dodis.ch/55674

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Bern, 7. Februar 1990/Wi(394)

An den B u n d e s r a t

Eidgenössische Volksinitiative "gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten".

Kenntnisgabe vom Start zur Unterschriftensammlung und Zuweisung der Federführung

1 Vorprüfung und Start zur Unterschriftensammlung

Am 17. Januar 1990 wurden der Bundeskanzlei von NR Fritz Meier, Ellikon an der Thur, die Unterschriftenlisten zur eidgenössischen Volksinitiative "gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten" zur Vorprüfung eingereicht. Mit Verfügung vom 6. Februar 1990 wurden die Listen in Ordnung befunden; infolgedessen wird die rubrizierte Volksinitiative am 20. Februar 1990 zur Unterschriftensammlung gestartet werden (BBl 1990 I); die Sammelfrist endigt am 20. August 1991 (Art. 71 BPR; BBl 1990 I).

2 Anwendbares Recht

Die rubrizierte Volksinitiative untersteht den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) und der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR; SR 161.11) sowie des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11) in der Fassung vom 20. Juni 1986/7. Oktober 1988 (AS 1986 1712f; 1989 257-261).

3 Uebersetzungen

Die Uebersetzungen des Initiativtexts wurden vor dem Start zur Unterschriftensammlung von den Sprachdiensten der Bundeskanzlei bereinigt (BBl 1990 I; FFf 1990 I; FFit 1990 I).

Dodis

dodis.ch/55674

4 Inhalt der Volksinitiative

Die eidgenössische Volksinitiative "gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten" verlangt in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die Aenderung von Art. 69ter der Bundesverfassung und eine Ergänzung ihrer Uebergangsbestimmungen durch einen Art. 19, wonach der Bund Massnahmen gegen die Ueberfremdung "durch die Masseneinwanderung von Ausländern in die Schweiz" zu treffen hat (Art. 69ter Abs. 1 Satz 2 [neu]) und in diesem Sinne bis zu jenem Zeitpunkt, in dem "zwischen den Schweizern im Ausland und den Ausländern in der Schweiz wieder ein ausgewogenes Verhältnis besteht und die Abhängigkeit der Schweiz von ausländischen Erwerbstätigen" dem Verfassungsziel der Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen (Art. 2 BV) "nicht mehr widerspricht" (UeBest Art. 19 Abs. 1), die Zahl der zum Daueraufenthalt in die Schweiz einreisenden Ausländer jährlich auf die Hälfte der im Vorjahr endgültig ausgewanderten Ausländer zu drosseln hat (Art. 69ter Abs. 2 Satz 1). Dabei sollen Asylbewerber mit Aufenthaltsbewilligung, anerkannte Flüchtlinge und niedergelassene Ausländer - je mit Ausnahme von im Fachgebiet tätigen Lehrbeauftragten höherer Lehranstalten, qualifizierter Wissenschafter und von Spital- und Pflegepersonal (Art. 69ter Abs. 3) - als Daueraufenthalter gelten und der zahlenmässigen Beschränkung unterliegen (Art. 69ter Abs. 2 Satz 2). Die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen an Ausländer mit weniger als zehn Jahren ununterbrochenen Aufenthalts in der Schweiz wird ausgeschlossen (Art. 69ter Abs. 5), und zeitlich befristete Aufenthaltsbewilligungen sollen weder für Erwerbs- noch für Nichterwerbstätige einen Rechtsanspruch auf Daueraufenthaltsbewilligung begründen dürfen (Art. 69ter Abs. 4). Auf den nächstmöglichen Termin sind alle Gesetze !zu ändern und alle Staatsverträge zu kündigen, die Art. 69ter Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 3-5 widersprechen (UeBest Art. 19 Abs. 1). Die neuen Verfassungsbestimmungen sollen anfangs des ersten Jahres nach Annahme der Initiative durch Volk und Stände in Kraft treten (Ziff. III).

