteil, Verfassungsrecht bricht Rechtsnormen niedrigerer Rechtsstufe. Im übrigen muss heute z. B. nicht nur ein Postbeamter auf seine Anstellung verzichten, um Nationalrat zu werden; auch ein Nationalrat muss auf sein Mandat verzichten, wenn er Beamter werden will. Die Gewaltentrennung spielt nach beiden Seiten. Als Parlament haben wir die verfassungsmässig bestimmte Oberaufsicht über die Verwaltung. Das ist letztlich eine der Hauptaufgaben unseres vereidigten Mandates. Was ich hier übrigens hochhalte, ist die Rechtsauffassung der massgeblichen Staatsrechtslehrer unseres Landes, auch meiner beiden Lehrer Fritz Fleiner und Zacharias Giacometti, bei denen ich dissertierte. Ich warne eindringlich vor einer weiteren Verwischung der Rechtsprinzipien. Verfassungsrevisionen dürfen nicht auf dem Wege von Gesetzesrevisionen umgangen werden. Ich bitte Sie daher, dem Antrag des Bundesrates und damit der Minderheit II zuzustimmen.

Weber-Arbon: Bei der Behandlung dieser Unvereinbarkeitsklauseln muss ich Sie mit Herrn Schaffer doch auch wieder darauf aufmerksam machen, dass diese Frage auf Verfassungsebene für die Mitglieder von National- und Ständerat an und für sich geregelt ist, jedoch merkwürdigerweise auf sehr unterschiedliche Art. Die Artikel 77 und 81 unserer Verfassung erklären zwar übereinstimmend, dass, wer Mitglied des einen Rates oder des Bundesrates ist, nicht Mitglied des anderen Rates sein kann. Nun enthält Artikel 77 für den Nationalrat die Ihnen bekannte zusätzliche Bestimmung, dass auch nicht Mitglieder des Nationalrates sein können «die vom Bundesrat gewählten Beamten». Diese Vorschrift findet sich nicht in Artikel 81 der Verfassung, also kann ein Bundesbeamter Mitglied des Ständerates sein, nicht aber des Nationalrates.

Das ist auch schon vorgekommen. Ich erinnere Sie an die Wahl im Kanton Zürich im September 1942, als Dr. Friedrich Traugott Wahlen, Vorstand der Eidgenössischen Versuchsanstalt, als Mitglied des Ständerates gewählt wurde. Er war damals noch nicht ETH-Professor. Ein Bundesbeamter im Ständerat? Es gab keine Diskussion, meine Herren Alder und Allgöwer, zur Frage der Gewaltentrennung!

Ein noch viel illustrativeres Beispiel aus dem letzten Jahrhundert: Ich gestatte mir hier, Ihnen einen Urahn unseres Rates vorzustellen, Johann Konrad Kern von Berlinen, Ehrenbürger von Frauenfeld und La Chaux-de-Fonds, aus alteingesessener Berliner Familie. Seine politische Karriere ist bemerkenswert: Mit 29 Jahren war er Präsident des Obergerichtes, dann wurde er ausserordentlicher Gesandter in Wien, war vier Jahre thurgauischer Regierungsrat, 1848–1854 Bundesrichter; war Mitglied des Nationalrates seit der Gründung des Bundesstaates, war Präsident unseres Rates (1850/51) und wurde 1853 als erster Präsident des Schulrates der damals neu geschaffenen ETH gewählt und musste deshalb aufgrund der Ihnen soeben zitierten Verfassungsbestimmung aus dem Nationalrat zurücktreten. Was passierte nachher? 1855 liess sich der gleiche Herr alt Nationalrat und Schulratspräsident Kern als Mitglied des Ständerates wählen. Er war von 1855 bis 1857 Mitglied der Kleinen Kammer, bis er dann schweizerischer Gesandter in Paris wurde. Das ist der praktische politische Kommentar zu diesem Grundsatz der Aufrechterhaltung der Gewaltentrennung, den wir vorhin in so hohen Tönen haben hören können.

Wenn wir heute schon dieses Politikum behandeln, müssten wir eigentlich zuerst dafür sorgen, dass auf Verfassungsebene die Ellen zwischen Nationalrat und Ständerat gleich lang gemacht werden. Statt dies zu tun, schicken wir uns nun an, die Unvereinbarkeitsfälle zu vermehren. Nach dieser Richtung bewegen sich die Anträge des Bundesrates wie auch der Kommissionsminderheiten I und II. Aber auch die Kommissionsmehrheit hat im ersten Satz eine Neufassung gegenüber dem Wortlaut von Artikel 77 der Verfassung hineingeschmuggelt, und zwar mit dem Begriff «Magistratspersonen». Dieser Begriff existiert nicht in der Verfassung. Darunter sind offenbar Bundesrichter, Bundeskanzler, wohl auch der General verstanden. Wie steht es aber mit den Ersatzrichtern des Bundesgerichtes? Ich bitte hier noch die Kommissionspräsidenten um eine klare Antwort, eventuell müsste diese Bestimmung gestrichen werden, unter Verweis auf Artikel 108 Absatz 2 der Verfassung.

Der zweite Schmuggeltatbestand findet sich im Text der Kommissionsminderheiten und des Bundesrates: Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass hier nicht mehr die Rede ist von «vom Bundesrat gewählten Beamten» wie in der Verfassung. Es ist nurmehr die Rede von Bundesbeamten schlechthin. Das ist keine Ritzung, sondern eine Verletzung der Verfassung. Wenn Sie den Artikel 77 der Verfassung schon zitieren wollen, dann wollen Sie bitte dieses Zitat wörtlich übernehmen und nicht versuchen, ihn zu interpretieren.

Gestatten Sie mir bei dieser Gelegenheit, gleich meinen Zusatzantrag zu Absatz 2bis zu begründen. Grundsätzlich vertrete ich den Standpunkt, dass wir diese Unvereinbarkeitstatbestände nicht zu erweitern, sondern auf ein Minimum zu beschränken haben, zum mindesten solange die Ellen zwischen den beiden Kammern in diesem Bereich nicht gleich lang sind. Dazu gehört aber auch, dass wir als eidgenössischer Gesetzgeber dafür Sorge tragen sollten, dass die Kantone nicht ihrerseits weitere Unvereinbarkeitstatbestände konstruieren. Es ist nicht einzusehen, weshalb wir mit einer solchen deutlichen Schranke etwa den kantonalen Gesetzgeber in seiner Autonomie beschränken würden. Ich denke hier ganz besonders an den Wortlaut eines Gesetzes des Kantons Graubünden über die Unvereinbarkeit von Aemtern. In Artikel 3 steht hier: «Wer zum Kanton oder zu seinen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit in einem vollamtlichen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Dienstverhältnis steht, kann nicht Mitglied der Bundesversammlung sein.»

Die Auffassung, dass eine solche kantonale Gesetzgebung nicht zulässig ist, wird auch von der Wissenschaft vertreten – ich zitiere hier unseren Ratskollegen, Professor Aubert, der in seinem «Traité du droit constitutionnel» in Nr. 1269, folgendes ausführt: «En effet, la composition du

Conseil national est entièrement réglée par le droit fédéral. Le droit cantonal ne peut l'influencer d'aucune manière.» Wir wollen und sollen die Unvereinbarkeitsfälle im Rahmen von Bundesverfassung und Bundesgesetz abschliessend regeln.

Ich räume andererseits ein, dass wir bei einer derartigen Abgrenzung das Kind nicht mit dem Bade ausschütten wollen. Es gibt verschiedene Kantone – auch Gemeinden –, die Vorschriften aufstellen, die dahin gehen, dass von ihren Regierungen oder kantonalen Gerichten nur eines oder zwei Mitglieder der Bundesversammlung angehören dürfen. Diese Gruppe von Unvereinbarkeitsfällen hat eine ganz andere Bedeutung. Diese Fälle sollen respektiert werden, daher der zweite Satz meines Zusatzlineas. Mein Antrag enthält also ein Doppeltes, und zwar nichts Neues, aber dafür etwas gesetzgeberisch Klarstellendes. Erstens, die Unvereinbarkeitstatbestände sind in diesem Bundesgesetz abschliessend aufzuzählen, die Kantone können keine weiteren gesetzgeberischen Normen aufstellen. Zweitens, ein ausdrücklicher Vorbehalt bleibt für die meisten, in kantonalen Verfassungen enthaltenen Vorschriften über die Beschränkung der Zahl von Mitgliedern kantonalen oder kommunaler Behörden, die der Bundesversammlung angehören dürfen.

Ich beantrage Ihnen abschliessend zu Absatz 1 Zustimmung zur Kommissionsmehrheit und zu Absatz 2bis Gutheissung meines Antrages.

Meier Werner: Gestatten Sie mir einige kurze Bemerkungen zu dieser Materie.

Zum Problem der Unvereinbarkeit: Ich möchte hier erklären, dass ich sehr grosses Verständnis und grossen Respekt vor dem Prinzip der Gewaltentrennung habe. Es ist tatsächlich so, dass es sich hier um einen wichtigen Grundsatz unseres Staates handelt, den wir auch konsequent anwenden müssen. Aber in der Praxis ist es doch so, dass der Begriff der Gewaltentrennung über Gebühr strapaziert wird. Auch ich möchte auf den Fall unseres gestern vereidigten Kollegen Ammann verweisen. Kollege Ammann als Betriebsdisponent der Schweizerischen Bundesbahnen ist nun wirklich nicht vom Bundesrat gewählt worden; er ist von der Kreisdirektion – nicht einmal von der Generaldirektion – der Schweizerischen Bundesbahnen in sein Amt als Eisenbahner gewählt worden, und in bezug auf das Problem der Gewaltentrennung ist ein Eisenbahner ein Bundesbahnbeamter der unteren Chargen ein ganz gewöhnlicher Bürger wie irgendein anderer Schweizer. Deshalb glaube ich, ist es richtig, dass man das Problem eher von dieser praktischen Seite her anschaut als aus einer etwas fragwürdigen Philosophie in bezug auf den Artikel 77 der Bundesverfassung; denn die Leute, die wir im Auge haben, üben nur ausführende Funktionen aus, und ein Konflikt mit dem Problem der Gewaltentrennung ist praktisch überhaupt ausgeschlossen.

Ein Wort zur Frage der Verwaltungsräte: Ich habe die Verordnung des Bundesrates über die Schweizerischen Bundesbahnen in der Hand. Da ist die Funktion des Verwaltungsrates wie folgt umschrieben: «Der Verwaltungsrat der Bundesbahnen trägt die Verantwortung für die Befolgung aller für sie verbindlichen Gesetze, Verordnungen und Reglemente.» Ein Mitglied des Verwaltungsrates – sei es der SBB oder der PTT – muss also in dieser seiner Funktion dafür sorgen, dass die hier erwähnten verbindlichen Gesetze und Verordnungen des Bundes strikte gehandhabt werden. Es sind in der Folge die Funktionen, die Aufgaben und die Zuständigkeit der Mitglieder des Verwaltungsrates umschrieben; es ist hier von Aufsicht die Rede, von Begutachtung, von weiteren Funktionen im Rahmen der Verwaltung der Bundesbahnen, aber alles Sachverhalte, die in keiner Weise störend wirken in bezug auf die Frage der Gewaltentrennung. Ich möchte sogar aus der praktischen Sicht – ich bin gestern von Kollega Alder als einer derjenigen erwähnt und zitiert worden, der als Nationalrat auch ein Verwaltungsratsmandat ausübt – meiner bisherigen Erfahrungen hier sagen, dass diese Er-

fahrungen nur positiv sind. Was im Nationalrat zu beschliesen ist, was man hier behandelt, ist eine wichtige Ergänzung und ist ein Vorteil für das Ratsmitglied im Verwaltungsrat, weil es dann aus dieser parlamentarischen Optik seine Funktion im Verwaltungsrat um so besser ausüben kann. Ich möchte so weit gehen und erklären, dass die Doppelfunktion (Nationalrat und Verwaltungsrat) nur von Vorteil ist, und in diesem Sinne hat auch der Bundesrat bisher seine Praxis ausgeübt, eine Praxis, die sich bewährt hat. Ich möchte deshalb an Sie appellieren, der Mehrheit zuzustimmen und die Anträge der Minderheiten I und II abzulehnen.

M. Morel: Je tiens à appuyer la proposition de la majorité de la commission qui nous invite à supprimer l'incompatibilité pour les fonctionnaires qui ne sont pas directement nommés par le Conseil fédéral.

L'opposition du Conseil fédéral à cette proposition s'explique mal, à mon sens. N'a-t-il pas invité lui-même le Parlement, en 1920, à modifier l'article 77 de la constitution pour ouvrir aux fonctionnaires fédéraux subalternes l'accès au Conseil national? Connaissant la constance de la ligne politique du Conseil fédéral, je m'étonne un peu de ce revirement. D'autant plus qu'en l'occurrence la situation n'a guère changé.

Aujourd'hui, comme en 1920, la plupart des fonctionnaires subalternes, frappés par l'incompatibilité, jouent dans l'administration un rôle dépourvu de caractère politique. De plus, la crainte de voir le contrôlé devenir contrôleur est discutable. Soyons réalistes. Ce contrôle peut déjà avoir lieu aujourd'hui par personne interposée. Il n'y pas détruit et ne détruira certainement pas nos institutions. Je pense qu'il faut raison garder.

Il ne faut pas perdre de vue non plus que le fonctionnaire élu aurait toujours la possibilité de se récuser ou de s'abstenir, lors de discussions ou de votations qui touchent de près sa sphère d'activité.

En revanche, les inconvénients du système actuel d'incompatibilités sont évidents. Il relègue au rang de citoyennes et de citoyens de deuxième ordre un grand nombre de fonctionnaires subalternes qui, à mon sens, ne méritent pas cette discrimination. Et cette lacune est d'autant plus criante, sur le plan fédéral, que les incompatibilités ont été fortement réduites dans la plupart des cantons.

Y a-t-il vraiment une différence d'état fondamental entre l'instituteur qui peut siéger au Grand Conseil de son canton et le fonctionnaire des PTT ou des CFF qui, lui, n'est pas autorisé à siéger au Conseil national? Je ne le pense pas.

Au lieu de maintenir cette incompatibilité sur le plan fédéral, je trouve qu'il serait préférable de faire davantage confiance à l'électeur. Il peut toujours – et en cela je voudrais rassurer un peu M. Allgöwer – par son bulletin de vote, refuser à tel ou tel fonctionnaire le droit de siéger au Conseil national, s'il juge qu'il y a abus de pouvoir, ou confusion des pouvoirs. Ce mode d'élimination me paraît beaucoup plus démocratique. Il faut faire un peu confiance à la sagesse populaire.

Pour ces raisons, je vous demande d'appuyer la proposition de la majorité de la commission.

Eng, Berichterstatter: Die Klingen sind gekreuzt, die Meinungen sind gemacht, und die Messer sind für die Abstimmung geschärft! Ich kann mich also kurz fassen.

Einmal: die Mehrheit hat, im Gegensatz zur Minderheit, den Vorteil, dass ihr Antrag sich mit der Bundesverfassung völlig deckt. Die Fassung der Minderheit, d. h. des Bundesrates, geht über die Verfassungsbestimmung hinaus. Der Antrag der Mehrheit basiert auf dem Gesetz von 1872, das dann in die Verfassung von 1874 Aufnahme gefunden hat und also eine historische Auslegung für sich geltend machen kann. Darum – da kann ich eine Frage von Herrn Weber-Arbon beantworten – sind auch Bundesrichter und Bundesersatzrichter Magistratspersonen und somit nicht wählbar. Bei den Bundesrichtern war es klar, bei den

Ersatzrichtern dürfte es nun klar sein, es sind, wie alle von der Bundesversammlung gewählten Personen, Magistratspersonen.

Die Mehrheit geht von der Interessenabwägung aus, indem sie das Interesse an der Wahrung der politischen Rechte eines Grossteils unserer Mitbürger dem Interesse des Staates an einer lückenlosen Gewaltentrennung gegenüber übersetzt. Nun hat die Mehrheit entschieden, dass das Interesse des Bürgers an der Wahrung seiner politischen Rechte höher zu werten ist, einerseits, weil über 120 000 Mitbürger betroffen werden, und andererseits, weil die Gewaltentrennung im Bund überhaupt keine Lückenlosigkeit mehr zeigt, im Gegenteil, wir haben sie in Gesetzgebung und Verfassung äusserst durchlöchert.

Gegenüber dem Antrag Weber werden wir nach der Abstimmung unsere Stellungnahme abgeben.

Nun noch ein Wort zum Antrag von Herrn Alder: Er wurde bereits in der Kommission mit 9:7 Stimmen, also auch hier mit einem knappen Stimmenverhältnis, abgelehnt. Massgebend waren dafür einerseits verfassungsrechtliche Bedenken, man gehe damit über den Wortlaut von Artikel 77 BV hinaus und überschreite die gesetzgeberischen Kompetenzen zur Normierung der Unvereinbarkeiten. Andererseits wurde davon ausgegangen, dass die Schweiz als kleiner Staat mit beschränkten Mitteln zur Lösung der anstehenden Probleme alle zur Verfügung stehenden Kapazitäten auszuschöpfen gezwungen sei. In unumgänglichen Ausnahmefällen soll deshalb die Bekleidung eines Nationalratsmandates die Betrauung einer fachlich besonders kompetenten Persönlichkeit mit nebenamtlichen Vollzungsaufgaben nicht hindern, zumal diese Aufgabe bloss vorübergehend und sachlich fest umgrenzt ist. Den Entscheid zugunsten der Kommissionsmehrheit gab schliesslich das Versprechen des Bundesrates, bei der Erteilung nebenamtlicher Vollzugsmandate an Parlamentarier eine angemessene Zurückhaltung zu üben. Die Kommission beantragt Ihnen deshalb, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Ich bin auch hier wieder in der unkomfortablen Lage, ein Vertreter des Minderheitsantrages zu sein, und ich möchte Ihnen diesen beliebt machen. Während subalterne Beamte ohne weitreichende Entscheidungsbefugnis unter die Unvereinbarkeitsklausel fallen, sollen hier nun einflussreiche Persönlichkeiten mit Beauftragtenstellung trotz ihrer Tätigkeit in Vollzugsorganen, also nicht bloss in beratender Funktion, für den Nationalrat wählbar sein. Diese widersprüchliche Praxis hat denn auch die Expertenkommission dazu geführt, in ihrem Vorentwurf 1973, wie es Herr Alder gesagt hat, eine entsprechende Unvereinbarkeitsbestimmung vorzusehen. Leider ist dieser Vorschlag vom Bundesrat nicht aufgenommen worden; offenbar wird er aber auch in unserem Rate keine Mehrheit finden, sind doch gut drei Dutzend Kollegen Mitglied eines Entscheidungsorgans des Bundes, worunter sehr einflussreiche Ämter zu finden sind, während mindestens ebenso viele Kollegen potentielle Anwärter auf solche Posten und Pöstchen sind. Was dem einen hier recht ist, soll doch dem anderen auch billig sein. – Trotzdem bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen!

M. Mugny, rapporteur: Evidemment, l'article 18 est l'un de ceux qui suscite, on pouvait s'y attendre, les débats les plus intéressants en ce qui concerne cette loi sur les droits politiques, puisqu'il s'agit de l'éligibilité des fonctionnaires fédéraux.

On peut examiner ce problème sous différents angles; différents orateurs l'ont fait du reste ici. J'aimerais d'abord éliminer, il faut le faire dès le départ, la proposition de M. Dafflon; on l'a déjà dit, elle est anticonstitutionnelle. Je comprends que M. Dafflon veuille la reprendre, mais ce n'est pas en tout cas ni le lieu ni le moment de le faire. Il s'agirait éventuellement de présenter une motion à notre Conseil qui alors aurait à en débattre avant de soumettre des propositions allant dans ce sens au peuple et aux cantons.

La proposition de la minorité I: personnellement et au nom de la majorité de la commission, je vous propose de ne pas l'accepter. En effet, elle étend les dispositions actuelles aux membres des différents conseils, des différents organismes nommés par le Conseil fédéral. On vise en particulier, notre collègue Alder l'a dit, les membres des conseils d'administration des PTT et des CFF, qui sont en même temps parlementaires fédéraux. Nous avons quatre, cinq ou six de nos collègues qui siègent dans ces conseils. Or je n'ai pas eu le sentiment, jusqu'à maintenant, qu'ils ont mis en péril nos institutions. Par conséquent, n'allons pas trop loin, ne donnons tout de même pas trop dans le perfectionnisme, ne jouons pas trop aux moralisateurs dans ce domaine-là. Il faut prendre des décisions, faire des propositions et des lois qui conservent une certaine mesure.

Voilà pourquoi la proposition Alder me paraît aller trop loin et apporter plus d'inconvénients que d'avantages.

Restent la proposition de la majorité de la commission et celle du Conseil fédéral reprise par la minorité II. On est évidemment au centre du débat. On a parlé ici, notre collègue Allgöwer l'a fait assez longuement, de la séparation des pouvoirs. C'est là le problème central: est-ce qu'il faut effectivement maintenir la situation actuelle en disant: «Vous avez accepté d'être fonctionnaire fédéral; par conséquent, dès lors que vous êtes facteur aux PTT, vous savez que vous ne serez pas éligible au Conseil national. Il y a des incompatibilités que vous assumez en acceptant cette fonction-là.» Ou bien alors, on adopte l'autre point de vue qui est le suivant: en laissant élire l'un ou l'autre fonctionnaire des PTT ou des CFF, pour prendre ce cas, va-t-on mettre en péril notre système démocratique, assister à une sorte d'invasion du Conseil national par les fonctionnaires des PTT? Personnellement, je pense que ce risque est extrêmement minime. Bien sûr, il existe, mais on peut tout de même prendre quelques risques en démocratie. Comme l'a dit M. Morel, il faut laisser aux citoyens aussi le soin de prendre des décisions et de faire certains choix. Je crois que ce risque est très modeste, qu'on peut l'assumer. On débouche alors sur l'autre perspective: est-ce qu'il est encore, disons supportable ou normal pour nous, dans le cadre de notre conception démocratique, de priver à peu près 100 000 de nos citoyens du droit d'être élus alors qu'il n'y a en soi pas de raisons fondamentales de le faire, mise à part cette crainte, précisément, d'en trouver trop ici, crainte qui ne me paraît pas justifiée. On évolue incontestablement vers une situation où les droits démocratiques ont plutôt tendance à s'étendre, c'est une question de fait. Dans ce cadre-là, il nous paraît que la proposition de la majorité est suffisante; elle sauvegarde l'essentiel de la séparation des pouvoirs et, en même temps, elle revient à la situation constitutionnelle; elle tend à permettre tout de même à davantage de nos concitoyens d'entrer dans ce Parlement.

Personnellement, je ne crois pas au risque dont a parlé notre collègue Allgöwer. Ses expériences faites à Bâle ne sont peut-être pas très heureuses, je n'en disconviens pas; mais celles qui sont faites, en revanche, dans le canton de Vaud, où l'on a aussi la possibilité d'élire des fonctionnaires communaux et cantonaux, n'ont en tout cas pas conduit à des abus. La situation est parfaitement supportable. Voilà les arguments en faveur de la proposition de la majorité. Je vous recommande donc de l'appuyer.

Bundespräsident Gnägi: Artikel 18 und Artikel 74 enthalten meines Erachtens die beiden wesentlichsten Differenzen zwischen Ihrer Kommission und dem Bundesrat; Artikel 18 wird möglicherweise zu einem Schicksalsartikel. Er ist von grundsätzlicher Bedeutung. Ich unterscheide bei den Anträgen zu Artikel 18 zwei Dinge, nämlich die Unvereinbarkeit für Beamte und den Tatbestand, der im Minderheitsantrag von Herrn Alder zum Ausdruck kommt. Der Bundesrat hält in der Frage der Unvereinbarkeit für Beamte mit dem Mandat eines Nationalrates unter allen Umständen an seinem Entwurf fest. Er hat seinen Standpunkt mit aller

Deutlichkeit bereits in der Botschaft dargelegt. Der Bundesrat erachtet die Wählbarkeit von Bundesbeamten in den Nationalrat, wie sie Ihre Vorberatende Kommission vorsieht, mit dem Prinzip der Gewaltentrennung als nicht zu vereinbar. Er ist der Ansicht, dass diese Möglichkeit, wenn sie überhaupt geschaffen werden soll, nur durch eine Verfassungsrevision verwirklicht werden kann. Ich verweise nochmals auf Artikel 77: «Die Mitglieder des Ständerates, des Bundesrates und vom letzteren gewählte Beamte können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein.» Diese Bestimmung kam zu einem Zeitpunkt in die Bundesverfassung, als wahrscheinlich noch alle Bundesbeamten vom Bundesrat gewählt wurden. Später wurden die Wahlen an die Departemente, an die Abteilungen, delegiert; am Prinzip der Qualität des Bundesbeamten hat sich aber damit nichts geändert.

Artikel 77 der Bundesverfassung ist unseres Erachtens so zu interpretieren, dass Beamte nicht gewählt werden können. Diese Haltung vertrat auch Herr Professor Dr. Kurt Eichenberger in einem Rechtsgutachten, das er auf eine Anfrage der Wahlprüfungskommission des Nationalrates hin erstellte. Ich glaube nicht, dass die Bundesversammlung gut beraten wäre, wenn sie hier durch Interpretation eine Verfassungsbestimmung ändern würde. Ich mache den Vergleich mit der Einführung des Frauenstimmrechtes. Auch hier hat man lange geglaubt, man könne dieses durch Uminterpretation einer Verfassungsbestimmung einführen. Hier besteht eine Analogie. Der Artikel 77 müsste unseres Erachtens geändert werden, wenn diese Unvereinbarkeit aufgehoben werden sollte. Das ist der entscheidende Punkt, über den abgestimmt werden muss.

Nun möchte ich zwei, drei Bemerkungen dazu sagen. Mir scheint auch neben dieser Unvereinbarkeit, die Zulassung von Beamten, in der Art wie das vorgeschlagen wird, ungerecht zu sein. Die direkt Gewählten, die einen wesentlichen Sachverstand mitbringen würden, die schliessen Sie aus. Andere können eintreten. Diese Ungerechtigkeit ist meines Erachtens vorhanden, sie muss mitberücksichtigt werden. Ich möchte noch ein Weiteres sagen: Es geht meines Erachtens nicht darum, ob man für Bundesbeamte oder gegen Bundesbeamte sei, sondern es geht lediglich darum, ob wir unseren Rechtsstaat, so wie wir ihn bis jetzt ausgelegt haben, weiterführen wollen oder nicht. Deshalb möchte ich Ihnen im Namen des Bundesrates beantragen, der Fassung des Bundesrates zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Nun komme ich zum zweiten Punkt, zum Minderheitsantrag von Herrn Alder. Ich habe gestern etwas gelächelt, als er über die Vertretung eines Parlamentariers des Landesringes in einer Aufsichtsbehörde der PTT gesprochen hat. Ich erinnere mich an diese Auseinandersetzung. Ich hatte dieses Departement fast drei Jahre und kenne das Puzzle der Zusammensetzung des PTT-Verwaltungsrates und des SBB-Verwaltungsrates. Herr Alder, ich weiss nicht, was Sie für einen Brief bekommen haben. Die Erfahrung, die ich gemacht habe, ist die, dass mit Argusaugen auf die politische Vertretung geachtet wird – wenn ich mich nicht täusche, standen Sie dort in Konkurrenz mit meiner eigenen politischen Partei. Es ist nicht ganz so, dass in der Antwort, die Sie erhalten haben, nur darauf abgestellt worden ist, dass nicht ein Parlamentarier vorgeschlagen worden sei. Das zur Einleitung.

Auf der anderen Seite möchte ich Ihnen beantragen, den Minderheitsantrag von Herrn Alder abzulehnen. Er hat Ihnen die Beispiele aufgezählt. Diese Beispiele sind nicht derart einleuchtend, dass man sagen könnte, man müsste diesem Antrag zustimmen. Es sind vielmehr Ausnahmen, und der Bundesrat ist sich bewusst, dass er hier sehr zurückhaltend sein will. Es geht übrigens nicht nur um die Verwaltungsräte bei PTT und SBB. Es geht bei Ihrem Antrag um die Bestellung von Expertenkommissionen (beispielsweise Luftfahrtkommissionen, beratende Kommissionen usw.). Die Überlegungen des Bundesrates gehen dahin, dass wir hier Zurückhaltung üben wollen; auch in bezug auf die Kommissionen, bei denen dies gemäss Ih-

rem Antrag gestattet wäre, ist der Bundesrat in der Besetzung mit Parlamentariern zurückhaltend. Aber Ihren Antrag betrachten wir als zu weitgehend, weil wir doch die Möglichkeit haben sollten, den einen oder anderen Parlamentarier mit einer befristeten Spezialaufgabe zu betrauen, die er sehr gut erfüllen kann. Aus diesen Ueberlegungen möchte ich Ihnen beantragen, an der Unvereinbarkeit für Beamte mit dem Nationalratsmandat festzuhalten und dem Bundesrat doch zu ermöglichen, ab und zu einen Beauftragten aus dem Parlament zu nehmen.

Nun noch eine Bemerkung zu den Voten: Herr Schaffer hat erklärt, man begreife nicht recht, warum Angehörige der PTT und SBB gleich behandelt würden wie Beamte. Da gibt es eine klare Begründung. Es geht auch hier um die Gewaltentrennung. PTT und SBB unterstehen wie die Bundesverwaltung der Kontrolle durch das Parlament. Politisch werden SBB und PTT in diesem Rat durch den Bundesrat vertreten, und es ist meines Erachtens richtig, dass die Angehörigen der PTT und der SBB gleich behandelt werden wie die übrigen Beamten. Denn es geht um die Kontrollfunktion, die Sie zu erfüllen haben gegenüber den SBB und PTT.

Zu den Ausführungen von Herrn Weber: Sie haben gesehen, dass diejenigen, die etwas von dieser Materie verstehen, zusammengestanden sind. Es geht um die Qualifikation der Ersatzrichter beim Bundesgericht. Sind das Magistratspersonen? Ich habe gehört, dass gegenwärtig kein Mitglied des Nationalrates Ersatzrichter beim Bundesgericht ist. Die Unvereinbarkeit wird hier anscheinend eingehalten. Anders ist es beim Ständerat. Auch im Gutachten Eichenberger wird darauf hingewiesen, dass mit der Zeit hier eine klare Regelung im Sinn der Unvereinbarkeit gefunden werden sollte.

Damit möchte ich Ihnen beantragen, der Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

Präsident: Wir schreiten nun zur Bereinigung von Artikel 18 Ziffer 1. Wir haben hier vier Anträge. Herr Dafflon will alle Bundesbeamten wählbar erklären mit Ausschluss der von der Bundesversammlung gewählten Magistratspersonen. Die Mehrheit will die direkt vom Bundesrat gewählten Bundesbeamten ausschliessen. Die Minderheit II (Bundesrat) beantragt den generellen Ausschluss der Bundesbeamten und Magistratspersonen; die Minderheit I (Alder) den Ausschluss aller Bundesbeamten sowie der Nichtbeamten, die vom Bundesrat in Verwaltungskommissionen und Verwaltungsräte gewählt wurden.

Sie haben eine Abstimmungsordnung ausgeteilt erhalten. In der ersten Abstimmung werden wir den Antrag Dafflon dem Antrag der Mehrheit gegenüberstellen, in der zweiten Abstimmung das Ergebnis der Abstimmung dem Antrag Bundesrat/Minderheit II und in definitiver dritter Abstimmung das Ergebnis der zweiten Abstimmung der Minderheit I (Alder). – Mit diesem Abstimmungsmodus sind Sie einverstanden.

Abstimmung – Vote

Abs. 1 – Al. 1

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag Dafflon	4 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	128 Stimmen

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit	65 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	102 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Minderheit II	122 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	34 Stimmen

Eng, Berichterstatter: Zu Absatz 2bis: Herr Weber will mit seinem Antrag eine ausschliessliche Bundeskompetenz im Bereiche der Unvereinbarkeitsbestimmungen begründen. Es stellt sich die Frage, ob dies verfassungsrechtlich über-

haupt möglich sei. Es stehen zwei Verfassungsartikel zur Diskussion, einerseits Artikel 73: «Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes – die Wahlen in den Nationalrat – die näheren Bestimmungen», also eine Ausführungsbestimmung bezüglich der Wahlvoraussetzungen für den Gegenstand, den wir nun im Gesetz beraten, und dann noch Artikel 77, der hier wiederholt zitiert worden ist. Ich halte dafür, dass die verfassungsrechtliche Grundlage fehlt. Es ist nicht wie beispielsweise bei den Wehrmännern ein besonderes Gewaltverhältnis zum Bund zu beachten; der kantonale und kommunale Beamte steht in einem besondern Gewaltverhältnis zu seinem Kanton respektive zu seiner Gemeinde, er untersteht dem kommunalen und kantonalen Beamtenrecht mit den beamtenrechtlichen Rechten und Pflichten; er untersteht auch der Organisationsautonomie der Kantone und der Gemeinden im Bereiche ihrer eigenen Organisationsverpflichtung und ihres Organisationsrechtes. Wenn die Zulässigkeit bejaht würde, hätte dies natürlich verschiedene Fragen zur Folge, beispielsweise: Wer würde nun den Stellvertreter bezahlen, wenn ein kantonaler Beamter aufgrund eines Bundesgesetzes Nationalrat würde? Muss der Kanton dies in Kauf nehmen, oder kann er eine Regressforderung stellen? Wir haben dann auch die Fortsetzung dieser Frage beim privatrechtlichen Arbeitsverhältnis. Führt diese Bestimmung nicht dazu, dass wir auf indirektem Wege den bezahlten politischen Urlaub für ein halbes Jahr (also für die Dauer eines Mandates während eines Jahres) einführen? Ich erinnere an die Regelungen bei den Bundesanstalten, bei den PTT und SBB, wo die politischen Urlaube auf gewisse Tage beschränkt sind. Können wir nun auf dem Umwege über diese Unvereinbarkeitskompetenz des Bundes auch privatrechtlich einen politischen Bildungsurlaub schaffen? Ich verkenne nicht, die Kantone und die Gemeinden, die solche Vorschriften aufstellen – wie sie von Herrn Weber angegriffen worden sind –, sind bestimmt keine guten und auch keine vernünftigen Arbeitgeber. Aber ich weise doch darauf hin: Wenn schon die Bundeskompetenz fehlt und wenn auch die Notwendigkeit fehlt – es gibt nur einen Einzelfall, der zur Diskussion steht –, dürfen wir nicht ohne Verfassungsgrundlage in kantonale Kompetenzen eingreifen. Es ist auch nicht recht verständlich, warum dann ausgerechnet die obersten kantonalen und kommunalen Beamten, die Regierungsräte und die Stadträte wiederum von dieser Unvereinbarkeitsklausel bzw. von dieser Bundeskompetenz ausgeschlossen sein sollen. Auch hier sollte dann der Spiess für alle gleich lang sein. Es sollten auch hier die Mitglieder der Regierungsräte ohne Beschränkung in den Nationalrat gewählt werden können. Mangels einer verfassungsmässigen Grundlage und mangels einer Notwendigkeit, in die kantonale und die kommunale Hoheit einzugreifen, bitte ich Sie, den Antrag Weber-Arbon abzulehnen.

M. Mugny, rapporteur: La proposition de M. Weber tend à faire du perfectionnisme – tendance bien connue en Suisse.

Je crois qu'il ne faut pas vouloir établir des lois ou des articles de loi quand cela n'est pas nécessaire; or c'est le cas ici. Les cantons et les communes ont cette compétence; elles en ont fait usage de façon variée; les situations sont différentes d'un canton ou d'une commune à l'autre, c'est un fait incontestable, mais pourquoi vouloir réglementer ce problème sur le plan fédéral? Laissons donc aux cantons le soin de trouver eux-mêmes la solution qui leur convient le mieux dans la mesure où ils estiment que leurs fonctionnaires ou leurs magistrats peuvent ou ne peuvent pas venir siéger au Parlement fédéral. Par conséquent, la proposition de M. Weber n'a pas sa place ici et il convient de laisser aux cantons le soin de régler leurs problèmes.

Bundespräsident Gnägi: Beim Antrag von Herrn Weber-Arbon geht es darum, dass Herr Weber die Beamten in den Kantonen als Mitglieder des Nationalrates möchte

wählen lassen können. Eine Ausnahmebestimmung wäre vorgesehen für die Mitglieder kantonaler und kommunaler Behörden. Dazu möchte ich sagen, dass diese Frage nicht geregelt ist. Es stellt sich somit das Problem: Soll diese Frage durch die eidgenössische Behörde für die Kantone geregelt werden, oder sollen wir die Regelung den Kantonen überlassen? Persönlich bin ich der Auffassung, dass wir hier nicht in das kantonale Recht eingreifen sollten. Ich habe einleitend erklärt, dass wir in verschiedenen Punkten Kompromisse in bezug auf die eidgenössischen und die kantonalen Kompetenzen finden mussten, und hier scheint mir nun, wie gesagt, ein Fall vorzuliegen, wo wir davon absehen sollten, in die Kompetenz der Kantone einzugreifen. Das würde bedingen, dass der Antrag Weber-Arbon abzulehnen ist.

Abstimmung – Vote

Abs. 2bis – Al. 2bis

Für den Antrag Weber-Arbon	30 Stimmen
Dagegen	63 Stimmen

Art. 19 und 20

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19 et 20

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

M. Muret: Je voudrais faire une simple remarque à propos de cet article 21. On prévoit une procédure qui paraît très compliquée: en fait, les cantons ont à communiquer d'abord à la chancellerie toutes les listes de candidats et aux candidats eux-mêmes la liste sur laquelle ils figurent, c'est-à-dire que, par exemple, j'apprendrai par la chancellerie de mon canton que je figure sur la liste de mon parti. En outre, d'après l'article 27, si l'un de ces candidats figure sur plusieurs listes, il est sommé de se déterminer dans un délai précis, etc.

Dans ces conditions, il me semble à première vue que le système serait infiniment plus simple si l'on se bornait à demander à chaque candidat – comme c'est déjà l'usage dans différents cantons, dans le canton de Vaud, par exemple – une déclaration d'acceptation de figurer sur une liste. S'il accepte de figurer sur plusieurs listes, on le met alors en demeure de se prononcer. On évite ainsi toute cette procédure d'aller et retour pour des centaines et peut-être des milliers de candidats. Je n'ai pas déposé d'amendement à ce sujet parce qu'il s'agit d'un problème de simple organisation et d'ordre purement administratif; mais je me permets de rendre la commission attentive à ce point: il semble que ce serait une simplification absolument normale que d'adopter ce système plutôt que celui, compliqué, qui est prévu par ces articles 21 et 27.

Eng, Berichterstatter: Die Vorschrift in Absatz 3 hat in erster Linie administrativen Charakter. Die Bundeskanzlei muss möglichst bald die Listen mit den Namen der Kandidaten kennen. Darum haben die Kantone der Bundeskanzlei diese Mitteilung zu machen, und dies muss eben in Artikel 21 umschrieben sein. Im übrigen entspricht dieser Artikel dem geltenden Recht, wie es vor einem Jahr neu gefasst worden ist. Es ist also nicht so, dass wir Artikel 21 Absatz 3 streichen könnten.

M. Mugny, rapporteur: Il est évident que la proposition de M. Muret pourrait être acceptée selon la formulation qu'il présente puisque certains cantons – le canton de Vaud en particulier – ont l'expérience d'une formule semblable. Néanmoins, cette expérience n'est pas généralisée à tous les cantons. C'est pour cette raison que le législateur fédéral s'est basé sur l'usage en vigueur dans l'ensemble des cantons. Cependant, je conçois parfaitement bien qu'une autre formule puisse être examinée et je trouve personnellement que celle du canton de Vaud est préférable. Malgré tout, dans le cas précis qui nous occupe, le législateur s'en tient à la règle générale des dispositions applicables dans l'ensemble des cantons. Voilà pourquoi cette formule a été préférée à celle de M. Muret, même si pour ma part, je donne la préférence à celle de M. Muret.

Angenommen – Adopté

Art. 22

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Die Wahlvorschläge müssen folgende Angaben über die Vorgeschlagenen enthalten: Familien- und Vornamen, Geburtsjahr, Beruf, Wohnadresse und Heimatort.

Art. 22

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Les listes doivent donner les indications ci-après sur les candidats: nom, prénom, année de naissance, profession, domicile (adresse exacte) et lieu d'origine.

Angenommen – Adopté

Art. 23

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 24

Antrag der Kommission

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Auer, Akeret, Bretscher, Muheim)

Jeder Wahlvorschlag muss von mindestens 0,5 Promille, jedenfalls aber 50 im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten handschriftlich unterzeichnet sein. Massgebend ist die Zahl der Stimmberechtigten bei der letzten eidgenössischen Volksabstimmung.

Antrag Akeret

Abs. 1

Jeder Wahlvorschlag muss von einer Anzahl im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten, die mindestens dem Fünftel der dem betreffenden Kanton zugewiesenen Nationalratssitze, jedenfalls aber 50 im Wahlkreis wohnhaften

Stimmberechtigten entspricht, handschriftlich unterzeichnet sein.

Antrag Allgöwer

Abs. 1

... mindestens 30 im Wahlkreis ...

Abs. 3 (neu)

Für jeden Wahlvorschlag ist beim Einreichen ein Depositum von 1000 Franken zu hinterlegen. Dieses wird nach den Wahlen zurückbezahlt, sofern der Wahlvorschlag mindestens 1 Prozent der Stimmenden erreicht hat.

Antrag Dafflon

Abs. 1

... mindestens 15 im Wahlkreis ...

Art. 24

Proposition de la commission

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Auer, Akeret, Bretscher, Muheim)

Chaque liste de candidats doit porter la signature manuscrite d'au moins 0,5 pour mille des électeurs domiciliés dans l'arrondissement, mais de 50 au minimum. Le nombre des électeurs inscrits lors de la précédente votation fédérale est déterminant.

Proposition Akeret

Al. 1

Chaque liste de candidats doit porter la signature manuscrite d'un nombre d'électeurs domiciliés dans l'arrondissement, qui corresponde au moins au quintuple des mandats assignés au canton en question, mais de 50 électeurs au minimum domiciliés dans l'arrondissement.

Proposition Allgöwer

Al. 1

... d'au moins 30 électeurs...

Al. 3 (nouveau)

Pour chaque liste de candidats, une caution de 1000 francs doit être versée au moment du dépôt. La caution est remboursée après les élections, pour autant que la liste ait recueilli au moins 1 pour cent des suffrages.

Proposition Dafflon

Al. 1

... au moins 15 électeurs...

Präsident: Hier haben wir einen Antrag der Mehrheit und einen Antrag der Minderheit, vertreten durch Herrn Auer. Ich kann Ihnen mitteilen, dass Herr Auer seinen Antrag zurückzieht zugunsten des Antrages von Herrn Akeret. Herr Auer möchte sich aber trotzdem noch äussern. Sodann liegen vor ein Antrag Dafflon und ein Antrag Allgöwer. Wir gehen nun so vor, dass die Antragsteller zuerst sprechen, worauf die Kommissionsreferenten gesamthaft antworten werden.

Auer, Berichterstatter der Minderheit: Der Rückzug des Minderheitsantrages auf der Fahne zugunsten jenes von Herrn Akeret erfolgt mit Zustimmung der Mitunterzeichner. Herr Akeret und ich teilen uns in die Begründung seines Antrages: Ich werde mehr die grundsätzlichen Argumente anführen, Herr Akeret mehr die stichhaltigen.

Zweck unseres Antrages ist es, der Listeninflation zu steuern. Die Zahl der bei den Nationalratswahlen eingereichten Listen ist seit dem Zweiten Weltkrieg von etwa 100 auf rund 170 angestiegen, jene der Kandidaten von rund 1000 auf nahezu 2000. Unser Antrag richtet sich nicht etwa gegen die kleinen Parteien und schon gar nicht gegen die Vielfältigkeit unserer politischen Landschaft. Er richtet sich vielmehr gegen den Missbrauch der heutigen Wahlmöglichkeiten.

Ich habe am Sonntag alle Listen seit 1943 durchgeschaut. Bis 1959 waren es im Maximum vier Splittergruppen; 1963 waren es zehn, 1967 elf. Im Jahre 1971 waren es jedoch – ohne Nationale Aktion und Republikaner – bereits 21. Noch schlimmer wurde es letztes Jahr: Selbst wenn man die Listen der Nationalen Aktion, der Progressiven Organisationen, der Republikaner und Revolutionären Marxistischen Liga ausklammert – die sicherlich echte politische Bewegungen sind –, verbleiben noch 26 Listen verschiedenster Splittergruppen. Handelt es sich hier nun wirklich um eine echte Bereicherung der helvetischen Politlandschaft?

Lassen Sie mich, einige Jahre zurückblickend, einige Blüten aus dem Bouquet zupfen. Es gab u. a. eine Liste der Stimmzwanggegner, «Evangelisch-christliche Bürger» – also nicht EVP –, Listen einer «Aktion für Sauberkeit in der Politik», des Neuen Gotthardrings, der Schweizervolk-Partei. Zahlreich sind die Listen, die sich irgendwie mit dem politisch so zugkräftigen Prädikat «parteilos» geschmückt haben. Dazu «Freiheit» an allen Orten: Liste freier Bürger, freier Oppositioneller, freier Wähler, freier Stimmberechtigter, für freie Meinungsäusserung im Parlament, freier Schweizer, ja sogar eine Liste freier Zürcher. Und in neuerer Zeit: Erwa-Bund, Europäische Föderalistische Partei, «Liste der Initianten», eine Liste mit dem Titel «Volkstümlich» – sie wurde im Kanton Bern von einer feuchtfrohlichen Runde zu nächtlicher Stunde kreiert und erreichte bei den Wahlen einen Stimmenanteil von ganzen 0,04 Prozent –; sodann eine Liste für «echte Wahlen», eine Liste «Wir wollen wählen», weitere «für Bildung und Fortschritt», Eidgenössische Demokratische Union, Neue Demokratische Bewegung, Interessengemeinschaft für Schweizer Arbeitnehmer. Dazu kamen letztes Jahr die diversen Splittergruppen aus dem breiten Streuungsbereich der Nationalen Aktion und der Republikaner.

Uebrigens war der grosse und einzig wahre helvetische Republikaner dieses Jahrhunderts nicht etwa der erste: Schon 1947 gab es in Genf eine Liste der Parti républicain und – oh, welch ein Greuel, Herr Schwarzenbach! – pour les Etats Unis de l'Europe. Der grösste Teil dieser Listen erreichte weniger als 1 Prozent der Stimmen, zahlreiche weniger als 1 Promille. Gewiss werden verschiedene solcher Listen nicht mit dem Ziel eingereicht, ein Berner Mandat zu erringen. Es geht dabei eher um politische Demonstrationen, um kantonale Auseinandersetzungen oder schlicht um einen Rappel im Hinblick auf bevorstehende kantonale Wahlen. Dies ist legal und soll auch absolut nicht verhindert werden. Es handelt sich aber oft nur um Splittergruppen, die sich mit ihren eigenen Parteien überworfen und abgesplittert haben, aber auch um Gruppen, die die Nationalratswahlen offenbar schlicht und einfach als Jux betrachten. Diese Zersplitterung führt zu einer Verwirrung der Wähler. Gemäss der von der «Schweizer Illustrierten» bei den letzten Nationalratswahlen angestellte Befragung der Wahlabstinenten erklärten immerhin 10 Prozent, der Wahlkampf sei ihnen zu verwirrend gewesen, sie hätten sich deshalb nicht zu den Urnen bemüht.

Sicherlich war einzelnen der zahlreichen Aussenseiter eine gewisse Originalität nicht abzusprechen. Aber sind nun Nationalratswahlen wirklich ein Je-ka-mi-Spiel, bei dem jedermann mitmachen kann, ganz abgesehen von den Kosten, die dadurch auch dem Staat aufgebürdet werden? Seit einigen Jahren ist das Mitmachen insofern noch attraktiver geworden, als den Splittergruppen auch spektakuläre Auftritte am Fernsehen offenstehen.

Unser Antrag will hier einen gewissen Riegel schieben. Wenn es einer Gruppe wirklich ernst ist mit einer Beteiligung an den Wahlen, dann darf man von ihr wenigstens erwarten, dass sie ein gewisses Opfer bringt, nämlich das Sammeln von ein paar Dutzend Unterschriften, von wenigstens 50, im Maximum (im Kanton Zürich) von 175. Herr Professor Erich Gruner, der sich eingehend mit dem Problem der Listenflut beschäftigt und Ihnen auch ein dickes Buch über die verschiedenartigsten Aspekte der Nationalratswahlen 1971 zugestellt hat, schlug in einer Fernsehdiskussion als notwendiges Beteiligungsquorum 500 Unterschriften vor. Das ist für kleine Kantone etwas viel. Das Opfer, das von den Wahlteilnehmern gefordert wird, ist in anderen Ländern wesentlich grösser. In England – Herr Allgöwer wird darauf zurückkommen, wenn er seinen Antrag begründet – und in anderen Ländern muss ein Depot hinterlegt werden, das bei einem niedrigen Wahlergebnis verfällt. Auch in anderen Ländern bedarf die Teilnahme an den Wahlen einer Zahl von Listenunterzeichnern, beispielsweise in Dänemark (sofern eine Partei nicht bereits im Parlament vertreten ist) von einem 175stel aller bei den letzten Wahlen abgegebenen Stimmen; 1971 waren dies rund 16 300 Unterschriften. Die Partei des Herrn Glistrup erreichte sie jedenfalls und hatte, wie Sie wissen, Erfolg bei den Wahlen. Die Zahl der für eine Wahlbeteiligung notwendigen Unterschriften beträgt in der Bundesrepublik Deutschland 2000, in Island 200, in Italien 1000 bei den Wahlen in die Grosse Kammer und 300 für jene in den Senat. In verschiedenen Ländern kennt man Sperrklauseln: Wird ein gewisser Prozentsatz an Stimmen nicht erreicht, so geht eine Partei völlig leer aus. Die Türkei hat eine interessante Bestimmung, derzufolge eine Partei mindestens in 15 von 67 Provinzen mitmachen muss, wenn sie gültige Listen vorlegen will.

Unser Antrag verlangt also ein gewisses Opfer, doch keine Schikane: Organisierte Parteien, auch kleine, können die Voraussetzung ohne weiteres erfüllen. Die höhere Unterschriftenzahl kommt vor allem den beiden grossen Kantonen entgegen, in denen die Zersplitterung in den letzten Jahren am ausgeprägtesten war. Es ist quasi eine politische Entwicklungshilfe an die Kantone Zürich und Bern. Und wenn diese aus dem Raume Basel kommt, sollte sie erst recht akzeptiert werden.

Akeret: Zu Artikel 24 lag ein Minderheitsantrag von Herrn Kollega Felix Auer vor. Er hat diese Frage in sehr verdienstlicher Weise in der Kommission aufgegriffen. Der ausgezeichneten, blumigen Begründung seines Antrages kann ich mich in grundsätzlicher Hinsicht voll anschliessen. Ich habe den Antrag auch mit meiner Unterschrift unterzeichnet und unterstützt. Nachdem ich aber festgestellt habe, dass die 0,5-Promille-Formel auf Widerstand stösst und vielleicht auch nicht so leicht praktikabel ist, haben wir uns nach einer anderen Variante umgesehen, die ich Ihnen in meinem zweiten Antrag unterbreite. Danach soll jeder Wahlvorschlag von einer Anzahl im Wahlkreis wohnhafter Stimmberechtigter, die mindestens dem Fünffachen der dem betreffenden Kanton zugeteilten Nationalratssitze entsprechen, jedenfalls aber von 50 im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten, handschriftlich unterzeichnet sein. (Das ist eine Erweiterung des bundesrätlichen Antrages.) Ob er als Eventualantrag bezeichnet werden kann, bleibe dahingestellt. Er versucht einfach den Grundgedanken des Antrages Auer auf andere Weise zu realisieren; er liegt quantitativ ungefähr in der Mitte, geht aber für grosse Kantone weiter als das Quorum, das uns der Bundesrat vorschlägt, das aber einigen Ratsmitgliedern noch zu hoch ist, wie uns das der Antrag Alder in der Kommission bewies, und der Antrag Allgöwer, der lediglich 30 Unterschriften verlangt, hier im Plenum beweist. Ich betone aber: Wenn man schon auf ein Quorum in bezug auf ein Minimum zu erreichender Listenstimmen, also auf eine 3- oder 5-Prozent-Hürde, wie man sie im Ausland kennt, sowie auf die Hinterlegung einer Kautionsverzichten will, sollte meines Erachtens die Zahl der erforderlichen

Unterschriften angemessen erhöht werden, um Missbräuche, wie sie vorgekommen sind, und den Wahlakt teilweise zur Farce machen, zu verhindern. Die Listenflut, und vor allem die Zahl der schwer identifizierbaren Listen, wirken auf die Wähler, vorab auf ältere und unpolitische Leute, verwirrend, deroutierend und hält sie vielfach vom Gang zur Urne fern.

Dies war bei den jüngsten Nationalratswahlen im Kanton Zürich in ausgesprochener Weise der Fall. Von den 21 Listen vermochten zudem sieben Listen kaum mehr als 0,5 oder noch weniger Prozent der Wählerstimmen auf sich zu vereinigen, acht Listen erreichten weniger als 1 Prozent der Wählerstimmen. Ob jede Wahlbeteiligung, jede Liste schützenswerten Gründen entspricht, ist unter diesen Umständen fraglich. Jedenfalls erscheint es als notwendig, das Interesse der Allgemeinheit an einer funktionsfähigen Wahldemokratie gegenüber diesen Partikularinteressen abzuwägen. Die Bevölkerung – dies konnte man aus ihrer Reaktion auf diese Listenflut und aus den öffentlichen Kommentaren herauslesen – erwartet von uns eine wirksame Bekämpfung dieser Auswüchse. Es wäre bedauerlich, wenn nicht die nötigen Konsequenzen gezogen würden. Mein Antrag würde z. B. im Kanton Zürich 175 Unterschriften, im Kanton Bern 155 Unterschriften erfordern; insgesamt würden sechs Kantone, die mehr als 10 Nationalratsmandate besitzen, von dieser Bestimmung betroffen. Es sind dies die Kantone Zürich mit 35 Mandaten, Bern mit 31 Mandaten, Waadt mit 16 Mandaten, Aargau mit 14 Mandaten, St. Gallen mit 12 Mandaten und Genf mit 11 Mandaten, und es sind hauptsächlich die grossen Kantone, die diese Listenflut erlebten: Bern mit 24 Listen, Zürich mit 21 Listen; Waadt hatte 12 Listen, Aargau 12 Listen, was noch angängig sein mag.

Zum Antrag Allgöwer bezüglich Hinterlegung einer Summe von 1000 Franken möchte ich bemerken, dass dies wohl eine schwache Bremse wäre, die leichter zu überwinden wäre als das Erfordernis beispielsweise von 175 Unterschriften im Kanton Zürich. Die Kautions müsste doch mindestens 5000 Franken betragen, um wirksam zu werden. Immerhin wären davon im Kanton Zürich bei den jüngsten Wahlen 8 Listen betroffen worden. Die Bestimmung würde auch nur in den beiden grössten Kantonen spielen. Es handelt sich hier meines Erachtens um einen schüchternen Versuch – Schüchternheit ist man sonst bei Herrn Allgöwer gar nicht gewohnt –, das in ausländischen Wahlsystemen praktizierte System der Kautions auch bei uns einzuführen.

Dem Einwand, der von Herrn Alder in der Eintretensdebatte geäussert worden ist, dass die Ausübung der Volks- und Wahlrechte nicht erschwert werden dürfe, ist entgegenzuhalten, dass oft dieselben Kreise in der Sammlung von Unterschriften für Initiativen und Referenden auf kommunalem, kantonalem und eidgenössischem Boden durchaus nicht untätig sind. In Winterthur beispielsweise gibt es Kreise um die PÖCH, die im Durchschnitt jedes Vierteljahr ein Referendum lancieren, wofür 500 Unterschriften notwendig sind. Was für lokale Aktionen möglich ist, sollte auch beim wichtigsten politischen Akt innert vier Jahren (der Wahl der eidgenössischen Volksvertretung) realisierbar sein. Es darf doch eine gewisse minimale Anstrengung zur Einreichung einer Liste und eine minimale Abstützung dieser Liste in der Wählerschaft gefordert werden. Nicht jede Wirtshausrunde, wie Herr Kollega Felix Auer gesagt hat, nicht jeder sektiererische Klub, nicht jede Aktion der letzten Stunde, wie wir sie auch erlebt haben, könnten dann unser Wahlrecht strapazieren. Die Wahldemokratie erhielte damit ein Stück der Würde zurück, die ihr in jüngster Zeit geraubt worden ist.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

M. Dafflon: En vous proposant de fixer le nombre de signatures à quinze au lieu de cinquante, nous vous demandons de maintenir la situation actuelle. Lors du débat d'entrée en matière, nous avons montré que les différentes mesures proposées dans cette loi sont comme une série

d'embûches dressées aux petits partis, aux groupements divers et à tous les partis qui n'appartiennent pas à la majorité. En effet, en augmentant le nombre de signatures indispensables pour le dépôt d'une liste de candidats, il est clair que l'on touche en premier lieu les partis politiques, et surtout les petits partis politiques avec lesquels on veut régler un compte. D'ailleurs, l'orateur qui m'a précédé l'a bien démontré lorsqu'il a évoqué les initiatives prises par le POCH à Winterthour.

Le message, à la page 21, dit que c'est «pour éviter dans une certaine mesure qu'on ne dépose à la légère ou par plaisanterie des listes de candidats, qu'il convient de porter de quinze à cinquante au moins le nombre de signatures». Evidemment, lorsqu'il s'agira de faire une plaisanterie ou de monter un canular, on trouvera toujours dans une société d'étudiants ou une société de contemporains une équipe de cinquante gars pour signer la liste de candidats lors de son dépôt parce que cela ne porte pas à conséquence. Si vous devez déposer une liste d'un petit parti, d'un groupe de l'opposition, il est clair que c'est autrement plus difficile. En effet, dans ce cas, il y a des conséquences, parce qu'il y a des risques, parce que la presse ou les adversaires politiques peuvent donner les noms de ceux qui ont contresigné la liste de dépôt et cela peut porter un préjudice aux signataires. Rendre plus difficile le dépôt d'une liste de candidats est antidémocratique, on n'a pas le droit d'empêcher les petits partis de déposer une liste et de participer à une élection. Augmenter à cinquante le nombre de signatures, c'est rendre plus difficile la participation à une votation. Si on veut combattre les petits partis, ce n'est pas par de tels moyens; il faut les combattre sur le terrain politique. C'est pourquoi je vous appelle à ne pas modifier la situation actuelle et à maintenir au chiffre de quinze le nombre de signatures indispensables pour pouvoir déposer une liste de candidats.

Allgöwer: Wir befinden uns in einem Dilemma. Auf der einen Seite möchten wir den Zugang zu den Wahlen möglichst offen gestalten, und auf der anderen Seite haben die letzten Jahre bewiesen, dass wir unser Wahlrecht schützen müssen. Herr Auer hat einige bezeichnende Beispiele erwähnt. In jedem Kanton gibt es solche Gruppen, die aus irgendwelchen Juxideen an den Wahlen teilnehmen wollen. Ein solcher Jux hat nicht nur bei der Verteilung der Listen Folgen, sondern auch bei Radio und Fernsehen; heute kann man sich das Mikrofon allzu leicht sichern. Davor müssen wir unsere Demokratie im Interesse ihres Funktionierens schützen.

Nun glaube ich aber, dass die Erhöhung der Unterschriftenzahl oder die Verkürzung der Fristen, wie wir das in anderen Artikeln vorsehen, nicht das richtige Mittel ist, um diese Missbräuche auszuschalten. Eine gewisse Erhöhung der Unterschriftenzahl, wie in unserem Vorschlag, von 15 auf 30 ist massvoll, das kann hingenommen werden; 50 oder mehr ist bereits eine Funktionsaufgabe für die Parteisekretäre, und für diese Parteisekretäre ist es ebenso leicht, 50 oder noch mehr Unterschriften herbeizubringen, wenn es gewünscht wird. Hingegen haben wir ein Mittel bis jetzt nicht angewandt, das ist die Hinterlage eines Depositums. Sie wissen, der Schweizer achtet empfindlich auf seinen Geldbeutel, und wenn er eine Liste einreichen will, und er ist zugleich verpflichtet, nach seinem Portemonnaie zu greifen, dann wird er sich die Sache zwei- oder dreimal überlegen.

Ich habe ein Depositum von 1000 Franken vorgeschlagen, und wenn Sie sich vorstellen, dass das von 30 Leuten aufgebracht wird, so macht das pro Mann oder Frau 35 Franken aus. Soviel sollte einem ernsthaften Anwärter auch eine Liste wert sein. Ich nenne zum Vergleich die Regelung in Frankreich, wo man 1000 französische Franken (das sind heute 600 Schweizer Franken) hinterlegen muss, in England 150 Pfund (das sind einige hundert Franken, je nach dem jeweiligen Kurs), in Irland 100 Pfund, in Malta 20 Pfund, in den Niederlanden 1000 Gulden. Dieses Hinter-

legen hat sich bewährt, indem sich nur Leute mit Listen melden, die einen ernsthaften Anspruch erheben. Nun wird in diesen Ländern eine sehr viel höhere Quote für die Rückzahlung verlangt, beispielsweise in England 12,5 Prozent, in Frankreich 5 Prozent, in Irland sogar 33 Prozent, in Malta 10 Prozent und in den Niederlanden sogar bis 75 Prozent. Das wäre nun ein Hindernis, das kaum mehr überwunden werden könnte, und darum sollten wir es meiner Ansicht nach bei einem kleinen Prozentsatz von ungefähr 1 Prozent bewenden lassen. Das ist in den kleinen Kantonen nicht sehr viel, in den grösseren etwas mehr. Aber ich bin überzeugt, dass das eine richtige Sperre gegen Juxlisten wäre.

Nun ist von Herrn Akeret gesagt worden, dies sei ähnlich wie die Sperrklausel in anderen Staaten. Das ist keineswegs der Fall. Es wird nicht verlangt, wie es zum Teil auch einige westschweizerische Kantone vorsehen, dass man zur Einsitznahme in ein Parlament eine bestimmte Prozentklausel der Stimmen überschreiten muss. Das Prozent ist nur notwendig für die Rückgabe des Depositums. Wieviel einer nachher Sitze gewinnt, ist durch das Wahlgesetz geregelt; hier wird keinerlei Einschränkung verlangt. Ich glaube, mit diesem Mittel, das wir einsetzen könnten, ohne die Freiheit falsch zu beschränken, einfach als Schutzmassnahme gegen Juxlisten, hätten wir ein Mittel in der Hand, das wirksamer wäre als die blosser Erhöhung der Unterschriftenzahl.

Wir haben – darauf hat Herr Auer schon hingewiesen – in den letzten Jahren durch alle diese Lockerungen und unzähligen Listen nicht etwa eine Verbesserung der Stimmbeteiligung erreicht, sondern im Gegenteil ein ständiges Zurückgehen der Stimmbeteiligung. Ausserdem entstand eine Verwirrung, weil die Leute bei der Grosszahl von Listen – im Kanton Zürich mehr als 20 – nicht mehr in der Lage sind, sachlich zu entscheiden, welche Partei sie wählen möchten. Infolgedessen bleiben sie zu Hause und machen nicht mehr mit. Wenn wir diesen Rückgang der Stimmbeteiligung bremsen wollen, dann ist es angezeigt, dass wir Massnahmen ergreifen. Neben einer massvollen Erhöhung der Unterschriftenzahl und einer sehr massvollen Einsetzung der Fristen scheint mir, dass wir mit dem Depositum das Ziel erreichen können, unter Bewahrung möglichst grosser Freiheit dem Missbrauch zu steuern. Deshalb bitte ich Sie, meinem Antrag, insbesondere dem dritten Absatz mit dem Depositum, zuzustimmen.

Eng, Berichterstatter der Mehrheit: Die Kommission beantragt Ihnen, den Antrag des Herrn Daflon abzulehnen. Dieser Antrag entspricht tatsächlich bisherigem Recht und auch dem Entwurf der Expertenkommission aus dem Jahre 1973. Wir sind aber einstimmig der Meinung gewesen, dass diese Mindestzahl heute zu klein ist. Eine angemessene Erhöhung ist notwendig.

Mit 12 : 4 Stimmen hat unsere Kommission alsdann einen Antrag, der identisch ist mit dem Antrag von Herrn Allgöwer auf Erhöhung von 15 auf 30 Unterschriften, abgelehnt. Man war der Ansicht, dass diese Erhöhung noch nicht angemessen sei. Man wollte mit der Ablehnung ein gewisses Minimum an Seriosität erreichen, zumal dann 50 Unterschriften doch die einzige Zulassungsbedingung zur Nationalratswahl darstellen. Die im Gesetzentwurf neu eingeführte Ueberwälzung der>Listenerstellungs- und Listenversandkosten auf die Kantone rechtfertigt selbstverständlich eine Erhöhung auf 50, sonst hätte ja jeder Männerchor, wie Herr Akeret darauf hingewiesen hat, seine eigene Liste, und es muss auch vermieden werden, dass Witzkandidaturen aus dem Beschluss einer feuchtfröhlichen Tafelrunde resultieren. Ferner müssen wir daran denken, dass eine gewisse Minimalzahl erreicht werden muss, damit die regionale Streuung für die Ersatzvorschläge, die nach Gesetz notwendig werden könnten, vorhanden ist. Den Antrag der Mehrheit mit 50 Unterschriften erachten wir somit als angemessen. Es ist immerhin eine Verdreifachung des bestehenden Zustandes.

Den Antrag des Herrn Akeret, den wir in der Form eines Antrages Auer, der nun zurückgezogen worden ist, in der Kommission behandelten, lehnt die Kommission mit grosser Mehrheit ab. Bei allem Bestreben, Missbräuche zu verhindern, geht dieser Minderheitsantrag allerdings zu weit. Sie wissen, dass unter diesen Umständen im Kanton Zürich 175 und im Kanton Bern 155 Unterschriften benötigt würden, und zwar für jede Liste, also auch für jede Landesteilliste. Das wäre doch ein zu grosser Sprung. Zudem ist der Rechtssicherheit mit der Fixierung einer bestimmten Anzahl, die nicht von Wahljahr zu Wahljahr ändert, besser gedient. Es betrifft übrigens ja nur sechs Kantone, und ich glaube, wir müssen in den grossen Kantonen zu anderen Revisionsvorschlägen kommen, insbesondere zur Aufteilung in mehr Wahlkreise.

Zum Antrag des Herrn Allgöwer auf Leistung eines Gelddepositums: Ein Gelddepositum ist in der Schweiz unüblich. Der Antrag Allgöwer macht den Anschein, dass man (mit 30 Unterschriften) weniger Unterschriften sammeln will, dafür aber mit dem Geld die Liste erkaufen möchte. Man kann dies damit begründen, dass die Druckkosten wegfallen, so dass das Geld für die Druckkosten zur Leistung der Hinterlage dienen könne. Es ist indessen nicht schweizerische Demokratie, Arbeit durch Geld zu ersetzen. Unser Vorschlagsverfahren bedarf einer freiheitlichen Ausgestaltung. Wir können hier nicht finanziell oder mitgliedermässig schwache Vereinigungen und Gruppen allzu stark von den Nationalratslisten weghalten.

Ich möchte nun Herrn Allgöwer bitten, das Eintretensreferat des Herrn Alder, der neben ihm sitzt und der es gerade korrigiert, doch noch zu studieren. Herr Alder hat in der Kommission und auch gestern den Eindruck erweckt, als ob wir in der Kommission von den grösseren Parteien aus mit einer ausserordentlichen Härte über die Kleinen hergefallen seien, dies nicht zuletzt auch deshalb, weil wir die Anzahl der Unterschriften zur Einreichung von Wahlvorschlägen erhöhen wollten. Er war Vertreter der Erhöhung auf 30 und hat sich mit Händen und Füssen gegen ein Gelddepositum gewehrt. Die Lektüre des Eintretensreferates von Herrn Alder könnte dann Herrn Allgöwer doch dazu bewegen, seinen Antrag auf das Gelddepositum zurückzuziehen oder doch nicht ernst zu nehmen. Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen.

M. Mugny, rapporteur de la majorité: Le Conseil fédéral comme la commission partagent les soucis exprimés par notre collègue M. Auer, qui a parlé de la «Zersplitterung der Listen». C'est pourquoi ils se sont efforcés de trouver des moyens pour empêcher le mouvement qui se dessine actuellement de se développer par trop.

Il est vrai que les listes deviennent toujours plus nombreuses, ce qui a pour résultat le fait que l'électeur ne s'y retrouve plus et est tenté de rester chez lui plutôt que de prendre part aux élections.

Je ne crois pas que les critiques formulées par M. Dafflon soient justifiées. Je lui rappelle qu'en vertu de l'article 33, les cantons devront prendre à leur charge les frais d'impression et de distribution des listes, ce qui est nouveau pour un certain nombre de cantons. C'est incontestablement un allègement très important qui est accordé sur le plan financier aux partis, en particulier aux plus petits d'entre eux. Genève et Vaud connaissent déjà ce système, mais il n'est pas généralisé.

D'autre part, l'augmentation du nombre des signatures nécessaires me paraît parfaitement justifiée. Faut-il le fixer à trente, comme le propose M. Allgöwer, ou à cinquante, comme le proposent le Conseil fédéral et la commission, ou aller encore plus loin, comme le voudrait M. Akeret? La question peut se poser. La proposition de M. Akeret me paraît personnellement assez équilibrée puisqu'elle tient compte des conditions régnant dans les différents cantons et rend la collecte des signatures plus difficile dans les grands cantons, ce qui est normal, mais la formule du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, à la-

quelle je vous recommande au nom de la commission de vous rallier, est plus simple.

Par ailleurs, M. Allgöwer propose d'exiger un dépôt de 1000 francs. La commission n'a pas eu l'occasion d'examiner cette proposition, mais elle me paraît parfaitement justifiée. Dans le canton de Vaud, l'Etat rembourse la moitié des frais d'impression et de distribution des listes aux partis qui ont obtenu au moins 5 pour cent des suffrages, si bien que les plus petits partis doivent prendre tous les frais à leur charge si le résultat de la votation ne répond pas à leurs ambitions.

La formule de M. Allgöwer me paraît judicieuse. La commission ne s'est pas prononcée à son sujet mais, personnellement, je la soutiendrai, car elle oblige ceux qui s'engagent dans une campagne électorale à s'engager un peu plus à fond qu'en récoltant simplement des signatures et à y mettre un peu d'eux-mêmes et parfois de leur portemonnaie.

Präsident: Wir kommen zur Bereinigung von Artikel 24. Ich beantrage Ihnen, hier ziffernweise vorzugehen. Wir haben vier Anträge zu Ziffer 1: den Antrag der Mehrheit der Kommission, den Antrag Akeret, den Antrag Dafflon und den Antrag Allgöwer. Ich beantrage Ihnen, wie folgt vorzugehen: Antrag Dafflon gegen Allgöwer; das Ergebnis gegen Antrag Akeret; Resultat gegen Antrag der Mehrheit der Kommission. Sie sind einverstanden.

Abstimmung – Vote

Abs. 1 – Al. 1

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag Dafflon	7 Stimmen
Für den Antrag Allgöwer	54 Stimmen

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag Allgöwer	21 Stimmen
Für den Antrag Akeret	97 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag Akeret	53 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	77 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Für den Antrag Allgöwer	21 Stimmen
Dagegen	72 Stimmen

Art. 25 und 26

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 25 et 26

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Ist eine Erklärung innert dieser Frist nicht erhältlich, so ist der auf mehreren Listen Vorgeschlagene auf sämtlichen Listen zu streichen.

Art. 27

Proposition de la commission

Al. 1 et 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Si le candidat ne se prononce pas dans le délai fixé, le nom du candidat porté sur plusieurs listes est alors biffé sur toutes les listes.

Angenommen – Adopté

Art. 28*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 29***Antrag der Kommission***Abs. 1**

Die Kantonsregierung prüft die Wahlvorschläge und setzt nötigenfalls dem Vertreter der Unterzeichner eine Frist an, innert welcher er Mängel des Wahlvorschlages beheben, Bezeichnungen, die zu Verwechslungen Anlass geben, ändern und für amtlich gestrichene Vorgeschlagene Ersatzvorschläge einreichen kann.

Abs. 2 und 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Nach dem 41. Tag (sechstletzter Montag) vor dem Wahltag können die Wahlvorschläge nicht mehr geändert werden.

Art. 29*Proposition de la commission***Al. 1**

Le gouvernement cantonal examine les listes de candidats et fixe, le cas échéant, au mandataire des signataires un délai pour supprimer les défauts affectant les listes, pour modifier les désignations prêtant à confusion et pour remplacer les candidats dont le nom a été biffé.

