

82.550

Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Einheitsinitiative

Motion du groupe de l'Union démocratique du centre. Initiative de type unique

Wortlaut der Motion vom 4. Oktober 1982

Der Bundesrat wird beauftragt, zur Einführung der Einheitsinitiative einen Vorschlag auf eine Verfassungsänderung zu unterbreiten:

1. 100 000 Stimmberechtigte können ein Volksbegehren in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes einreichen und verlangen, dass die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Zuständigkeit eine Regelung trifft.

2. ¹ Die Bundesversammlung entscheidet, ob sie dem Begehren Folge leisten will. Lehnt sie es in der Sache ab, so wird es dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

² Hat die Bundesversammlung oder das Volk beschlossen, dem Begehren Folge zu geben, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus. Sie bestimmt dafür die Form der Verfassung oder des Gesetzes. Können sich die beiden Räte nicht einigen, wird die Vorlage von der Vereinigten Bundesversammlung ausgearbeitet.

Texte de la motion du 4 octobre 1982

Dans le dessein d'introduire l'initiative de type unique, le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet de révision de la constitution:

1. 100 000 citoyens peuvent présenter une initiative sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou rédigée de toutes pièces; ils peuvent demander à l'Assemblée fédérale d'adopter une réglementation dans les limites de ses attributions.

2. ¹ L'Assemblée fédérale décide si elle approuve la demande. Si elle ne l'approuve pas, la demande est soumise au vote du peuple.

² Si l'Assemblée fédérale ou le peuple approuve la demande, l'Assemblée fait un projet qui la réalise. Elle choisit, à cette fin, la forme de la constitution ou celle de la loi. Si les deux conseils ne peuvent s'entendre, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) élabore le projet.

Sprecher – Porte-parole: Fischer-Hägglingen

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Die SVP ist der Ansicht, dass mit der Einführung der sogenannten Einheitsinitiative das Instrument der Volksinitiative und damit die eigentlichen Volksrechte gestärkt und gefestigt werden. Auch werden damit die Chancen zur Realisierung eines Volksbegehrens wesentlich erhöht.

Die Einheitsinitiative zeichnet sich aus durch:

– Vereinfachung: Die Volksinitiative kann unbelastet von Rechtsetzungsformen eingebracht werden.

– Straffung: Die Rechtsetzungstechnik wird «professionell» von der Bundesversammlung besorgt. Dies führt zu einer wesentlichen Straffung und vermehrter innerer Geschlossenheit unserer Gesetzesordnung.

– Verwesentlichung: Die Volksinitiative erfasst den Inhalt und die Idee, die Schwierigkeit der Normsetzung dagegen ist Aufgabe der Bundesversammlung. Dieses Vorgehen würde wesentlich dazu beitragen, die Volksinitiative auch «volksnahe» zu machen.

– Stärkung der Verfassung: Unsere Verfassung ist unseres Erachtens von Bestimmungen überlastet, die auf Gesetzes- oder gar auf Verordnungsebene gehören. Auch einer total revidierten BV würde es – bei der zu erwartenden wachsen-

den Anzahl von Verfassungsinitiativen – nicht anders ergehen.

Im Verfassungsentwurf zur Totalrevision der Bundesverfassung ist in den Artikeln 64 bis 66 die Einführung der Einheitsinitiative vorgesehen. Die vorgesehene Formulierung entspricht weitgehend der Auffassung der SVP, mit dem Vorbehalt, dass die Anzahl der erforderlichen Unterschriften auf 100 000 zu erhöhen ist.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

Rapport écrit du Conseil fédéral

Zu den tragenden Pfeilern unserer direkten Demokratie gehört die Volksinitiative. Sie gibt einer Minderheit von 100 000 Bürgern – das sind bloss 2,5 Prozent der Gesamtheit der Stimmberechtigten – die Möglichkeit, direkt an den eidgenössischen Souverän zu appellieren und ihr Anliegen selbst gegen den Willen von Regierung und Parlament durchzusetzen. An diesem Grundpfeiler darf nicht gerüttelt werden.

Die Motion der SVP-Fraktion will das denn auch nicht. Sie zielt im Gegenteil auf einen Ausbau der Volksinitiative ab und schlägt zu diesem Zweck die Einführung der sogenannten Einheitsinitiative vor, wie sie von der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung ausgearbeitet worden ist.