5 Sachliche Zuständigkeit

51 Die Federführung zur rubrizierten Volksinitiative ist dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zu übertragen.

52 Mitinteressiert sind das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten.

dodis.ch/55674

6 Frist

61 Die Botschaft des Bundesrates zur rubrizierten Volksinitiative ist aufgrund der neuen gesetzlichen Bestimmungen spätestens innert zwei Jahren nach der jeweiligen Einreichung zu verabschieden (Geschäftsverkehrsgesetz Art. 29 Abs. 1, AS 1986 1712). Eine Fristverlängerung um maximal sechs Monate ist nur möglich, wenn der Bundesrat zugleich einen direkten oder indirekten Gegenentwurf zu einer Volksinitiative vorlegen sollte.

62 Um dem federführenden Departement für die Bereitstellung der Dokumentationen und Entscheidungsgrundlagen angesichts der um ein Jahr verkürzten Behandlungsfristen genügend Zeit einzuräumen, hat der Bundesrat die Bundeskanzlei mit Beschluss vom 22. Dezember 1986 beauftragt, zu jeder Initiative jeweils bereits sofort nach dem Start zur Unterschriftensammlung Antrag über die Zuteilung der Federführung zu stellen.

63 Damit die gedruckten Botschaften den eidgenössischen Räten bei Ablauf der dem Bundesrat reservierten Behandlungsfrist vorliegen, geben die federführenden Departemente ihre Botschaftsentwürfe spätestens sechs Monate vor Ablauf der der gesetzlichen Behandlungsfrist, im vorliegenden Fall also je nach dem Gang der Unterschriftensammlung voraussichtlich zwischen August 1992 und Februar 1993, ins grosse Mitberichtsverfahren.

7 Checkliste

Zuhanden der Sachbearbeiter der federführenden Departemente legt die Bundeskanzlei ein mit dem Bundesamt für Justiz zusammen ausgearbeitetes "Fragenschema zur Abfassung von Botschaften über Volksinitiativen" (je deutsch und französisch) bei, welches auf einige spezifische Schwierigkeiten bei Botschaften zu Volksinitiativen hinweist.

8 Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen b e a n t r a g e n wir Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
Der Bundeskanzler:

Dr. W. Buser

dodis.ch/55674

Beilagen: 1. Wortlaut der eidgenössischen Volksinitiative "gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten" (d,f,i);
2. Fragenschema.

Protokollauszug (samt Antrag und Beilagen) an:

BK 8 Ex. (Br, FC, AC, Ks, Wi 4) zur Kenntnis;
EJPD 10 Ex. zum Vollzug;
EVD 5 Ex. zur Kenntnis;
EDA 5 Ex. zur Kenntnis.

dodis.ch/55674

Eidgenössische Volksinitiative "gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten".
Kenntnisgabe vom Start zur Unterschriftensammlung und Zuweisung der Federführung

---

Aufgrund des Antrags der Bundeskanzlei vom 7. Februar 1990,
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Vom Start zur Unterschriftensammlung für die eidgenössische Volksinitiative "gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten" wird Kenntnis genommen.

2. Die Federführung für Botschaft und Antrag zur eidgenössischen Volksinitiative "gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten" wird dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zugewiesen; mitinteressiert sind das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten.

3. Unter der Bedingung, dass die Sammelfrist für die rubrizierte Volksinitiative voll ausgeschöpft wird und dass die Volksinitiative "gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten" zustandekommt, wird der Entwurf zu Botschaft und Antrag an die eidgenössischen Räte spätestens bis Mitte Februar 1993 ins grosse Mitberichtsverfahren gegeben werden müssen.