Al. 2 et 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Aucune modification ne peut plus être apportée aux listes de candidats après le quarante-et-unième jour (à savoir le lundi de la sixième semaine) qui précède le jour du scrutin.

*Angenommen – Adopté***Art. 30***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 31***Antrag der Kommission***Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Waldner, Merz, Muheim, Schaffer, Wyler)

Streichen

*Antrag Renschler***Abs. 1**

Zwei oder mehr Listen derselben Partei können . . .
. . . verbunden werden. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Listenverbindungen sind auf den Listen zu vermerken.

Art. 31*Proposition de la commission***Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Waldner, Merz, Muheim, Schaffer, Wyler)

Biffer

*Proposition Renschler***Al. 1**

Deux ou plusieurs listes du même parti peuvent être apparentées...

... du scrutin. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

L'apparement de listes doit être indiqué sur ces listes.

Präsident: Hier mache ich Sie darauf aufmerksam, dass der Antrag der Minderheit der Kommission, vertreten durch Herrn Waldner, zugunsten des Antrages Renschler zurückgezogen worden ist.

Renschler: Im Vernehmlassungsverfahren sprachen sich einige Kantone und Parteien gegen die Listen-, mindestens aber gegen die Unterlistenverbindung aus. Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, die Listenverbindung auf Listen derselben Partei zu beschränken, wodurch gleichzeitig die Unterlistenverbindung hinfällig wird. Es geht hier also nicht wie im Antrag der Minderheit, der nun zurückgezogen wird, um die absolute Streichung der Listenverbindung; im Gegenteil, sie soll weiterhin möglich sein, aber nur für die Listen der gleichen Partei.

Die Sozialdemokratische Partei hat die Listenverbindung stets aus prinzipiellen Gründen abgelehnt; zutreffenderweise wurde die Listenverbindung als «politisches Lotterbett» bezeichnet. Die Listenverbindung unter verschiedenen Parteien ist nach meiner Meinung im Kern unehrlich und verfälscht den Wählerwillen.

Unehrllich ist sie deshalb, weil im Wahlkampf jede Partei ihr eigenes Profil betont und dem Wähler einredet, jede Stimme sei notwendig, um die Vertretung der betreffenden Partei im Parlament zu stärken. Im Nachhinein erfährt dann der Stimmbürger, dass er durch die Listenverbindung unter Umständen einer ganz anderen Partei zu einem zusätzlichen Mandat verholpen hat. Im Wahlkampf wird also jede Partei ins grelle Rampenlicht gestellt; sind dann die Propagandascheinwerfer schliesslich erloschen, so bleibt nur noch das Zwielficht der Listenverbindung übrig. Im Kanton Zürich waren 1975 der Freisinn, die CVP und die SVP zusammen mit den Freien Zürcher Bürgern eine Listenverbindung eingegangen. Kein Wunder, dass die CVP nach den Wahlen nun Mühe hat, ihr hohes C glaubhaft zu singen. Auch die dynamische Mitte ist eher zur dynamischen Pause geworden.

Der Vorwurf der Verfälschung des Wählerwillens ist deshalb berechtigt, weil die Stimmkraft des Wählers wegen der Listenverbindung unter verschiedenen Parteien nicht nur der bevorzugten Partei, sondern auch zugleich einer Listengruppe zugute kommt, einer Listengruppe, die der Stimmbürger vielleicht gar nicht privilegieren möchte. Ferner ist die Sitzverteilung innerhalb der Listengruppe für den einzelnen Wähler meist auch unübersichtlich. Hermann Böschstein schrieb in seinem «Staatsbürgerlichen ABC» – ich zitiere –: «Mit der Listenverbindung können die sogenannten Restmandate für die gemeinsame, beispielsweise bürgerliche Sache gerettet werden.» Auf der politischen Linken wird die Listenverbindung gelegentlich als Morgenröte der Volksfront gepriesen.

Was immer die Absichten hinter der Listenverbindung im einzelnen sein sollen, ich halte sie einer Demokratie mündiger Bürger unwürdig. Mit buchhalterischen Tricks wird der Wählerwillen letztlich unfunktioniert. Uebrigens kommt es in der Praxis auch meist anders heraus, als man denkt. Nach dem ersten Ueberblick des Eidgenössischen Statistischen Amtes über die Nationalratswahlen 1975 hat die Listenverbindung lediglich in fünf der elf Kantone mit Listenverbindungen einen Einfluss auf die Sitzverteilung ausgeübt. Im Kanton Zürich gewann die CVP einen Sitz dank Listenverbindung, den die SVP verlor; im Kanton Bern büsste die SP zwei Mandate ein, welche die Listenverbindung dem Freisinn und den jurassischen Sozialisten einbrachte. Im Tessin verloren die Radikalen zugunsten der autonomen Sozialisten einen Sitz; im Kanton Neuenburg die SP zugunsten der Radikalen, und in Genf errangen die Vigilants ein Mandat auf Kosten der CVP. Das Statistische Amt zieht die Schlussfolgerung – ich zitiere –, «dass Listenverbindungen entweder keine Aenderung in der Sitzverteilung bewirken oder die Benachteiligung der schwächeren Listen zu mildern und damit die Proportionalität zu verbessern mochten». Wenn mit Recht die parteipolitische Zersplitterung in unserem Land beklagt wird und sie unter anderem als Grund für die Wahlabstinz der Bürger angeführt werden kann, dann hat es – nach meiner Meinung – wenig Sinn, mit der Listenverbindung diesen Zustand noch zu fördern, indem eben die schwachen Listen unterstützt werden. Vertretbar ist allerdings die Listenverbindung innerhalb der gleichen Partei; in den grossen Wahlkreisen haben sich die Landesteillisten sicherlich bewährt. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft ausführt, kann dadurch erreicht werden, dass alle Gegenden eines Kantons Chancen haben, Vertreter in den Nationalrat zu entsenden; sonst ist es unvermeidlich, dass der Schwerpunkt jeweils auf den grossen Städten liegt. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen, der sich auf Listenverbindungen innerhalb ein- und derselben Partei beschränkt.

Eng, Berichterstatter: Die Kommission hat das Problem der verbundenen Listen eingehend studiert und diskutiert, und hat dann den Minderheitsantrag auf Streichung der Listenverbindung abgelehnt. Wir nehmen zur Kenntnis, dass nicht mehr die Listenverbindung gestrichen werden soll, sondern lediglich die Unterlistenverbindung. Der Gesetzentwurf stellt auf das geltende Recht ab, das in Artikel 7 des Nationalratswahlgesetzes von 1919 das System der verbundenen Listen verankert. Neu sind nun ausdrücklich noch die Unterlistenverbindungen als bisherige Uebung normiert worden. Die Unterlistenverbindung ist jedoch nur beschränkt zulässig, und zwar nur, wenn die Listen sich bereits in erster Stufe verbunden haben. Die mit der Listenverbindung zusammenhängenden Probleme sind in erster Linie staatspolitischer Art. Erst in zweiter Linie dürfen parteipolitische oder parteitaktische Motive berücksichtigt werden. Mit dem Verbot der Listenverbindung würden Landesteillisten ausgeschlossen; das hat nun der Minderheitsantrag anerkannt. Die Landesteillisten sind eine bewährte Uebung zur Sicherung des regionalen Ausgleichs.

Die Listenverbindung – das betrifft auch die Unterlistenverbindung – ist zudem das notwendige Korrelat zur Verteilung unserer Mandate nach der Methode Hagenbach-Bischoff. Diese Methode begünstigt die grossen Parteien, so dass die kleinen Parteien zu Listenverbindungen gezwungen sind, damit sie im Parlament eine ihrer Stärke entsprechende Vertretung erreichen. Neben diesen staatspolitischen Gründen bestehen offensichtlich auch parteitaktische Motive, die durchaus legitim sind.

Zu den Unterlistenverbindungen: Die Unterlistenverbindungen haben sich in der Praxis stark verbreitet und bewährt. Sie sind zum Teil – wie die Listenverbindungen (die Landesteillistenverbindungen) – aus sprachlichen und regionalen Gründen notwendig. Ich erinnere an das Verhältnis im Kanton Wallis. Dort kennt das Oberwallis die zwei Listen der CVP und der Christlichsozialen Partei. Diese beiden Listen bilden zusammen eine Unterliste und diese

Unterliste verbindet sich dann mit der Liste des Unterwallis zu einer Listenverbindung. Im Kanton Wallis ist also die Unterlistenverbindung notwendige Voraussetzung zur regionalen und parteipolitisch ausgeglichenen und ausgewogenen Vertretung. Die Unterlistenverbindungen sind auch politisch notwendig. Die Landesteillisten der einzelnen Parteien verbinden sich zu einer Unterliste, und alle diese Parteien – ich denke hier an die Bundesratsparteien mit Ausnahme der Sozialdemokratischen Partei – würden sich dann wiederum verbinden zum – sagen wir es ganz offen – Bürgerblock, wie es in der Westschweiz auch einen Block der Linken gibt, der aus Unterlistenverbindungen besteht oder zum Teil bestehen könnte.

Wir möchten darauf aufmerksam machen, dass die Unterlistenverbindung einer bewährten Regelung entspricht, dass sie staatspolitisch notwendig ist und dass sie eine regionale und sprachlich ausgeglichene Vertretung sichert. Ich bitte Sie, den Antrag des Herrn Renschler abzulehnen.

M. Mugny, rapporteur: Nous décidons maintenant du système de l'apparement dont M. Renschler a dit qu'il n'était pas honnête, «unehrlich». En fait, le système d'apparement fait partie de notre procédure d'élection: on le dit, on le proclame, on l'annonce. La loi, si elle passe, prévoit que l'apparement et le sous-apparement doivent être indiqués sur les listes. Je crois que c'est absolument honnête, il n'y a aucune mesure ici qui risque de tromper le citoyen, au contraire, puisqu'on le dit ouvertement et que l'on sait à quoi s'en tenir.

L'apparement fait partie de notre système électoral. On peut le trouver bon ou mauvais mais, jusqu'à maintenant – il faut bien le reconnaître – l'expérience a montré qu'il fonctionne tout à fait normalement et qu'il n'a pas contribué à fausser le résultat du scrutin. Certes, il a parfois abouti – et M. Renschler l'a montré – à modifier la répartition de quelques sièges, mais cela est voulu, c'est exactement ce que l'on entend: je dirai que le système d'apparement est une sorte de compensation à notre formule des listes multiples, variées, et qui souvent sont nombreuses dans les cantons, dans les régions; il en existe parfois plusieurs pour un même parti dans un même canton, afin de permettre la répartition des sièges dans l'ensemble du canton de façon à ne pas les concentrer seulement sur une ville ou sur une région. Il faut donc des listes différentes et il faut alors permettre leur apparement et leur sous-apparement.

La proposition de M. Renschler va moins loin que celle de la minorité qui a été d'ailleurs retirée. Elle admet l'apparement mais seulement entre les listes du même parti. Elle n'admet pas le sous-apparement.

Le système que M. Renschler s'est efforcé d'introduire ne condamne pas totalement l'apparement, car il sait bien que s'il est totalement interdit, on aboutirait à des solutions qui seraient moins heureuses que les formules actuelles. Ce système ne tolère précisément qu'uniquement les listes des partis. Or je crois qu'il faut, à ce moment-là, aussi tolérer le sous-apparement. Ainsi, l'exemple du Valais, que notre président a rappelé, est sur ce plan-là assez intéressant: les listes du Haut-Valais sont apparementées entre elles; elles sont sous-apparementées avec les listes du Valais romand. Par conséquent, il y a là un système global qui permet à la fois de tenir compte des différentes opinions et des différentes régions du pays.

Pourquoi interdire l'apparement entre des listes différentes? Le système proportionnel actuel favorise les grands partis. Il a été voulu comme tel et il faut donc l'accepter mais, par compensation, le système d'apparement permet aussi à des petits partis de retrouver un peu l'égalité des chances par rapport aux grands. En outre, il favorise aussi, il faut le rappeler, une certaine simplification des forces politiques puisqu'il aboutit à rassembler sur un certain nombre de grandes lignes des partis qui sont divisés sur certains points et sur certains problèmes. Il permet donc, dans une certaine mesure, d'éviter les inconvénients de listes trop nombreuses. Il permet le ras-

semblement des différents partis sur certaines lignes de force politiques et, pour la clarté des débats, le système mérite d'être maintenu.

Voilà pourquoi, sans prétendre que c'est une panacée, une formule que l'on doit à tout prix sauvegarder, sans clamer que la démocratie serait en péril si l'apparement ne subsistait pas; je crois que l'équilibre est mieux respecté dans notre système avec l'apparement que sans lui. C'est pourquoi, au nom de la majorité de la commission et en mon nom personnel aussi, je vous demande de repousser l'amendement de M. Renschler.

Sauser: Wie ich in meiner langjährigen politischen Tätigkeit immer wieder feststellen musste, sind sich auch altgediente Behördemitglieder nicht immer darüber im klaren, dass unser für die Nationalratswahlen geltendes Proporzsystem keine absolut gerechte Verteilung der zu besetzenden Mandate mit sich bringt. Das Ausrechnungsverfahren, wie es im Artikel 38 des Gesetzes beschrieben wird, begünstigt in erheblichem Masse die grossen Parteien, namentlich bei der Verteilung der Restmandate. Ich bin dem Herrn Kommissionspräsidenten dafür dankbar, dass er bereits auf diesen Umstand hingewiesen hat. Um die im sogenannten Proporzsystem Hagenbach-Bischoff liegende Benachteiligung der kleinen Parteien etwas zu kompensieren, kennt man nun immerhin das Instrument der Listenverbindungen. Es liesse sich anhand der Ergebnisse der letzten Nationalratswahlen leicht nachweisen, dass eine Verfälschung des Wählerwillens viel eher durch das teilweise ungerechte Proporzsystem eintritt als durch die eingegangenen Listenverbindungen. Wenn Sie den Wortlaut des Artikels 17 unseres Gesetzentwurfes mit demjenigen von Artikel 38, zu dem wir noch kommen werden, vergleichen, so werden Sie feststellen können, dass für die Verteilung der 200 Sitze auf die einzelnen Kantone ein anderes Verfahren gilt, als es für die Zuteilung an die verschiedenen Listen schon bisher massgebend war und weiterhin massgebend sein soll. Dieses Verfahren will die Kommission unverändert in das neue Gesetz übernehmen. Für die Verteilung der Nationalratsmandate auf die einzelnen Kantone gilt nämlich das sogenannte Bruchzahlverfahren, weil man es nicht wagen würde, die kleinen Kantone so zu benachteiligen, wie es nach dem System Hagenbach-Bischoff gegenüber den kleineren Parteien geschieht. Ich habe in der Vorberatenden Kommission erklärt, dass ich bereit wäre, den Minderheitsantrag der Sozialdemokraten bei Artikel 31 zu unterstützen – das würde auch für den Antrag Renschler gelten –, wenn umgekehrt bei Artikel 38 die Bevorzugung der grossen Parteien durch das System Hagenbach-Bischoff abgeschafft würde. Wenn durch die Einführung des Bruchzahlverfahrens für die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Listen eine absolut proportionale Gerechtigkeit garantiert würde, dann müsste die Listenverbindung tatsächlich abgeschafft werden, weil sie sonst einer Verfälschung des Wählerwillens gleichkäme. Wir hätten in diesem Falle das gleiche System, wie es beispielsweise für das Stadtparlament in Bern gilt, wo mit der Einführung des Bruchzahlverfahrens auch die Listenverbindungen überflüssig geworden sind. Leider haben sich die Vertreter des Minderheitsantrages in der Kommission beim Artikel 31 nicht dazu entschliessen können, meinen Minderheitsantrag zu Artikel 38 zu unterstützen. Sie möchten gewissermassen den Fünfer und das Weggli haben, d. h. die mathematische Bevorzugung der grossen Parteien beibehalten und den kleineren Parteien erst noch das Instrument wegnehmen, mit dem sie die Ungerechtigkeit der Ausrechnungsmethode wenigstens teilweise kompensieren können. Ich spreche absichtlich nur von einer teilweisen Korrekturmöglichkeit, weil es einerseits oft kleineren Parteien aus politischen Gründen nicht möglich ist, eine mathematisch für sie interessante Listenverbindung einzugehen, und weil andererseits die Bevorzugung einer ganz grossen Partei vom System her so wirksam ist, dass sie auch durch eine Listenverbindung kleinerer Parteien nicht aufgewogen werden kann.

Die Sozialdemokratische Partei, die aus politischen Gründen nur selten die Möglichkeit besitzt, Listenverbindungen einzugehen oder, wie sich Herr Renschler ausgedrückt hat, sich ins Lotterbett der Listenverbindungen zu legen – sie hat es zwar im Kanton Aargau bei den letzten Nationalratswahlen mit Erfolg getan –, kommt deswegen beim bisherigen System keineswegs zu kurz. Sie hat beispielsweise bei den letzten Nationalratswahlen in den Kantonen Zürich und Bern keine derartige Wahlallianz mit anderen Parteien abschliessen wollen oder abschliessen können. Trotzdem bescherte ihr unser Proporzsystem in Zürich bei einem Stimmenanteil von 23,9 Prozent dank der mathematischen Bevorzugung der grossen Parteien 25,7 Prozent der Mandate. Im Kanton Bern bekam sie bei 29,4 Prozent Stimmenanteil 32,3 Prozent der Mandate. Hätten andere Parteien keine Listenverbindungen abschliessen können, so wäre die Diskrepanz zwischen erhaltenen Stimmen und zugeteilten Mandaten so gross, dass dann allerdings mit Recht von einer eigentlichen Missachtung des Wählerwillens gesprochen werden müsste. Ich habe die Sozialdemokratische Partei in diesem Zusammenhang besonders erwähnt, weil der Minderheitsantrag von ihr ausgegangen ist. Analoge Ergebnisse könnten selbstverständlich auch für andere grosse Parteien nachgewiesen werden.

Das Ergebnis der Beratungen in unserer Kommission hat mir gezeigt, dass die Zeit für einen gerechten Nationalratsproporz offenbar noch nicht gekommen ist. Unter diesen Umständen ist aber auch eine Abschaffung der Listenverbindungen für die kleineren Parteien nicht annehmbar. In der Hoffnung, der Durchbruch zu einer besseren Proporzgerechtigkeit bei den eidgenössischen Wahlen werde bei einer späteren Gesetzesrevision gelingen, beuge ich mich, wenn auch ungerne, den gegenwärtigen politischen Realitäten und erkläre hiermit, dass ich den Minderheitsantrag zu Artikel 38 zurückziehe. Dafür bitte ich Sie dringend, beim Artikel 31 dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Oehen: Der Antrag von Herrn Kollega Renschler ist ein klarer Anschlag auf die kleinen Parteien. In unserem System haben wir vorerst einmal die Wahl des Ständerates, wodurch die Wahlkreise, nämlich die Kantone, in der Kleinen Kammer gebührend vertreten werden. Die Wahlkreisgrösse verhindert aber, dass der Volkswille tatsächlich zum Ausdruck kommt. Es wäre anders, wenn z. B. die ganze Schweiz ein Wahlkreis wäre oder wenn wenigstens eine Einteilung in durchwegs mindestens Zwanziger-Wahlkreise gemacht würde. Dann hätten wir in praxi die vom Ausland her bekannte 5-Prozent-Sperrklausel. Da dem aber nicht so ist, stimme ich den Ausführungen von Herrn Kollega Sauser voll und ganz zu. Der Wille der Minderheiten käme sonst überhaupt nicht mehr zum Tragen. Wieso betrachtet Herr Kollega Renschler die Listenverbindung zwischen nicht denselben Parteien als Verfälschung? Dies ist mir aus seinen Ausführungen nicht ganz klar geworden. Ich möchte darauf hinweisen, dass es immerhin geistig verwandte Parteien gibt, die durchaus getrennt um die Gunst der Wähler kämpfen sollen, ohne dass deshalb ihre Erfolgsaussichten gleich durchwegs auf Null hinuntergedrückt werden müssen. Es gibt ja, Herr Kollega Renschler, nicht bloss rot und schwarz oder weiss und schwarz, es gibt auch noch Zwischentöne; es ist nicht einzusehen, weshalb man auf eine Polarisierung ausgehen sollte. Das entspricht nicht schweizerischer Tradition und nicht unserer Art.

Man darf darauf hinweisen, dass schon oft richtige und gute Ansichten und Gedanken in kleinen Gruppierungen geboren und von diesen verbreitet wurden; für die Verbreitung eben solcher Ideen ist das Forum hier von ausserordentlicher Bedeutung, ohne dieses Forum kommen sie überhaupt nicht an die Oeffentlichkeiten heran. Wenn Sie Ihren Antrag durchbringen, würde es bedeuten, dass es neuen Gruppierungen in der Schweiz praktisch nur noch in zwei, allenfalls in fünf Kantonen möglich wäre, sich mit Aussicht auf Erfolg zu betätigen und dort ihre

neuen Gedanken zum Tragen zu bringen. Mir scheint, die Tendenz, Ventile zu schliessen, ist nicht nur hier, sondern auch bei anderen Bemühungen festzustellen. Wir kennen heute die Ventile der Nationalratswahlen – also der Möglichkeit, kleinen Gruppierungen als Sprachrohr zu dienen –, der Initiative und des Referendums. Wenn wir diese Ventile tatsächlich schliessen, werden wir Spannungen erzeugen; es scheint mir in einer Zeit, in der der Versuch, unsere Gesellschaft, unser Volk zu einer Einheit zu bringen, wichtiger ist als je, nicht nur gefährlich, sondern falsch, dieser Tendenz nachzugeben und also bewusst die Artikulationsmöglichkeiten der kleineren Gruppen abzuwürgen. Ich bitte Sie deshalb dringend, dem Vorschlag von Herrn Kollega Renschler nicht zuzustimmen und der Kommissionsmehrheit bzw. dem Bundesrat Ihre Zustimmung zu geben.

Barchi: Ich bin aus materiellen Gründen gegen den Antrag Renschler, und zwar aus denselben Gründen, die bereits von den Herren Referenten dargelegt wurden. Ich möchte aber Herrn Renschler und die «Kronjuristen» der sozialdemokratischen Fraktion, die Herren Weber und Muheim, noch auf einen formellen Einwand aufmerksam machen. In ihrem Antrag wird der Begriff, das Wort «Partei» gleichsam durch das Fenster eingeführt. Weder in der Verfassung noch im vorliegenden Gesetz ist der Begriff «Partei» zu finden. Ein Wahlvorschlag wird – er muss sogar – von 50 Stimmberechtigten unterzeichnet werden, die keineswegs einer Partei angehören müssen.

Es ist übrigens sehr schwierig festzustellen, was eine Partei ist, wann eine Partei die juristische Persönlichkeit besitzt. Herr Weber hat sich in der letzten Legislatur quasi als Schiedsrichter mit der Frage der Zusammensetzung der republikanischen Fraktion beschäftigen müssen und festgestellt, dass es gar nicht klar sei, ob die Republikanische Partei eine Partei ist, ob sie die juristische Persönlichkeit besitzt oder nicht. Wenn Herr Renschler unter dem Begriff «Partei» nur die politischen Gruppierungen versteht, die zu beweisen in der Lage sind, dass sie die juristische Persönlichkeit besitzen, dann hätten wir es mit einer Privilegierung der Parteien zu tun, und benachteiligt wären die Gruppierungen, die durch 50 Stimmberechtigte ihre Wahlvorschläge deponieren. Auf diesen wichtigen formellen Einwand möchte ich Herrn Renschler und die «Kronjuristen» der sozialdemokratischen Fraktion aufmerksam machen.

Bundespräsident **Gnägi:** Bei Artikel 31 geht es ganz einfach um eine politische Frage, nämlich ob die Listenverbindung zwischen verschiedenen Parteien spielen soll oder nicht. Der Bundesrat ist der Meinung, dass das bisherige System praktikabel war, dass es die politischen Verhältnisse klar geschieden hat und dass deshalb kein Anlass besteht, am bisherigen System etwas zu ändern. Ich beantrage Ihnen deshalb, der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen und den Antrag von Herrn Renschler abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag Renschler	33 Stimmen

Art. 32

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Renschler

... Hinweis auf Listenverbindungen so früh wie möglich ...

Art. 32

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Renschler

... mention de l'apparementement. (Biffer le reste de l'alinéa)

Präsident: Aufgrund der Abstimmung über den Artikel 31 ist hier der Antrag Renschler hinfällig.

Angenommen – Adopté

Art. 33

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Kantone erstellen für sämtliche Listen Wahlzettel, auf denen Listenbezeichnung, allenfalls Listenverbindung, Ordnungsnummer und Kandidatenangaben (mindestens Familien- und Vornamen sowie Wohnort) vorgedruckt sind, sowie Wahlzettel ohne Vordruck.

Abs. 2 und 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 33

Proposition de la commission

Al. 1

Les cantons établissent pour toutes les listes des bulletins électoraux portant la dénomination de la liste, s'il y a lieu l'apparementement et le sous-apparement, le numéro d'ordre et les indications relatives aux candidats (au moins le nom de famille, le prénom et le domicile), de même que des bulletins électoraux sans impression.

Al. 2 et 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 33a

Antrag der Kommission

Titel

Wahlanleitungen

Text

Die Bundeskanzlei erstellt vor jeder Wahl eine kurze Wahlanleitung, welche den Stimmberechtigten zusammen mit den Wahlzetteln (Art. 33 Abs. 2) zugestellt wird.

Art. 33a

Proposition de la commission

Titre

Notice explicative

Texte

Avant chaque élection, la Chancellerie fédérale établit une brève notice explicative qui est remise aux électeurs avec les bulletins électoraux (art. 33, 2e al.).

Angenommen – Adopté

Art. 34

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Salzmann

Abs. 3

Der Name des gleichen Kandidaten kann auf dem Wahlzettel handschriftlich ein zweites Mal aufgeführt werden (kumulieren).

Antrag Dafflon

Abs. 2

... und durch eine andere Ordnungsnummer und Listenbezeichnung ersetzen.

Antrag Duboule**Abs. 3**

Die Wiederholung eines Namens ist unzulässig.

Art. 34*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Salzmann***Al. 3**

Le nom du même candidat peut être inscrit à la main une seconde fois sur un bulletin (cumul).

*Proposition Dafflon***Al. 2**

... le numéro d'ordre imprimé et la dénomination de la liste, ou encore de remplacer ces indications par un autre numéro d'ordre et une autre dénomination.

*Proposition Duboule***Al. 3**

Le cumul n'est pas autorisé.

M. Dafflon: A l'article 34, le Conseil fédéral nous propose de dire que celui qui utilise un bulletin électoral imprimé peut biffer des noms de candidats; il peut inscrire des noms de candidats d'autres listes; il lui est en outre loisible de biffer le numéro d'ordre imprimé ou la dénomination de la liste, ou encore de remplacer cette indication par un autre numéro d'ordre ou une autre dénomination. Il nous semble qu'il serait plus logique de dire «et», c'est-à-dire que celui qui veut modifier quelque chose doit modifier le numéro de liste et la dénomination et non pas seulement l'un ou l'autre. Ce que nous vous proposons de dire, c'est beaucoup plus clair et beaucoup plus logique, c'est «... d'ordre imprimé et la dénomination... par un autre numéro d'ordre et une autre dénomination».

Salzmann: Ich beantrage Ihnen, im Abschnitt «Wahlakt und Ermittlung der Ergebnisse» auf die Möglichkeit der gedruckten Kumulierung eines Kandidaten zu verzichten. Das ist kein neuer Gedanke. Aber zu seiner Verwirklichung kam es bisher nicht, zum Teil gewiss auch deshalb, weil parteiinterne Gegebenheiten schwerer gewichtet wurden als die individuelle Entscheidungsbefugnis des Wählers. Es wird eingewendet, diese Entscheidungsfreiheit habe der Wähler ja, denn er könne beliebig viele vorgedruckte Kandidaten streichen. Tatsache aber ist, dass kumulierte praktisch ausser Konkurrenz mitlaufen, weil der grösste Teil der Wahlbürger die Wirkung der vorgedruckten Kumulation zuwenig realisiert. Ich sage damit nichts gegen die Qualität der betreffenden Kandidaten. Aber wenn diese Qualität so überragend ist, dann sollte sie sich dem Volke aufdrängen und die Wahl sollte nicht durch Privilegierung auf der Liste gewissermassen erschlichen werden. Die Kumulation, soweit sie vorgedruckt ist, erhöht nicht die Wahlfreiheit des Bürgers, sondern sie versucht, ihn für das engere Parteiinteresse zu programmieren. Man stellt sich pro forma den demokratischen Spielregeln, rechnet aber erfolgreich mit dem Wähler, der meint, es müsse halt so sein oder der noch an die «Heiligkeit der unveränderten Parteiliste» glaubt.

Ich weiss, die Bedeutung der vorgedruckten Kumulation ist dank der Einsicht der Parteien und der Selbständigkeit des Wählers zurückgegangen. Unterstützen wir diesen Prozess, auch weil wir wissen, dass die politische Mode rasch wechseln kann!

Einen Sonderfall stellen Listen meist kleiner Parteien dar, die alle Kandidaten ihrer Liste kumulieren, weil sie einerseits zuwenig Kandidaten haben, andererseits nicht den Wähler einladen möchten, zu viele leere Linien mit parteifremden Kandidaten aufzufüllen. Dieses Vorgehen ist unschädlich, wenn auch nicht sehr elegant. Die Kandidaten

ziehen mit gleichlangen Spiessen in den Wahlkampf. Darauf kommt es an, das gehört zu den demokratischen Rechten.

Ich bitte Sie also, im Texte des Artikels 34 Absatz 3 das Wort «handschriftlich» einzufügen, und später im Artikel 36 Absatz 1 die Konsequenzen daraus zu ziehen. Der Antrag Duboule wäre abzulehnen.

M. Duboule: La nouvelle loi sur les droits politiques reprend à l'article 34, 3e alinéa, le principe du cumul, soit la possibilité de porter deux fois le nom d'un candidat au Conseil national. Je me permets de m'élever contre ce principe en considérant qu'il a parfois, dans certains cantons, et souvent, dans d'autres cantons, donné lieu à des manœuvres qui peuvent avoir eu un aspect déloyal. Tout en sachant que je m'attaque ici à une véritable forteresse, tout en sachant que je m'attaque à un système qui repose sur une longue pratique, je vous propose néanmoins de fixer au contraire dans la loi l'interdiction du cumul. Les élections au Conseil national apportent tous les quatre ans et d'une façon régulière la démonstration qu'un candidat cumulé est souvent favorisé abusivement au détriment des autres candidats non cumulés. Certes, il n'est pas interdit de favoriser la compétition entre candidats d'une même liste, c'est tout à fait normal. Mais il est patent que la pratique que nous connaissons n'est en fait utilisée que par les vieux habitués de la politique et qu'ainsi le citoyen peu au courant des usages politiques et ne connaissant généralement pas le texte de loi ignore l'existence de ce cumul, ce qui donne le résultat suivant: le candidat réussira son élection par le seul fait de ce cumul. C'est pourquoi je pense qu'il convient de ne suivre ni la commission ni même la proposition de M. Salzmann dont je reconnais pourtant volontiers qu'elle constitue un progrès par rapport au projet de loi. Je vous demanderai en conséquence d'appuyer ma proposition et, si vous deviez ne pas me suivre, d'accepter en tous cas la proposition de M. Salzmann.

Eng, Berichterstatter: Wir haben hier über zwei Fragen zu entscheiden. Zum einen über die Frage der Kumulation, dem Antrag des Herrn Duboule entsprechend, und über die Frage der Vorkumulation, dem Antrag des Herrn Salzmann entsprechend.

Die Kumulation ist eine höchst politische Frage. Ich muss gestehen, in der Kommission haben wir gar nicht diskutiert, ob die Kumulation beseitigt werden sollte. Wir sind davon ausgegangen, dass sie selbstverständlich beizubehalten ist. Sie wurde auch in der Vernehmlassung nicht in Frage gestellt. Soviel ich weiss, ist die Kumulation in den theoretischen Gremien, die vor der Expertenkommission tagten, dahingehend diskutiert worden, ob man sie nicht etwa auf eine dreifache Kumulation ausdehnen sollte, wie sie gewisse kommunale Wahlgesetze kennen.

Wir haben auch Kantone ohne Kumulation. Das sind Kantone mit relativ kleinen Wahlkreisen. Dort besteht tatsächlich die Möglichkeit, dass eine Kumulation den Wählerwillen der Region etwas fälschen könnte. Diese Gefahr ist vorhanden. Aber auch hier sind Manöver möglich. Es sind die gleichen Manöver wie bei der Kumulation.

Zu ernsthafter Diskussion gibt die Frage der Vorkumulation Anlass, die Herr Salzmann aufwirft. Ich erinnere daran: Die Rechtsgrundlage besteht in Artikel 4 und in Artikel 13 des Nationalratswahlgesetzes. Diese Rechtsgrundlage wird im Entwurf des Bundesrates nicht geändert, es ist nur eine sprachliche Aenderung vorgesehen. In der Praxis kennen wir die Vorkumulation hauptsächlich in zwei Fällen. Einmal die allgemeine Vorkumulation, indem alle Kandidaten kumuliert auf der Liste erscheinen. Das ist in der Regel dann der Fall, wenn die Liste damit gefüllt werden soll, also bei kleineren Parteien. Man will leere Listen vermeiden. Sodann gibt es, was wir als echte Vorkumulation bezeichnen, eine Kumulierung eines einzelnen oder mehrerer Kandidaten. Also eine Begünstigung des einen oder des anderen Kandidaten gegenüber den Normalkandida-

ten, die nicht kumuliert sind. Diese Begünstigung kann sehr legitim sein. Ich erinnere daran, dass die Kumulation ein persönlichkeitsbezogenes Element in unser Proporzsystem hineinbringt. Eine persönlichkeitsbezogene Vorkumulation kann durchaus gerechtfertigt sein, wie auch eine regionalbezogene Vorkumulation, indem eine Partei eine Region bevorzugen bzw. der anderen gleichstellen will. Ferner kann eine Vorkumulation auch gruppenbezogen sein, indem eine Liste bestimmte Gruppen hervorheben will. Es ist zuzugestehen: Eine Vorkumulation kann auch rechtsmissbräuchlich sein, es kann eine unangemessene Begünstigung eines verdienten Freundes des Parteivorstandes, desjenigen oder derjenigen sein, die den Wahlvorschlag aufstellen.

Aber auch hier ist festzustellen (wie bei der Stellvertretung): Wir dürfen kein Rechtsinstitut im Bereiche des Stimm- und Wahlrechtes von Anfang an als zum Missbrauch führend erklären. Wir müssen davon ausgehen, dass von der Vorkumulation korrekter, legitimer Gebrauch gemacht wird. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass die Vorkumulation immer mehr abnimmt. Ich erinnere Sie an den Bericht der Studienkommission zur Prüfung der Reformvorschläge für die Wahl des Nationalrates. Dieser Bericht verzeichnet auf Seite 46 im Jahre 1943/63 echte Kumulationen, 181 unechte, also die Listen füllende, und dann 1955 noch 23 echte, 1963 16, 1967 17, und in den letzten Wahlen sind nicht viele ernsthafte echte Vorkumulationen vorgekommen. Die Beispiele, die aktuell gewesen sind, kennen Sie aus den Publikationen.

Ich bitte Sie, den Antrag des Herrn Salzmann abzulehnen, da es sich bei der Vorkumulation um ein Rechtsinstitut handelt, das durchaus gerechtfertigt ist. Es müsste dann übrigens, wenn Sie den Antrag Salzmann oder Duboule annehmen, noch der Artikel 22 geändert werden; das ist mehr formeller Art.

Formeller Art ist auch der Antrag von Herrn Dafflon. Ich möchte keine Opposition machen – es kommt auf das gleiche heraus –, er ist vielleicht etwas klarer, und ich möchte den Entscheid Ihnen überlassen.

Zusammenfassend also: Ablehnung des Antrages auf Verbot der Kumulation, des Antrages auf Verbot der Vorkumulation und neutrale Haltung beim Antrag des Herrn Dafflon.

M. Mugny, rapporteur: La proposition de notre collègue Dafflon apporte effectivement un peu plus de clarté dans un texte qui était quelque peu difficile à appliquer parce qu'il s'agit de bulletins électoraux imprimés avec une dénomination de liste et un numéro d'ordre, comme la loi le prévoit. Si quelqu'un veut biffer cette dénomination et ce numéro d'ordre, cela signifie que les suffrages complémentaires éventuels ne sont plus bonifiés au parti en question; voilà la conséquence. Mais pour que cette volonté de l'électeur soit effectivement respectée, il faut biffer les deux mentions, à savoir la dénomination et le numéro d'ordre. Voilà pourquoi nous pouvons accepter la proposition de notre collègue M. Dafflon.

La proposition de M. Duboule tend à supprimer la possibilité de cumul. Je crois que le cumul fait partie du système. Les citoyens ont le droit de préférer un candidat, de lui donner une voix supplémentaire. Pourquoi supprimer ce moyen d'expression de la volonté populaire? Bien sûr que cela a une incidence sur l'élection. C'est ce que le citoyen désire. Par conséquent, je crois que la formule que nous avons à présent, qui limite ce cumul à un nom, le même nom ne pouvant être porté que deux fois seulement, respecte la volonté des citoyens et ne permet pas certaines manœuvres organisées qui aboutiraient, elles, à fausser le résultat. La formule que nous connaissons déjà et que la loi sanctionne me paraît équilibrée.

Qu'en est-il de la formule de M. Salzmann qui admet le cumul seulement s'il est écrit de la main de l'électeur lui-même, mais qui rejette le cumul imprimé sur le bulletin. C'est une question que l'on peut discuter. Depuis longtemps, dans le canton et le parti qui sont les miens, nous

avons supprimé ces cumuls imprimés, en laissant en revanche la possibilité du cumul à l'électeur lui-même. Ce système du cumul imprimé est connu en Suisse depuis assez longtemps. Il permet aux organes du parti, cette fois-ci aux assemblées du parti, comités ou assemblées de délégués, de donner la préférence à l'un ou l'autre de leurs candidats. Je pense que, dans le cadre actuel, ce système a fonctionné aussi de manière convenable; les organes du parti ont ainsi la possibilité de faire une sorte de choix. Je ne vois pas de raison de la leur enlever. Par conséquent, la formule que la majorité vous propose à l'instar du Conseil fédéral me paraît la meilleure; je vous propose également de la maintenir.

Auer: Herr Duboule hat gesagt, er würde gegen Windmühlen kämpfen und gegen Bastionen anrennen. Aber Herr Duboule, das Kumulieren hat schon seine grundsätzliche Bedeutung, und man darf es nicht allein aufgrund von Missbräuchen messen. Grundsätzlich hat das Majorzwahlsystem den grossen Vorteil, dass es eine Persönlichkeitswahl ist, und der Proporz hat den grossen Nachteil, dass er das Kriterium der Persönlichkeit nach unten spielt und dass primär nach Parteien gewählt wird.

Und hier hat das Volk nur drei Korrekturmöglichkeiten: es kann streichen, es kann panaschieren, oder es kann kumulieren. Das Kumulieren ist das wesentlichste Korrekturrecht, das dem Volk übrig bleibt; es kann dann wenigstens auf der Parteiliste noch nach der Persönlichkeit wählen. Bei den letzten Wahlen hat in Baselland auf einer Liste der Gewählte 15 200 Stimmen erreicht, der erste Nachrückende jedoch nur 6200 Stimmen, also 41% der Stimmenzahl des Gewählten. In diesen Unterschieden kommt doch noch etwas von der Persönlichkeitswahl zum Ausdruck. Das Kumulieren verbieten, würde heissen, die Nachteile des Proporz noch mehr zu verankern.

Etwas Verständnis habe ich für den Antrag Salzmann, demzufolge das vorgedruckte Kumulieren (also auf den Listen) verboten werden soll. Mit der Vorkumulation kann tatsächlich der Wählerwille verfälscht werden. Allerdings sind Fälle bekannt, wo man nicht nur verdiente, sondern auch wertvolle Parteileute, die aber nicht populär waren, durch eine Vorkumulation auf der Liste in das Parlament gebracht hat. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass das Wahlgesetz des Kantons Basel-Stadt das zweimalige Kumulieren erlaubt; man kann also einen Kandidaten dreimal schreiben. Ich finde, mindestens zweimal sollten wir es den Eidgenossen noch erlauben!

Bundespräsident Gnägi: Ich möchte Ihnen auch im Namen des Bundesrates beantragen, den Antrag von Herrn Duboule abzulehnen. Die Begründung dazu ist bereits gegeben worden. Eines ist nicht gesagt worden. Wenn Sie das Proporzwahlsystem durchführen wollen, müssen Sie wählen, und wenn Sie die Kumulation nicht gestatten, dann bleibt Ihnen nur die Möglichkeit, auf der Liste Kandidaten zu streichen. Diese Übung, Kandidaten zu streichen, «Streichkonzerte» durchzuführen, ist unangenehmer als den Grundsatz der Kumulation durchzuführen. Hier kann man die Persönlichkeit auf der Liste bevorzugen. Eine andere Möglichkeit gibt es meines Erachtens nicht. Deshalb grundsätzlich: Kumulation ja.

Herrn Salzmann ist zu sagen, dass er nicht nur den Antrag stellt, dass vorgedruckte Kumulationen nicht möglich sind, sondern, dass er im Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe c diese Zettel noch ungültig erklären möchte. Das geht nun wirklich sehr weit, und ich muss sagen – dabei möchte ich das unterstreichen, was bereits ausgeführt wurde –, es muss doch anerkannt werden, dass regionale Gesichtspunkte mit einer vorgedruckten Kumulation realisiert werden können, dass man also gewisse Regionen mit einem praktisch Gewählten garnieren kann. Das zweite ist auch gesagt worden: Es ist möglich, dass eine gewisse Persönlichkeit damit bereits bevorzugt wird, und zwar mit Wissen und Willen derjenigen, die den Wahlvorschlag machen. Ich glaube nicht, dass dies eine Täuschung des Wählers wäre.

Im übrigen kann darauf aufmerksam gemacht werden, dass dies zunehmend nicht mehr praktiziert wird. Früher war diese vorgedruckte Kumulation viel häufiger; heute wird sie nur noch in Einzelfällen – und zwar aus den dargelegten Gründen – praktiziert. Deshalb muss ich den Antrag des Herrn Nationalrat Salzmänn zur Ablehnung empfehlen, besonders auch wegen der sehr starken Strafmassnahmen, die er im Zusammenhang mit Artikel 38 Absatz 1 beantragt.

Präsident: Absatz 1 ist unbestritten und damit angenommen. Bei Absatz 2 liegt ein Antrag Dafflon vor, den wir dem Antrag der Kommission gegenüberstellen.

Abstimmung – Vote

Abs. 2 – Al. 2

Für den Antrag der Kommission	105 Stimmen
Für den Antrag Dafflon	14 Stimmen

Präsident: In Absatz 3 liegt ein Antrag Duboule vor, der die Kumulation als unzulässig erklären will. Demgegenüber stellt die Kommission den Antrag, die Kumulation zu gestatten. Herr Salzmänn seinerseits würde die Kumulation gestatten, aber eine gewisse Erschwerung einführen. Wir stimmen folgendermassen ab: In einer Eventualabstimmung stellen wir den Antrag der Kommission dem Antrag Duboule gegenüber, das Ergebnis dann dem Antrag Salzmänn.

Abstimmung – Vote

Abs. 3 – Al. 3

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Kommission	112 Stimmen
Für den Antrag Duboule	7 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Kommission	94 Stimmen
Für den Antrag Salzmänn	38 Stimmen

Präsident: Ich nehme an, Herr Salzmänn sei einverstanden, dass damit sein Antrag zu Artikel 36 Absatz 1 dahinfällt, lautend: «c. vorgedruckte Kumulationen aufweisen». Das ist der Fall.

Art. 34a

Antrag der Kommission

Titel

Stimmen für Verstorbene

Text

Stimmen für Kandidaten, die seit der Bereinigung der Listen (Art. 29 Abs. 4) verstorben sind, werden als Kandidatenstimmen gezählt.

Art. 34a

Proposition de la commission

Titre

Suffrages accordés à des personnes décédées

Texte

Les voix recueillies par des candidats décédés depuis la mise au point des listes (art. 29, 4e al.) sont comptées, comme suffrages nominatifs.

Angenommen – Adopté

Art. 35

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

6 – N

Antrag Akeret

Abs. 1bis (neu)

Liegen im gleichen Kanton mehrere regional abgegrenzte Listen der gleichen Partei vor, werden Zusatzstimmen auf bloss mit der Partei bezeichneten Listen derjenigen Liste zugezählt, in deren Region sie eingereicht wurde.

Art. 35

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Akeret

Al. 1bis (nouveau)

Lorsque, dans un canton, le même parti présente plusieurs listes régionales, les suffrages complémentaires afférents aux listes ne portant que la désignation du parti sont attribués à la liste de la région d'où elle provient.

Akeret: Anlässlich der Nationalratswahlen 1971 entstand im Kanton Bern eine Kontroverse um das Institut der sogenannten «Sammelliste», das von der bernischen SVP/BGB unter Billigung der bernischen Staatskanzlei eingesetzt wurde, um leere Zusatzstimmen auf einer regional nicht näher bezeichneten Parteiliste einer bestimmten Regionalliste, eben dieser sogenannten Sammel- oder Auffangliste, zuzählen zu können. Die bernische SVP stützte sich damals bei ihrem Vorgehen auf einen Bundesgerichtsentscheid, von dem allerdings die Sprecher unserer Validierungskommission, die Herren Wyer und Cevey, erklärten, dass er unrichtig interpretiert worden sei.

Die Validierungskommission stellte aber damals fest, eine Revision der Bestimmungen des Nationalratswahlgesetzes halte sie (so habe ich ihre Darlegungen verstanden) für wünschenswert, um das Institut der Sammelliste, einer Auffangliste bei verschiedenen Regionallisten, auf gesetzlichem Wege realisieren zu können.

Der Bundesrat verzichtet leider auf eine Regelung dieser Materie; die zuständige Studienkommission scheint vor den bestehenden oder auch nur vermeintlichen Schwierigkeiten kapituliert zu haben. Er verweist jedoch auf die Möglichkeit, siehe Botschaft Seiten 9 und 24, einer gewissen Grosszügigkeit in der Beurteilung der Listenbezeichnung. Das Problem lasse sich daher auf andere Weise, insbesondere durch vernünftige Interpretation, lösen, indem beispielsweise an den Wohnort des Wählers oder der aufgeführten Kandidaten angeknüpft werde.

Meines Erachtens ist diese Verweisung auf «vernünftige Interpretation» nicht ganz befriedigend. Wer garantiert uns, dass diese Interpretation in allen Wahlbüros immer vernünftig und grosszügig sei? Eine klare gesetzliche Regelung wäre diesem diffusen Zustand vorzuziehen, um alle Interpretationsschwierigkeiten zum vorneherein aus der Welt zu schaffen. Mein Antrag scheint mir in dieser Hinsicht eine praktikable Lösung anzubieten. Es handelt sich dabei nicht mehr um eine eigentliche Sammelliste, sondern um die Liste, die in erster Linie für die Zurechnung der leeren Zusatzstimmen in Frage kommt. Sollte sich trotzdem noch ein Haar in der Suppe finden, so kann das der Ständerat dann immer noch herausfischen.

In unserer Kommission ist ein auf die Regelung dieser Materie hinzielender Antrag abgelehnt worden. Ich habe mich hernach auch mit dem Hinweis auf das Gesagte und auf die Vollziehungsverordnung für befriedigt erklärt. In unserer Fraktion ist jedoch der Wunsch geäussert worden, die Angelegenheit nochmals mit einem anderen, einfacher konzipierten Antrag, wie er nun vorliegt, ins Plenum des Rates zu tragen.

Mein Antrag entspricht dem Bedürfnis, leere Zusatzstimmen jener Regionalliste zuzurechnen, die dem Wählerwillen am ehesten entspricht, also jener Regionalliste, die in seinem Wohngebiet eingereicht worden ist. Möglicherweise werden gegenüber diesem Antrag Abgrenzungsschwierigkeiten geltend gemacht. Meines Wissens werden jedoch die Regionallisten beispielsweise im Kanton Bern auf die

Amtsbezirke abgestützt, was zu keinen Abgrenzungsschwierigkeiten führen dürfte. Im Kanton Zürich wurde bisher zwischen der Stadt Zürich und der Landschaft unterschieden. Es liessen sich auch andere Kombinationen denken, die sich aber wiederum auf die Bezirke und die Bezirksparteien stützen würden.

Zum Institut der Regionallisten in grossen Kantonen: Grundsätzlich ist zu bemerken, dass diese sehr erwünscht sind, um die zu grossen Wahlkreise zu unterteilen. Eine diesbezügliche Reform lässt ohnehin noch lange auf sich warten, um auch der Vermassung der Demokratie entgegenzuwirken, eine angemessene gleichmässige Vertretung der verschiedenen Regionen zu sichern und ein engeres persönliches Verhältnis des Kandidaten zu seinem Wahlvolk zu gewährleisten.

In der Kommission ist die Berichtigung des Gedankens der Zurechnung der leeren Zusatzstimmen an sich nicht bestritten worden. Die Frage ist aber allzusehr unter dem Blickwinkel auf SVP/BGB betrachtet worden, und der Entscheid fiel denn auch entsprechend aus. Das Problem der leeren Zusatzstimmen stellt sich aber auch für andere Parteien, die Landesteillisten einreichen. Herr Kollega Sauser hat damals mit Recht erklärt, sollte das System der Zurechnung leerer Zusatzstimmen auch anderen Parteien zugute kommen, dann würde er es auch befürworten.

Ich möchte Ihnen also beliebt machen, dass wir diesen Antrag annehmen; diese Probleme sollten einwandfrei rechtsstaatlich gelöst werden.

Eng, Berichterstatter: Herr Akeret hat Ihnen ein echtes Anliegen vorgetragen. Es ist ein Problem, das wir in der Kommission besprochen haben. Zwar haben wir seinen Antrag nicht zur Diskussion gestellt erhalten, aber den Tatbestand im Zusammenhang mit den etwas unseligen und unglücklichen Sammelisten, die Sie im Jahre 1971 bei der Validierung beschäftigt haben. Der Tatbestand ist kurz folgender: Die Landesteillisten – sagen wir – der Freisinnigen, FdP Bern, FdP Oberland und wie sie alle heissen, und der BGB damals, jetzt SVP, waren Wahlzettel mit Vordruck: mit Parteibezeichnung, Listenbezeichnung, Listennummer und den Kandidaten gemäss Artikel 33.

Nun gab es aber auch leere Wahlzettel, die von Amtes wegen gedruckt und jedem Bürger zugestellt wurden; das ist der Tatbestand von Artikel 34. Diese leeren Wahlzettel musste dann der Stimmbürger durch Anbringen der Listenbezeichnung, durch Ausfüllen der Namen, vorbereiten. Nun kam es 1971 vor, dass die Listenbezeichnung ungenügend war, sei es, dass eine nichtexistierende Bezeichnung eingetragen wurde, sei es, dass eine Listenbezeichnung auf mehr als einen Wahlvorschlag zutreffen konnte. Beispielsweise: Kurzerhand FdP oder SVP oder SP, wenn verschiedene Landesteillisten bestanden. Nach Artikel 35 Absatz 1 zweiter Satz des Entwurfes würden die leeren Linien keine Zusatzstimmen bringen, sondern wären leere Stimmen. Um diese leeren Stimmen geht nun der Kampf. Die Frage ist: Wem sind sie zuzurechnen? Den Entscheid muss das Wahlbüro treffen. Es kann erklären, die Liste ist ungenügend bezeichnet, also erhält keiner der vorhandenen Wahlvorschläge die Zusatzstimme. Es kann aber auch den Wählerwillen erforschen. Das Bundesgericht hat jedoch in einem Fall des Kantons Bern – das betraf die Grossratswahlen – festgestellt, dass es weder Aufgabe des Wahlausschusses noch der Beschwerdeninstanz sei, nach bestimmten Anknüpfungspunkten einen vermutlichen Wählerwillen in ungenaue Listenbezeichnungen hinein zu interpretieren.

Hier setzt der Antrag des Herrn Akeret ein. Er will nun eine gesetzliche Vermutung, einen gesetzlichen Anknüpfungspunkt für die Eruiierung des Wählerwillens schaffen, und zwar unter der Voraussetzung, dass regional abgegrenzte Listen der gleichen Partei in Frage stehen, also nicht etwa, wenn die gleiche Partei zwar verschiedene Listen hat, die aber nicht regional ausgerichtet sind, beispielsweise Jungliberale und Freisinnige. Diese würden nicht unter den Antrag des Herrn Akeret fallen, weil der

örtliche Anknüpfungspunkt nicht mehr spielen könnte. Wenn der Stimmbürger aber die ortsansässige Liste – so möchte ich sie nennen – eingereicht, ist diese dann Nutzniesserin der Zusatzstimmen trotz der ungenügenden Bezeichnung.

Wenn der Antrag des Herrn Akeret angenommen wird, ist das Gespenst der Sammelisten beseitigt. Der Antrag Akeret entspricht auch der Botschaft auf Seite 24 zu Artikel 35. Hier führt der Bundesrat aus: «Das Problem der Zurechnung der Zusatzstimmen auf Listen mit ungenügender Listenbezeichnung lässt sich auf andere Weise, insbesondere durch vernünftige Interpretation lösen, indem beispielsweise an den Wohnort des Wählers bzw. der aufgeführten Kandidaten angeknüpft wird.» Es wäre gut, wenn in jedem Wahllokal der Wahlausschuss immer sehr objektiv entscheiden würde. Aber Sie wissen ja, die parteipolitische Ausmarchung spielt auch dort. Mit dem Anknüpfungspunkt von Herrn Akeret haben wir eine gesetzliche Regelung solcher Fälle. Nicht geregelt wären dann nur noch solche Fälle, wo es sich nicht um regionale Landesteillisten, sondern um Gruppenlandesteillisten handelt. Uebri-gens sind solche Fälle selten.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass vom Stimmbürger doch noch ein Minimum an Sorgfaltspflicht verlangt werden muss, dass er zum mindesten, wenn er einen amtlichen leeren Stimmtettel nimmt, die Nummer des Wahlvorschlags, den er bevorzugen will, richtig schreibt.

Die Kommission stellt Ihnen keinen Antrag, weil sie den Antrag des Herrn Akeret nicht behandelt hat. Persönlich bin ich für Annahme.

M. Mugny, rapporteur: La commission n'a pas eu l'occasion d'examiner cette proposition, celle-ci ne lui ayant pas été soumise.

M. Akeret entend simplement préciser la portée de l'article 35 sans en modifier le fond, afin d'éviter que des erreurs surviennent au moment de la répartition des suffrages complémentaires dans les bureaux de vote.

Cette suggestion me paraît heureuse et, en mon nom personnel, j'invite le Conseil à accepter le nouvel alinéa 1er bis.

Präsident: Die Kommission stellt Ihnen keinen Antrag; sie überlässt den Entscheid Ihnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Akeret	64 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

Art. 36

Antrag der Kommission

Abs. 1

d. ehrverletzende Aeusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten;

e. falls brieflich gestimmt wird, bei einer ausländischen Poststelle aufgegeben wurden.

Für den Rest des Absatzes 1: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Steht der Name eines Kandidaten mehr als zweimal auf einem Wahlzettel, so werden die überzähligen Wiederholungen gestrichen.

Abs. 3

Enthält ein Wahlzettel mehr Namen, als Sitze zu vergeben sind, so werden die letzten gestrichen.

Art. 36

Proposition de la commission

Al. 1

d. Contiennent des déclarations portant atteinte à l'honneur ou donnent manifestement des indications;

e. N'ont pas, en cas de vote par correspondance, été remis à un bureau de poste étranger.

Pour le reste de l'alinéa 1: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Lorsque le nom d'un candidat figure plus de deux fois sur un bulletin, les suffrages en surnombre sont biffés.

Al. 3

Lorsqu'un bulletin électoral contient un nombre de noms supérieur à celui des sièges à occuper, les derniers noms sont biffés.

Eng, Berichterstatter: Eine Klarstellung zuhanden des Protokolls und der eventuellen späteren Rechtsprechung: Es betrifft Artikel 36 Absatz 3. Bei der Streichung überzähliger Namen bestimmt das geltende Nationalratswahlgesetz in Artikel 14, dass jeweils die letzten Namen gestrichen werden. Der Entwurf des Bundesrates ergänzte diese Bestimmung in Artikel 36 Absatz 2 (neu jetzt Absatz 3) mit dem Zusatz «und zwar zuerst die gedruckten Namen».

Die Kommission hat diesen Zusatz wieder gestrichen. Bei den letzten Wahlen hat die Weisung in der Wahlanleitung, zuerst die gedruckten Namen zu streichen, etwelche Verwirrung in den Wahlbüros geschaffen und auch zu einem Wahlrekurs geführt. Der Versuch, den Wählerwillen zu interpretieren, kam mit den kantonalen Vorschriften und Gebräuchen in Konflikt. Die Unterstellung, bei überzähligen Namen geniesse der handschriftlich ausgefüllte gegenüber den gedruckten Namen den Vorzug, liesse sich nur in Kantonen rechtfertigen, die ihre Kandidaten nach Listenplätzen aufführen. In anderen Kantonen aber, wo seit jeher die Listen alphabetisch erstellt werden, würde der Kandidat mit dem zuletzt gedruckten Namen grundlos benachteiligt. Die Kantone haben bisher denn auch Regelungen getroffen, die auf sie zugeschnitten sind und ihre Grundlage im kantonalen Recht finden. Die Streichung des Zusatzes «und zwar zuerst die gedruckten Namen» hat zur Folge, dass gemäss Artikel 81 weiterhin kantonales Recht gilt.

M. Mugny, rapporteur: La commission propose de modifier le texte de la lettre e non pas comme l'indique le dépliant, où l'on dit le contraire de ce que l'on veut dire, mais en remplaçant le texte du projet par celui que voici: «... ont été, en cas de vote par correspondance, remis à un bureau de poste étranger.»

Quant au 3^e alinéa de cet article, la commission a débattu longuement la question de savoir s'il fallait préciser que ce sont d'abord les noms imprimés en surnombre qui doivent être biffés, ce qui permettrait de mieux respecter la volonté de l'électeur. En effet, celui qui ajoute des noms de candidats à une liste veut favoriser ces candidats. Par conséquent, il faudrait logiquement biffer les derniers noms imprimés. Cependant la commission, après une longue discussion, a décidé de s'en tenir au texte figurant dans le dépliant, qui dispose que les derniers noms de la liste en surnombre sont biffés, qu'ils soient imprimés ou manuscrits.

Certes, on risque, ce faisant, de ne pas respecter dans certains cas la volonté de l'électeur, mais le système proposé est simple. Il conviendrait peut-être d'avertir les électeurs que s'ils veulent cumuler des suffrages, il est préférable qu'ils le fassent en tête plutôt qu'en fin de liste.

Nous vous proposons donc d'en rester au texte qui figure sur le dépliant, mais on peut fort bien imaginer que le Conseil adopte une autre solution.

Präsident: Die Kommissionsreferenten haben zu Artikel 36 eine Auslegung gegeben. Wird diese bestritten? Es ist nicht der Fall.

Angenommen – Adopté

Art. 37

Antrag der Kommission

a¹ die Zahl der Stimmberechtigten und der Stimmenden;
a² die Zahl der gültigen, ungültigen und leeren Stimmzettel;

Für den Rest des Artikels 37: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 37

Proposition de la commission

a.¹ Le nombre des électeurs et des votants;

a.² Le nombre des bulletins valables, nuls et blancs;

Pour le reste de l'article 37: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 38

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Sauser)

Abs. 1

Die Zahl der gültigen Stimmen (Parteistimmen) aller Listen wird durch die Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Das Ergebnis auf die nächst höhere ganze Zahl aufgerundet, bildet die massgebende Verteilungszahl.

Abs. 3

Die restlichen Mandate werden auf die Listen mit den grössten Restzahlen verteilt.

Art. 38

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Sauser)

Al. 1

Le nombre des suffrages valables (suffrages de parti) de toutes les listes est divisé par le nombre des mandats à attribuer. Le résultat, arrondi au chiffre immédiatement supérieur, donne le quotient.

Al. 3

Les mandats non attribués sont répartis entre les listes qui ont le plus grand nombre de suffrages restants.

Präsident: Hier zieht die Minderheit, vertreten durch Herrn Sauser, ihren Antrag zurück.

Angenommen – Adopté

Art. 39–44

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 39 à 44

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 45*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Baumgartner**Abs. 1*

... gestimmt werden. Gewählt ist, wer die höchste Stimmenzahl erreicht. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das Los.

Abs. 2

Streichen

Art. 45*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Baumgartner**Al. 1*

... citoyen éligible. Celui qui a obtenu le plus grand nombre de voix est élu. A égalité des suffrages, le sort décide.

Al. 2

Biffer

Baumgartner: Mit meinem Antrag zu Artikel 45 möchte ich nicht mehr und nicht weniger, als in den Wahlkreisen mit nur einem Nationalrat das bisher bewährte Wahlverfahren unverändert belassen, also das relative Mehr beibehalten. Ich sehe übrigens in Artikel 45 einen Widerspruch zum soeben genehmigten Artikel 44 Absatz 1, indem nach Artikel 44 in denjenigen Kantonen, in denen keine Listen vorhanden sind, diejenigen Personen mit der höchsten Stimmenzahl gewählt sind, während in Artikel 45 das absolute Mehr erforderlich gemacht wird.

Es entzieht sich meiner Kenntnis, was den Bundesrat veranlasst hat, das bisherige Verfahren ausgerechnet in den kleinsten Wahlkreisen zu ändern. Auch in der Botschaft wird zu Artikel 45 darüber nichts ausgeführt. Wenn ich richtig orientiert bin, wurde auch in der Kommission darüber nicht gesprochen, wohl deshalb nicht, weil kein Vertreter eines Einerwahlkreises der Kommission angehörte. In der Kommission unterhielt man sich einzig darüber, ob in Zukunft auch in diesen Wahlkreisen Wahlvorschläge eingereicht werden müssten mit dem Ergebnis, am Bisherigen, Bewährten festzuhalten, so dass in diesen Wahlkreisen auch in Zukunft Wahlvorschläge bis zum letzten Tag vor den Wahlen durchaus möglich sind.

Ich sehe nun nicht ein, dass man ein Wahlverfahren, das in bald 60 Jahren kaum zu Beanstandungen, geschweige denn zu Missbräuchen Anlass gegeben hat, ohne sichtlichen Grund ändern soll. Bisher konnten die Nationalratswahlen in der ganzen Schweiz in einem Wahlgang und am gleichen Wochenende zum Abschluss gebracht werden. Das soll nun ausgerechnet in den kleinsten Wahlkreisen in Zukunft nicht mehr möglich oder mindestens nur noch bedingt möglich sein, und man mutet dem Wähler einen zweiten Wahlgang und den Parteien zusätzliche Wahlkosten zu. Einerseits spricht man von Ueberforderung unserer Stimmbürger und sucht nach Mitteln und Wegen, um gegen die Wahl- und Stimmbastinenz etwas vorzukehren, andererseits aber mutet man dem gleichen Bürger einen zweiten, in der Regel unnötigen Wahlgang zu. Ich bin, wohl mit Ihnen, der Meinung, dass man etwas Bewährtes nicht so leicht und ohne ersichtlichen Grund komplizierter machen sollte, vor allem dann nicht, wenn man es eben einfacher auch haben kann.

Ich bitte Sie deshalb, meinen Antrag zu unterstützen.

Albrecht: Gestatten Sie, dass ich auch im Namen unserer Kollegen Röhlin und Koller in aller Kürze den Antrag unseres Kollegen Baumgartner mit Nachdruck unterstütze.

Er entspricht übrigens dem Wortlaut des Artikels 22 Absatz 3 des Nationalratswahlgesetzes, der wie folgt lautet: «Sind keine Listen vorhanden, so können die Wähler für beliebige wählbare Personen stimmen, und es sind diejenigen gewählt, welche am meisten Stimmen erhalten haben. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das Los.» Es besteht meines Erachtens kein Anlass, an diesem Wahlsystem in den Einerwahlkreisen etwas zu ändern, da es sich in der Praxis sehr gut bewährt hat. Ich bitte Sie daher, dem Antrag unseres Kollegen Baumgartner zuzustimmen.

Eng, Berichterstatter: Ich kann mich kurz fassen. Die Kommission hat tatsächlich diese Frage nicht behandelt; sie hat des langen und breiten und sehr interessiert die Frage der stillen Wahlen in Einerwahlkreisen geprüft, und es ist dann nicht zu einem weiteren Antrag gekommen, weil von den fünf betroffenen Kantonen vier die stille Wahl nicht wünschten und nur einer dafür war.

Wie ist es nun zu diesem Antrag gekommen? Das geltende Recht in Artikel 22 Absatz 3 des Nationalratswahlgesetzes entspricht dem Antrag Baumgartner. Es gilt hier die höchste Zahl und nicht das absolute Mehr. Damit wird ein zweiter Wahlgang verhindert. Der Gesetzentwurf der Expertenkommission wollte dann das Majorzverfahren dem üblichen System anpassen, also das absolute Mehr fordern. Im Vernehmlassungsverfahren hat sich kein betroffener Kanton gewehrt, und in der Kommission ist tatsächlich kein solcher Kanton vertreten gewesen. Ich halte aber dafür, dass, wenn die betroffenen Kantone dermassen unisono erklären, sie möchten den bisherigen Zustand bewahren, es nicht zweckmässig ist zu opponieren, und ich bitte Sie in meinem persönlichen Namen, dem Antrag des Herrn Baumgartner zuzustimmen.

M. Mugny, rapporteur: La proposition de M. Baumgartner a pour effet de simplifier la procédure d'élection puisque l'article 45 tel qu'il est proposé prévoit l'élection d'abord au système majoritaire: celui qui est élu doit avoir obtenu la majorité absolue et, s'il n'y a pas majorité absolue, on procède à un second tour de scrutin.

En revanche, M. Baumgartner est partisan d'un seul tour de scrutin: celui qui a obtenu le plus de suffrages est alors déclaré élu, même s'il n'a pas obtenu la majorité absolue. Aussi, puisque jusqu'à maintenant la procédure d'élection était conforme à la proposition de M. Baumgartner, je vous invite à accepter cette dernière.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Baumgartner

Grosse Mehrheit

Art. 46*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 47***Antrag der Kommission*

d. ehrverletzende Aeusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten;

e. falls brieflich gestimmt wird, bei einer ausländischen Poststelle aufgegeben wurden.

Für den Rest des Artikels 47: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Dafflon**Buchst. c*

Streichen

Art. 47*Proposition de la commission*

d. Contiennent des expressions portant atteinte à l'honneur ou donnent manifestement certaines indications;

e. Ont, en cas de vote par correspondance, été remis à un bureau de poste étranger.

Pour le reste de l'article 47: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Dafflon

Let. c

Biffer

Präsident: Herr Dafflon zieht seinen Antrag zurück.

Angenommen – Adopté

Art. 48–55

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 48 à 55

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 56

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Bonnard

Abs. 1

Für Erlasse dauert die Referendumsfrist 120 Tage ...

Abs. 2

Ein dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass kann nach 90 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung in Kraft gesetzt werden, wenn bis dahin kein Referendumsbegehren eingereicht worden ist.

Antrag Soldini

Abs. 1

Für Erlasse, die dem fakultativen Referendum unterliegen, beträgt die Referendumsfrist, bei 30 000 erforderlichen gültigen Unterschriften, 90 Tage von der amtlichen Veröffentlichung an.

Abs. 2

Die Unterschriften, die vor dem 90. Tag der zuständigen Behörde für die Vornahme der Bescheinigung zugestellt, den Urhebern des Referendums jedoch nicht so rechtzeitig zurückgegeben wurden, dass sie innert der vorgeschriebenen Frist eingereicht werden könnten, können der Bundeskanzlei innert 30 Tagen nach dem vorgeschriebenen Termin eingereicht werden.

Art. 56

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Bonnard

Al. 1

..., le délai référendaire est de 120 jours ...

Al. 2

Un acte légal soumis au référendum facultatif peut être mis en vigueur après les 90 jours dès la publication officielle du texte, si aucune demande de référendum n'a été lancée durant ce délai.

Proposition Soldini

Al. 1

Pour ...

... de 90 jours, pour une exigence de 30 000 signatures valables, à compter ...

Al. 2

Les signatures, qui ont été soumises pour attestation à l'autorité compétente avant le 90^e jour, mais qui n'ont pas été retournées en temps voulu aux auteurs du référendum pour qu'ils puissent les déposer dans le délai fixé, peuvent être remises à la Chancellerie fédérale dans les trente jours à compter du terme prescrit.

M. Bonnard: Dans le système en vigueur actuellement, le délai dans lequel une demande de référendum doit être présentée munie des signatures nécessaires est de 90 jours dès la publication de l'acte législatif en cause. Cela est expressément prévu par l'article 4 de la loi fédérale de 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux. Le Conseil fédéral et la commission proposent le maintien de cette solution. Pourtant, cette dernière présente de sérieux inconvénients.

En 1874, le délai de 90 jours pouvait être considéré comme acceptable. Depuis lors, la situation s'est modifiée. En 1874 – il y a un siècle – même si les moyens de communication de masse étaient moins développés, il était plus facile que maintenant d'intéresser l'électeur moyen à des problèmes de politique fédérale. La Confédération ne s'occupait alors que d'un nombre limité de problèmes et le peuple savait qu'une affaire fédérale était nécessairement une affaire importante pour lui, en ce sens qu'elle le touchait. Depuis lors, la situation s'est profondément modifiée. Le citoyen n'a plus le même intérêt pour la chose publique – la faible participation aux élections et votations le démontre. De surcroît, les affaires fédérales, comme les autres d'ailleurs, se sont singulièrement compliquées. Pour les comprendre, il faut faire un effort plus considérable. C'est pourquoi un délai de 90 jours, qui était suffisant il y a un siècle, compte tenu de la qualité moyenne élevée du citoyen et de la relative simplicité des problèmes, ne suffit plus aujourd'hui au regard d'un citoyen plus difficile à mobiliser, parce que plus indifférent, et d'affaires devenues singulièrement plus difficiles. C'est au prix d'efforts excessifs que, par exemple, le référendum contre la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a finalement abouti.

Si au moins le délai de 90 jours était entièrement disponible pour récolter les signatures, mais il est loin de l'être! Dans sa première partie, au départ, il est amputé de plusieurs semaines pour rassembler les gens qui vont s'engager pour composer, imprimer et diffuser les listes de récolte de signatures, pour organiser la campagne qui va permettre cette récolte; dans sa dernière partie, à la fin, le délai est entamé aussi par le temps qui doit être accordé à l'autorité locale pour attester la qualité d'électeurs des signataires; suivant le nombre de signatures récoltées dans une commune, cela peut prendre quelques jours, voire une semaine, même davantage. C'est pourquoi le délai réellement disponible pour rassembler les signatures ne dépasse finalement pas deux mois; parfois, il ne les atteint même pas. C'est d'autant plus choquant que, comme je l'ai dit, les affaires fédérales se compliquent.

Sans doute m'objectera-t-on que les moyens de faire de la réclame autour d'une idée, de la répandre dans le public, bref de faire de la propagande, sont aujourd'hui plus nombreux qu'autrefois. Tout d'abord, cela n'est vrai qu'en partie. La presse écrite est de moins en moins lue. Quant à la radio et à la télévision, elles ne peuvent pas, de par la nature des choses, se mettre exclusivement au service d'une idée durant un temps prolongé. Tout au plus, remplissent-elles leur mission en permettant le débat contradictoire occasionnel. De surcroît – et je crois que c'est là l'essentiel – les moyens financiers à mettre en œuvre pour récolter en quelques semaines les signatures nécessaires sont tels que le référendum est en passe de devenir inaccessible à des groupes de citoyens qui ne disposent pas de l'appui d'organisations ayant une surface économique suffisante. Une modeste prolongation du délai serait de nature à rendre au référendum son véritable sens qui est

de permettre à l'opposition, quelle qu'elle soit, de s'exprimer.

Cette prolongation s'imposera d'autant plus si, comme le Conseil fédéral et la majorité de notre commission nous le proposent, nous décidons dans quelques jours d'augmenter le nombre des signatures nécessaires pour un référendum, en le portant de 30 000 à 40 000, voire à 50 000. Cette augmentation du nombre des signatures – au principe de laquelle personnellement je souscris, à cause de l'augmentation très considérable du corps électoral – représentera une difficulté supplémentaire pour les citoyens qui voudront lancer un référendum. A cette difficulté-là, qui sera sérieuse, il importe, si l'on ne veut pas vider le référendum d'une partie de sa substance, d'apporter un léger correctif en étendant quelque peu la durée du délai. L'augmentation de la durée du délai va d'ailleurs dans le sens des principes qui ont inspiré le projet. Celui-ci cherche à faciliter l'exercice du droit de vote de manière à assurer une meilleure participation du citoyen à la gestion des affaires publiques. L'extension du délai, telle que je la propose tend au même but. Dans mon idée, elle ne doit cependant pas avoir cette conséquence qu'aucun acte soumis au référendum facultatif ne pourrait être mis en vigueur avant l'échéance du délai référendaire de quatre mois. A mon avis si une demande de référendum n'est pas lancée dans les trois premiers mois du délai l'acte doit pouvoir être mis en vigueur. Telle est la raison qui justifie le 2e alinéa de ma proposition. Celle-ci donc tient compte de l'ensemble des facteurs à considérer; d'une part, en prolongeant le délai référendaire d'un mois, elle favorise l'exercice du droit de vote et la participation du citoyen aux affaires fédérales. D'autre part, en permettant la mise en vigueur après trois mois déjà des actes non frappés de référendum, elle évite de retarder à l'excès la marche des affaires.