Der Bundesrat verschliesst sich den Bestrebungen für eine innere Aufwertung der Volksrechte nicht. Auch er bietet Hand zu einer zeitgemässen Reform. Diese bildet eines der Hauptthemen bei der Vorbereitung der Totalrevision unserer Verfassung. Die angekündigte Botschaft wird entsprechende konkrete Vorschläge enthalten. Insofern stünde einer Entgegennahme der Motion nichts entgegen.

Nun übernimmt aber die Motion die im Expertenentwurf vorgesehene Regelung, wonach die Vereinigte Bundesversammlung entscheidet, falls sich die Räte über die Revisionsvorlage, die sie aufgrund einer Einheitsinitiative ausarbeiten, nicht einigen können. Diese Lösung wurde im Vernehmlassungsverfahren so entschieden abgelehnt, dass sie nicht weiterverfolgt werden sollte. Verwaltungsintern werden andere Lösungen geprüft, auch solche, die sich auf Gesetzesstufe (z. B. im Geschäftsverkehrsgesetz) verwirklichen lassen. Für einen entsprechenden Auftrag an den Bundesrat eignet sich daher die Form des Postulats besser als die der Motion. Der Bundesrat wäre der SVP-Fraktion dankbar, wenn sie Hand böte zu einer Umwandlung der Motion in ein Postulat. Seinerseits ist er bereit, den Vorstoss in dieser Form entgegenzunehmen.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

83.358

Motion Braunschweig

Totalrevision der Bundesverfassung. Grundrechte

Révision totale de la constitution. Droits fondamentaux

Wortlaut der Motion vom 9. März 1983

Der Bundesrat wird eingeladen, die Arbeit für eine Totalrevision der Bundesverfassung fortzusetzen und Volk, Ständen und dem Parlament einen ersten Korb – die Grundrechte

und deren Drittwirkung, einschliesslich die Sozialrechte, im Sinne der Kapitel 1 bis 3 des Verfassungsentwurfes 1977 – in der Form einer oder allenfalls mehrerer Partialrevisionen, zusammengefasst in 2 bis 4 Verfassungsartikeln, zur Beratung und Entscheidung vorzulegen.

Texte de la motion du 9 mars 1983

Le Conseil fédéral est invité à poursuivre les travaux sur une révision totale de la constitution et à présenter au peuple, aux cantons et au Parlement, pour examen et décision, au cours d'une ou de plusieurs révisions partielles, de deux à quatre articles constitutionnels concernant les droits fondamentaux – droits sociaux inclus – et leurs effets sur des tiers.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Ammann-St. Gallen, Baechtold, Bäumlin, Borel, Deneys, Euler, Ganz, Gloor, Jaggi, Leuenberger, Loetscher, Mauch, Meier Werner, Merz, Morf, Muheim, Müller-Bern, Nauer, Neukomm, Ott, Riesen-Fribourg, Robbiani, Ruffy, Schmid, Vannay, Wagner, Weber-Arbon (27)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Die Grundrechte stehen im Zentrum einer freiheitlichen und sozialen Demokratie.

Sie schützen den Menschen vor einer überbordenden Staatsgewalt, vor Bürokratie und Sachzwang, aber auch vor privaten Mächten, vor Auswüchsen von Technik und Technologie und sind in einer Konsumgesellschaft und in einem Medienzeitalter von besonderer Wichtigkeit.

Ob Konjunktur oder Krise, in jeder Wirtschaftslage sind Grundrechte für den Menschen, für die Gruppe und für den Staat bedeutsam.

Die Freiheitsrechte der Bundesverfassung bedürfen der Anpassung und des Überdenkens in einer Zeit rasanter Entwicklung.

In den Vernehmlassungsantworten zum Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung waren die Grundrechte gesamthaft und im einzelnen am wenigsten umstritten.

Während die Fortsetzung der Totalrevision und ihre politische Durchsetzbarkeit in einer nicht – gesamtkeptionsfreundlichen Zeit (vgl. Energie, Verkehr) fragwürdig geworden ist, ist es durchaus möglich, für die Grundrechte als ein erster Korb eine politisch tragfähige Mehrheit zu finden. Dieses paketweise Vorgehen bewährt sich schon seit Jahren am Beispiel der Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches.

Die Bundesverfassung kennt nur die Totalrevision und die Partialrevision, aber nicht die Teilrevision ganzer Kapitel oder Abschnitte.

Gegenüber einer formellen Verfassungsrevision geben wir der materiellen Partialrevision den Vorzug, die sich auf wenige Artikel beschränkt und von Stimmbürgerin und Stimmbürger höchstens zwei oder drei Ja/Nein verlangt (z. B. Katalog der Freiheitsrechte, der Sozialrechte sowie deren Drittwirkung).

