

**Art. 107***Antrag der Kommission**Abs. 1, 3, 4*

Festhalten

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 107***Proposition de la commission**Al. 1, 3, 4*

Maintenir

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Art. 109 Abs. 4; 111 Abs. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 109 al. 4; 111 al. 2***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Cramer** Robert (G, GE), pour la commission: Dès l'instant où il n'y a pas de propositions de minorité dans ce projet 1, je me permettrai d'aborder tous les points dont nous aurons à débattre dans une seule intervention. En principe, je n'aurai pas à en faire une deuxième. Je crois ainsi aller dans le sens de la proposition à la base de cette modification législative et apporter ma contribution à une amélioration de l'organisation et des procédures du Parlement.

Le projet de modification de la loi sur le Parlement dont nous sommes saisis tire son origine de la motion Stadler Hansruedi 09.3896, déposée le 24 septembre 2009. Cette motion avait pour titre «Armer le Parlement fédéral pour l'avenir». De cette motion, qui était ambitieuse, il n'est découlé en définitive que des modifications dont on peut dire qu'elles sont pour l'essentiel extrêmement formelles. Ce sont ces modifications qui ont été consignées dans une initiative parlementaire émanant de la Commission des institutions politiques de notre conseil.

Mais ces propositions formelles étaient manifestement trop audacieuses! Vous vous souvenez que lors de notre séance du 7 mars 2013, pour tenir compte d'un certain nombre d'objections du Conseil national portant notamment sur la façon dont nous avons traité l'initiative cantonale, nous avons dû considérablement modifier le projet. Cela n'a pas suffi à rallier totalement le Conseil national à notre position, et un certain nombre de divergences subsistent encore.

De façon à achever l'examen de cet objet le plus rapidement possible, éventuellement encore durant cette législature, la commission a essayé de se conformer le plus possible aux décisions du Conseil national.

C'est ainsi qu'à l'article 43 alinéa 2bis, nous vous proposons dorénavant de suivre la décision du Conseil national visant à ce que les présidents des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats fassent partie de groupes parlementaires différents.

De la même façon, nous vous proposons de vous rallier à la version du Conseil national concernant les articles 109 alinéa 4 et 111, qui traitent des droits des députés dans le cadre de travaux des commissions lorsqu'un député a déposé une initiative parlementaire.

En revanche, il est deux points sur lesquels il nous semblait qu'il importait de maintenir une divergence.

Le premier – et c'est le plus important – est celui qui est traité à l'article 6 alinéa 4. Là, il s'agit de prévoir dans la loi d'une part que, lorsqu'un objet est contesté – qu'il s'agisse d'une initiative parlementaire, d'une motion ou d'un postulat –, il doive nécessairement faire l'objet d'une présentation de la part de son auteur, et d'autre part que l'on donne la possibilité à au moins un des opposants de s'exprimer avant le vote.

Pourquoi souhaitons-nous cela? Parce que nous devons malheureusement constater qu'à l'occasion des sessions extraordinaires du Conseil national, un grand nombre d'ob-

jets, notamment de motions, sont transmis au Conseil des Etats sans que l'on sache pourquoi ces objets ont été adoptés. Et il est particulièrement frappant de constater qu'on se trouve fréquemment dans des situations où, parmi plusieurs motions examinées – si j'ose utiliser ce terme – par le Conseil national qui traitent rigoureusement du même objet, certaines sont adoptées, d'autres sont rejetées – on ne sait pas pourquoi. Celles qui sont adoptées doivent ensuite être traitées par une commission du Conseil des Etats, sans que l'on puisse connaître les intentions des auteurs, ni surtout les raisons qui ont amené le Conseil national à se déterminer.

Il s'agit là du sérieux des travaux du Parlement. On ne peut pas exiger que nous traitions un objet sans avoir la moindre idée des raisons qui ont amené le Conseil national à se déterminer. C'est la raison pour laquelle, la commission, par 6 voix contre 2 et 1 abstention – donc à une majorité très nette –, estime que la divergence doit être maintenue. Je répète qu'il ne s'agit pas de compliquer les travaux du Conseil national, mais de préserver un certain sérieux dans les travaux du Parlement et de faire en sorte que lorsqu'un objet est traité, il puisse l'être en connaissance de cause.

La seconde divergence concerne l'article 107. A cet article, dans le cadre de notre projet, nous avons estimé qu'une initiative parlementaire devait permettre de proposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale, et que ce projet devait être déposé sous la forme d'un avant-projet d'acte. Ce point a été contesté par le Conseil national: il estime que si l'on devait retenir cette formulation, elle compliquerait trop les choses pour les auteurs d'initiatives parlementaires.