On m'objectera peut-être que l'on ne sait pas bien comment définir le lancement d'un référendum. Suffira-t-il qu'un groupe de citoyens annonce qu'il va lancer ce référendum? Telle n'est nullement mon idée. Pour qu'une demande de référendum soit propre à retarder l'entrée en vigueur d'un acte législatif, il faut qu'elle manifeste la volonté sérieuse de ceux qui l'ont lancée d'aboutir. Or tel ne sera le cas que si non seulement le référendum a été publiquement annoncé, mais si la récolte des signatures a effectivement commencé. Pratiquement, il n'y aura à mes yeux aucun problème; même prolongé d'un mois, le délai est si court que les auteurs d'un référendum doivent se mettre activement à l'ouvrage dès les premiers jours du délai. En ne commençant qu'à la fin du troisième mois, ils n'auraient aucune chance sérieuse d'aboutir.

Le référendum tel que nous le connaissons est une des institutions les plus caractéristiques de notre démocratie suisse. Dans un pays qui est fait de minorités, il permet à ces minorités de s'exprimer, ce qui est essentiel. La proposition que je vous présente doit assurer son maintien et je vous invite à la voter.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich mache Sie darauf aufmerksam, dass im Augenblick die Mitglieder der Ständigen Kommission für Steuerfragen des Schwedischen Reichstages auf unserer Ehrentribüne sitzen. Ich heisse diese herzlich willkommen. (Beifall) Die Delegation steht unter Führung von Herrn Präsident Erik Wärnberg. Wir freuen uns, sehr geehrte Damen und Herren, über Ihren Besuch, und wir freuen uns über die ständigen Kontakte, die wir mit Ihrem Reichstag unterhalten dürfen. Sie sind hierhergekommen, um in der Schweiz Steuerfragen zu prüfen. Ich hoffe sehr, dass Ihre Erwartungen in bezug auf das Steuerparadies Schweiz in Erfül-

lung gehen werden, fürchte allerdings, dass Sie ein gutes Jahr zu spät angekommen sind! Ich wünsche Ihnen einen schönen Aufenthalt und hoffe, dass Sie gute Eindrücke mit nach Hause nehmen werden. (Beifall)

M. Soldini: Permettez-moi d'intervenir brièvement au sujet de l'article 56 de la loi sur les droits politiques qui nous est soumise aujourd'hui, article qui concerne le délai prévu pour l'aboutissement d'un référendum facultatif.

Je rappelle ici que le référendum constitue le dernier contrôle du peuple sur le travail de ses représentants. Il permet au corps électoral de refuser une loi inadéquate et inopportune et, à ce titre, il représente un des fondements de la démocratie directe telle qu'elle a été instituée par les législateurs qui nous ont précédés. Il s'agit de l'un des droits fondamentaux qui régissent le fonctionnement de notre Etat.

Or je constate que si, dans le projet qui nous occupe, le délai référendaire de 90 jours est bien prévu à compter de la publication officielle du texte, on ne trouve nulle part le nombre de signatures requis pour faire aboutir ce référendum facultatif. Il ne peut être pourtant indifférent aux citoyens et aux citoyennes qui désirent soumettre une loi nouvelle à la sanction populaire, de savoir s'il faut, dans le même délai de trois mois, récolter 30 000 signatures comme c'est le cas maintenant, ou 50 000 comme le propose le Conseil des Etats, ou encore 60 000 comme le désire le Conseil fédéral, ou peut-être un autre nombre comme le décidera notre Conseil la semaine prochaine. Car il n'est pas téméraire de penser que, dans l'ambiance civique actuelle, faire passer de 30 000 à 50 000 ou 60 000 le nombre des signatures nécessaires à l'aboutissement du référendum consiste pratiquement à le supprimer.

Je requiers encore votre attention sur une seconde lacune du projet, d'ordre plus technique celle-là, et par là je rejoins la proposition faite tout à l'heure par notre collègue M. Bonnard.

Au sujet de l'initiative populaire, à l'article 68 du projet de loi, votre commission, dans sa haute sagesse, propose l'adjonction d'un alinéa 1bis qui prévoit que «les signatures qui ont été soumises pour attestation à l'autorité compétente avant le 300e jour, mais qui n'ont pas été retournées en temps voulu aux auteurs de l'initiative pour qu'ils puissent les déposer dans le délai fixé, peuvent être remises à la Chancellerie fédérale dans les 30 jours à compter du terme prescrit». C'est une suggestion fort sympathique, surtout lorsque l'on connaît la difficulté d'obtenir des autorités communales compétentes l'attestation nécessaire pour valider les signatures obtenues dans un délai très court. C'est notamment le cas des offices légalsateurs de nos importantes villes helvétiques qui doivent contrôler des milliers de paraphes plus ou moins correctement calligraphiés. Mais alors pourquoi ne pas proposer l'adjonction de ce même alinéa qui serait encore plus efficace, vu le délai beaucoup plus court imparti, dans la procédure de référendum et à l'article 56 du présent projet de loi? Je vous demande de prendre en considération la proposition que je soumetts à votre appréciation.

Eng, Berichterstatter: Die Anträge der Herren Bonnard und Soldini sind der Kommission nicht vorgelegen. Ich spreche nun aber in dem Sinne, wie in der Kommission das Problem behandelt wurde.

Sie wissen, dass die Frage, die 90-Tage-Referendumsfrist, die Herr Bonnard aufwirft, in Artikel 4 des Bundesgesetzes aus dem Jahre 1874 geregelt ist. Wir haben hier nun zwei Problemkreise, zwei Interessen abzuwägen: Zum einen die des Interessenkreises, des Problemkreises der Referendumsgründer, die die Unterschriften sammeln und zur Beglaubigung bringen müssen. Für sie ist es wesentlich zu wissen, wie hoch die Anzahl der benötigten Unterschriften

ist und wie lange die Frist dauert. Die Anzahl ist – Sie wissen es – in der Bundesverfassung verankert, die Frist dagegen im Bundesgesetz von 1874 und jetzt im Entwurf. – Ueber die Anzahl werden wir nächsten Donnerstag bei der Aenderung der Verfassung entscheiden müssen. – Vom zweiten Interessenkreis, von der Seite der Behörde aus, haben wir das Interesse des Staates an einem möglichst frühzeitigen Beginn der Rechtskraft des Erlasses, also ein Interesse des Staates an einer rationellen und gesetzmässigen Staatstätigkeit. Diese beiden Interessenkreise können natürlich miteinander kollidieren.

Der Antrag von Herrn Bonnard geht nun schlicht und einfach darauf aus, eine höhere Frist vorzusehen, in der Meinung, auch die Referendumsanzahl würde erhöht. Dass Herr Bonnard der Antrag, wegen des Interessenkreises des Staates, nicht ganz geheuer ist, beweist seine Möglichkeit in Absatz 2, nämlich den Erlass, trotzdem die 120 Tage noch nicht abgelaufen sind, schon nach 90 Tagen in Kraft zu setzen, falls bis dann kein Referendum eingereicht ist. Ein Referendum gilt aber als eingereicht, wenn sämtliche benötigten Unterschriften, also die 30 000 beglaubigten Unterschriften, hinterlegt sind. Zählt es diese Unterschriften nicht, so gilt es als nicht eingereicht; wenn 90 Tage verstrichen sind, kann dann das Gesetz, trotzdem an sich die Referendumsfrist von 120 Tagen noch läuft, vorzeitig in Kraft gesetzt werden; das ist eine absolut unmögliche Situation!

Sollte das Wort «eingereicht» nicht richtig übersetzt sein, so müssten wir andererseits verlangen, dass bei der Bundeskanzlei eine Meldestelle geschaffen wird, bei der alle Referenden angemeldet werden und wo man sich über die Fristen orientieren kann. Dabei sind Missbräuche durchaus möglich: man meldet ein Referendum an, das die Inkraftsetzung hinausschiebt, und macht schliesslich keinen Gebrauch davon.

Die Anzahl der Unterschriften selbst müssen wir im Zusammenhang mit der Verfassungsänderung diskutieren. Ich möchte in bezug auf den Zeitpunkt und die Frist darauf hinweisen, dass zwischen Initiative und Referendum sehr wesentliche Unterschiede bestehen. Bei der Initiative muss der Bürger, der unterschreibt, zuerst motiviert werden; es ist also ein positives Handeln nötig. Beim Referendum ist der Tatbestand längst bekannt oder doch vermutet, und es ist eher ein negatives Handeln, teilweise sogar – ich muss es bedauerlicherweise sagen – auch ein Herunterreissen. Ich möchte Ihnen also beantragen, den Antrag von Herrn Bonnard abzulehnen.

Ablehnen möchte ich auch den Antrag von Herrn Soldini. In Absatz 1 stimmt er mit dem Gesetzentwurf überein, mit der Ausnahme, dass er die 30 000 erforderlichen Unterschriften noch ausdrücklich nennt. Das ist überflüssig! Die 30 000 Unterschriften sind in der Verfassung festgehalten; sie sollen und müssen dort belassen werden. Absatz 2 jedoch ist von Bedeutung. Herr Soldini will bei der Unterschriftenbeglaubigung eine gleiche Nachfrist einräumen, wie es beim Initiativrecht in Artikel 68 Absatz 1bis vorgesehen ist. Gemäss diesem Artikel können Unterschriftenlisten, die vor dem 30. Tag, also in den ersten zehn Monaten, einer Amtsstelle zur Beglaubigung überwiesen werden, noch nachträglich eingereicht werden, auch wenn die Jahresfrist abgelaufen ist. Sie haben also zwei Monate Zeit, um die Nachfrist zu benützen. Wir sind davon ausgegangen, dass eine Amtsstelle, die während zwei Monaten eine Unterschriftenliste nicht beglaubigt, die verspätete Beglaubigung zu vertreten hat und nicht die Initianten.

Nun haben Sie bei Herrn Soldini eine andere Lösung. Herr Soldini will nicht etwa die Nachfrist gewähren für Unterschriften, die vor dem 30. oder 60. Tag, sondern die vor dem 90. Tag eingereicht sind. Das heisst: alle Referendumsammler können bis zum letzten Tag warten und am 90. Tag erst die Unterschrift zur Beglaubigung einreichen. Das kommt praktisch einer Ausdehnung der Referendumsfrist, wenn wir eine Nachfrist von 30 Tagen haben, von 90 auf 120 Tage gleich. Die Gleichstellung des Antrags von Herrn Soldini mit dem Antrag zu Artikel 68 wäre gegeben,

wenn er beispielsweise vorgeschrieben hätte, dass die Unterschriften, die vor dem 45. oder vor dem 30. Tag eingereicht seien, nachträglich noch zur Hinterlegung bei der Bundeskanzlei zugelassen würden.

Ich möchte Sie bitten, die beiden Anträge, die auf eine Ausdehnung der Referendumsfrist hin tendieren, abzulehnen und Ihre Konsequenzen nötigenfalls bei der Verfassungsbestimmung zu ziehen.

M. Mugny, rapporteur: Le problème du référendum est posé, puisque nous en discutons aujourd'hui au niveau du délai de 90 jours ou de 120 jours et que nous en discutons ultérieurement au niveau du nombre de signatures nécessaires, mais cela est un problème constitutionnel.

La proposition de M. Bonnard, je la comprends parfaitement. Elle est de nature à favoriser le référendum. Il existe en effet dans ce pays des groupements, des groupes d'opinions, qui sans être activement intégrés à la politique, s'en occupent, espèrent l'influencer et, en particulier, veulent avoir le moyen de lancer des initiatives et des référendums. Dans le contexte actuel, surtout avec l'augmentation du nombre de signatures qui très probablement sera voté par ce Parlement et, pour ne pas porter un frein supplémentaire au référendum qui est, comme l'a dit M. Bonnard et comme l'a rappelé notre président, l'un des piliers de notre système de démocratie directe, il semble opportun d'adapter le délai nécessaire pour recueillir les signatures et de passer de 90 jours à 120 jours. Je ne veux pas vous parler au nom de la commission parce que la commission n'a pas pris position sur cette question mais, personnellement, je soutiendrai la proposition.

En revanche, l'alinéa 2 de la proposition de M. Bonnard risque de causer quelques difficultés – quoique M. Bonnard ne le pense pas – mais il prévoit que la loi peut être mise en vigueur si la demande de référendum n'a pas été lancée. Dans l'ensemble des cas, on ne lance pas de référendum après 90 jours, c'est bien évident. Le référendum sera lancé dès le départ mais il n'est pas exclu que, dans certaines circonstances, le problème puisse se poser en tout cas au niveau des preuves. M. Bonnard dit que c'est au moment où la récolte des signatures a commencé, mais là encore il y a des questions de délai. Je pense personnellement – et M. Bonnard en décidera – que le 2e alinéa rendra plus difficile l'adoption de l'essentiel de sa proposition qui est bien de porter le délai de 90 à 120 jours.

M. Soldini maintient le délai de 90 jours mais pour une exigence de 30 000 signatures valables, ce qui signifie en conséquence qu'au moment où le nombre de signatures varierait, le délai aussi serait revu. Cela suppose que cette disposition ne serait valable peut-être que pour une semaine. La semaine suivante, on pourrait déjà la modifier dès le moment où la disposition constitutionnelle serait révisée. L'alinéa 2 me semble un peu compliqué. Dans l'initiative, il faut comme l'a rappelé notre président, convaincre les gens, il faut présenter une proposition, justifier l'argumentation, vraiment ouvrir un débat politique. Sur le plan du référendum, c'est un peu plus simple parce qu'il s'agit de dire si oui ou non on est d'accord de soumettre cette loi à la votation populaire. La proposition de M. Soldini dans son 2e alinéa me paraît difficilement acceptable. Personnellement donc, je voterai la proposition de notre collègue M. Bonnard comme elle est présentée, dans son 1er alinéa en tout cas.

M. Bonnard: Je crois que M. le rapporteur de langue allemande n'a pas exactement compris le sens de l'alinéa 2 que je vous propose. M. le rapporteur de langue française en a donné une juste interprétation mais je me rends compte que ce 2e alinéa pourrait provoquer des difficultés. Par conséquent, pour simplifier le vote du Conseil, je retire le 2e alinéa de ma proposition et je maintiens exclusivement le 1er alinéa en demandant à votre Conseil de porter le délai de référendum de 90 jours à 120 jours

d'une façon uniforme; c'est, je crois, le seul moyen d'assurer au référendum son véritable sens.

Bundespräsident Gnägi: Auch der Bundesrat hat zu diesem Antrag nicht Stellung nehmen können. Aber ich möchte doch nach den Diskussionen, die stattgefunden haben, die Ansicht des Bundesrates darlegen. Dabei möchte ich unterstreichen, was der Herr Referent deutscher Sprache gesagt hat. Es besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen der Initiative und dem Referendum. Bei der Initiative geht es darum, einen Bürger zu motivieren mit einer (wenn möglich) neuen Frage. Beim Referendum ist das anders. Sie wissen ebenso gut wie ich, dass diese Referendumsdrohung bereits bei Beratungen von kniffligen Vorlagen angemeldet ist. Für den Bundesrat ist es wesentlich, dass vor allem beim Referendum eine klare Situation geschaffen wird.

Es ist bedauerlich, dass die Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum noch nicht geklärt ist. Ich möchte die Argumentation weiterführen, Sie werden später diese Frage entscheiden, und man wird darauf möglicherweise zurückkommen können, wenn der Entscheid in der anderen Frage getroffen ist. Es muss eine klare Regelung getroffen werden, die so rasch als möglich eine Handhabung des neuen oder des alten Gesetzes erlaubt. Wenn ich diese Anträge betrachte, so stelle ich fest, dass sie alle abgelehnt werden sollten. Die Verlängerung der Referendumsfrist auf 120 Tage: Auch wenn die Unterschriftenzahl von 30 000 auf 50 000 erhöht wird, bin ich persönlich überzeugt, dass 90 Tage genügen, um die notwendigen Unterschriftenzahlen beibringen zu können. Bis jetzt haben wir in dieser Richtung noch gar keine Schwierigkeiten bekommen. Ich bin deshalb der Meinung, dass 90 Tage genügen sollten. Ich komme im zweiten Alinea auf diese Frage nochmals zurück.

Herrn Bonnard möchte ich noch folgendes sagen: Ihr Vorschlag hätte etwas Bestechendes gehabt: Eine Referendumsfrist von 120 Tagen, wobei die Regierung einen Beschluss nach 90 Tagen in Kraft setzen könnte. Das wäre ein Vorteil. Die Regierung ist daran interessiert, eine Vorlage, die in raschem Verfahren durchberaten wurde, so rasch als möglich in Kraft setzen zu können. Da genügen meines Erachtens 90 Tage. Wir haben viele Vorlagen, die wir jeweils rückwirkend in Kraft setzen müssen, das ist ein ganz unangenehmer Zustand. Die Verlängerung auf 120 Tage wird diesen Nachteil noch vergrößern, denn möglicherweise kommt das Referendum erst nach 60, 70 Tagen, und dann haben wir den Zustand, dass wir eine Vorlage lange nicht in Kraft setzen können und damit eine Unsicherheit in unserem Rechtssystem bekommen. Deshalb möchte ich Ihnen beantragen, den Antrag von Herrn Bonnard zu Ziffer 1 abzulehnen.

Zu den Anträgen von Herrn Soldini: Ich beantrage Ihnen, beide Alineas abzulehnen. Das erste hat einen wesentlichen Schönheitsfehler: diese 30 000 erforderlichen gültigen Unterschriften. Herr Soldini ist sich doch im klaren, dass im Moment, in welchem die Verfassungsbestimmung auf 50 000 Unterschriften geht, dieser Erlass bereits wieder überholt ist. Dieser Vorschlag enthält nicht nur rein gesetzredaktionell einen Schönheitsfehler, sondern er gehört gar nicht hier hinein, weil wir uns auf die Verfassung abstützen müssen, wenn es um die Zahl der Unterschriften geht. Deshalb lehnen wir Artikel 56 Alinea 1 ab.

Zu Alinea 2: Sie haben meine Ausführungen zum Alinea 1 von Herrn Bonnard gehört. Der vorliegende Absatz 2 bringt nun diese Unsicherheit. Wenn innert 30 Tagen nach dem Termin noch nachgemeldet werden kann, dann wissen wir wieder 30 Tage lang nicht, ob ein Referendum zustande gekommen ist oder nicht. Dieser Nachteil ist uns wirklich unangenehm, indem er die Inkraftsetzung verzögert. Aus diesen Überlegungen möchte ich Ihnen beantragen, diese Anträge abzulehnen.

Präsident: Wir bereinigen den Artikel 56. Ich stelle fest, dass Herr Bonnard, wenn ich ihn recht verstanden habe,

Ziffer 2 seines Antrages zurückgezogen hat. – Das ist der Fall. Unter diesen Umständen stimmen wir wie folgt ab: Kommissionsantrag gegen den Antrag Bonnard; das Ergebnis gegen den Antrag Soldini. – Sie sind einverstanden.

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Kommission	82 Stimmen
Für den Antrag Bonnard	30 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Kommission	101 Stimmen
Für den Antrag Soldini	12 Stimmen

Art. 57 und 58

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 57 et 58

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 59

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Unterschriftenlisten sind rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist der nach kantonalem Recht für die Stimmrechtsbescheinigung zuständigen Amtsstelle zuzustellen.

Abs. 2

Die Amtsstelle bescheinigt das Stimmrecht der Unterzeichner, die in der auf der Unterschriftenliste bezeichneten Gemeinde in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, und gibt die Listen unverzüglich den Absendern zurück.

Abs. 3 und 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Dafflon

Abs. 2

... den Absendern zurück. Dem Amtsinhaber, der die Bescheinigung verzögert, kann von der vorgesetzten Behörde ein schriftlicher Verweis erteilt werden.

Antrag Allgöwer

Abs. 5 (neu)

Sofern bei Ablauf der Referendumsfrist die zuständige Amtsstelle die Bescheinigung noch nicht ausgestellt hat, werden die gültigen Unterschriften nachträglich hinzugezählt.

Art. 59

Proposition de la commission

Al. 1

Les listes de signatures doivent être adressées suffisamment tôt avant l'expiration du délai référendaire au service compétent selon le droit cantonal pour attester la qualité d'électeur.

Al. 2

Le service atteste que les signataires sont électeurs en matière fédérale dans la commune désignée sur chaque liste de signatures et renvoie ensuite sans retard les listes aux expéditeurs.

Al. 3 et 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Dafflon**Al. 2**

... les listes aux expéditeurs. Le responsable du service qui n'aura pas fait diligence pour délivrer les attestations sera passible d'un blâme qui lui sera notifié par écrit par l'autorité supérieure.

Proposition Allgöwer**Al. 5 (nouveau)**

Lorsque l'autorité compétente n'avait pas encore établi l'attestation à l'expiration du délai référendaire, les signatures valables sont ajoutées après coup.

M. Muret: La proposition de notre collègue Dafflon est la conséquence notamment d'un incident que vous connaissez peut-être: lors du dépôt de l'initiative du Parti du travail contre la vie chère et l'inflation, il s'est trouvé que quelque 2600 signatures remises aux instances compétentes de la ville de Berne le 6 mars de l'année dernière, sauf erreur, n'ont tout simplement pas pu être vérifiées avant le milieu du mois de juin. Or l'initiative ayant été déposée à fin mai, ces 2600 signatures ont été perdues pour les initiants et 2600 électeurs ont été privés de leur droit sacré d'initiative. Simplement, nous a-t-on dit, parce qu'il n'y avait pas assez de personnel dans les bureaux auxquels incombaient la vérification des signatures – je crois que c'étaient les bureaux de la police bernoise. Ils insistaient sur le fait que le peuple ayant refusé le budget, ils n'avaient pas pu engager le personnel nécessaire pour vérifier les signatures des électeurs, lesquels n'avaient pas pu faire usage ainsi d'un droit sacré, je le répète!

Il nous a paru tout de même extraordinaire que les instances bernoises compétentes n'aient pas été en mesure de vérifier 2600 signatures en trois mois. Nous avons brandi des menaces graves, que nous n'avons pas concrétisées jusqu'à présent, mais le moment est venu de le faire! C'est pourquoi notre collègue Dafflon propose de préciser que lorsque les bureaux chargés de la vérification des listes de signatures n'y ont pas procédé dans un délai raisonnable, le responsable du service qui n'aura pas fait diligence pour délivrer les attestations en question sera passible d'un blâme, qui lui sera notifié par écrit par l'autorité supérieure.

Nous ne réclamons pas encore, comme vous voyez, la tête du coupable! Le blâme n'est pas une mesure effroyable; c'est néanmoins une forme de sanction dont on peut souhaiter qu'elle soit de nature à hâter les opérations. Tel est le sens de la proposition que nous déposons.

Allgöwer: Nachdem die Bundesratsparteien mit grosser Begeisterung Unterschriftenzahlen erhöhen und Fristen kürzen – selbstverständlich aus nationalem Interesse –, ist es langsam schwierig, diese Unterschriften überhaupt noch rechtzeitig zusammen zu bekommen. Es wäre keine schlechte Idee, wenn jemand sich dieser Sache annähme und ein Geschäft für das Einsammeln von Unterschriften gründete. Es wird aber nicht nur für die Unterschriftensammelnden schwierig, sondern langsam auch für die Amtsstellen. Wir haben mehrfach erfahren, dass schon beim heutigen Zustand die Amtsstellen nicht nur mürrisch werden, sondern sie haben zum Teil auch nicht das administrative Personal, um die Unterschriften rechtzeitig zu beglaubigen und den Initianten wieder zuzustellen. Daher besteht hier eine ganz klare Lücke.

Sie haben zwar den Antrag von Herrn Soldini abgelehnt, aber ich glaube, wir dürfen diese Lücke trotzdem nicht offen lassen. Wir müssen die Möglichkeit haben, die Leute, die sich innerhalb der verkürzten Frist bemüht haben, Unterschriften einzureichen, vor Verträdelungen zu schützen. Der Funktionär irgendeiner Gemeinde kann vorgeben, er habe jetzt Wichtigeres zu tun und müsse schauen, dass er rechtzeitig zu den in Aussicht stehenden Bundessubventionen komme oder müsse eine andere Aufgabe zuerst bearbeiten, so dass die Beglaubigung liegen bleibt. Dann sind

Tausende von Unterschriften plötzlich ungültig, obgleich sie gültig wären.

Daher schlage ich vor, dass nach Ablauf der Referendumsfrist Unterschriften, die als gültig erklärt werden, auch noch gezählt werden. Dann kann Herr Bundeskanzler Huber, d. h. die Bundeskanzlei sich mit den Gemeinden herumschlagen. Heute ist es nämlich oft so, dass Parteien oder Gruppen von den Gemeinden gar keine Antwort bekommen und die Beglaubigung auf die lange Bank geschoben wird. Damit dies nicht möglich ist, damit wir überhaupt diese verkürzten Fristen einhalten können, ist es notwendig, dass eine Sicherung eingebaut wird. Mein Vorschlag ist einfach, und ich möchte bitten, ihm zuzustimmen, und zwar im Interesse derjenigen, die Unterschriften sammeln, aber ebenso auch im Interesse der Gemeindekanzleien, die diese Beglaubigungen durchführen müssen. Es soll nicht der Eindruck entstehen, dass die Volksrechte praktisch derart geschmälert werden, bis wir sie nicht mehr ausüben können.

Eng, Berichterstatter: Vorweg zum Antrag von Herrn Dafflon: Einerseits enthält sein Antrag nur eine «Kann»-Vorschrift, andererseits ist es selbstverständlich, dass der betreffende Beamte entweder dem kommunalen oder dem kantonalen Beamtenrecht unterstellt ist, womit ein Verweis aus der beamtenrechtlichen Situation bereits möglich wäre. Es ist also eine absolut überflüssige Ergänzung des Gesetzes und zudem auch eine unklare, denn nicht der Bund, sondern der Kanton bzw. die Gemeinde haben die Disziplinarhoheit über die Amtsstelle.

Nun zum Antrag des Herrn Allgöwer: Ich beantrage Ihnen die Ablehnung des Antrages. Vorerst möchte ich doch feststellen, dass nichts unternommen worden ist, um die Frist zu verkürzen. Die Referendumsfrist dauert immer noch 90 Tage.

Der Antrag des Herrn Allgöwer geht auf eine Verlängerung der Referendumsfrist hinaus. Den Unterschriftensammlern stehen 90 Tage voll zur Verfügung. Die Zeit, die nachher zur Unterschriftsbeglaubigung benötigt wird, ist nicht befristet; die Unterschriftenlisten gehen dann tropfenweise zur Bundeskanzlei. Es wäre deshalb bei den Gemeinden vorerst einmal eine amtliche Eingangskontrolle nötig, ob die Unterschriftenlisten tatsächlich innerhalb der Referendumsfrist eingetroffen sind. Zudem muss nebst dem Formularkrieg – Sie haben zu bedenken, dass auch Einzelunterschriften eintreffen – auch noch eine Zeit angesetzt werden, wie lange die Gemeinden nachträglich beglaubigen dürfen. Eine Gemeinde könnte beispielsweise erst ein halbes Jahr nachher beglaubigen – denn das ist ja nicht terminiert –, und die Rechtssicherheit von 90 Tagen wäre dann weg. Wir dürfen es hier wiederum nicht vergleichen mit der beantragten Nachfrist bei der Initiative.

Ich bitte Sie, wenn Sie die Referendumsfrist verlängern wollen, dann tun Sie es ehrlicherweise mit dem Fixtermin von 120 Tagen, aber versuchen Sie nicht, durch eine nachträgliche Beglaubigungsmöglichkeit Rechtsunsicherheit in bezug auf die Rechtskraft, d. h. auf die Gültigkeit des Referendums, aufkommen zu lassen. Ich bitte Sie, den Antrag Allgöwer abzulehnen.

M. Mugny, rapporteur: Nous sommes en présence d'avis de deux députés qui ont le même souci, c'est d'éviter que finalement le droit de référendum ne soit pas exercé concrètement ou ne puisse pas être exercé parce que les communes qui doivent donner les attestations ne le feraient pas ou le feraient avec retard.

La proposition que nous soumet M. Dafflon et qui est défendue par M. Muret ne me semble pas judicieuse, je m'excuse de le dire, mais je ne vois pas en quoi un blâme qu'on infligerait après coup aux responsables du service changerait la situation et surtout permettrait l'aboutissement du référendum, si effectivement les signatures sont restées trop longtemps à l'office communal. Je rappellerai aussi sur ce point-là, à M. Muret qui a parlé du problème de l'initiative et du cas de Berne, que pour l'initiative on a

d'autres dispositions qu'on discutera tout à l'heure à l'article 68. Nous aurons là une série de moyens que la commission propose pour éviter précisément les inconvénients dont a parlé M. Muret. Mais ici il s'agit du référendum et d'un référendum évidemment pour lequel le contrôle des signatures est plus facile et plus simple. Il appartient d'abord aux initiants de déposer leurs déclarations et leurs listes de signatures assez tôt pour que les communes fournissent l'attestation dans un délai raisonnable. C'est la responsabilité de ceux qui lancent le référendum. Mais il peut arriver, en tout cas théoriquement – je ne crois pas que le cas se soit produit à part celui que soulève notre collègue M. Muret – que des communes par négligence simplement ou par manque de temps ne respectent pas les délais normaux. Dans ce cas, un référendum n'aboutirait pas, non pas parce que les initiants n'auraient pas pris les précautions nécessaires, mais parce que des questions d'organisation internes propres à l'administration n'ont pas joué. Je crois que ce problème-là existe. Théoriquement en tout cas. Votre commission cependant, dans sa majorité, propose d'en rester à la situation actuelle, mais j'estime que la proposition Allgöwer résoudrait ce problème et je vous recommande personnellement de la soutenir.

Bundespräsident Gnägi: Ich möchte bestätigen, dass es so ist, wie der Kommissionspräsident Ihnen darlegte: Die Gemeinden müssen den Termin von 90 Tagen einhalten. Dort muss gestempelt werden. Es kann aber vorkommen, dass diese Unterschriften erst in einem späteren Zeitpunkt der Bundeskanzlei zugeleitet werden. Ich befürchte sehr, dass der Antrag des Herrn Nationalrat Allgöwer dazu führen könnte, diese 30 Tage hinauszuzögern.

Abstimmung – Vote

Abs. 2 – Al. 2

Für den Antrag der Kommission	Grosse Mehrheit
Für den Antrag Dafflon	Minderheit

Abs. 5 – Al. 5

Für den Antrag Allgöwer	16 Stimmen
Dagegen	75 Stimmen

Art. 60–64

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 60 à 64

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr

La séance est levée à 12 h 55

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 3. März 1976, Vormittag

Mercredi 3 mars 1976, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Etter

75.100

Bundespersonal. Teuerungszulage. Neuregelung Personnel fédéral. Allocations de renchérissement. Nouvelle réglementation

Botschaft, Beschluss- und Gesetzentwürfe
vom 15. Dezember 1975 (BBl II, 2242)

Message, projets d'arrêté et de loi du 15 décembre 1975
(FF II, 2248)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

Allgöwer, Berichterstatter: In früheren Zeiten ist die immer wiederkehrende Teuerungszulage für das Bundespersonal meist rasch und ohne Widerstand über diese Bühne gegangen. Allerdings müssen wir von heute aus betrachtet nachträglich bedauern, dass wir damals in der Annahme lebten, das Wirtschaftswachstum und die damit verbundenen wachsenden Steuereinnahmen würden ewig dauern und ansteigen. Wir dachten kaum an eine Rezession, geschweige denn an eine Krise, und schöpften zukunftsgläubig aus dem vollen. Keine Partei ist ausgenommen, auch wenn einige Warner ihre Stimme erhoben. Wir waren allzumal Sünder und müssen heute auch gemeinsam büssen.

Nunmehr stehen wir vor der Tatsache, dass unser Brutto-sozialprodukt im Jahre 1975 um rund 7 Prozent abgenommen hat. Verschiedene Wirtschaftszweige kämpfen gegen Kriseneinbrüche und verzeichnen einen beträchtlichen Rückgang der Einnahmen. Demzufolge sind auch die Steuererträge des Bundes, der Kantone und Gemeinden stark zurückgegangen; jene der Eidgenossenschaft sind um 700 Millionen hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Für das laufende Jahr wird mit einem Defizit von rund 2 Milliarden gerechnet, für 1977 und 1978 mit weiteren Milliardenbeträgen. Wir werden bei der Behandlung des Finanzplans darauf zu reden kommen und sehen, dass unsere Finanzsituation ernst ist.

Die Privatwirtschaft, von der das vom Bund gewünschte Geld stammen sollte, ringt auf den Weltmärkten und im Inland um ihre Existenz. Dem Export macht insbesondere der hohe Frankenkurs zu schaffen, und er sieht sich einem immer härter werdenden Wettbewerb ausgesetzt. Die Bauwirtschaft muss mit einer schweren Strukturkrise fertig werden, der Detailhandel mit geschwundener Kaufkraft. Die Folge sind mehr als 30 000 Arbeitslose, mehr als 100 000 Kurzarbeiter, eine steigende Zahl von Konkursen und die mangelnde Bereitschaft, neue Risiken einzugehen. Die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes geht um und weckt den Neid gegenüber jenen, die beim Staat fest angestellt sind.

Der Neid ist zu allen Zeiten eine wirksame politische Kraft gewesen, auch in unserem Lande. Er konnte in unserem Land glücklicherweise immer wieder in Schranken gewie-

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.03.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	22-50
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 593

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.

Art. 33 Abs. 1 Ziff. II*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 33 al. 1 ch. II*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 33 Abs. 1 Ziff II bis***Antrag der Kommission**Ziff. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ziff. 2

Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung über die berufliche Versicherung des Bundespersonals.

Art. 33 al. 1 ch. II bis*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(La modification du ch. 2 ne concerne que le texte allemand)

*Angenommen – Adopté***Ziff. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

Für Annahme des Gesetzentwurfes

111 Stimmen
(Einstimmigkeit)**D****Bundesbeschluss über die Aenderung der Statuten der Eidgenössischen Versicherungskasse****Arrêté fédéral modifiant les statuts de la Caisse fédérale d'assurance****Titel und Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 1 und 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 1 et 2*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

Für Annahme des Beschlusentwurfes

107 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz**Droits politiques. Loi**

Fortsetzung von Seite 22 hiervor

Suite de la page 22 ci-devant

Art. 65*Antrag der Kommission**Abs. 1*

b. den Wortlaut der Initiative und das Datum der Veröffentlichung im Bundesblatt;

b bis eine vorbehaltlose Rückzugsklausel

d. (Betrifft nur den französischen Wortlaut)

Für den Rest von Absatz 1: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Wird eine Volksinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs in mehr als einer Amtssprache zur Unterzeichnung aufgelegt, so muss jede Unterschriftenliste, die den Wortlaut der Initiative in einer Uebersetzung wiedergibt, überdies den massgebenden Wortlaut bezeichnen.

*Antrag Dafflon**Abs. 1*

Nach Entwurf des Bundesrates

Art. 65*Proposition de la commission**Al. 1*

b. Le texte de l'initiative et la date de la publication dans la Feuille fédérale;

bbis Une clause de retrait absolue;

d. Les noms et adresses d'au moins sept auteurs de l'initiative (comité d'initiative).

Pour le reste de l'alinéa 1: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(La modification ne concerne que le texte allemand)

*Proposition Dafflon**Al. 1*

Selon le projet du Conseil fédéral

M. Dafflon: A l'article 65, 1er alinéa, la commission a introduit une lettre *bbis* que n'avait pas prévue le Conseil fédéral. Notre groupe s'opposera a cette proposition qui prévoit la clause de retrait absolu à indiquer sur les listes des initiatives.

En introduisant cette mention, on veut pouvoir exercer une pression sur les initiants, ce qui est évidemment absolument intolérable. Il faut reconnaître que la plupart des initiatives populaires de ces dernières années prévoient et prévoyaient la clause de retrait. Chaque fois, les initiants,

lorsqu'ils l'ont jugé utile, décidaient de retirer ou de ne pas retirer l'initiative. En exigeant d'imprimer sur la liste la clause de retrait, c'est permettre à certains groupes de subir des influences qui les détermineraient à retirer l'initiative alors que, probablement, ou même assurément, tous ceux qui ont décidé du lancement de l'initiative ne seraient pas d'accord. J'évoquerai l'exemple de l'initiative Chevallier, pour la limitation de l'armement, qui avait récolté un très grand nombre de signatures – c'était du reste la deuxième initiative en la matière – et dont les responsables avaient subi des pressions – je dirai extraordinaires – au moment des événements de 1956 afin qu'ils retirent cette initiative, ce qu'ils ont fait et regretté quelques mois après.

Nous considérons qu'il faut laisser, à ceux qui ont décidé de lancer une initiative, le droit de retrait ou de ne pas retirer, de le faire figurer ou non sur le texte s'ils le jugent utile. On sait que ce ne sont pas forcément les mêmes qui ont décidé de lancer l'initiative et ceux qui sont habilités à la retirer.

Si le Conseil national accepte notre proposition de ne pas faire mention de la clause de retrait absolu, il faudra également prévoir à l'article 70, 1er alinéa, une modification puisqu'il y est prévu que «toute initiative populaire doit contenir une clause de retrait absolu».

Notre groupe vous invite à maintenir le texte proposé par le Conseil fédéral.

Eng, Berichterstatter: Herr Dafflon will in Artikel 65 Absatz 1 den Zusatz der vorbehaltlosen Rückzugsklausel streichen, weil er gegen diese Bestimmung ist. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass wir bei Artikel 70 zu dieser Frage kommen werden, wo ein Antrag Oehen vorliegt.

Das gleiche gilt dann auch bei Buchstabe b, Datum der Veröffentlichung im Bundesblatt. Auch dort haben wir dann einige Anträge, hauptsächlich von Herrn Dafflon, wonach Initiativen nicht befristet sein sollen.

Ich bitte Sie, den Antrag Dafflon abzulehnen. Sollten Sie dann aber wider Erwarten bei Artikel 70 die Rückzugsklausel nicht obligatorisch erklären, würde von Amtes wegen die Redaktionskommission den Buchstaben b bis streichen.

M. Mugny, rapporteur: Nous reprenons nos débats sur les droits politiques et j'espère que nous pourrions assez rapidement arriver au terme de nos délibérations.

M. Dafflon vient au secours du Conseil fédéral en reprenant ses propositions. L'exercice vaut la peine d'être noté, il n'est pas si fréquent dans cette salle. Nous vous proposons cependant de ne pas accepter la proposition Dafflon et de voter le texte de la majorité.

M. Dafflon dit que l'on veut faire pression sur les initiants. Non. Pas du tout. Ils sont libres, ils retireront ou ne retireront pas leur initiative, c'est leur affaire! Cependant, ils doivent prévoir la possibilité du retrait dans le texte. Pourquoi? Parce qu'il est arrivé – c'est vrai – que des initiatives qui ne prévoyaient pas cette possibilité auraient été retirées, par la suite, si cela avait été possible. Alors, autant le prévoir d'emblée.

Monsieur Dafflon, si vous lancez une initiative, vous êtes assez grand pour ne pas accepter de pressions du Parlement ou d'ailleurs! Nous vous proposons donc d'accepter la proposition de la majorité.

Bundespräsident Gnägi: Ich möchte gegenüber Herrn Dafflon mein Bedauern aussprechen, dass ich ihm nun, wo er einmal den Bundesrat unterstützt, mitteilen muss, dass der Bundesrat sich der Kommissionsmehrheit anschliesst. Diese Erschwerung ist nicht vom Bundesrat, sondern von der Kommission eingeführt worden. Der Bundesrat schliesst sich also der Kommissionsmehrheit an.

Präsident: Ich glaube, wir wollen das Ereignis der Bundesratstreue des Herrn Dafflon gebührend feiern.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

73 Stimmen

Für den Antrag Dafflon

6 Stimmen

Art. 66

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Bundeskanzlei stellt vor Beginn der Unterschriften-sammlung durch Verfügung fest, ob die Unterschriftenliste den formellen Anforderungen entspricht und veröffentlicht den Text der Volksinitiative im Bundesblatt.

Abs. 2

Enthält der Titel einer Initiative kommerzielle Werbung oder gibt er zu Verwechslungen Anlass, so wird er durch die Bundeskanzlei geändert.

Antrag Dafflon

Nach Entwurf des Bundesrates

Art. 66

Proposition de la commission

Al. 1

La Chancellerie fédérale rend, avant la récolte des signatures, une décision constatant que la liste satisfait quant à la forme aux exigences de la loi et publie le texte de l'initiative populaire dans la Feuille fédérale.

Al. 2

Lorsque le titre d'une initiative contient des éléments de publicité commerciale ou prête à confusion, il incombe à la Chancellerie fédérale de le modifier.

Proposition Dafflon

Selon le projet du Conseil fédéral

M. Dafflon: Je voulais vous proposer de prendre les deux articles 66 et 68 pour ne pas revenir une autre fois à la tribune.

Pour l'article 66, c'est une proposition qui touche des questions plus administratives que politiques. La commission, je ne dirai pas dans sa sagesse, je dirai dans ses errements, propose, contrairement au Conseil fédéral, une complication administrative pour le lancement de l'initiative. Actuellement, le Conseil fédéral dit que: «A la demande du comité d'initiative, la Chancellerie fédérale rend, avant la récolte des signatures, une décision constatant que la liste satisfait quant à la forme aux exigences de la loi.» La commission propose d'y ajouter «et publie le texte de l'initiative populaire dans la *Feuille fédérale*». Cela veut dire que lorsque vous lancez une initiative, vous devez attendre que la Chancellerie vous ait donné le bon-à-tirer pour faire imprimer votre initiative. Au moment où la Chancellerie vous remet le bon-à-tirer, elle publie le texte dans la *Feuille fédérale* et vous pouvez commencer à faire imprimer vos listes dans les trois langues. Une fois que les listes sont imprimées, vous devez les expédier dans les cantons où elles doivent être réparties entre l'ensemble des communes ou des comités qui sont chargés de récolter les signatures. Ainsi, entre le moment où l'initiative a été sumise à la Chancellerie et le moment où vous avez la possibilité de récolter les signatures, il se passe de longues semaines, voire des mois. On constate que l'exercice du droit d'initiative est rendu de plus en plus difficile. Parallèlement, on veut augmenter le nombre des signatures. Vous savez qu'actuellement le nombre de signatures est fixé à 50 000 pour que l'initiative soit acceptable; on veut porter ce chiffre à 100 000.

A l'article 68, on veut diminuer le temps qui permet de récolter les signatures. Actuellement, vous avez un temps illimité, vous pouvez mettre une année ou deux ans pour récolter vos signatures. La commission va nous proposer, dans un article 68, de limiter le temps à une année. Vous

m'accorderiez que c'est beaucoup d'obstacles à la fois: faire des difficultés administratives, augmenter le nombre de signatures requises, diminuer le temps qui permet de récolter lesdites signatures. Il devient quasiment impossible pour des petits groupes d'exercer le droit d'initiative. C'est une grave attaque contre les droits démocratiques. Je propose donc de maintenir le projet du Conseil fédéral. Je fais non seulement appel à vous, collègues du Conseil national, je fais aussi appel au président de la Confédération pour qu'il ne lâche pas son idée et qu'il ne dise pas: «parce que M. Dafflon propose de ne pas suivre la majorité, je décide que la majorité a raison». Malheureusement, le président de la Confédération n'est plus là et mon appel pathétique tombe à vide, mais au moins il ne pourra pas dire qu'il n'est pas d'accord.

Müller-Zürich: Wir sind wirklich nicht mehr zahlreich versammelt; es sind ungefähr noch 70 Personen hier. Ich halte es nicht für korrekt, dass man einen Mann wie Herrn Dafflon – auch wenn man ihm nicht zustimmen kann – nicht wenigstens anhört.

Artikel 66 dürfte sich hinsichtlich unausgereiften oder ungenügend redigierten Initiativen segensreich auswirken. Der Kommissionsantrag ist zwar detaillierter ausgefallen als der bundesrätliche Entwurf. Eine redaktionelle Ungenauigkeit, die sich in der Praxis als eigentlicher Angelhaken auswirken könnte, scheint mir in der Formulierung vorhanden zu sein: «Die Bundeskanzlei stellt vor Beginn der Unterschriftensammlung durch Verfügung fest...» Meines Erachtens sollte es hier heissen: «...stellt vor Beginn der Unterschriftensammlung durch ‚begründete‘ Verfügung fest...»

Es geht hier um die Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Artikel 78 Absatz 2 gegen eine Verfügung der Bundeskanzlei. Um eine Beschwerde überhaupt begründen zu können, müssen die Beschwerdeführer, d. h. das Initiativkomitee, zuerst einmal die Verfügungsbegründung und nicht nur den Verfügungstenor der Bundeskanzlei kennen. Erst dann darf die Beschwerdefrist zu laufen beginnen. Es geht also um den Beginn der Beschwerdefrist. In die Verfügung der Bundeskanzlei gehört unbedingt eine Begründung. Das sollte sowohl in Artikel 66 der bundesrätlichen Fassung, wie auch in Absatz 1 der Kommissionsfassung unmissverständlich zum Ausdruck kommen.

Mein bescheidenes Begehren auf redaktionelle Bereinigung geht daher in beiden Fällen auf die Einfügung des Wortes «begründet» vor dem Wort «Verfügung». Ich bin der Kommission dankbar, wenn sie diese Anregung der Redaktionskommission weiterleitet.

Eng, Berichterstatter: Ich habe soeben von Herrn Müller noch erfahren, dass es sich nicht um einen Antrag, sondern um eine redaktionelle Aenderung handelt. Ich nehme das zuhänden der Redaktionskommission entgegen, möchte aber darauf hinweisen, dass jede Verfügung einer Bundesbehörde begründet sein muss. Das geht aus den entsprechenden Bestimmungen der Verwaltungsrechtspflegegesetzgebung hervor.

Zum Antrag Dafflon: Herr Dafflon bekämpft die Befristung der Initiative. Die Befristung der Initiative wird aber im Artikel 68 Absatz 1 geregelt. Die übrige Differenz zum bundesrätlichen Vorentwurf betrifft die Vorprüfung, ob sie fakultativ oder obligatorisch ist. Die Kommission hat sich einstimmig zur obligatorischen Vorprüfung bekannt, und zwar aus dem einfachen Grund, weil die Vorprüfung die Voraussetzung für die Publikation darstellt; die Publikation ist notwendig wegen der Befristung. Soweit Herr Dafflon schon die Befristung bekämpft hat, möchte ich darauf verweisen, dass wir uns bei Artikel 68 eingehend über diese Frage unterhalten können.

Ich bitte Sie, den Antrag Dafflon abzulehnen.

M. Mugny, rapporteur: M. Dafflon tombe à nouveau à côté avec ses propositions. S'agissant de l'argumentation que

vous avez développée, si vous reprochez au texte de loi de limiter le droit des petits groupes à lancer des initiatives, c'est vraiment l'article 68 qui est en cause. C'est à ce moment-là que nous en discuterons avec la proposition de M. Alder, qui demande de porter le délai à deux ans.

Mais en ce qui concerne l'article 66, qui fait obligation de soumettre le texte à la Chancellerie avant la récolte des signatures, il ne limite en rien le droit. Il donne au contraire des garanties et permet d'être certain que le projet ne risque pas d'être contesté par les Chambres ou par une autre instance à cause du manque d'unité. C'est une garantie supplémentaire qui, au contraire, est utile à des groupes qui n'ont pas toujours des juristes à disposition pour mettre le texte au point. Je crois donc que le reproche fait par M. Dafflon, dans ce cas-là, n'est pas mérité. Quant à l'article 68, on en reparlera plus tard.

Präsident: Ich stelle fest, dass Herr Müller keinen Antrag gestellt hat, sondern er hat eine Bemerkung redaktioneller Art angebracht. Sie wird entgegengenommen.

Damit haben wir nur noch den Antrag der Kommission und den Antrag von Herrn Dafflon.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	62 Stimmen
Für den Antrag Dafflon	3 Stimmen

Art. 67

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 68

Antrag der Kommission

Abs. 1bis

Unterschriften, die vor dem 300. Tag bei der zuständigen Amtsstelle zur Bescheinigung übermittelt, den Initianten aber nicht rechtzeitig zur Einreichung zurückgegeben wurden, können bis spätestens 30 Tage nach Ablauf der Frist der Bundeskanzlei eingereicht werden.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

Mehrheit

Die Unterschriftenlisten einer Volksinitiative sind der Bundeskanzlei gesamthaft und spätestens ein Jahr seit der Veröffentlichung des Initiativtextes im Bundesblatt einzureichen.

Minderheit

(Alder)

Die Unterschriftenlisten einer Volksinitiative sind der Bundeskanzlei gesamthaft und spätestens zwei Jahre seit der Veröffentlichung des Initiativtextes im Bundesblatt einzureichen.

Antrag Soldini

Abs. 1

... spätestens zwei Jahre seit der Veröffentlichung und versehen mit 50 000 gültigen Unterschriften ...

Abs. 1bis

Unterschriften, die der zuständigen Amtsstelle zur Bescheinigung unterbreitet, aber den Initianten nicht rechtzeitig zur Einreichung zurückgegeben wurden, können der Bundeskanzlei bis 30 Tage nach Ablauf der Frist eingereicht werden.

Antrag Dafflon**Abs. 1**

Nach Entwurf des Bundesrates

Art. 68*Proposition de la commission***Al. 1bis**

Les signatures qui ont été soumises pour attestation à l'autorité compétente avant le 300e jour, mais qui n'ont pas été retournées en temps voulu aux auteurs de l'initiative pour qu'ils puissent les déposer dans le délai fixé, peuvent être remises à la Chancellerie fédérale dans les trente jours à compter du terme prescrit.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1*Majorité*

Les listes de signatures à l'appui d'une initiative populaire sont déposées en une seule fois à la Chancellerie fédérale, au plus tard une année après la publication du texte dans la Feuille fédérale.

Minorité

(Alder)

Les listes de signatures à l'appui d'une initiative populaire sont déposées en une seule fois à la Chancellerie fédérale, au plus tard dans les deux ans qui suivent la publication du texte dans la Feuille fédérale.

*Proposition Soldini***Al. 1**

..., au plus tard dans les deux ans qui suivent la publication et munies de 50 000 signatures valables.

Al. 1bis

Les signatures qui ont été soumises pour attestation à l'autorité compétente, mais qui n'ont pas été retournées en temps voulu aux auteurs de l'initiative pour qu'ils puissent les déposer dans le délai fixé, peuvent être remises à la Chancellerie fédérale dans les trente jours à compter du terme prescrit.

*Proposition Dafflon***Al. 1**

Selon le projet du Conseil fédéral

Präsident: Hier haben wir zwei Anträge: einen Antrag Soldini und einen Antrag Dafflon. Es ist wohl richtig, wenn wir zuerst die Anträge begründen lassen.

Eng, Berichterstatter der Mehrheit: Ich möchte doch vorschlagen, zuerst die Mehrheits- und Minderheitsanträge begründen zu lassen. Der Antrag des Herrn Soldini betrifft Absatz 1bis dieses Artikels. Darüber ist zu beraten und Beschluss zu fassen, wenn die Entscheidung über Absatz 1 getroffen ist. Herr Dafflon hat seinen Antrag bereits mehr oder weniger begründet; er bedürfte somit keiner weiteren Begründung mehr.

Ich bitte Sie also, der normalen Reihenfolge entsprechend zu beraten.

Präsident: Der Herr Kommissionspräsident hat das Wort.

Eng, Berichterstatter der Mehrheit: Die Frage der Befristung der Initiative ist eine der zentralsten Fragen, die das neue Gesetz bringt.

Die Kommission hat die Problematik eingehend studiert. Ich kann Ihnen verraten, dass die Befristung grundsätzlich unbestritten war. Eine Diskussion entstand lediglich in bezug auf die Dauer der Befristung. Wir sind davon ausgegangen, dass die zeitliche Straffung eine Verwesentli-

chung unseres Volksrechtes bringt. Die Befristung verletzt die Verfassung nicht. Wir haben wie beim Referendum, wo die Unterschriftenzahl in der Verfassung geregelt ist, auch hier bei der Initiative die Unterschriftenzahl in der Verfassung geregelt und im Gesetz die Befristung, beim Referendum im bestehenden Gesetz und bei der Initiative im Gesetz, das zur Beratung steht. Wir könnten von einer Verletzung der Verfassung nur dann sprechen, wenn die Frist dermassen kurz wäre, dass vom Volksrecht überhaupt oder nur unter ganz schweren Bedingungen Gebrauch gemacht werden könnte, das Volksrecht also faktisch unmöglich würde. Die Kommission diskutierte denn auch eingehend die Dauer der Befristung. Die zeitliche Schranke muss einerseits auf die Höhe der notwendigen Unterschriftenzahl und andererseits auf die Dauer des Beglaubigungsverfahrens abgestimmt sein mit einer gegenüber dem geltenden Verfassungsrecht erhöhten Unterschriftenzahl, die vor der Einreichung zu beglaubigen ist. Es schienen 180 Tage als zu kurz. Nach einer Zusammenstellung der letzten 15 eingereichten Initiativen in der Motion Frey vom März 1975 sind nur 5 Volksbegehren innert der Frist von 6 Monaten zustandegekommen. Weitere 5 Begehren brauchten zwischen 9 und 12 Monate, während die restlichen 7 Begehren zwischen 15 und 25 Monate benötigten. Mit Ausnahme von Herrn Alder war deshalb die Kommission überzeugt, durch die Befristung auf ein Jahr keine unüberwindliche Schranke zu setzen. Damit ist für den Bürger, der die Initiative unterschreibt, Gewähr geboten, dass die Unterschriftensammlung innert angemessener Frist abgeschlossen wird. Andererseits wird den Behörden des Bundes ermöglicht, den Stand der Initiativen zu überblicken und unter Umständen ihre behördlichen Tätigkeiten darnach auszurichten. Da es, wie im Eintretensreferat erklärt, vorkommen kann, dass grosse Gemeinden über die Kapazität ihrer Amtsstelle hinaus mit der gleichzeitigen Beglaubigung verschiedener Volksbegehren beschäftigt sind, wird für die Einreichung solcher Unterschriftenfristen eine Nachfrist von 30 Tagen gewährt, die vor dem 300. Tag bei der zuständigen Amtsstelle zur Bescheinigung übermittelt worden sind. Die Befürchtung, die Einhaltung der Jahresfrist würde durch behördliche Verspätung erschwert oder gar verunmöglicht, entbehrt somit jeder Grundlage.

Die Kommission ersucht Sie, die Minderheitsanträge abzulehnen, und zwar denjenigen von Herrn Dafflon, der überhaupt keine Befristung vorsieht, und denjenigen von Herrn Alder, der die Unterschriftensammlung auf zwei Jahre ausdehnen will.

M. Mugny, rapporteur de la majorité: L'article 68 est, comme on l'a dit, un des articles-clés de ce projet de loi. Reprenant la proposition faite en son temps par Mme Thilo Frei par voie de motion, la commission vous propose de fixer, pour les initiatives, un délai pour la récolte des signatures.

Cette limitation dans le temps est destinée non pas à restreindre l'exercice du droit d'initiative, mais à contraindre les initiants à «mettre le paquet», si vous me permettez cette expression, afin d'éviter que des initiatives ne traînent en longueur pour, en fin de compte, ne jamais être déposées. Je pourrais vous citer un certain nombre d'initiatives qui sont mort-nées, qui se sont perdues comme un oved dans le désert et n'ont jamais été déposées à la Chancellerie fédérale. Il est dans l'intérêt de la sécurité du droit et des signataires de l'initiative eux-mêmes que celle-ci soit soumise au Parlement, puis au peuple, dans un délai pas trop long. Il n'est pas honnête à l'égard des citoyens qui ont signé une initiative de laisser celle-ci traîner trop longtemps. De cette manière, seules les initiatives qui ont des chances d'aboutir seront lancées.

Actuellement, une vingtaine d'initiatives sont en cours ou déjà déposées, sur lesquelles le peuple sera appelé à se prononcer.

Le droit d'initiative, qui est un droit très important dans notre système de démocratie directe, est mis en péril par

l'abus qui en est fait. Il y a une telle floraison d'initiatives de toutes sortes à l'heure actuelle que le citoyen est lassé et se rend de moins en moins volontiers aux urnes.

Votre commission s'est efforcée de trouver une solution qui ne soit ni trop large, ni trop étroite et qui, tout en permettant l'exercice normal du droit d'initiative, évite dans une certaine mesure les abus. Le formule à laquelle s'est arrêtée la commission est simple. Elle apporte un minimum d'entraves à l'exercice du droit d'initiative tout en contraignant les initiants à faire diligence.

En vertu de la formule proposée, les initiateurs pourront commencer à récolter les signatures dès l'instant où la Chancellerie aura publié le texte de l'initiative. Ils auront eu le temps de se préparer et il leur restera 300 jours pour récolter les signatures et les soumettre pour attestation à l'autorité compétente. En vertu de l'alinéa 1b/s, les communes disposeront d'un délai de deux mois pour procéder au contrôle des signatures. Ce délai nous paraît suffisant.

La formule proposée par la majorité de la commission nous paraît logique et saine et nous vous recommandons de l'accepter.

Alder, Berichterstatter der Minderheit: Es gibt drei Kardinalpunkte in diesem Gesetz: der eine war der Punkt betreffend die Inkompatibilität des Beamtenstatus mit dem Nationalratsmandat; der zweite Kardinalpunkt ist dieser Punkt hier, und der dritte wird die Frage der Alternativabstimmungen sein.

Herr Bundespräsident Gnägi hat in seinem Eintretensvotum zu mir gesagt, ich solle mir die Frage betreffend die Frist in Artikel 68 nochmals ganz gut überlegen und hat drohend den Finger erhoben. Herr Barchi sprach für einmal nicht als Liberaler, sondern als Sprecher der freisinnigen Fraktion und erklärte, die Initiativenflut habe zu einer Anarchie geführt, zu einer Anarchie, der es nun zu steuern gelte. Mein lieber Freund, Pier Barchi, mitnichten haben wir heute in der Schweiz eine Anarchie! Wenn es eine Unordnung im Initiativwesen gegeben hat, dann deshalb, weil die Gesetzesinitiative noch immer nicht eingeführt ist. Hätten wir nämlich die Möglichkeit einer Gesetzesinitiative, dann – das garantiere ich Ihnen – hätten wir sehr viel weniger Initiativen auf Verfassungsebene. Damit könnten wir Ordnung schaffen, wenn man schon von einer Unordnung sprechen möchte.

Ich habe mich – und da muss ich den Herrn Kommissionspräsidenten korrigieren – in der Kommission zuerst jeder Befristung widersetzt. Der Minderheitsantrag, der Ihnen unterbreitet wird, ist ein Kompromissvorschlag, den ich Ihnen noch näher begründen werde. Ich glaube, wir müssen zuerst einmal die Verfassung studieren, bevor wir solche Befristungen, übrigens entgegen dem Antrag des Bundesrates, einführen. Wir haben bei Referenden gegen Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sowie gewisse Staatsverträge eine Frist vorgesehen. Artikel 90 der Bundesverfassung sagt ausdrücklich: «Die Bundesgesetzgebung wird bezüglich der Formen und Fristen der Volksabstimmung das Erforderliche feststellen.» In bezug auf die Initiative lautet der entsprechende Artikel 122 der Bundesverfassung: «Ueber das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung wird ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen.» Beachten Sie diesen wesentlichen Unterschied! Beim Referendum gegen Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse sieht die Verfassung eine Frist vor, die durch Gesetz festzulegen ist; bei der Initiative ist eine solche Frist in der Verfassung nicht vorgesehen. Aus diesem Grunde können Sie sie – das ist die einzige korrekte Auslegung der Verfassung – auch nicht durch ein Bundesgesetz einführen, denn damit verletzen Sie die Verfassung, mindestens einmal dem Wortlaut nach. Ich bin also der Auffassung, dass eine solche Befristung grundsätzlich nicht verfassungsmässig ist.

Als ich in der Kommission sah, dass ich mit diesem Standpunkt überhaupt keine Chancen hatte durchzudringen,

überlegte ich mir, ob es einen anderen Weg gäbe. Der erste Vorschlag, der in der Kommission gemacht wurde, ging dahin, die Frist auf ein halbes Jahr festzusetzen; später verlängerte man sie auf ein Jahr. Aber im Grunde genommen handelt es sich nicht um ein Jahr, sondern um zehn Monate. Lesen Sie den Text! Es geht um Unterschriften, die bis zum 300. Tag der zuständigen Amtsstelle zur Bescheinigung übermittelt werden müssen. Wenn Sie sichergehen wollen, dass Sie gültige Unterschriften haben, dann müssen Sie innert 300 Tagen, also innert zehn Monaten, die Unterschriften beisammen haben. Ich machte bereits in der Kommission geltend und mache das auch heute wieder: zehn Monate sind zu kurz! Wir brauchen eine Frist, welche an der Substanz des Volksrechtes nicht rüttelt, welche die Substanz des Volksrechtes nicht beschränkt.

Wie ist aber der Sachverhalt? Wir haben die schriftliche Beantwortung der Motion Frey vom 19. März 1975; dort ist eine Anzahl Initiativen der letzten Jahre aufgeführt. Es ist sehr aufschlussreich, diese Zahlen zur Kenntnis zu nehmen. Bei der Mitbestimmungsinitiative benötigten die Gewerkschaften mit ihren Hunderttausenden von organisierten Mitgliedern fünf Monate, bis sie die Unterschriften beisammen hatten; die Zivildienstinitiative der paar MÜNCHENSTEINER Lehrer, die Sie in diesem Saale gutgeheissen haben, brauchte, weil die Initianten keine mächtige Gewerkschaft und keine grosse Partei hinter sich hatten, 16 Monate, um ihre Unterschriften zu sammeln. Es gibt andere Beispiele, z. B. die sogenannte Teuerungsbekämpfung der Firma Denner: die Unterschriften zu dieser Initiative lagen nach fünf Monaten vor; denn Herr Denner sammelt seine Unterschriften im Unterschied zu einer anderen grossen Verteilerorganisation in den Läden. Der Landesring brauchte für die Steuerinitiative, die demnächst zur Abstimmung kommt, zehn Monate; aber, um das hier nochmals zu präzisieren, wir haben die Unterschriften für diese Initiative auf den Strassen gesammelt. Wir sind also, was unsere eigenen Erfahrungen anbelangt, durch diese Regelung nicht unmittelbar bedroht, und wir glauben, dass wir auch weiterhin innert einer vernünftigen Frist Unterschriften zusammenbekommen. Allerdings müssen Sie nun folgendes beachten: Es handelt sich hier um 50 000 Unterschriften, die man sammeln musste. In der Regel hatten die Initianten, welche in den letzten Jahren Initiativen eingereicht haben, Unterschriftenzahlen zwischen 55 000, 60 000, 70 000 aufzuweisen, ganz selten gingen die Unterschriftenzahlen über 100 000. Es ist also eindeutig – das zeigt diese Tabelle hier ganz klar –, dass schon bei 50 000 Unterschriften wichtige Initiativen – die Zivildienstinitiative beispielsweise und auch die Ausbildungsfinanzierungsinitiative – in zehn Monaten nicht über die Bühne kommen. Und es ist nicht so, dass diese Befristung keine Beeinträchtigung der Substanz dieses Volksrechtes brächte, im Gegenteil! Kombinieren Sie: 100 000 Unterschriften – die sollen offenbar durchgezwingt werden – plus zehn Monate Sammelmöglichkeit (und das auf Verfassungsebene!), das führt zu einer Situation, die nur noch den ganz grossen und gut organisierten Gruppen von Bürgern erlaubt, Volksinitiativen zu starten. Das ist eine Tatsache, die in guten Treuen niemand bestreiten kann. Dem widersetze ich mich.

Nun habe ich eine Frist von zwei Jahren beantragt. Diese Frist berücksichtigt die Zahlen aus der Antwort auf die Motion Frey. Ich habe festgestellt, dass lediglich die Nationale Aktion 25 Monate (also mehr als zwei Jahre) für das Staatsvertragsreferendum brauchte, also für jene Initiative, die uns schon so viel zu schaffen machte und noch weiter zu schaffen machen wird. Ferner brauchte die POCH für die 40-Stunden-Woche-Initiative – die wir auch noch in dieser Session zu behandeln haben werden – 25 Monate. Wahrscheinlich wäre es diesen beiden Organisationen möglich gewesen, ihre Unterschriftensammlung auch innerhalb von zwei Jahren abzuschliessen, so dass wir diese Initiativen ohnehin auch hier hätten.

Das ist der springende Punkt. Im Grunde genommen will man durch die Befristung unbequeme Volksinitiativen eliminieren. Man beschränkt die Legitimation zu einer Volksinitiative *a priori* auf die grösseren Kreise, die die Initianten im Rücken haben müssen. Das ist falsch, falsch vom Verständnis der Verfassung her, es ist aber auch falsch – das habe ich beim Eintreten eingehend begründet – von einem richtigen politischen und soziologischen Verständnis unserer Volksrechte her. Die Lösung der Kommission ist im Grunde genommen eine Art Maulkorb für die kleineren Gruppen, für die – wie sie manchmal verächtlich genannt werden – Idealisten. Ich habe den Eindruck, dass diese Bestimmung – falls sie durchgehen sollte, wie es die Kommissionsmehrheit will – dieses an sich schöne Gesetz äusserst referendumsträftig mache. Das sage ich ganz offen. Es hat doch keinen Sinn, hier eine Bestimmung einzufügen, und dies im Blick auf die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiativen und Referenden, die praktisch für den Bürger zu einer effektiven Beeinträchtigung seiner Rechte führt. Denn es geht hier um eine effektive Beeinträchtigung, in Verletzung der Verfassung.

An sich habe ich Verständnis bekundet für das Anliegen, dass man Initiativen nicht über Jahre hinausziehen soll, dass man nicht über Jahre hinweg Unterschriften sammeln soll für einen Text, der bis zu seiner Einreichung überholt sein kann. Im Sinne einer ordnenden Vorschrift könnte ich daher die Befristung auf zwei Jahre akzeptieren. Diese Frist bringt keine echte materielle Beschränkung des Volksrechtes, dient aber dazu, wirklich zu lange Sammlungen von Unterschriften abzukürzen, dies auch im Interesse der Bürger, die die Unterschrift in der Meinung gegeben haben, es werde nun etwas in dem vorgeschlagenen Sinne geschehen. Darum halte ich die zweijährige Befristung für eine vernünftige Kompromisslösung. Auch sie ist – das gebe ich offen zu – nicht vereinbar mit dem Wortlaut der Verfassung, mindestens aber vereinbar mit Sinn und Geist der Verfassung, jedenfalls so wie ich sie verstehe und wie ich sie bei Herrn Imboden zu verstehen gelernt habe. Deshalb halte ich dafür, dass wir hier – um wirklich die demokratische Mitte halten zu können – auf zwei Jahre gehen müssen.

Unter diesen Umständen könnte ich mich auch mit einer Streichung des eingefügten Absatzes 1bis einverstanden erklären; mit anderen Worten: Es wäre dann Sache der Initianten, dafür zu sorgen, dass innert der zwei Jahre die Unterschriften beglaubigt eingereicht werden können, so dass es dann nicht nötig ist, eine entsprechende Bestimmung 1bis einzufügen.

Ich halte diese Frage für eine ernste Angelegenheit und bitte Sie, das zu berücksichtigen, was ich in der Eintretensdebatte ausführte: Das Funktionieren der Volksrechte ist für Ordnung und Ruhe in unserem Staat ausserordentlich wesentlich. Das gilt insbesondere für das effektive Funktionieren unseres Initiativrechtes.

Präsident: Herr Daffion hat hier einen Antrag gestellt, den er bei der Beratung von Artikel 66 begründet hat. Er hält seinen Antrag aufrecht.

M. Soldini: J'ai eu l'honneur de développer devant vous mes idées au sujet du délai pour le référendum et j'ai jumelé la proposition d'hier avec celle d'aujourd'hui au sujet de l'initiative. Je regrette que l'on n'ait pas pu joindre les deux notions du délai et du nombre des signatures parce qu'il ressort, de la discussion d'aujourd'hui, que cette façon de faire n'apporte pas grande clarté dans le débat. Mais je m'en voudrais aussi de ne pas chercher à raccourcir et à clarifier ce débat. Et comme je me rends compte que les propositions que j'ai faites par écrit n'ont aucune chance d'être acceptées, après le résultat d'hier, je ne tiens pas à jouer les Don Quichotte et à me battre contre des moulins à vent. Je retire donc mes propositions concernant le droit d'initiative et je me rallie à celle de la minorité représentée ici par M. Alder.

Gerwig: Ich schliesse mich Herrn Alder an, einem Kleinen in diesem Rat – fraktionell gesehen –, der da einsam die Minderheit anführt.

Der Bundesrat äussert sich in seinen Richtlinien sehr besorgt über die wachsende Stimmbeteiligung und die Interesslosigkeit unserer Bürger gegenüber dem Staat. Man schimpft über Stimmbeteiligungen unter 50 Prozent und sieht die politische Mitbestimmung gefährdet. In den Richtlinien werden Untersuchungen geplant, um die Gründe der Stimmüdigkeit – dieses Malaises – herauszufinden, und man sinnt auf Abhilfe.

Was tun nun aber Bundesrat und Kommissionsmehrheit bei Initiative und Referendum? Es wird in Artikel 68 die Verdoppelung der Unterschriftenzahlen bei Initiativen gefordert. Darüber werden wir diskutieren müssen. Die Initiativenflut sei beängstigend, der Apparat des Staates überfordert, das Parlament nicht mehr in der Lage, alles zu behandeln. Die Kommissionsmehrheit doppelt nach mit der Forderung, die Unterschriftensammlung dürfe nicht länger als ein Jahr dauern. Die Krankheitsbekämpfung bei der Stimmbeteiligung richtet sich also ausgerechnet gegen die letzten der Gesunden. Wir können doch die Krankheit nicht dadurch heilen, dass wir die Gesunden totschiessen! Es sind nicht mehr viele Bürger an diesem Staat interessiert, aber es sind gerade jene, die ihrem politischen Engagement durch Gebrauch der Volksrechte von Referendum und Initiative Ausdruck geben, die neue Ideen durch Initiativen lancieren oder durch Referenden missliebige Gesetze abwenden wollen, also alles Bürgerinnen und Bürger, die politisch aktiv sind. Ausgerechnet jene, die über die Stimmüdigkeit und Interesslosigkeit der Bürger klagen, wollen nun diese Volksrechte noch beschränken. Solange es die Gesetzesinitiative nicht gibt – Herr Alder hat darauf hingewiesen –, ist der Bürger gezwungen, wenn er Vorschläge machen will, dies auf der Verfassungsstufe zu tun. Da kann er nichts dafür, und er sollte dafür nicht kritisiert werden.

Diese Rechte sollen nun erschwert werden durch die Einjahresfrist und die Erhöhung der Unterschriftenzahlen. Sollte beides verwirklicht werden, dann beschränken Sie diese Volksrechte auf jene politischen Gruppierungen, die in der Lage sind, professionell Unterschriften zu sammeln und die dafür nicht länger als ein Jahr brauchen. Lamentieren Sie dann aber nicht mehr länger über die sonst aktiven Bürger, die sich von unserem Staate abwenden! Wir Sozialdemokraten und die Gewerkschaften, oder grosse Verbände, Wirtschaftsgruppen und Firmen, finden immer leicht genügend Unterschriften in kurzer Zeit. Sollen diese Volksrechte aber ausgerechnet auf sie beschränkt bleiben? Liegt nicht gerade in den kleinen Gruppen, die jede Unterschrift einzeln finden müssen und denen es nichts nützt, dass auch die Frauen mitstimmen dürfen, denen es nichts nützt, dass das Potential grösser geworden ist, weil die Kleinarbeit genau die gleiche geblieben ist, eine politische Reserve, die bereit ist, politische Verantwortung zu übernehmen und die wir nun heute im Begriffe sind zu beschränken? Eine erste Hürde ist die Jahresfrist, die zweite die Verdoppelung der Unterschriften. Kleine Gruppen – ich muss das hier sagen – sind heute häufig ideenreicher, differenzierter und unabhängiger. Wollen wir nun ausgerechnet unter dem Titel «politische Rechte» hier Schranken setzen, indem wir politische Rechte erschweren? Wenn unser Parlament nicht mehr in der Lage ist, und das heisst es auch in den Bundesrichtlinien, ausgerechnet die politisch Interessierten anzuhören, indem wir ihre Volksrechte – so zahlreich sie auch sein mögen, ich habe lieber 20 Initiativen als nur 10, und es gibt in diesem Lande keine unbequemen Initiativen, was auch einmal gesagt sein muss – beschränken, dann ist das Parlament nicht mehr in der Lage, seine Aufgabe auszuüben, und wir sind mitschuldig an dem, was wir nach aussen beklagen: am Niedergang der politischen Rechte, ausgerechnet unter dem Titel der politischen Rechte!