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

Rapport écrit du Conseil fédéral

Durch die Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, die Arbeiten an einer Totalrevision der Verfassung fortzusetzen und dem Parlament zunächst einmal ein erstes Paket (staatsleitende Grundsätze, Grundrechte und deren Drittwirkung, Sozialrechte) in der Form einer oder mehrerer Partialrevisionen, zusammengefasst in 2 bis 4 Artikeln, zu unterbreiten.

Mit dem Motionär ist der Bundesrat der Überzeugung, dass die Revisionsarbeiten weiterzuführen sind. Seines Erachtens wäre aber das in der Motion aufgezeigte Vorgehen nicht der richtige Weg. Er hält eine Gesamtreform en bloc rechtlich und politisch für zweckmässiger und besser. Er wird daher dem Parlament einen Bericht über die bisherigen Arbeiten unterbreiten mit dem Antrag, ihn zu beauftragen, Botschaft und Entwurf zu einer totalrevidierten Bundesverfassung vorzulegen.

Gegen das Vorgehen im Sinne der Motion sprechen namentlich folgende Überlegungen:

1. Nach dem Wortlaut der Motion ist das Grundrechtspaket als erste Etappe einer Totalrevision gedacht. Offensichtlich sollten weitere Etappen folgen. Das bedeutet zunächst, dass das Verfahren der Totalrevision einzuschlagen wäre (Art. 119 und 120 BV), nicht jenes der Partialrevision (Art. 121 BV). Der Bundesrat hätte somit einen kohärenten Gesamtentwurf auszuarbeiten, auch wenn er vorerst nur einen Teil dieses Entwurfes endgültig zuhanden des Parlamentes verabschieden müsste. Das Parlament seinerseits käme nicht darum herum, in der Eintretensdebatte auch die Grundsatzfrage «Totalrevision – ja oder nein?» zu entscheiden. Könnten sich die Räte darüber nicht einigen, so wäre die Frage, ob eine Totalrevision einzuleiten sei, dem Volk vorzulegen. Bejaht das Volk die Frage, so müssen Parlament und Bundesrat neu gewählt werden (Art. 120 und 96 Abs. 2 BV). Erst anschliessend wäre das Revisionspaket materiell zu behandeln. Mit anderen Worten: eine etappenweise Totalrevision brächte keine Verfahrenserleichterungen.

2. Der Expertenentwurf von 1977, von dem der Motionär ausgeht, regelt die verschiedenen Bereiche, die Gegenstand einer ersten Revisionsetappe bilden sollen, in ungefähr 25 Artikeln. Rein technisch wäre es wahrscheinlich machbar, das Paket in bloss 2 bis 4 Artikeln zu gliedern, aber nur, wenn man das im Vernehmlassungsverfahren besonders befürwortete Konzept des Expertenentwurfes aufgibt und sich mit einer äusserst rudimentären Aufzählung der einzelnen Grundrechte und staatsleitenden Grundsätze begnügen wollte. Darüber hinaus würde ein knapper, geraffter Katalog dem Gebot der Verfassungsklarheit und dem Anliegen einer verständlichen, bürgernahen Verfassung nicht gerecht. Dem Bundesrat scheint, dass der Aufwand, den die Einleitung einer Totalrevision erfordert, in einem solchen Fall in keinem angemessenen Verhältnis stünde zum kargen Ertrag.

3. Im übrigen wäre es staatsrechtlich fragwürdig, bei einer Totalrevision ein erstes Revisionspaket in Kraft zu setzen, ohne zu wissen, ob und wann weitere Etappen folgen und wie die entsprechenden Pakete geschnürt sein werden. Auch wäre das Problem, wie das erste Paket nach seiner Annahme durch Volk und Stände in die geltende Verfassung formell integriert werden soll, schwer zu bewältigen. Soweit die Verfassung Grundrechte garantiert, sind sie nämlich verstreut und weisen eine unterschiedliche Regeldichte und Struktur auf: neben wortkargen Bestimmungen (Pressefreiheit) finden sich umfangreiche Normengebilde (Handels- und Gewerbefreiheit), die ausser dem Grundrecht auch Inhalt, Schranken, Ziele, Gestaltungsaufträge und Kompetenzen umschreiben. Der Grundrechtskatalog des Expertenentwurfes von 1977, den der Motionär im Auge hat, unterscheidet sich in Aufbau, Systematik und Regeldichte grundlegend von der geltenden Verfassung. Er ist als Teil einer ganz neuen Verfassung gedacht und lässt sich daher nur im Rahmen einer In-globo-Totalrevision sinnvoll verwirklichen, nicht aber im Rahmen einer paketweisen Totalrevision, bei der die einzelnen Pakete sukzessive in die geltende Verfassung integriert werden sollen. Denn diese Pakete sind auf ein kohärentes neues Modell ausgerichtet, nehmen also keine Rücksicht auf Systematik und Struktur der heutigen Verfassung.

