

## CH\_VB 93.458 vom 8. März 1995

Bundesverwaltung, 1995-03-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_93.458](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_93.458)

FR: CH\_VB 93.458 du 8 mars 1995

IT: CH\_VB 93.458 del 8 marzo 1995

### Erwägungen

#### E. 8

März 1995 N 477 Parlamentarische Initiative. Schutz des Volksinitiativrechts  
constitutionnel ont à leur disposition le moyen du référendum facultatif pour s'exprimer. Le système des droits populaires tels qu'ils s'est établi ne s'accommoderait pas d'un nouveau type de référendum destiné uniquement à permettre à certains de combattre tel ou tel article d'un texte voté par l'Assemblée fédérale, et accompagné d'un abaissement sensible du seuil des signatures nécessaires pour le déclencher. Soulignant les difficultés manifestes qu'éprouverait une majorité de l'Assemblée fédérale à mettre en oeuvre des initiatives populaires adoptées contre son gré, une minorité de la commission se déclare cependant d'accord avec l'auteur de l'initiative (cf. texte de l'initiative) pour juger nécessaire la possibilité d'un contrôle de la constitutionnalité des textes pris en application d'un article constitutionnel résultant de l'adoption d'une initiative populaire. Pour illustrer leur point de vue, les parlementaires concernés rappellent notamment le débat qu'au cours de la session d'été 1994 a suscité au Parlement la traduction dans les faits de l'initiative des Alpes. Antrag der Kommission Die Kommission beantragt mit 11 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen: Mehrheit Der Initiative keine Folge geben Minderheit (Fankhauser, Borei François, Caspar-Mutter, Diener, Eggenberger, Gross Andreas, Meier Samuel, Ruf, Tschäppät Alexander) Der Initiative Folge geben Propositions de la commission La commission propose, par 11 voix contre 9 et avec 2 abstentions: Majorité Ne pas donner suite à l'initiative Minorité (Fankhauser, Borei François, Caspar-Mutter, Diener, Eggenberger, Gross Andreas, Meier Samuel, Ruf, Tschäppät Alexander) Donner suite à l'initiative Gross Andreas (S, ZH) : In diesem Saal gibt es zu viele, die sich von Volksinitiativen belagert und in die Enge gedrängt fühlen, so dass jetzt Rundumschläge erfolgen. Die Zahl der Volksinitiativen, die tatsächlich angenommen hat, ist nicht Ausdruck von Missbrauch, sondern Ausdruck von Problemen, die für viele Leute als unbefriedigend gelöst oder als nicht gelöst empfunden werden. Und wenn jetzt die Temperatur steigt, sollten wir nicht den Fiebermesser kaputt machen, sondern wir müssen uns fragen, weshalb die Temperatur steigt Das ist das erste. Das zweite: Der Idee dieser parlamentarischen Initiative, die nicht neu ist, aber in dieser Form noch nie differenziert vorge schlagen wurde, liegt die Grundanalyse zugrunde, dass das Parlament oft - das hat sich hier wieder gezeigt - die Volksinitiativen nicht schätzt, dass das Parlament in der Auseinandersetzung um Volksinitiativen Partei ist, und zwar jene Partei, die gegen die Volksinitiative, gegen das Begehren ist. Zwischen 1947 und 1982 war das nicht so schlimm. In dieser Zeit sind alle Volksinitiativen abgelehnt worden. Zwischen 1982 und 1994 sind aber fünf Volksinitiativen angenommen worden, so dass bis heute von den etwa 130 zur Volksabstimmung gekommenen Volksinitiativen deren zwölf angenommen worden sind. Was heisst das? Es ist keine Gesetzesinitiative, sondern eine Verfassungsinitiative. Das Parlament muss dann, getreu dem Willen der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger,