Eng, Berichterstatter der Mehrheit: Ich möchte darauf hinweisen, dass die Anzahl der Unterschriften absolut nicht zur Diskussion steht. Diese Frage werden wir, wenn wir im Programm weitergehen, morgen behandeln müssen. Ich gebe aber zu, und das war auch der Grund meines Antrages auf Verschiebung während der letzten Session, dass hier eine Wechselwirkung besteht. Sie werden dann bei der Verfassungsrevision die Unterschriftenzahl diskutieren müssen.

Ich möchte auch darauf hinweisen, dass die schlechte Stimmbeteiligung gerade wegen Initiativen, die zeitlich überholt sind, zustandekommt. Aus meiner Erfahrung als Gemeindepräsident bezweifle ich, ob alle jene, die eine Initiative unterzeichnen, dann auch an der Urne erscheinen. Ich habe die Erfahrung gemacht, dass dies mehrheitlich nicht der Fall ist, dass die Unterzeichner sich dann überhaupt nicht mehr um ihre Initiative kümmern, wenn sie fünf, sechs oder sieben Jahre später zur Diskussion steht.

In bezug auf die Verfassungsmässigkeit: Herr Alder hat selbst zugestehen müssen, dass, wenn schon zwei Jahre in das Gesetz aufgenommen werden sollten, die Verfassung gleichwohl nicht eingehalten wäre. Ich glaube also, die Verfassungsmässigkeit besteht so oder so, bei 12 oder bei 24 Monaten. Sie würde meines Erachtens nicht mehr bestehen, wenn es vielleicht sechs Monate wären. Ich erinnere Sie auch an die Befristung in den Kantonen. In den Kantonen ist die Unterschriftenzahl im Verhältnis zu derjenigen des Bundes bedeutend höher.

Die Landsgemeinde-Kantone sind ausgenommen; sie haben eine andere Organisation. Neun Kantone kennen die Befristung der Initiative, und zwar mehrheitlich drei Monate, einige wenige sechs Monate. Es sind weitere Kantone gerade daran, ihre Initiativen ebenfalls befristen zu lassen; z. B. der Kanton Solothurn. Das Verhältnis der Unterschriftenzahl zur Frist ist in den Kantonen bedeutend ungünstiger.

Die Motion Frey wurde zitiert; ich habe auch darauf hingewiesen. Ich möchte Sie aber darauf aufmerksam machen, dass beispielsweise die Initiative über die straflose Schwangerschaftsunterbrechung sechs Monate brauchte. Hier stand auch keine grosse Organisation zur Verfügung, sondern es war eine vom Volk getragene Bewegung. Der Zivildienst, mit 16 Monaten, wäre durchaus in der Lage gewesen, die vier Monate noch einzusparen. Der wirksame Mieterschutz, auch von keiner Partei getragen, benötigte neun Monate. Auch Herr Weber, der grosse Umweltschützer, also eine einzige Person, hat für seine Initiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» in elf Monaten die Initiative zustandegebracht. Immerhin ein Zeichen, dass es möglich ist, unter den heutigen Umständen innert zwölf Monaten die Initiative einzureichen, wenn eine Volksbewegung dazu steht. Ganz abgesehen dann von den ganz grossen «Fuss- und Wanderwegen», die in sechs Monaten diese Zahl erreichten. Ich möchte auch feststellen, dass mit der Befristung keine Unterdrückung des Volksrechtes, sondern eine Straffung, eine Verwesentlichung des Volksrechtes beabsichtigt ist. Herr Alder hat sicher recht, dass die Gesetzesinitiative und die Partialrevision der Bundesverfassung bezüglich der politischen Rechte dringend sind. Ich mache kein Hehl daraus, dass ich immer dafür eingestanden bin, aber wir müssen nun mit dem, was uns die Verfassung zur Verfügung stellt, möglichst etwas Zeitgemässes unternehmen.

Bezüglich der Referendumsdrohung in etwas versteckter Form: Ich möchte dann doch bitten, dass die Unterschriften für das Referendum auch weiterhin auf den Strassen und nicht im Laden gesammelt werden.

Ich bitte Sie, die Anträge abzulehnen.

M. Mugny, rapporteur de la majorité: Il semble donc, qu'à part M. Dafflon, le Conseil dans son ensemble soit d'accord d'apporter une limitation dans le temps pour les initiatives. Notre président, en citant un certain nombre de

cas, a bien montré que des initiatives parties de petits groupes, et même de personnes indépendantes, ont largement abouti dans le délai d'une année.

Il faut dire aussi que nous n'avons pas à décider maintenant du nombre de signatures. Dans la conception du Conseil fédéral qui a présenté les deux objets, la mise sur pied de la loi et la révision de la constitution, il n'y avait comme limitation que l'augmentation du nombre de signatures. Votre commission vous propose une autre formule. C'est avec raison que vous avez suivi la proposition de notre président de renvoyer la discussion concernant l'augmentation des signatures après la votation de la loi sur les droits politiques. Ainsi, il est évident que notre Conseil, qui en discutera demain ou la semaine prochaine, devra tenir compte de la décision que vous prendrez aujourd'hui, de telle façon que l'on puisse harmoniser l'ensemble du système tel que le Conseil fédéral l'a voulu dans sa proposition. Limiter à une année le droit de récolter les signatures est, dans la très grande majorité des cas, une mesure convenable. Comme l'expérience l'a montré, cette limitation permettrait le respect des droits des citoyens dans la conception actuelle.

Il faut dire que, pour réussir, une initiative doit correspondre déjà à une opinion assez largement répandue dans une fraction de la population, elle doit permettre à cette opinion de s'exprimer; elle ne doit pas créer l'opinion publique. Voilà pourquoi les initiatives qui échouent parce qu'elles durent trop longtemps apportent la preuve qu'elles sont limitées dès le départ à un cercle trop étroit de citoyens. Dès le moment où l'initiative, dans son objectif, permet d'être un instrument de la démocratie, c'est-à-dire dès qu'elle permet aux citoyens de s'exprimer, et de demander au Parlement, elle d'introduire telle ou telle disposition dans la constitution, doit rassembler des signatures dans un laps de temps relativement convenable. Il nous paraît que le délai d'une année est satisfaisant. Je répète encore que nous nous plaçons dans la perspective du nombre de signatures de 50 000. Si vous acceptez le délai d'une année, vous devrez en tenir compte quand vous voterez les nouvelles dispositions constitutionnelles.

Nous vous recommandons, puisque nous discutons pour le moment de la question du délai, de vous en tenir aux propositions de la majorité de la commission.

Bundespräsident Gnägi: Sie haben der Fahne entnehmen können, dass die Erschwerung, von der hier gesprochen wird, nicht vom Bundesrat aus kommt, sondern von der Kommission. Aber ich möchte Ihnen sagen, dass sich der Bundesrat der Kommissionsmehrheit anschliesst, wobei er zu der Frage der Frist sagen möchte, dass es sich hier nicht um eine rechtliche, sondern um eine politische Frage handelt. Ob ein Jahr oder zwei Jahre eingeführt werden, scheint mir nicht von entscheidender Bedeutung zu sein. Wesentlich ist, ob hier etwas vorgekehrt werden soll. Es ist natürlich nicht zu vergessen – und das ist angetönt worden –, dass die Erhöhung der Stimmzahlen bei Initiative und Referendum eine gewisse Rolle bei diesem Entscheid spielen könnte. In diesem Zusammenhang ist schon mehrmals darauf hingewiesen worden, dass Sie diese Frage in der nächsten Zeit behandeln werden.

Zu den Ausführungen von Herrn Alder möchte ich folgendes sagen: Er hat die beiden Artikel 90 und 122 vorgelesen. Ich möchte Herrn Alder nur sagen, dass natürlich beim Referendum und bei der Initiative die Frist eine andere Rolle spielt. Beim Referendum geht es um einen verabschiedeten Erlass des Parlamentes. Wenn diese Frist von drei Monaten nicht eingehalten wird, dann ist das Gesetz in Kraft, wenn das Referendum nicht zustandekommt. Bei der Initiative spielt die Frist nicht die gleiche Rolle, denn es ist keine peremptorische Frist. Die Initiative kann neu aufgenommen werden, und möglicherweise, in einem späteren Zeitpunkt, kann man auf diese Frage wieder zurückkommen. Dort liegt die Differenz. Die Frist ist darum bei der Initiative nicht die gleiche wie beim Re-

ferendum. Mir scheint das eine Verfahrensvorschrift zu sein, und das Parlament kann hier über das Gesetz meines Erachtens diese Frist regeln.

Zu den Ausführungen von Herrn Gerwig möchte ich nur sagen: Ich glaube, es ist nur bedingt richtig, die Stimmbeteiligung oder die zurückgehende Stimmbeteiligung mit dem Initiativrecht in Verbindung zu bringen. Wenn das genau so wäre, Herr Gerwig, so wäre bei den Initiativabstimmungen die Stimmbeteiligung grösser, ja wir könnten mit diesen Initiativen helfen, die Stimmbeteiligung zu heben. Das trifft wohl kaum zu! Die Zahlen bei den Initiativen liegen nicht höher als bei anderen Abstimmungen.

Nun zur Frage der Ueberforderung: Sie können – Herr Alder wird das nicht bestreiten – aus den Richtlinien ersehen, dass noch 20 Initiativen hängig sind. Ich erlebte während der letzten Session zweimal, dass bei zwei sehr wichtigen Geschäften des Militärdepartements (Leitbild der Armee und Flugzeugbeschaffung) die Ratspriorität geändert wurde, weil die Geschäfte nicht mehr behandelt werden konnten. Wir müssen also Mittel und Wege prüfen, um hier eine Verbesserung herbeizuführen.

Nun noch eine persönliche Bemerkung: Nach meiner Ansicht sollte die Frist von einem Jahr genügen. Die Verbesserung, die die Kommission in Artikel 66 einfügte, darf nicht vergessen werden. Die Vorarbeit wird nun mit dem Initiativtext geleistet werden; dieser wird im Bundesblatt publiziert, worauf das Prozedere einsetzen kann. Das heutige Verfahren entspricht dem keineswegs. Meines Erachtens ist es eine Erleichterung, wenn die Unterschriften-sammlung in einer kürzeren Frist durchgeführt werden kann. Die Ueberlegung zur Frist, ob sie sich über ein oder zwei Jahre erstrecken soll, ist nicht eine rechtliche, sondern eine politische Ueberlegung, die ich Ihnen überlassen muss. Der Bundesrat schliesst sich grundsätzlich der Kommissionsmehrheit in bezug auf eine klarere Umschreibung dieses Initiativrechtes an.

Alder: Das Votum von Herrn Bundespräsident Gnägi scheint mir Anlass zu Verwirrung zu geben. Herr Bundespräsident Gnägi, Sie haben vorher gesagt, wenn diese Frist abgelaufen sei, könne man ja wieder neu beginnen, es handle sich um eine Ordnungsfrist. Nach Auffassung der Kommission handelt es sich aber um eine Verwirklichungsfrist, d. h. die Unterschriften, die innert diesem Jahr gesammelt und nicht rechtzeitig eingereicht wurden, sind null und nichtig; es kann mit der ganzen Unterschriftensammlungsübung wieder von vorne begonnen werden.

Bundespräsident Gnägi: Wir wollen keinen Streit, Herr Nationalrat Alder, ich mache lediglich darauf aufmerksam, dass eine Vorlage Gesetz ist, sobald die Referendumsfrist von drei Monaten verstrichen ist. Wenn Sie aber bei der Initiative diese Frist von einem oder zwei Jahren verpassen, haben Sie in rechtlicher Hinsicht nichts verloren. Wohl ist die Arbeit, die geleistet wurde, nichtig; aber Sie können dasselbe Problem ein Jahr später wieder aufnehmen und einen neuen Anlauf wagen. Hierin liegt der Unterschied, auf den ich aufmerksam machen wollte.

M. Bonnard: L'article 68, dans la version proposée par la majorité et la minorité de la commission, pose le principe de la fixation d'un délai pour la récolte des signatures et arrête la durée de ce délai. Au cours de différentes conversations que j'ai eues dans le courant de la matinée avec plusieurs d'entre vous, je me suis rendu compte que la décision que nous sommes appelés à prendre quant à la durée de ce délai dépend du nombre des signatures qui seront exigées pour l'initiative et nous prendrons une décision à cet égard lorsque nous délibérerons demain de l'article 89 de la constitution fédérale.

Je vous propose dès lors, par voie de motion d'ordre, de différer notre décision relative à l'article 68 jusqu'à droit connu, c'est-à-dire jusqu'au moment où nous aurons pris position au sujet du nombre des signatures requises.

Eng, Berichterstatter der Mehrheit: Es ist eine Wertungsfrage und eine Frage der Ueberzeugungsmöglichkeit, ob die Zahl oder die Frist wesentlicher sei. Sie entschieden dies bereits anlässlich der letzten Session, indem sie die Verfassungsrevision zurückstellten, bis über das Bundesgesetz über die politischen Rechte beschlossen ist. Sie müssten also wiederum Ihre Ueberzeugung ändern und sich anders motivieren lassen!

Das was Sie letzte Session wünschten, liegt nun zur Abstimmung bereit; ich bitte Sie, heute über die Frist und morgen über die Anzahl zu entscheiden. Einmal müssen Sie doch die Relation finden und den Entscheid treffen! Sonst können Sie morgen wieder nicht über die Anzahl entscheiden, weil diese doch wesentlich abhängig ist von der Frist. Ich bitte Sie, den Antrag Bonnard abzulehnen.

M. Mugny, rapporteur de la majorité: Il est bien évident que les deux problèmes sont liés. J'ai déjà dit, sauf erreur en commentant la proposition de M. Alder, que la décision concernant le nombre de signatures que nous prendrons demain dépendra de celle que nous prendrons aujourd'hui à propos du délai fixé pour le dépôt des signatures.

On peut faire dépendre la première de ces décisions de la deuxième, ou faire l'inverse. Or nous avons décidé de renvoyer le débat sur la revision de la constitution jusqu'au moment où nous aurons adopté la loi sur les droits politiques. Je crois que nous devons en rester là. Il appartiendra demain à notre Conseil de tenir compte de la décision qu'il aura prise aujourd'hui. Les deux décisions sont incontestablement interdépendantes. Quelle que soit la majorité qui se dégage aujourd'hui, notre Conseil en tiendra compte lorsqu'il s'agira de prendre position à l'égard de l'article de la constitution fédérale.

Je vous invite donc, comme le président de la commission, à vous prononcer maintenant sur l'article 68 et à refuser la motion d'ordre de M. Bonnard.

M. Bonnard: Permettez-moi une seule remarque. Lorsque nous avons pris la décision de traiter la loi sur l'exercice des droits politiques avant le projet de revision de l'article 89 de la constitution fédérale, nous ne connaissons pas les décisions de la commission du Conseil national relatives à l'article 68. Nous connaissons seulement le projet du Conseil fédéral, qui ne prévoyait aucune limitation dans le temps. Le fait que la commission a introduit cette limitation dans le temps me paraît être un motif décisif pour inverser l'ordre des votations.

Bundespräsident Gnägi: Ich will nicht in Ihre Kompetenz eingreifen; doch zum Ordnungsantrag von Herrn Bonnard muss ich sagen, dass sich diese Frage schon bei Artikel 56, bei der Zahl, gestellt hat, nämlich ob die Referendumsfrist 90 oder eben 120 Tage dauern soll. Diese Frage steht im Zusammenhang mit der Erhöhung der Zahl der Unterschriften für Referendum und Initiative. Nach meiner Ansicht wird hier noch kein endgültiger Entscheid getroffen; das Geschäft geht noch an den Ständerat und kommt wahrscheinlich noch einmal zu Ihnen zurück.

Präsident: Wir stehen vor folgender Situation: Herr Bonnard stellt einen Ordnungsantrag, dass die Abstimmung über den Artikel 68 aufzuschieben sei, bis morgen – vermutlich – über Initiative und Referendum befunden worden ist.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Bonnard
Dagegen

33 Stimmen
82 Stimmen

Präsident: Ich schlage Ihnen für die Bereinigung des Artikels 68 folgendes Vorgehen vor: Wir teilen den Artikel 68 auf in Absatz 1, Absatz 1bis und Absatz 2. Bei Absatz 1 haben wir einen Antrag Dafflon, einen Minderheitsantrag und Mehrheitsantrag. Wir stellen den Antrag der Minderheit und den Antrag Dafflon einander gegenüber, und das Ergebnis dieser Abstimmung dem Antrag der Mehrheit.

Abstimmung – Vote**Eventuell – Eventuellement:**

Für den Antrag der Minderheit 93 Stimmen
Für den Antrag Dafflon 15 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Minderheit 51 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 91 Stimmen

Art. 69**Antrag der Kommission****Abs. 1, 3 und 4**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Ungültig sind:

- a. Unterschriften auf Listen, welche die Erfordernisse nach den Artikeln 59, 65 oder 68 nicht erfüllen;
- b. Unterschriften von Unterzeichnern, deren Stimmrecht nicht, ungültig oder zu Unrecht bescheinigt worden ist.

Art. 69**Proposition de la commission****Al. 1, 3 et 4**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Sont nulles:

- a. Les signatures qui figurent sur des listes ne satisfaisant pas aux exigences posées par les articles 59, 65 ou 68;
- b. Les signatures données par des personnes dont la qualité d'électeur n'a pas été attestée ou pour lesquelles l'attestation est nulle ou a été accordée à tort.

Angenommen – Adopté**Art. 70****Antrag der Kommission****Abs. 1**

Jede Volksinitiative muss eine vorbehaltlose Rückzugsklausel enthalten und kann von der Mehrheit des Initiativkomitees zurückgezogen werden.

Abs. 2

Der Rückzug einer Volksinitiative ist zulässig bis zur Festsetzung der Volksabstimmung durch den Bundesrat. Weist eine Initiative die Form der allgemeinen Anregung auf und stimmt ihr die Bundesversammlung zu, so ist der Rückzug nur bis zum Zustimmungsbeschluss zulässig.

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Oehen

Nach Entwurf des Bundesrates

Art. 70**Proposition de la commission****Al. 1**

Toute initiative populaire doit contenir une clause de retrait absolue et peut être retirée par la majorité des membres du comité d'initiative.

Al. 2

Une initiative populaire peut être retirée jusqu'au jour où le Conseil fédéral fixe la date de la votation populaire. Lorsqu'une initiative revêt la forme d'une proposition conçue en termes généraux et qu'elle est acceptée par l'Assemblée fédérale, le retrait n'est possible que jusqu'au moment où l'arrêté fédéral y relatif est adopté.

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Oehen

Selon le projet du Conseil fédéral

Oehen: Ich spreche über meine Anträge zu den Artikeln 70 und 71. Ich hatte gehofft, hier auch einmal den Bundesrat unterstützen zu können, den wir allerdings, vor allem, wenn es um Geschäfte des derzeitigen Herrn Bundespräsidenten geht, meistens unterstützen. Eine Ausnahme war seinerzeit die Kavallerie, Herr Bundespräsident. Nun, es hat nicht sollen sein.

In der Eintretensdebatte wurde behauptet, die Einführung einer vorbehaltlosen Rückzugsklausel entspreche einem Schutz vor politischem Amoklauf. Ich bin ob der Fürsorge, die sich in dieser Aussage bemerkbar macht, wirklich gerührt. Unerfreut stelle ich allerdings fest, dass wir uns mit einer solchen Haltung wiederum vom demokratischen Prinzip der Mündigkeit der Bürger weg- und dem Paternalismus zuwenden.

Eine ganze Reihe Vorstösse im Rahmen der gegenwärtigen Beratungen, wie übrigens auch der soeben gefällte Beschluss, zeigen, dass die Mehrheit des Rates diesem Trend Folge leistet. Man hat sogar den Eindruck, es solle hier ein Abbruch der Demokratie betrieben, eine Bevormundung des Volkes wieder in die Wege geleitet werden. Wenn vor wenigen Momenten der Herr Kommissionspräsident behauptet hat, es handle sich um eine Verwesentlichung der Volksrechte, dann möchte ich doch in aller Offenheit sagen: Das ist nun effektiv unwahr; das ist doch eine Tarnung der wirklichen Beweggründe für die ganze Übung. Immer wieder kommt im persönlichen Gespräch die Haltung zum Ausdruck, man wolle jetzt einmal mit der Initiativenflut fertig werden. Mir scheint, das ist eine schlechte Politik; wenn wir die Situation beurteilen, sehen wir, dass von den – zugegeben – zahlreichen Initiativen gut ein Drittel sich mit zwei Problemkomplexen beschäftigen: nämlich einerseits mit dem Gesamtkomplex der Ueberfremdung, und andererseits mit dem ebenso tragischen Komplex der Umweltzerstörung. Und statt dass wir uns nun ernsthaft daran machen, diese beiden Problemkomplexe zu bewältigen, versuchen wir zu verunmöglichen, dass besorgte Bürger sich über Initiativen zum Wort melden können.

Doch lassen Sie mich das Problem der Rückzugsklausel noch aus einer anderen Warte darstellen. Der Bundesrat führt in der Botschaft (S. 35) zum Thema aus: «Wir haben bei dieser Bestimmung auch eine obligatorische Rückzugsklausel in Erwägung gezogen. Diese wäre immer dann von Vorteil, wenn sich die politischen Verhältnisse seit der Einreichung einer Initiative stark geändert haben, so dass diese überholt oder gegenstandslos geworden ist und eine Volksabstimmung einen Leerlauf darstellte. Man käme mit einer solchen Lösung aber zu einer starken Einschränkung der Dispositionsfreiheit der Initianten.» Mir scheint, dass sich damit eine echt demokratische Gesinnung des Bundesrates offenbarte, die ihn ehrte und die wir durch Zustimmung zum Vorschlag hätten honorieren sollen. Enttäuscht bin ich nun aber doppelt, dass sich der Bundesrat scheinbar eines Schlechteren besonnen hat und von unserer Kommission in die Rolle der väterlichen «Gnädigen Herren» hineinschubsen liess.

Jene, die als Initianten ihre Unterschrift unter den Initiativtext setzen, sind in der Regel nicht die gleichen wie jene, die sich der Arbeit des Unterschriftensammelns unterziehen. Die zweite Gruppe kann nun durchaus daran interessiert sein, einen Rückzug zu verunmöglichen, bevor sie die gewaltige Arbeit auf sich nimmt. Auch in unserem immer wieder als so tolerant gerühmten Staat ist der ausdrückliche Verzicht auf einen möglichen Rückzug einer Initiative gelegentlich die einzige und dringend notwendige Barriere, damit die Initianten nicht so intensiv und liebevoll mit Druck aufgeklärt werden, dass sie schliesslich ungeachtet

des Willens der x-zehntausend Unterzeichner und der Unterschriftensammler zur «besseren» Einsicht kommen und die Initiative zurückziehen. Das allerdings droht dann gerade bei sogenannten heissen Eisen zum Amoklauf der Initianten bzw. der Unterzeichner zu werden.

Nach fünf Jahren politischer Tätigkeit auf nationaler Ebene bin ich reichlich desillusioniert und weiss sehr genau, dass es unter Umständen richtig ist, wenn die Initiantengruppen vor Pressionsversuchen dadurch geschützt werden können, dass auf eine Rückzugsklausel eben ausdrücklich verzichtet wird. Eine Initiative könne überholt oder nicht mehr zeitgemäss sein, bis sie zur Behandlung komme; dann sei es nötig, dass sie zurückgezogen werden könne: Wenn eine Verfassungsinitiative formuliert, eine Verfassungsänderung anbegehrt würde für ein Problem, das nur drei oder vier Jahre aktuell wäre, so wäre tatsächlich von einem Missbrauch oder mindestens von einer schlecht durchdachten Initiative zu sprechen. Stimmen einer solchen Initiative aber trotzdem einige zehntausend Unterzeichner zu, entspricht es wiederum bester demokratischer Tradition, dass ihr Begehren dem Volk zum Entscheid vorgelegt wird. Paternalismus wäre auch in diesem Fall keineswegs am Platz.

In den Artikeln 70 und 71 gemäss Vorschlag des Bundesrates wird der Rückzug ohnehin bereits wesentlich erleichtert. Ein Rückzug soll nur dann nicht möglich sein, wenn er auf den Initiativbogen ausdrücklich ausgeschlossen wird. Diese Regel wird dazu führen, dass die Initiativkomitees der Frage bei der Konzeption einer Initiative ganz besondere Aufmerksamkeit schenken und wohl nur dann ausdrücklich auf eine Rückzugsmöglichkeit verzichten, wenn wirklich triftige Gründe vorliegen. Ich betone: Unsere Erfahrungen haben uns gelehrt, dass bei gewissen Problemen diese Gründe leider sehr wohl vorhanden sein können.

Zusätzlich wird es für einen Rückzug nach dem bundesrätlichen Vorschlag nur das einfache Mehr der Unterzeichner brauchen. Damit wird ein allfälliger Rückzug noch einmal wesentlich erleichtert, bzw. ein Rückzug kann durch die Gegner einer Initiative noch leichter als bisher erzwungen werden.

Aufgrund dieser Erwägungen bitte ich Sie, dem bundesrätlichen Vorschlag zuzustimmen. Zum Schluss erlaube ich mir noch den Hinweis: Wenn wir das Fuder bei diesem Gesetz überladen, schaffen wir die beste Voraussetzung zu einem Referendum gegen dieses Gesetz, und das wäre meines Erachtens doch nicht gerade der Sinn der Übung.

Präsident: Ich stelle fest, dass Herr Oehen zu den Artikeln 70 und 71 gesprochen hat.

Eng, Berichterstatter: Sie haben bereits in der Vorabstimmung zum Antrag Dafflon bei Artikel 65 Buchstabe b bis mit 73 : 6 Stimmen einen Entscheid darüber getroffen, ob die Rückzugsklausel vorbehaltlos erfolgen muss. Sie wissen, dass die Frage der Rückzugsklausel bisher im Initiativengesetz geregelt ist. Dort wird ein Rückzug nur zugelassen, wenn er ausdrücklich vorgesehen ist; es braucht also eine Ermächtigung für den Rückzug. Die von Herrn Oehen zitierte Expertenkommission wollte die gleiche Regelung treffen. Die Vernehmlassung hat dann aber ein anderes Resultat ergeben, und der Bundesrat sah – wie Sie das in Artikel 70 sehen –, einen Rückzug vor, wenn er nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird.

Ihre Kommission schlägt nun vor, eine obligatorische und vorbehaltlose Rückzugsklausel auf den Unterschriftenlisten vorzuschreiben. Es sei noch einmal präzisiert: Nicht der Rückzug ist obligatorisch, sondern die Rückzugsfähigkeit einer Initiative. Sowohl die Expertenkommission wie der Bundesrat und Ihre Kommission haben an sich die Rückzugsmöglichkeit immer begrüsst. Ich erinnere Sie an Initiativen, die überholt oder gegenstandslos geworden sind, sei das durch den Zeitablauf oder durch politische Veränderungen. Dann handelt es sich um einen Leerlauf, der nicht noch zu einer Volksabstimmung führen sollte. Ich

erinnere ferner daran, dass mehr und mehr Initiativen eingereicht werden, die einen Rückzug nicht mehr vorsehen, ja geradezu verbieten. Diese Initianten bringen damit unmissverständlich zum Ausdruck, dass sie überhaupt nicht diskutieren wollen und sich mit den politischen Behörden nicht auseinandersetzen wünschen. Hier muss ich doch festhalten, dass auch Initianten vor sich selbst geschützt werden sollen, vor sich selbst, ihrer Einseitigkeit und zum Teil vor ihrer Sturheit; andererseits geht es um den Schutz des Bürgers vor unnötigen und leeren Abstimmungen. Die Praxis beweist: Wenn wir keinen solchen Rückzug vorschreiben, haben wir den Tatbestand geschaffen, wie er zur Initiative über die Pressefreiheit aus dem Jahre 1935 führte. Sie sehen in den Uebergangsbestimmungen, dass diese Initiative durch ein referendumpflichtiges Gesetz abgeschriebe wird; staatsrechtlich etwas Undenkbares und auch nicht ganz unbedenklich. Aber das ist die einzige Möglichkeit, die Initiative aus dem Weg zu schaffen. Man kann sie nicht einfach vergessen.

Ich bitte Sie also, den Antrag abzulehnen. Im übrigen sind die Artikel 70 und 71 in der Fassung der Kommissionsmehrheit mit dem bundesrätlichen Entwurf identisch. Die Mehrheit der Initiativkomitees kann zurückziehen, und der Rückzugstermin ist gleich festgelegt. Ich bitte Sie, dem Kommissionsantrag zuzustimmen.

M. Mugny, rapporteur: Je regrette, mais je ne comprends pas très bien l'intervention de M. Oehen. Monsieur Oehen, vous êtes en retard, le problème est réglé, il l'a été ici à l'article 65 au moment où l'on a discuté la proposition de M. Dafflon, et qu'on l'a refusée par 73 voix contre 6. Je ne comprends pas pourquoi vous revenez en arrière sur un problème sur lequel le Parlement s'est déjà prononcé. Peut-être n'étiez-vous pas là au moment où la votation a eu lieu? C'est dommage, mais il fallait intervenir à l'article 65. Maintenant, l'affaire est réglée et il n'y a aucune raison d'accepter votre proposition.

Oehen: Es ist nun wirklich nicht gerade vornehm, wie da argumentiert worden ist. Als der Antrag Dafflon zu Artikel 65 Absatz 2bis zur Diskussion stand, erklärten die Herren Kommissionsprecher: Das können Sie ruhig ablehnen, das Problem wird in den Artikeln 70 und 71 behandelt, dort ist der Punkt, wo wir uns damit auseinandersetzen müssen. Sie haben dieser Argumentation Folge geleistet, und jetzt kommen die beiden Herren und sagen: Herr Oehen kommt zu spät, das haben wir schon bei Artikel 65 Absatz 2bis entschieden. Das ist eine Art Argumentation im Rahmen einer Verhandlung, die ich nicht akzeptieren kann.

M. Mugny, rapporteur: Je voudrais faire une déclaration personnelle. Monsieur Oehen, vous vous trompez, je n'ai jamais dit qu'on reviendrait sur l'article 65 mais bien que l'on prenait une décision pour cet article. Vous pouvez relire à ce sujet le procès-verbal de la séance.

Bundespräsident Gnägli: Ich möchte lediglich Herrn Oehen noch erklären, dass der Bundesrat diese Formulierung nicht vorgeschlagen hat. Sie stammt aus der Kommission. Ich kann ihm aber mitteilen, dass der Bundesrat sich dieser Formulierung anschliesst.

Nur noch eine Bemerkung: Herr Oehen sprach von einem Abbruch der Demokratie. So schwierig ist diese Frage auch wieder nicht. Im Gegenteil: Für die Initianten, insbesondere für das Initiativkomitee, wird ja die Demokratie gerade verwirklicht. Es ist doch so, dass nicht wir entscheiden, ob ein Initiativbegehren zurückgezogen werden soll, sondern das Initiativkomitee. Ich begreife deshalb Herrn Oehen nicht ganz, dass er die demokratischen Rechte für den Rückzug der Initiative ablehnt, mit der Begründung, das sei ein Abbruch der Demokratie. So geht es nicht. Ich beantrage Ihnen, der Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Oehen

110 Stimmen
6 Stimmen

Art. 71

Antrag der Kommission
Streichen

Antrag Oehen

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 71

Proposition de la commission
Biffer

Proposition Oehen

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Präsident: Herr Oehen hat seinen Antrag bei Artikel 70 begründet.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Oehen

113 Stimmen
4 Stimmen

Art. 72

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.35 Uhr
La séance est levée à 12 h 35

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 3. März 1976, Nachmittag

Mercredi 3 mars 1976 après-midi

15.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Etter

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz
Droits politiques. Loi

Fortsetzung von Seite 67 hiervor

Suite de la page 67 ci-devant

Art. 73

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Alder, Blunschy, Bretscher, Mugny, Muheim, Wilhelm)

Abs. 1

Ist bei einer Volksinitiative die Einheit der Materie (Art. 121 Abs. 3 BV) oder die Einheit der Form (Art. 121 Abs. 4 BV) nicht gewahrt, so ist sie von der Bundesversammlung als ungültig zu erklären. Dasselbe gilt für Initiativen mit sachlich unmöglichen Begehren.

Abs. 2 und 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 73

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Alder, Blunschy, Bretscher, Mugny, Muheim, Wilhelm)

Al. 1

Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la matière (art. 121, 3^e al., cst.) ou de l'unité de la forme (art. 121, 4^e al., cst.), l'Assemblée fédérale la déclare nulle. La même règle s'applique aux initiatives posant des exigences irréalisables.

Al. 2 et 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Eng, Berichterstatter der Mehrheit: Die Artikel 73 und 74 beschlagen Gegenstände, die Ihnen die Kommissionsmehrheit mit Stichentscheid des Präsidenten unterbreitet.

Die Einheit der Materie und der Form einer Volksinitiative als Voraussetzung für deren Gültigkeit beschlägt ein höchst aktuelles Gebiet unserer Verfassung. Nicht zuletzt inspiriert durch die Beratungen des Staatsvertragsreferendums, namentlich desjenigen der Nationalen Aktion und dessen Gültigkeit, hat sich die Kommission sehr eingehend mit den Schranken des Initiativrechts auseinandergesetzt. Dabei waren die formellen Schranken gemäss Artikel 121 Absätze 3 und 4 der Bundesverfassung, welche die Beachtung der Einheit der Materie und der Form ver-

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.03.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	67-77
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 595

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.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Oehen

110 Stimmen
6 Stimmen

Art. 71

Antrag der Kommission

Streichen

Antrag Oehen

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 71

Proposition de la commission

Biffer

Proposition Oehen

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Präsident: Herr Oehen hat seinen Antrag bei Artikel 70 begründet.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Oehen

113 Stimmen
4 Stimmen

Art. 72

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

Schluss der Sitzung um 12.35 Uhr

La séance est levée à 12 h 35

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 3. März 1976, Nachmittag

Mercredi 3 mars 1976 après-midi

15.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Etter

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz**Droits politiques. Loi**

Fortsetzung von Seite 67 hiervor

Suite de la page 67 ci-devant

Art. 73

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Alder, Blunschy, Bretscher, Mugny, Muheim, Wilhelm)

Abs. 1

Ist bei einer Volksinitiative die Einheit der Materie (Art. 121 Abs. 3 BV) oder die Einheit der Form (Art. 121 Abs. 4 BV) nicht gewahrt, so ist sie von der Bundesversammlung als ungültig zu erklären. Dasselbe gilt für Initiativen mit sachlich unmöglichen Begehren.

Abs. 2 und 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 73

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Alder, Blunschy, Bretscher, Mugny, Muheim, Wilhelm)

Al. 1

Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la matière (art. 121, 3^e al., cst.) ou de l'unité de la forme (art. 121, 4^e al., cst.), l'Assemblée fédérale la déclare nulle. La même règle s'applique aux initiatives posant des exigences irréalisables.

Al. 2 et 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Eng, Berichterstatter der Mehrheit: Die Artikel 73 und 74 beschlagen Gegenstände, die Ihnen die Kommissionsmehrheit mit Stichentscheid des Präsidenten unterbreitet.

Die Einheit der Materie und der Form einer Volksinitiative als Voraussetzung für deren Gültigkeit beschlägt ein höchst aktuelles Gebiet unserer Verfassung. Nicht zuletzt inspiriert durch die Beratungen des Staatsvertragsreferendums, namentlich desjenigen der Nationalen Aktion und dessen Gültigkeit, hat sich die Kommission sehr eingehend mit den Schranken des Initiativrechts auseinandergesetzt. Dabei waren die formellen Schranken gemäss Artikel 121 Absätze 3 und 4 der Bundesverfassung, welche die Beachtung der Einheit der Materie und der Form ver-

langen, unbestritten. Nur mit Stichentscheid des Präsidenten – wie ich Ihnen bereits dargelegt habe – wurde die Anerkennung gesetzlicher, nicht ausdrücklich in der Verfassung normierter materieller Schranken der Verfassungsrevision abgelehnt.

Konkret umstritten war die Frage, ob Initiativen mit sachlich unmöglichen Begehren von der Bundesversammlung ebenfalls ungültig zu erklären sind. Die Kommissionsmehrheit stellte sich auf den Standpunkt, dass der Gesetzgeber nicht befugt sei, in eigener Kompetenz Schranken der Verfassungsrevision zu setzen. Es ist Sache des Verfassungsgebers, das Volksrecht formell oder materiell zu begrenzen. Dies entspricht der langjährigen Praxis des Bundesrates und auch der klaren Mehrheit des Nationalrates, die sich bei der Gültigerklärung der Initiative der Nationalen Aktion über das Staatsvertragsreferendum manifestierte. Wenn mithin in der Verfassung keine Schranken bestehen, so dürfen sie sicher nicht in ein Gesetz hineingeschmuggelt werden. Zu unterscheiden sind dagegen zwei andere Fragen, und zwar zum einen, ob in der Bundesverfassung materielle Schranken wünschbar wären, und zum anderen, ob Initiativen mit sachlich unmöglichen Begehren zu vollziehen sind.

Das erste Problem, die Wünschbarkeit materieller Schranken in der Verfassung, muss bei der Neugestaltung des Initiativrechts auf der Verfassungsstufe behandelt werden. Für die Lösung des zweiten Problems, die sachliche Unmöglichkeit, bedarf es keiner zweifelhaften gesetzlichen Regelung, weil undurchführbare Aufgaben nicht in den Bereich staatlicher Tätigkeit fallen, so dass darüber vernünftigerweise auch keine Volksabstimmung stattfinden kann. Neben anderen war dies der Grund, die Initiative Chevalier für eine Rüstungspause für ungültig zu erklären und nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten. Interpretiert die Bundesversammlung auf diese Weise in einem konkreten Falle die Verfassung, so liegt ein anderer Sachverhalt vor, als wenn sie auf Gesetzesstufe generell abstrakt regelt, was nur – ich betone: was nur – auf der Verfassungsstufe normiert werden kann.

Die Kommission ersucht Sie aus den dargelegten Gründen, den Minderheitsantrag abzulehnen.

M. Mugny, rapporteur de la majorité: L'article 73 donne compétence à l'Assemblée fédérale de déclarer nulles les initiatives qui ne respectent pas l'unité de la matière ou l'unité de la forme, notions définies aux alinéas 2 et 3. Il faut bien dire que, dans ce domaine, l'Assemblée fédérale s'est montrée jusqu'ici extrêmement réservée et n'a fait que très rarement usage de cette compétence. Il faut vraiment qu'une initiative soit des plus absurdes sur le plan de l'unité de la matière ou de la forme pour que l'Assemblée fédérale décide de ne pas la soumettre au peuple et aux cantons. Cependant, je crois qu'il faut lui laisser cette compétence, car elle peut se trouver en présence de telles initiatives.

La minorité de la commission voudrait que cette même règle s'applique aux initiatives posant des exigences irréalisables. Supposons qu'une initiative s'opposant à ce que la Confédération lève des impôts soit lancée et aboutisse. Evidemment, il ne vaudrait pas la peine de la soumettre au peuple et aux cantons parce qu'un Etat comme le nôtre ne peut pas faire face à ses tâches s'il ne dispose pas des ressources que lui procurent les impôts. Je ne pense d'ailleurs pas que le peuple suisse soit à tel point chargé d'impôts qu'il se trouverait 50 000 ou 80 000 citoyens pour signer une telle initiative, mais cela n'est pas exclu. Nous devons donc donner à l'Assemblée fédérale la compétence, dont elle usera, comme on le sait, avec sa sagesse coutumière, de refuser de soumettre, peut-être une fois par siècle, peut-être même jamais, une initiative dont les exigences seraient totalement absurdes et irréalisables. C'est là l'opinion de la minorité de la commission. Si vous ne la partagez pas, vous voterez la proposition de la majorité, ce que je vous recommande de faire au nom

de la majorité, bien que j'aie signé la proposition de la minorité.

Alder, Berichterstatter der Minderheit: Der Herr Kommissionspräsident hat vorhin den sehr richtigen Satz geprägt, wenn keine Schranken in der Verfassung bestünden, dürften sie sicher nicht in ein Gesetz hineingeschmuggelt werden. Ich hätte diesen Satz gerne vor der Mittagspause auch gehört, als die Frist bei der Initiative ins Gesetz hineingeschmuggelt worden ist. Ich finde es etwas rührend, wie man sich bei dieser Frage plötzlich wieder auf die Verfassung besinnt und den Minderheitsantrag ablehnt, während man heute morgen sehr grosszügig mit dieser gleichen Verfassung umgesprungen ist.

Der Vorschlag der Minderheit hat eine Vorgeschichte: Sie rührt von den Diskussionen in der Kommission über die Revision des Staatsvertragsreferendums her. Bekanntlich war in dieser Kommission über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion zu befinden. In der Kommission wurde geltend gemacht, die Initiative sei völkerrechtswidrig. Man sagte auch, sie verletze die Einheit der Materie, und sie sei praktisch nicht durchführbar. Die rechtliche Durchführbarkeit dieser Initiative wurde an sich nicht oder mindestens nur teilweise bestritten, indem im Interpretationswege gesagt wurde, falls die NA-Initiative angenommen würde, müsste der Bundesrat die völkerrechtlichen Verträge, die das Volk allenfalls ablehnt, kündigen. Die ganze Diskussion hat mich damals in der Kommission dazu geführt, den Antrag zu stellen, eine Motion einzureichen, nach der völkerrechtswidrige Initiativen, Initiativen mit unklarem Wortlaut und Initiativen mit sachlich unmöglichen Begehren vom Parlament sollten für ungültig erklärt werden können. In der Kommission für das Staatsvertragsreferendum wurde diese Motion mit dem Hinweis zurückgestellt, man sollte das Problem im Zusammenhang mit der Revision der Vorschriften, wie sie aufgrund des vorliegenden Entwurfes in die Wege geleitet wurde, behandeln. Demzufolge kam das Problem in der Kommission, die die Vorlage vorbereitet hat, die heute zur Diskussion steht, ebenfalls eingehend zur Diskussion. Ich habe dort meinen Vorschlag wiederholt und bin darauf durch ein anderes Kommissionsmitglied sehr wesentlich überholt worden, das unter anderem vorgeschlagen hat, man solle auch die Initiativen für ungültig erklären, die «einen offensichtlich undurchführbaren, staatsgefährdenden, unsittlichen oder gegen Treu und Glauben verstossenden Inhalt aufweisen würden». Es wurde auch vorgeschlagen, man solle Initiativen für ungültig erklären können, die den gleichen Gegenstand behandeln, der bereits in einer hängigen Volksinitiative oder in einer Volksinitiative behandelt wurde, die innert den zwei vorangegangenen Jahren durch Volksabstimmung verworfen worden war, und schliesslich wurde vorgeschlagen, man solle Volksinitiativen nicht mehr zulassen, deren Inhalt auf eine Gesetzesänderung und nicht auf eine Verfassungsänderung abziele. Wenn Sie den Vorschlag der Minderheit ansehen, stellen Sie fest, dass diese sehr weit gehenden Anregungen arg gerupft wurden, und von diesem gerupften Huhn blieb dann noch der Vorschlag, den Ihnen die Minderheit unterbreitet.

Es ist in der Tat streitig, wie es sich verhält, wenn eine Initiative eine Verfassungsbestimmung verlangt, die dem Völkerrecht widerspricht. Wir kommen hier auf die Frage zu sprechen: Ist das nationale Recht dem Völkerrecht untergeordnet oder nicht? Die Frage ist kontrovers, und aus diesem Grunde habe ich den Vorschlag fallen lassen, dem Parlament die Kompetenz einzuräumen, völkerrechtswidrige Volksinitiativen für ungültig zu erklären. Was geblieben ist, ist die Ergänzung, das Parlament solle Initiativen mit sachlich unmöglichen Begehren für ungültig erklären können. Der Hintergrund dieser Ueberlegung besteht darin, dass bereits jetzt aufgrund der Verfassung und dann aufgrund von Artikel 3 des Initiativengesetzes vom Parlament eine Initiative ungültig zu erklären ist, wenn sie die Einheit

der Materie nicht wahr oder wenn die Form nicht eingehalten ist, insbesondere wenn die formulierte Initiative und die allgemeine Anregung miteinander vermengt werden. Nun wissen Sie aus der Praxis der letzten Jahre, dass dieses Parlament in bezug auf die Frage der Einheit der Materie ausserordentlich grosszügig war. Ich erinnere an eine der letzten Volksabstimmungen, als es darum ging, das Niederlassungsrecht im Vollzug der Initiative unseres Kollegen Waldner zu reformieren. In diesem Zusammenhang hat man auch die Armeunterstützung neu geregelt. Man konnte sich damals sehr fragen, ob hier die Einheit der Materie noch gewahrt sei. Sie haben gefunden, sie sei gewahrt. Man war hier also recht grosszügig. Wenn nun aber die Verfassung und die Praxis zu dieser Verfassung davon ausgehen, dass man bereits Initiativen, welche die allgemeine Anregung und den formulierten Vorschlag der Form nach miteinander vermengen, für ungültig erklären soll, wieviel mehr geht dann ungeschriebenerweise unsere Verfassung doch davon aus, dass man auch Initiativen für ungültig erklären muss, die etwas sachlich Unmögliches, etwas völlig Absurdes, wie Herr Mugny gesagt hat, verlangen. In der Kommission wurden als Beispiele für eine solche sachliche Unmöglichkeit genannt eine Forderung, innert zehn Jahren sämtliche Nationalstrassen in den Boden zu verlegen (beispielsweise aus Umweltschutzgründen), oder, um bei diesem Umweltschutzproblem zu bleiben, das ja aktuell ist, wie wir heute morgen wieder gehört haben, ein Begehren, innert zweier Jahre sämtliche Ueberlandleitungen in den Boden zu verlegen, also zu verkabeln. So etwas wäre technisch und sachlich nicht möglich und daher nicht durchführbar. Es wäre wahrscheinlich auch nicht möglich, alle Schweizer und Schweizerinnen bereits mit 40 Jahren für AHV-berechtigt zu erklären, weil hierfür das Geld nicht vorhanden ist. Dinge, die man nicht machen kann, sind sachlich nicht durchführbar. Man dachte an ausgesprochene Extremfälle, an Extremfälle, wo es das Volk als eine Zumutung empfinden müsste, überhaupt zur Urne gerufen zu werden. Die Absicht der Minderheit ist, dem Volk einen solchen Urnengang, der hier einem Narrenang gleich käme, zu ersparen. Mehr will man nicht, aus Treue zur Verfassung, aus Treue zum Wortlaut der Verfassung. Wir sind uns, glaube ich, in der Sache einig. Herr Eng als Sprecher der Kommissionmehrheit hat Ihnen ebenfalls dargelegt, dass es nicht Aufgabe der Behörde sei, sachlich unmögliche Dinge zu vollziehen, und dass man aus dieser Ueberlegung heraus eine solche Initiative sollte für ungültig erklären können. Wenn wir uns aber in diesem Punkt schon sachlich einig sind, dann meinen wir von der Minderheit, dass man dies an sich auch ohne weiteres, um der Klarheit willen, im Gesetz festhalten soll. Der Vorschlag der Minderheit beinhaltet keine Beschränkung der Volksrechte. Wenn ich das sage, werden Sie mir das sicher abnehmen. Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

M. Aubert: Je vous invite à rejeter la proposition de la minorité pour les raisons suivantes: j'invoque d'abord une raison de forme, ensuite une raison de fond et enfin une raison très personnelle, à l'adresse de M. Alder lui-même, un argument *ad hominem*, en quelque sorte.

Tout d'abord, la raison de forme, qui a été très bien développée par le président de la commission, M. Eng. Si vous voulez mettre le doigt dans cet engrenage redoutable qu'est la limitation matérielle de la revision de la constitution, faites-le au moins dans la constitution elle-même, non pas à l'occasion d'une revision législative. Je sais bien que M. Alder me répondra: c'est implicite dans la constitution. Cela m'ennuie, mon cher collègue, de penser que des restrictions telles que l'unité de la matière et l'unité de la forme se trouvent dans la constitution, aux articles 121, 3e et 4e alinéas. Tandis que la restriction que vous nous proposez aujourd'hui, qui est bien plus dangereuse et plus vague que les autres, ne serait pas expressément dans la constitution. Autrement dit, les petites barrières seraient explicites, la grande et redoutable barrière

serait tacite, c'est cela que nous ne pouvons pas accepter. Quant à votre insinuation de tout à l'heure, sur la désinvolture dont ce Conseil aurait fait preuve en instaurant un délai pour la récolte des signatures d'une initiative, j'imagine que vous l'avez faite avec un certain sourire, car vous n'y croyez pas vous-même. Vous savez fort bien que le problème du délai se pose autrement: l'article 122 de la constitution laisse au législateur le soin de régler les modalités du dépôt de l'initiative. La preuve que vous n'y croyez pas, c'est que vous avez fait vous-même une proposition en ce sens, en demandant un délai de deux ans.

Je passe à l'argument de fond. La question que vous posez est extrêmement grave, mais j'ai le sentiment que la solution que vous pensez lui apporter est inappropriée. D'abord, votre texte, pris au pied de la lettre, ne dit pas grand-chose. Ensuite, l'idée que vous avez derrière la tête, qui, elle, est soutenable, est mal exprimée par votre texte. Enfin, il y en a d'autres qui s'empareront de votre texte pour en faire quelque chose que vous ne désirez pas vous-même.

La phrase que vous nous proposez ne dit pas grand-chose: qu'est-ce qui est vraiment irréalisable, «sachlich unmöglich»? Bien peu de choses, à vrai dire. Vous êtes obligé de tomber dans les exemples les plus académiques pour essayer de nous convaincre de la vertu de votre formule. De quoi parlait tout à l'heure M. Mugny? De «l'abolition de tous les impôts fédéraux», si j'ai bien compris. Que disait M. Alder? «L'AVS depuis 40 ans.» Ce ne sont pas ces initiatives-là qui donneront jamais matière à débat dans ce Conseil.

En ce qui concerne votre propre idée, elle est beaucoup plus soutenable. Vous avez dit: «La genèse de cet amendement, c'est l'histoire de l'initiative de l'Action nationale.» C'est vrai que cette initiative pose un grand problème. Vous avez bien voulu dérouler devant nous les rapports entre le droit international public et le droit national. J'aurais été, à la rigueur, tenté de vous suivre, si votre proposition avait dit que «l'Assemblée fédérale peut déclarer nulle l'initiative populaire dont le contenu est contraire aux obligations que le droit international public fait à notre pays». Or tel n'a pas été le cas. Vous vous êtes rallié à une formule plus creuse, tellement creuse même qu'elle finit par être très profonde et par receler maintes tentations pour certains esprits.

D'autre, en effet, viendront après vous. Ils nous diront par exemple, qu'il est irréalisable et impossible de mettre en cause la garantie de la propriété et ils proposeront, par conséquent, de déclarer nulle une initiative qui demanderait un prélèvement sur la fortune. Ils prétendront encore qu'il est irréalisable et impossible de modifier notre système économique et la manière dont fonctionnent les entreprises. Avec le texte que vous nous proposez, je ne doute pas que, l'an dernier, certains de nos collègues auraient conclu à la nullité de l'initiative sur la participation. Ils viendront dire enfin que la structure fédérative de la Suisse est tellement ancrée dans nos institutions qu'une initiative qui voudrait la changer profondément serait irréalisable et par conséquent impossible. Bref, vous savez aussi bien que moi que, si nous vous suivions, vous donneriez un instrument à des milieux de l'opinion publique qui ne sont pas les vôtres et que vous ne cherchez pas vraiment à soutenir.

J'en arrive maintenant au troisième argument, qui est d'ordre personnel, *ad hominem* Lundi, Monsieur Alder, vous avez prononcé un fort beau discours, vous nous avez fait part de vos craintes, vous nous avez dit: «Je sens, je subodore, dans les propositions du Conseil fédéral et dans celles de la majorité de la commission, une fâcheuse tendance à rétrécir les droits populaires et à limiter la démocratie directe.» Vous avez conclu en nous invitant, dans le doute, à choisir les solutions les plus ouvertes, les plus favorables au droit de référendum et au droit d'initiative. Vous avez, ce jour-là, fort bien parlé. Je regrette que

vous ne soyez pas allé jusqu'au bout de votre pensée et que vous ayez, aujourd'hui, appuyé une proposition qui pourrait, un jour, par le sens qu'on lui donnerait, devenir meurtrière pour nos institutions. Aussi, Mesdames et Messieurs, je vous prie d'écouter M. Alder lorsqu'il parle le lundi et non pas lorsqu'il parle le mercredi.

Müller-Zürich: Ich bitte Sie, dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Gewiss hätte man z. B. in Absatz 1 des bundesrätlichen Vorschlages unter Umständen entsprechend der bisherigen Praxis und allgemeinen Rechtslehre als authentische Interpretation noch Näheres ausführen können, etwa im Sinne, wie es Giacometti und Fleiner seinerzeit formuliert haben, als sie das Prinzip der Einheit der Materie folgendermassen näher umschrieben: «Die Einheit der Materie ist gegeben, wenn die einzelnen Punkte der Volksinitiative innerlich zusammenhängen. Der innere Zusammenhang muss auch zwischen den einzelnen geplanten Massnahmen selber bestehen. Dies ist dann der Fall, wenn die vorgeschlagenen Massnahmen in einer logischen Beziehung zueinander stehen, die eine also logischerweise die andere zur Folge hat, oder wenn die geplante Massnahme notwendiges Mittel für die Anwendbarkeit der andern ist. Denn in einem solchen Falle wird im allgemeinen die Zustimmung zu einer der vorgeschlagenen Massnahmen diejenige zu den anderen nach sich ziehen.» (Giacometti, S. 731 des «Bundesstaatsrechts».) Dagegen hat offenbar die Kommission mit triftigen Argumenten darauf verzichtet, eine nähere Interpretation, die weiter ginge als der Verfassungstext selber lautet, zu formulieren. Der Minderheitsantrag sprengt auf dem Gesetzgebungsweg den verfassungsrechtlichen Rahmen. In Artikel 121 der Bundesverfassung sind die Ungültigkeitsgrenzen erschöpfend enumeriert. Herr Bundesrat Graber hat sich zu dieser staatsrechtlichen Frage im Ständerat eindeutig geäussert. Er verneinte in der Ständeratsdebatte ausdrücklich materielle Grenzen des Initiativrechts. Er fügte unter Berufung auf die Staatsrechtslehrer Burckhardt, Huber und unseren Kollegen Aubert, den Sie soeben gehört haben, hinzu: «Wenn man schon für unsere Demokratie befremdlicher Weise eine Begrenzung des Initiativrechts einführen wolle, dann solle man es nicht auf dem Schleichweg eines einmaligen Parlamentsbeschlusses oder auf dem Gesetzgebungswege tun, sondern man solle den Mut aufbringen, diese Begrenzung auf dem ordentlichen Wege der Volksabstimmung in der Verfassung zu verankern.» Diesen Mut hatte bekanntlich der Ständerat nicht. Der Vorschlag der Minderheit würde Interpretationsfreudigkeit, aber auch Willkür Tür und Tor öffnen. Gerade z. B. die Frage, ob Völkerrecht auch Verfassungsrecht breche, wobei Herr Alder offenbar dazu neigt, dass Völkerrecht Verfassungsrecht bricht, ist heute in der Rechtslehre noch absolut umstritten. Der Bundesrat neigt vorläufig noch dazu zu erklären: «Selbst eine völkerrechtswidrige Initiative muss, wenn alle anderen formellen Erfordernisse erfüllt sind, vors Volk gebracht werden; wenn diese Initiative schliesslich angenommen wird, dann ist der Bundesrat eben gezwungen, entsprechend seine völkerrechtlichen Bindungen zu lösen und neu zu regeln.» Im gleichen Sinne wie Kollege Aubert bitte ich Sie daher, den Minderheitsantrag abzulehnen und dem Vorschlag von Bundesrat und Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	18 Stimmen

Art. 74

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

(Muheim, Alder, Bretscher, Mugny, Schaffer, Waldner)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Stimmzettel, auf denen eine oder beide Fragen mit Ja oder Nein beantwortet werden, sind gültig.

Abs. 3

Eine Vorlage ist angenommen, wenn ihr mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden und der Stände zustimmen.

Abs. 4

Bei Annahme beider Vorlagen durch Volk und Stände gilt jene mit der grösseren Zahl der Ja-Stimmen als angenommen.

Minderheit II

(Waldner, Merz)

Abs. 1

Beschliesst die Bundesversammlung im Sinne von Artikel 27 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes einen Gegenentwurf, werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt:

Wollen Sie die Volksinitiative annehmen?

oder

Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen?

– wenn die Initiative von Volk und/oder Ständen abgelehnt wird

Abs. 2 und 3

Streichen

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 74

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I

(Muheim, Alder, Bretscher, Mugny, Schaffer, Waldner)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Les bulletins de vote qui répondent par oui ou par non à une ou à deux questions sont valables.

Al. 3

Un projet est accepté lorsque plus de la moitié des électeurs et des cantons ont donné une réponse affirmative.

Al. 4

Lorsque le projet et le contre-projet sont acceptés par le peuple et les cantons, celui des deux qui a obtenu le plus grand nombre de oui est accepté.

Minorité II

(Waldner, Merz)

Al. 1

Lorsque l'Assemblée fédérale adopte un contre-projet au sens de l'article 27, 3e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, les questions suivantes sont soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote:

Acceptez-vous l'initiative populaire?

ou si l'initiative est rejetée par le peuple et/ou les cantons

Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale?

Al. 2 et 3

Biffer

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Im Zuge der Verhandlungen begründen die Herren Muheim und Trottmann die folgenden persönlichen Vorstösse:

Dans le cours des délibérations, MM. Muheim et Trottmann développent les propositions personnelles suivantes:

12 188. Motion Muheim. Volksinitiativen. Abstimmungsverfahren

Initiatives populaires. Procédure de vote

12 171. Postulat Trottmann. Volksabstimmungen

Votations populaires

Wortlaut der Motion Muheim vom 4. Dezember 1974

Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten unverzüglich eine Aenderung des Initiativengesetzes vom 23. März 1962 zu unterbreiten, dass über Volksbegehren und Gegenvorschläge der Bundesversammlung gesondert abgestimmt wird.

Die Abstimmungsvorschriften sind so zu gestalten, dass:

1. der Stimmende mehr als einer Vorlage gültig zustimmen kann;
2. die einzelne Vorlage angenommen ist, wenn sie eine grössere Zahl von Ja-Stimmen als Nein-Stimmen, sowie die Mehrheit der Standesstimmen auf sich vereinigt;
3. bei Annahme von mehr als einer Vorlage jene mit der grössten Zahl der Ja-Stimmen angenommen ist.

Texte de la motion Muheim du 4 décembre 1974

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre sans tarder aux conseils législatifs une modification de la loi du 23 mars 1962 sur les initiatives populaires, prévoyant un vote séparé sur les initiatives populaires et sur les contre-projets de l'Assemblée fédérale.

Les dispositions relatives à la votation devront être rédigées de telle sorte que:

1. Le votant puisse approuver valablement plus d'un projet;
2. Le projet soit accepté si le nombre des oui l'emporte sur celui des non et si la majorité des cantons se prononce en sa faveur;
3. Si plusieurs projets sont acceptés, celui qui a recueilli le plus grand nombre de voix soit adopté.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bussy, Chopard, Diethelm, (Düby), Felber, Ganz, Gassmann, Haller, Hubacher, Lang, Merz, Müller-Bern, Nanchen, Nauer, Renschler, Riesen-Fribourg, Sahlfeld, Schaffer, Schmid-St. Gallen, Uchtenhagen, Villard, Wagner, Waldner, Welter, (Wüthrich), Wyler (26)

Wortlaut des Postulates Trottmann vom 25. November 1974

Bei Volksabstimmungen über Volksbegehren und dazugehörige Gegenvorschläge können von den Stimmberechtigten beide Vorschläge verworfen werden, während zwei Ja ungültig sind.

Stimmberechtigte, für welche beide Vorschläge annehmbar sind, werden mit diesem Abstimmungsverfahren in ihrer Entscheidungsfähigkeit eingeengt. Der Bundesrat wird daher eingeladen, dem Parlament geeignete Vorschläge zu

unterbreiten, um bei derartigen Doppelabstimmungen allen Stimmberechtigten die Entscheidungsfreiheit voll zu gewährleisten.

Texte du postulat Trottmann du 25 novembre 1974

Lors de votations populaires sur des initiatives populaires et les contre-projets y relatifs, il se peut que les citoyens rejettent les deux propositions sur lesquelles ils sont appelés à se prononcer, alors qu'une double acceptation rend nul le bulletin de vote. Ainsi, la liberté de décision du votant est nettement limitée par ce régime. Le Conseil fédéral est donc invité à soumettre au Parlement des propositions tendant à assurer à tous les citoyens une pleine liberté de décision lors de votations sur une initiative populaire assortie d'un contre-projet.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Blunschy, Cantieni, (Hagmann), Koller Arnold, Meier Josi, Meyer Helen, Oehler, Rippstein, Rüttimann, (Schuler, Stadler), Thalmann, Wyer, Ziegler-Solothurn. (14)

Präsident: Wir haben hier folgendes Vorgehen vorgesehen: Es sprechen zuerst die Kommissionsreferenten. Dann wird Herr Muheim seine Motion, die in diesem Zusammenhang steht, und Herr Trottmann sein Postulat, das ebenfalls in diesem Zusammenhang steht, begründen. Danach sprechen die Vertreter der Minderheit I und der Minderheit II.

Eng, Berichterstatter der Mehrheit: Nachdem ich bei Artikel 73 offenbar dem richtigen Antrag meinen Stichtentscheid gegeben habe, hoffe ich, auch bei Artikel 74 den richtigen Stichtentscheid gegeben zu haben, denn auch dieser Artikel 74 ist nur mit Stichtentscheid zu einer Kommissionsmehrheit gekommen. Der Entwurf des Bundesrates hält die bestehende Rechtsordnung bei Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag aufrecht. Wie im geltenden Initiativengesetz, das seinerseits die gleiche Lösung kennt, wie das vorausgegangene Bundesgesetz aus dem Jahre 1892, sollen demnach Stimmzettel, bei denen beide Fragen bejaht werden, ungültig sein. Gegen dieses Verfahren, das verschiedene mögliche Fragestellungen für die Volksabstimmung auf eine einfache Alternativfrage reduziert, wird vielfach eingewendet, es stelle eine unzulässige Vereinfachung dar. Es sei im Prinzip konservativ, behördenfreundlich und begünstige die Beibehaltung des geltenden Rechts gegenüber Revisionsbestrebungen. Schon die Botschaft zum Initiativengesetz 1962 wies auf die Mängel hin, doch wurden Alternativen als äusserst schwerfällig, zeitraubend und kostspielig oder dann als kompliziert verworfen. An Vorschlägen für die Verbesserung des gegenwärtigen Abstimmungssystems hat es bisher nicht gefehlt. Im Schrifttum ist aber auch festgestellt worden, dass jede Möglichkeit ihre Nachteile hat. Ist sie thematisch sauber durchdacht, so haften ihr praktische Mängel an. Ist sie praktikabel und einfach, so lässt sich mit Sicherheit eine Gruppe von Bürgern ermitteln, die in ihrer Stimmabgabe behindert wird. Die perfekte Lösung – und ich betone es: die perfekte Lösung – gibt es nicht.

In der Botschaft sind verschiedene Vorschläge dargestellt und kommentiert. Gegen die Durchführung von Eventualabstimmungen spricht die komplizierte Fragestellung, welche die Stimmbürger verwirrt und die Stimmbastinenz fördert. Werden Eventual- und Hauptabstimmungen getrennt, um die Fragestellung zu erleichtern, müssten jeweils zwei Abstimmungen durchgeführt werden, was nicht nur schwerfällig, sondern auch kostspielig ist. Wenn zudem die Beteiligung an den beiden Abstimmungstagen verschieden ist, was in der Regel zutrifft, trägt das Abstimmungsergebnis auch noch den Charakter des Zufälligen. Gegen die Gestattung des doppelten Ja und die Beibehaltung des geltenden Alternativsystems, also gegen den Antrag der Minderheit I, sprechen verfassungsrechtliche Bedenken. Die geltende Regelung beruht verfassungsmässig auf Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung, demzufol-

ge ein allfälliger Gegenentwurf gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung zu bringen ist. Damit werden Initiative und Gegenvorschlag zu konkurrierenden Texten gemacht. Nur einer der beiden Vorschläge kann aber Verfassungstext werden. Beim zweifachen Ja wäre es indessen möglich, dass beide Vorlagen von Volk und Ständen angenommen werden. Da die Verfassung Volks- und Ständemehr absolut gleich bewertet, stellt sich deshalb die Frage, ob tatsächlich auf Gesetzesstufe entschieden werden könne, welche Vorlage in die Verfassung aufgenommen werden müsse, diejenige mit grösserem Volksmehr oder diejenige mit grösserem Ständemehr, oder ob dafür nicht etwa doch eine Verfassungsbestimmung notwendig wäre. Mit dem Bundesrat hat die Kommission sich für die Verfassungswidrigkeit des doppelten Ja entschieden. Nach der Ueberzeugung der Mehrheit geht es nicht an, das Gleichgewicht zwischen dem Volks- und dem Ständemehr durch ein Gesetz zugunsten des einen oder anderen Elementes zu verschieben. Eine Aenderung des Verhältnisses zwischen Volk und Ständen darf nur auf der Verfassungsstufe erfolgen. Wie das Schrifttum nachweist, darf im übrigen das aufgeworfene Problem in seiner Bedeutung nicht überschätzt werden. Nicht eindeutige Ergebnisse können nur in zwei Fällen nachgewiesen werden: Im Jahre 1955 bei der Volksabstimmung über Mieter- und Konsumentenenschutz und am 8. Dezember 1974 bei der Neuordnung des Krankenkassenwesens. Es rechtfertigt sich deshalb nicht, wegen eines äusserst seltenen Falles eine verfassungswidrige Gesetzesbestimmung zu erlassen und das Gleichgewicht in unserem föderalistischen Bundesstaat ohne Not zu verändern. Der Antrag der Minderheit I ist deshalb abzulehnen.

Keiner langen Begründung bedarf die Ablehnung der Minderheit II. Die Gleichwertigkeit, wie sie die Bundesverfassung für Initiative und Gegenvorschlag normiert, ist nicht gewahrt. Ueber den Gegenvorschlag wird eine Abstimmung nur zugelassen, wenn die Initiative verworfen wird. Der Minderheitsantrag II will nicht eine Eventualabstimmung mit Chancengleichheit für zwei gleichwertige Vorlagen. Um diesem Antrag die verfassungsrechtliche Grundlage zu geben, müsste Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung völlig anders lauten. Setzt der Antrag der Minderheit I die Stände gegenüber dem Volksmehr zurück, so benachteiligt der Antrag der Minderheit II das Parlament gegenüber den Initianten. Die Kommission beantragt Ihnen deshalb, auch den Minderheitsantrag II abzulehnen.

M. Mugny, rapporteur de la majorité: Parmi les quelques grands problèmes qui sont discutés à l'occasion de la mise sur pied de cette loi sur les droits politiques, il est incontestable que l'article 74 mérite une attention particulière.

Il s'agit en fait de respecter le mieux possible ce que M. Aubert demandait tout à l'heure, c'est-à-dire la volonté des citoyens. C'est le problème fondamental, qui se pose en particulier dans le cas où une initiative constitutionnelle doit être présentée au peuple et aux cantons et que, en même temps, l'Assemblée fédérale présente un contre-projet. Hélas! très souvent dans ce cas, les non s'additionnant, ni l'une ni l'autre ne passe.

Il y a donc dans notre système actuel – il faut le reconnaître et tout le monde est d'accord là-dessus – une sorte de privilège accordé aux non par rapport aux oui. Ce système en soi n'est pas très satisfaisant parce qu'il y a tout de même beaucoup de citoyens qui, placés devant le choix entre l'initiative ou le contre-projet, hésitent, et désiraient avoir au moins une solution meilleure que le maintien du statu quo et ne peuvent pas l'obtenir puisqu'ils doivent choisir entre les deux oui.

Votre commission, dans sa majorité, estime que c'est un problème qui se pose, mais qu'il doit être résolu, comme l'a dit notre président, par voie constitutionnelle. Incontestablement, si nous voulons introduire la possibilité de voter oui et à l'initiative et au contre-projet, il faut trouver une formule pour que, en définitive, un seul soit accepté.

La solution que vous propose la minorité est la suivante: au moment où l'initiative et le contre-projet sont acceptés par le peuple et les cantons, seulement dans ce cas-là, il y aurait une sorte de privilège qui serait accordé au vote des citoyens par rapport à celui des cantons. Ce problème, incontestablement, mérite d'être discuté ici parce qu'il met en cause l'un des fondements de notre système, qui est l'égalité entre le peuple et les cantons en vue de la modification de la constitution. Je ne pense pas non plus que c'est dans cette loi que l'on pourra régler ce problème. Mais il est nécessaire qu'un débat s'institue à ce sujet pour qu'on puisse améliorer les instruments qui permettent de mieux respecter la volonté des citoyens que ce n'est le cas maintenant. Pour couler une initiative, il faut le dire, il suffit effectivement de lancer un contre-projet.

La minorité II traite le problème totalement différemment puisqu'elle veut soumettre au peuple et aux cantons d'abord l'initiative, et c'est seulement au cas où celle-ci serait refusée que le contre-projet viendrait en seconde votation. Ce qui veut dire qu'il faut laisser voter sur l'initiative et ensuite seulement l'Assemblée fédérale déciderait librement si elle entend oui ou non reprendre le problème et proposer une autre solution pour résoudre la même question au cas où l'initiative aurait été rejetée. La proposition de la minorité II, à mon avis, n'a rien à faire là-dedans. Mais ce qui est important, c'est qu'à travers la discussion d'aujourd'hui puisse déjà se dégager, dans une certaine mesure, la tendance du Parlement pour tâcher d'arriver à résoudre ce problème.

Pour le moment, la majorité vous propose d'en rester là et que cette question soit reprise par voie constitutionnelle. La motion de M. Muheim la posera et je pense qu'on aura l'occasion d'en discuter plus largement.

Président: Das Wort hat nun Herr Muheim. Er wird sowohl seine Motion begründen wie zugleich als Sprecher der Minderheit I auftreten. (*Text der Motion S. 81*)

Muheim, Berichterstatter der Minderheit I: Ich vertrete hier den Antrag der Minderheit I. Ich muss zwar sagen, dass es sich eigentlich nicht um eine Minderheit handelt, sondern wir waren in der Kommission geteilt. Beide Anträge hatten je gleichviel Stimmen, und der Präsident hat dann von seinem doppelten Stimmrecht Gebrauch gemacht; daraus ist dann die Mehrheit geworden. Ich spreche also für die Hälfte der Kommission.

Andererseits begründe ich gleichzeitig die Motion, die ich am 4. Dezember 1974 eingereicht habe, um eine Aenderung des Initiativgesetzes herbeizuführen. Die Begründung ist praktisch die gleiche, so dass ich zwei Fliegen auf einen Schlag erledigen kann.

Zur heutigen Rechtslage: Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung sieht vor, dass im Falle der Ablehnung einer Volksinitiative die Bundesversammlung einen Gegenvorschlag ausarbeiten kann. Dieser Gegenvorschlag ist gleichzeitig mit der Initiative Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Nach Artikel 123 der Verfassung tritt eine Partialrevision in Kraft, wenn die absolute Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände zustimmen. Alles Nähere über dieses Abstimmungsverfahren wird gemäss Artikel 122 der Bundesverfassung ausdrücklich auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen. Diese gesetzlichen Abstimmungsverfahren haben wir zurzeit im Initiativgesetz aus dem Jahre 1962. In den Artikeln 8 und 9 dieses Gesetzes ist umschrieben, wie bei der Abstimmung über eine Initiative und einen Gegenvorschlag vorgegangen werden muss. Es werden dem Stimmberechtigten zwei Fragen vorgelegt, die nach Gesetz lauten: «Wollt Ihr den Revisionsentwurf der Initianten annehmen? oder wollt Ihr den Revisionsentwurf der Bundesversammlung annehmen?» – Dabei schreibt das Gesetz vor, dass Stimmzettel gültig sind, die ein Ja und ein Nein oder ein Nein und ein Ja aufweisen. Es sind auch Stimmzettel gültig, die nur ein

Ja oder ein Nein aufweisen; und es sind Stimmzettel gültig, die zwei Nein aufweisen. Aber es werden ausdrücklich alle Stimmzettel als ungültig erklärt, die zweimal Ja aufweisen.