4. Die Sachbearbeiter werden beauftragt, zur Erleichterung der Koordination mit dem Rechtsdienst der Bundeskanzlei (Tel. 37'49, H.-U. Wili) Kontakt aufzunehmen.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

dodis.ch/55674

Eidgenössische Volksinitiative «gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten»

Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 69ter Abs. 1 zweiter Satz (neu), Abs. 2 und Abs. 3–5 (neu)

[1] ... Der Bund trifft Massnahmen gegen die Überfremdung durch die Masseneinwanderung von Ausländern in die Schweiz.

[2] Die Anzahl der jährlich zum Daueraufenthalt einreisenden Ausländer darf die Hälfte der im Vorjahr definitiv ausgewanderten Ausländer mit Daueraufenthaltsbewilligung nicht übersteigen. Niedergelassene, anerkannte Flüchtlinge und Asylbewerber, die eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, sind Daueraufenthalter.

[3] Von der Begrenzung der Anzahl der jährlich nach Absatz 2 zum Daueraufenthalt einreisenden Ausländer sind ausgenommen:
Lehrbeauftragte an höheren Lehranstalten, qualifizierte Wissenschafter und das Spital- und Pflegepersonal.
Verlassen von der Begrenzung nach Absatz 2 ausgenommene Ausländer ihr Fachgebiet, so unterstehen sie der Begrenzung nach Absatz 2.

[4] Zeitlich befristete Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige und Nichterwerbstätige begründen keinen Rechtsanspruch auf Daueraufenthaltsbewilligung.

[5] Die Niederlassungsbewilligung darf keinem Ausländer vor Ablauf eines ununterbrochenen Aufenthalts von zehn Jahren erteilt werden.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 19 (neu)

[1] Staatsverträge und Gesetze, welche Artikel 69ter Absatz 1 zweiter Satz oder Absätze 3–5 widersprechen, müssen auf den nächstmöglichen Termin gekündigt beziehungsweise angepasst werden.

[2] Die Begrenzung der Einwanderung nach Artikel 69ter Absatz 2, wird durch die Bundesversammlung aufgehoben, wenn zwischen den Schweizern im Ausland und den Ausländern in der Schweiz wieder ein ausgewogenes Verhältnis besteht und die Abhängigkeit der Schweiz von ausländischen Erwerbstätigen dem Artikel 2 der Bundesverfassung (Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen) nicht mehr widerspricht.

III

Die neuen Verfassungsbestimmungen treten am 1. Januar jenes Jahres in Kraft, das der Annahme durch Volk und Stände folgt.

dodis.ch/55674

Initiative populaire fédérale
"contre l'immigration massive d'étrangers et de requérants d'asile"

L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 69ter, 1er al., 2e phrase (nouvelle), 2e al., et 3e à 5e al. (nouveaux)

1 ... La Confédération prend des mesures contre l'emprise étrangère provoquée par l'immigration massive d'étrangers en Suisse.

2 Le nombre des étrangers qui entrent annuellement en Suisse pour un séjour de longue durée ne doit pas excéder la moitié de l'effectif des étrangers ayant bénéficié d'une autorisation de séjour de longue durée, qui ont quitté définitivement la Suisse au cours de l'année précédente. Les étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement, ceux qui sont au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, les réfugiés reconnus comme tels et les requérants d'asile qui obtiennent une autorisation de séjour, sont considérés comme des personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour de longue durée.

3 Ne sont pas soumis à la limitation du nombre des étrangers qui entrent en Suisse pour un séjour de longue durée, prévue au 2e alinéa:

Les chargés de cours dans les établissements d'enseignement de degré supérieur, les scientifiques qualifiés et le personnel hospitalier et soignant.

Les étrangers non soumis à la limitation prévue tombent sous le coup de la disposition du 2e alinéa s'ils cessent d'exercer l'activité justifiant l'exception.