legiferieren. Es setzt aber Recht gegen seine Überzeugung, weil der Anstoss zur Gesetzgebung ja gegen seinen Willen zustande kam; das Parlament wollte nichts tun. Jetzt bekommt es den Auftrag, zu handeln, ein Gesetz auszuarbeiten, weil die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger anderer Meinung ist als die Mehrheit hier im Saal. Das führt dann dazu, dass ein Gesetz, das aufgrund einer Volksinitiative zustande kommt, oft nicht dem Willen der Urheber der Volksinitiative oder der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger entspricht. Diese Diskussion haben wir immer noch im Fall der Rothen-thurm-Initiative; diese war 1986 als erste angenommen worden. Wir hatten die Diskussion vor allem letztes Jahr, im Zusammenhang mit der Alpen-Initiative und dem Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG), das dem Willen der Initianten nicht entsprach. Wir hatten es fast bei der 1.-August-Initiative, weil dort sogar umstritten war, ob es ein entschädigter arbeitsfreier Tag oder nur ein freier Tag sein soll. Beim Moratorium von Atomkraftwerken ist die Frage umstritten, ob die Aufrüstung alter Anlagen nicht auch diesem Moratorium in bezug auf die Atomenergie widerspricht. Immer wieder ist es zu Diskussionen, zu Spannungen, zu Unzufriedenheit gekommen, weil das Parlament etwas tat, das dem Willen der Bevölkerungsmehrheit nicht entsprach, aber diese Bevölkerungsmehrheit konnte nichts dagegen tun. Jetzt meint die Kommission, man könne ja dann gegen das neue Gesetz ein Referendum ergreifen. Wir haben aber beim STVG gesehen, dass noch andere Dinge dabei waren, die nicht bestritten waren. Man hätte also dort per Referendum wegen einem Missachten der Volksinitiative auch Dinge in Frage stellen müssen, gegen die man nicht war; es war eine stumpfe Waffe. Ebenso falsch ist die Antwort, man könne ja eine zweite Initiative machen. Eine zweite Initiative wäre wiederum eine Verfassungsinitiative, und die würde wieder der gleichen Logik unterzogen. 1981 hat man bei der Preisüberwachung tatsächlich eine zweite Initiative gemacht; erst dann hat das Parlament auch die Bankgeschäfte dem Preisüberwacher unterstellt. Es ist aber stossend, wenn Initianten für das gleiche Begehren zweimal Unterschriften sammeln müssen. Indem man die Bevölkerung zwingt, für das Gleiche zweimal an die Urne zu gehen, macht man die direkte Demokratie kaputt und nicht, indem man die direktdemokratischen Rechte an sich gebraucht und verfeinert. Deshalb schlage ich für diese Fälle, wo Gesetze nicht dem Willen der Mehrheiten bei Volksabstimmungen über Volksinitiativen entsprechen, ein selektives Verfassungsgericht vor:

#### **E. 10**

000 Bürgerinnen und Bürger sollen das Recht haben, dieses Gericht anzurufen, um dem Parlament zu zeigen, dass es den Willen der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger missachtet hat. Ich will aber nicht, dass wir das Parlament unter die Oberaufsicht eines Gerichtes stellen. Ich bin in dieser Beziehung durchaus in der Logik des traditionellen Verständnisses der Volkssouveränität in der Schweiz. Wenn zwei Drittel des Parlamentes an ihrer Interpretation festhalten, von welcher gerichtlich festgehalten wurde, dass sie der Volksmehrheit bei der Abstimmung über die Initiative widerspricht, könnte ich mir vorstellen, dass dann das Parlament immer noch das Recht hat, bei seinem Willen zu bleiben und das Verfassungsgericht gleichsam zu überstimmen. Das wäre eine Idee, welche der schweizerischen Tradition entspricht, das Parlament aber trotzdem darauf aufmerksam macht, wenn es Gesetze aufgrund eines Anstosses durch eine erfolgreiche Volksinitiative erlässt, welche dem Willen der Befürworter der Volksinitiative nicht entsprechen. Ich bitte Sie vorläufig, diese Idee zu prüfen. Wenn Sie sich weiterhin einfach über Volksinitiativen hinwegsetzen, machen Sie das Instrument der Volksinitiative kaputt. Lassen Sie sich nicht

in Versuchung führen -weil Volksinitiativen Sie ärgern -, das Instrument an sich kaputt zu machen. Die direkte Demokratie ist es, welche unseren Staat integriert, und nicht, wenn das Parlament zu befehlen beginnt und sich über den Willen der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger hinwegsetzt. Ich danke Ihnen, dass Sie zu dieser Prüfung bereit sind und vorläufig diese parlamentarische Initiative unterstützen. Fankhauser Angeline (S, BL), Sprecherin der Minderheit: Wenn wir mit Volksvertreterinnen und Volksvertretern über Volksrechte sprechen, gehen wir davon aus, dass wir einen Dialog pflegen können mit Leuten, die anwesend sind und die Debatte auch aufmerksam verfolgen. Ich stelle fest, dass diese Aufmerksamkeit im Moment nicht vorhanden ist, aber ich übernehme trotzdem die Argumente meines Kollegen Andreas Gross und bitte Sie, dieser Initiative Folge zu geben. Es