Dans le souci de trouver une conciliation, nous vous proposons donc de renoncer à l'article 107 alinéa 2 et de ne maintenir que les alinéas 1, 3 et 4, c'est-à-dire, en somme, les pratiques actuelles.

Nous avons le sentiment qu'avec les décisions que nous vous proposons de prendre aujourd'hui, nous devrions trouver un chemin de conciliation avec le Conseil national, qui nous permettrait de boucler nos travaux sur ce projet de loi.

**Il presidente** (Lombardi Filippo, presidente): Penso che il consigliere agli Stati Cramer intendesse dire che spera di concludere questo oggetto in questa sessione – e non in questa legislatura.

**Cramer** Robert (G, GE), pour la commission: Vous avez parfaitement discerné ma pensée, Monsieur le président, et je vous en remercie.

*Angenommen – Adopté*

12.3975

**Motion SPK-NR.  
Frist für die Bescheinigung  
der Unterschriften  
für Referenden  
und Volksinitiativen**

**Motion CIP-CN.  
Attestation des signatures  
pour les référendums  
et les initiatives populaires.  
Fixer un délai**

Nationalrat/Conseil national 10.12.12

Ständerat/Conseil des Etats 10.06.13

**Il presidente** (Lombardi Filippo, presidente): Avete ricevuto un rapporto scritto della commissione. La commissione chiede con 9 voti contro 2 e con 1 astensione di respingere

la mozione. Il Consiglio federale propone di accogliere la mozione.

**Cramer Robert** (G, GE), pour la commission: Vous avez donc reçu un rapport écrit de la commission concernant cet objet. Ce que l'on peut dire en substance, c'est qu'aux yeux de la commission, il n'est pas utile d'adopter cette motion dans la mesure où une législation fédérale est actuellement en train d'être préparée et devrait nous être très prochainement proposée. La consultation a déjà eu lieu et on se trouvera très prochainement saisis de ce projet. Donc, dès l'instant où le Conseil fédéral est en train de légiférer et dès l'instant où le Parlement va être très prochainement saisi d'un projet de loi, il ne semble pas utile de demander par une motion au Conseil fédéral de légiférer. C'est une première et très bonne raison pour rejeter cette motion.

La deuxième raison, c'est que la motion propose une solution à la question du contrôle des signatures en cas de référendum et d'initiative populaire et du respect des délais donnés aux référendaires ou aux initiants. Nous n'étions pas unanimes en commission à considérer que la proposition faite par les auteurs de la motion était la meilleure proposition imaginable. Il y en a d'autres, et il nous semble prématuré de boucler le débat. Il est préférable d'attendre le projet de loi du Conseil fédéral, qui permettra un débat beaucoup plus ouvert que celui qui est autorisé par la motion.

Pour ces deux raisons, nous vous proposons de rejeter cette motion, tout en sachant que rejeter la motion ne signifie pas manquer de considération pour la proposition ainsi faite par ses auteurs, puisque le débat aura de toute façon lieu dans le cadre de l'examen du projet de loi que le Conseil fédéral est en train d'élaborer.

**Minder Thomas** (V, SH): Auch ich als Initiant habe Monate später von der Gemeinde Baden noch ein grosses Paket mit beglaubigten Unterschriftenbögen bekommen, als die Initiative längstens eingereicht worden war. Jedes Mal, wenn wir von einer Gemeinde verspätet, manchmal um Wochen verspätet, beglaubigte Unterschriftenbögen zurückerhalten haben, entbrannte eine Diskussion, und kopfschüttelnd fragten wir uns: Lesen die Angestellten der Gemeindeverwaltungen eigentlich auch die Zeitung? Es sind Ausnahmen, das stimmt. Doch unerklärlich ist es allemal, wenn gerade kleine Gemeinden mit ein paar wenigen Unterschriftenbögen die Termine nicht im Griff haben. Da gleichzeitig für mehrere Initiativen und Referenden gesammelt wird oder gesammelt werden kann – es gibt diese Phasen –, müssten die Gemeinden eigentlich einen Mechanismus der Priorisierung haben. Gerade grössere Städte, welche in der Schlussphase Tausende von Unterschriftenbögen zugeschickt erhalten, können ein Problem damit haben, diese in einer angemessenen Frist zu beglaubigen. Eine Variante wäre – dies vielleicht an die Adresse der Frau Bundeskanzlerin –, dass die Gemeinde die Anzahl Unterschriften zählt und dem Initiativkomitee eine schriftliche «Bruttobestätigung» zukommen lässt. Diese «Bruttobestätigung» könnte dann der Bundeskanzlei zusammen mit den bereits beglaubigten Unterschriften eingereicht werden. So hätte das Initiativkomitee zumindest Gewähr, dass die Gemeinde das Paket erhalten hat und daran ist, die Unterschriften in den nächsten Tagen zu beglaubigen.