Die genau gleiche Regelung war schon im vorgehenden Gesetz zum Initiativengesetz, nämlich im Gesetz von 1892, enthalten. Es stellt sich nun die Frage, ob wir die nämliche Regelung in den Artikel 74 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte übernehmen wollen, das in diesem Punkte das Initiativengesetz ablösen soll.

Damit komme ich zur Kritik dieses Abstimmungssystems, wie es seit 1892 besteht. Nach diesen Vorschriften kann man also nur entweder für die Initiative oder für den Gegenvorschlag ja stimmen. Die Befürworter einer Verfassungsrevision werden also in zwei Gruppen aufgespalten, nämlich in die Initianten, die für die Initiative sind und in die anderen, die Befürworter des Gegenvorschlages sind. Man kann aber nicht zweimal ja stimmen, und auch derjenige, der z. B. bei der Initiative ja stimmt, dann aber die Frage mit Bezug auf den Gegenvorschlag nicht beantwortet, also leer lässt, stimmt im Grunde genommen nein für den Gegenvorschlag. Bei diesem System des doppelten Nein und leeren Stimmen, die praktisch als Nein zählen, besteht nun die grosse Gefahr, dass keine der beiden Vorlagen das absolute Mehr der Stimmen und der Stände erreicht. Es kommt also unter Umständen bei Abstimmungen nicht zu einer eindeutigen Willensäusserung des Souveräns. Es ist möglich, dass das Abstimmungsergebnis nicht dem wirklichen Volkswillen entspricht. Man kann daher sagen, dass der geltende Abstimmungsmodus eindeutig revisionsfeindlich ist.

Ich gebe Ihnen ein klassisches Beispiel, das wir vor gut einem Jahr erlebt haben bei der Abstimmung über die Initiative zur Revision der Krankenversicherung, wo ebenfalls ein Gegenvorschlag vorlag. Die Initiative hat damals rund – ich lasse die kleinen Zahlen weg – 384 000 Ja-Stimmen erzielt, der Gegenvorschlag hat 458 000 Ja-Stimmen erzielt. Beide Vorschläge galten als abgelehnt, weil sie das absolute Mehr nicht erreichten. Es gingen nämlich insgesamt 1,44 Millionen Stimmbürger an die Urne, das absolute Mehr betrug 720 000 Stimmen. Keine der beiden Vorlagen erreichte diese Stimmenzahl; beide waren damit abgelehnt. Zusammen erreichten aber die revisionsfreundigen Ja-Stimmen 842 000, also immerhin 120 000 Stimmen mehr als nach dem absoluten Mehr erforderlich waren. 59 Prozent der abgegebenen Stimmen waren für eine Revision in Form der Initiative oder in Form des Gegenvorschlages, aber durch dieses unrichtige Abstimmungsverfahren wurde das eigentliche Ergebnis, das Resultat ins Gegenteil verkehrt. Es kam eine Ablehnung heraus. Die Presse sprach damals – meines Erachtens mit Recht – von einer Verfälschung des Volkswillens, ja es fiel sogar der harte Ausdruck einer Scheindemokratie. Es ist notwendig, dass dieses Abstimmungssystem geändert wird. Daher reichte ich – allerdings einige Tage vor der zitierten Abstimmung – eine Motion auf Revision des Initiativgesetzes ein und stellte im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf über die politischen Rechte den Antrag, einen anderen Abstimmungsmodus gleich hier einzufügen.

Der Bundesrat erkannte übrigens schon im Jahre 1891 die Schwächen des heute noch geltenden Systems. Im Gründe genommen sollte man, wenn eine Initiative und ein Gegenvorschlag vorliegen, über drei Varianten befinden können, nämlich über die Initiative, den Gegenvorschlag und den Status quo. Hier in der Bundesversammlung würden wir in einem solchen Falle mit Eventualabstimmungen entscheiden. Könnten wir also auch im Volk eine Eventualabstimmung durchführen? Der Bundesrat schlug im Jahre 1891 vor, zwei Abstimmungen durchzuführen, nämlich eine Eventualabstimmung, ob man Initiative oder Gegenvorschlag annehmen wolle und eine zweite, definitive Abstimmung, ob man zum Ergebnis der ersten ja oder nein sagt. Ob dadurch die Gleichzeitigkeit gewahrt wäre, wie sie die Verfassung vorschreibt, ist eine andere Frage. Die Bundesversammlung lehnte aber diese doppelte Eventualabstimmung als zu kompliziert ab; man wollte auch diese

zweimalige Abstimmung, wobei die Leute wegen der gleichen Sache zweimal an die Urne müssten, vermeiden. Es tauchten später Vorschläge auf, am gleichen Tag eine Eventualabstimmung durchzuführen, nämlich eine Doppelabstimmung mit einer Eventualfrage und einer Hauptfrage. Der Bundesrat erwog in seiner Botschaft zum Initiativengesetz von 1960 diese Möglichkeit, verwarf sie aber dann selber, weil er der Meinung war, die Stimmbürger verständen eine solche Eventualabstimmung am gleichen Tage nicht, und es könnten Irrtümer und Missverständnisse aufkommen. Er musste aber die Unzulänglichkeit des heutigen Systems zugeben.

Ich möchte Ihnen nun vorschlagen, diese Unzulänglichkeit zu beheben, indem wir eine gleichzeitige Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag machen, aber in gesonderten Abstimmungen. Ich gebe durchaus zu, dass das keine Patentlösung ist. Auch dagegen kann man Einwendungen machen, aber ich glaube mindestens, dass diese Lösung besser wäre als das heutige System. Das würde bedingen, dass wir das zweimalige Ja für die Initiative und den Gegenvorschlag zulassen würden. Die honorablen Stände Zürich und Genf kennen dieses System in kantonalen Angelegenheiten. Auf jeden Fall wäre eine differenziertere Willensäusserung des Stimmberechtigten möglich, wenn er zweimal ja stimmen kann. Er könnte damit nämlich mindestens zum Ausdruck bringen, dass er sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag dem Status quo vorzieht. Diese Differenzierung wäre Wesentliches wert! Die Fragestellung wäre einfacher; die Abstimmung könnte an einem Tage durchgeführt werden; dieser Modus scheint mir geeignet, die Unzulänglichkeiten des heutigen Systems zu beheben.

Gegen diesen Vorschlag wird eingewendet, er sei verfassungsmässig nicht in Ordnung. Ich nehme diesen Einwand nicht leicht! Ich verschweige Ihnen das keineswegs, vertrete aber die Auffassung, dass die Verfassungskonformität doch wohl angenommen werden darf. Es ist auch für mich klar, dass für die Annahme einer Initiative oder eines Gegenvorschlages die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände gegeben sein muss. Aber das weitere Verfahren wird ja gemäss Artikel 122 der Bundesverfassung ausdrücklich auf die Gesetzgebung verwiesen. Wenn nur die Initiative oder der Gegenvorschlag mit Volks- und Ständemehr angenommen werden, entsteht kein Problem.

Ein Problem entsteht erst dann, wenn beide Vorlagen von Volk und Ständen angenommen werden. Für diesen Fall sollten wir im Gesetz, in Absatz 4, eine Kollisionsnorm aufstellen dürfen, wie ich sie Ihnen vorgeschlagen habe und die Minderheit I sie vorschlägt. Danach soll dann, wenn beide Vorlagen angenommen werden, die grössere Zahl der Ja-Stimmen den Ausschlag geben. Man wendet dagegen ein, dies sei ein Widerspruch zur Verfassung. Doch möchte ich hier feststellen, dass dieses zweimalige Ja in der Verfassung nirgends ausdrücklich ausgeschlossen ist. Man kann wohl ebenso wenig sagen, es sei stillschweigend oder implizite ausgeschlossen. Ich habe jedenfalls sämtliche Kommentare zu unserer Verfassung konsultiert und nirgends gefunden, dass diese Version als verfassungswidrig bezeichnet werden könnte; es ist eine Interpretationsfrage. Gegen den Einwand, das Gleichgewicht von Volk und Ständen würde gestört, wenn im Konkurrenzfall das Volksmehr das grössere Gewicht hätte, möchte ich anfügen, dass ja beide Vorlagen durch Volk und Stände angenommen werden müssten; da das Volksmehr in den Kantonen auch für das Ständemehr die entscheidende Rolle spielt, bin ich der Meinung, dass wir bei Annahme beider Vorlagen diese Kollision über das Volksmehr ohne Verfassungsverletzung lösen dürften. Wir haben ja die Befugnis, im Gesetz die nötigen Verfahrensbestimmungen zur Lösung des Konfliktes aufzustellen. Ich bin daher der Meinung, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung verfassungsrechtlich vertretbar und vernünftig ist, und dass sie eine verfeinerte und unverfälschte Feststellung des Volkswillens erlaubt. Deshalb möchte ich Ih-

nen beantragen, Artikel 74 im Sinne des Vorschlages der Kommissionsminderheit I anzunehmen, um den Volkswillen zu respektieren. Eventuell beantrage ich Ihnen, meine Motion an den Bundesrat zu überweisen. Ich danke Ihnen.

Präsident: Das Wort zur Begründung seines Postulates hat nun Herr Trottmann. (*Text des Postulates S. 81*)

Trottmann: Wie Ihnen bereits Kollege Muheim darlegte, können bei Volksabstimmungen über Volksinitiativen und die zugehörigen Gegenvorschläge die Stimmberechtigten jeweils beide Vorlagen verwerfen, aber nur einer Vorlage zustimmen. Stimmen, die für beide Vorlagen ein Ja enthalten, sind ungültig. Dieses Abstimmungsverfahren enthält insgesamt sieben verschiedene Möglichkeiten der Stimmbgabe, wobei aus allen Varianten heraus zusammengezählt sechsmal ein Nein und nur viermal ein Ja abgegeben werden kann. Damit ist bei einer Doppelabstimmung eine Neimehrheit für beide Vorlagen programmiert und die Erreichung des absoluten Mehrs der gültigen Stimmen sowohl für die Initiative wie auch für den Gegenvorschlag praktisch ausgeschlossen.

Die letzte derartige Volksabstimmung hatten wir beim Entscheid über die Neuordnung der Krankenversicherung. Damals, am 8. Dezember 1974, haben von den rund 1 438 000 Stimmberechtigten mit gültiger Stimmbgabe sich 458 000 für die Annahme des Gegenvorschlages und 384 000 Stimmberechtigte für die Annahme der sozialdemokratischen Initiative ausgesprochen. Die SP hätte es damals allerdings in der Hand gehabt, durch Rückzug ihrer Initiative eine vereinfachte Abstimmungslage herbeizuführen. Immerhin ist zu bemerken, dass rund 60 Prozent der gültigen Stimmen sich für eine Neuordnung der Krankenversicherung aussprachen. Wegen des Abstimmungsverfahrens, bei dem die Nein-Stimmen doppelt wirksam werden und eine Stimme mit zweimal Nein sich mit dem einfachen Nein addiert, waren jedoch beide Vorlagen abgelehnt. Die nächste derartige Volksabstimmung findet am 21. März 1976 zur Frage der Mitbestimmungsinitiative und des Gegenvorschlages statt. Hier werden wir kaum ein anderes Resultat erwarten können, denn auch hier ist das Resultat durch das Verfahren programmiert; die Verwerfung beider Vorlagen wird zweifellos Tatsache werden.

Dieses Abstimmungsverfahren nimmt aber den Stimmberechtigten auch die Entscheidungsfreiheit, da bei der Zustimmung zu beiden Vorlagen der Stimmzettel ungültig wird. Wir müssen daher das Abstimmungsverfahren ändern. So, wie zwei Nein gültig sind, sollten auch zwei Ja als gültige Stimmbgabe ermöglicht werden. Dabei könnte aber, im Gegensatz zu der von Kollege Muheim vorgeschlagenen Lösung, eine zeitlich gestaffelte Abstimmung erwogen werden, wobei beispielsweise zuerst zum Gegenvorschlag Stellung zu nehmen wäre. Bei einer Verwerfung des Gegenvorschlages in der Volksabstimmung hätten wir in der zweiten Abstimmung nur noch zur Initiative Stellung zu nehmen, wobei die Nein-Stimmen zum Gegenvorschlag die Abstimmungslage für die Initiative nicht mehr erschweren könnten.

Es könnte aber auch eine Klausel vorgesehen werden, nach der beispielsweise die Abstimmung über die Initiative entfällt, wenn der Gegenvorschlag in der Volksabstimmung gutgeheissen wird. Bei einer solchen Lösung könnten die Vertreter der Initiative jeweils frei entscheiden, ob ihnen die Unterstützung eines akzeptablen Gegenvorschlages möglich sei. Entscheiden sie sich für die Unterstützung des Gegenvorschlages, müssen sie sich nicht gleichzeitig für die Verwerfung oder den Rückzug der Initiative aussprechen. Dieser Entscheid wird erst fällig, wenn der Gegenvorschlag angenommen ist. Hat aber der Gegenvorschlag die Mehrheit der gültig Stimmenden nicht erreicht, ist der ungeschmälerte Einsatz aller vorhandenen Kräfte für die Initiative möglich.

Unter allen Varianten, die für eine Aenderung des Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen und Gegenvorschlägen denkbar sind, würde ich eine zeitliche Staffelung der

Abstimmungen vorziehen. Nur in einem solchen Falle kann sich der Bürger über Zustimmung oder Ablehnung zu einer Vorlage frei entscheiden. Hiefür wäre eine Bestimmung folgenden Inhaltes denkbar:

«Beschliesst die Bundesversammlung zu einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag, finden getrennte Volksabstimmungen statt. Wird in der ersten Volksabstimmung der Gegenvorschlag durch Volk und Stände angenommen, entfällt die Abstimmung über die Volksinitiative.»

Hiefür müsste aber eine Verfassungsänderung vorgeschlagen und gutgeheissen werden. Ein solches Vorgehen kann bis zur Behandlung im Zweitrat noch auf seine Tauglichkeit geprüft werden. Daher ersuche ich Sie, das von mir im Vorfeld der Abstimmung für eine Neuordnung der verfassungsmässigen Grundlage zur Krankenversicherung am 25. November 1974 gestellte Postulat auf Revision des Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen und Gegenvorschlägen an den Bundesrat zu überweisen. Andererseits kann ich aus staatsrechtlichen Gründen dem Antrag der Minderheit I bzw. der Motion Muheim, die am 4. Dezember 1974 gestellt wurde, nicht zustimmen.

Für die Ueberweisung meines Postulates an den Bundesrat danke ich Ihnen bestens.

Waldner, Berichterstatter der Minderheit II: Nachdem mein Mitstreiter Kollege Merz aus dem Zweierboot ausgestiegen ist, bin ich mir bewusst, dass die Hoffnung auf einen Achtungserfolg für die Minderheit II unter den Nullpunkt gesunken ist. Wenn ich meinen Vorschlag hier trotzdem begründe, so in der Meinung, dass er bei der vom Bundesrat und der Kommissionsmehrheit in Aussicht gestellten Revision der Verfassung als Denkanstoss dienen kann. Ich erachte zwar diese Revision für eine Verwirklichung meines Antrages nicht als notwendig. Um mit Herrn Kollega Alder zu reden: «Mein Vorschlag scheint mir mit der Verfassung noch vereinbar.»

Der Minderheitsantrag II versucht – wie der Minderheitsantrag I – eine Lösung zu finden, die bestehende Ungleichheit der Chancen zwischen Status quo und den Revisionsvorschlägen zu beseitigen. Beide Anträge wollen dieses Ziel mit dem doppelten Ja erreichen. Heute teilen sich die Stimmberechtigten, welche eine Revision begrüßen, auf in Befürworter der Initiative einerseits und in Befürworter des Gegenvorschlages andererseits. Es ist unbestritten, dass dadurch das absolute Volks- und Ständemehr für die eine oder andere Vorlage erschwert wird. Die Abstimmung vom 8. Dezember 1974 über die Volksinitiative und den Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Neuordnung der Krankenversicherung hat das eindeutig gezeigt, wie uns das die Kollegen Muheim und Trottmann mit Zahlen nachgewiesen haben. Die Gegner mit dem doppelten Nein können – nach dem Antrag der Kommissionsmehrheit – weiterhin mit dem Stimmzettel entscheiden, dass sie den bisherigen Zustand jeder Aenderung vorziehen. Die grundsätzlichen Befürworter einer Revision können dagegen nicht zum Ausdruck bringen, dass ihnen jede Aenderung lieber ist als der Status quo. Ich bin der Meinung, dass mit der heutigen Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte diese weitere entscheidungspolitische Möglichkeit dem Stimmbürger zugestanden werden sollte. Wir müssen nach Regelungen suchen, die jedem Stimmbürger eine sinnvolle und relevante Beteiligung und Entscheidung bei Sachentscheiden ermöglichen. Extreme Postulate, oft von kleinen Minderheiten eingereicht, sind in unserem demokratischen Staate durchaus legitim. Regierung und Parlament sind mit dem Recht des Gegenvorschlages durchaus in der Lage, diesen extremen Forderungen gemässigte und sachlich ausgewogene Gegenentwürfe dem Volk zum Entscheid vorzulegen. Dieses Recht darf aber nicht dazu missbraucht werden, eine in Form einer Initiative von 50 000 oder in Zukunft vielleicht von 100 000 Bürgern verlangte Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zusätzlich mit der Fragestellung auf dem Stimmzettel zu erschweren. Eine solche Auffassung von den Volksrechten muss uns doch sehr nachdenklich stimmen. Es ist

zuzugeben, dass die zurzeit herrschende Inflation an Initiativen zu einer Belastung des politischen Apparates und des Stimmbürgers führt. Auch die Stimmbürger sind dadurch leider gefördert. Sie wird aber auch dann gefördert, wenn sich der Stimmbürger, der sich grundsätzlich für eine Änderung einer geltenden Verfassungsbestimmung entschieden hat, am Abstimmungsabend feststellen muss, dass wegen dem fehlenden doppelten Ja Initiative und Gegenvorschlag abgelehnt worden sind.

In der Kommission ist meinem Vorschlag entgegengesehen worden, dass dieser die Initianten bevorzuge und dass der Antrag aus diesem Grunde gegen die Verfassung verstosse. Initiative und Gegenvorschlag seien als gleichwertig zu betrachten. Hier irrt meines Erachtens die Kommissionsmehrheit. Das doppelte Ja begünstigt nicht die Initiative, sondern im Gegenteil den Gegenvorschlag; denn es sind – Herr Kollega Eng – immer nur die Initianten, die ein doppeltes Ja in die Urne werfen und damit ein zusätzliches Ja für den Gegenvorschlag. Allerdings immer nur dann, wenn der Gegenentwurf, was ja die Regel ist, für die Initianten als zweitbeste Lösung klassiert wird. Wir haben in diesem Rate höchst selten die groteske Situation, wie bei der Mitbestimmung, wo der Gegenvorschlag den Status quo verschlechtert. Hier würde sicher kein doppeltes Ja in die Urne gelegt.

Die Befürworter der Initiative werden bei einem doppelten Ja immer auch der zweitbesten Lösung, also dem Gegenvorschlag, zustimmen. Die Befürworter des Gegenvorschlages aber sicher nie der Initiative. Nach meiner Fragestellung, wie sie im Minderheitsantrag II formuliert ist, wäre z. B. am 8. Dezember 1974 der Gegenvorschlag und nicht die Initiative begünstigt und angenommen worden.

Was unterscheidet nun den Minderheitsantrag II vom Minderheitsantrag I? Mit dem doppelten Ja bei der Minderheit I hat sich der Wähler lediglich entschieden, dass er den Status quo ablehnt und einer neuen Lösung den Vorzug gibt. Er hat sich aber nicht entschieden, welcher neuen Lösung er zustimmt. Beide Vorschläge können, wie wir das gehört haben, nicht in die Verfassung aufgenommen werden. Es muss also ein Entscheid gefällt werden, welcher Vorschlag bei Stimmen- und Ständegleichheit in die Verfassung aufgenommen werden soll. Würden nach Minderheit I alle Stimmenden zweimal Ja stimmen, so wäre lediglich der Entscheid gefallen, dass der Status quo nicht mehr gefällt. Der Absatz 4 von Artikel 74 könnte nicht angewendet werden, weil keine grössere Ja-Stimmenzahl vorhanden ist. Das ist zwar Theorie und wird praktisch nie eintreten, beweist aber eindeutig, dass mit dem doppelten Ja bei der Minderheit I kein positiver Entscheid getroffen wird. Entscheiden müssen in diesem Fall die Ja- und Nein-Stimmenden, damit für einen der beiden Vorschläge eine Mehrheit zustande kommt.

Es wird praktisch überhaupt selten passieren, dass die Stimmbürger und die Stände, mit unterschiedlichen Ja-Mehrheiten, sowohl der Initiative als auch dem Gegenentwurf zustimmen. Ich glaube, dass «eher ein Kamel durch ein Nadelöhr» geht, als dass dieser Fall einmal eintreten wird. Für diesen Fall – und nur für diesen aussergewöhnlichen Fall – will die Minderheit II der Initiative den Vorzug geben. Meines Erachtens kollidiert der Minderheitsantrag auch mit dem Ständemehr und gibt keine Antwort auf die Frage nach der richtigen Ermittlung des Volksmehrs. Was ist die grössere Zahl der Ja-Stimmen, sind 50 Ja und 49 Nein besser als 48 Ja, 40 Nein und 11 leere Stimmen?

Warum gebe ich nun in der Fragestellung der Initiative und nicht dem Gegenvorschlag den Vorzug? Wie ich bereits ausgeführt habe, wird der Gegenentwurf bereits mit dem doppelten Ja bevorzugt, obwohl doch nur die Befürworter der Initiative ein doppeltes Ja in die Urne werfen. Ist es deshalb nicht richtig, wenn wegen dieser Bevorzugung des Gegenentwurfes bei einem Patt – also nur bei einem Patt – die Initiative vorgezogen würde? Ich habe in der Kommission geltend gemacht, dass vor der Volksabstimmung hinter einer Initiative immerhin 50 000 Stimmbürger, zukünftig vielleicht sogar 100 000 Stimmberechtigte

stehen. Hinter dem Gegenvorschlag der Bundesversammlung steht immer nur eine Mehrheit der beiden Parlamente. Eine Minderheit, die sehr nahe bei der Mehrheit liegen kann, unterstützt die Initiative. Es ist kaum anzunehmen, dass ein Gegenvorschlag ausgearbeitet wird, wenn eine Volksinitiative einstimmig oder nahezu einstimmig in den beiden Räten abgelehnt wird. Auch aus diesem Grunde darf also bei einem Patt der Initiative der Vorzug gegeben werden.

Gegen diese Argumentation ist geltend gemacht worden, dass hinter der Parlamentsmehrheit auch die Mehrheit der Wähler und Stimmbürger stehe. Ich kann diesen Einwand bestreiten mit einem aktuellen Beispiel: Die Kollegen von der evangelischen Fraktion haben in diesem Rate nicht der Mitbestimmungsinitiative, sondern dem Gegenvorschlag zugestimmt. Ihre Wähler aber haben sich für die Initiative entschieden. Ich bitte diese Kollegen, den Vergleich nicht als Vorwurf an sie aufzufassen; ich habe ihn nur zur Stützung meiner These gebraucht. Auch die Basis bei uns Sozialdemokraten hat schon anders entschieden als die Fraktion in diesem Rate.

Zum Schluss muss ich mich noch gegen einen Vorwurf wehren, der ebenfalls in der Kommission gefallen ist. Es ist dort die Meinung vertreten worden, der einfache Mann aus dem Volke verstehe das «und/oder» nicht. Obwohl ich mich dagegen wehre, dass der einfache Bürger in dieser Weise diskriminiert wird, gebe ich zu, dass für einige wenige die Fragestellung schwieriger wird als bisher. In der Sache selbst wird aber heute ohnehin alles komplexer und komplizierter. Der einfache Bürger, der angeblich das und/oder nicht versteht, muss sich, wenn er überhaupt noch an die Urne geht, trotzdem entscheiden.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag II dem Minderheitsantrag I vorzuziehen und ihm auch gegenüber dem Mehrheitsantrag den Vorzug zu geben.

Frau Meier Josi: Ich habe beim Eintreten darauf hingewiesen, dass die vorliegende Gesetzesrevision sich an bestehende Verfassungsschranken halten muss. Es ist zuzugeben, dass etwa im Lichte der Abstimmung über die Krankenversicherung die Vorschläge der Minderheit I und der Minderheit II an sich sachlich sehr diskutabel sind. Sie haben beide den Vorzug, dass sie nur je einen Urnengang vorschlagen. Es ist sicher auch zulässig, ja sogar zweckmässig, wenn wir heute die Gelegenheit erfassen und mögliche Lösungen dieser Probleme hier skizzieren. Ich werde selbst nicht anstehen, die beiden Vorstösse (Trottmann und Muheim) soweit zu unterstützen, als sie Änderungen auf der Verfassungsstufe anvisieren, aber eben nur auf der Verfassungsstufe. Denn beide Minderheitsvorschläge auf der Fahne sprengen nach der Ueberzeugung einer wenn auch knappen Kommissionsmehrheit den in der Verfassung gegebenen Rahmen. Das ist in der Botschaft und von den beiden Sprechern der Kommission heute schon deutlich dargetan worden. Mir geht es darum, die geplagten Ratsmitglieder, die zum Lesen dieser Botschaft keine Zeit hatten, nochmals auf diese Argumentation hinzuweisen.

Beim Vorschlag der Minderheit I bleibt eben eine entscheidende Frage ungelöst, die gelöst sein müsste: was nämlich zu geschehen hätte, wenn beide Vorschläge – die Initiative und der Gegenentwurf – angenommen würden. Angenommen, die Initiative hätte ein grösseres Volksmehr, aber ein kleineres Ständemehr als der Gegenvorschlag, oder umgekehrt: Ist nun die Vorlage mit dem Volksmehrüberschuss oder jene mit dem grösseren Ständemehr angenommen? Sie müssen sich dabei vergegenwärtigen, dass ganz andere Stände die Initiative und den Gegenvorschlag annehmen können. Und damit kommen wir zum Kern der Sache. Eine Ausmarchung, die hier erfolgen muss, gehört in unserem föderalistischen Staatswesen sicher auf die Verfassungsstufe, weil eben diese Verfassung heute Volk und Stände gleichsetzt. Die bisherige Ungültigkeitserklärung der beiden Ja im Gesetz hat es ermöglicht, die

Gleichsetzung von Volk und Ständen zu sichern. Deswegen durfte das im Gesetz geschehen. Wenn Sie aber heute das Gesetz im Sinne des Antrages Muheim abändern, dann glaube ich, dass Sie dieses subtile Gleichgewicht der Macht der Stände und des Zentralstaates in Frage stellen. Ich schlage Ihnen daher vor, die Minderheitslösung I abzulehnen.

Die zweite Minderheit zeichnet sich durch einen ähnlichen Pferdefuss aus. Dort wird uns die aus Artikel 121 Absatz 6 der Verfassung eindeutig abzuleitende Gleichheit zwischen Initiative und Gegenvorschlag aufgegeben. Sie wird zugunsten einer Bevorzugung der Initiative fallengelassen. Der Gegenvorschlag wird zum blossen Eventualantrag degradiert. Der Verfassungstext sagt aber ausdrücklich, dass Entwurf oder Verwerfungsanträge des Parlamentes gleichzeitig mit dem Initiativbegehren dem Volk vorzulegen, also einander gegenüberzustellen sind. Wenn in der Verfassung dabei das Wort «kann» verwendet wird, heisst das einzig, dass wir im Parlament keine Pflicht haben, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Besteht er aber einmal, dann muss er gleichzeitig und gleichwertig mit der Initiative zur Abstimmung gebracht werden. Solange also die Verfassung so lautet wie heute, müssen wir wohl oder übel der Mehrheit den Vorzug geben gegenüber beiden Minderheitsvorschlägen.

Friedrich: Es ist gewiss einzuräumen, dass die heutige ausschliessliche Möglichkeit des doppelten Nein eine gewisse Problematik in sich schliesst. Ich möchte dem aber die Feststellung entgegenhalten, dass auch das doppelte Ja keineswegs problemlos ist. Auch dieses doppelte Ja kann meines Erachtens zu falschen Ergebnissen führen, zu Ergebnissen, die den Volkswillen nicht richtig widerspiegeln. Herr Kollege Muheim hat angeführt, dass wir im Kanton Zürich die Möglichkeit des doppelten Ja haben. Wir haben also gewisse Erfahrungen mit diesem System. Ich muss nun aber Herrn Kollege Muheim sagen, dass diese Erfahrungen keineswegs bloss erfreulich sind. Sie sind deshalb zum Teil unerfreulich, weil dabei sehr oft rein taktische Erwägungen den Willen des Stimmbürgers überlagern und damit letzten Endes eben verfälschen, taktische Erwägungen, die sich gerade von diesem Abstimmungsverfahren her aufdrängen. Ich möchte Ihnen das meinerseits anhand eines kleinen Beispiels illustrieren: Wir hatten im Kanton Zürich – wie andere Leute übrigens auch – eine Reichtumssteuerinitiative. Dieser Reichtumssteuerinitiative hat das kantonale Parlament einen Gegenvorschlag gegenübergestellt. Dieser Gegenvorschlag ging nun nach der Auffassung vieler Leute ebenfalls ziemlich weit, vor allem was die Progression anbelangte. Das führte dazu, dass sehr viele Stimmbürger ihrer Ueberzeugung nach dazu tendierten, zweimal Nein zu sagen. Indessen musste man realistischere in Rechnung stellen, dass in der Volksabstimmung die Reichtumssteuerinitiative doch eine Mehrheit erzielen könnte. Wenn man das nun in Rechnung stellte und trotzdem die Annahme dieser Initiative abwenden wollte, dann blieb gar nichts anderes übrig, als eben für den Gegenvorschlag zu stimmen, d. h. dafür zu sorgen, dass der Gegenvorschlag eine noch grössere Mehrheit erzielte, weil, wenn beide Vorlagen einen Ja-Ueberschuss erzielen, jene Vorlage als angenommen gilt, die den grösseren Ja-Ueberschuss hat. Mit anderen Worten: Selbst wenn ich gegen beides war, musste ich mich aus taktischen Erwägungen für den Gegenvorschlag einsetzen. Quintessenz: Die Möglichkeit des doppelten Ja kann zur Folge haben, dass man sich nach dem Grundsatz des geringeren Übels für eine der beiden Varianten aussprechen muss, obschon man im Grunde genommen gegen beide ist. Es sind denn auch im Kanton Zürich bereits Bestrebungen im Gange, dieses doppelte Ja wieder abzuschaffen. Ich möchte Ihnen daher empfehlen, dieses Experiment gar nicht erst anzutreten und für die Mehrheit zu stimmen.

M. Morel: Je vous avoue que j'ai quelque peine à suivre la proposition de la minorité I de la commission qui permettrait aux citoyens de déposer dans l'urne un double oui.

Cette proposition ne me semble pas avoir la logique avec elle. Elle permettrait, dans certains cas, de dire oui à deux conceptions totalement différentes, contradictoires même. Prenon un exemple: notre peuple a été appelé à se prononcer, en 1972, sur l'initiative du Parti du Travail et le contre-projet du Conseil fédéral, concernant notre système de sécurité sociale. Vous vous souvenez, sans doute, que ces deux conceptions étaient diamétralement opposées. D'une part, il y avait le système du pilier unique préconisé par le Parti du travail et, d'autre part, le système des trois piliers. Il ne me semble pas logique de permettre aux citoyens de dire oui à ces deux conceptions différentes.

La raison d'être d'une votation populaire, me semble-t-il, est de contraindre le peuple à faire un choix. Autoriser le dépôt d'un double oui me semble aller à l'encontre de cet objectif. C'est en quelque sorte permettre le mariage de la carpe et du lapin! C'est marier l'eau et le feu! C'est favoriser une certaine forme d'absurdité.

Mais le système du double oui a un autre défaut: il avantage celle des deux solutions qui va le moins loin; il favoriserait, par exemple, la floraison des contre-projets. Ces derniers deviendraient le moyen le plus sûr de faire échouer les initiatives. Or nous sommes bien placés pour savoir que certains contre-projets sont en retrait par rapport à la législation existante. Celui qui a été opposé à l'initiative sur la participation en est l'exemple le plus récent et le plus typique. Dans ce cas également, me semble-t-il, un oui au contre-projet serait incompatible avec le oui donné à l'initiative.

Je suis pour les solutions claires. Je souhaite que les citoyens soient amenés à faire des choix non ambigus. Il faut les amener parfois à choisir entre le diable et le Bon Dieu.

C'est la raison qui m'incite à vous recommander de ne pas soutenir la proposition de la minorité I.

Barchi: Herr Muheim hat sehr gründlich bewiesen, dass der geltende Abstimmungsmodus im Falle, wo eine Volksinitiative und ein Gegenvorschlag Volk und Ständen zur Verwerfung oder zur Annahme unterbreitet werden, unbefriedigend ist. Diesbezüglich braucht er mich nicht zu überzeugen. Ich könnte ihm sogar weitere Beweise bringen. Ein Schulbeispiel: Wenn eine Volksinitiative und ein Gegenvorschlag genau die gleiche Anzahl Stimmen erreichten, könnte ein einzelner Stimmbürger, der zweimal Nein gestimmt hat, beide Vorlagen zum Scheitern bringen. Nach den Ausführungen von Herrn Muheim bin ich noch immer der Auffassung, die ich bereits in der Eintretensdebatte dargelegt habe, wonach dieses Problem nur auf Verfassungsebene und nicht auf Gesetzesstufe gelöst werden kann. Herr Muheim hat selber die Einwände gegen seinen Antrag dargelegt und dabei die Schwäche seiner These offenbart. Herr Muheim hat jedoch versucht, diese Einwände zu relativieren, indem er uns sagte, letzten Endes habe er in den Kommentaren nirgends gefunden, dass es nicht möglich wäre, zweimal ja zu stimmen. Der Verfassungstext lässt indessen, Herr Muheim, überhaupt keinen Raum für Ihre Interpretation offen. Wir müssen doch folgerichtig vorgehen. Der Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung lautet: «Die revidierte Bundesverfassung bzw. der revidierte Teil derselben treten in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen sind.» Somit müssten, wenn zweimal mit Ja gestimmt werden könnte, gegebenenfalls sowohl die Volksinitiative wie der Gegenvorschlag in Kraft treten. Herr Muheim erklärt, wir müssten eine Kollisionsnorm finden. Dem halte ich entgegen, dass sicher schon der damalige Gesetzgeber nicht so dumm gewesen wäre, keine Kollisionsnorm zu finden, wenn er die Möglichkeit gesehen hätte, ein zweimaliges Ja für gültig zu erklären. Mit anderen Worten: Nachdem schon der

seinerzeitige Gesetzgeber keine Kollisionsnorm gefunden hat, ist es als vollständig sicher anzunehmen, dass die Ausgangslage war: Zwei Ja-Stimmen sind nicht möglich.

Dies sind die Ueberlegungen – nebst den Gründen, die Frau Josi Meyer dargelegt hat –, die mich dazu führen zu behaupten, der Antrag Muheim sei verfassungswidrig.

Gerwig: Ich hätte an sich enorm Lust, eine Minderheit III zu bilden. Das würde mir auch liegen, weil ich oft in der Minderheit II bin. Ich tue das nicht mehr, und meine Anregung geht eigentlich in Richtung des Ständerates, der ja das Ganze auch noch beraten wird. Ich könnte aber vielleicht dem Pferdefuss von Frau Meier und dem Reichtumssteuerkomplex von Herrn Friedrich etwas helfen. Ich gehe dabei von einer Anregung in einer Schrift von Dr. Keller, St. Gallen, aus. Es ist keine eigene Idee, es ist auch keine parteipolitische Idee. Ich gehe davon aus, dass ein Malaise da ist, dass man nicht zweimal ja stimmen kann, dass das Volk an sich für eine Revision ist, aber dass es zu keiner Revision kommt, weil ein zweifaches Ja nicht möglich ist – deshalb auch die beiden Minderheiten. Dr. Keller geht in seinem Vorschlag, der vom Ständerat eigentlich noch behandelt werden sollte, davon aus, dass, wenn Initiative und Gegenvorschlag verworfen werden, aber die beiden Ja-Stimmen für die Initiative und den Gegenvorschlag das absolute Mehr erreichen, sich also zusammen mehr Ja- als Nein-Stimmen ergeben, eine zweite Abstimmung obligatorisch wäre. Diese zweite Abstimmung würde jenes Paket umfassen, das mehr Ja-Stimmen hatte, also entweder die Initiative oder den Gegenvorschlag. Ich glaube, das wäre eine Lösung, die den verschiedenen Bedenken gegenüber den Auffassungen der Minderheiten I und II Rechnung tragen würde. Ich bringe diesen Vorschlag nicht mehr als Antrag, hoffe aber, dass der Ständerat aus meinen kurzen Ausführungen drauskommt und sich vielleicht dieser Sache in diesem Sinne annimmt. Der Ständerat ist ja immer etwas juristischer als wir.

Eng, Berichterstatter der Mehrheit: Ich hätte eigentlich auf das Schlusswort zu diesem Artikel verzichten können, aber ich möchte doch Herrn Gerwig beruhigen. Der Vorschlag des Herrn Keller ist in den Protokollen aufgeführt, wie noch weitere andere Vorschläge, beispielsweise derjenige von Herrn Trottmann und schliesslich auch von Herrn Muheim und von Herrn Waldner. Wir haben sehr viele Anregungen, aber sie alle basieren entweder auf einer Verfassungsrevision oder sind zu kompliziert. Beim Vorschlag des Herrn Keller braucht es eben zwei Abstimmungen; bei 20 Volksinitiativen, die nun auf dem Tapet sind, müssten Sie dann 40mal an die Urne gehen. Das ist die Frage, die uns bewegt hat. Theoretisch wäre dieser Vorschlag sehr glücklich.

Bundespräsident Gnägi: Ich hoffe, zum letztenmal mein Exemplar der Bundesverfassung ergreifen zu müssen, und zwar werde ich ähnlich operieren wie schon einmal. Man muss einmal den Artikel 121 Absatz 6 zitieren, damit man genau weiss, von was wir sprechen: «Im Falle der Nichtzustimmung kann die Bundesversammlung einen eigenen Entwurf ausarbeiten oder die Verwerfung des Vorschlages beantragen und ihren Entwurf oder Verfassungsantrag gleichzeitig mit dem Initiativbegehren der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten.» Wenn Sie diesen Artikel auslegen, so stossen Sie meines Erachtens auf zwei ganz wesentliche Probleme. Das erste ist die Gleichzeitigkeit. Alle Vorschläge, die eine Eventualabstimmung wollen und in einem späteren Zeitpunkt mit dem Gegenvorschlag kommen wollen, sind sicher nicht mehr unter «gleichzeitig» unterzubringen. Das wäre verfassungswidrig. Der zweite Punkt ist «Volk und Stände», und ich bin sehr dankbar für die Ausführungen von Herrn Nationalrat Eng. Wenn die Kantone zwei Ja zulassen, so dürfen Sie nicht vergessen, dass die Kantone keine Stände haben. Volk und Stände haben in der eidgenössischen Abstimmung das genau gleiche Gewicht. Deshalb können

Vergleiche mit den Kantonen nicht gezogen werden. Meines Erachtens ist der Weg der Minderheit I und der Minderheit II nicht gangbar, weil er mit der Verfassung nicht übereinstimmt.

Herr Nationalrat Muheim, ich komme noch einmal auf dieses Verfahren zurück. Heute morgen habe ich erklärt, durch das Verfahren könne eine Frist begründet werden. Ich argumentiere gleich wie heute morgen. Hier soll das Verfahren nach Artikel 122 im Gesetz geregelt werden, aber im Rahmen von Artikel 121. Weil es hier, bei Initiative und Gegenvorschlag, um einen Entscheid geht – es geht nicht nur darum, ob man etwas einreichen kann, hier geht es um einen Entscheid –, müssen wir wissen, welcher Entscheid vom Volk getroffen wurde. Es ist schon aus diesem Grund einfach nicht möglich, ohne den Artikel 121 zu ändern, mit dem Verfahren auf das Ergebnis einwirken zu wollen. Das sind die drei entscheidenden Punkte.

Ich bin sehr dankbar für die Ausführungen von Herrn Morel. Es ist tatsächlich so, dass der Stimmbürger eine klare Entscheidungsgrundlage haben muss. Er kann doch nicht einem Vorschlag und einem Gegenvorschlag zustimmen. Wir müssen in dem Ergebnis etwas sehen können. Wenn Sie von den heutigen klaren Grundlagen weggehen, wonach das zweimal Ja nicht möglich ist, dann öffnen Sie der Unsicherheit Tür und Tor. Nun haben Herr Nationalrat Muheim und andere mit der Abstimmung über die Krankenversicherung argumentiert. Ich argumentiere jetzt auch mit dieser Abstimmung. Wenn Sie die beiden Ja zusammenzählen, gibt das 841 000 Ja. Wenn Sie aber die Nein-Stimmen, schon allein die Nein des Gegenvorschlages nehmen, kommen Sie auf 883 000 Nein. Damit wären also mehr Wähler gegen diesen Vorschlag gewesen. Meines Erachtens ist diese Zusammenzählung der Ja eine gewisse Konstruktion, die mit Klarheit und Wahrheit nur noch wenig zu tun hat. Ich möchte Ihnen deshalb beantragen, die bisherigen Ordnungen beizubehalten, weil Sie mit den Minderheiten I und II Schwierigkeiten bekommen.

Nun zur Motion Muheim: Der Bundesrat ist der Meinung, dass dieser Gedanke überprüft werden muss; der Bundesrat will allerdings diesen Ueberprüfungsauftrag nicht in Form einer Motion entgegennehmen, sondern in Form des Postulates. Wir sind uns nach dieser Diskussion sicher dessen bewusst, dass diese Frage im Zusammenhang mit einer Verfassungsrevision neuerdings geprüft werden muss. Auch das Postulat Trottmann kann entgegengenommen werden.

Ich glaube, Herr Gerwig habe ich geantwortet. Wenn er diese Lösung will mit dem eventuellen und später nochmaligen Abstimmen, dann muss die Verfassung sicher geändert werden; denn das «gleichzeitig» steht im Artikel 121.

Das sind die Bemerkungen, die ich zu machen hatte. Ich möchte Ihnen im Interesse einer klaren Regelung beantragen, es bei der heutigen Lösung zu belassen. Wenn Sie der Minderheit I oder der Minderheit II folgen sollten, dann begeben Sie sich auf den Weg der Unsicherheit. Diese Unsicherheit wollen wir vermeiden.

Präsident: Der Bundesrat ist bereit, die Motion Muheim in Form eines Postulates entgegenzunehmen. Herr Muheim ist mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden. Wird das Postulat aus der Mitte des Rates bestritten? – Das ist nicht der Fall, es ist überwiesen.

Das Postulat Trottmann wird entgegengenommen. Wird es bestritten? – Das ist nicht der Fall, es ist überwiesen.

Damit kommen wir zur Bereinigung von Artikel 74. Eine Vorbemerkung: Wir betrachten den Artikel 74 als Einheit und stimmen somit gesamthaft über den Artikel 74 ab. – Sie sind einverstanden.

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	61 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	18 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit

86 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I

32 Stimmen

Art. 75*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 76***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Es ist glaubhaft zu machen, dass die geltend gemachten Unregelmässigkeiten nach Art und Umfang dazu geeignet waren, das Resultat der Abstimmung oder Wahl wesentlich zu beeinflussen.

Art. 76*Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Le recourant doit rendre vraisemblable que la nature et l'importance des irrégularités dont il fait état ont pu influencer nettement sur le résultat de la votation ou de l'élection.

*Angenommen – Adopté***Art. 77–85***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 77 à 85*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 86****Aenderung von Bundesgesetzen****Modification de lois fédérales***Schweizerisches Strafgesetzbuch – Code pénal suisse***Art. 282bis***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Geschäftsverkehrsgesetz**Loi sur les rapports entre les conseils***Art. 22; 23; 26 Al. 1; 27 Al. 1; 28 Al. 1; 29 Al. 2, 3; 30; 67 Al. 2, 3***Angenommen – Adopté***Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege***Loi fédérale d'organisation judiciaire***Art. 100 Buchst. n; 106 Abs. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 100 let. n; 106 al. 1*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege***Loi fédérale sur la procédure pénale***Art. 4 Abs. 1, Abs. 5 Satz 2 und Abs. 6; Art. 5***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 4 al. 1, 5e al. 2e phrase et al. 6; art. 5*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Bundesgesetz vom 12. März 1948 über die Rechtskraft der Bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848–1947 und über die neue Reihe der Sammlung

Loi fédérale du 12 mars 1948 relative à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947 et à la nouvelle série du Recueil des lois

Art. 4 Buchst. a*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 4 let. a*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 87–90***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 87 à 90*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Alder: Ich habe für Eintreten votiert; ich habe in der Kommission dieser Vorlage zugestimmt, weil sie sehr viele positive Neuerungen enthält. Ich ging aber davon aus, dass die Frist von zehn Monaten, die die Kommissionmehrheit vorgeschlagen hat, von Ihnen nicht akzeptiert wird. Ich wiederhole nicht, was ich zu dieser Angelegenheit gesagt habe; ich muss Ihnen hier nur erklären: Es ist mir sehr ernst mit dem, was ich Ihnen gesagt habe, und ich kann aus diesem Grund heute der Vorlage, wie sie jetzt verabschiedet wurde, nicht zustimmen.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für den Gesetzentwurf

96 Stimmen

Dagegen

10 Stimmen

Abschreibung von Postulaten – Classement de postulats

Präsident: Wir haben nun eine Serie Postulate abzuschreiben. Es handelt sich um die Postulate Duss (Nr. 9833), Stimmabgabe der Wehrmänner; Muheim (Nr. 9902), Stimmabgabe auf dem Korrespondenzwege; Muheim (Nr. 10690), Erläuterung zu Abstimmungsvorlagen; Bretscher (Nr. 10838), Stimmabgabe durch Stellvertreter; Welter (Nr. 10909), Stimmabgabe durch Stellvertretung; Ketterer (Nr. 10638), Gleichbehandlung aller Schweizer Bürger bei Entzug des Stimm- und Wahlrechts; Blatti (Nr. 10995), Bundesbeamte; Wählbarkeit in den Nationalrat; Akeret (Nr. 11141), Wahlverfahren für den Nationalrat; Breitenmoser (Nr. 11131), Wahlmodus für die eidgenössischen Geschworenen; Hagmann (Nr. 11606), Wahlstatistik; Künzi (Nr. 11690), Ausübung des Stimmrechts.

Wird das Abschreiben dieser Postulate bestritten? – Es ist nicht der Fall; Sie haben zugestimmt.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

75.081

Transportunternehmen. Investitionsbeiträge
Entreprises du trafic général.
Contributions aux investissements

Botschaft und Beschlussentwurf vom 10. September 1975
 (BBl II, 1449)

Message et projet d'arrêté du 10 septembre 1975 (FF II, 1461)

Beschluss des Ständerates vom 4. Dezember 1975

Décision du Conseil des Etats du 4 décembre 1975

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

Meier Kaspar, Berichterstatter: Die Transportunternehmen erfüllen mit der Bewältigung des öffentlichen Verkehrs eine ausserordentlich wichtige Aufgabe. In den letzten Jahrzehnten erfolgte eine stärkere Dezentralisierung der Siedlungen. Die Bevölkerung ist ständig mobiler geworden und damit sind die Verkehrsbedürfnisse angestiegen. Dies hat dazu geführt, dass auch die Nachfrage nach Verkehrsleistungen der öffentlichen Verkehrsmittel stark zugenommen hat.

Gemäss Botschaft des Bundesrates hat sich der Personenverkehr von 15 Milliarden Personenkilometer im Jahre 1950 auf 72 Milliarden im Jahre 1973 erhöht; er hat sich also verfünffacht. Der Güterverkehr nahm im gleichen Zeitraum von 3 Milliarden auf 13,5 Milliarden Tonnenkilometer zu. Bund, Kantone und Gemeinden haben gewaltige Mittel in die Schaffung einer genügenden Verkehrsinfrastruktur investiert. Dieser Ausbau wird nicht für das gesamte Verkehrssystem nach einheitlichen Grundsätzen finanziert. Vielmehr besteht eine Trennung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Verkehr. Für Ausbau und Erweiterung des Strassennetzes sind zweckgebundene Zollerträge verfügbar. Die Mittel für den öffentlichen Verkehr müssen demgegenüber aus der allgemeinen Rechnung abgezweigt werden, soweit die Eigenmittel der Verkehrsbetriebe nicht ausreichen.

Es ist eine allgemeine Erscheinung, dass die öffentlichen Verkehrsmittel nicht selbsttragend sind. Trotz umfangreichen Investitionen und den damit verbundenen Rationalisierungen hat sich die Lage der öffentlichen Verkehrsmittel

in den vergangenen Jahren laufend und progressiv verschlechtert. Ich erinnere an die SBB, die im Jahre 1975 ein Rechnungsdefizit von rund 650 Millionen Franken ausweisen wird und für das laufende Jahr ein Budgetdefizit von 793 Millionen vorgelegt hat. Die Lage der konzessionierten privaten und halbprivaten Transportunternehmen ist leider nicht viel günstiger. Der Betriebsertrag bleibt immer stärker hinter dem Aufwand zurück. Ich verweise auf die graphischen Darstellungen in der Botschaft, Seiten 23 und 24. Der Beitrag der Benutzer an den Betriebsaufwand, also die Fahrtaxen, deckt schon seit vielen Jahren den Aufwand bei weitem nicht mehr. Die Teuerung beeinflusst das Rechnungsergebnis in besonderem Masse, weil die Transportunternehmen sehr personalintensiv sind. Die Rationalisierungsmöglichkeiten stossen an Grenzen. Der Personalaufwand der öffentlichen Transportunternehmen nahm zwischen 1958 und 1973 um rund 180 Millionen Franken oder um 202 Prozent auf 268 Millionen Franken zu. Der Sachaufwand verdreifachte sich annähernd. Demgegenüber stieg der Ertrag aus dem Personenverkehr lediglich um 130 Prozent und jener aus dem Güterverkehr um 157 Prozent.

Schon seit längerer Zeit können die Transportunternehmen die für die Erhaltung ihrer Leistungsfähigkeit und die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit notwendigen Investitionen nicht mehr aus ihrem Betrieb erwirtschaften. Sie sind auf Investitionsbeiträge der öffentlichen Hand angewiesen. Dem Bund kommt hier zusammen mit den Kantonen und zum Teil auch mit den Gemeinden eine entscheidende Aufgabe zu.

Das Eisenbahngesetz vom Jahre 1957 leitete mit seinen verschiedenen Beitragsmöglichkeiten eine neue Aera in der Finanzierung der konzessionierten Transportunternehmen ein. Die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die Defizitdeckung und die verbesserte Investitionsfinanzierung erlaubten es den meisten Unternehmen, ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen und die Wirtschaftlichkeit des Betriebes zu verbessern.

Seit Inkrafttreten des revidierten Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 haben die eidgenössischen Räte bereits viermal Rahmenkredite von insgesamt 680 Millionen Franken bewilligt. Hiervon wurden 273 Millionen Franken für Beiträge an die Aufrechterhaltung des Betriebes aufgewendet. Für Investitionen und Umstellungen verblieben 407 Millionen Franken.

Der 5. Rahmenkredit von einer halben Milliarde Franken soll für die Jahre 1976 bis 1980 zur Verfügung gestellt werden. Er wurde vom Eidgenössischen Amt für Verkehr aufgrund einer Erhebung über den Investitionsbedarf der in Frage kommenden Unternehmen bemessen. Die Betriebe wurden angehalten, ihre Investitionspolitik an einer längerfristigen Zielsetzung zu orientieren. Angestrebt wird ein sicherer, durchrationalisierter Betrieb. Die Programme müssen sich auf dringliche Vorhaben beschränken, lediglich wünschbare Anliegen können nicht berücksichtigt werden.

Die Privatbahnen des allgemeinen Verkehrs meldeten einen Investitionsbedarf von 1,2 Milliarden Franken an. Die Ueberprüfung durch das Eidgenössische Amt für Verkehr hat ergeben, dass es sich fast ausnahmslos um dringende Investitionen handelt. Von den Unternehmen selber können 172 Millionen Franken aus Abschreibungen und 7 Millionen Franken aus zusätzlichen eigenen Mitteln aufgebracht werden. Es verbleibt eine Unterdeckung von 888 Millionen Franken, die durch Bund und Kantone bereitzustellen sind. Auch die Schifffahrtsunternehmen des allgemeinen Verkehrs sollen für eine beschränkte Anzahl Linien Investitionsbeiträge erhalten. Insgesamt wurde ein Investitionsbedarf von rund 570 Millionen Franken errechnet. In Berücksichtigung der finanziellen Lage des Bundes wurde dieser Betrag auf 500 Millionen Franken reduziert. Die Investitionsplanung 1976 bis 1980 beruht auf den Preisen des ersten Quartals 1974. Der Bundesrat behält sich vor, dem Parlament vor Ablauf der Planungsperiode die Bewilligung eines teuerungsbedingten Zusatzkredites zu

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.03.1976 - 15:30
Date	
Data	
Seite	77-89
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 596

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.

tion plus claire que la version du Conseil des Etats à laquelle je vous propose quand même de vous rallier.

Präsident: Die Kommission beantragt Ihnen gemäss ausgeteiltem Text Zustimmung zum Ständerat. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt; Sie haben so beschlossen.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz Droits politiques. Loi

Siehe Seite 2 hiervor — Voir page 2 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 7. Oktober 1976
Décision du Conseil des Etats du 7 octobre 1976

Differenzen – Divergences

Antrag der Kommission

Art. 5, 11, 17, 38, 41, 47a, 48, 50, 52, 59, 65, 68, 69, 70, 75, 77, 86, 88, 89

(In Art. 38 betrifft die Differenz nur den französischen Wortlaut)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 12 Buchst. d, 36 Buchst. d, 47 Buchst. d

Festhalten

Proposition de la commission

Art. 5, 11, 17, 38, 41, 47a, 48, 50, 52, 59, 65, 68, 69, 70, 75, 77, 86, 88, 89

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 12 let. d, 36 let. d, 47 let. d

Maintenir

Eng, Berichterstatter: Aus den Beratungen des Ständerates in der Herbstsession resultierten insgesamt 31 Differenzen. Indessen täuscht diese verhältnismässig hohe Zahl, handelt es sich doch um 11 Differenzen, die lediglich redaktioneller Natur sind, und um 12 Differenzen, die sich formell als Folge grundsätzlicher Beschlüsse ergeben.

Materielle Differenzen bestehen in acht Punkten, wovon Ihnen bei fünf Punkten durch Ihre Kommission Zustimmung zum Ständerat beantragt wird. Nach der Beratung Ihrer Kommission vom 23. November dieses Jahres verbleiben schliesslich materiell noch drei Differenzen, über die heute zu entscheiden ist.

Im Sinne einer rationellen Beratung gestatte ich mir, schon zu Beginn gesamthaft über alle Differenzen zu orientieren, bei denen Ihre Kommission Zustimmung zum Ständerat beantragt.

Vorerst handelt es sich um die bereits erwähnten redaktionellen Aenderungen, die keines weiteren Hinweises bedürfen, soweit sie aus der Ihnen ausgeteilten Fahne augenfällig hervorgehen. Daneben bestehen Aenderungen, deren Beschränkung auf redaktionelle Uebearbeitung nicht ohne weiteres klar ist und wo sich deswegen eine Bemerkung zuhanden der Gesetzesmaterialien aufdrängt. Ich denke dabei einmal an Artikel 17 Litera c, wo die Restverteilung etwas leichter verständlich, aber in Anbetracht des zu formulierenden Tatbestandes noch immer recht kompliziert neu zu umschreiben versucht wird.

Einen Grenzfall zwischen materieller und redaktioneller Verbesserung bildet der vom Ständerat neu eingeführte Arti-

kel 47a, womit klargestellt wird, dass auch beim Majorzverfahren gleich wie bei den eidgenössischen Abstimmungen die leeren und ungültigen Wahlzettel für die Ermittlung des Wahlergebnisses ausser Betracht fallen. Da dies nicht selbstverständlich ist – denn kantonale Gesetze kennen teilweise andere Regelungen –, rechtfertigt sich eine entsprechende Gesetzergänzung.

Eher redaktioneller Art ist demgegenüber der ständerätliche Zusatz in Artikel 50 Absatz 2, der einen Nationalrat vom Wahlprüfungsgeschäft ausschliesst, wenn es sich um eine eigene Sache handelt.

Gleich verhält es sich bei der Stimmrechtsbescheinigung nach Artikel 59 Absatz 2 und bei der Stimmrechtsbeschwerde nach Artikel 75 Absatz 1.

Anträge auf Zustimmung stellt Ihnen Ihre Kommission auch bei fünf materiellen Differenzen.

Die erste Zustimmung betrifft eine der Voraussetzungen des Stimmrechtes auf dem Korrespondenzweg. Nach Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b können nach Bundesrat und Nationalrat Stimmberechtigte, die wegen höherer Gewalt am Gang zur Urne verhindert sind, brieflich stimmen. Um nicht Gerangene, die ihre Strafe am eigenen Wohnsitz verbüssen, oder etwa Krankenschwestern, die beispielsweise Epidemiekranke pflegen, durch die Verweigerung der brieflichen Stimmabgabe faktisch vom Stimmrecht auszuschliessen, ergänzte der Ständerat das Erfordernis «höhere Gewalt» durch die extensivere Fassung «aus anderen zwingenden Gründen». Wohl wird damit ein weiterer, nur schwer überprüfbarer Tatbestand geschaffen, doch wird sich in der Praxis nur wenig ändern, ist doch auch die Abwesenheit vom Wohnsitz nach Buchstabe c kaum kontrollierbar.

Ein weiterer Antrag auf Zustimmung betrifft die Ermittlung der Gewählten. Nach Artikel 41 in der bundes- und nationalrätlichen Fassung ist bei Stimmgleichheit die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste massgebend. Demgegenüber soll nach dem Beschluss des Ständerates das Los entscheiden. Praktische Schwierigkeiten entstehen dadurch nicht, da diese Institution in den Kantonen gebräuchlich ist.

Die dritte Differenz beschlägt die Prüfung der Initiativtexte auf ihre sprachliche Uebereinstimmung und allfällige Uebersetzungen durch die Bundeskanzlei. Da der Text der Initiative in allen drei Bundesblättern zu veröffentlichen ist und die Publikation in der entsprechenden Landessprache zu erfolgen hat, darf die Ueberprüfung der sprachlichen Uebereinstimmung nicht auf Initiativen beschränkt werden, die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht werden.

Bei der vierten und politisch wohl der grundsätzlichen Differenz zum Ständerat, die durch Zustimmung behoben werden soll, handelt es sich um die Frist zur Unterschriftensammlung bei Volksinitiativen. Während der Bundesrat in seinem Entwurf keine Befristung vorsah, beschloss der Nationalrat eine Terminierung auf 12 Monate und räumte gleichzeitig für bestimmte Fälle eine Nachfrist von 30 Tagen ein. In der Folge erhöhte die ständerätliche Kommission die Frist auf 15 Monate, die vom Ständerat definitiv auf 18 Monate festgesetzt wurde.

Die letzte materielle Differenz betrifft schliesslich Artikel 89 Absatz 2, wonach die Kantone ihre Ausführungsbestimmungen innert 18 Monaten statt der vom Bundesrat beantragten und von Ihnen beschlossenen 12 Monate zu erlassen haben.

Im Namen der Kommission ersuche ich Sie, die jetzt erläuterten Anträge auf Zustimmung zum Ständerat gutzuheissen. Zu den bestehenden drei materiellen Differenzen werde ich Ihnen die Gründe, welche die Kommission zum Festhalten bewogen haben, bei den betreffenden Artikeln darlegen. Es handelt sich dabei um die Ungültigkeit der Stimm- und Wahlzettel, um die Vorprüfung der Initiativen, insbesondere der Titelgebung, und schliesslich um den Inhalt der Beschwerdeschrift. Bei Artikel 78 beantrage ich Ihnen – quasi von Amtes wegen – nachträglich eine Kor-

rektur bei der Legitimation bei Beschwerden gegen bestimmte Verfügungen der Bundeskanzlei.

M. Mugny, rapporteur: Nous devons donc régler le problème des divergences avec le Conseil des Etats concernant la loi sur les droits politiques. Il y avait au départ 31 divergences. Nous vous proposons d'éliminer la plupart d'entre elles; si vous vous en tenez à la position de votre commission, il en resterait trois. Je reviendrai sur ces trois divergences au moment où nous discuterons les articles en détail. Nous voulons maintenant vous proposer de vous rallier au Conseil des Etats sur l'ensemble des autres points.

Article 5 d'abord: nous avons prévu «des circonstances de force majeure». Le Conseil des Etats propose «des raisons de caractère impérieux» pour élargir l'éventail des causes qui peuvent permettre aux électeurs et aux électrices de voter par correspondance. Je crois que la formule est intéressante et on peut s'y rallier.

Article 11: c'est simplement une question de rédaction. Au lieu de parler de «commentaire», on parle d'«explications».

A l'article 17, c'est aussi une question de formulation, rien n'est changé, le texte français sera désormais plus simple.

Article 38: on parle d'un «nombre» au lieu d'un «chiffre»; c'est vrai qu'on connaît en français neuf chiffres seulement, de 0 à 9; ensuite, il faut parler de nombres et non pas de chiffres.

Article 41: c'est une nouveauté. Le Conseil des Etats propose qu'en cas d'égalité ce soit le sort qui décide et non pas le rang des noms sur la liste. Je pense qu'effectivement c'est pour favoriser ceux qui ont des noms qui commencent par y, ou z. Là aussi nous pouvons nous rallier sans difficulté.

A l'article 47a, il s'agit d'insérer dans le système majoritaire les règles qui sont valables sur le plan de la proportionnelle.

A l'article 50, c'est aussi une précision: «sauf en ce qui concerne sa propre élection»: à ce moment-là le député ne peut pas voter si son élection est contestée; tout le monde est d'accord.

A l'article 59, c'est de nouveau le même problème: c'est le sort qui décide et non pas le rang des noms sur la liste.

L'article 68 traite un des problèmes importants sur lesquels nous vous proposons également de vous rallier au Conseil des Etats qui a prévu un délai de 18 mois et non pas un délai de 12 mois avec une prolongation de 30 jours. Je crois que ce délai de 18 mois est raisonnable; c'est donc le délai pendant lequel les signatures peuvent être récoltées en cas d'initiative.

L'article 69, nous y reviendrons, est lié à l'article 66. L'article 70 soulève aussi une simple question formelle; l'initiative peut être retirée sans qu'il y ait nécessairement des clauses de retrait.

Article 76: maintenir, on y reviendra tout à l'heure.

Article 77: c'est une simple question d'adaptation également.

L'article 78 établit la liaison avec l'article 66.

Nous arrivons ainsi à la dernière page du dépliant. Article 23: c'est aussi une question de texte; le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale «un message» et non pas «un rapport». Pas de changements aux articles 29 et 88 sauf l'adaptation des 18 mois au lieu des 12 mois. Il en est de même à l'article 89: les cantons auront 18 mois aussi pour adapter leur législation et non pas 12 comme prévu dans l'article du Conseil fédéral.

Sur tous ces points, nous vous proposons de vous rallier à la décision du Conseil des Etats. Nous reviendrons dans le détail sur les trois points où il subsiste des divergences pour vous les commenter.

Präsident: Die Kommission beantragt in drei Punkten Festhalten. Der Kommissionspräsident begründet Ihnen diese Stellungnahme.

Eng, Berichterstatter: Die erste Differenz, bei der wir Ihnen Festhalten beantragen, betrifft Artikel 12 und gleichzeitig, weil es sich auch um die Ungültigkeit der Wahlzettel handelt, die Artikel 36 und 47. Nach der bundesrätlichen und der ständerätlichen Fassung sollen Stimmzettel unter anderem nur dann ungültig sein, wenn sie sachfremde Äusserungen (Bemerkungen, Zeichen usw.) enthalten. Ihre Kommission konnte sich den ständerätlichen Ueberlegungen mehrheitlich nicht anschliessen. Die Mehrheit ist nach wie vor überzeugt, dass der Begriff «sachfremde Äusserungen» insbesondere mit den in Klammern beigefügten Beispielen «Bemerkungen» und «Zeichen» unabsehbare Abgrenzungsschwierigkeiten hervorruft. Ist beispielsweise ein zerknitterter Stimmzettel oder ein Stimmzettel mit einem Fett- oder Oel- oder gar Weinflecken bereits gezinkt, ist die Verwendung von verschiedenen Schreibmaterialien, beispielsweise Bleistift und Kugelschreiber, schon ein Grund zur Ungültigkeit; ist eine Unterstreichung, eine Korrektur, ein Punkt, ein Kreuz bereits verboten? Sind solche Zeichen auf Stimmzetteln – diese nehmen immerhin etwa während dreier Wochen am häuslichen und auch ausserhäuslichen Leben eines Stimmberechtigten teil und bekommen damit auch von seiner Lebensweise etwas mit – nun Zeichen der Ungültigkeit oder etwa Zeichen des Lebensstils? Die bundesrätliche Fassung lässt an sich vermuten, dass jeder Bürger, der nicht einen tadellosen Stimm- oder Wahlzettel einlegt, des Wahlbetruges verdächtig ist. Man sollte eigentlich umgekehrt argumentieren: Erst der Nachweis des Wahlbetruges soll einen Stimmzettel ungültig machen.

Wir sind der Meinung, dass Festhalten an unserem Wortlaut zur Rechtssicherheit mehr beiträgt als unbestimmte Begriffe wie sachfremde Äusserungen oder weitgehende Bemerkungen und Zeichenverbote.

M. Mugny, rapporteur: La première divergence que votre commission vous propose de maintenir concerne l'article 12. Les articles 36 et 47 sont touchés par la même formulation exactement. Dans un cas, il s'agit des votations, dans un autre cas des élections au système proportionnel et dans le troisième cas des élections au système majoritaire. Mais l'article est exactement le même.

C'est par 6 voix contre 4 que votre commission vous propose de maintenir le texte qu'elle avait établi et que vous avez adopté lors du premier débat. Il s'agit donc des dispositions qui rendent un bulletin de vote ou un bulletin électoral nul.

Le Conseil des Etats se rallie à la proposition du Conseil fédéral en disant «S'ils contiennent des indications étrangères...».

Votre commission et vous-mêmes avez décidé de limiter cette notion en disant: «Si ces bulletins contiennent des déclarations portant atteinte à l'honneur ou donnent manifestement des indications». Cela veut dire que si, par exemple, quelqu'un mettait simplement sur le bulletin une adjonction qui ne soit ni une atteinte à l'honneur ni ne donne des indications pour d'autres, ce bulletin resterait valable. Ce que votre commission vous propose donc, c'est de maintenir d'une manière plus étroite les causes qui aboutissent à la nullité du vote. Voilà pourquoi, au nom de votre commission, je vous invite à maintenir cette divergence, à savoir le texte tel que nous l'avons adopté lors du premier débat.

Präsident: Sie haben gehört, dass die Kommission durch ihre Referenten beantragt, an den Artikeln 12, 36 und 47 festzuhalten. In allen drei Fällen handelt es sich um Gültigkeit oder Ungültigkeit von Stimm- und Wahlzetteln. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Sie folgen den Anträgen der Kommission und haben so beschlossen.

Angenommen – Adopté

Art. 66*Antrag der Kommission**Abs. 1 und 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1bis

Ist der Titel einer Initiative offensichtlich irreführend, enthält er kommerzielle oder persönliche Werbung oder gibt er zu Verwechslungen Anlass, so wird er durch die Bundeskanzlei geändert.

Abs. 2

Die Bundeskanzlei prüft die Initiativtexte auf ihre sprachliche Übereinstimmung und nimmt allfällige Uebersetzungen vor.

*Antrag Nebiker***Art. 66**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 66*Proposition de la commission**Al. 1 et 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis

Lorsque le titre d'une initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou personnelle ou prête à confusion, il incombe à la Chancellerie fédérale de le modifier.

Al. 2

La Chancellerie fédérale examine la concordance des textes et, le cas échéant, procède aux traductions nécessaires.

*Proposition Nebiker***Art. 66**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Nebiker: Bei meinem Antrag zu Artikel 66 geht es um die Titelgebung von Initiativen. Nach dem Vorschlag der Kommission ändert die Bundeskanzlei den Titel einer Initiative, wenn dieser offensichtlich irreführend ist, wenn er kommerzielle oder persönliche Werbung enthält oder wenn er zu einer Verwechslung Anlass geben könnte. Nach der kurzen und knappen Fassung des Ständerates gibt die Bundeskanzlei der Initiative einen sachgemässen Titel.

Beide Formulierungen wollen das gleiche. Die offiziellen Titel von Initiativen sollen sachlich und nicht irreführend sein. Die Mehrheit der SVP-Fraktion zieht die Formulierung des Ständerates allerdings dem Kommissionsantrag vor und zwar aus folgenden drei Gründen:

Erstens: Die Fassung des Ständerates ist kürzer und klarer. Die Bundeskanzlei hat einen Titel zu geben, der dem Inhalt der Initiative, der Sache entspricht. Damit wird automatisch jede persönliche oder kommerzielle Werbung vermieden. Auch eine Irreführung des Stimmbürgers dürfte aller Voraussicht nach ausgeschlossen sein. Die Aufgabe der Titelgebung dürfte für die Bundeskanzlei nicht zu schwierig sein, der Titel hat lediglich dem Hauptinhalt der Initiative zu entsprechen.

Zweitens: In der Fassung von Artikel 66 Absatz 1bis gemäss Kommissionsantrag werden die Gründe für eine Titeländerung abschliessend aufgezählt. Es ist aber durchaus denkbar, dass es weitere gute Gründe gibt, einen Initiativtitel abzuändern. Ich denke da an Titel mit diskriminierenden oder beleidigenden Ausdrücken. So könnte z. B. ein Titel wie «Hinaus mit dem Ausländerpack» durch die Bundeskanzlei nicht ohne weiteres abgeändert werden.

Drittens: Die Kompetenzerteilung für die Titelgebung gemäss Ständerat dürfte zu weniger Diskussionen und zu

weniger Differenzen mit Initiativkomitees Anlass geben als die Fassung der nationalrätlichen Kommission. Es ist für die Bundeskanzlei einfacher, einen sachlichen Titel in eigener Kompetenz festzulegen als einen Titel, der irreführend ist, abzuändern. Eine solche Aenderung müsste eingehend begründet werden. Nehmen wir ein Beispiel: die Reichtumsteuerinitiative. Ist dieser Titel offensichtlich irreführend? Man kann diese Auffassung durchaus vertreten. Die Initiative hat mit Reichtum, mit Vermögen direkt nichts zu tun. Sie bezieht sich auf hohe Einkommen und auf Steuerharmonisierung. Der Titel ist aber zweifellos sehr zügig und werbewirksam. Sie können sich das Seilziehen zwischen den Initianten und der Bundeskanzlei vorstellen, wenn diese feststellen würde, der Titel «Reichtumssteuer» sei offensichtlich irreführend. Dies zeigt deutlich, dass es für die Bundeskanzlei einfacher ist, von sich aus einen sachgerechten Titel festzulegen als einen vorgegebenen abzuändern.

Bei der Festlegung eines sachgerechten Titels durch die Bundeskanzlei werden die Rechte der Initianten im übrigen keineswegs beschnitten. Auch hier – wie nach der Fassung der Kommission des Nationalrates – besteht gemäss Artikel 78 die Möglichkeit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Im übrigen bezieht sich der offizielle Titel, der sachgerechte Titel, nur auf die amtlichen Publikationen: Bundesamtsblatt, Botschaft, Stimmzettel. Den Initianten steht es frei, in ihrer Werbung attraktive Titel, Schlagworte und Umschreibungen zu verwenden. Im Interesse einer einfacheren und klareren Lösung beantrage ich Ihnen, den Beschluss des Ständerates zu übernehmen. Ich danke Ihnen.

Eng, Berichterstatter: Bei Artikel 66 Absatz 2, nach dem Wortlaut des Ständerates, sind die sprachliche Prüfung und allfällige Uebersetzungen unbestritten. Die Differenz dreht sich um die Frage, ob die Bundeskanzlei obligatorisch der Initiative einen sachgemässen Titel zu geben hat, wie es der Ständerat vorsieht, oder ob die Titelgebung durch die Bundeskanzlei nur dann obligatorisch sein soll, wenn der Titel der Initiative entweder offensichtlich irreführend ist, oder kommerzielle oder persönliche Werbung enthält oder zu Verwechslungen Anlass gibt. Die Pflicht der Bundeskanzlei und damit auch ihre Kompetenz sind bei der Fassung des Ständerates umfassend, während sie beim Antrag der Kommission lediglich vier Fälle betreffen. Die Diskussion über die Titel der Initiativen ist indessen nicht neu; schon in den Kommissionsberatungen haben wir – möchte ich sagen – geradezu stundenlang darüber diskutiert. Anlass dazu gaben die phantasievollen und gar phantastischen Namen einzelner Initiativen. Immerhin war interessant, festzustellen, dass bei der Kritik an einzelnen Ihnen bekannten Initiativen jeweils die Befürworter den Titel durchaus als sachgerecht verteidigten, während die Gegner mit gleicher Regelmässigkeit den Titel als sachfremd und irreführend qualifizierten.