Initiative parlementaire. Garantie du droit d'initiative populaire 478 N 8 mars 1995 geht um wesentliche Elemente unserer Demokratie, die wir sehr pflegen müssen. Wir sehen, wie diese Grundrechte in anderen Ländern notwendig sind und wie viele Völker auf uns hoffen. Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen und diese Initiative zu unterstützen. Dettling Toni (R, SZ), Berichterstatter: Die Kommission hat mit

## **E. 11**

zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, der Initiative sei keine Folge zu geben. Dieses relativ knappe Ergebnis der Beratung in der Kommission könnte zum Schluss führen, dass das Anliegen des Initianten für das - wie er sich selbst ausgedrückt hat - zusätzliche, neuartige Volksrecht doch weitgehend auf offene Ohren gestossen sei. Dem ist aber in der Tat nicht so. Selbst wenn man durchaus gewisse Sympathien für einen Innovations-schub im Bereich der Volksrechte haben kann, ist die postulierte Neuschöpfung klar abzulehnen. Sie entspross, wie der Initiant selber betont, aus seiner Verärgerung über die seiner Ansicht nach unbefriedigenden Ausführungsgesetzgebungen zu zwei vom Volk gutgeheissenen Volksinitiativen, nämlich zur Rothenthurm-Initiative und zur Alpen-Initiative - letztere mit Bezug auf deren Umsetzung punkto N 9. Solche Einzelfälle eignen sich aber nicht, um gleichsam aus der Hüfte heraus schießend ein neuartiges Volksrecht einzuführen. Kurz zusammengefasst gibt es vier Gründe, welche klar zur Ablehnung der parlamentarischen Initiative Gross Andreas ins Feld zu führen sind: 1. Gemäss unserer geltenden Verfassung kennen wir in unserem Lande keine Verfassungsgerichtsbarkeit, d. h. das Bundesgericht ist nicht befugt, Erlasse der Bundesversammlung, also namentlich Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, auf ihre Verfassungskonformität hin zu prüfen. Mit der parlamentarischen Initiative Gross Andreas soll nun dieser Grundsatz nicht generell, sondern nur partiell oder sektoriell aufgehoben bzw. aufgeweicht werden. Bei der Realisierung der parlamentarischen Initiative Gross Andreas würde zwangsläufig zweierlei Verfassungsrecht entstehen. In einigen wenigen Fällen wäre das Bundesgericht befugt, die Ausführungsgesetzgebung auf ihre Verfassungskonformität hin zu prüfen. Bei der überwiegenden Mehrzahl der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse bliebe jedoch die Überprüfung durch das Bundesgericht ausgeschlossen. Diese Ungleichbehandlung des Verfassungsrechts und der darauf aufbauenden Gesetzgebung des Parlaments ist höchst fragwürdig und abzulehnen. Denn es ist nicht einzusehen, wieso für die Ausführungsgesetzgebung im Falle von angenommenen Verfassungsinitiativen eine gerichtliche Überprüfung möglich sein soll und bei anderen Ausführungserlassen, welche auf dem ordentlichen Weg zustande gekommen sind, eine solche Überprüfung ausgeschlossen ist. In beiden Fällen kann doch das