Es stimmt, Artikel 136 Absatz 2 der Bundesverfassung ist in diesem spezifischen Punkt unklar. Er spricht zwar von Stimmberechtigten, nicht aber von beglaubigten Unterschriften. Es stehen lediglich das Wort «ergreifen» und das Wort «unterzeichnen». Man könnte aber auch argumentieren, ein Unterzeichner sei eben erst ein Stimmberechtigter, wenn die Gemeinde ihn als solchen verifiziert hat. Ich erkenne eine gewisse Übereinstimmung – und hege somit Sympathie – mit dem Prozedere an Abstimmungswochenenden wie z. B. an diesem Wochenende. Da sagt man ja auch nicht am Sonntag kurz vor zwölf Uhr: Sie dürfen nicht mehr abstimmen, damit man pünktlich um zwölf Uhr das Abstimmungsergebnis verkünden kann. Es ist eigentlich logisch, dass um zwölf Uhr noch keine Resultate in den Gemeinden vorliegen

und man ein paar Stunden warten muss, bis man das Endresultat kennt.

Auch da muss die Gemeinde zuerst die Gültigkeit überprüfen und nicht einfach nur alle Stimmzettel zählen. Beim Bescheinigungsverfahren könnte man das auch so auslegen, zumindest ist die Bundesverfassung in diesem Bereich nicht 100 Prozent klar. Mein politischer Assistent hat alle 26 kantonalen Verfassungen in diesem Zusammenhang untersucht und kommt zum Schluss, dass jene des Bundes am wenigsten bürgerfreundlich und demokratisch ist. Gerade weil die Variante des Bundes, also die direkte Demokratie oder das Referendum, die teuerste ist, sollte sie doch hieb- und stichfest sein. Der Fall Genf beim Referendum der Abgeltungssteuer hat das alles ausgelöst und an die Oberfläche gebracht.

Hinzuzufügen ist, dass die Bögen der Stadt Genf mehrheitlich zwischen dem 97. und 99. Tag eingereicht wurden. Somit liegt die Hauptschuld beim Initianten, das sehe ich auch so. In dieser oder in der letzten Woche hat ja das Bundesgericht die Beschwerde abgewiesen und auch genau diesen Sachverhalt festgehalten, dass eben die Initianten die Unterschriften zu spät eingereicht haben. Im Gesetz steht aber lediglich, dass die Bögen laufend einzureichen sind. Zudem haben die Initianten die Möglichkeit, beim Drucken der Bögen die Fristen für die Einreichung nach vorne zu schieben, um so mehr Zeit für die Kontrolle und die Beglaubigung zu haben. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass man die maximale Frist vor Jahren bereits einmal von 90 auf 100 Tage erhöht hat.

Kleinere und mittelgrosse Gemeinden haben bei dieser Arbeit der Beglaubigung eigentlich keine Probleme; eine Person auf der Gemeinde beglaubigt spielend ein paar Hundert Unterschriften pro Tag. Lediglich in grossen Städten, wo gleichzeitig einige Tausend Unterschriften eingereicht werden, kann es einmal knapp werden, das hat der Fall Genf gezeigt. Ein nationales Gesetz würde daran kaum etwas ändern, insbesondere – und darüber haben wir vielleicht auch in der Kommission zu wenig diskutiert – könnte auch einmal menschliches Versagen mit im Spiel sein, sodass auf einer Gemeinde ein Bündel einfach verlegt wird oder liegen bleibt. Auch daran würde ein nationales Gesetz nichts ändern.

Die ganz grosse Mehrheit der Gemeinden erledigt diese Beglaubigungen ohne Beanstandung, und der zur Hauptsache involvierte Schweizerische Gemeindeverband lehnt die Vorlage verständlicherweise ab.

Ich werde mich bei dieser Vorlage der Stimme enthalten, denn die Argumente für und gegen eine klarere Regelung halten sich in etwa die Waage. Ich bin mir persönlich nicht sicher, ob wir diese Motion annehmen oder ablehnen sollen. Wie gesagt, Pro und Contra halten sich in etwa die Waage.