4. Man könnte sich fragen, ob sich das in der Motion genannte Revisionspaket leichter im Verfahren der Partialrevision verwirklichen liesse. Die Frage ist nach Auffassung des Bundesrates zu verneinen. Die technischen und rechtlichen Schwierigkeiten wären eher noch grösser, zumal auch das Gebot der Einheit der Materie beachtet werden müsste.

Aus diesen Gründen, und nachdem er dem Parlament eine Gesamtreform en bloc beantragen wird, empfiehlt der Bundesrat die Ablehnung der Motion.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

Braunschweig: Ich halte es für einen Mangel unseres Parlamentsbetriebes, dass wir diesen Vorstoss heute behandeln, weil er traktandiert ist und weil der Bundesrat die Überweisung der Motion ablehnt. Andererseits hat der Bundesrat beschlossen, die ganze Frage der Totalrevision im Verlaufe des nächsten Jahres grundsätzlich anhand eines Berichtes zur Sprache zu bringen. Ich hätte es vorgezogen – offenbar ist das nicht möglich –, wenn die heutige Diskussion bis dannzumal – Behandlung der Gesamtfrage – hätte verschoben werden können.

Für den Fall aber, dass es tatsächlich ausgeschlossen ist, den Entscheid über diese Vorfrage (bzw. eine Frage, die sich nach Verschiebung oder Ablehnung der Totalrevision oder als Alternative ergeben könnte) zu verschieben, beantrage ich Ihnen, die Motion zu überweisen, damit sie sinnvoll in die Gesamtbetrachtung zur Totalrevision der Bundesverfassung einbezogen werden kann. Dazu folgendes zur Begründung: Wir wissen alle: es gab eine Zeit, als der Entwurf der Expertenkommission erschienen war, da bestand so etwas wie eine Euphorie für die Totalrevision der Bundesverfassung. In der Folge trat «Frostwetter» ein: im Vernehmlassungsverfahren wurde von allen Seiten Kritik geübt, vor allem aus bürgerlichen Kreisen, und die Totalrevision geriet ins Wanken. Heute ist die Meinung weit verbreitet, sie sei eigentlich gestorben. Der Bundesrat aber möchte mindestens etwas zu einer «schicklichen Beerdigung» beitragen, indem diese hier in diesem würdigen Raum geschieht, die Sache soll also nicht einfach versanden oder auslaufen. Diesem Entscheid dient der bundesrätliche Bericht.

In meiner Motion habe ich die Frage gestellt: Bestände nicht die Möglichkeit, einzelne Teile oder doch einen Teil der Totalrevision zu verwirklichen? Man könnte es auch negativ «gerettet werden» nennen; aber ich möchte es ausdrücklich nicht so bezeichnen, sondern positiv den Abschnitt über die Grundrechte Verfassungswirklichkeit werden lassen. Warum? Grundrechte sind ein wesentlicher Bestandteil jeder Verfassung; diese sind in unserer Verfassung aus dem letzten Jahrhundert begrifflicherweise nicht mehr zeitgemäss formuliert. Es wäre interessant und staatspolitisch wichtig, eine Diskussion darüber zu führen, ob diese Grundrechte heute fortgeschrieben werden können. Einzelne Fragen sind sehr strittig, wenn nicht brisant; ich denke an die Drittwirkung der Freiheitsrechte, an die Verwirklichung der Sozialrechte. Das Ergebnis würde sich aus unseren Verhandlungen herauskristallisieren.

Der Bundesrat hat gegen die Revision der Grundrechte als erstes Paket rechtliche Einwände erhoben, die ich nicht einfach ablehnen kann. Vor allem sagt er, es könnte ein Widerspruch entstehen zwischen den neu formulierten Grundrechten und den übrigen Teilen der Bundesverfassung. Dieses Risiko besteht. Aber ich frage mich: Ist damit wirklich das letzte Wort gesprochen? Müsste diese Frage nicht doch noch etwas vertiefter behandelt werden? Wenn der Bundesrat ohnehin einen Bericht über den heutigen Stand der Totalrevision erarbeitet, um ihn uns zur Stellungnahme vorzulegen, dann sollte diese Frage einbezogen werden können: Ist die Behandlung eines ersten Paketes «Die Grundrechte» möglich?