Rechtsempfinden des Bürgers hinsichtlich Verfassungskonformität der Ausführungserlasse ebenso stark verletzt sein. Man mag zwar die heutige Regelung, wonach die Verfassungsgerichtsbarkeit ausdrücklich ausgeschlossen ist, bedauern. Allein, wenn man sich für die Verfassungsgerichtsbarkeit einsetzt, muss sie generell greifen und darf nicht auf Ausführungserlasse für gutgeheissene Volksinitiativen beschränkt sein. 2. Vor allem aber befürchtet die Kommissionmehrheit grosse Probleme in der praktischen Umsetzung der parlamentarischen Initiative Gross Andreas. Wie soll eine befriedigende Abgrenzung gefunden werden, wenn sich die Ausführungsgesetzgebung zeitlich verzögert oder wenn erst nach Jahren eine Revision der ursprünglichen Ausführungsgesetzgebung erfolgt? Kann in diesen Fällen ebenfalls durch ein faktisch bloss auf 10000 Unterschriften beschränktes Referendum nach wie vor die Überprüfung der Verfassungskonformität verlangt werden? Was passiert, wenn das Parlament überhaupt keine Ausführungserlasse beschliesst? Oder wenn die Bundesversammlung die früheren Erlasse nicht an den Verfassungstext anpasst? Dies sind alles Fragen, welche in der Praxis kaum zu lösen sind oder jedenfalls Anlass geben zu einer willkürlichen Regelung. 3. Es stellt sich aber auch die Frage, inwieweit durch die parlamentarische Initiative das ohnehin labile Gleichgewicht in der Gewaltentrennung nicht zugunsten der Justiz als dritte Gewalt verschoben wird. Und dies nur sektoriell, nur in einem besonders brisanten politischen Bereich. Wie soll das Bundesgericht den Initiativtext interpretieren? Soll es auf die Materialien, soll es auf die interpretierenden Aussagen und Texte der Behörden oder des Initiativkomitees abstellen, auf Argumentationen, die meist sehr gegensätzlich sind? Soll das Bundesgericht seine Meinung gar auf die Abstimmungsanalysen abstützen? Unter diesen Umständen liegt die politisch motivierte Urteilsfindung in der Luft und damit wohl letztlich auch die Politisierung der Justiz. Das wäre aber dem Ansehen unseres höchsten Gerichtes alles andere als zuträglich. 4. Herr Gross Andreas hat bereits darauf hingewiesen: Es besteht eine Möglichkeit für all diejenigen, die mit der Ausführungsgesetzgebung unzufrieden sind. Sie können das Referendum gegen diese Erlasse ergreifen, und zwar müssen sie natürlich, wie in anderen Fällen, nicht 10000 Unterschriften, sondern deren 50 000 beibringen. Letztlich haben wir aber auch eine Vorgabe des Bundesrates. Wie Sie alle wissen, ist eine Totalrevision der Verfassung geplant. Der Bundesrat sieht vor, dabei prioritär den Bereich der Volksrechte zu behandeln. Dass die Forderung der parlamentarischen Initiative Gross Andreas in diesem Zusammenhang wieder aufs Tapet kommt, ist gut möglich. Ich wage aber zu bezweifeln, ob hierfür eine befriedigende Lösung gefunden werden kann. In diesem Sinn empfiehlt Ihnen die Kommissionmehrheit, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Schmied Walter (V, BE), rapporteur: La commission propose, avec un résultat relativement serré il est vrai, par 11 voix contre 9 et avec 2 abstentions, de ne pas donner suite à l'initiative. Mme Fankhauser, au nom de la minorité, vient de développer les arguments de cette dernière. Je me contenterai de défendre les arguments de la majorité. Accepter l'initiative reviendrait dans certains cas précis à abaisser sensiblement le seuil du nombre de signatures nécessaires pour déclencher le référendum lorsque certains voudraient combattre un article isolé d'un texte de loi voté par l'Assemblée fédérale. La commission dénonce l'incohérence majeure de cette initiative. Sous réserve de 10 000 signatures requises, le Tribunal fédéral devrait juger de la constitutionnalité d'une loi que les Chambres fédérales viendraient de voter. Toutefois, les citoyens ne pourraient avoir recours à cette procédure que si ladite loi est bien une loi d'application engendrée par une initiative constitutionnelle, acceptée préalablement par le peuple. La procédure évoquée ne serait délibérément pas applicable au texte de loi voté

en application d'articles constitutionnels d'origine différente, qui, eux, continueraient d'échapper au contrôle du Tribunal fédéral. Tel serait le cas à chaque fois que le Parlement se met à légiférer de son propre chef ou sur un projet du Conseil fédéral, par exemple. Une acceptation de l'initiative créerait donc deux catégories différentes de droit constitutionnel. Or, le système d'application des droits populaires, tel qu'il s'est établi jusqu'à ce jour, ne s'accommoderait guère d'un référendum sélectif empreint d'illogisme trop flagrant. La démonstration par l'absurde reste simple. Admettons que nous révisions totalement la constitution - ceci est d'ailleurs bien notre intention -, le Tribunal fédéral ne serait alors plus habilité, dans un premier temps, à juger de la constitutionnalité des lois d'application, du fait que les modifications résultant d'un tel exercice n'auront pas été ordonnées par une initiative populaire. Au vu de la commission, l'initiative Gross Andréas ne résiste pas à l'épreuve. De surcroît, elle risquerait d'induire en erreur les citoyens qui ne s'expliqueraient pas les applications différenciées auxquelles elle obligerait de procéder. Finalement, la commission ne tient pas à créer un conflit de compétence entre Assemblée fédérale et Tribunal fédéral. Elle reconnaît qu'il n'est pas bon que l'Assemblée fédérale se prononce sur les jugements du Tribunal fédéral. Dans une même logique, la commission estime qu'il serait tout aussi faux