Mit der ständerätlichen Fassung soll die Bundeskanzlei nun in die unkomfortable Lage versetzt werden, jeweils zu entscheiden, welcher Titel sachgemäss ist. Auch hier wird sich alsdann das Spiel wiederholen: Die Befürworter der Initiative werden den sachgemässen Titel als unsachgemäss und für die Initiative diskriminierend betrachten, wenn die Bundeskanzlei eine Aenderung anbringt; während die Gegner der Initiative über die Bundeskanzlei herfallen werden, wenn sie den Titel unverändert übernimmt. Definitiv soll dann das Bundesgericht entscheiden, was sachgemäss ist.

Ihre Kommission konnte sich denn auch in ihrer grossen Mehrheit mit der ständerätlichen Fassung nicht befreunden. Wir haben dann vier Tatbestände geschaffen, einen Schritt gegen den Ständerat hin, indem wir die offensichtliche Irreführung auch noch aufnahmen. Solch heikle Abgrenzungen wie der sachgemässe Titel können der Bundeskanzlei nicht zugemutet werden.

Nun zum Schluss noch einen letzten Hinweis. Die Frage der Titelgebung darf nicht überbewertet werden. Artikel 66 betrifft lediglich die amtlichen Verlautbarungen zu den Initiativen, also die Publikation im Amtsblatt, die Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte und den Stimmzettel. Bei der Werbung während der Unterschriften-sammlung und auch auf die Abstimmung hin, sind die Initianten weiterhin frei, unter welchen Schlagworten und mit welchen Versprechungen sie ihre Initiative anpreisen wollen. Weder der unsachgemässe Titel noch die offensichtliche Irreführung können mit diesem Artikel 66 verhindert werden. Selbst die Unterschriftenliste ist vielen Umgehungen zugänglich.

Mit der grossen Mehrheit Ihrer Kommission bitte ich Sie, dem neuen Antrag zuzustimmen und damit die Bundeskanzlei vor Pflichten zu bewahren, die sie ganz und gar nicht sucht und die ihr auch keine Lorbeeren eintragen würden.

M. Mugny, rapporteur: Nous en sommes donc aux articles 65 et 66 et nous touchons également à l'article 69. Je vous rappelle très brièvement de quoi il s'agit. Le Conseil national a décidé qu'au moment où une initiative est lancée, les auteurs doivent déposer le texte à la Chancellerie. Puis, à partir du moment où l'initiative est publiée, ils disposent d'un délai de 18 mois pour recueillir les signatures nécessaires. Cependant, certaines de ces initiatives peuvent, par leur titre, prêter à confusion. Aussi, la commission du Conseil national propose-t-elle que la Chancellerie puisse modifier le titre qui a été donné par les initiateurs. Le Conseil des Etats propose que ce soit la Chancellerie qui donne le titre, par conséquent elle n'a pas besoin de le modifier. Votre commission vous invite à maintenir votre décision, et ceci par 11 voix contre 2. Personnellement, déjà au sein de la commission, j'étais de l'avis de M. Nebiker qui est d'adhérer à la décision du Conseil des Etats. Cela me paraît plus simple, plus logique, et éviterait à la Chancellerie beaucoup de difficultés. En effet, quand il s'agit de modifier un titre, il faut justifier cette décision et cela occasionne toujours beaucoup de complications. Pour simplifier le travail de la Chancellerie, je vous propose personnellement, comme M. Nebiker, d'adhérer à la position du Conseil des Etats.

Präsident: Wir bereinigen diese Differenz. Die Kommissionmehrheit beantragt Ihnen, gemäss Fahne, dass die Bundeskanzlei den Titel einer Initiative, der offensichtlich irreführend ist oder kommerzielle oder persönliche Werbung enthält oder zu Verwechslungen Anlass gibt, ändern kann. Herr Nebiker unterstützt die vereinfachte Lösung des Ständerates gemäss Fahne.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	98 Stimmen
Für den Antrag Nebiker	26 Stimmen

Art. 76 Abs. 2

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 76 al. 2

Proposition de la commission
Maintenir

M. Muret: La proposition de la commission du Conseil national de maintenir le texte adopté lors de notre première lecture nous paraît une erreur. Il nous semble que c'est là une restriction apportée au droit du recourant. Que ce dernier motive les raisons pour lesquelles il recourt, qu'il évoque le fond du problème, cela va de soi, mais c'est lui demander l'impossible que de l'obliger encore à rendre vraisemblable le fait que «la nature et l'importance des irrégularités ont pu influencer sur le résultat de la votation». Cela revient à réduire à néant le droit de recours pour irrégularité. Il nous paraît que dans ce do-

maine-là, le Conseil des Etats, en biffant cette disposition, a raison. C'est pourquoi nous proposons de nous rallier ici à la position du Conseil des Etats.

Eng, Berichterstatter: Artikel 76 Absatz 2 wurde durch die nationalrätliche Kommission ergänzt, und Sie stimmten dieser Ergänzung zu. Wir wollten damit einer Flut ungerechtfertigter Beschwerden und zeitraubender Verfahren vorbeugen. Entsprechend der Praxis des Bundesgerichtes (und auch des Nationalrates bei der Wahlvalidierung) ist demnach vom Beschwerdeführer glaubhaft zu machen, dass die geltend gemachten Unregelmässigkeiten nach Art und Umfang dazu geeignet waren, das Resultat der Abstimmung oder Wahl wesentlich zu beeinflussen. Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Validierungsverhandlungen aus der letzten Legislaturperiode wollte man damit klar zum Ausdruck bringen, dass nicht schon der Nachweis geringster Unregelmässigkeiten oder kleiner Stimmenunterschiede, knapper Resultate, einen Rechtsanspruch auf Nachzählung einräumt. Wir bitten Sie, diesem Zusatz zuzustimmen.

M. Mugny, rapporteur: Effectivement, il s'agit ici de demander au recourant de ne pas faire des recours téméraires, à n'importe quelles conditions et n'importe comment. Par conséquent, comme l'a déjà réalisé la pratique actuelle de notre Conseil et du Tribunal fédéral, nous estimons que le recourant doit rendre vraisemblable que les réclamations aient de l'influence sur le résultat de la votation ou de l'élection. En conséquence, nous vous demandons de maintenir l'article 76.

Präsident: Herr Muret beantragt, Artikel 76 zu streichen; die Kommission beantragt, den Artikel aufrechtzuerhalten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	106 Stimmen
Für den Antrag Muret	12 Stimmen

Präsident: Ich bitte Sie noch wenige Augenblicke um Aufmerksamkeit. Wir bereinigen die letzte Differenz. Es handelt sich um Artikel 78. Zu Absatz 2 und 2bis stellt der Kommissionspräsident, Herr Eng, einen persönlichen Antrag.

Art. 78 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Anträge Eng

Art. 78

Abs. 2

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ferner zulässig gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über das Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums.

Abs. 2bis

Den Mitgliedern des Initiativkomitees steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über die formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste (Art. 66 Abs. 1) und betreffend den Titel einer Initiative (Art. 66 Abs. 1bis) zu.

Art. 78 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Propositions Eng

Art. 78

Al. 2

Le recours de droit administratif est en outre recevable contre des décisions de la Chancellerie fédérale relatives à l'aboutissement d'une initiative populaire ou d'un référendum.

Al. 2bis

Les membres du comité d'initiative peuvent également former le recours de droit administratif contre des décisions de la Chancellerie fédérale touchant la validité formelle de la liste de signatures (art. 66, 1er al.) ou le titre de l'initiative (art. 66, al. 1bis).

Eng: Artikel 78 Absatz 2 betrifft die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegen Verfügungen der Bundeskanzlei, und zwar sowohl bezüglich Tatbestand wie auch bezüglich Legitimation. Sie wissen, die Bundeskanzlei kann in vier Fällen Verfügungen treffen: Einmal bei der Unterschriftenliste bezüglich der formellen Rechtsgültigkeit. Des weiteren beim Titel, der gesetzeskonform sein muss. Weiter bei den Initiativtexten, die sprachlich übereinstimmen müssen. Schliesslich bei der Feststellung, ob eine Initiative oder ein Referendum zustande gekommen ist.

Die Legitimation zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ergibt sich aus Artikel 103 Buchstabe a des Organisationsgesetzes. Nachträglich, nachdem die Kommission getagt hat, sind nun Schwierigkeiten tatbeständlicher Natur aufgetreten, und zwar sowohl bezüglich der zu umschreibenden Tatbestände für die Beschwerde wie auch bezüglich der Legitimation. Beim Tatbestand haben wir entdeckt, dass, entgegen den Meinungen, die in den Protokollen zum Ausdruck gekommen sind, auch die sprachliche Übereinstimmung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unterstellt ist. Das war nie die Absicht der Kommission. Das Bundesgericht soll nicht die Uebersetzungen in einem Beschwerdeverfahren prüfen müssen. Es ist aber trotzdem in das Gesetz so aufgenommen worden, weil Artikel 66 generell als Beschwerdegrund angegeben wurde.

Die Hauptschwierigkeit betrifft die Legitimation, und zwar nicht die Legitimation bei den Initianten. Die Initianten, die Mitglieder des Initiativkomitees, erhalten die Verfügung der Bundeskanzlei über den Titel und über die formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste zugestellt. Die Bundeskanzlei publiziert Text und Titel der Initiative im Bundesblatt erst, wenn die Verfügung rechtskräftig ist. Das heisst: entweder nach Ablauf von 30 Tagen oder wenn die Mitglieder des Initiativkomitees auf einen Weiterzug verzichtet haben oder wenn das Bundesgericht rechtskräftig entschieden hat.

Die Schwierigkeiten bezüglich der Legitimation betreffen Dritte, die von einer Verfügung der Bundeskanzlei «berührt» sein könnten. Die Publikation in den Bundesblättern lässt für Dritte die 30tägige Frist wiederum beginnen. Während diesen 30 Tagen sind dann die angeblich oder tatsächlich «Berührten» berechtigt, beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzureichen. Das könnte zur Folge haben, dass die Initianten während 30 Tagen Unterschriften gesammelt und schon die erste Begeisterung im Volk ausgenützt haben, und dann erfahren, dass ein bundesgerichtliches Verfahren im Gange ist. Schliesslich müssen sie sogar mit einem negativen Entscheid des Bundesgerichtes rechnen. Das sind unbillige Schwierigkeiten, die auch zu höchst gefährlichen Missstimmungen gegen das Volksrecht führen könnten.

Wir möchten Ihnen nun beantragen, diese Schwierigkeiten folgendermassen zu beheben: Bezüglich des Tatbestandes möchten wir Ihnen beliebt machen, die Uebersetzungen nicht der bundesgerichtlichen Ueberprüfung zu unterstellen. In bezug auf die Legitimation möchten wir Ihnen vorschlagen – das betrifft Absatz 2bis –, dass die Legitimation beschränkt ist auf die Mitglieder des Initiativkomitees, soweit es sich um Verfügungen der Bundeskanzlei handelt, welche die Gültigkeit der Unterschriftenliste und den Titel der Initiative betreffen. Bei der Legitimation über die Verfügungen betreffend des Zustandekommens einer Initiative oder eines Referendums soll keine Aenderung eintreten. Das ist in Absatz 2 des Artikels 78 geregelt.

Wir bitten Sie, dieser Bereinigung, die sich, wie ich Ihnen schon gesagt habe, nachträglich ergeben hat, zuzustimmen.

Präsident: Ich kann mitteilen, dass der Rapporteur welcher Zunge diesem Antrag zustimmt. Auch Herr Bundespräsident Gnägi teilt mir mit, dass er diesen Antrag annehmen kann.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Eng

115 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr

La séance est levée à 12 h 55

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.12.1976 - 10:15
Date	
Data	
Seite	1485-1489
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 281

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.

immer auf Basis des zitierten Kreisschreibens übernommen werden mussten und erst jetzt aus Sparmassnahmen nicht mehr übernommen werden. Sie werden daher verstehen, dass ich mich von der Antwort des Bundesrates nur teilweise als befriedigt erklären kann.

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz
Droits politiques. Loi

Siehe Seite 1485 hiervor — Voir page 1485 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. Dezember 1976
Décision du Conseil des Etats du 14 décembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 116 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

12 143

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung
Référendum en matière de traités internationaux.
Modification

Siehe Seite 1519 hiervor — Voir page 1519 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 6. Oktober 1976
Décision du Conseil des Etats du 6 octobre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 121 Stimmen
Dagegen 9 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

76.048

Seeschifffahrt. Bundesgesetz
Navigation maritime. Loi

Siehe Seite 1242 hiervor — Voir page 1242 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 30. November 1976
Décision du Conseil des Etats du 30 novembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 162 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

76.021

Patentrecht. Bundesgesetz
Droit des brevets d'invention. Loi

Siehe Seite 1299 hiervor — Voir page 1299 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 17. Dezember 1976
Décision du Conseil des Etats du 17 décembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 155 Stimmen
Dagegen 2 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

76.024

Bundesverfassung (Finanz- und Steuerrecht)
Constitution fédérale (finances, impôts)

Siehe Seite 1669 hiervor — Voir page 1669 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 16. Dezember 1976
Décision du Conseil des Etats du 16 décembre 1976

I.

Bundesbeschluss über die Neuordnung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer

Arrêté fédéral réformant le régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 116 Stimmen
Dagegen 20 Stimmen

König: Die Fraktion des Landesrings der Unabhängigen hat mich beauftragt, Ihnen folgende Erklärung abzugeben: Die Fraktion ist über den Inhalt der Finanzvorlage enttäuscht. Seit Jahren fordern wir eine Finanzplanung aufgrund von klaren Dringlichkeiten, ohne jeden Erfolg. Auch die verlangten unumgänglichen vorgängigen Sparmassnahmen wurden nicht getroffen. Die Abstriche an einem Jahresbudget genügen nicht und führen zu nichts. Schliesslich wurde versäumt, Steuerreformen durchzuführen. Das Seilziehen um den bescheidenen Harmonisierungsansatz zeigt, wie hartnäckig der heutige Zustand verteidigt wird. Von den im Abstimmungskampf über unsere Steuerreforminitiative versprochenen Reformen ist keine Rede mehr. Als Finanzvorlage bleibt nur eine massive Steuererhöhung. Wir verkennen nicht, dass der Bund auf die Dauer um Mehreinnahmen nicht herkommt. Aber dies setzt eine Finanzplanung nach Prioritäten voraus. Um so unverständlicher ist, dass ohne Planungsgrundlage der Anteil der Kantone an den Bundessteuern noch weiter erhöht wird. Bloss massive Steuererhöhungen passen auch schlecht zur Konjunkturlage, muss doch unsere Wirtschaft, die weltweit mit Absatzschwierigkeiten zu kämpfen hat, die zusätzlichen Milliarden herauswirtschaften. Für die Folgen dieser Finanzpolitik können wir eine Mitverantwortung nicht übernehmen.

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1709-1709
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 333

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.

contre notre ordre démocratique, constituant une immixtion dans les affaires intérieures du pays ou encore susceptible de troubler nos relations avec d'autres Etats. Il n'existe aujourd'hui aucun texte de loi précisant ces limites qui pourraient, cas échéant, l'être dans la nouvelle loi sur le statut des étrangers. L'objet de la pétition peut, selon les circonstances, constituer une violation des critères restrictifs que l'on applique actuellement aux étrangers. Une différence paraît aussi exister selon qu'on est en présence d'une pétition individuelle ou d'une pétition pour laquelle les signatures ont été publiquement recherchées, même si, en définitive, chaque signataire assume personnellement et indépendamment de ses cosignataires, la responsabilité de la signature qu'il appose.

La Commission des pétitions n'a pas eu la prétention de résoudre ces questions qui peuvent être très délicates. Elle voulait simplement souligner, à l'occasion de l'intervention de l'Action nationale, certains aspects du problème, sans avoir à pousser plus avant son examen, ou à aller jusqu'à faire des suggestions précises, car il lui suffisait, en définitive, de prendre position comme elle l'a fait sous chiffre 3 du rapport distribué.

Elle vous propose, en conséquence, de prendre acte de ces rapports, conformément aux propositions qu'elle vous fait.

Zustimmung – Adhésion

Schluss der Sitzung um 11.05 Uhr

La séance est levée à 11 h 05

Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Donnerstag, 7. Oktober 1976, Vormittag

Jeudi 7 octobre 1976, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Wenk

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz Droits politiques. Loi

Botschaft und Gesetzentwurf vom 9. April 1975 (BBl I, 1317)

Message et projet de loi du 9 avril 1975 (FF I, 1337)

Beschluss des Nationalrates vom 3. März 1976

Décision du Conseil national du 3 mars 1976

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

Amstad, Berichterstatter: Mit Recht können wir Schweizer trotz gelegentlichen enttäuschenden Erfahrungen stolz darauf sein, dass unsere politischen Rechte im Bund, wie übrigens auch in den Kantonen, eine Spannweite erreicht haben wie in kaum einer anderen Demokratie. Dem im Jahr 1848 allen männlichen Schweizern garantierten Stimm- und Wahlrecht folgte 1874 die Einführung des Referendums und 1891 des Initiativrechts. Seit 1918 können wir den Proporz und seit 1971 dürfen endlich auch die Frauen politisch mitmachen. 1965 wurde die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts zudem dadurch erleichtert, dass wir, allerdings nur in eng begrenzten Fällen, brieflich abstimmen können und dass die Kantone zur Anordnung der vorzeitigen Abstimmung ermächtigt sind.

So grosszügig ausgebaut unsere politischen Rechte heute sind, so kompliziert, unübersichtlich, lückenhaft und veraltet ist die rechtliche Regelung. Die politischen Rechte werden, abgesehen von den Bestimmungen, die verstreut in der Verfassung liegen, durch insgesamt sechs verschiedene Bundesgesetze geordnet, deren ältestes genau 50 Jahre vor dem Berichterstatter die schweizerische Wirklichkeit erblickt hat. Es sind folgende Erlasse: das Bundesgesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen von 1872, das Bundesgesetz betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse von 1874, das Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates von 1919, das Initiativengesetz von 1962, das Bundesgesetz über die Verteilung der Abgeordneten des Nationalrates auf die Kantone von 1963 und schliesslich das Bundesgesetz über Erleichterungen der Stimmabgabe an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen von 1965. In Klammer ist noch beizufügen, dass die eidgenössischen Räte letztes Jahr das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer verabschiedet haben, das auf den 1. Januar 1977 in Kraft treten und als ausgesprochene Spezialgesetzgebung neben dem zur Beratung stehenden allgemeinen Erlass bestehen soll.

Wenn es vorwiegend darum geht, die politischen Rechte neu zu fassen, so sollen doch die Grundsätze des Wahl-, Abstimmungs-, Initiativ- und Referendumsrechts, wie sie in der Bundesverfassung festgelegt sind, unverändert bleiben. Dies mag bedauerlich erscheinen, wenn man daran

denkt, dass wir alle am 1. August und bei anderen passenden Gelegenheiten die Verwesentlichung der Volksrechte und die Belebung der Demokratie fordern. Ich möchte aber denen, die von der grossen Revision der politischen Rechte träumen, zu bedenken geben: Einmal müssen umfassende rechtliche und politische Abklärungen durchgeführt sein, bevor wir daran denken können, die Grundlagen der politischen Rechte zu ändern. Diese Abklärungen sind durch die Arbeiten der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung eingeleitet. Des weiteren erweist es sich in der schweizerischen Politik in der Regel als richtig, dass man nicht zu grosse Schritte macht, sondern stufenweise vorgeht. Nach diesem Rezept wollen wir die Verbesserungen, die wir heute an den politischen Rechten vornehmen können, sofort durchführen. Wenn sich weitere Schritte als notwendig erweisen, werden wir diese später tun können. Schliesslich müssen wir bedenken, dass die Schwierigkeiten, die wir mit dem Gebrauch der politischen Rechte erleben, wohl weniger auf dem Verfassungsrecht als auf der sozialen Wirklichkeit beruhen. Das mangelnde Interesse der Bürger an der Gemeinschaft dürfte zum kleinsten Teil in der unzulänglichen verfassungsrechtlichen Ordnung begründet sein. Zum guten Teil beruht es auf der Natur der Menschen, die unseren Staat bilden, und auf den Umständen, in denen diese Menschen leben. Als allerdings hoffnungslos konservatives Mitglied der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung bin ich zur Ueberzeugung gekommen, dass das wirkliche Bedürfnis und der realpolitische Spielraum für eine Aenderung der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten verhältnismässig bescheiden sind.

Trotzdem wir also keine umwälzenden Wirkungen erwarten dürfen, kann unserer Vorlage ein echtes Bedürfnis nicht abgesprochen werden. Einerseits scheint es mir, dass die Vorlage ein Musterbeispiel für eine nützliche Gesetzgebungskosmetik darstellt. Statt dass der Stimmbürger, der Beamte, das Behördemitglied in sechs verschiedenen Erlassen suchen muss, was rechtens ist, werden die politischen Rechte neu in einem einzigen umfassenden, klar gegliederten und, soweit das bei der Gesetzesjurisprudenz überhaupt der Fall sein kann, lesbaren Gesetz geordnet. Andererseits liegt es auf der Hand, dass man versucht hat, mit der formellen Neufassung die notwendigen und möglichen materiellen Verbesserungen zu verbinden. Es ist naheliegend, dass man bei der umfassenden Neukodifizierung gewisse bestehende Lücken auszufüllen, Ungereimtheiten zu glätten und Widersprüche zu beseitigen suchte. Darüber hinaus sollten hinsichtlich der Volksinitiative Aenderungen eingeführt werden, die meines Erachtens nicht in erster Linie die Erschwerung der Initiative, sondern die Klärung des Initiativrechtes herbeiführen und dadurch dem Interesse des Stimmbürgers entsprechen. Schliesslich enthält die Vorlage verschiedene Erleichterungen für den Stimmbürger, zum Beispiel in der brieflichen Abstimmung, in der Stellvertretung bei der Stimmabgabe, in der Erläuterung der Abstimmungsvorlage.

Ihre Kommission hat die Vorlage in insgesamt drei Sitzungen, wie mir scheint, seriös durchberaten. Da ihr der Entwurf des Bundesrates ausgewogen und die Beschlüsse des Nationalrates vernünftig erscheinen, hat sie keinen Anlass, erschütternde Ergänzungen oder Aenderungen vorzuschlagen. Wo Änderungsanträge der Kommission oder Minderheitsanträge vorliegen, handelt es sich einerseits um Differenzpunkte, die schon im Nationalrat aufgetaucht sind, und andererseits um die Weiterführung von Gedanken, die schon in der Fassung des Bundesrates bzw. des Nationalrates enthalten sind.

Wenn ich als einzige Detailfrage unseren Antrag von Artikel 68 Absatz 1 erwähne, wonach bei der Sammlung der Unterschriften für eine Volksinitiative eine Frist von 15 Monaten gegeben sein soll, so tue ich das aus folgendem Grund: Wir haben vor einem Jahr in unserem Rat beschlossen, dass die Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum erhöht werden sollen, damit Initiative und

Referendum wieder einigermassen das Gewicht erhalten, das ihnen die Verfassung zuschreiben will. Wenn wir nun zusätzlich vorschlagen, dass bei der Volksinitiative die Unterschriftensammlung befristet werden soll, damit die Initiative wirklich noch von einem kräftigen Impuls aus dem Volk getragen sein muss und nicht im mühsamen, über Jahre sich erstreckenden Zusammenkratzen von Unterschriften bestehen darf, stellt sich doch die Frage, ob diese kumulative Beschränkung der Initiative politisch vertretbar ist. Unsere Ueberlegungen gingen dabei in folgender Richtung: Es erscheint auf jeden Fall richtig, dass wir das vorliegende Gesetz, das einem echten Bedürfnis entspricht, weiterbehandeln. Es erscheint weiter richtig, dass eine Frist für die Unterschriftensammlung bei der Volksinitiative eingeführt wird, weil diese Massnahme das Initiativrecht verwesentlichen wird. Es erschien uns schliesslich vom rein staatsrechtlichen Standpunkt aus richtig, dass die Befristung der Unterschriftensammlung auch dann eingeführt würde, wenn die Unterschriftenzahl für die Initiative erhöht würde.

Trotzdem wird es unumgänglich sein, die politische Ueberlegung zu machen, ob die Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum auch dann erhöht werden soll, wenn die vorgeschlagene Befristung ins Gesetz über die politischen Rechte aufgenommen wird. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass wir, als wir der Erhöhung der Unterschriftenzahl zustimmten, von der möglichen Befristung nicht Kenntnis hatten. Die Befristung ist nicht vom Bundesrat vorgeschlagen, sondern erst vom Nationalrat beschlossen worden. Diese politische Ueberlegung wird sich vorerst der Nationalrat machen müssen, der die Vorlage betreffend Erhöhung der Unterschriftenzahl zurückgestellt hat. Wenn der Beschluss des Nationalrates dann der Ueberzeugung unseres Rates nicht entsprechen sollte, könnten wir bei der weiteren Differenzvereinbarung, eventuell erst bei der Schlussabstimmung, unsere Meinung entsprechend zum Ausdruck bringen.

Wenn ich an sich den Austausch der obligaten Blumen zwischen Bundesrat und Kommissionspräsident nicht besonders schätze, drängt es mich doch, dankend festzustellen, dass uns der Bundesrat eine ausserordentlich wertvolle und ausgereifte Vorlage präsentiert. Herr Bundespräsident Gnägi und die vereinigten Heerscharen der Bundeskanzlei – ich möchte vor allem Herrn Bundeskanzler Huber, Herrn Vizekanzler Buser und Frau Baumann-Bruckner erwähnen – waren bei unserer Kommissionsarbeit sehr angenehme, versierte und dienstfertige Begleiter. In diesem Sinne stelle ich Ihnen namens der einstimmigen Kommission den Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Urech: Ich hätte vorgezogen, wenn vorgängig der Beratung dieses Gesetzentwurfes die Verfassungsvorlage über die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Initiative und Referendum in beiden Räten endgültig verabschiedet worden wäre. Der Nationalrat hat das durch seinen Verschiebungsbeschluss in bezug auf die Verfassungsvorlage verhindert. So muss nun der Ständerat in Unkenntnis über das Schicksal der von ihm längst verabschiedeten Verfassungsvorlage über die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum zu einer weiteren Volksrechtsreform, nämlich der im Gesetz über die politischen Rechte neu eingeführten Befristung für die Einreichung der Unterschriftenbogen bei der Initiative Stellung nehmen. Von dieser weiteren Reform war noch nichts bekannt, als der Ständerat seinerzeit über die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum beschlossen hat.

Für den Ständerat stellt sich daher heute die Frage, ob er neben der bereits beschlossenen Erhöhung der Unterschriftenzahlen kumulativ auch noch die Einführung der Befristung für die Einreichung der Initiative beschliessen soll oder nicht. Persönlich bin ich für eine Befristung der Initiative, weil wir dadurch dieses Volksrecht straffen und verwesentlichen. Ob daneben aber die Unterschriftenzahl

für die Initiative gleichzeitig auch noch verdoppelt werden kann, ist eine Frage, die nochmals überprüft werden muss. Das wird nun vorerst durch den Nationalrat geschehen; sofern Differenzen zu den Beschlüssen des Ständerates geschaffen werden, woran kaum zu zweifeln ist, wird auch der Ständerat nochmals Gelegenheit zur Ueberprüfung seiner früheren Beschlüsse haben.

Es ist meines Erachtens durchaus denkbar, dass bei der Einführung einer Terminierung eine kleinere Unterschriftenzahl verlangt wird, als sie seinerzeit vom Ständerat beschlossen wurde. Wir können die beiden Reformen nicht isoliert betrachten, sondern müssen sie zusammen würdigen und abwägen, was politisch tragbar ist. Dabei müssen wir berücksichtigen, dass das Volk gegenüber Volksrechtsreformen im allgemeinen sehr empfindlich reagiert. Das Urnenvolk hat uns das mit seiner kürzlichen Volksabstimmung über die Erhöhung der Unterschriftenzahlen erneut vordemonstriert.

Mit diesen Vorbehalten bin ich bereit, auf die Gesetzesvorlage über die politischen Rechte einzutreten.

Dobler: Wie sich aus Botschaft und Gesetzentwurf ersehen lässt, geht es im Grunde nicht um die Neuschaffung von Volksrechten, sondern um die Kodifikation von sechs bestehenden Erlassen. Der Vorteil ist schon rein formell offenkundig. Dabei ist auch die Tendenz, die Vorschriften über die politischen Rechte auf eidgenössischer Ebene möglichst zu vereinheitlichen, zu begrüssen.

Zweifelsohne steht – wie das mein Vorredner angetönt hat – die Behandlung dieses Gesetzes durch die Blockierung der Verfassungsvorlage über die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Initiative und Referendum unter einem speziellen Aspekt. So soll in diesem Gesetz über die Befristung der Initiative beschlossen werden, ohne das Schicksal der Verfassungsvorlage zu kennen. Diese Erwägung soll jedoch die Behandlung dieser Vorlage nicht hindern. Es handelt sich gewissermassen um ein technisches Gesetz, und die Rechtslage wird gegenwartsbezogen bereinigt. Die Verfassungsrevision könnte sich in die Länge ziehen und schliesslich vielleicht gar im Hinblick auf die Totalrevision der Bundesverfassung zugunsten einer umfassenden Revision der Volksrechte stillgelegt werden.

Angesichts dieser Umstände vermag die Befristung der Initiative ein Einfrieren der ganzen Gesetzesvorlage kaum zu rechtfertigen. Der Umstand, dass gleichzeitig mit der Verfassungsvorlage auch der Gesetzentwurf vorliegt, darf zudem auch einmal gewürdigt werden. Damit wird zumindest einem immer wieder gestellten Begehren Rechnung getragen. Die Vorlage bringt einfache und durchsichtige Vorschriften; das gilt insbesondere für die Regeln in bezug auf Abstimmungen bei Initiative samt: Gegenvorschlag.

In diesem Zusammenhang ist aber auch auf den Hintergrund zu verweisen: Wir sind uns darüber wohl einig, dass das Funktionieren unserer Demokratie nicht von diesem Gesetz abhängt. Das mangelnde Interesse des Bürgers an der Demokratie liegt nicht nur in den unzulänglichen Gesetzen begründet. Zum guten Teil liegt es am Aktivbürger selber, dann auch in den faktischen Verhältnissen in der immer schnelleren technischen Entwicklung mit komplizierten Einzelfragen und in den weltweiten Verflechtungen, die kaum mehr einen Ueberblick zulassen. Diese Tatsachen sprechen aber gerade dafür, wenigstens formal die politischen Rechte zu ordnen und übersichtlich in einem Gesetz darzustellen.

Ich bin darum für Eintreten.

Schlumpf: Ich teile die Auffassung, dass auf die Behandlung dieser Vorlage eingetreten werden soll, trotz dem Beschluss des Nationalrates, die Behandlung der Verfassungsrevision auf Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum auszusetzen. Der Konnex, der von den Vorrednern bereits dargelegt wurde, besteht natürlich. Es kann aber bei der Festlegung der Initiativfrist in Artikel 68 der angestrebten Neuregelung hinsichtlich der

Unterschriftenzahl durchaus Rechnung getragen werden. An und für sich will man ja mit diesen beiden Vorlagen verschiedene Probleme lösen.

Die Erhöhung der Unterschriftenzahl soll eine zeitgemässe Anpassung an die zahlenmässige Vergrösserung des Souveräns bringen (Bevölkerungsvermehrung, Einführung des Frauenstimmrechts). Der Festlegung einer Frist für das Sammeln von Unterschriften liegt eine andere Zielsetzung zugrunde, nämlich eine funktionsfähige Demokratie. Denn es ist doch so, dass Initiativen, die im Raume stehen, vielfach auf der politischen Ebene zu einer Verunsicherung führen, dass aber auch, wenn eine Unterschriftensammlung sich über Jahre und Jahre hinzieht, eine echte Willensbekundung der Unterschreibenden nicht mehr gewährleistet ist; weil manche, die eine Initiative heute unterschreiben, das in vier oder fünf Jahren nicht mehr tun würden, en pleine connaissance de cause, der Situation, wie sie dannzumal sein wird. Auch im Bestreben, die Initiative als eine echte demokratische Willenskundgebung zu sichern, muss deshalb eine Befristung eingeführt werden. Weil also verschiedene Ziele, beide im Interesse einer wirklichen Demokratie, verfolgt werden, können diese beiden Probleme unabhängig voneinander behandelt und geregelt werden, allerdings nicht ohne dass man auf den sachlichen Konnex bei der Festlegung der Frist im Artikel 68 Rücksicht nimmt.

Ich halte deshalb auch dafür, dass man dieses Gesetz behandeln und verabschieden soll, ohne Rücksicht darauf, wie es mit der Verfassungsrevision weitergeht. Denn, wie der Herr Kommissionspräsident dargelegt hat: Die Aenderungen und Neuerungen, allein schon die Rechtsvereinheitlichung im Sinne einer systematischen Kodifikation, machen dieses Gesetz wertvoll und lassen seine Behandlung und Verabschiedung als notwendig erscheinen.

Ich bin deshalb auch für Eintreten.

Bundespräsident Gnägi: Ich möchte der Vorberatenden Kommission für die positive Einstellung zu dieser Vorlage recht herzlich danken. Aber ich möchte doch die Gelegenheit wahrnehmen, dem Präsidenten der Kommission zu seiner glanzvollen Wahl von gestern noch recht herzlich zu gratulieren und ihm Glück zu wünschen für seine neue Tätigkeit. Wir bedauern natürlich sein Ausscheiden; denn solche Präsidenten mit dieser Sachkenntnis hätten wir gerne beibehalten. Wir wünschen ihm alles Gute.

Was die Notwendigkeit einer Kodifikation der Bestimmungen auf dem Gebiet der politischen Rechte betrifft, kann ich mich in vollem Umfang den Ausführungen des Kommissionspräsidenten anschliessen. Ich möchte auf unnötige Wiederholungen verzichten und mich darauf beschränken, einige Revisionspunkte besonders hervorzuheben. Ich möchte damit verdeutlichen, weshalb dem Bundesrat daran liegt, dieses Gesetz in Kraft zu setzen und dadurch die Abstimmungen möglichst bald (auf jeden Fall aber die Nationalratswahlen 1979) nach den neuen Bestimmungen durchführen zu können.

Zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass Artikel 2 des Gesetzes den Ausschluss vom eidgenössischen Stimmrecht neu auf Bundesebene regelt. Der Bundesgesetzgeber hatte zwar seit 1874 durch Artikel 66 der Bundesverfassung die Kompetenz, diese Ausschlussgründe zu bestimmen. Er machte aber bis anhin nicht Gebrauch von diesem Recht. Dies bedeutet, dass der Ausschluss vom Stimmrecht für eidgenössische Abstimmungen zwangsläufig auf der kantonalen Ebene geregelt wurde. Diese ungleiche Behandlung der Schweizer Bürger in bezug auf die Ausübung des Stimmrechts bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen soll nun durch die erwähnte Bestimmung behoben werden.

Es ist ferner insbesondere den verschiedenen Vereinfachungen im Verfahren für die Stimmabgabe Beachtung zu schenken. Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1965 über die Einführung von Erleichterungen der Stimmabgabe an eid-

genössischen Wahlen und Abstimmungen sah zwar in sehr beschränktem Umfang die Möglichkeit der brieflichen und der vorzeitigen Stimmabgabe vor. Diese Bestimmungen erwiesen sich aber in den letzten Jahren als zu eng, so dass eine Erweiterung vorgenommen werden konnte. Eine weitere Erleichterung für die Stimmabgabe besteht darin, dass die Kantone nun verpflichtet werden, mindestens an zwei der vier Tage vor dem Abstimmungstag in den Gemeinden während einer gewissen Zeit die Stimmabgabe zu ermöglichen. Der Bundesrat sieht in diesen Bestimmungen wichtige Neuerungen der Abstimmungsmodalitäten. Er erhofft sich davon auch eine gewisse Hebung der Stimmbeteiligung. Zumindest aber müssen Stimmberechtigte, die sich um die Ausübung ihres Stimmrechtes bemühen, auch wenn sie an den Abstimmungstagen nicht an ihrem Wohnsitz weilen, nicht mehr von den zuständigen Amtsstellen abgewiesen werden.

Mit dem Artikel 6 werden die Kantone ferner angehalten, für Invalide besondere Abstimmungsverfahren vorzusehen. Mit dem vorliegenden Gesetz erhält der Bundesrat ferner die Kompetenz, jeder Abstimmungsvorlage amtliche Erläuterungen beizugeben. Wir messen dieser Neuerung grosse Bedeutung zu. Bis anhin war es nur ganz ausnahmsweise möglich, die Vorlagen von Amtes wegen zu erläutern. Es zeigte sich aber je länger je mehr, dass solche kurze sachliche und leicht verständliche Erläuterungen sehr erwünscht sind. Der Stimmbürger wird heute mit kontradiktorischen Radio- und Fernsehsendungen sowie Zeitungskommentaren beinahe überschwemmt, so dass er sich vor lauter Argumenten für und wider eine Vorlage nicht mehr zurechtfindet. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Punkte einer Vorlage erweist sich deshalb als sehr nützlich. Der Bund folgt hier allseits bewährter Praxis in den meisten Kantonen.

Eine wichtige Bestimmung, die das Verfahren bei eidgenössischen Urnengängen vereinheitlicht, besteht darin, dass inskünftig nur noch amtliche Stimm- und Wahlzettel verwendet werden können. Bis anhin wurde für die Zulässigkeit privater Stimmzettel auf das kantonale Recht abgestellt. Einige Kantone liessen diese privaten vorgedruckten Stimm- und Wahlzettel zu, andere wiederum erklärten sie für ungültig. Der Stimmberechtigte war sich deshalb über die Bedeutung der ausseramtlichen Stimmzettel oft nicht ganz im klaren.

Lassen Sie mich noch kurz auf Artikel 82 hinweisen, der es den Kantonen erlaubt, Bestimmungen über den Einsatz technischer Hilfsmittel für die Feststellung der Abstimmungs-, hauptsächlich aber der Wahlergebnisse zu erlassen. Bis anhin mussten die Kantone vor jeder Nationalratswahl den Bundesrat erneut um eine entsprechende Bewilligung ersuchen, was ein recht kompliziertes Verfahren darstellt.

Mit Artikel 85 wird zudem die Grundlage für gewisse statistische Erhebungen über Abstimmungen und Wahlen geschaffen. Es sollen damit etwa Sonderauszählungen durchgeführt werden können, um so allenfalls zu erforschen, wie und wo etwa für die Hebung der Stimmbeteiligung angesetzt werden muss.

Ich habe damit nur einige Bestimmungen herausgegriffen, anhand deren ich aufzeigen wollte, weshalb die Beratung und Verabschiedung dieser Vorlage vorangetrieben werden sollte. Schon vom rein praktischen Standpunkt aus drängen sich einfach etliche Neuerungen im eidgenössischen Abstimmungs- und Wahlverfahren auf.

Lassen Sie mich nur noch kurz zu einem umstrittenen Punkt dieses Gesetzes Stellung nehmen, nämlich zur Befristung sowie zum Zusammenhang der Befristung mit der ebenfalls pendenten Vorlage der Erhöhung der Unterschriftenzahl bei Initiative und Referendum. Damit kann ich auch gerade die drei Voten, die in der Eintretensdebatte gefallen sind, beantworten.

Der Bundesrat hat es seinerzeit bedauert, dass das Geschäft der Unterschriftenzahl verschoben wurde. Ungeachtet dieser Ausgangslage möchte ich mit aller Deutlichkeit

festhalten, dass der Bundesrat sich den Ausführungen Ihres Kommissionspräsidenten anschliesst, dass das vorliegende Gesetz nun unabhängig von der Unterschriftenzahlerhöhung durchberaten und die Gesamtabstimmung vorgenommen werden sollte. Dabei braucht heute noch nicht über die Schlussabstimmung befunden zu werden. Wir halten dafür, dass ohne Rücksicht auf eine allfällige Erhöhung der Unterschriftenzahl 12 Monate für die Unterschriftensammlung, einschliesslich Bescheinigung der Unterschriften zu knapp sind.

Ihre Kommission beantragt Ihnen, die Frist auf 15 Monate zu erstrecken. Der Bundesrat könnte sich auch mit einer 18monatigen Frist einverstanden erklären. Es sollte aber unter allen Umständen unterbleiben, dass die Frage der Befristung dazu führt, das Geschäft einfach hinauszuschieben.

Noch eine letzte Bemerkung. Verschiedene Punkte und Anliegen sind in dieser Vorlage nicht geregelt, und zwar weil sie auf die Verfassungsstufe gehören. Das ist die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums; diese Vorlage ist im Differenzbereinigungsverfahren. Sie haben es gestern erledigt, und die Vorlage wird im Dezember im Nationalrat zur Beratung stehen.

Die Erhöhung der Unterschriftenzahl bei Initiative und Referendum habe ich bereits erwähnt; es ist bekannt, dass nun die nationalrätliche Kommission in der Wintersession dieses Thema wieder aufnehmen wird.

Abstimmungsverfahren bei Initiativen und Gegenentwurf: Hier müsste die Verfassung geändert werden.

Stimmrechts- und Wählbarkeitsalter: Hier ist eine Einzelinitiative im Nationalrat noch hängig.

Reform des Nationalratswahlsystems, Wahlkreiseinteilung: Der Bundesrat hat am 1. September diese Neuerung verworfen, nachdem die betroffenen Kantone diese Wahlkreiseinteilung ablehnen.

Wählbarkeit von Geistlichen in den Nationalrat, Gesetzesinitiative, materielle Schranken der Verfassungsrevision: Das sind alles Punkte, die durch die Bundesverfassung geregelt werden müssen und bei der Totalrevision der Bundesverfassung behandelt werden.

Ich möchte Ihnen ebenfalls beantragen, auf die Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la 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. 1–4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 1 à 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Abs. 4 Buchst. b

Stimmberechtigte, die aus anderen zwingenden Gründen am Gang zur Urne verhindert sind;

Für den Rest von Artikel 5: Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 5

Proposition de la commission

Al. 4 let. b

Les électeurs empêchés par des raisons de caractère impérieux de se rendre aux urnes:

Pour le reste de l'article 5: Adhérer à la décision du Conseil national

Amstad, Berichterstatter: Ich habe lediglich eine Bemerkung zu Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe d zu machen. Die Kommission schlägt die weitere Fassung «aus anderen zwingenden Gründen» statt «wegen höherer Gewalt» vor, weil die höhere Gewalt z. B. folgende Fälle nicht deckt:

Da eine Gefängnisstrafe nicht als höhere Gewalt angesehen werden kann, könnte ein Strafgefangener nach der Fassung des Bundesrates nur dann stimmen, wenn er seine Strafe ausserhalb des Wohnsitzes verbüsst, nämlich nach Buchstabe c.

Nach der Fassung des Bundesrates könnten Personen, die Kranke oder Gebrechliche pflegen und aus diesem Grunde das Haus nicht verlassen können, nicht stimmen.

Mit unserer Fassung wollen wir die briefliche Stimmabgabe für alle Fälle ermöglichen, wo dies nach vernünftigen Massstäben richtig erscheint. Dabei sind wir uns bewusst, dass betreffend die zwingenden Gründe eine gewisse Praxis sich ergeben muss, wie auch die höhere Gewalt erst aufgrund der Praxis klar erfasst werden kann.

Angenommen – Adopté

Art. 6–10

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 6 à 10

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(Die Aenderung in Abs. 2 betrifft nur den französischen Text)

Abs. 3

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Munz, Honegger, Masoni, Schlumpf, Urech)

Die Stimmberechtigten erhalten Abstimmungsvorlage und Erläuterung mindestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag.

Art. 11

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Le texte soumis à la votation est accompagné de brèves explications du Conseil fédéral sur le contenu de ce texte; ces explications, qui doivent rester objectives, exposent également l'avis d'importantes minorités.

Al. 3

Majorité

Le texte soumis à la votation et les explications sont remis aux électeurs au moins trois semaines avant la votation.

Minorité

(Munz, Honegger, Masoni, Schlumpf, Urech)

Le texte soumis à la votation et les explications sont remis aux électeurs au moins quatre semaines avant la votation.

Amstad, Berichterstatter: Vorerst ist zu sagen, dass wir in Absatz 2 und 3 eine Klarstellung des französischen Textes vorgenommen haben.

Zu Absatz 2: In unserer Kommission war es unbestritten, dass der Bundesrat der Abstimmungsvorlage eine kurze sachliche Erläuterung beigeben soll. Dies insbesondere deshalb, weil die Texte der Erlasse wegen der zunehmend komplizierten Materien oft schwer verständlich und die technischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge für den Stimmbürger nicht leicht überblickbar sind.

In der Kommission entspann sich dann eine eingehende Diskussion darüber, inwiefern Auffassungen, die der Meinung des Bundesrates entgegengesetzt sind, in den Erläuterungen erwähnt werden sollen. Dabei kamen wir zu folgenden allgemeinen Richtlinien:

1. Es liegt auf der Hand, dass die Auffassung des Initiativ- bzw. Referendumskomitees festgehalten werden muss.

2. Die Auffassungen wesentlicher Minderheiten sollen zwingend dann erwähnt werden, wenn diese Minderheitsmeinungen im Parlament zum Ausdruck kamen. Andere politische Minderheiten wären schwer erfassbar.

3. Da die Erläuterung kurz und klar sein soll, müssen im allgemeinen nur abweichende Meinungen zur Gesamtvorlage, nicht aber zu einer blossen Detailbestimmung festgehalten werden.

4. Gegen die Erläuterung ist nach Artikel 75 ff. kein Rechtsmittel gegeben. Dies drängt sich auch nicht auf, da jedermann weiss, was man unter einer kurzen sachlichen Erläuterung versteht, da der Bundesrat sich hüten wird, unsachliche Erläuterungen abzugeben, die man ihm im Abstimmungskampf ohnehin nachweisen könnte und die sich dann gegen den Bundesrat richten würden, da man in den Kantonen und Gemeinden mit den Erläuterungen doch positive Erfahrungen gemacht hat.

Honegger, Berichterstatter der Minderheit: Für die Kommissionsminderheit stellt sich die Frage, ob eine dreiwöchige Frist dem Stimmbürger für die Information und Meinungsbildung über die Abstimmungsvorlagen genügt.

Wir sind von der Minderheit aus betrachtet der Meinung, dass diese Frist zu kurz bemessen ist. Von den Parteien wird immer wieder – unseres Erachtens mit Recht – verlangt, dass sie möglichst rechtzeitig ihre Partei- und Delegiertenversammlung durchführen und ihre Abstimmungsparolen ebenfalls rechtzeitig dem Souverän bekanntgeben. Das ist aber nur dann möglich und sinnvoll, wenn der Stimmbürger auch rechtzeitig über das entsprechende Stimmmaterial verfügt. Wenn auch – wie das in der Kommission von Seite der Bundeskanzlei uns mitgeteilt wurde – in gewissen Einzelfällen technische Schwierigkeiten für die rechtzeitige Abgabe des Stimmmaterials ins Feld geführt werden können, so glauben wir dennoch, dass keine zwingenden Gründe bestehen, nun allgemein von der bisher gültigen Frist von vier Wochen abzugehen. Die bisherige Frist von vier Wochen hat sich im übrigen – eben vielleicht mit einigen Ausnahmen – recht gut bewährt. Wir sind also der Meinung, dass die Informationsfrist des Bürgers nicht ohne Not verkürzt werden darf. Es kommt noch dazu, dass Artikel 8 Absatz 2 unserer Vorlage die briefliche Stimmabgabe bis maximal drei Wochen vor dem Abstimmungstag ermöglichen soll. Es wäre nun nicht gerade zweckmässig, wenn man mit dieser Bestimmung, Artikel 11 Absatz 3, diese Möglichkeit wieder einschränken würde. Wir kom-

men also zum Schluss, dass an der bisherigen Ordnung nichts geändert werden soll und dass man die Frist auf vier Wochen belassen soll.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Amstad, Berichterstatter der Mehrheit: In der Kommission entspann sich eine Diskussion darüber, ob das Stimmmaterial mindestens drei Wochen oder wie bisher mindestens vier Wochen vor der Abstimmung zugestellt sein muss. Dabei kam der Mehrheitsantrag erst durch meinen Stichentscheid zustande. Die Kommissionminderheit war für die vier Wochen, wie Herr Honegger ausgeführt hat, damit der Stimmbürger das Stimmmaterial, das neu die Erläuterung mitenthält, rechtzeitig studieren könne; zudem stelle es einen Vorteil dar, wenn der Stimmbürger die Abstimmungsvorlage bereits zur Parteiversammlung, die eventuell früher als drei Wochen vor der Abstimmung stattfindet, mitnehmen könne. Die Mehrheit stimmte den drei Wochen zu, weil die bisherige Ordnungsvorschrift, dass die Zustellung vier Wochen zuvor zu erfolgen hat, nicht eingehalten werden konnte. Dabei ist folgendes zu bedenken: Es ist zu fürchten, dass wir in Zukunft mit noch mehr Abstimmungen zu rechnen haben als bisher. Dabei sind die Abstimmungen oft dringlich anzuordnen. Der Druck der Vorlagen und der Versand durch die Bundeskanzlei erfordern eine gewisse Zeit. Der Umstand, dass neu noch die Erläuterung dazu kommt, wird die Arbeit der Bundeskanzlei zusätzlich erschweren. Kanton und Gemeinde brauchen oft eine fast unverständlich lange Zeit, bis das Abstimmungsmaterial beim Stimmbürger ist. Im Kanton Zürich sind hierfür vier Wochen erforderlich. Schliesslich ist zu sagen, dass man besser eine realistische Frist ansetzt als eine Frist, die dann ohnehin wieder nicht eingehalten wird. Dabei sollte es – realistisch gesehen – doch genügen, wenn der Stimmbürger für das Studium der Vorlagen bis zum Abstimmungstag mindestens drei Wochen bzw. bis zum Beginn der Abstimmung auf jeden Fall mehr als zwei Wochen Zeit zur Verfügung hat.

Ich möchte Ihnen deshalb beantragen, dass man der Mehrheit zustimmt, wobei zu sagen ist, dass sich in der Praxis zwischen Mehrheit und Minderheit kein Unterschied ergeben muss, weil das Gesetz «mindestens drei Wochen» sagt.

Weber: Ich möchte mich kurz fassen und lediglich das, was Herr Amstad nun vorgetragen hat, bestätigen, und zwar aus der Sicht eines Gemeindeammans. Die Gemeinden kommen oft in grosse Schwierigkeiten, wenn an einem bestimmten Wochenende sowohl eidgenössische wie auch kantonale, eventuell sogar kommunale Abstimmungen stattfinden, nämlich dann, wenn die Gemeinde gezwungen ist, die Vorlagen vier Wochen vor der Abstimmung dem Stimmbürger zuzustellen, andererseits aber die Kantone nicht bereit sind mit ihrem Material. Dann kommen die Gemeinden deshalb in Schwierigkeiten, weil sie entweder die Bundesvorschriften missachten müssen oder dann vielleicht innerhalb von einer oder zwei Wochen zweimal die Stimmbürger bedienen müssen. Ich finde, es wäre viel besser, wenn wir die Frist etwas kürzer fassen würden – nämlich drei Wochen –, dann aber darauf achten würden, dass diese Frist eingehalten wird, anstatt vier Wochen zu verlangen und die Gemeinden so in Schwierigkeiten zu bringen.

Ich bitte Sie, dem Antrag auf drei Wochen zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	21 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	10 Stimmen

Art. 12

Antrag der Kommission

Abs. 1 Ingress Buchst. a, b, c, e, Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 1 Buchst. d

Mehrheit

Nach Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Masoni, Arnold)

offensichtliche Kennzeichnungen enthalten;

Art. 12

Proposition de la commission

Al. 1 préambule let. a, b, c, e, al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 1 let. d

Majorité

Selon le projet du Conseil fédéral

Minorité

(Masoni, Arnold)

S'ils donnent manifestement des indications;

Amstad, Berichterstatter der Mehrheit: Zu Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d: Die Kommissionmehrheit stimmt aus folgenden Gründen nicht dem Antrag des Nationalrates, sondern der Fassung des Bundesrates zu.

Erstens: Die ehrverletzende Äusserung der Fassung des Nationalrates ist ein strafrechtlicher Begriff, der durch das Stimmbüro nicht leicht abzugrenzen ist.

Zweitens: Wenn man nur von «offensichtlichen Kennzeichnungen» im Sinne der Minderheit spricht, ist die Fassung zu eng. Es könnten Stimmzettel als ungültig erklärt werden, bei denen man herausfinden kann, wer sie geschrieben hat. Dabei könnten Stimmzettel mit offensichtlichen Ehrverletzungen usw. gültig sein.

Drittens: Die Kommission schliesst sich der Auffassung des Bundesrates auch deshalb an, weil alle Zusatzbemerkungen und Zeichen auf dem Stimmzettel zum Verschwinden zu bringen sind; denn jede Art von Zusatzzeichen kann einen Verstoss gegen die geheime Stimmgabe darstellen.

Masoni, Berichterstatter der Minderheit: Der Streit ist nicht so gross, doch verdient vielleicht auch dieser Minderheitsantrag einige Worte.

Die entgegenstehenden Interessen sind die: Einmal eine gewisse Strenge in der Form: Sie kommt zum Ausdruck im Vorschlag des Bundesrates und der Mehrheit: Man darf den Stimmzettel praktisch nicht berühren. Andererseits das Interesse, den Willen des Abstimmenden möglichst zu wahren, d. h. wenn aus dem Stimmzettel sein Willen klar hervorgeht, seine Stimme möglichst als gültig zu betrachten. Wann hat das erste Interesse der Formstrenge in den Vordergrund zu treten? Unseres Erachtens dann, wenn die Anmerkung auf dem Stimmzettel als Kontrolle, als eine offensichtliche Kennzeichnung dient; u. a. auch dann, wenn nicht die Identität sicher daraus hervortritt, man aber sieht, dass in einer Gemeinde gewisse Kennzeichnungen mehrmals wiederkehren, so dass anzunehmen erscheint, dass eine Kontrolle angestrebt wurde, dann ist sicher Strenge am Platz. In allen anderen Fällen, wo die Anmerkung nicht dazu diente, wollen wir da die Stimmzettel deswegen annullieren? Wollen wir sie ungültig erklären, z. B. weil eine kleine ehrverletzende Anmerkung angebracht worden ist? Sie entspricht ungefähr den Pfui-Rufen im Ständerat oder Nationalrat. Das ist doch in fast allen Parlamenten so etwas wie ein Ventil, als ein Ausdruck der Spontaneität zugelassen. Wollen wir es dem Wähler nicht gestatten, diese kleine Spontaneität auf seinem Stimmzettel zum Ausdruck zu bringen? Dass allererste Interesse an einer direkten Demokratie liegt darin, dass möglichst viele Leute zur Urne gehen. Je strenger wir in dieser Norm aber sind, desto mehr fühlt sich der Wähler

eingeschränkt. Wollen wir nicht, dass er sich auch bei der Stimmabgabe freier fühlt, wollen wir auch gegenüber einer solchen Anmerkung nicht ein wenig Sinn für Humor anstelle einer sehr formellen und strengen Betrachtungsweise zur Geltung kommen lassen?

Das sind die Gründe, die die kleine Minderheit dazu bringen, die Formulierung des Nationalrates zu befürworten, unter Weglassung der «ehrverletzenden Ausdrücke».

Heimann: Ich bin auch der Meinung von Kollega Masoni, dass wir etwas toleranter sein sollten. Dagegen glaube ich kaum, dass sich der Bürger etwas darunter vorstellen kann, wenn wir von einer offensichtlichen Kennzeichnung sprechen. Was soll das sein? Hier liegt noch eine Schwäche in der Formulierung des Kollegen Masoni.

Masoni, Berichterstatter der Minderheit: Diese Formulierung stammt aus dem Nationalrat und entspricht der heutigen Praxis in vielen Kantonen. Ein Zeichen ist als offensichtliche Kennzeichnung zu betrachten, wenn man es oder ähnliche Zeichen auf mehreren Stimmzetteln der gleichen Gemeinde findet, so dass man annehmen muss, es wurde als Erkennungszeichen verwendet.

Das ist eine Sache der Auslegung. Heute ist es aber Tatsache, dass die Wahlbüros versuchen, die Stimmzettel wenn möglich als gültig zu betrachten. Diese Formulierung sucht also eine Art Verständigung mit der heutigen Praxis, wo die Wahlbüros einen gewissen Ermessensspielraum haben, um wenn möglich die Stimmzettel nicht wegen Kleinigkeiten ungültig erklären zu müssen.

Amstad, Berichterstatter der Mehrheit: Zur Frage des Herren Heimann ist zu sagen, dass wir in der Kommission lange darüber beraten haben, was man allenfalls zulassen könnte und was nicht. Es ist eben sehr schwierig, hier Grenzen zu ziehen, wenn man überhaupt etwas zulässt. Ich glaube, die Sachlage ist klar: Nach Auffassung des Herrn Masoni wäre bei der gestrigen Wahl ein Zettel, der lautete: «Der konservative Esel Amstad», nicht gültig gewesen, nach unserer Auffassung ist er es nicht.

Weber: Herr Masoni will also grosszügiger sein und ehrverletzende Bezeichnungen noch zulassen, andererseits aber keine Kennzeichnungen. Immerhin sei darauf verwiesen, dass gerade eine ehrverletzende Bemerkung eine offensichtliche Kennzeichnung sein kann. Wenn wir konsequent sein wollen, müssen wir auch da eine Grenze ziehen und sagen: Das ist nicht zulässig.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 8 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 22 Stimmen

Herr Bächtold übernimmt den Vorsitz

M. Bächtold prend la présidence

Arnold: Ich möchte noch eine Erklärung zu Artikel 12 abgeben. Nach Artikel 12 Buchstabe b ist in Zukunft die Verwendung von vorgedruckten Stimmzetteln nicht mehr zulässig. Der Kanton Uri gehört zu einer kleinen Minderheit von Kantonen, in denen es bisher erlaubt war, dass Parteien oder Interessengruppen Stimmzettel mit einem vorgedruckten Ja oder Nein verteilen durften. Zugegeben, das war eine Bequemlichkeit, es war vielleicht auch ein Mittel der Beeinflussung des Stimmbürgers; aber niemand hat daran Anstoss genommen. Ich nehme an, dass diese Möglichkeit in kantonalen Angelegenheiten weiterhin beibehalten wird. Ich sehe aber, dass das Parlament offenbar entschlossen ist, die vorgedruckten Stimmzettel abzuschaffen. Der Nationalrat hat einen Antrag Dafflon-Genf zugunsten der Beibehaltung dieser Möglichkeit mit 97 : 13 Stimmen abgelehnt. Der Referent im Nationalrat sprach von einem Opfer, das die Minderheit zugunsten der Vereinheitlichung bringen müsse.

Ihre Kommission hat das Problem auf meinen Antrag hin auch besprochen, sich aber der Meinung des Nationalrates angeschlossen. Ich betrachte es deshalb als aussichtslos, hier nochmals einen Antrag zu stellen. Immerhin könnte man sich fragen, ob diese Vereinheitlichung wirklich unumgänglich und ob eine Differenz zwischen Verfahren in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten wünschbar sei.

Es wird nicht leichtfallen, meine Mitbürger von der Notwendigkeit dieser Neuerung zu überzeugen, und es wird eine gewisse Zeit dauern, bis sich der Stimmbürger daran gewöhnt haben wird. Fast mit Sicherheit aber kann ich voraussagen, dass wir während einer gewissen Uebergangszeit einen Rückgang in der Stimmbeteiligung und eine Zunahme der ungültigen Stimmzettel verspüren werden.

Art. 13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Péquignot

Abs. 1 bis

Steht bei der Abstimmung ein Gegenvorschlag einer Initiative gegenüber, so wird im Protokoll festgehalten, wie viele Stimmen auf jede der möglichen Antwortkombinationen entfallen.

Art. 14

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Péquignot

Al. 1 bis

Lorsque, dans une votation populaire, un contre-projet est opposé à une initiative, il y a lieu d'inscrire sur le procès-verbal le nombre de voix afférent à chacune des possibilités de réponse.

M. Péquignot: On entend souvent dire que la meilleure façon d'écarter une initiative populaire c'est de lui opposer un contre-projet sur lequel le peuple est appelé à se prononcer le même jour; cela aurait pour effet le refus aussi bien de l'initiative que du contre-projet. Cette possibilité existe par le jeu des «double-non» qui s'additionnent et des «non-oui» et des «oui-non» qui s'annulent en quelque sorte. Cependant, actuellement, il n'est pas possible de faire une analyse précise du vote car les données nécessaires ne ressortent pas du dépouillement. Ma proposition tend à combler cette lacune en demandant que les suffrages afférents à chacune des possibilités de réponses soient inscrits séparément sur le procès-verbal.

Si je fais abstraction des bulletins blancs ou nuls ainsi que de ceux qui contiennent deux fois «oui» et qui sont également nuls, il reste sept possibilités valables d'exprimer un vote: non-non, non-oui, non et blanc, etc. Pour dépouiller le scrutin, les bureaux de vote doivent déjà trier les bulletins selon ces diverses possibilités, de sorte que la transcription des données détaillées n'occasionnerait pratiquement pas de travail supplémentaire puisque les différents paquets sont déjà faits et il suffirait de les compter. Il n'y aurait pas de retard non plus dans la transmission téléphonique des résultats, qui resterait limitée aux résultats globaux comme c'est le cas actuellement.

Mais l'analyse du scrutin que l'on tirerait ensuite de cette ventilation des suffrages serait intéressante à plus d'un titre; c'est la raison pour laquelle je vous prie d'accepter ma proposition.

Amstad, Berichterstatter: Herrn Péquignot möchte ich sagen, dass ich seinen Wunsch gut verstehe. Herrn Péquignot geht es darum, dass wir bei der Abstimmung nicht nur das Abstimmungsergebnis feststellen, sondern auch noch den Wählerwillen zu erforschen suchen. Materiell wäre ich mit Herrn Péquignot ohne weiteres einig. Ich habe aber trotzdem Zweifel, ob sich sein Anliegen wirklich durchführen lässt. Ich frage mich, ist es Sache des Gesetzes zu verlangen, dass nicht nur das Abstimmungsergebnis festgestellt wird, sondern dass auch noch zusätzlich eine demoskopische Untersuchung gemacht wird, auf die der Antrag Péquignot eigentlich herausläuft? Dann möchte ich darauf aufmerksam machen, dass es nicht ganz einfach sein wird, das Anliegen von Herrn Péquignot zu erfüllen. Herr Péquignot hat darauf hingewiesen, dass sieben zusätzliche Möglichkeiten festgehalten werden müssen. Im ganzen gibt es neun Kombinationen von Ja/Nein/leer. Diese Kombinationen sind festzustellen; das gibt dem Stimmbüro, aber auch den kantonalen Stellen viel Arbeit. Weiter möchte ich darauf aufmerksam machen, dass mit dieser komplizierten Feststellung natürlich erhöhte Fehlerquellen gegeben sind. Fehlerquellen z. B. bei der Durchgabe per Telefon. In der Kommission haben wir die Sache nicht behandelt, und an sich würde das Anliegen von Herrn Péquignot es verdienen, dass wir das Ganze an die Kommission zurückweisen. Ich möchte aber angesichts der zeitlichen Lage der Vorlage diesen Antrag hier nicht stellen, sondern es Ihnen überlassen, wie Sie dazu stimmen wollen. Meines Erachtens ist es eine Ermessensfrage, ob man dem Antrag von Herrn Péquignot wenigstens in dem Sinne zustimmen könnte, dass die Sache durch den Nationalrat – es gibt ja ohnehin Differenzen – weiterbehandelt wird. Ich bin aber sehr im Zweifel, ob man dann die Sache so aufrechterhalten könnte. Ich betrachte den Verwerfungsantrag der Kommission schon darin gegeben, dass wir in Absatz 1 abschliessend sagen, was festgestellt werden muss.

Bundespräsident Gnägi: Auch wir haben Verständnis für diesen Antrag von Herrn Péquignot. Aber ich möchte folgendes dazu sagen: Die Schwierigkeit besteht nicht beim Auszählen der Stimmzettel. Tatsächlich wäre jedes Abstimmungsbüro in der Lage, dem Wunsch des Antragstellers Rechnung zu tragen und die gewünschten Angaben auf einem besonderen Formular einzutragen. Schwierigkeiten bestehen dagegen anschliessend für den Kanton, wenn er die Zusammenzüge anhand der Protokolle aus den Stimmlokalen erstellen muss. Dazu wären nach den Abklärungen der Bundeskanzlei mindestens zwei weitere Formulare nötig, auf welche die Resultate sämtlicher Gemeinden für alle möglichen Antwortkombinationen zunächst übertragen und dann zusammengezählt werden müssten. Nach Schätzung der Fachleute bedeutete dies beispielsweise für den Kanton Bern mit über 400 Stimmlokalen einen Aufwand von einer Woche für einen Mann, so dass also administrativ hier sehr viel Arbeit geleistet werden muss. Dieser Antrag war in der Kommission nicht zur Diskussion gestellt worden. Ich glaube, wir sollten ihn jetzt ablehnen. Ich gebe hier die Erklärung ab, dass die Bundeskanzlei mit einzelnen Kantonen diese recht schwierige Frage nochmals überprüft; die Anregung könnte dann möglicherweise – wenn das ohne allzu grosse Schwierigkeiten durchführbar wäre –, im Kreisschreiben des Bundesrates über eine Abstimmung aufgenommen werden. Ich beantrage Ihnen deshalb, diesen Antrag im gegenwärtigen Moment abzulehnen.

M. Péquignot: Si le but que je poursuis par ma proposition peut être atteint par le moyen d'une simple circulaire, c'est-à-dire si le travail que je demande peut être fait sans

qu'il soit nécessaire de modifier la loi, je suis disposé à retirer ma proposition.

Cependant, je crois que l'on exagère un peu la portée des complications administratives qu'entraînerait la ventilation demandée. Il est déjà procédé à une ventilation des suffrages dans le cadre des élections au Conseil national, et cela représente un travail beaucoup plus considérable que celui qu'entraînerait la ventilation des résultats des votations sur les initiatives assorties d'un contre-projet. Cette question a d'ailleurs été l'objet d'une publication de la Chancellerie fédérale.

Je crois qu'eu égard à l'analyse du scrutin qui est faite et qui est intéressante, ma proposition mérite au moins d'être étudiée et puisque tel sera le cas, je la retire.

Angenommen – Adopté

Art. 15, 16

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission

Ingress Buchst. a, b

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Buchst. c

Restverteilung: Die restlichen Sitze werden auf die Kantone mit den grössten Restzahlen verteilt. Erreichen zwei oder mehrere Kantone die gleiche Restzahl, so wird der letzte Sitz dem Kanton zugeteilt, der nach der Teilung seiner Bevölkerungszahl durch die für die erste Verteilung massgebende Zahl den grössten Rest aufweist.

Art. 17

Proposition de la commission

Préambule let. a, b

Adhérer à la décision du Conseil national

Let. c

Répartition du reste des sièges: Les sièges qui n'ont pas encore été attribués sont répartis entre les cantons ayant obtenu les restes les plus forts. Si deux ou plusieurs cantons ont les mêmes restes, le dernier siège est attribué au canton qui, après division du chiffre de sa population par le quotient obtenu pour la première répartition, dispose du reste le plus fort.

Amstad, Berichterstatter: Zu Artikel 17 Buchstabe c ist lediglich zu sagen, dass unsere Fassung eine redaktionelle Verdeutlichung, aber keine materielle Aenderung darstellt.

Angenommen – Adopté

Art. 18

Antrag der Kommission

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Stucki, Amstad, Masoni)

Die Mitglieder des Ständerates, die von der Bundesver-

sammlung gewählten Magistratspersonen und Bundesbeamte sowie die unmittelbar vom Bundesrat gewählten Personen, die in anderen als beratenden Organen des Bundes mitwirken, können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein (Art. 77 BV). Werden sie in den Nationalrat gewählt, haben sie nach der Wahl zu erklären, für welches der beiden Aemter sie sich entscheiden.

Art. 18

Proposition de la commission

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 1

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Stucki, Amstad, Masoni)

Les membres du Conseil des Etats, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale et les fonctionnaires ainsi que les personnes directement nommées par le Conseil fédéral, qui exercent une activité au sein d'organismes de la Confédération n'ayant pas un caractère purement consultatif, ne peuvent être membres du Conseil national (art. 77 cst.). S'ils sont élus au Conseil national, ils doivent, après l'élection, déclarer laquelle des deux charges ils entendent assumer.

Amstad, Berichterstatter der Mehrheit: Ich möchte vielleicht doch ein paar einleitende Bemerkungen zu Artikel 18 Absatz 1 machen. Die Bestimmung hält fest, welche Personen nicht Mitglied des Nationalrates sein können. Wir haben uns in der Kommission eingehend über die betroffenen Personenkreise unterhalten.

1. Die Magistratspersonen: Unter Magistratspersonen hat man bis anhin die Mitglieder des Bundesrates, die Mitglieder des Bundesgerichts, mit Einschluss des Versicherungsgerichts natürlich, sowie den Bundeskanzler verstanden. Dagegen besteht die Praxis, dass die Ersatzmänner des Bundesgerichts nicht unter die Unvereinbarkeitsbestimmung fallen. Verhältnismässig oft sind Parlamentarier als Ersatzmänner des Bundesgerichts bestellt worden. In einem der Wahlprüfungskommission des Nationalrates erstatteten Gutachten vom Mai 1975 weist Professor Eichenberger darauf hin, dass sich die Stellung der Ersatzrichter gegenüber früher verändert hat. Während früher die Ersatzrichter als bereitgestellte Substitute in seltenen Fällen an eine unvollständige Richterbank gerufen wurden, stellen sie jetzt eine eigentliche Equipe von Ersatzleuten dar, die zur Entlastung der ordentlichen Richter normalen und regelmässigen Richterdienst leisten. Professor Eichenberger vertritt die Auffassung, dass die richterliche Unabhängigkeit die rigore und ausgeprägte Verhinderung personeller Verknüpfungen verlangt und dass deshalb «deutlicher als zwischen Legislative und Exekutive die funktionelle und personelle Gewaltentrennung zwischen der Judikative und den anderen Gewalten ein Gebot rechtsstaatlicher Staatsorganisation sei». Trotzdem Professor Eichenberger – ich habe zu grosse Achtung vor diesem Liberalen, als dass ich annehmen könnte, er würde es aus blosser Höflichkeit tun – der Auffassung ist, es seien mit der Kombination Parlamentarier-Ersatzbundesrichter häufig allseits befriedigende Ergebnisse zustande gekommen, schlägt er eine Praxisänderung vor. Entweder soll die Bundesversammlung bei Wahlen faktisch darauf verzichten, aus den eigenen Reihen Ersatzleute zu bestellen, oder es soll das Organisationsgesetz entsprechend geändert werden.

In unserer Kommission waren die Meinungen hinsichtlich der Ersatzbundesrichter geteilt. Zugunsten der bisherigen Lösung wurde insbesondere geltend gemacht, dass der

Ersatzbundesrichter doch nur einen sehr kleinen Teil seiner Arbeitszeit für das Gericht zur Verfügung stellt und dass die Aufsichtsfunktion des Parlaments gegenüber dem Gericht ja eine beschränkte ist. Wir mussten über die Frage aber deshalb nicht abstimmen, weil kein Antrag auf Aenderung der Vorlage gestellt wurde. Die aufgeworfene Frage bleibt deshalb der Praxis der Bundesversammlung bzw. der allfälligen Aenderung des Organisationsgesetzes vorbehalten.

2. Die Bundesbeamten: Hinsichtlich der Bundesbeamten ergaben sich in der Kommission folgende Auffassungen: Nach dem Wortlaut von Artikel 77 der Bundesverfassung können die vom Bundesrat gewählten Beamten nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein. Da ursprünglich aber alle Beamten durch den Bundesrat gewählt wurden, ist der Gesetzestext, der sich auf alle Bundesbeamten, also nicht nur auf die vom Bundesrat gewählten Beamten bezieht, durch die Verfassung ohne Zweifel gedeckt. Dies um so mehr, als schon die bisherige Regelung gleich lautet.