4 Le fait d'être titulaire d'une autorisation de séjour de durée limitée, justifié ou non par l'exercice d'une activité lucrative, ne donne pas un droit à obtenir une autorisation de séjour de longue durée.

dodis.ch/55674

5 L'autorisation d'établissement ne peut être délivré à un étranger qu'après un séjour ininterrompu de 10 ans.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Dispositions transitoires art. 19 (nouveau)

1 Lorsqu'ils sont contraires aux dispositions de l'article 69ter, 1er alinéa, 2e phrase, ou des 3e à 5e alinéas de cet article, les traités internationaux seront dénoncés et les lois revisées dans les plus brefs délais.

2 La limitation de l'immigration aux termes de l'article 69ter, 2e alinéa, sera levée par l'Assemblée fédérale lorsqu'un rapport équilibré entre le nombre de Suisses résidant à l'étranger et celui des étrangers résidant en Suisse aura été rétabli et que la dépendance de la Suisse vis-à-vis de la main d'oeuvre étrangère ne sera plus en contradiction avec l'article 2 de la constitution fédérale (sauvegarde de l'indépendance du pays).

III

Les nouvelles dispositions constitutionnelles entrent en vigueur le 1er janvier de l'an qui suit leur acceptation par le peuple et les cantons.

dodis.ch/55674

Iniziativa popolare federale
"contro l'immigrazione massiccia di stranieri e di richiedenti l'asilo"

L'iniziativa popolare federale ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 69ter cpv. 1 secondo periodo (nuovo), cpv. 2 e 3 a 5 (nuovi)

1
... La Confederazione adotta provvedimenti contro l'inforestierimento provocato dalla massiccia immigrazione di stranieri in Svizzera.

2
Il numero degli stranieri che annualmente entrano in Svizzera per una dimora di lunga durata non deve superare la metà dell'effettivo degli stranieri che, a beneficio di un permesso di dimora di lunga durata, hanno lasciato definitivamente la Svizzera durante l'anno precedente. Gli stranieri domiciliati, i dimoranti annuali, i rifugiati riconosciuti e i richiedenti l'asilo che hanno ottenuto un permesso di dimora, sono considerati a beneficio di un permesso di dimora di lunga durata.

3
Sono eccettuati dalla limitazione di cui al capoverso 2 riguardante il numero degli stranieri che entrano in Svizzera per una dimora di lunga durata:

gli incaricati di corsi presso istituti di livello superiore, gli scienziati qualificati e il personale ospedaliero e di cura.

Questi stranieri sono riassoggettati alla limitazione secondo il capoverso 2 qualora cessino di esercitare l'attività giustificante l'eccezione.

4
Il permesso di dimora di durata limitata, indipendentemente dal fatto che sia esercitata o no un'attività lucrativa, non dà alcun diritto alla dimora di lunga durata.

dodis.ch/55674

5
Il permesso di domicilio può essere rilasciato soltanto allo straniero che abbia dimorato ininterrottamente almeno per 10 anni in Svizzera.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Disposizioni transitorie art. 19 (nuovo)

1
Trattati internazionali e leggi contrarie alle disposizioni dell'articolo 69ter capoversi 1, secondo periodo, o 3 a 5 devono essere disdetti, rispettivamente adeguate nel più breve termine possibile.

2
La limitazione di cui all'articolo 69ter capoverso 2 è abrogata dall'Assemblea federale se un rapporto d'equilibrio tra il numero degli svizzeri all'estero e quello degli stranieri in Svizzera viene ristabilito e la dipendenza della Svizzera rispetto alla manodopera estera non sarà più in contraddizione all'articolo 2 della Costituzione federale (indipendenza della Patria contro lo straniero).