**Casanova Corina**, Bundeskanzlerin: Mit der Motion vom 19. Oktober des letzten Jahres beauftragte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates und in der Folge der Nationalrat jeweils mit grossem Mehr den Bundesrat mit der Ausarbeitung einer Gesetzesänderung betreffend die Ausstellung von Stimmrechtsbescheinigungen. Künftig sollten getrennte Fristen für die Einreichung der Unterschriften für Volksbegehren und für die Erteilung der Stimmrechtsbescheinigungen vorgesehen werden. Die Motion war eine direkte Folge des Nichtzustandekommens der Referenden gegen die Abgeltungssteuerabkommen.

Vergangene Woche hat nun das Bundesgericht darüber entschieden. Der Bundesrat hat zur Kenntnis genommen, dass die Beschwerden abgewiesen wurden. Was bedeutet das nun konkret? Erstens sind damit die Nichtzustandekommensverfügungen der Bundeskanzlei rechtskräftig, und die Steuerabkommen bleiben bestehen. Zweitens hat das Bundesgericht den Entscheid der Bundeskanzlei gestützt, dass die nachgereichten bescheinigten Unterschriften nicht fristgerecht eingereicht worden sind und somit ungültig sind. Die Bundeskanzlei hatte stets ausgeführt, dass diese Unterschriften aufgrund der Verfassung, nämlich Artikel 141, sowie der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte nicht gezählt werden können.

Damit wird jene Auslegung von Artikel 141 der Bundesverfassung bekräftigt, wonach Referendums- und Initiativkomitees bescheinigte Unterschriften bis spätestens zum letzten Tag der Frist bei der Bundeskanzlei einreichen müssen.

Ich darf in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass die Bundeskanzlei in dringenden Fällen auch bereit ist, Unterschriften bis um Mitternacht entgegenzunehmen; oder wenn das Ende einer Frist auf ein Wochenende oder einen Feiertag fällt, so können die Unterschriften auch bis am darauffolgenden Montag eingereicht werden.

Was bedeutet dieses Urteil nun mit Blick auf das vorliegende Geschäft? Der Bundesrat beantragte die Motion zur Annahme, um diesen Auftrag im Rahmen der Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte umzusetzen. Am 8. März wurde die Vorlage in die Vernehmlassung geschickt, und diese dauert bis Ende Juni. Ziel des Bundesrates ist es, eine Lösung vorzulegen, die erstens auf der Basis der bewährten Regelung aufbaut sowie im Rahmen der geltenden verfassungsmässigen Fristen liegt, die zweitens den Anliegen der Initiativ- und Referendumskomitees Rechnung trägt, aber auch den zuständigen Behörden Planungssicherheit gibt, und die drittens praxistauglich ist.

Ich gehe im Folgenden auf die einzelnen Punkte ein.

1. Zu den Fristen: Gerade in Bezug auf die Frage der Fristen hat das Bundesgerichtsurteil nun Klarheit geschaffen: Die Referendumsfrist beträgt 100 Tage, und innerhalb dieser Frist sind die Unterschriften auch zu bescheinigen. Die Komitees sind für das rechtzeitige Einholen der Stimmrechtsbescheinigungen verantwortlich; «rechtzeitig» meint eben auch, dass nicht Tausende von Unterschriften erst innerhalb der letzten Tage vor Ablauf der Referendumsfrist bei den Gemeinden zur Bescheinigung eingereicht werden. Dieser Punkt wurde nun höchststrichterlich geklärt. Ob die aktuell geltende Regelung einer Präzisierung durch den Gesetzgeber bedarf, wird unterschiedlich beurteilt. Sicher dürfen die verfassungsmässigen Fristen nicht auf kaltem Weg verlängert werden. Auch einer Zentralisierung erteilt der Bundesrat eine klare Absage. Ziel kann es jedoch sein, mit der Regelung zusätzliche Klarheit zu schaffen. Dabei geht es um eine mögliche Konkretisierung der heute in Artikel 62 des Gesetzes über die politischen Rechte verwendeten Begriffe «rechtzeitige Einreichung» bzw. «unverzügliche Rückgabe»: Es könnten konkrete Anreize für die Komitees geschaffen werden, die Unterschriften frühzeitig und vor allem laufend zur Bescheinigung einzureichen.