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, meinem Vorstoss zuzustimmen. Die Grundrechte sind im Vernehmlassungsverfahren relativ wenig kritisiert worden. Wenn sich an einer Stelle eine Übereinstimmung ergab, dann in diesem Bereich, und das ist doch positiv und erfreulich. Man sollte davon Gebrauch machen und die Motion nicht einfach in Bausch und Bogen ablehnen.

Bundesrat Friedrich: Ich muss Herrn Braunschweig zugehen, dass ich seine Idee auch einmal sehr gründlich «gewälzt» habe. Sie hat mich bis zu einem gewissen Grad fasziniert, einfach aus der Erkenntnis, dass eine Totalrevision heute politisch wahrscheinlich nicht besonders aussichtsreich ist, und in der Meinung, dass man wenigstens die mehr oder weniger unbestrittenen Gegenstände auf dem Wege einer Teilrevision regeln könnte.

Gerade weil mich dieses Problem persönlich sehr beschäftigt hat, habe ich es durch meine Spezialisten sehr genau prüfen lassen. Wir sind zum Schluss gekommen, dass die vorgeschlagene Lösung nicht möglich ist. Ich werde Ihnen die wesentlichen Gründe noch einmal darlegen: Wenn Sie beginnen, eine Verfassung in Etappen zu revidieren, müssen Sie dennoch zunächst den Grundsatzentscheid für eine Totalrevision fällen, denn sonst passen nachher die einzelnen Teile in keiner Weise mehr zusammen.

Sie können nicht einzelne Stücke aus dem Verfassungsentwurf 1977 herausnehmen und in unsere jetzige Verfassung einfügen, weil hier ganz andere Grundgedanken für den Aufbau der Verfassung massgebend sind.

Eine zweite, wesentliche Überlegung: Wenn Sie einzelne neue Teile in die heutige Verfassung einfügen, dann brauchen Sie sehr ausgedehnte Übergangsbestimmungen. Die Untersuchung darüber hat gezeigt, dass das Übergangsproblem praktisch nicht zu lösen ist. Sie können nicht völlig Verschiedenes auf unabsehbare Zeit miteinander in Einklang bringen.

Dann eine dritte, vielleicht entscheidende Überlegung: Bei einer solchen Teilrevision, die ein «Paket» beinhalten würde, gilt der Grundsatz der Einheit der Materie. Bei Beachtung dieses Grundsatzes können Sie aber nicht sämtliche Grundrechte in einer Revision umschreiben. Sie müssten also zuerst – in Form einer Teilrevision der geltenden Verfassung – den Grundsatz der Einheit der Materie aufheben, was bekanntlich eine Abstimmung mit Volks- und Ständemehr voraussetzt.

Schliesslich die vierte Überlegung: Sie wissen, dass der Bundesrat beschlossen hat, Ihnen einen Bericht über die Frage der Totalrevision vorzulegen. Aufgrund dieses Berichtes soll das weitere Verfahren diskutiert werden. Ich habe nichts dagegen, wenn die Idee von Herrn Braunschweig bei dieser Gelegenheit nochmals diskutiert wird. Wenn Sie die Prüfung der Idee in dieser Form vorschlagen, sind wir bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Wir werden die Problematik des Revisionsverfahrens im Bericht miteinbringen. Aber als Motion, als verbindlichen Auftrag, können wir den Vorstoss aus zwingenden juristischen Gründen nicht entgegennehmen.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

83.449

Interpellation Hofmann

Italienische Arbeitskräfte in der Schweiz.

Neue Regelung

Travailleurs italiens en Suisse.

Nouvelle réglementation

Wortlaut der Interpellation vom 8. Juni 1983

Vom 25. bis zum 29. April fanden in Bern schweizerisch-italienische Ausländergespräche statt. Sie zeitigten unter anderem folgende Ergebnisse:

- Die Frist zur Erlangung der Niederlassungsbewilligung für erwerbstätige Italiener wird von zehn auf fünf Jahre verkürzt.
- Der Familiennachzug ist bereits nach 12 (bisher 15) Monaten möglich.

Wir ersuchen den Bundesrat, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Wird durch diese Massnahmen die Stabilisierungspolitik der Schweiz in der Ausländerfrage gefährdet?
2. Lösen die getroffenen Neueregeln Anschlussbegehren anderer Länder aus?