III

Le nuove disposizioni costituzionali entrano in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo a quello dell'accettazione da parte del popolo e dei Cantoni.

dodis.ch/55674

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

16.10.1986/Wi

FRAGESCHEMA ZUR ABFASSUNG VON BOTSCHAFTEN UEBER VOLKSINITIATIVEN

1 Einleitung

Botschaften zu Volksinitiativen sind erfahrungsgemäss besonders heikel. Mehr als 100'000 Unterzeichner sichern einem solchen Begehren politische Brisanz. Der Umstand, dass der Vorstoss bei der Verwaltung nicht "eingeplant" ist (die Richtlinien der Regierungspolitik sehen Volksinitiativen zwangsläufig nicht vor), vergrössert den Zeitdruck, welcher bereits durch die im Geschäftsverkehrsgesetz verankerten Fristen für die Ausarbeitung von Botschaften zu Volksinitiativen gegeben ist (GVG Art. 26-29, SR 171.11; BBl 1986 II 650f). Ziel und Folgen des Vorstosses sowie die Stellung von Bundesrat und Bundesversammlung dazu sind dem Sachbearbeiter im Gegensatz zu solchen vonseiten des Parlaments - diese sind begründet und mindestens von einem Rat überwiesen - oder zu eigenen Vorlagen oft noch unbekannt und Anträge dementsprechend schwer zu erläutern. All diese Tatsachen erschweren die Ausarbeitung von Botschaften. Die folgende Problemliste, erstellt aufgrund von Erfahrungen des Bundesamtes für Justiz und der Bundeskanzlei, mag Sachbearbeitern als Weghilfe bei der Ausarbeitung einer Botschaft zu Volksinitiativen dienen.

2 Vor dem Start einer Initiative

21 Die Bundeskanzlei führt eine Dokumentation über Volksinitiativen, bei welchen die Unterschriftensammlung erst vorangekündigt ist. Diese Dokumentation ist zwangsläufig unvollständig, da sie aufgrund fakultativer Informationen der Initianten selber oder blosser Pressemitteilungen usw. erstellt wird.

22 Soweit möglich, geben Rechts- und Informationsdienst der Bundeskanzlei jederzeit gerne Auskunft über hängige, gestartete oder vorangekündigte Volksinitiativen.

3 Initiativen in der Unterschriftensammlung

31 Dokumentation

Die Bundeskanzlei führt eine Liste über Volksinitiativen, die im Stadium der Unterschriftensammlung sind. Diese Liste wird erstellt aufgrund der Verfügung, welche die Bundeskanzlei vor Beginn der Unterschriftensammlung bei jeder Initiative erlässt. (Die Verfügung und der Initiativtext werden im Bundesblatt veröffentlicht.) Die Liste gibt Auskunft darüber, bis wann spätestens die Einreichung der Initiative zu erwarten ist (18 Monate nach Beginn der Unterschriftensammlung).

32 Zuteilung der Federführung

Um den Zeitdruck zu mildern, unter dem das federführende Departement für die Ausarbeitung der Botschaft zu stehen pflegt, stellt die Bundeskanzlei dem Bundesrat bereits beim Start der Unterschriftensammlung Antrag über die Zuteilung der Federführung. Damit kann der Sachbearbeiter auch die Sammelfrist (kraft Gesetzes höchstens 18 Monate) bereits ausnützen, um entsprechende Bearbeitungsgrundlagen bereitzustellen oder zu sammeln.

dodis.ch/55674

33 Der Sachbearbeiter ist gebeten, sich beim Rechtsdienst der Bundeskanzlei umgehend zu melden. Dies erleichtert die Koordination.

34 Der Rechtsdienst der Bundeskanzlei (Herr Wili, Tel. 37'49) steht dem Sachbearbeiter für Rückfragen über den Gang der Unterschriftensammlung und eine gewisse Dokumentation (Presseartikel, evtl. Flugblätter der Initianten usw.) jederzeit zur Verfügung.

35 Der Sachbearbeiter mag sich erkundigen, ob der Informationsdienst des Departements (evtl. des Amtes) ihm ab sofort alle Zeitungsausschnitte zur Initiative zukommen lassen könnte.

4 Nach der Einreichung der Initiative

41 Nach Einreichung der Volksinitiative überweist die Bundeskanzlei die Unterschriftenbogen ans Bundesamt für Statistik zur Prüfung und Nachzählung der Unterschriften; über das Ergebnis der Prüfung erhält die Bundeskanzlei ca. 1-3 Monate später Bescheid.