8. März 1995 N 479 Ordnungsantrag d'obliger le Tribunal fédéral à se prononcer sur le contenu politique d'une loi, cette tâche étant réservée au législateur. Certes, l'initiative est bien intentionnée, nous en convenons. Il arrive qu'un texte d'initiative ne soit parfois pas applicable dans toute sa forme. A titre d'exemple, ce fut le cas pour l'initiative de Rothenthurm ou encore pour l'initiative dite «des Alpes». Dans ce dernier cas d'ailleurs, les auteurs eux-mêmes, après l'acceptation de l'initiative par le peuple, se sont mis à interpréter leur propre texte en déviant littéralement de ce dernier. J'évoque ici la réalisation de la N 9 au Valais, admise à deux pistes par le comité d'initiative, alors que le texte formel ne le prévoyait pas. Si les initiateurs eux-mêmes se doivent occasionnellement d'interpréter leur texte, on ne saurait faire grief au législateur lorsqu'il doit en faire autant. Il serait donc faux d'insinuer que le législateur, lorsqu'il est battu aux urnes par le souverain, soit de mauvaise foi au point de ne pas faire le maximum qui est en son pouvoir afin de concrétiser dans les faits une initiative acceptée par le peuple. Au surplus, les droits populaires actuellement en vigueur et à disposition du citoyen sont garants des intérêts de celui-ci. Au nom de la majorité de la commission, je vous invite donc à ne pas donner suite à l'initiative.

Abstimmung - Vote Für den Antrag der Mehrheit (keine Folge geben) Für den Antrag der Minderheit (Folge geben) 65 Stimmen 35 Stimmen Ordnungsantrag Steinemann Rückkommen auf Geschäft 93.435 Motion d'ordre Steinemann Revenir sur l'objet 93.435 Steinemann Walter (A, SG): Ich bitte Sie, meinen Rückkommensantrag zu unterstützen, damit wir nochmals über das Geschäft der parlamentarischen Initiative Blatter sprechen respektive darüber abstimmen können. Verschiedene Damen und Herren hier im Saal haben die Frage des Präsidenten nämlich nicht richtig verstanden, und die Berichterstatter haben auch keine klärenden Worte sprechen können. Es wäre sehr schade, hier mit viel finanziellem und anderem Aufwand und mit viel Energie ein Gesetz auszuarbeiten, das wir dann, wenn es vorliegt, wahrscheinlich ablehnen würden. Ich bitte Sie, die Abstimmung über die parlamentarische Initiative Blatter zu wiederholen, indem Sie meinem Rückkommensantrag zustimmen.

Le président: En ce qui concerne la motion d'ordre Steinemann, je rappelle que, dans ce vote comme dans les autres, nous avons suivi la procédure habituelle, à savoir: quand il y a une proposition de la commission, si vous soutenez celle-ci, vous votez oui; si vous soutenez une proposition individuelle, vous votez non. Nous venons de le

faire dans le vote d'il y a quelques secondes, où la majorité de la commission demandait de ne pas donner suite; il fallait donc voter oui pour soutenir la majorité de la commission. C'est une systématique que nous suivons constamment. Engler Rolf (C, AI): Ich schlage Ihnen vor, den Rückkommensantrag Steinemann morgen zu behandeln. Herr Blatter, der Initiator, ist jetzt nicht mehr anwesend. Er kann aus gesundheitlichen Gründen nicht immer anwesend sein. Ich bitte Sie, mit der Abstimmung über Rückkommen auf die parlamentarische Initiative Blatter bis morgen zuzuwarten. Le président: M. Steinemann me communique qu'il est d'accord avec la motion d'ordre Engler. Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen Le débat sur cet objet est interrompu Schluss der Sitzung um 19.20 Uhr La séance est levée à 19 h 20

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Parlamentarische Initiative (Gross Andreas) Schutz des Volksinitiativrechts Initiative parlementaire (Gross Andreas) Garantie du droit d'initiative populaire In Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Dans Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale In Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale Jahr 1995 Année Anno Band II Volume Volume Session Frühjahrssession Session Session de printemps Sessione Sessione primaverale Rat Nationalrat Conseil Conseil national Consiglio Consiglio nazionale Sitzung 04 Séance Seduta Geschäftsnummer 93.458 Numéro d'objet Numero dell'oggetto Datum 08.03.1995 - 15:00 Date Data Seite 475-479 Page Pagina Ref. No 20 025 380 Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung. Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.