Unsere Kommission kam ohne Gegenantrag zur Auffassung, dass Bundesbeamte vom Nationalrat ausgeschlossen bleiben sollen. Einmal soll die Gewaltentrennung zwischen Legislative einerseits und Exekutive sowie Verwaltung andererseits aufrechterhalten werden. Zum zweiten ist zu beachten, dass die Bundesversammlung nach Artikel 85 Ziffer 11 der Bundesverfassung die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung besitzt. Es erschiene unlogisch, dass Aufseher und Beaufchtigter die gleiche Person sind. Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass der Bestimmung deshalb grosse praktische Bedeutung zukommt, weil es für den Bundesbeamten verlockend sein müsste, neben seinem bezahlten Amt die Aufgabe eines Parlamentariers zu versehen.

Aus den mir vom Dokumentationsdienst zur Verfügung gestellten Unterlagen ergibt es sich, dass es auch andere Staaten gibt, z. B. die Vereinigten Staaten von Amerika und Japan, wo Staatsbeamte nicht ins Parlament gewählt werden können. In einer weiteren Gruppe von Ländern sind gewisse Beamteneigenschaften mit dem Parlamentsmandat unvereinbar, während in einer letzten Gruppe für Staatsbeamte weder Wahlausschluss- noch Unvereinbarkeitsgründe bestehen. Trotzdem in der Bundesrepublik Deutschland gewisse Beamteneigenschaften mit dem Parlamentsmandat unvereinbar sind, haben 1973 von den 518 Abgeordneten die Beamten 161 und die Angestellten des öffentlichen Dienstes 46 Sitze besetzt. In Frankreich waren 1973 von den 490 Abgeordneten 65 Beamte und 79 Professoren oder Lehrer. In Holland stellten 1972 die Beamten 22 und die Lehrer 14 der insgesamt 150 Mandate. In Finnland fielen 1975 von den 200 Abgeordnetensitzen 35 Sitze auf die Beamten, 25 Sitze auf die Lehrer und 6 Sitze auf die Universitätsprofessoren. Noch deutlicher ist das Verhältnis in Bulgarien, wo 1971 von den 400 Mandaten 217 auf die Beamten entfielen.

Diese Zahlen lassen sich nicht ohne weiteres auf schweizerische Verhältnisse übertragen, weil bei uns die Beamten von Kanton und Gemeinde ja ohnehin wählbar sind. Die Zahlen zeigen aber doch, dass wir mit einer ansehnlichen Zahl von Bundesbeamten rechnen müssten, denen der Sprung in den Nationalrat gelingen würde.

3. Verwaltungsräte/Delegierte: Mit knapper Stimmendifferenz entschied sich unsere Kommission dafür, dass vom Bundesrat gewählte Personen, die in anderen als beratenden Organen des Bundes mitwirken, zu deutsch die Verwaltungsräte von Bundesanstalten und die Delegierten, vom Mandat des Nationalrates nicht ausgeschlossen sein sollen.

Die Minderheit unserer Kommission – zu der ich auch gehöre – ist der Auffassung, dass es mit der Gewaltentrennung und der Aufsichtsfunktion des Parlaments unvereinbar ist, dass ein Mitglied des Verwaltungsrates einer Bundesanstalt oder ein mit selbständigen Kompetenzen aus-

gestatteter Delegierter Mitglied des Nationalrates sein kann.

Die Mehrheit der Kommission, die ich hier schlecht und recht zu vertreten habe, ist anderer Meinung. Die Möglichkeit, beide Mandate verbinden zu können, hat sich in der Praxis bewährt. Die Verwaltungsräte und Delegierte sind im Parlament nicht instruktionsgebunden, sondern vertreten ihre eigene Meinung. Sie üben die Funktion des Verwaltungsrates oder des Delegierten nicht als Hauptaufgabe, sondern nur im Nebenamt aus. Es kann für das Parlament von Nutzen sein, wenn die Sachkunde des Verwaltungsrates oder des Delegierten sich im Parlament direkt melden kann. Schliesslich kann es für das Gewicht eines Verwaltungsrates oder eines Delegierten wesentlich sein, dass für die Aufgabe ein angesehener Parlamentarier gefunden werden kann, wie dies bei der Preisüberwachung der Fall ist.

Aus all diesen Gründen muss ich Ihnen den Antrag stellen, der Mehrheit zuzustimmen.

Stucki, Berichterstatter der Minderheit: Ich ersuche Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, der – neben den Bundesbeamten – auch die unmittelbar vom Bundesrat gewählten Personen, die in anderen als beratenden Organen des Bundes mitwirken, von der Wählbarkeit in den Nationalrat ausschliessen möchte. Ich denke dabei in erster Linie an die Verwaltungsräte in öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen und an auf längere Frist angestellte Delegierte.

Meinen Antrag möchte ich wie folgt begründen:

1. Der Antrag der Minderheit ergibt sich einmal aus dem Prinzip der Gewaltentrennung. Es gilt, die modernen Staatsfunktionen klar voneinander abzugrenzen. Staatliche und halbstaatliche Unternehmen gehören ihrem rechtlichen Status nach in den Bereich des Staates. Als Träger der staatlichen Wirtschaftstätigkeit sind sie jedoch Teil der Verwaltung und daher unter die Exekutive einzuordnen. Verwaltungsräte der SBB und PTT, Delegierte mit nicht nur vorübergehender Funktion usw., sind somit bei der Exekutive einzustufen. Dazu kommt noch, dass der Angehörige des Parlaments, der sich von der Exekutive in ein solches Amt wählen lässt, sich wenigstens theoretisch in deren Abhängigkeit begibt und in einer seiner Hauptfunktionen – nämlich der Kontrolle der Exekutive und der Verwaltung – befangen sein kann. Er wird in der einen oder anderen Sache in einen Interessenkonflikt kommen können. Durch eine Vereinigung von Parlamentsmandat und Führungsfunktion im Bereich der staatlichen Wirtschaftstätigkeit wird also das Prinzip der Gewaltenteilung in Frage gestellt. Darüber ist auch in der «NZZ» ein längerer Artikel erschienen.

2. Wenn schon der einfache Pöstler und Weichenwärter gemäss des Beschlusses des Nationalrates und dem Antrag der Mehrheit der Kommission ausgeschlossen sein soll, kann nicht verstanden werden, dass dann die obersten Funktionäre, die Mitglieder des Verwaltungsrates, im Parlament Einsitz nehmen dürfen. Wenn wir alle Bundesbeamten und Angestellten bis hinunter zum Streckenwärter der SBB von der Wählbarkeit in den Nationalrat ausnehmen, die Verwaltungsräte aber, auch wenn ihre Kompetenzen sehr beschränkt sind, Einsitz nehmen dürfen, gefährden wir meines Erachtens im Falle eines Referendums das ganze Gesetz; denn eine solche Lösung würde von der grossen Masse des Volkes nicht verstanden. Wenn wir schon dem Pöstler oder Bähnler den Eintritt in den Nationalrat verwehren wollen, also Leuten, die der Exekutive ziemlich fernestehen, muss das gleiche auch für die Spitzen gelten. Der Bundesrat wird sicher genügend tüchtige Verwaltungsräte ausserhalb der eidgenössischen Räte finden.

3. Ich möchte noch darauf hinweisen, dass auch im Entwurf der Expertenkommission von 1973 – wenn ich richtig orientiert bin – eine entsprechende Unvereinbarkeitsbestimmung vorgesehen war. Weshalb dann der Bundesrat diese Bestimmung fallenliess, ist nirgends ersichtlich. Na-

türlich ist es z. B. für den Verkehrsminister nicht un bequem, wenn bei kritischen Bemerkungen über Post und Bahn gleich einige Verwaltungsräte im Parlament sitzen.

Dem Einwand, dass diese Ausdehnung der Nichtwählbarkeit auf weitere vom Bundesrat gewählte Personen über die Verfassungsbestimmung hinausgehe, möchte ich mit dem Hinweis auf ein Gutachten von Professor Eichenberger begegnen, der die Auffassung vertritt, dass z. B. für Delegierte, deren Funktion nicht nur vorübergehend ist, die Unvereinbarkeit gelten sollte. Auch Verwaltungsräte der SBB und PTT bekleiden meines Erachtens ein Amt, so dass die betreffende Verfassungsbestimmung auch auf sie ausgedehnt werden kann.

Vor allem im Interesse einer sauberen Gewaltentrennung, aber auch im Hinblick auf das Rechtsempfinden unseres Volkes, ersuche ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

M. Aubert: Il me paraît que déjà la proposition du Conseil fédéral, mais plus encore celle de la minorité de notre commission, étendent considérablement les incompatibilités prévues à l'article 18 par rapport à celles qui sont énumérées à l'article 77 de la constitution fédérale. Cet article 77, qui est applicable en la matière et auquel se réfère expressément l'article 18, dispose que les députés au Conseil des Etats, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par le Conseil fédéral ne peuvent pas faire partie du Conseil national.

Or, selon la proposition du Conseil fédéral, il y a incompatibilité pour tous les fonctionnaires fédéraux; il n'est pas précisé s'il s'agit de fonctionnaires désignés expressément par le Conseil fédéral.

La proposition de la minorité de la commission va encore plus loin puisqu'elle étend l'incompatibilité aux personnes nommées directement par le Conseil fédéral qui exercent une activité au sein d'organismes de la Confédération. Je me permets dès lors de poser la question suivante: peut-on, par une loi, modifier la constitution fédérale? Nous n'en avons pas le droit et je mets en doute la légalité aussi bien de la proposition du Conseil fédéral que de celle de la minorité de la commission. Je me permets de poser la question à M. le président de la Confédération et à M. le chancelier.

Bundespräsident Gnägi: Ich möchte Sie bitten, dem Antrag der Minderheit nicht zu folgen. Die Ausführungen des Kommissionspräsidenten überzeugen. Es sollte nicht zum Vorneherein von Gesetzes wegen ausgeschlossen werden, dass begrenzte Aufgaben von Parlamentariern übernommen werden. Es ist nicht immer einfach, für die Uebernahme neuer, besonders schwieriger Aufgaben, ausreichend qualifizierte und spezialisierte Personen zu finden. Es drängt sich bisweilen auf, sachkundige Parlamentarier beizuziehen. Es sollte ihnen dann aber nicht zugemutet werden, während dieser Zeit auf das bisher ausgeübte Nationalratsmandat zu verzichten. In Anbetracht der Ausnahmefälle und der zeitlichen Begrenzung solcher Aufgaben ist hier eine Vermengung der Vollzugs- und Aufsichtsfunktionen eher klein, so dass sich auch von diesem Gesichtspunkt aus eine solche Unvereinbarkeit nicht zwingend aufdrängt.

Zur Frage des Herrn Aubert: Es ist ganz klar, dass die Verfassungsbestimmung aus einem Zeitpunkt datiert, da der Bundesrat praktisch alle Beamten gewählt hat. Heute macht er dies nur noch bis zur 3. Besoldungsklasse; die übrigen werden vom Departementsvorsteher, weiter unten von anderen – nach dem Delegationsrecht – gewählt. Darum geht es aber nicht; sondern die Unvereinbarkeit soll festgestellt werden wegen der Gewaltentrennung. Da ist ein Postbeamter genau gleich zu behandeln wie ein direkt vom Bundesrat gewählter Beamter der 1. Besoldungsklasse oder der Ueberklasse bis zur 3. Klasse. Es wäre eine Ungerechtigkeit, jene Leute auszuschliessen, die einen grossen Sachverstand mitbringen, während man den ande-

ren das Mandat ermöglichen würde. Es geht hier um den Grundsatz und nicht um einzelne Persönlichkeiten.

Zwei Dinge stehen hier zur Diskussion: Verwaltungsräte der SBB und der PTT. Wir haben von diesen Ausführungen Kenntnis genommen und wissen, dass wir Zurückhaltung zu üben haben. Das aber auch vom Bundesrat aus automatisch auszuschliessen, scheint mir fragwürdig zu sein. Wir haben die Diskussion im Nationalrat erlebt, auch jene in Ihrer Kommission und hier im Plenum und sind der Meinung, dass hier Zurückhaltung zu üben ist.

Ein Mitglied Ihres Rates hat aufs «Schandbänkli» hinübergewechselt, Herr Ständerat Schlumpf, der Preisüberwacher. Dasselbe Amt hatte ja früher Herr Schürmann. Das betrachte ich als einen Ausnahmefall, und das sollten wir nicht von vorneherein durch das Gesetz «erledigen».

Ich möchte Sie deshalb bitten, den Minderheitsantrag Stucki abzulehnen.

M. Masoni: Le président de la Confédération a déjà répondu à la question posée par notre collègue Aubert. J'ajouterais simplement que le commentaire Burckhardt de l'article 77 de la constitution fédérale précise très clairement que tous les fonctionnaires de la Confédération, y compris ceux qui sont nommés par le Tribunal fédéral, sont visés par cet article, qui voulait simplement distinguer les fonctionnaires de la Confédération de ceux des cantons, qui ne sont pas touchés par l'incompatibilité; les premiers étaient, au moment de l'adoption de cet article constitutionnel, tous nommés par le Conseil fédéral. Je vous lis ce commentaire:

«Mit den vom Bundesrat gewählten Beamten waren alle Beamten der Bundesverwaltung gemeint, die damals alle vom Bundesrat gewählt wurden... Aus dem gleichen Grunde trifft die Unvereinbarkeit auch die vom Bundesgericht und vom Eidgenössischen Versicherungsgericht gewählten Beamten, obschon der Bundesbeschluss von... 1917 letzteres nicht ausdrücklich vorsieht.»

L'article 77 de la constitution visait donc l'administration fédérale entière.

L'exclusion de l'incompatibilité des fonctionnaires des classes inférieures, c'est-à-dire de ceux qui ne sont pas nommés par le Conseil fédéral, comme elle avait été proposée par la commission du Conseil national, serait contraire à l'article 77 de la constitution.

Cependant, la décision judiciaire du plenum du Conseil national de maintenir l'incompatibilité également pour les fonctionnaires des catégories inférieures pose le problème des grands commis de la Confédération, entre autres des membres des Conseils d'administration des PTT et des CFF, charges et fonctions qui n'existaient pas au moment de l'adoption de l'article 77 de la constitution.

Devons-nous penser que le législateur de l'époque n'aurait pas visé ces charges aussi importantes? Je ne le pense pas. Je pense aussi qu'en notre époque de développement des «mass media», la présence dans le Parlement de tels membres va donner lieu à des discussions et à des critiques de plus en plus nombreuses.

Les yeux se portent de plus en plus sur les affaires publiques et si le Conseil national a retenu le principe selon lequel les fonctionnaires des classes les plus basses ne peuvent pas faire partie du Conseil national en juste application de l'article 77, la question se pose de savoir si nous pouvons admettre que les grands commis de la Confédération, qui ont bien plus de pouvoir que tout autre fonctionnaire, fassent partie du Conseil national. Aujourd'hui, il faut avoir le courage de dire, en application de l'article 77 de la constitution fédérale, que si nous voulons exclure du Conseil national le tout petit fonctionnaire, nous ne pouvons à plus forte raison admettre que le grand commis de la Confédération, le conseiller d'administration qui a un pouvoir exécutif dans le domaine fédéral, soit admis au Conseil national.

Je ne veux pas du tout dire qu'une mauvaise expérience ait été faite. La démocratie helvétique applique le principe de la séparation du pouvoir d'une façon que l'on pourrait

qualifier de familière, c'est-à-dire sans dogmatisme, sans excès de l'une ou de l'autre partie. Mais les temps ont changé et, si on se mettait maintenant à la place du législateur d'antan, on devrait se dire qu'il n'aurait jamais admis que les fonctionnaires occupant des postes de grandes responsabilités siègent au Conseil national.

C'est pour cette raison que je vous recommande d'appuyer la proposition de la minorité de la commission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	8 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	23 Stimmen

M. Aubert: A propos de l'article 18, 3e alinéa, au sujet de la non-éligibilité des ecclésiastiques, pourrais-je me permettre de poser une question au président de la Confédération?

Nous croyons nous souvenir qu'une motion avait été acceptée par le Conseil fédéral au moment du débat sur les articles d'exception concernant les jésuites et les couvents. Cette motion demandait la levée de l'interdiction pour les ecclésiastiques de siéger au Parlement. J'aimerais savoir si un projet allant dans ce sens sera bientôt soumis au Parlement.

Bundespräsident Gnägi: Ich habe in meinem einleitenden Referat folgendes gesagt: Nicht berücksichtigtes Anliegen auf Verfassungsstufe war u. a. die Wählbarkeit von Geistlichen in den Nationalrat. Eine Motion der eidgenössischen Räte vom Jahre 1972 ist überwiesen worden, aber das wird im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung geprüft und ist an die Kommission weitergeleitet worden.

Art. 19–30

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 19 à 30

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 31

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Aubert)

Abs. 1

Zwei oder mehr Listen derselben Partei können bis... verbunden werden. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Listenverbindungen sind auf den Listen zu vermerken.

Art. 31

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Aubert)

Al. 1

Deux ou plusieurs listes du même parti peuvent être apparentées... du scrutin. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

L'apparement de listes doit être indiqué sur ces listes.

M. Aubert, rapporteur de la minorité: J'avais fait une proposition de minorité, en commission, qui tendait à biffer purement et simplement cet article 31. J'ai déposé, ce matin, une autre proposition qui tendrait à maintenir l'apparementement des listes de même parti. Permettez-moi de m'expliquer, tout à l'heure et tout d'abord, sur le principe même de l'apparementement, en relevant que le mot «apparementement» est un mot impropre en français; il s'agit en réalité de «conjonction de listes» (Listenverbindung), il ne s'agit pas exactement d'apparementement – M. Aubert, professeur de droit constitutionnel, a fait une distinction fort subtile dans son traité de droit. Utilisons ce terme d'«apparementement» puisqu'il est utilisé dans le texte qui nous est soumis.

L'apparementement des listes n'a commencé à s'implanter dans les cantons qu'après son institution sur le plan fédéral par la loi fédérale du 14 février 1919 concernant l'élection du Conseil national, loi qui, par ailleurs, instituait l'élection du Conseil national selon le système de la représentation proportionnelle (de 1848 à 1919, le Conseil national était élu selon le régime du système majoritaire). Cependant, tous les cantons n'ont pas institué l'apparementement des listes. Selon le rapport de la commission d'étude paru en août 1972, il y a encore cinq cantons qui n'ont pas institué l'apparementement des listes. Il s'agit des cantons de Schwyz, de Zoug, de Soleure, de Bâle-Campagne et du Valais. Pratiquement tous les cantons en Suisse, à l'exception d'Uri, des Grisons et des quatre demi-cantons à Landsgemeinde, Unterwald et Appenzell, sont attachés au principe de la représentation proportionnelle, mais chacun doit admettre que cette représentation proportionnelle, si elle était intégrale, pourrait aboutir à des résultats très peu satisfaisants. En effet, la représentation proportionnelle intégrale a l'inconvénient de provoquer une dispersion, que nous n'hésiterons pas à qualifier de malsaine, des forces politiques par l'éclosion d'une quantité de petits partis, qui consacrent trop souvent le principal de leur temps à lutter les uns contre les autres pour accroître leur influence. La représentation proportionnelle intégrale, on l'a vu dans certains pays, peut finir – on ne le sait que trop – par paralyser les institutions parlementaires, plus ou moins complètement, en raison de l'impossibilité de dégager une majorité de gouvernement. C'est pourquoi, dans la plupart des cantons, la représentation proportionnelle est assortie d'un principe restrictif qui est celui du quorum, c'est-à-dire d'un chiffre minimum de suffrages que tout parti doit obtenir pour avoir le droit de participer à la répartition des sièges. Parmi les cantons romands, que je cite par exemple, ce quorum est de 5 pour cent dans le canton de Vaud, 7 pour cent dans le canton de Genève, et 10 pour cent dans les trois autres cantons du Valais, de Fribourg et de Neuchâtel. Or, il faut bien admettre que l'équilibre, et surtout la logique de ce système de représentation proportionnelle tempérée par le quorum, sont indéniablement faussés par l'institution de l'apparementement. En effet, les inconvénients de la représentation proportionnelle dont nous parlions tout à l'heure se retrouvent, malgré l'exigence du quorum, si l'on a la possibilité d'apparementer les listes de plusieurs partis.

Nous estimons, pour notre part, que la clarté du débat politique et surtout l'efficacité de la gestion des affaires publiques nécessitent le regroupement des forces dans un nombre limité de partis, qui ont la capacité, non seulement d'émettre des idées, mais aussi de les traduire par des actes et, mieux encore, par des actes de gouvernement. Et alors, on doit condamner l'apparementement. En l'autorisant, on donne à certains petits partis, voire même à plusieurs groupuscules, réunis pour la circonstance, la possibilité de passer le cap du quorum et de détourner ainsi cette institution dont le but était précisément d'éviter ce que nous avons qualifié de dispersions politiques malsaines. D'autre part, l'apparementement est de nature à fausser la volonté de l'électeur. Nous pensons que l'électeur doit pouvoir choisir ses représentants parmi des groupements ayant des options politiques claires, ce qui ne signi-

fie pas sans nuances. Il faut qu'il sache qu'en votant pour le parti X, il manifeste son accord avec la doctrine et le programme de ce parti, alors qu'il risque de se voir contraint, à cause de l'apparementement, de favoriser, contre son gré, le parti Y, dont, peut-être, il n'approuve ni la doctrine ni le programme. Enfin, l'apparementement, qu'on le veuille ou non, dans l'esprit de très nombreux électeurs, c'est de la cuisine, de la «combine électorale»; ne m'en veuillez pas, ce n'est pas moi qui ai inventé cette expression. Elle figure dans le rapport du Conseil d'Etat neuchâtelois à l'appui de son projet de loi de 1944 tendant à interdire le sous-apparementement dans le canton. Le Conseil d'Etat neuchâtelois parlait alors, pour motiver cette interdiction de sous-apparementement, de la nécessité d'éviter, cite, «les combines électorales». Le président de la commission insistait, lui, sur la nécessité de «préserver la propriété électorale». Ce président de commission savait de quoi il parlait; il s'appelait Max Petitpierre.

Dans l'intérêt même de l'électeur, par souci d'une plus grande clarté de notre vie politique, je vous demande de biffer l'apparementement tel qu'il nous est proposé par le Conseil fédéral et d'accepter notre amendement tendant à limiter l'apparementement aux listes du même parti. Si j'ai déposé quelque peu tardivement cet amendement, c'est que je me suis rendu compte, à l'étude seulement de ce sujet, de l'intérêt que peuvent avoir les grands cantons à garantir aux diverses régions qui le constituent une représentation proportionnelle de leur population. C'est la raison pour laquelle je me permets de vous prier de bien vouloir vous rallier à ma proposition déposée ce matin. Je vous remercie.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Soeben hat eine Delegation des Liechtensteiner Landtages unter der Leitung von Herrn Landtagspräsident Dr. Gerard Batliner und begleitet von Seiner Durchlaucht Prinz Heinrich von Liechtenstein, Botschafter seines Landes in der Schweiz, auf der Tribüne Platz genommen.

Herr Landtagspräsident, Durchlaucht, meine Herren Landtagsabgeordnete, im Namen des Ständerates heisse ich Sie herzlich willkommen. Wir freuen uns darüber, dass Sie unserer Einladung gefolgt sind und bereit waren, diese zwei Tage mit uns zu verbringen. Wir können uns keine anderen Parlamentarier vorstellen, deren Land von unseren Beschlüssen in gleicher Weise mitbetroffen wäre. Politisch ist Ihr Land eines von unseren vier Nachbarländern. Wirtschaftlich hingegen gehören das Fürstentum Liechtenstein und die Schweiz zum gleichen Raum. Trotz dieser nun schon Jahrzehnte dauernden starken Interdependenz ist Ihr Besuch ein erstmaliges Ereignis. Ihr Landtag entsendet regelmässig Beobachter zur parlamentarischen Versammlung des Europarates nach Strassburg. Vielleicht sollten Sie und wir uns überlegen, ob Liechtensteiner Beobachter hier in Bern unseren engen Beziehungen nicht angemessen wären. Jedenfalls sollte es bis zu Ihrem nächsten Besuch nicht allzu lange dauern. Wir sind überzeugt, dass Parlamentarierbegegnungen die freundschaftlich engen Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern zu stärken vermögen. Im Namen des Ständerates wünsche ich Ihnen einen angenehmen Aufenthalt. (Beifall)

Amstad, Berichterstatter der Mehrheit: Namens der Kommission muss ich Ihnen den Antrag stellen, den Antrag von Herrn Aubert abzulehnen. Die Kommission hat zwar nicht genau zu diesem Antrag Stellung genommen, sondern zu jenem Antrag, der auf der Fahne festgehalten ist und die Streichung von Artikel 31 verlangt. Ich verstehe das Anliegen von Herrn Aubert, wenn wir die parteipolitischen Konsequenzen beiderseits weglassen, insofern, als es uns allen darum geht, nicht zu viele Parteien im Parlament zu haben. Ich glaube aber, wenn dieses Anliegen

erfüllt werden soll, müssen wir die Sache doch anders anpacken; wir müssten vor allem sehen, ob wir nicht doch ein Quorum einführen könnten.

Ein zweites Anliegen von Herrn Aubert, das ich auch verstehe, besteht darin, dass die Wahl nicht zu kompliziert werden soll. Tatsächlich kann es kompliziert werden, wenn wir neben Listenverbindungen noch Unterlistenverbindungen haben. Im Namen der Kommission muss ich Ihnen aber trotzdem die Fassung des Bundesrates zum Beschluss beantragen, und zwar aus folgenden Gründen: In den grossen Kantonen kann durch die Einreichung von Landesteillisten erreicht werden, dass die Mandate auch innerhalb des Kantons proportional zur Wohnbevölkerung verteilt werden. Wenn die Landesteillisten bzw. deren Verbindung nicht möglich wäre, müsste es in den grossen Kantonen zu einer Majorisierung der Abordnungen durch die grossen Städte kommen. Nach der Fassung Aubert wären Landesteillisten auch noch möglich, aber nur innerhalb der gleichen Partei. Ich möchte nun darauf aufmerksam machen, dass wir beim ganzen Wahlverfahren nirgends von Parteien sprechen; die, welche die Wahllisten einreichen, sind nicht die Partei, sondern es sind die 50 Unterzeichner. Wir würden also mit dem Antrag Aubert zur Schwierigkeit kommen: Wann ist eine Partei überhaupt gegeben, oder wann können die 50 Unterzeichner sich verbinden? Ich glaube also, dass insofern eine Unklarheit bestehen würde. Dann möchte ich aus einem zweiten Grunde beantragen, der Kommission zuzustimmen. Wenn wir die Listenverbindungen nach dem Antrag der Kommission zulassen, ist es so, dass möglichst wenig Stimmen verlorengehen. Jeder Stimmbürger kann damit rechnen, dass wenn er auf der einen Liste nicht zum Zuge kommt, er dann doch mit der Listenverbindung zum Zug kommt, d. h. dass seine Stimme gezählt und gewogen wird und in der Person eines Abgeordneten zum Ausdruck kommt. Dass der Stimmbürger nicht getäuscht wird, dafür sorgt Absatz 2. Denn nach Absatz 2 ist die Listenverbindung ausdrücklich auf dem Stimmzettel zu vermerken. Ich muss Ihnen in diesem Sinne den Antrag stellen, der Kommission zuzustimmen, d. h. die Fassung von Bundesrat und Nationalrat zu genehmigen.

M. Masoni: Permettez-moi d'ajouter un autre argument à ceux qu'a invoqués le rapporteur de la commission à l'encontre de la proposition de notre collègue Aubert.

En matière de votation fédérale, nous connaissons le système de la proportionnelle, mais nous ne connaissons pas le quorum et de ce fait, une des raisons fondamentales de sa proposition tombe.

La possibilité d'apparenter les listes différentes est au fond un juste correctif apporté au système de la proportionnelle. Nous savons par expérience qu'en Suisse il n'est pas possible de revenir au système des deux partis, qui est peut-être le plus souhaitable. Nous devons prendre acte du fait que le citoyen suisse est habitué à la possibilité qu'il a de présenter des listes de candidats qui n'appartiennent à aucun parti. On a voulu, en lui accordant ce droit fondamental, faire contrepoids à l'autorité trop forte, au poids trop fort des partis, et du moment que nous admettons cette possibilité dans notre système démocratique, nous devons aller jusqu'au bout et permettre de corriger la dispersion qui dérive de ce système de la proportionnelle poussé presque jusqu'au bout en prévoyant l'apparementement des listes.

Cette possibilité est très importante à nos yeux. Il existe des petits partis qui n'ont pas un grand nombre d'électeurs mais qui ont des hommes de forte qualité, et le système de l'apparementement permet de les porter sur des listes, ce qui n'est pas un avantage secondaire dans une démocratie qui doit tendre le plus possible à avoir dans ses conseils des gens de haut niveau.

Enfin, si nous acceptons la proposition de notre collègue M. Aubert dans sa dernière formulation, nous conférerions un privilège aux partis et cet aspect du problème m'inquiète. En effet, les grands partis politiques pourraient

faire plusieurs listes et les apparenter et ceux qui n'appartiennent pas à un parti fort, c'est-à-dire les petits partis ou les groupes de citoyens, ne pourraient pas apparenter leurs listes à d'autres. On donnerait un privilège aux partis forts. C'est la raison pour laquelle je vous prie de repousser la proposition de notre collègue M. Aubert et d'adopter celle de la majorité de la commission.

M. Morier-Genoud: Permettez-moi d'ajouter quelques mots à ce sujet qui m'intéresse en ma qualité de Vaudois, le canton de Vaud pratiquant l'apparementement depuis 1960, soit depuis relativement peu de temps. J'y suis personnellement opposé et j'avais déposé devant le Grand Conseil vaudois une motion tendant à sa suppression.

Comme notre collègue Aubert, je suis convaincu que l'apparementement fausse le jeu démocratique. Il a raison de relever qu'il est souvent ressenti par le citoyen comme une «combine». Et ce n'est pas seulement M. Petitpierre, radical neuchâtelois, qui le dit. En 1947, un député radical vaudois parlait déjà à ce propos de «cuisine et de combine électorales».

Encore une fois, l'apparementement est fréquemment ressenti comme tel par le citoyen. Je juge donc préférable, pour reprendre une image martiale qui, je l'espère, séduira M. le conseiller fédéral Gnägi, que chaque parti se présente sous un seul drapeau. Cela me paraît plus sain. C'est pourquoi je vous demande de soutenir la proposition de M. Aubert.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	21 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

Art. 32

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 33

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Bourgknecht

Streichen

Art. 33

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Bourgknecht

Biffer

M. Bourgknecht: C'est à l'instigation de notre collègue M. Dreyer, absent, que je vous soumets cette proposition. Je le fais d'autant plus volontiers qu'après avoir examiné les motifs qui le poussaient à me demander de la faire en son absence, je me suis convaincu qu'elle était bonne et je vous demande de la suivre.

L'article 33 qui nous est proposé comporte essentiellement une double obligation en matière de remise des bulletins. Il y a la remise des bulletins sans impression, qu'on appelle bulletins blancs ou neutres, et la remise des bulletins avec dénomination de liste, c'est-à-dire les bulletins qu'émettent normalement les partis politiques ou des groupes d'électeurs.

Je ne m'en prends pas, bien entendu, à la remise de bulletins blancs, qui s'impose, mais je m'oppose à l'obligation de remettre des listes avec dénomination et je vous propose de la supprimer.

Pour ce qui est des listes sans impression, leur maintien figure dans ma proposition à l'article 33a.

Quelles sont les raisons qui justifient, selon moi, la suppression de cet article? Tout d'abord, il ne s'agit pas de méconnaître les difficultés financières des partis politiques. Nous les connaissons, mais nous ne devons pas ignorer non plus celles des cantons, et la disposition que l'on nous propose a pour conséquence que les cantons devraient, sans plus pouvoir se prononcer, engager des frais qui peuvent être assez importants à la décharge des partis politiques ou des groupes d'électeurs qui proposent des candidats à l'élection au Conseil national. Cette première remarque, au moment où nous connaissons les difficultés de la Confédération et des cantons, a déjà tout son poids. Le législateur fédéral ne devrait pas faire aux cantons ce qu'il reproche parfois aux représentants des cantons de faire au détriment de la Confédération.

Il est un deuxième point qui me paraît important aussi. On touche, avec cette disposition, de très près à la vie politique et financière des cantons et on devrait leur laisser, comme c'est déjà le cas pour toutes les autres élections, la liberté de décider si et dans quelle mesure ils veulent apporter une aide aux partis politiques, aide qui peut, je le reconnais, souvent se justifier. Et cette liberté se justifie aussi par la crainte que j'éprouve de voir cette disposition, si elle entrait en vigueur, amener les partis politiques à demander aux cantons la même générosité dans l'impression du matériel de vote pour toutes les élections cantonales: le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les préfets là où ils sont élus, les conseils communaux, d'autres organismes que peuvent connaître nos cantons. La charge deviendrait alors extrêmement lourde; elle se chiffrerait pour les petits cantons par des centaines de milliers de francs, peut-être même davantage.

Il me semble d'autre part qu'il n'est pas normal, dans une disposition légale telle que celle que nous discutons, de ne prévoir aucune limite à cette aide – parce qu'il s'agit bien d'une aide financière – que l'on apporte aux partis politiques.

Sans vouloir être long et fastidieux, je voudrais vous citer la disposition que nous avons introduite dans la loi fribourgeoise, disposition dont on pourrait s'inspirer sur le plan fédéral et qui a précisément pour but d'éviter que n'importe quel petit parti ou groupuscule d'électeurs puisse prétendre à l'impression des listes déposées aux frais du canton.

«Pour l'élection des députés au Conseil des Etats, au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et l'élection des préfets, l'Etat rembourse aux partis politiques et aux groupes d'électeurs les frais d'impression de listes électorales au prorata du nombre d'électeurs inscrits, augmenté de 20 pour cent. Ce remboursement intervient

a) pour l'élection des députés au Conseil des Etats, si, au moment de l'élection, les partis ou les groupes sont représentés par au moins cinq députés au Grand Conseil;

b) pour l'élection au Conseil d'Etat s'ils obtiennent au moins trois sièges au Grand Conseil;

c) pour l'élection du Grand Conseil et des préfets si les listes qu'ils ont déposées obtiennent 7,5 pour cent du total des suffrages valablement exprimés.»

Les chiffres retenus et les taux sont relativement bas. On n'exclut donc pas les petits partis mais on exclut les «tout» petits partis – l'ensemble de la population qui paie des impôts n'ayant pas à contribuer indirectement au financement de leur campagne électorale. Si on voulait retenir l'idée au niveau de la législation fédérale, on devrait en tout cas prévoir une limite en fonction de l'importance des partis et des résultats qu'ils ont obtenus.

Il faut aussi éviter que les cantons ne soient appelés à engager des frais non seulement pour les tout petits groupes mais aussi pour certains groupes de citoyens qui sont plus des plaisantins que des gens conscients du sérieux d'une élection. Et il nous est revenu qu'à Genève, par exemple, un groupe de citoyens avait déposé une liste

sous l'en-tête «Parti sans laisser d'adresse». Il suffirait désormais de trouver 30 ou 50 citoyens qui appuient une telle liste pour obliger le canton à faire les frais de son impression!

En plus de ces raisons politiques et financières qui m'amènent à vous proposer la suppression de l'article 33, il y a un argument que je tirerai de la constitutionnalité d'une telle disposition. C'est donc un argument juridique.

Que nous dit l'article 90 de la constitution fédérale? Il nous dit que la législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires. Est-ce que vous pensez que l'on reste dans le cadre strict des formes et délais à respecter pour les votations populaires, en l'occurrence l'élection au Conseil national, lorsque le législateur fédéral veut introduire une disposition à caractère purement financier d'aide indirecte aux partis politiques? Je ne le pense pas. Nous sommes habilités à voter des dispositions qui fixent des délais – on l'a déjà fait – qui fixent les formes, un certain nombre d'exigences d'uniformisation des dispositions pour que les scrutins aient lieu de façon aussi convenable que possible dans l'ensemble du territoire helvétique. Mais l'obligation faite aux cantons d'imprimer à leurs frais les listes des partis politiques me paraît aller très largement au-delà de la compétence que la constitution nous donne et nous en ferions ainsi un mauvais usage. Il est donc nécessaire, en l'état de la discussion, de suivre ma proposition, quitte, dans le cadre de l'élimination des divergences, à repenser alors le problème et de voir si nous voulons – dans certaines limites mais pas de façon absolue – suggérer ou imposer aux cantons l'introduction de dispositions dans la législation cantonale en faveur des partis politiques dans le sens de la prise en charge des frais d'impression des bulletins avec dénomination de liste.

C'est pourquoi je vous demande de biffer l'article 33, étant bien entendu que, si cet article 33 disparaissait définitivement, il y aurait peut-être l'une ou l'autre dispositions de la loi que nous avons adoptée ou que nous adopterons qui devraient être remaniées.

Amstad, Berichterstatter: Beim Antrag Bourgnknecht geht es um die Frage, ob der Bund den Kantonen vorschreiben kann oder soll, die Wahllisten sämtlichen Stimmbürgern gratis zuzustellen, oder ob es den Parteien überlassen werden soll, diese Listen zuzustellen, es sei denn, der Kanton übernehme dann aufgrund der eigenen Gesetzgebung die Kosten des Druckes und die Aufgabe der Zustellung.

Wenn dem Antrag von Herrn Bourgnknecht zugestimmt würde, müssten Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b entsprechend angepasst werden, wo festgelegt ist, dass nur noch amtliche Wahlzettel zulässig sind.

Des weiteren müsste womöglich anstelle von Artikel 33 eine neue Bestimmung aufgenommen werden, wonach die Kantone dazu verpflichtet sind, mindestens wie bisher Wahlzettel ohne Vordruck zuzustellen. Diese Änderungen könnten entweder durch Rückweisung der Vorlage an die Kommission oder dann im Differenzbereinigungsverfahren durch den Nationalrat vorgenommen werden.

Schliesslich müsste man sich die Frage von Herrn Arnold stellen, ob, wenn man bei den Wahlen es schon den Parteien überlässt, Wahllisten zuzustellen, man nicht auch das gleiche bei der Abstimmung machen müsste, nämlich dass man es auch da den Parteien überlässt, Abstimmungszettel mit vorgedrucktem Ja oder Nein zuzustellen.

Im übrigen hat der Antrag von Herrn Bourgnknecht, wie alles, was Herr Bourgnknecht beantragt, natürlich etwas für sich. Wenn wir ohnehin schon unter der Listenflut leiden, sollten wir sie nicht noch dadurch erhöhen, dass die Kantone jedem Wähler einen vollständigen Satz aller Wahlzettel abgeben müssen.

Wenn die grosse Mehrheit Ihrer Kommission der Neuerung, die übrigens im Vernehmlassungsverfahren allseits

breite Zustimmung gefunden hat, zustimmte, so geschah es aus folgenden Ueberlegungen:

1. In vielen Kantonen werden die Wahlzettel heute schon von Amtes wegen und auf Kosten des Kantons gedruckt und dem Stimmbürger zugestellt. Es ist nun aber nicht einzusehen, wieso es in einem Kanton die Unterzeichner eines Wahlvorschlages finanziell leichter haben sollen als im anderen Kanton. Im einen Kanton müssen sie nur die Wahlliste einreichen, und der Kanton besorgt das übrige; im anderen Kanton müssen sie die Wahllisten auf eigene Kosten drucken und zustellen.

2. In den Kantonen, in welchen bisher die Parteien für die Zustellung der Wahlzettel sorgten, gelangten die Wähler in der Regel nicht in den Besitz aller Wahlzettel. Dies deshalb, weil die Unerzeichner mancher Wahlzettel aus Kostengründen nicht in der Lage waren, alle Stimmberechtigten des Wahlkreises mit den Wahlzetteln zu versorgen. Diese Tatsache gab deshalb Anlass zu berechtigter Kritik, weil eine gerechte Wahl die Uebersicht über sämtliche Kandidaten des Wahlkreises voraussetzt. Diese Uebersicht ist nun aber nur dann gewährleistet, wenn die Wahlzettel von Amtes wegen bereitgestellt und verteilt werden.

3. Es ist schliesslich nicht bekannt, dass in jenen Kantonen, die schon heute von Amtes wegen die Wahlzettel unentgeltlich abgeben, dies zu unliebsamen Folgen geführt hat. Man hat also nicht bemerkt, dass gemäss den Befürchtungen von Herrn Bourgnécht in Kantonen, wo der Kanton die Wahllisten bezahlt, mehr Wahllisten eingereicht wurden als in anderen Kantonen, wo die Parteien die Kosten selber tragen müssen.

Wenn der Kritik von Herrn Bourgnécht, wie schon eingangs vermerkt, eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden kann, muss doch darauf hingewiesen werden, dass sich eine Schranke aus der Vorschrift von Artikel 24 ergibt, wonach inskünftig 50 statt bisher 15 Unterzeichner für den Wahlvorschlag nötig sein werden. Einer Lösung in dem Sinne, dass im Hinblick auf die Befürchtungen von Herrn Bourgnécht eine noch grössere Zahl von Unterzeichnern verlangt wird, würden meines Erachtens politische Ueberlegungen entgegenstehen.

Schliesslich noch zum verfassungsmässigen Bedenken von Herrn Bourgnécht: Er sagt, dass Artikel 90 der Bundesverfassung den Bund ermächtigt, die nötigen Vorschriften über das Abstimmungsverfahren aufzustellen. Herr Bourgnécht bestreitet, dass der Bund damit die Möglichkeit hat, den Kantonen die Last der Kostentragung zu überbinden. Meines Erachtens ist die Kompetenz des Bundes zu diesem Schritt ohne weiteres gegeben. Einmal ergibt sich aus der Forderung der Klarheit der Abstimmung, dass der Bund verlangen kann, dass sämtliche Wahlzettel jedem Stimmbürger zugestellt werden.

Des weiteren ist es doch so, dass wir den Grundsatz des Vollzugs der Kantone haben. Überall dort, wo wir diesen Grundsatz haben, muss der Kanton, unter Vorbehalt anderer Bestimmungen, auch die Kosten dieses Vollzugs übernehmen. Schon bisher hat der Kanton, die unbeschriebenen Wahlzettel gratis zugestellt. Deshalb scheint es mir auch im Rahmen der Kompetenz des Bundes zu liegen, dass er die Zustellung sämtlicher Wahllisten verlangt und dass er im Rahmen des kantonalen Vollzugs die Kosten den Kantonen überbindet.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Kommission zuzustimmen und den Streichungsantrag Bourgnécht abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bourgnécht	10 Stimmen
Dagegen	14 Stimmen

Art. 33a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Bourgnécht

... zusammen mit dem Wahlzettel (Art. 46) zugestellt wird.

Art. 33a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Bourgnécht

... qui est remise aux électeurs avec le bulletin électoral (art. 46).

Der Antrag Bourgnécht ist als Folge der Abstimmung über Artikel 33 hinfällig

La proposition Bourgnécht est devenue caduque (voir article 33)

Helmann: In diesem Artikel geben wir der Bundeskanzlei den Auftrag, vor jeder Wahl eine Wahlanleitung zu erstellen. Das Gesetz ändert sich nicht von einer Wahl zur anderen. Ich halte dies für reichlich kompliziert. Man hätte doch einfach sagen können: Den Stimmberechtigten ist zusammen mit den Wahlzetteln eine von der Bundeskanzlei verfasste Wahlanleitung zuzustellen. – Es ist nicht nötig, jedesmal eine neue Anleitung zu drucken.

Ich möchte die Redaktionskommission bitten, sich dieser Frage anzunehmen.

Amstad, Berichterstatter: Wird entgegengenommen.

Angenommen – Adopté

Art. 34, 34a, 35

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 36

Antrag der Kommission

Abs. 1 Ingress, Buchst. a, b, c, Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(Die Aenderung in Buchst. e betrifft nur den französischen Text)

Abs 1 Buchst. d

Mehrheit

sachfremde Aeusserungen (Bemerkungen, Zeichen usw.) enthalten;

Minderheit

(Masoni, Arnold)

offensichtliche Kennzeichnungen enthalten;

Abs. 3

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Masoni, Munz, Stucki)

Enthält ein Wahlzettel mehr Namen, als Sitze zu vergeben sind, so werden die letzten gestrichen, und zwar zuerst die ausschliesslich gedruckten Namen.

Art. 36

Proposition de la commission

Al. 1 préambule, let. a, b, c, al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 1 let. e

Ont, en cas de vote par correspondance, été remis à un bureau des postes étranger.

Al. 1 let. d**Majorité**

Contiennent des indications étrangères (observations, signes, etc.) à l'objet du scrutin ou donnent manifestement des indications;

Minorité

(Masoni, Arnold)

Donnent manifestement des indications;

Al. 3**Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Masoni, Munz, Stucki)

Lorsqu'un bulletin électoral contient un nombre de noms supérieur à celui des sièges à occuper, les derniers noms sont biffés, en premier lieu les noms exclusivement imprimés.

Amstad, Berichterstatter der Mehrheit: In Art. 36 Abs. 1 Buchst. d geht es um das gleiche Problem wie in Absatz 1 von Artikel 12, indem in Artikel 36 die Ungültigkeit des Wahlzettels und in Artikel 12 die Ungültigkeit des Stimmzettels umschrieben wird. Da kein Grund für eine abweichende Umschreibung besteht, ist hier die gleiche Formulierung wie in Artikel 12 zu wählen.

Ich nehme an, dass die Herren Masoni und Arnold auf ihrem Minderheitsantrag nicht bestehen, nachdem er bei Artikel 12 abgelehnt worden ist. (Zustimmung – Adhésion)

In Buchstabe e haben wir lediglich eine Korrektur des französischen Wortlautes vorgenommen.

Masoni, Berichterstatter der Minderheit: Zu Absatz 3: Mit dem Minderheitsantrag bezwecken wir, zur Fassung des Bundesrates mit einer Präzisierung zurückzukommen. Der Bundesrat hatte ursprünglich in Absatz 2 vorgesehen: «Enthält ein Wahlzettel mehr Namen, als Sitze zu vergeben sind, so werden die letzten gestrichen, und zwar zuerst die gedruckten Namen.» Dieselbe Bestimmung finden wir mit einer Aenderung in der Fassung des Nationalrates zu Absatz 3: «Enthält ein Wahlzettel mehr Namen, als Sitze zu vergeben sind, so werden die letzten gestrichen.»

Warum will die Minderheit bei der Streichung zuerst die ausschliesslich gedruckten Namen in Betracht ziehen und nicht die handgeschriebenen oder jene, die zugleich handgeschrieben und gedruckt sind? Der Wähler will doch durch die handschriftliche Anmerkung eines Namens zum Ausdruck bringen, dass er diesen Namen besonders bezeichnen will; bzw. wenn er den gedruckten Namen von Hand noch wiederholt, will er den Kandidaten kumulieren. Dieser Wille ist so klar, dass man bei der Streichung überzähliger Namen nicht jene streichen sollte, die ausdrücklich von Hand geschrieben sind, sondern die gedruckten. Das ist der Zweck unseres Antrages, der den Vorschlag des Bundesrates in dem Sinne präzisiert, dass ausschliesslich die gedruckten Namen für die Streichung zuerst an die Reihe kommen.

Heimann: Ich glaube, der Antrag der Minderheit hat etwas für sich. Dagegen verstehe ich den Begriff «ausschliesslich» nicht; denn entweder ist der Name gedruckt oder nicht. Darum bin ich der Auffassung, dass der Begriff «ausschliesslich» gestrichen werden sollte.

Urech: Ich möchte Ihnen empfehlen, den Antrag der Minderheit abzulehnen, und zwar aus praktischen Gründen. In einem Wahlbüro, wo Hunderte und Tausende von Listen aufliegen, muss man möglichst praktisch und einfach vorgehen. Nach bisheriger Praxis war es allgemein üblich, die untersten Namen zuerst zu streichen, und zwar ohne Unterschied, ob gedruckt oder von Hand geschrieben. Nach meiner Meinung steht in keiner Art fest, dass der gedruck-

te Name gegenüber dem handgeschriebenen minderwertig sei. Vielmehr halte ich beide für durchaus gleichwertig, und deshalb empfehle ich aus praktischen Gründen, der Mehrheit zuzustimmen, welche einfach die untersten Namen zuerst streichen will, ob gedruckt oder nicht.

Amstad, Berichterstatter der Mehrheit: Zunächst zu Frage des Herrn Heimann: Der Bundesrat hat in Artikel 36 Absatz 2 das gleiche Thema behandelt. Er spricht dort nur von den gedruckten Namen. Die Minderheit spricht von den ausschliesslich gedruckten Namen aus der Ueberlegung heraus: Es kann sein, dass ein gedruckter Name handschriftlich noch kumuliert wird. Damit zeigt der Wähler, dass er diesen Kandidaten unbedingt unterstützen will. Hier liegt die Differenz zwischen Bundesrat und Minderheit.

Im übrigen möchte ich Ihnen, wie Herr Urech, beantragen, der Mehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag zu verwerfen, und zwar aus folgenden Gründen: Es ist zwar so, dass die Streichung des letzten Namens tatsächlich gewisse Nachteile mit sich bringen kann. Bekannt ist der Fall Stadelmann aus dem letzten Jahr, wo Herr Stadelmann deshalb nicht gewählt wurde, weil sein Name so und soviel Mal als überzählig gestrichen werden musste.

Herr Professor Gruner hat den Vorschlag unserer Kommission zur Kenntnis gebracht, dass man abwechslungsweise den Namen streichen sollte, auf der ersten Liste den letzten, auf der zweiten Liste den zweitletzten, auf der dritten Liste den drittletzten usw. Wir mussten aber von dieser Lösung absehen, da sie unendlich kompliziert gewesen wäre und deshalb auch entsprechende Fehler hätte ergeben können.

Wir müssen aber auch beantragen, dass der Minderheitsantrag abgelehnt wird. Denn es wäre recht kompliziert für das Stimmbüro, immer herauszufinden, welcher Name nun der nächste, ausschliesslich gedruckte Name ist. Es könnten da doch bedeutende Fehler vorkommen. – Des weitern haben wir festgestellt, dass es nicht richtig ist, wenn man den gedruckten Namen und den handschriftlichen Namen rechtlich anders wertet. Der gleiche Wähler, der den gedruckten Namen stehen lässt, will doch, dass der Mann oder die Frau, deren Name gedruckt ist, ebenso gewählt wird wie der Mann oder die Frau, die er handschriftlich festhält. Wir finden keinen Grund, dass man gedruckte und handschriftliche Namen verschieden behandeln soll.

Masoni, Berichterstatter der Minderheit: Ich bin Herrn Kollega Heimann eine Antwort schuldig. Er hat berechtigterweise gefragt, warum «ausschliesslich» gedruckt. Ich glaube, vielleicht ist der Ausdruck in Deutsch nicht sehr gut. Ihre Redaktionskommission könnte das noch prüfen. Ein Name ist für uns ausschliesslich gedruckt, wenn er auf dem Wahlzettel nur einmal oder zweimal (falls kumuliert im Vorschlag) gedruckt vorliegt, wenn er im Wahlzettel also ausschliesslich gedruckt und nicht handschriftlich vorliegt. Dieser Name wurde nicht noch handschriftlich zugefügt.

Warum haben wir gesagt, man solle zuerst die ausschliesslich gedruckten streichen? Um zu berücksichtigen, dass dort, wo ein Name mindestens einmal handschriftlich hinzugefügt wurde, der Wähler einen besonderen Willen zum Ausdruck gebracht hat zugunsten dieses Kandidaten, so dass kaum anzunehmen ist, dass der Wähler diesen Kandidaten, weil als letzter in der Liste aufgeführt, streichen würde. Wenn dieser Name handschriftlich vorliegt, bedeutet das, dass er diesen Kandidaten wollte, obschon er sich vielleicht verrechnet hat oder vergessen hat, einen anderen zu streichen.

Die Argumente, die gegen unseren Vorschlag vorgebracht werden, sind nur die der Kompliziertheit des Verfahrens, nur die sogenannten praktischen Gründe. Ich weiss, dass man hier im Ständerat für solche praktischen Gründe sehr empfindlich ist. Wenn man mit praktischen Gründen argumentiert, ist man fast sicher, dass der Antrag durchgeht. Aber ich war in meinen jungen Jahren einmal in einem

Wahlbüro, und ich weiss, wie man zählt bei diesen Listen, wo ein überzähliger Name dasteht. Dann wird einmal gesagt: Da haben wir einen mehr. Dann liest einer und zählt, dann kommt der andere und kontrolliert, ob wirklich einer mehr ist. Der dritte will ihn auch sehen und kontrolliert. Dann schaut man, ob zufällig unter diesem Namen einer erscheint, der nicht Kandidat ist, weil er sowieso zu streichen wäre. Wenn ein Nichtkandidat dabei ist, wird er gestrichen und nicht der Kandidat. So bei dieser Prüfung kann man wohl sagen, es ist keine zusätzliche Arbeit, ausfindig zu machen, welcher der letzten Namen ausschliesslich gedruckt vorliegt: es scheint sicher, wenn man sieht, wie die Sache im Wahlbüro praktisch vor sich geht, wie das registriert wird usw., dass das keine zusätzliche Arbeit mit sich bringt.

Wenn dann die Praktikabilität des Mehrheitsvorschlages nicht kleiner ist, wollen wir den Willen des Wählers berücksichtigen oder wollen wir die Bequemlichkeit vorziehen? Ich glaube, man sollte zugunsten des Wählerwillens entscheiden: ich bitte Sie nun, für den Willen des Wählers zu stimmen und nicht für eine sehr zweifelhafte Praktikabilität.

Abstimmung – Vote

Abs. 3

Für den Antrag der Mehrheit	21 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

Art. 37

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 38

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(Die Aenderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 38

Proposition de la commission

Al. 1

Le nombre des suffrages valables (suffrages de parti) de toutes les listes est divisé par le nombre plus un de mandat à attribuer. Le résultat, arrondi au nombre entier, donne le quotient.

Al. 2 et 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 39, 40

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 41

Antrag der Kommission

Abs. 1

Von jeder Liste sind nach Massgabe der erreichten Mandate die Kandidaten gewählt, welche die meisten Stimmen erhalten haben. (Rest streichen)

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los.

Art. 41

Proposition de la commission

Al. 1

Sont élus, jusqu'à concurrence du nombre des mandats attribués à chaque liste, les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages. (Biffer le reste)

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

En cas d'égalité des suffrages, le sort détermine l'élection.

Amstad, Berichterstatter: In Absatz 1: Was bei Stimmgleichheit gilt, soll nicht in Absatz 1, sondern im neuen Absatz 3 festgelegt werden. Damit gilt die gleiche Regel dann auch für die Ersatzleute, von denen in Absatz 2 die Regel ist.

Zu Absatz 3: Bei Stimmgleichheit der Kandidaten soll nicht die Reihenfolge, sondern das Los entscheiden. Wenn die Reihenfolge für die späteren Kandidaten schon einen Nachteil darstellen kann, soll dieser Nachteil möglichst wenig auftreten. Der Losentscheid ist leicht durchführbar, da der Fall von Stimmgleichheit von zwei Kandidaten selten vorkommt.

Angenommen – Adopté

Art. 42

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 43

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Stucki)

Streichen

Art. 43

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Stucki)

Biffer

Stucki, Berichterstatter der Minderheit: Ich beantrage Ihnen, Artikel 43 zu streichen und damit sogenannte stille Wahlen auszuschliessen. Ich möchte meinen Antrag wie folgt begründen:

1. Bei den Nationalratswahlen handelt es sich um eines der wichtigsten Wahlgeschäfte. Es geht um die Wahl unserer Volkvertretung. Es ist nun aber stossend, wenn im ganzen Lande gewählt wird, in einigen wenigen Kantonen aber nicht gewählt werden kann. Zudem finden solche Wahlen alle vier Jahre nur einmal statt. Die Belastung des Stimmbürgers ist also klein.

2. Um stille Wahlen zu ermöglichen, d. h. dafür zu sorgen, dass nicht mehr Kandidaten aufgestellt werden als Sitze zu vergeben sind, dürfte zuweilen von den in Frage kommenden Parteien und Kandidaten auf andere mögliche

Parteien und Aspiranten ein mehr oder weniger sanfter Druck ausgeübt werden.

3. In Einerwahlkreisen muss gemäss Artikel 45 in jedem Fall gewählt werden. Weshalb sollte für Zweier- oder Dreierwahlkreise – praktisch kommen für solche stille Wahlen nur Zweier- und Dreierwahlkreise in Frage – eine andere Regelung gelten? Auch wir Ständeräte haben anzutreten, ob nun Gegenkandidaten aufgestellt sind oder nicht.

4. Auch wenn *prima vista* niemand anders gewählt werden kann als die Vorgeschlagenen, haben solche Wahlen doch einen Sinn. Aus der Zahl der leeren Stimmen und aus der Stimmbeteiligung lassen sich immer einige Schlüsse ziehen. Wie steht es aber, wenn z. B. in einem Zweierwahlkreis zwei Listen mit je einem kumulierten Kandidaten eingereicht wurden, gemäss Vorschlag der Kommission also stille Wahlen stattfinden könnten, wenn nun eine dieser Listen mehr als die doppelte Stimmenzahl als die andere macht? Sind dann doch beide Kandidaten gewählt? Ich glaube nicht. Auch wenn nicht mehr Kandidaten aufgestellt wurden als gewählt werden können, kann somit der Fall eintreten, dass bei einer Wahl doch nicht alle gewählt werden. Das wäre z. B. vor fünf Jahren beinahe im Kanton Schwyz passiert, als die drei Parteien stille Wahlen vorbereitet hatten, aber ihre Kreise durch eine nicht ernstzunehmende Liste gestört wurden. Auch wenn nicht mehr Kandidaten aufgestellt sind als Sitze zu vergeben sind, ist also eine Wahl nicht sinnlos.

5. Für die Kandidaten selber, die aufgrund stiller Wahlen im Nationalrat sitzen, muss die Situation unbefriedigend sein, dies vor allem wenn sie überhaupt nie gewählt worden sind, sondern nur durch die Unterzeichner der Liste bestimmt wurden. Solche Situationen traten in unserem Kanton, solange er noch zwei Nationalräte stellte, verschiedentlich ein. Eine grosse Zahl unserer Nationalräte erlangte den Sitz nicht durch Volkswahl, und verschiedene konnten dann jahrelang im Amt bleiben, ohne je einmal gewählt zu werden.

Stille Wahlen sind also unbefriedigend, auch wenn sie selbstverständlich die Ausnahme bilden. Jeder, der das Amt eines Nationalrates bekleiden will, sollte sich einer Volkswahl unterziehen müssen. Auch wenn ich mich als Einzelgänger über das Schicksal meines Antrages keiner Illusion hingeebe und gerade im Hinblick auf Herrn Amstad hier kaum als Winkelried wirken kann, konnte ich aus grundsätzlichen Ueberlegungen in dieser Frage nicht schweigen und beantrage Ihnen deshalb, Artikel 43 zu streichen.

Helmann: Ich bin der Meinung, dass Kollega Stucki mit seinem Minderheitsantrag ins Schwarze trifft. Ich unterstütze seine Begründung. Die stille Wahl eines Volksvertreters ist staatspolitisch überaus fragwürdig. Wir nehmen auf diese Weise dem Stimmbürger das Interesse am Wahlakt der Volksvertreter. Der Schluss liegt nahe, dass sich der Stimmbürger nachher bei Abstimmungen sagt, er gehe auch nicht für Abstimmungen zur Urne, sie würden ja doch machen, was sie wollen. Die stille Wahl kann auch nur durch Parteiabsprachen zustandekommen, und diese Parteiabsprachen sind ebenfalls nicht beliebt. Ich glaube, dass wir wirklich gut daran täten, stille Wahlen für Nationalräte zu verunmöglichen.

Amstad, Berichterstatter der Mehrheit: Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass die Ausgangssituation, die zu stillen Wahlen führt, natürlich unerfreulich ist. Man glaubt, dass man bei der Proporzwahl doch eine Auswahl hat; wenn die Auswahl nicht besteht, dann ist eben die Ausgangssituation nicht befriedigend für den Wähler.

Ich möchte den Antrag stellen, dass wir der Mehrheit zustimmen; denn es hat doch keinen Sinn, wenn nur so viel Kandidaten vorgeschlagen sind, als Plätze bestehen, eine Wahl durchzuführen. Der Wähler fühlt sich dann ebenfalls nicht befriedigt, weil er gar keine Auswahl hat. Was er tut, ist ohne Ergebnis.

Der Vergleich zum Einerwahlkreis spielt natürlich nicht; denn im Einerwahlkreis haben wir nicht aufgestellte Kandidaten, die auf einer Liste sind. Im Einerwahlkreis kann im letzten Moment noch ein anderer vorgeschlagen werden; er braucht nicht einmal vorgeschlagen zu werden, sondern er kann z. B. durch geheime Absprache der Stimmbürger gewählt werden.

Ich möchte Ihnen also in diesem Sinne den Antrag stellen, der Mehrheit zuzustimmen.

Bundespräsident Gnägi: Ich möchte nur drei Bemerkungen anbringen. Erstens: Wollen Sie das jetzt den Kantonen vorschreiben und hier eingreifen und sie verpflichten, etwas zu tun, das sie möglicherweise gar nicht wollen? Zweitens: Wollen Sie diese Umtriebe, nachdem man jetzt immer vom Sparen spricht, à tout prix erzwingen? Drittens: Der entscheidende Punkt, Herr Ständerat Stucki, ist doch der: Es kann jeder Bürger einen Wahlgang verursachen. Er braucht ja nur einige Gleichgesinnte zu finden, um eine Liste aufzustellen, und dann sind die Wahlen perfekt.

Die Mehrheit hat wohl die besseren Argumente.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	18 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	8 Stimmen

Art. 44–46

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 44 à 46

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 47

Antrag der Kommission

Ingress Buchst. a, b, c, e

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Buchst. d

Mehrheit

sachfremde Aeusserungen (Bemerkungen, Zeichen usw.) enthalten;

Minderheit

(Masoni, Arnold)

offensichtliche Kennzeichnungen enthalten;

Art. 47

Proposition de la commission

Préambule, let. a, b, c, e

Adhérer à la décision du Conseil national

Let. d

Majorité

Contiennent des indications étrangères (observations, signes, etc.) à l'objet du scrutin;

Minorité

(Masoni, Arnold)

Donnent manifestement des indications;

Amstad, Berichterstatter der Mehrheit: Die Minderheit wird damit einverstanden sein, dass wir hier die gleiche Fassung wählen, wie wir sie in den Artikeln 12 und 36 gefunden haben.

Masoni, Berichterstatter der Minderheit: Wir ziehen unseren Antrag zurück.

Angenommen – Adopté

Art. 47a

Antrag der Kommission

Titel

Ermittlung der Wahlergebnisse

Text

Für die Ermittlung der Wahlergebnisse fallen die leeren und ungültigen Wahlzettel ausser Betracht.

Art. 47a

Proposition de la commission

Titre

Constatation du résultat de l'élection

Texte

Les bulletins blancs et les bulletins nuls n'entrent pas en considération pour la constatation du résultat de l'élection.

Amstad, Berichterstatter: In der Analogie zu Artikel 13 soll ausgeführt werden, dass im Mehrheitswahlverfahren die leeren Wahlzettel keine Bedeutung haben.

Angenommen – Adopté

Art. 48

Antrag der Kommission

Die Artikel 45–47a gelten auch für Ersatzwahlen.

Proposition de la commission

Les articles 45 à 47a sont applicables aux élections de remplacement.

Amstad, Berichterstatter: Es ist eine normale Anpassung an den soeben beschlossenen Artikel 47a.

Angenommen – Adopté

Art. 49

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 50

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Bei diesen Verhandlungen hat, ausser in eigener Sache, Sitz und Stimme, wer sich durch eine Wahlbestätigung seiner Kantonsregierung ausweist.

Art. 50

Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Tout député qui justifie de sa qualité par une attestation de son élection, que lui délivre le gouvernement cantonal,

peut prendre part à cette délibération et émettre son vote, sauf en ce qui concerne sa propre élection.

Amstad, Berichterstatter: Es ist selbstverständlich, dass entsprechend Artikel 3 Absatz 1 des Reglementes des Nationalrates bei der Wahlprüfung niemand in eigener Sache mitstimmen kann. Das soll im Gesetz ausdrücklich erwähnt werden.

Angenommen – Adopté

Art. 51

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 52

Antrag der Kommission

Abs. 1

Scheidet ein Mitglied des Nationalrates vor Ablauf der Amtsdauer aus, so erklärt die Kantonsregierung von der gleichen Liste den ersten Ersatzmann als gewählt. (Rest streichen)

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 52

Proposition de la commission

Al. 1

Lorsqu'un membre du Conseil national quitte ce conseil avant l'expiration de son mandat, le gouvernement cantonale proclame élu le premier des suppléants de la même liste. (Biffer le reste)

A. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Amstad, Berichterstatter: In Absatz 1 kann der zweite Satz gestrichen werden, weil die Sache schon vorher durch Artikel 41 geregelt worden ist.

Angenommen – Adopté

Art. 53–57

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 53 à 57

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 58

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Helmann: Hier in Artikel 58 legen wir die Anforderungen fest, die für die Gültigkeit einer Unterschrift massgebend sein sollen. In Absatz 2 heisst es: Er muss alle weiteren Angaben machen, die zur Feststellung der Identität nötig sind, wie Vorname, Jahrgang und Adresse.

Wenn Sie auch schon Unterschriften gesammelt haben, werden Sie wissen, dass unsere Stimmbürgerinnen keine

Freude daran haben, wenn sie ihren Jahrgang angeben sollen. Es kommt sogar hin und wieder vor, dass ein unrichtiger Jahrgang auf die Liste gesetzt wird. Meine Frage: Ist diese Unterschrift dann ungültig, selbst wenn die Gemeinde oder Stadt, in welcher die Dame wohnt, ohne weiteres bezeugen kann, dass die Identität auch ohne Jahrgang feststellbar ist? Wenn diese Unterschrift dann ungültig sein sollte, müsste ich Ihnen beantragen, den Jahrgang hier zu streichen.

Amstad, Berichterstatter: Mir scheint es notwendig zu sein, dass der Jahrgang verlangt wird. In Beckenried hatten wir einmal sieben Eduard Amstad, als wir noch keine Strassenbezeichnungen mit Nummern hatten. Ich kann mir vorstellen, dass es in Zürich z. B. 50 Joseph Müller gibt, und wenn man da die Leute ohne Angabe des Jahrgangs suchen muss, wird es fast unmöglich.

Ob die Weglassung des Jahrganges zur Ungültigkeit führt, kann ich nicht beantworten.

Heimann: Das ist aber entscheidend dafür, ob die Unterschrift gültig ist oder nicht. Sie können alle jene fragen, die jemals Unterschriften gesammelt haben, dass sie gar nicht einverstanden sind, wenn solche Unterschriften ungültig sein sollten. Es wird nicht 50 Eduard Amstad an der gleichen Adresse oder im selben Haus geben. Ich glaube, dieses Argument ist nicht derart schlagend, dass man auf eine Abklärung der Frage verzichten kann.

Bundespräsident Gnägi: Es geht nur um die Identität. Wenn zwei Namen gleich lauten, müssen sie unterschieden werden können. Die Vorlage verlangt, dass alle weiteren Angaben gemacht werden sollen, «die zur Feststellung seiner Identität nötig sind», wie Vorname, Jahrgang und Adresse. Wenn das fehlt und man in einer Gemeindekanzlei genau weiss, um welchen Mann es sich handelt, dann ist das nach meiner Ansicht gültig.

Präsident: Ist Herr Heimann von dieser Antwort befriedigt?

Heimann: Ich nehme ausdrücklich von der Erklärung des Herrn Bundespräsidenten Kenntnis, dass der Mangel eines Jahrgangeintrages auf der Liste nicht zur Ungültigkeitserklärung führen kann, wenn die Identität des Unterzeichners auch ohne Jahrgang festgestellt werden kann. Wir werden die Gemeinden dabei behaften.

Angenommen – Adopté

Art. 59

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Die Amtsstelle bescheinigt, dass die Unterzeichner in der auf der Unterschriftenliste bezeichneten Gemeinde in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, und gibt die Listen unverzüglich den Absendern zurück.

Art. 59

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

(La modification à l'al. 2 ne concerne que le texte allemand)

Amstad, Berichterstatter: In Absatz 2 wollen wir mit unserer Fassung unmissverständlich zum Ausdruck bringen, dass nur Stimmbürger aus einer und derselben Gemeinde auf dem gleichen Bogen unterschreiben dürfen.

M. Bourgné: Je poserai une seule question au rapporteur de notre commission: je voudrais être assuré que, si

l'on a mis «service compétent», c'était pour étendre autant que possible le cercle de ceux qui doivent recevoir les listes de signatures, mais que cela n'exclut pas une autorité – par exemple un conseil communal, qui n'est pas un service.

Amstad, Berichterstatter: Der Nationalrat änderte das gegenüber der Fassung des Bundesrates, weil er nicht unbedingt verlangen wollte, dass eine Behörde die Unterschriftenbescheinigung vornehmen müsse, sondern er hat eine Amtsstelle gewählt. Mir scheint aber klar zu sein, dass das Weitere auch das Engere umfasst und deshalb auch eine Behörde das vornehmen kann.

Angenommen – Adopté

Art. 60–64

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 60 à 64

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 65

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Streichen

Antrag Bourgné

Abs. 1 Buchst. b

den Wortlaut der Initiative in den drei Amtssprachen und das Datum ...

Art. 65

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Biffer

Proposition Bourgné

Al. 1 let. b

Le texte de l'initiative dans les trois langues officielles et la date ...

M. Bourgné: Ma proposition à l'article 65, 1er alinéa, lettre d, ne se veut pas tracassière; son but n'est pas de rendre plus difficile l'exercice du droit d'initiative, mais simplement d'éviter, en tenant compte du brassage de la population, que les textes d'initiatives ne soient soumis à des personnes qui, en définitive, ne les comprennent pas ou mal. En exigeant que le texte de l'initiative figure dans les trois langues officielles, on évite cet écueil et l'on est au moins certain que celui qui signe une initiative le fait en toute connaissance de cause, sans qu'il puisse y avoir des erreurs d'interprétation provenant d'une connaissance insuffisante de la langue.

Egli: Sie haben den Titel als solchen der Abstimmung nicht unterstellt. Ich habe diesbezüglich eine Frage an die Kommission. Im Gesetzestext wird nirgends gesagt, was eine Initiative ist. Es wird auch auf keinen anderen Erlass Bezug genommen. Nun kommt aber der Ausdruck «Volksinitiative» weder in der Verfassung noch in einem Gesetz,

insbesondere auch nicht im Initiativengesetz selbst vor, sondern man spricht immer von Volksbegehren oder Volksanregung.

Die zweite Frage allgemein zu diesem Titel wäre die folgende: Warum hat man hier nicht die Gelegenheit benützt, um nebst den formellen Kriterien auch die materiellen Kriterien, d. h. die materiellen Gültigkeitsvoraussetzungen der Initiative festzulegen? Sie wissen, wie oft uns diese Frage schon Mühe bereitet hat, z. B. vorgestern. Sie wissen auch, wie geteilter Meinung zu dieser Frage unsere Staatsrechtslehrer sind. Oder ist man der Auffassung, dass man diese Frage der Verfassungsgesamtrevision vorbehalten will?

Amstad, Berichterstatter: Zur Frage des Titels der Initiative wurde ich soeben dahin instruiert, dass die Verfassung ganz verschiedene Ausdrücke kennt. Es wird von Volksbegehren gesprochen, es wird von Anregung gesprochen, es soll auch irgendwo von der Initiative gesprochen werden in der Verfassung.

Im weiteren ist es so, dass auch der Ausdruck Referendum in der Verfassung nicht existiert. Wenn ich richtig orientiert bin, kommt er jetzt zum erstenmal beim Staatsvertragsreferendum zum Ausdruck. Gebräuchlich ist der Ausdruck Initiative; deshalb hat man ihn auch da verwendet.

Dann zum Antrag von Herrn Bourgné: Nach Bundesrat und Nationalrat muss die Unterschriftenliste den Wortlaut der Initiative, wiedergeben. Ohne dass dies ausdrücklich verlangt ist, wird in der Praxis der Wortlaut in der Sprache des betreffenden Gebietes, wo die Unterschriften gesammelt werden, wiedergegeben. Herr Bourgné verlangt nun, dass auf der Unterschriftenliste der Wortlaut der Initiative in allen drei Amtssprachen wiedergegeben wird. Da dieser Antrag in der Kommission nicht gestellt wurde, hat die Kommission dazu nicht Stellung genommen. Persönlich möchte ich aus folgenden Gründen am Beschluss des Nationalrates festhalten:

1. Es würde eine Komplizierung darstellen, wenn auf jeder Unterschriftenliste die Initiative in allen drei Amtssprachen wiedergegeben werden müsste.

2. Wenn Herr Bourgné darauf hinweist, dass die Unterzeichner, wenn sie anderer Sprache sind, den Wortlaut der Initiative nicht verstehen, so kann dem entgegengehalten werden: Einmal sollte man nichts unterschreiben, was man nicht versteht; zum anderen besteht, auch wenn die Initiative in den drei Landessprachen wiedergegeben ist, nicht die Gewähr, dass die Unterzeichner die Initiative wirklich verstanden haben. Es kann auch ein Romansch eine Unterschriftenliste unterzeichnen, der weder Deutsch noch Französisch noch Italienisch versteht.