2. Zur Planungssicherheit bei Komitees und zuständigen Behörden: Die Bundeskanzlei stellt leider immer wieder fest, dass einzelne Komitees das Einholen der Bescheinigungen zu spät an die Hand nehmen. Beispielsweise ist in der Zeitung zu lesen, dass ein Komitee zigtausend Unterschriften für ein Referendum gesammelt hat; Städte und Gemeinden melden uns dann aber, dass noch kaum Unterschriften zur Bescheinigung eingegangen sind. Dies stellt ein echtes Problem dar, doch haben wir keine Handhabe. Der Regelungsansatz des Bundesrates ist deshalb darauf ausgerichtet, die Rechte und Pflichten von Komitees besser voneinander abzugrenzen.

3. Zur Praxistauglichkeit: Diese stellt eine besondere Herausforderung dar, denn in den meisten Kantonen sind die Gemeinden für die Ausstellung der Bescheinigungen zuständig. Bei mehr als 2400 Gemeinden mit föderalen Besonderheiten ist dies kein leichtes Unterfangen. Herr Ständerat Minder hat ja auch darauf hingewiesen: Vor allem für die grossen Städte ist es eine grosse Herausforderung. Ich möchte an dieser Stelle nochmals betonen, dass der Bundesrat der Meinung ist, dass ein Grossteil der Gemeinden hervorragende Arbeit leistet: Sie sind gewissenhaft und ausgesprochen speditiv. Es soll auch nicht darum gehen, jemanden zu bestrafen. Aber der Bundesrat will die Beanstandungen von Komitees ernst nehmen: Die Volksrechte dürfen nicht an bürokratischen Hindernissen scheitern.

Wir stellen fest, dass bei den Kantonen und Gemeinden der Wunsch nach – und der konkrete Wille zu – Optimierungen besteht. Anlässlich der Frühjahrstagung der Staatsschreiberkonferenz wurde ein Konzept der Bundeskanzlei mit

Massnahmen auf verschiedenen Ebenen diskutiert. Konkret sind zwei Instrumente vorgesehen: ein Vademecum, das die Bundeskanzlei zuhanden der Gemeinde- und Kantonsbehörden erstellen wird, und ein Leitfaden, den es schon gibt und der ein Instrument für die Komitees ist, gegenwärtig aber überarbeitet wird.

Wie gesagt: Der Bundesrat ist bereit, auf gesetzgeberischem Weg tätig zu werden. Gleichzeitig ist aber die Bundeskanzlei gemeinsam mit den Kantonen und Gemeinden daran, organisatorische Vorkehrungen zu treffen. Dabei müssen auch die Komitees den Willen zeigen, ihren Teil zum reibungslosen Funktionieren beizutragen, indem sie die gesammelten Unterschriften so früh wie möglich – und vor allem laufend – zur Prüfung einreichen.

Schliesslich gilt es eines nicht zu vergessen: Die Kontrolle der Unterschriften und die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen erfolgt nicht nur im Auftrag der Komitees bzw. der 50 000 oder 100 000 Unterzeichnenden eines Volksbegehrens. Kundinnen und Kunden der Gemeinden sind auch die übrigen 5 Millionen Stimmberechtigten in der Schweiz, die das Volksbegehren nicht unterzeichnet haben. Alle Stimmberechtigten haben ein Recht darauf, dass nur Unterschriften bescheinigt werden, welche die entsprechenden Kriterien auch wirklich erfüllen. Die Erfahrung zeigt, dass aus Versehen, aus Jux oder auch aus unlauteren Motiven Volksbegehren von etlichen Personen mehrfach unterschrieben werden. Mehrfachunterschriften müssen identifiziert und dürfen nicht mitgezählt werden. Die Stimmrechtsbescheinigung ist also nicht einfach eine blosse Formsache, sondern Teil des Schutzes der verfassungsmässigen Rechte aller Stimmberechtigten. Diese Dienstleistung haben die Gemeinden qua Gesetz selbstverständlich gebührenfrei zu erbringen; und das ist auch gut so. Die Beispiele belegen eben auch eindrücklich, dass die Behörden durchaus bereit sind, zugunsten der Volksrechte einen Sondereffort zu leisten. Sie belegen auch, dass sich das System grundsätzlich bewährt hat.

Für die wohlwollende Aufnahme dieser Argumente danke ich Ihnen im Namen des Bundesrates.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion ... 1 Stimme

Dagegen ... 32 Stimmen

(4 Enthaltungen)

*Schluss der Sitzung um 18.15 Uhr*

*La séance est levée à 18 h 15*