Schliesslich könnte der Vorschlag von Herrn Bourgné ein unglückliches Präjudiz darstellen. Es ist tatsächlich nicht einzusehen, wieso wir bei der Initiative den Wortlaut in allen drei Amtssprachen verlangen, während wir im gesamten übrigen Gesetzgebungsverfahren den Stimmbürger nur mit je einer Sprache bedienen, nämlich der Sprache, die in der betreffenden Gemeinde gesprochen wird.

Aus diesen Gründen möchte ich Ihnen die Ablehnung des Antrages Bourgné beliebt machen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bourgné 7 Stimmen
Für den Antrag der Kommission 17 Stimmen

Art. 66

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Bundeskanzlei stellt vor Beginn der Unterschriftensammlung durch Verfügung fest, ob die Unterschriftenliste den formellen Anforderungen entspricht. (Rest streichen)

Abs. 2

Die Bundeskanzlei gibt der Initiative einen sachgemässen Titel, prüft die Initiativtexte auf ihre sprachliche Übereinstimmung und nimmt allfällige Übersetzungen vor.

Abs. 3

Titel und Text der Initiative werden im »Bundesblatt« veröffentlicht.

Antrag Honegger

Abs. 2

Die Bundeskanzlei prüft die Initiativtexte ...

Abs. 2bis

Enthält der Titel einer Initiative kommerzielle Werbung oder gibt er zu Verwechslungen Anlass, so wird er durch die Bundeskanzlei geändert.

Art. 66

Proposition de la commission

Al. 1

La Chancellerie fédérale rend, avant la récolte des signatures, une décision constatant que la liste satisfait quant à la forme aux exigences de la loi. (Biffer le reste)

Al. 2

La Chancellerie fédérale donne à l'initiative un titre exprimant objectivement son contenu, examine la concordance des textes et, le cas échéant, procède aux traductions nécessaires.

Al. 3

Le titre et le texte de l'initiative sont publiés dans la Feuille fédérale.

Proposition Honegger

Al. 2

La Chancellerie fédérale examine la concordance des textes ...

Al. 2bis

Lorsque le titre d'une initiative contient des éléments de publicité commerciale ou prête à confusion, il incombe à la Chancellerie fédérale de le modifier.

Honegger: Eine Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen vor, die Bundeskanzlei zu beauftragen, jeder Initiative einen sachgerechten Titel zu geben, während der Nationalrat diese Kompetenz zur Änderung eines Titels einer Initiative beschränken will auf kommerzielle Werbung oder auf mögliche Verwechslungen.

Ich glaube, die Bundeskanzlei ist schlicht und einfach überfordert, wenn sie die Initiativtitel auf den sachgemässen Inhalt überprüfen soll. Darf ich das an einigen wenigen Beispielen aus der Praxis der letzten Jahre versuchen darzulegen?

Ich frage mich z. B.: Ist der Titel der Landesring-Initiative «Steuerinitiative für gerechtere Besteuerung und die Abschaffung der Steuerprivilegien» sachgemäss? Ich glaube, es war ein sehr zügiger Titel, aber ob er auch sachgemäss war, das kann man bezweifeln. Ich frage mich auch, ob die Bundeskanzlei in der Lage wäre, gerade diesen Titel in dieser Richtung zu überprüfen. Oder: Der Titel der Initiative «gegen Teuerung und Inflation» der PdA. Dieser Titel sagt bei weitem nicht aus, was dem Inhalt des Initiativtextes entspricht. Wenn Sie sich daran erinnern, verlangt der Inhalt der Initiative ein ausgedehntes Verstaatlichungsprogramm, eine völlig neue Wirtschaftsordnung und noch vieles anderes mehr, was im Titel ganz sicher nicht zum Ausdruck kommt. Auch da stellt sich die Frage: Soll nun die Bundeskanzlei für eine solche Initiative einen sogenannten sachgemässen Titel neu kreieren, eine Aufgabe, die ausserordentlich schwierig sein wird?

Oder: Enthält z. B. «Reichtumssteuerinitiative» der Sozialdemokratischen Partei eine Wertung, oder handelt es sich nur um eine streng sachliche Inhaltsangabe? Ich weiss es nicht. Ich zweifle auch daran, ob die Bundeskanzlei in der Lage ist, diese Frage zu beantworten. Die Grenzen zwischen dieser politischen Wertung und der Frage, ob ein Titel sachgemäss ist, ist ausserordentlich fliessend und kann – glaube ich – auch von der Bundeskanzlei im Einzelfall nur mit allergrössten Schwierigkeiten überhaupt festgelegt werden.

Ein anderes Beispiel: Ist der Titel «Demokratie im Nationalstrassenbau», eine Initiative, die vor einigen Tagen hier in unserem Rat behandelt worden ist, z. B. sachgemäss, nachdem bekanntlich das geltende Recht die Demokratie im Nationalstrassenbau keineswegs ausschliesst? Auch da stellt sich die Frage: Ist dieser Titel sachgemäss oder nicht? Welche Kriterien sollen in diesem Beispiel z. B. für die Bundeskanzlei angewendet werden?

Noch ein letztes Beispiel: Darf man z. B. im Titel der Initiative «für wirksamen Mieterschutz» das Wort «wirksam» brauchen, oder darf man es nicht brauchen? Um diese Frage zu beantworten muss man doch eine politische Wertung dieses Titels vornehmen, eine Aufgabe, die meines Erachtens kaum geeignet ist, von der Bundeskanzlei im Einzelfall richtig beantwortet zu werden.

Es gäbe meines Erachtens noch viele andere Beispiele. Ich habe nur ganz wenige aus der letzten Zeit zitiert. Ich frage mich nun wirklich, ob die Bundeskanzlei in der Lage wäre, nur diese zitierten Initiativen in bezug auf die Sachgemässheit des Titels überprüfen zu können. Es gibt meines Erachtens keine gültigen Kriterien, um beurteilen zu können, ob ein Titel sachgemäss ist. Ich glaube auch, dass man den Initianten nicht verbieten kann, für ihre Anliegen mit einem attraktiven Titel auf den Unterschriftenbogen werben zu wollen. Die politische Wertung eines Initiativtitels kann deshalb meines Erachtens nicht Aufgabe der Bundeskanzlei sein. Das einzige, was noch sinnvoll und durchführbar ist, wäre wohl die Unterbindung von Firmennamen in Initiativtiteln. Ich erinnere an die sogenannte Denner-Initiative vom 4. Februar 1971, wo in der Tat im offiziellen Text der Name «Denner-Initiative» figurierte. Nach der Fassung des Nationalrates wäre es möglich, diesen Werbeslogan «Denner» zu streichen. Was auch noch sinnvoll wäre, ist die Kompetenz an die Bundeskanzlei, Titel, die zu Verwechslungsgefahr Anlass geben, anders zu formulieren. Ueber das hinaus aber sollte die Bundeskanzlei keine Kompetenzen erhalten.

Ich komme deshalb zum Schluss, dass der Versuch, durch die Bundeskanzlei Titel sogenannten zu versachlichen, eine höchst undankbare, wenn überhaupt lösbare Aufgabe für die Bundeskanzlei darstellen würde. Die Bundeskanzlei hat meines Erachtens keine politische Schiedsrichterrolle bei der Titelauswahl zu übernehmen. Sie würde sich damit im übrigen nur eine undankbare Aufgabe aufladen, die sicher auch zu unangenehmen Auseinandersetzungen mit den Initianten führen würde.

Das sind kurz die Gründe, weshalb ich Sie bitten möchte, meinem Antrag, der sich in der Sache mit demjenigen des Nationalrates deckt, zuzustimmen.

Amstad, Berichterstatter: Da unsere Anträge in Artikel 65 Absatz 2 und Artikel 66 Absatz 1, 2 und 3 eine Einheit darstellen – abgesehen von der Frage von Herrn Honegger –, möchte ich noch kurz auf Artikel 65 Absatz 2 hinweisen: In unserem Antrag zu Artikel 66 wird festgelegt, dass die Bundeskanzlei die Initiativtexte auf ihre sprachliche Uebereinstimmung prüft, allfällige Uebersetzungen vornimmt, sowie Titel und Text der Initiativen im «Bundesblatt» veröffentlicht, und zwar selbstverständlich in allen drei Amtssprachen. Bei diesem Verfahren liegt es auf der Hand, dass wie im übrigen Gesetzgebungsverfahren die Texte in allen drei Amtssprachen gleichwertig sind. Die Streichung von Artikel 65 Absatz 2 hat also den Sinn, dass wir alle drei Amtssprachen als gleichberechtigt zulassen.

Dann haben wir in Artikel 66 Absatz 1 nur eine Aenderung formeller Art, indem das, was in Absatz 1 gestrichen wird, in Absatz 3 wieder auftaucht. Im übrigen haben wir festgestellt, dass die Verfügung der Bundeskanzlei, ob die Unterschriftenliste den formellen Anforderungen entspricht, die freie Ueberprüfung einer Initiative durch die eidgenössischen Räte nicht beeinflussen kann. Insbesondere wird die Bundesversammlung die Einheit von Form und Materie im Sinne von Artikel 121 Absätze 3 und 4 der Bundesverfassung nach wie vor zu überprüfen haben.

In Absatz 2 haben wir nach der unbestrittenen Fassung einmal festgelegt, dass die Bundeskanzlei die sprachliche Uebereinstimmung des Textes prüfen und die Initiativtexte in allen drei Amtssprachen veröffentlichen muss.

Was nun den Antrag von Herrn Honegger anbetrifft, ist es so, dass seine Fassung lange nicht alles trifft, was wir eigentlich verhüten möchten. Wir haben gesehen, dass man begonnen hat, den Initiativen attraktive Schlagwörter beizugeben, welche den Stimmbürger beeinflussen sollen.

Wenn wir nun der engen Fassung des Nationalrates im Sinne von Herrn Honegger zustimmen, sind folgende stossende Folgen möglich: Einmal kann der Stimmbürger getäuscht werden. Für einen Titel «Gerechte Besteuerung», «Freundliche Schweiz», «Heimeliges Ländli» usw. ist jedermann, und es kann sein, dass der Stimmbürger dank dem Titel einer Vorlage zustimmt, der er gar nicht zustimmen würde, wenn er sachlich richtig sehen würde. Der Titel kann auch verletzend sein. Wenn ein Titel «Gegen das Ausländerpack» käme, müssten wir ihn im Sinne von Herrn Honegger zulassen, trotzdem uns das sicher nicht entsprechen kann. Weiter ist neben der geschäftlichen Reklame auch die politische und die persönliche Reklame möglich. Der Bundesrat hat einen Titel einer Initiative gestrichen, wo Herr Weber betreffend Nationalstrassenbau seinen Namen in den Titel eingefügt hat. Das geschah schon heute. Das wäre aber nach dem Antrag Honegger nicht mehr möglich. Wenn man die beiden Möglichkeiten der Aenderung (kommerzielle Werbung und Verwechslung) vorsieht, so müsste man aus diesem Text den Gegenschluss ziehen, dass alles andere zulässig ist.

Meines Erachtens sollten wir der Bundeskanzlei doch überlassen zu prüfen, ob der Titel sachlich ist. Das wird möglich sein, denn in der ganzen Gesetzgebung haben wir die Praxis, dass wir einen sachlichen Titel wählen. Wenn man die Kompetenz der Bundeskanzlei nicht will, dann würde ich eher die ganze Bestimmung streichen und dann der Praxis überlassen, was zugelassen und was nicht zugelassen wird.

Heimann: Mir scheint, wir seien im Begriff, hier eine ganz wesentliche Bestimmung ins Gesetz einzufügen. Was sachlich als Titel gerechtfertigt ist nach dem, was uns die Kommission vorschlägt, hängt vom Interessenstandpunkt ab. Die Bundeskanzlei ist nämlich Partei im Sinne eines verlängerten Armes der Regierung, die Initianten sind die andere Partei. Ich sehe nun nicht recht ein, warum jene Partei, die bereits den längeren Spiess hat als die Initianten, die Möglichkeit erhalten soll, den anderen Spiess zusätzlich noch zu verkürzen. Es ist doch völlig undenkbar, dass man die Bundeskanzlei zum Schiedsrichter in einer solchen Frage ernennen kann. Ich kann mir heute schon vorstellen, wieviele Rekurse wir gegen Verfügungen der Bundeskanzlei hätten.

Die Erklärungen des Kommissionspräsidenten vermögen nicht zu überzeugen. Was ist denn bis heute passiert, wenn die Initianten einen eigenen Namen wählen konnten? Darüber sind wir doch einig, dass nichts passiert ist. Da sehe ich keinen Grund, dass wir nun päpstlicher sein sollten als der Papst. Bekämpfen wir tatsächliche Missbräuche, aber suchen wir nicht mit der Lampe nach Möglichkeiten, die Gesetzgebung noch zu erschweren.

Bundespräsident Gnägi: Eine Bemerkung zu Herrn Heimann: Der Titel der Landesring-Initiative im Kanton Bern

für eine gerechte Besteuerung und gegen die Steueroasen war entscheidend. Alle Parteien haben das abgelehnt, das Volk hat angenommen. Dies nur ein Beispiel.

Der Bundesrat ist hier nicht Partei. Sie sehen, dass er gar keinen Vorschlag unterbreitet hatte, vielmehr ist die Frage im Nationalrat zur Diskussion gestellt worden, weil man sich daran stiess, dass die Denner-Initiative herauskommen sollte. Die ständerätliche Kommission hat das Verfahren dann noch etwas verfeinert. Ich gebe zu, dass nach Fassung der Kommission Verfügungen der Bundeskanzlei ans Bundesgericht weitergezogen werden können. Auch ich glaube, dass wir nicht allzu weit gehen sollten. Der Bundesrat ist nicht Partei, weil er keinen Antrag gestellt hatte; ich überlasse also den Entscheid dem Rat.

Amstad, Berichterstatter: Herrn Heimann möchte ich doch sagen, dass man nicht allzu schwarz sehen darf in bezug auf die Bundeskanzlei. Was unter einem sachgemässen Titel zu verstehen ist, wird anhand der Gesetzgebungspraxis ohne weiteres festgestellt werden können. Wir haben doch eine eingehende Praxis, wie wir unsere Erlasse benennen: Man nimmt den Hauptinhalt und setzt diesen als Titel.

In der Praxis werden die Initianten den Titel für eine Initiative der Bundeskanzlei vorschlagen. Diese wird nichts einwenden, solange er sachgemäss ist. Dabei ist es so, dass die von der Bundeskanzlei gegebenen Titel nur für die Veröffentlichung der Initiative im «Bundesblatt» und für den Stimmzettel gelten. Was die Initianten in der Reklame dann tun, bleibt ihnen überlassen. Es ist aber störend, wenn auf dem Stimmzettel ein Titel erscheint, der das, worüber abgestimmt wird, nicht richtig bezeichnet. Da ärgert sich der Stimmbürger zu Recht. Wir dürfen nicht nur den Initianten sehen, der geschützt werden soll, sondern ebensoehr den Stimmbürger, der den Schutz in bezug auf eine klare Information verdient.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Honegger	8 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	16 Stimmen

Art. 67

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 68

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Unterschriftenlisten einer Volksinitiative sind der Bundeskanzlei gesamthaft und spätestens 15 Monate seit der Veröffentlichung des Initiativtextes im «Bundesblatt» einzureichen.

Abs. 1bis

Streichen

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Heimann

Abs. 1

... spätestens 18 Monate seit der ...

Art. 68

Proposition de la commission

Al. 1

Les listes de signature à l'appui d'une initiative populaire sont déposées en une seule fois à la Chancellerie fédérale,

au plus tard 15 mois après la publication du texte dans la *Feuille fédérale*.

Al. 1bis

Biffer

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Heimann

Al. 1

..., au plus tard 18 mois après la publication ...

Heimann: Wir beklagen uns alle über ein mangelndes Interesse unserer Stimmbürger an Abstimmungen und Wahlen. Trotzdem soll mit der Forderung nach höheren Unterschriftenzahlen für Referenden und Initiativen die aktive Beteiligung des Stimmbürgers an öffentlichen Angelegenheiten erschwert werden. Die Begrenzung der Zeit, während welcher die nötigen Unterschriften gesammelt werden müssen, stellt die Hürde für eine erfolgreiche Inanspruchnahme dieses Volksrechtes noch höher. Hinzu kommt, dass wir aus Erfahrung wissen, dass die Beglaubigung von Unterschriften in Städten und Gemeinden bis zu sechs Wochen beanspruchen kann. Wir haben keinerlei Möglichkeit, diese Beglaubigungen rascher zu erhalten.

Ich kann mir einfach nicht vorstellen, dass wir in dieser Form das Zustandekommen von Referenden und Initiativen erschweren wollen. Deshalb meine ich, dass wir wohl einer Beschränkung der Zeit, während welcher die Unterschriften gesammelt werden müssen, zustimmen können, diese Frist aber auf mindestens 18 Monate erstrecken sollten. Deshalb bitte ich Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

M. Aubert: Je soutiendrai la proposition de M. Heimann.

Si le délai d'une année qui a été proposé et décidé par le Conseil national avait été en vigueur en 1970 déjà, plus d'un tiers des initiatives déposées de 1970 à ce jour n'auraient pas pu être déposées puisqu'elles n'auraient pas eu le nombre de signatures nécessaires. Un délai si bref porte gravement atteinte au droit d'initiative de groupements modestes ou de minorités qui n'ont pas de grands moyens financiers.

D'une part, il y a des sujets qui sont faciles à traiter. Quant on dit aux étrangers: «Raus», cela est très facile à comprendre et ne posera peut-être pas beaucoup de problèmes pour la cueillette des signatures – on en a fait l'expérience. Par contre, d'autres sujets plus complexes demandent une information du public beaucoup plus approfondie; ils exigent une mise à disposition de moyens financiers importants et certains groupements ou minorités, qui peuvent ne pas être avares d'idées, sans avoir beaucoup d'argent, ne pourront pas, dans le délai d'une année, voire de quinze mois, réunir le nombre de signatures nécessaires. Il faut tenir compte de la complexité du sujet à traiter.

D'autre part, nous devons aussi tenir compte d'une probable augmentation des signatures: véritablement, nous ne pouvons pas faire de ce droit d'initiative, auquel nous tenons tant, un droit qui devienne le privilège de certaines classes ou de certains groupements qui auraient les moyens de faire une propagande plus importante et plus rapide et, surtout, qui auraient des moyens que les autres n'auraient pas. On créerait une iniquité dans l'exercice de ce droit constitutionnel, un droit populaire fondamental. C'est la raison pour laquelle je me permettrai de soutenir la proposition de M. Heimann.

Amstad, Berichterstatter: Die Bestimmung von Artikel 68 Absatz 1 scheint mir rechtlich so wichtig und politisch so gefährlich zu sein, dass ich einige Ausführungen dazu noch machen möchte.

Die Befristung der Unterschriftensammlung für die Volksinitiative ist ein geläufiges politisches Thema. Dabei ist

unbestritten, dass oft während unverhältnismässig langer Zeit scheinbar ohne grössere Bemühungen Unterschriften gesammelt werden, bis dann die Initiative eingereicht wird. Ein letztes, besonders eindrückliches Beispiel liefert die Initiative auf Trennung von Kirche und Staat, für die während gut dreier Jahre Unterschriften gesammelt wurden.

Frau Nationalrat Tilo Frey hat in der Begründung zu ihrem Postulat betreffend die Befristung der Unterschriftensammlung für Volksinitiativen die ab zweiter Hälfte 1971 bis Ende 1974 eingereichten 17 Initiativen auf die Sammelfrist hin untersucht und dabei festgestellt: 5 Initiativen wurden binnen sechs Monaten seit Beginn der Unterschriftensammlung eingereicht; 5 weitere Initiativen wurden binnen 12 Monaten eingereicht; 3 weitere Initiativen wurden binnen 18 Monaten eingereicht, d. h. dass vier der 17 Initiativen eine Sammelfrist von mehr als 18 Monaten brauchten. Bei den seither eingereichten 7 neuen Initiativen brauchten 1 mehr als 18 Monate, 2 mehr als 12 Monate und 6 mehr als 6 Monate.

Unsere Kommission hat die Frage der Befristung der Unterschriftensammlung eingehend untersucht und kommt aus folgenden Gründen dazu, Ihnen eine Befristung auf 15 Monate vorzuschlagen:

Die Verfassungsgrundlage ist in Frage gestellt worden. Es kann meines Erachtens aber nicht bezweifelt werden, dass die verfassungsmässige Grundlage für eine Befristung der Unterschriftensammlung in Artikel 122 der Bundesverfassung gegeben ist. Dabei ist folgendes zu beachten: Artikel 122 BV hält fest, dass «... über das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen wird». Wenn auch Artikel 122 nicht ausdrücklich von der Befristung der Unterschriftensammlung spricht, liegt es auf der Hand, dass die Befristung im Rahmen des Verfahrens geordnet werden kann. Dabei darf selbstverständlich die Frist nicht so kurz gewählt werden, dass sie geradezu die Aushöhlung des Initiativrechts darstellen würde.

Der Vollständigkeit halber muss darauf hingewiesen werden, dass hinsichtlich des Referendums die Bundesverfassung in Artikel 90 bestimmt, die Bundesgesetzgebung habe bezüglich der Formen und Fristen der Volksabstimmung das Erforderliche festzustellen. Aus dem Umstand, dass die Bundesverfassung beim Referendum von Fristen spricht, während sie bei der Initiative nichts von einer Frist sagt, darf meines Erachtens die Befristung bei der Initiative nicht ausgeschlossen werden. Es liegt auf der Hand, dass beim Referendum eine Befristung immer gegeben sein muss und man es bei der Initiative dem Gesetzgeber überlassen kann, ob er eine Befristung einführen will oder nicht. Die Justizabteilung hat gegen unsere Auslegung nichts einzuwenden, während das Rechtsschrifttum sich über diese Frage überhaupt nicht ausspricht, weil die Frage scheinbar früher nie aufgetaucht ist. Die Vorteile der Befristung scheinen klar zu liegen. Wenn Ihnen unsere Kommission die Befristung beantragt, so erscheint ihr die Befristung der Unterschriftensammlung aus dem Wesen der Initiative geboten. Wie ich schon im Eintretensreferat festgehalten habe, soll die Initiative im wahren Sinn des Wortes einen kräftigen Impuls aus dem Volk darstellen. Diese Forderung ist dann nicht erfüllt, wenn die Unterschriften jahrelang zusammengekratzt werden müssen. Des weiteren ist es erfahrungsgemäss so, dass die politische Absicht des Stimmbürgers nach einer gewissen Zeit wechseln kann; es kann sein, dass der Stimmbürger nach einer gewissen Zeit das gar nicht mehr will, was er bei der Unterzeichnung der Initiative gefordert hat. Zum anderen sollte die Befristung der Unterschriftensammlung gewisse politische Vorteile mit sich bringen; bei der gegebenen Flut von Initiativen sollten wenigstens jene in Wegfall kommen, für die kein Bedürfnis besteht und für die deshalb die Unterschriften erst nach langer Zeit zusammengebracht werden. Des weiteren stellt es natürlich für die politische Planung einen Vorteil dar, wenn man nach einer

gewissen Zeit weiss, ob eine angemeldete und veröffentlichte Volksinitiative zustande kommt oder nicht.

Und schliesslich wegen der Länge der Frist: Da sind sich Herr Heimann, Herr Aubert und die Kommission insofern einig, als die Frist nicht so kurz sein darf, dass sie die Initiative praktisch verunmöglicht; sie darf aber auch nicht so lang sein, dass sie praktisch keine Wirkung ausübt. Ob man nun 15 oder 18 Monate wählt, stellt eine reine Ermessensfrage dar. Wir sind zu den 15 Monaten gekommen, weil wir uns sagten, dass die 12 Monate, die der Nationalrat vorschlägt, zu kurz sind. Zudem hat der Nationalrat in Artikel 1bis noch eine gewisse Verlängerungsmöglichkeit vorgeschlagen, die wir gestrichen haben. Deshalb sind wir auf die 15 Monate gekommen, und zwar grossmehrheitlich. Der Herr Bundespräsident, der Herr Bundeskanzler und ein Kommissionsmitglied haben aber auch schon 18 Monate vorgeschlagen. Die Frist von 15 Monaten hat vielleicht den Vorteil, dass gewisse Initiativen dann doch nicht kommen. Die Frist von 18 Monaten hat den Vorteil, dass es verständlicher ist, dass man gerade 1½ Jahre wählt statt die ungebräuchlichen 15 Monate. Es scheint auch grosszügiger, wenn wir auf 18 Monate gehen, und referendumpolitisch wird es sich auch glücklicher auswirken. Es scheint mir da eine reine Ermessensfrage vorzuliegen, wobei ich Ihnen im Namen der Kommission die 15 Monate beantragen muss.

Bundespräsident Gnägi: Die materielle Seite ist vom Herrn Kommissionspräsidenten dargelegt worden. Der Bundesrat hat diese Begrenzung nicht vorgeschlagen, sie ist in der Diskussion im Nationalrat aufgekommen. Der Bundesrat stimmt diesem Hauptanliegen zu und er beantragt Ihnen, eine Begrenzung vorzunehmen, aus den materiellen Ueberlegungen, die der Herr Kommissionspräsident gemacht hat. Wir müssen wieder zum Sinn der Initiative zurückkehren. Es muss ein wirkliches Anliegen der Staatsbürger sein, das den Behörden unterbreitet wird.

Die zweite Frage: Hier, glaube auch ich, geht es um eine Ermessensfrage. Wie lange soll diese Frist sein? Meines Erachtens sind drei Gesichtspunkte zu beurteilen. Der allgemeine: Ich glaube, es wäre möglich mit 15 Monaten. Ich habe schon bei der Einleitung erklärt, dass meines Erachtens 1 Jahr zu wenig ist. 15 Monate würden genügen. Der zweite Punkt: Meines Erachtens würden 18 Monate auch genügen, unabhängig ob die Unterschriftenzahl bei der Initiative und beim Referendum von 50 000 auf 100 000 oder von 50 000 auf 80 000, 90 000 erhöht würde. Die 18 Monate würden meines Erachtens voll und ganz genügen. Der letzte Punkt ist ein referendumpolitischer: Wir haben in der Verhandlung gespürt, dass hier referendumpolitisch etwas drin liegt, und in dieser Hinsicht wäre es wahrscheinlich auch besser, wenn man auf 18 Monate gehen würde. Der Bundesrat würde sich jedenfalls dem nicht widersetzen.

Abstimmung – Vote

Abs. 1

Für den Antrag Heimann

15 Stimmen

Für den Antrag der Kommission

8 Stimmen

Amstad, Berichterstatter: Bei Absatz 1bis muss ich, nachdem ich den letzten Antrag nicht mit Nachdruck vertreten habe, Sie dringend ersuchen, dem Streichungsantrag zuzustimmen, und zwar aus folgenden Gründen: Das Anliegen des Nationalrates ist grundsätzlich verständlich. Es ist nicht ganz einleuchtend, dass eine Amtsstelle, indem sie die Unterschriften schneller oder weniger schnell bescheinigt, mitwirken kann, ob eine Initiative zustande kommt oder nicht. Wir haben aber doch das vorgeschlagene Verfahren ablehnen müssen aus folgenden Gründen: Einmal wäre es für die Bundeskanzlei unendlich kompliziert, bei jeder Gemeinde feststellen zu müssen, ob die betreffenden Unterschriften tatsächlich vor dem 300. Tag eingereicht worden sind oder nicht. Zum anderen stellt der Nationalrat

eine Frist von insgesamt 95 Tagen auf, nämlich vom 300. Tag nach der Veröffentlichung bis zum 30. Tag nach Ablauf der Frist. Es bestünde die Gefahr, dass sich die Kanzleien an diese Frist gewöhnen, so dass man praktisch dann immer die 95 Tage hat. Schliesslich können wir das nicht bei der Initiative vorsehen und dann beim Referendum nicht. Wir müssen die gleiche Regelung auch beim Referendum einführen. Das hätte zur Folge, dass bei der ganzen Bundesgesetzgebung, die dem Referendum untersteht, die Frist zur Inkraftsetzung statt bisher 3 Monate neu 4 Monate betragen würde, was wir ablehnen. Deshalb möchte ich um Zustimmung zu diesem Streichungsantrag bitten.

Angenommen – Adopté

Art. 69

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Streichen

Art. 69

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Biffer

Amstad, Berichterstatter: Der Streichungsantrag zu Absatz 3 ergibt sich daraus, dass wir die Sache in Artikel 66 schon geregelt haben.

Angenommen – Adopté

Art. 70

Antrag der Kommission

Titel

Rückzug

Abs. 1

Jede Volksinitiative kann von der Mehrheit des Initiativkomitees zurückgezogen werden.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Streichen

Art. 70

Proposition de la commission

Titre

Retrait

Al. 1

Toute initiative populaire peut être retirée par la majorité des membres du comité d'initiative.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 71–73

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 71 à 73

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 74

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

M. Aubert: Je désire poser une question à propos de l'article 74.

Le 3 mars 1976, une motion a été développée par M. Muheim, conseiller national, puis transformée en postulat. D'autre part, un postulat a été développé par M. Trottmann, conseiller national.

Ces deux interventions visaient à ce que la possibilité soit accordée au peuple suisse, lorsqu'il est appelé à se prononcer sur un projet et un contre-projet, de les accepter tous les deux.

La procédure actuellement en vigueur est absolument détestable: on peut dire deux fois «non», mais on n'a pas le droit de dire deux fois «oui». On n'a pas le droit de modifier une situation de droit que nous paraît devoir évoluer; par contre, on a le droit d'être négatif et de dire deux fois non.

Cette question a été l'objet de la première motion, transformée en postulat, demandant:

1. Que le votant puisse valablement approuver plus d'un projet;
2. Que le projet soit considéré comme accepté si le nombre des «oui» l'emporte sur celui des «non» et si la majorité des cantons se prononcent en sa faveur;
3. Si plusieurs projets sont acceptés, celui qui a recueilli le plus grand nombre de voix étant adopté.

Je crois que ces deux interventions ont été acceptées par M. le président de la Confédération.

Pourrait-on savoir quel sort leur a été donné. Entend-on en tenir compte dans le cadre de la révision complète de la constitution fédérale?

Präsident: Ich mache Herrn Aubert darauf aufmerksam, dass das nächste Traktandum «Motion Weber» heisst, die genau diesen Punkt berührt.

Amstad, Berichterstatter: Ich möchte doch darauf aufmerksam machen, dass wir die Frage, soweit sie jetzt lösbar wäre, in der Kommission geprüft haben. Der Vorschlag des Bundesrates übernimmt materiell unverändert die bisherige Regelung, wonach in einer Alternativabstimmung, in welcher ein doppeltes Ja ungültig ist, über Initiative und Gegenentwurf entschieden wird. Der Bundesrat legt in der Botschaft genau dar, wie er zu diesem Schluss gekommen ist, und wir haben uns diesem Schluss des Bundesrates angeschlossen, weil man ohne eine verfassungsrechtliche neue Lösung gar nicht anders entscheiden kann.

Präsident: Der Herr Bundespräsident wäre einverstanden, dass wir jetzt an dieser Stelle die Motion Weber behandeln. (Zustimmung – Adhésion)

*Hier wird die Beratung des Gesetzes unterbrochen
Ici, les délibérations sur la loi sont interrompues*

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.10.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	514-538
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 226

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.

prüft und festgestellt haben, dass er verfassungsrechtlich problematisch ist, weil Initiative und Gegenantrag nicht mehr auf der gleichen Stufe stehen. Es scheint mir also so, dass wir die Sache wohl weiter prüfen können, dass wir aber aufgrund der jetzigen Verfassung keine andere Lösung finden können. Dabei ist es für mich fraglich, ob überhaupt eine andere Lösung ohne ein Eventualabstimmungsverfahren möglich ist, das wieder so kompliziert wäre, dass man es auch nicht vertreten könnte.

*Das Postulat wird überwiesen
Le postulat est transmis*

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz Droits politiques. Loi

Fortsetzung von Seite 514 hiervor
Suite de la page 514 ci-devant

Art. 74

Fortsetzung – Suite

Angenommen – Adopté

Art. 75

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 1 Buchst. a

wegen Verletzung des Stimmrechts nach den Artikeln 2–4, Artikel 5 Absätze 4–6 sowie den Artikeln 59 und 60 (Stimmrechtsbeschwerde);

Für den Rest von Absatz 1 und Absatz 2: Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 75

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 1 let. a

La violation des dispositions sur le droit de vote selon les articles 2 à 4 et l'article 5, alinéas 4 à 6, et les articles 59 et 60 (recours touchant le droit de vote);

Pour le reste de l'article 1er et article 2: Adhérer à la décision du Conseil national

M. Aubert: Ce délai de trois jours imposé par l'article 75, au même titre que le délai de recours de droit administratif de cinq jours auprès du Tribunal fédéral, me paraissent beaucoup trop courts. J'en parle en professionnel occupé à recourir pour des tiers.

Je pense en effet, que toute personne désirant attaquer une décision et qui n'est pas juriste, ne peut pratiquement pas, en trois jours, aller consulter utilement un mandataire.

Je comprends qu'on ne veuille pas accorder de trop longs délais dans ce domaine mais ne pourrait-on pas au moins les prolonger à cinq jours voire même, si c'était possible, à dix jours?

Amstad, Berichterstatter: Zur Frist von drei Tagen in Artikel 75 Absatz 2 folgendes: Man muss beachten, dass es sich um die Beschwerde an die Kantonsregierung handelt, also um eine relativ einfache Sache. Weiter muss man beachten, dass wir in Artikel 76 Absatz 2 streichen wollen.

Der Stimmbürger soll nicht mehr belegen müssen, dass die Unregelmässigkeit schwerwiegende Folgen haben kann. Der Stimmbürger kann das gar nicht sehen, ob die Unregelmässigkeit, die bei ihm geschehen ist, auch bei andern geschehen ist. Der Stimmbürger soll nur den Tatbestand klar und kurz darlegen müssen. Es genügt also eine Beschwerde von einer Seite.

Dann eine weitere Bemerkung: In Artikel 77 Absatz 2 ist vorgesehen, dass die Kantonsregierung den Entscheid womöglich vor Abschluss des Wahl- und Abstimmungsverfahrens fällen sollte. Der Stimmbürger soll also veranlasst werden, möglichst bald seine Beschwerde einzureichen, damit die Sache noch korrigiert werden kann, bevor die Abstimmung abgeschlossen ist. Deshalb scheint mir die Frist von drei Tagen durchaus vertretbar.

Angenommen – Adopté

Art. 76

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Streichen

Art. 76

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 77

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Die Kantonsregierung eröffnet ihren Beschwerdeentscheid und andere Verfügungen nach den Artikeln 34–38 und 61 Absätze 2 und 3 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren und teilt sie auch der Bundeskanzlei mit.

Art. 77

Proposition de la commission

Al. 1 et 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Il notifie ses décisions sur recours et les autres mesures prises conformément aux articles 34 à 38 et 61, 2e et 3e alinéas, de la loi fédérale sur la procédure administrative et les communique aussi à la Chancellerie fédérale.

Angenommen – Adopté

Art. 78

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ferner zulässig gegen Verfügungen der Bundeskanzlei nach Artikel 66 sowie über das Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums.

Art. 78*Proposition de la commission**Al. 1 et 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Le recours de droit administratif est en outre recevable contre des décisions de la Chancellerie fédérale selon l'article 66 ainsi que contre des décisions sur l'aboutissement d'une initiative populaire ou d'un référendum.

*Adopté***Art. 79–85***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 79 à 85*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Adopté***Art. 86***Ziff. 2*

Geschäftsverkehrsgesetz

*Art. 23**Antrag der Kommission*

Ist das Zustandekommen festgestellt, unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung Botschaft und Antrag zur Volksinitiative.

*Art. 29 Abs. 4**Antrag der Kommission*

Die Bundesversammlung kann eine Fristverlängerung um ein Jahr beschliessen, wenn die Beschlüsse der Räte über einen Gegenentwurf oder über einen mit dem Volksbegehren eng zusammenhängenden Erlass voneinander abweichen.

Für den Rest vom Artikel 86: Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 86*Al. 2*

Loi sur les rapports entre les conseils

*Art. 23**Proposition de la commission*

L'aboutissement de l'initiative constaté, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un message et des propositions sur son contenu.

*Art. 29 al. 4**Proposition de la commission*

L'Assemblée fédérale peut décider de prolonger le délai d'une année lorsque les décisions des conseils diffèrent au sujet d'un contre-projet ou d'un acte législatif en étroit rapport avec l'initiative populaire.

Pour le reste de l'article 86: Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 87*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

*Adopté***Art. 88***Antrag der Kommission**Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 1bis

Nach Ablauf von 15 Monaten seit Inkrafttreten werden nur noch Unterschriftenlisten entgegengenommen, welche den Bestimmungen dieses Gesetzes entsprechen.

Art. 88*Proposition de la commission**Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 1bis

15 mois après l'entrée en vigueur de la présente loi, seules les listes de signatures conformes à ses dispositions seront admises.

Amstad, Berichterstatter: Wegen der Befristung und der obligatorischen Rückzugsklausel werden Unterschriftenlisten für Initiativen nach dem neuen Recht anders aussehen als bislang. Damit Unterschriftenlisten bereits gestarteter Initiativen nicht ungültig werden, soll eine Uebergangsbestimmung im Sinne unseres Antrages aufgenommen werden, wobei die Frist jener von Artikel 68 entsprechen muss.

Ich beantrage Ihnen deshalb, dass wir unseren Antrag ändern in dem Sinne, dass es heisst: «Nach Ablauf von 18 Monaten seit Inkrafttreten werden nur noch . . .»

*Adopté***Art. 89***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ab. 2

Die kantonalen Ausführungsbestimmungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesrates. Sie sind, nach Annahme dieses Gesetzes durch die Bundesversammlung, innert 18 Monaten zu erlassen.

Art. 89*Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Pour être valables, les dispositions cantonales d'exécution doivent être approuvées par le Conseil fédéral. Elles seront établies dans le délai de 18 mois à compter de l'adoption de la présente loi par l'Assemblée fédérale.

Amstad, Berichterstatter: Unsere Aenderung hat einzig den Sinn, dass man den Kantonen genügend Zeit geben will, die Gesetzgebung anzupassen.

*Adopté***Art. 90***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 27 Stimmen
(Einstimmigkeit)

*Abschreibung von Postulaten**Classement de postulats*

Amstad, Berichterstatter: Ich möchte Ihnen noch beantragen, im Sinne des bundesrätlichen Antrages und des Beschlusses der Kommission, die folgenden Postulate abzuschreiben:

Postulat Munz, betreffend Stimmrecht und Strafvollzug;
Postulat Amstad, betreffend Erläuterung der Abstimmungsvorlage;

Postulat Bächtold, betreffend Stellvertretung bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen.

Zustimmung – Adhésion

An den Nationalrat – Au Conseil national

Ständige Kommissionen. Ersatzwahlen**Commissions permanentes. Remplacements***Dokumentationskommission**Commission de documentation*

Bei 30 ausgeteilten und 30 wieder eingelangten Wahlzetteln, wovon leer 0, ungültig 0, gültig 30, also bei einem absoluten Mehr von 16 Stimmen wird anstelle von Herrn Amstad gewählt:

Herr Ulrich mit 30 Stimmen

Redaktionskommission – Commission de rédaction

Bei 30 ausgeteilten und 30 wieder eingelangten Wahlzetteln, wovon leer 0, ungültig 0, gültig 30, also bei einem absoluten Mehr von 16 Stimmen wird anstelle von Herr Amstad gewählt:

Herr Dillier mit 30 Stimmen

76.432

**Dringliche Interpellation Heimann. Spionage
Interpellation urgente Heimann. Espionnage***Wortlaut der Dringlichen Interpellation
vom 21. September 1976*

Der Spionagefall des Brigadiers Jean Louis Jeanmaire hat in unserer Armee grosses Aufsehen und Empörung hervorgerufen und im ganzen Land zu ausgiebigen Diskussionen geführt. Die Auffassung des Bundesrates, die Massnahmen zur Spionageabwehr seien genügend, wird von der Mehrheit der Armeeangehörigen und des Volkes kaum geteilt. Im Gegenteil, der Versuch, das Genügen der Massnahmen mit der Publikation der Geheimhaltungsvorschriften der Armee zu beweisen, wird als Vernebelung unangenehmer Tatsachen bezeichnet.

Der Bundesrat wird um Stellungnahme zu folgenden Fragen gebeten:

1. Teilt der Bundesrat die in Armeekreisen weit verbreitete Auffassung, dass das bisherige Auswahlverfahren für die Besetzung hoher Kommandostellen zu überprüfen ist?
2. Ist der Bundesrat tatsächlich davon überzeugt, dass Geheimhaltungsvorschriften gegen Geheimnisverrat ein genügender Schutz sind?
3. Ist die Zahl militärischer und ziviler Geheimnisträger nicht wesentlich zu reduzieren?

Texte ne l'interpellation du 21 septembre 1976

L'espionnage auquel s'est livré le brigadier Jean-Louis Jeanmaire a fait sensation et suscité l'indignation dans notre armée; il a aussi donné lieu à des discussions animées dans tout le pays. Dans leur majorité, les militaires et le peuple ne partagent guère l'avis du Conseil fédéral qui affirme que les mesures visant à prévenir l'espionnage sont suffisantes. Au contraire, la tentative, de le prouver en publiant les prescriptions de l'armée sur l'observation du secret est assimilée à un camouflage d'événements désagréables.

Le Conseil fédéral est invité à se prononcer sur les questions suivantes:

1. Partage-t-il l'opinion, très répandue dans l'armée, selon laquelle la procédure qui a régi jusqu'à présent le choix des personnes appelées à occuper des postes de commandement supérieurs doit être révisée?
2. Est-il effectivement persuadé que des prescriptions sur l'observation du secret constituent une protection suffisante contre la trahison?
3. Le nombre des militaires et des civils auxquels des secrets sont confiés ne doit-il pas être notablement réduit?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Amstad, Andermatt, Arnold, Baumberger, Bourgknecht, Bürgi, Debétaz, Dillier, Dobler, Donzé, Genoud, Graf, Grosjean, Guntern, Hefti, Herzog, Hofmann, Honegger, Knüsel, Krauchthaler, Kündig, Luder, Masoni, Muhel, Munz, Péquignot, Reverdin, Stefani, Stucki, Ulrich, Urech, Vincenz, Weber (33)

Heimann: Vor einigen Wochen hat das Schweizervolk mit grösster Bestürzung von der für unser Land und unsere Armee widerwärtigen und seine Gefühle tief verletzenden Tatsache Kenntnis nehmen müssen, dass ein Einsteingeneral unserer Armee Landesverrat begangen hat. Angesichts des militärischen Grades des Verräters erwartete man, dass Abklärung, Strafverfahren, Verurteilung und Degradation einen schnellen Verlauf nehmen würden. Dies scheint offenbar nicht zu erwarten zu sein, obschon Jeanmaire schwere Verfehlungen zugegeben hat. Das Dienstreglement 1967 sah für derartige Verfehlungen noch die Möglichkeit vor, dass der Chef des EMD eine Degradation aussprechen kann. Mit der Teilrevision des Militärstrafgesetzes, die am 1. Juli 1968 in Kraft trat, wurde die Kompetenz zur Degradation von Unteroffizier und Offizier allein den Militärgerichten zugestanden. Der Fall Jeanmaire zeigt, dass diese Aufweichung des Dienstreglementes falsch war.

Die unverständliche Zurückhaltung des Bundesrates mit Informationen über diesen Fall macht die Öffentlichkeit unwillig. Es ist auch nicht zu verstehen, warum nicht einmal die Militärkommissionen beider Räte näher orientiert wurden. Von der Bestellung eines Untersuchungsrichters ist ebenfalls nichts bekannt geworden. Man sollte der Öffentlichkeit erklären, warum der Fall im Bereich der Polizeierhebungen steckengeblieben ist. Das Ausbleiben von Informationen lässt sich mit der Notwendigkeit der Geheimhaltung nicht erklären. Der Hinweis, dass schwerer Verrat vorliegt, lässt erahnen, um was es sich handeln kann. Sind Geheimnisse von Drittstaaten im Spiel, kann dies ohne zusätzlichen Schaden bekanntgegeben werden, da deren Preisgabe den betroffenen Ländern zur Kenntnis gebracht werden müsste. Die Informationspolitik des EMD in dieser Sache ist unbefriedigend.

Die kürzlich wegen Krankheit erfolgte Hospitalisierung Jeanmaires hat bereits zu Kommentaren geführt, er werde dank seinem militärischen Grad bevorzugt behandelt. Es wäre unerträglich, wenn einem Verräter in dieser Stellung Erleichterungen oder mildernde Umstände zugebilligt würden.

Den Chef des EMD, der Jeanmaire zur Beförderung zum Brigadier vorschlug, aber auch jene, die diese Beförderung beschlossen, trifft eine schwere Verantwortung, an der auch jene Persönlichkeiten ihren Teil übernehmen

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.10.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	541-543
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 228

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.

Andermatt, Berichterstatter der Mehrheit: Die Mehrheit der Kommission schlägt Ihnen Anpassung der bisherigen Beschlüsse des Nationalrates und des Ständerates an die neue Situation vor. An Stelle des ersten Volksbegehrens für die Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruches, das zurückgezogen wurde, soll in diesem Artikel die Volksinitiative für die Fristenlösung gesetzt werden.

Masoni, Berichterstatter der Minderheit: Ich glaube, Gesetz und Volksinitiative müssen getrennte Wege gehen. Es ist uns allen klar, dass das Gesetz, sofern es fertig beraten sein wird, eine gewisse Rolle in der Abstimmungskampagne für die Volksinitiative spielen wird. Damit man nicht mit gefälschten Karten spielt, muss man sich auf ein Gesetz berufen, das endgültig ist und das nicht mehr eventuell dem Referendum unterstellt werden könnte. Das ist die einfache Ueberlegung, aus der ich Ihnen empfehle, die bundesrätliche Fassung anzunehmen, d. h. das Gesetz wird – sofern es zustande kommt – publiziert, und die Referendumsfrist läuft ab. Die Volksinitiative dagegen folgt ihrem eigenen Weg, unabhängig von dem, was wir mit dem Gesetz machen.

Andermatt, Berichterstatter der Mehrheit: Die Kommissionmehrheit vertritt die Ansicht, dass es zweckmässig wäre, dieses Gesetz nicht zu publizieren und nicht dem Referendum zu unterstellen bevor die Initiative für die Fristenlösung zur Abstimmung gebracht wurde. Es könnte der Fall eintreten, dass über Gesetz und Initiative gleichzeitig abgestimmt würde und dass dann eine Kumulation von Nein entstehen würde, und wir am Schluss – wie auch schon –, wenn Gesetz und Initiative gleichzeitig zur Abstimmung kommen, ein doppeltes Nein hätten. Das sind die Gründe, wieso die Kommissionmehrheit die Ansicht vertritt, dass das Gesetz erst nach einer eventuellen Verwerfung der Volksinitiative dem Referendum unterstellt werden sollte.

Bundesrat Brugger: Im Hinblick auf die Praktikabilität sind beide Anträge brauchbar. Ich danke Herrn Masoni, dass er unseren ursprünglichen Antrag, der flexibler ist, wieder aufgenommen hat. Der Antrag von Herrn Masoni würde es gestatten, die Publikation im richtigen Moment erfolgen zu lassen, wobei der Bundesrat natürlich keineswegs die Absicht hätte, die Abstimmung über die Initiative, die auf der Verfassungsstufe steht, und über das Gesetz am gleichen Sonntag durchzuführen. Wir gerieten sonst vielleicht in die schwierige Situation der zwei Ja; das müssen wir unter allen Umständen vermeiden. Von mir aus gesehen und aus Dankbarkeit gegenüber Herrn Masoni, der unsere ursprüngliche, originale Idee wieder aufgenommen hat, möchte ich Sie bitten, ihm einmal zuzustimmen. Wir haben die vollständige Flexibilität, ohne dass dabei irgend etwas Dummes passieren kann.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	20 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	12 Stimmen

Motion des Nationalrates

Der Bundesrat wird beauftragt, die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Mutterschaft zu revidieren, um die persönliche, wirtschaftliche und rechtliche Lage der Schwangeren und der Mutter eines Neugeborenen wesentlich zu verbessern. In diesem Zusammenhang wird der Bundesrat beauftragt, unter anderem zu prüfen, ob

a. die Taggeldleistungen für Erwerbstätige und Nichterwerbstätige während mindestens 14 Wochen soweit ausgestaltet werden können, dass sie ein angemessenes Entgelt für den Arbeitsausfall gewährleisten,

b. der Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht auf die ganze Dauer der Schwangerschaft erstreckt werden könne und

c. zusätzliche Leistungen an nicht erwerbstätige Mütter für die Pflege des Kleinkindes vorgesehen werden können.

Motion du Conseil national

Le Conseil fédéral est chargé de revoir les dispositions légales concernant la protection de la maternité, afin d'améliorer de manière importante la situation personnelle, économique et juridique de la personne enceinte et de la mère d'un nouveau-né. A cet égard, le Conseil fédéral est chargé d'examiner notamment si:

a. les indemnités journalières allouées aux personnes exerçant une activité professionnelle et aux personnes sans activité professionnelle peuvent l'être pour quatorze semaines au minimum, afin de garantir une compensation convenable du défaut d'activité professionnelle,

b. la protection assurée en matière de dénonciation dans le droit du contrat de travail peut être étendue à toute la durée de la grossesse, et

c. des prestations supplémentaires peuvent être allouées à la mère qui n'exerce pas d'activité professionnelle pour les soins apportés à l'enfant en bas âge.

Andermatt, Berichterstatter: Wir haben die Motion des Nationalrates zu beraten. Die Motion wurde von der Kommission des Nationalrates und im Rat gutgeheissen. Sie ist vom finanzpolitischen Gesichtspunkt aus gerade in der heutigen Situation nicht unbedenklich, obwohl sie keine zeitlichen Bindungen und keinen finanzpolitischen relevanten Auftrag enthält. Ihre Kommission empfiehlt Ihnen mit 6 : 5 Stimmen Annahme der Motion.

Bundesrat Brugger: Sie haben über diese Motion abzustimmen. Sie ist vom Nationalrat angenommen worden. Es braucht die Zustimmung auch Ihres Rates, damit sie erheblich erklärt wird. Der Bundesrat hat sich gegen diese Motion nicht gewehrt, obwohl sie natürlich in ihren Konsequenzen zu den übrigen Debatten, die wir in dieser Session führen und die die Bundesfinanzen angehen, passt wie die Faust aufs Auge. Der Bundesrat war der Meinung, dass die Formulierung weit genug und der Grundgehalt an sich richtig sei, so dass man sie nicht bekämpfen müsse. Ob wir dann das Geld finden, um das, was diese Motion als Fernziel anvisiert, auch zu finanzieren, weiss wohl heute niemand in diesem Saal.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz Droits politiques. Loi

Siehe Seite 541 hiervor — Voir page 541 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 8. Dezember 1976
Décision du Conseil national du 8 décembre 1976

Differenzen – Divergences

**Art. 12 Abs. 1 Buchst. d, Art. 36 Buchst. d, Art. 47 Buchst. d
Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 12 al. 1 let. d, art. 36 let. d, art. 47 let. d

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Dobler, Berichterstatter: Nach Behandlung der Vorlage durch den Ständerat in der Herbstsession ergaben sich insgesamt 31 Differenzen gegenüber dem Nationalrat. Hievon waren 11 Differenzen lediglich redaktioneller Natur, 12 Differenzen ergaben sich als Folge grundsätzlicher Beschlüsse. Materielle Differenzen bestanden in acht Punkten, wovon der Nationalrat in fünf dem Ständerat zustimmte. Es verbleiben somit noch drei Differenzen, wobei eine zusätzliche durch die Beschlussfassung im Nationalrat hinzukommt. Ihre Kommission beantragt Ihnen Zustimmung zum Nationalrat in drei Differenzen. Hinsichtlich der neu aufgetretenen vierten Differenz beantragt Ihre Kommission, der eigenen Formulierung von Artikel 78 Absatz 2 bis zuzustimmen.

Die erste Differenz beschlägt Artikel 12 Abs 1 Buchstabe d, Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 47 Buchstabe d.

Es handelt sich um die Ungültigkeitsgründe für Stimm- und Wahlzettel und kann gesamthaft behandelt werden. Der Ständerat hatte der bundesrätlichen Lösung zugestimmt, wonach «sachfremde Äusserungen (Bemerkungen, Zeichen usw.)» die Ungültigkeit eines Stimm- oder Wahlzettels zur Folge haben sollen. Der Nationalrat hat Festhalten an seiner engeren Fassung beschlossen. Danach ist die Ungültigkeit eines Stimm- oder Wahlzettels dann gegeben, wenn dieser «ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen» enthält. Ihre Kommission liess sich davon überzeugen, dass der Begriff «sachfremde Äusserungen» insbesondere mit den in Klammern beigefügten Beispielen: Merkmale, Bemerkungen und Zeichen, Abgrenzungsschwierigkeiten hervorruft. Die nationalrätliche Fassung trägt der Rechtssicherheit eher Rechnung als die unbestimmten Begriffe wie «sachfremde Äusserungen, Bemerkungen und Zeichenverbote». In diesem Zusammenhang ist auch beachtlich, dass bereits anlässlich der Sitzung der ständerätlichen Kommission vom 28. Mai 1976 eine Minderheit dafür plädierte, «offensichtliche Kennzeichnungen» als einzigen Ungültigkeitsgrund im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d zu erklären.

Ihre Kommission schlägt Ihnen einstimmig vor, der nationalrätlichen Fassung in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d, Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 47 Buchstabe d zuzustimmen.

Angenommen -- Adopté

Art. 66

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Dobler, Berichterstatter: Die zweite Differenz betrifft Artikel 66 Absatz 1 bis und Absatz 2.

Die Aufteilung in zwei Absätze ist die Folge der materiellen Differenz. Der Ständerat gibt der Bundeskanzlei die Kompetenz, der Initiative einen sachgemässen Titel zu geben, die Initiativtexte auf ihre sprachliche Übereinstimmung zu prüfen und allfällige Uebersetzungen vorzunehmen. Nach der nationalrätlichen Fassung wird die Kompetenz der Bundeskanzlei eingeschränkt auf Aenderung des Titels einer Initiative, wenn dieser offensichtlich irreführend ist, kommerzielle oder persönliche Werbung enthält oder zu Verwechslungen Anlass gibt. Die Differenz dreht sich somit um die Frage, ob die Bundeskanzlei obligatorisch der Initiative einen sachgemässen Titel zu geben habe oder ob die Titelgebung durch die Bundeskanzlei nur dann obligatorisch sein soll, wenn der Titel der Initiative entweder offensichtlich irreführend ist oder kommerzielle oder persönliche Werbung enthält oder zu Verwechslungen Anlass gibt. Unbestritten sind nach d Wortlaut des Ständerates in Artikel 66 Absatz 2 die

sprachliche Prüfung und allfällige Uebersetzungen durch die Bundeskanzlei. Mit der Fassung des Ständerates sind die Kompetenzen der Bundeskanzlei umfassend geregelt, während die nationalrätliche Konzeption die Betütelungskompetenz der Bundeskanzlei restriktiver und daher kasuistisch regeln will. Im wesentlichen nimmt der Nationalrat wieder das alte Rezept auf, erweitert es aber um zwei Fälle. In der Praxis dürften sowohl die Lösung des Ständerates als auch jene des Nationalrates zum selben Ergebnis führen. Die spezifizierende Lösung des Nationalrates dürfte der Bundeskanzlei die Aufgabe eher erleichtern, weil sie sich auf fest umrissene Kompetenzen stützen kann.

Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig Zustimmung zur Fassung des Nationalrates von Artikel 66.

Angenommen -- Adopté

Art. 76 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 76 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Dobler, Berichterstatter: Die dritte Differenz bezieht sich auf Artikel 76 Absatz 2.

Der Ständerat hat die nationalrätliche Erweiterung der Beschwerde Voraussetzungen streichen wollen. Nach der nationalrätlichen Fassung ist glaubhaft zu machen, dass die mit einer Beschwerde geltend gemachten Unregelmässigkeiten nach Art und Umfang geeignet waren, das Resultat der Abstimmung oder Wahl wesentlich zu beeinflussen. Es wird nicht ein Beweis verlangt, sondern blosses Glaubhaftmachen dieser Eignung zu wesentlicher Resultatsverfälschung. Es soll verhindert werden, dass Wahlbeschwerden wegen lappalierhafter Unregelmässigkeit gutgeheissen werden und zeitaufwendige Nachzählungen veranlasst werden müssen. Es soll die Möglichkeit ausgeschlossen werden, beispielsweise die rechtzeitige Validierung einer Nationalratswahl um blosser Lappalien willen in Frage stellen zu können.

Ihre Kommission kann sich der nationalrätlichen Fassung an sich anschliessen. In der Diskussion wurde indessen zu Recht aufgezeigt, dass ein Widerspruch zur Praxis des Bundesgerichts geschaffen wird. Diese hebt Abstimmungen auf, deren Resultat durch festgestellte Unregelmässigkeiten beeinflusst worden sein könnte. Das Bundesgericht verlangt nicht, dass der Bürger den Nachweis dafür erbringt, dass die gerügten Unregelmässigkeiten das Resultat tatsächlich beeinflusst haben. Es genügt, wenn nach den Umständen eine Beeinflussung als möglich erscheint. Ob das zutrifft, entscheidet der Staatsgerichtshof in freier Prüfung (BGE 101 Ia 240 E. 3).

Nach bisherigem Recht war die Beschwerdeführung stets offen. Die nationalrätliche Fassung will dies nun zurückhaltend eingrenzen: Die persönliche Legitimation des Beschwerdeführers bei Abstimmungsrekursen gegen Unregelmässigkeiten, die das Resultat des Volksentscheids gar nicht wesentlich beeinflussen konnten, fällt nun dahin. Dafür bleibt es dem Bürger jedoch unbenommen, mittels Aufsichtsbeschwerde die Behörden auf Unregelmässigkeiten aufmerksam zu machen und so deren Untersuchung zu veranlassen. Ein Unterschied besteht allerdings darin, dass er auf die Untersuchung und allfällig folgende Massnahmen nicht jene Einflussmöglichkeit hat, die dem Beschwerdeführer mit Parteistellung zukommt. Vom Ergebnis her betrachtet wird sich jedoch durch Artikel 76 Absatz 2 im Vergleich zum geltenden Rechtszustand nichts Entscheidendes ändern. Die mangelnde Eignung der geltend gemachten Unregelmässigkeit zu wesentlicher Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses, die künftig den Nichtein-

treuensentscheid begründen wird, hat nach bisheriger Validierungspraxis der eidgenössischen Räte jeweils zum Abweisungsentscheid geführt.

Ihre Kommission beantragt Ihnen daher, dem nationalrätlichen Beschluss, die Beschwerde Voraussetzungen in Artikel 76 zu erweitern, zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 78 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 78 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Dobler, Berichterstatter: Der Nationalrat hat Artikel 78 Absatz 2 abgeändert und durch einen neuen Absatz 2bis sinngemäss erweitert.

Artikel 78 Absatz 2 betrifft die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegen Verfügungen der Bundeskanzlei. Durch die Fassung des Nationalrates wird deren Zulässigkeit sachlich eingengt auf das Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums. Hinsichtlich der formellen Gültigkeit der Unterschriftenliste und betreffend den Titel einer Initiative wird die Legitimation für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingeschränkt auf die Mitglieder des Initiativkomitees; diese Fassung findet sich in Artikel 78 Absatz 2bis.

Die Neufassung von Artikel 78 Absatz 2 soll die Möglichkeit ausschliessen, auch die Uebersetzungen eines Initiativtextes durch die Bundeskanzlei mittels einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weiterzuziehen. Sprachliche Ausdrucksweise ist kaum justiziabel, und ausserdem können auch die Uebersetzungen amtlich initiiert Vorlagen nicht gerichtlich überprüft werden. Der durch den Nationalrat modifizierte Wortlaut erscheint gerechtfertigt. Ihre Kommission beantragt Ihnen daher einstimmig, der neuen Fassung von Artikel 78 Absatz 2 zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 78 Abs. 2bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Honegger)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 78 al. 2bis

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Honegger)

Adhérer à la décision du Conseil national

Dobler, Berichterstatter der Mehrheit: Durch die Neufassung von Artikel 78 Absatz 2bis steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausschliesslich den Mitgliedern des Initiativkomitees auch gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über die formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste und betreffend den Titel einer Initiative zu. Inhaltlich handelt es sich um die blosse Vorprüfungsverfügung der Bundeskanzlei. Wollte man nämlich, wie es die ständerätliche

Fassung zumindest zulässt, aus Artikel 78 auch gegen blosse Vorprüfungsverfügungen der Bundeskanzlei eine Popularbeschwerde ableiten, könnte das von Artikel 121 Absatz 1 und 2 BV garantierte Volksrecht infolge der neu eingeführten Befristung der Initiative den Initianten auf kaltem Wege entwunden werden: Die Bundeskanzlei hätte ihnen den Entscheid zu eröffnen, womit die Beschwerdefrist für die Initianten zu laufen begänne. Nach deren unbenütztem Ablauf wäre die Verfügung im «Bundesblatt» zu veröffentlichen, was die 18montige Frist zur Unterschriftensammlung in Gang setzt. Zugleich aber liefe von dieser Publikation an die Frist für die erwähnte Popularbeschwerde. Findet nun jemand, die Bundeskanzlei habe den als «offensichtlich irreführend» empfundenen Titel zu Unrecht nicht abgeändert, könnte er bei Popularbeschwerdemöglichkeit auch als unbeteiligter Dritter rekurrieren. Diese Tatsache könnte die Initianten in die unkomfortable Lage versetzen, unter dem Zeitdruck der 18monatigen Frist Unterschriften für ihre Initiative sammeln zu müssen. Dieser Zeitdruck würde noch erschwert durch die mehrmonatige Unkenntnis, ob ihre Unterschriftenliste schliesslich noch für ungültig erklärt werde und die ganze Unterschriftensammlung zunichte mache. Mit anderen Worten würde den Initianten durch solche Popularbeschwerden faktisch die Zeit zur Unterschriftensammlung um jene Dauer verkürzt, die von der Veröffentlichung der Vorprüfungsverfügung im «Bundesblatt» bis zum bundesgerichtlichen Urteil verstreicht.

Die Aufteilung des Artikels 78 in Absatz 2 und Absatz 2bis ist Folge dieser Zweiteilung in Vorprüfungsverfügungen einerseits und Zustandekommensverfügungen andererseits durch die Bundeskanzlei. Gegen letztere soll die Beschwerdelegitimation nicht eingeschränkt werden. Wie unsere Kommissionsdiskussionen gezeigt haben, wollte man keine Popularbeschwerde öffnen. Die Bestimmung des Kreises der Beschwerdelegitimierten wollte man der bundesgerichtlichen Praxis überlassen. Diese lässt indessen bei staatsrechtlichen Beschwerden über Stimmrecht, kantonale Abstimmungen und Volksrechte erkennen, dass das Bundesgericht den Kreis der Beschwerdelegitimierten bei einer (Nicht-)Zustandekommensverfügung der Bundeskanzlei mit jenen der in eidgenössischen Angelegenheiten Stimmberechtigten gleichsetzen würde (vgl. BGE 99 Ia 729 f Erwägung 1 mit Hinweisen; 59 I 121–123). Der unterschiedlich grosse Kreis der Beschwerdelegitimierten zwingt zur Aufteilung in zwei Absätze.

Aus diesen Gründen ist Ihre Kommission grundsätzlich mit dem Nationalrat einverstanden. Hingegen will eine Mehrheit Ihrer Kommission den Kreis der Beschwerdeberechtigten in Artikel 78 Absatz 2bis nicht auf die Mitglieder des Initiativkomitees ausdehnen, sondern auf das Initiativkomitee als Kollektiv eingrenzen. Diese Formulierung ergibt sich analog Artikel 70, wonach jede Volksinitiative von der Mehrheit des Initiativkomitees zurückgezogen werden kann. In der Praxis dürfte der Rekurs eines einzelnen Komiteemitglieds gegen den Willen der übrigen Initianten ohnehin dazu führen, dass das Bundesgericht den Rekurs als querulatorisch abweist. Aus all diesen Gründen beantragt Ihnen Ihre Kommission, den Kreis der Beschwerdeberechtigten auf das Initiativkomitee als Kollektiv einzugrenzen und der ständerätlichen Fassung von Artikel 78 Absatz 2bis zuzustimmen

Honegger, Berichterstatter der Minderheit: Ich vertrete die Kommissionsminderheit. Wie Ihnen der Kommissionspräsident dargelegt hat, beschränkt die nationalrätliche Fassung die Beschwerdemöglichkeit bei Verfügungen der Bundeskanzlei betreffend formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste und den Titel einer Initiative auf die Mitglieder des Initiativkomitees, währenddem die Mehrheit der Kommission, wie Sie gehört haben, diese Beschwerdemöglichkeit auf das Initiativkomitee beschränken will. Sie erwähnt also nicht die Mitglieder des Komitees, sondern sie erwähnt nur das Komitee. Meines Erachtens sollte die

Beschwerdemöglichkeit nur soweit eingeschränkt werden, als es wegen der praktischen Schwierigkeiten notwendig ist, d. h. auf einen überblickbaren und bekannten Kreis, eben auf jedes einzelne der Mitglieder des Initiativkomitees.

In der Praxis wird allerdings dieser Frage, ob man der einen oder der anderen Fassung zustimmt, keine allzu-grosse Bedeutung zukommen. Ob man also jedem einzelnen des Initiativkomitees oder nur der Mehrheit oder dem Initiativkomitee schlechthin das Beschwerderecht zugestehen will, dürfte im wesentlichen auf dasselbe herauskommen. Die jetzige Fassung der Kommissionsmehrheit, die Beschwerdelegitimation auf das Initiativkomitee zu beschränken, ist meines Erachtens noch auslegungsbedürftig. Was heisst das: das Initiativkomitee? Soll das bedeuten, dass alle Mitglieder des Komitees einverstanden sein müssen mit einer Beschwerde? Oder handelt es sich dabei um die Mehrheit? Oder vielleicht ist doch jeder einzelne des Initiativkomitees ermächtigt, eine Beschwerde zu erheben. Im Artikel 71, beim Rückzug der Initiative, ist ausdrücklich von der Mehrheit des Initiativkomitees die Rede; das ist klar. Aber hier, wo nur vom Initiativkomitee die Rede ist, fehlt die Klarheit. Ich glaube es ist auch übertrieben, das Initiativkomitee sozusagen vor sich selber schützen zu wollen. Wenn man sich schon vor Beginn der Unterschriftensammlung nicht einigen kann und einer gegen alle handelt, dürfte es auch unwahrscheinlich sein, dass innert 18 Monaten die erforderlichen Unterschriften zu sammeln sind.

Aus all diesen Ueberlegungen halte ich die Fassung des Nationalrates für richtig. Der Ständerat sollte jetzt in diesem Falle nicht noch eine letzte unnötige Differenz schaffen. Ich darf Sie daran erinnern, dass der Bundesrat und insbesondere die Bundeskanzlei sehr Wert darauf legen, dass in dieser Session noch die Schlussabstimmung über das Bundesgesetz «politische Rechte» durchgeführt werden kann. Wenn wir nun in dieser unbedeutenden Sache noch eine Differenz mit dem Nationalrat schaffen, dann besteht die Chance nicht, dass wir in dieser Session noch die Schlussabstimmung durchführen können.

Ich beantrage Ihnen deshalb Zustimmung zum Nationalrat.

Bundespräsident Gnägi: Es ist so, wie dargelegt wurde: Hier liegt kein grosser Fisch mehr drin. Wesentlich ist, dass die Popularbeschwerde abgelehnt wird. Die Differenz, die jetzt noch besteht ist die: Soll jedes Einzelmitglied oder das Initiativkomitee die Beschwerde einreichen können? Hier muss ich nach Ueberlegung noch einmal sagen, dass man der Minderheit zustimmen kann. Denn es ist so, wie Herr Ständerat Honegger sagt: Wenn mit dem Artikel 70 argumentiert wird, so ist hier von der Mehrheit des Initiativkomitees die Rede. Man müsste das hier wahrscheinlich durch Analogie ebenfalls gleich machen. Ich glaube auch nicht, dass es sehr gefährlich ist, jedem Einzelmitglied das Recht zu geben. Normalerweise werden diese Komitees bei der Einreichung der Initiative einen einheitlichen Willen haben. Wenn ein Einzelmitglied hier ausscheren sollte, bin ich der Auffassung, dass dies das Bundesgericht doch rasch erkennt und dann die Beschwerde ablehnt. In diesem Sinn ist jedenfalls von den Sachbearbeitern Auskunft erteilt worden.

Ich muss es Ihnen überlassen, welcher Fassung Sie zustimmen wollen. Richtig ist noch – und das möchte ich auch unterstreichen –: Wenn Sie der Mehrheit folgen, dann bleibt noch eine letzte Differenz; wenn Sie der Minderheit folgen, ist diese Differenz ebenfalls erledigt, und das Gesetz könnte zur Schlussabstimmung kommen.

Präsident: Es liegen zwei Anträge vor: der Antrag der Mehrheit, der Ihnen bekannt ist; der Antrag der Minderheit, dem Nationalrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

8 Stimmen
17 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 17.50 Uhr

La séance est levée à 17 h 50

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.12.1976 - 15:00
Date	
Data	
Seite	673-676
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 435

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.

Präsident: Wir haben abzustimmen, zunächst materiell über die Position, und, je nach dem, käme nachher auch noch die Abstimmung über die Definitivverklärung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	13 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Festhalten)	18 Stimmen

Präsident: Sie haben mit 18:13 Stimmen Festhalten an Ihrem eigenen Beschluss beschlossen. Es liegt der weitere Antrag vor, diesen Beschluss unseres Rates als definitiv zu erklären im Sinne von Artikel 17 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag auf Definitivverklärung	19 Stimmen
Dagegen	10 Stimmen

Reimann, Berichterstatter: Die letzte Position, wo eine Differenz besteht (723.463.01), ist «Arbeitsbeschaffung, Förderung der angewandten Forschung». Hier besteht die Differenz zwischen dem Nationalrat mit 6,5 Millionen und dem Ständerat mit 4 Millionen. Das erste Mal sind wir im Sinne eines Entgegenkommens bekanntlich auf 5 Millionen gegangen. Der Nationalrat hat im Hinblick auf die Situation in der Uhrenindustrie – die Notwendigkeiten dort – heute stillschweigend an seinem Beschluss (6,5 Millionen) festgehalten. Ihre Kommission beantragt Ihnen hier Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen – Adopté

Reimann, Berichterstatter: Der Jahreszusicherungskredit für die Förderung des Natur- und Heimatschutzes erhöht sich jetzt logisch auf 5 Millionen, nachdem wir oben beim Departement des Innern dem Nationalrat zugestimmt haben. Weiter besteht keine Differenz mehr.

Bundesbeschluss über den Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1977 und die Bewilligung von Verpflichtungskrediten

Arrêté fédéral concernant le budget de la Confédération suisse pour l'année 1977 et l'ouverture de crédits d'engagements

Präsident: Wir haben jetzt noch den Bundesbeschluss auf Seite 48* der Botschaft zu genehmigen, obwohl wir noch nicht wissen, wie er mit Bezug auf die Zahlen in Artikel 1 definitiv aussehen wird. Wir lassen also diese Zahlen nach wie vor offen, bis die letzten Entscheide gefallen sind. Aber wir müssen den Grundsatzentscheid, dass der Bundesbeschluss im übrigen, wie er aus den Beratungen unseres Rates hervorgegangen ist, genehmigt wird oder nicht, fällen. Mit dieser Einschränkung zu Artikel 1 führen wir jetzt die Gesamtabstimmung zum Bundesbeschluss durch.

Titel und Ingress – Titre et préambule

Angenommen – Adopté

Art. 1–4

Angenommen – Adopté

Gesamtastimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	27 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 12.10 Uhr

La séance est levée à 12 h 10

Elfte Sitzung – Onzième séance

Freitag, 17. Dezember 1976, Vormittag

Vendredi 17 décembre 1976, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Munz

75.018

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

Siehe Seite 673 hiervor — Voir page 673 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1976

Décision du Conseil national du 17 décembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	35 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

12 143

Staatsvertragsreferendum. Neuordnung

Référendum en matière de traités

internationaux. Modification

Siehe Seite 498 hiervor — Voir page 498 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1976

Décision du Conseil national du 17 décembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	35 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

76.048

Seeschifffahrt. Bundesgesetz

Navigation maritime. Loi

Siehe Seite 558 hiervor — Voir page 558 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1976

Décision du Conseil national du 17 décembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	36 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Politische Rechte. Bundesgesetz

Droits politiques. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.12.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	726-726
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 454