42 Dann folgt die Verfügung der Bundeskanzlei über das Zustandekommen der Initiative; sie wird zusammen mit den Unteschriftenzahlen ca. 2-3 Wochen später im Bundesblatt veröffentlicht.

43 Die zwei- (bei Ausarbeitung eines direkten oder indirekten Gegenentwurfs zweieinhalb-)jährige Frist für die Ausarbeitung der Botschaft beginnt mit dem Tag der Einreichung der Initiative bei der Bundeskanzlei zu laufen (GVG Art. 29 Abs. 1 in der Fassung der Aenderung vom 20. Juni 1986, BBl 1986 II 650).

44 Bundesrat und federführendes Departement werden durch die Bundeskanzlei über das Zustandekommen der Initiative unterrichtet.

45 Es empfiehlt sich, einen groben Zeitplan für die weiteren Arbeiten aufzustellen.

5 Fragen, die sich nach dem Zustandekommen stellen

51 Ist die Initiative materiell gültig oder verletzt sie nach ersten Ueberprüfungen mit grosser Wahrscheinlichkeit die verfassungsmässigen Erfordernisse der Einheit von Form oder Materie (vgl. Art. 120 Abs. 1 und Art. 121 Abs. 3 und 4 BV; BPR Art. 75, SR 161.1; GVG Art. 24, SR 171.11)? Sind allfällige Zweifel an der materiellen Gültigkeit so stark, dass beim Bundesamt für Justiz ein Gutachten darüber eingeholt werden sollte? Unter Umständen wäre dann eine materielle Stellungnahme zur Initiative sinnlos.

52 Ist die Initiative faktisch durchführbar?

53 Läuft die angestrebte Partialrevision materiell auf eine Totalrevision hinaus?

54 Empfiehlt es sich, bei Bundesamt, Departement oder Gesamtbundesrat weitere Instruktionen (insbesondere politischer Art) einzuholen?

dodis.ch/55674

541 Bei materiellem Eintreten auf die Initiative:
.1 Wie ist die Materie im geltenden Recht geregelt?
.2 Ist zur Bestandesaufnahme des geltenden Rechts ein verwaltungsinternes Vernehmlassungsverfahren einzuleiten?
.3 Kann dazu ein Fragebogen beigelegt werden?
Tipp: Ein entsprechender Fragebogen wird mit Vorteil möglichst kurz und in der Weise abgefasst, dass die Fragen vom Adressaten mit blossem Ja oder Nein bzw. mit Ankreuzen verschiedener vorgegebener Möglichkeiten beantwortet werden können. Dies ermöglicht eine beförderliche Durchführung des verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahrens.

542 Sollte statt dessen eine Aussprache mit den Generalsekretären aller Departemente beantragt werden?

543 Welche Argumente sprechen für, welche gegen die Initiative?

544 Wieweit stimmt das Initiativbegehren mit der Politik des Bundesrates überein, wieweit ergänzt es sie, wieweit durchkreuzt es sie - gewollt oder ungewollt?

545 Empfiehlt es sich, dem Bundesrat die Durchführung eines externen Vernehmlassungsverfahrens zu beantragen?

55 Vorentscheid des Bundesrates

551 Grundsätzlich ist binnen 4, spätestens 8 Monaten seit Einreichung der Initiative ein Vorentscheid des Bundesrates vorab zu politischen Fragen einzuholen. Die Erfahrungen zeigen, dass damit oft eine Vereinfachung des Verfahrens erreicht wird und spätere Zeitdruck vermieden werden kann. Im Vordergrund dürften folgende Fragen stehen, die in einer kurzen Notiz (max. 2 A4-Seiten) festzuhalten und zu kommentieren sind:

Zusammenstellung der Gründe
.1 für die Annahme der Initiative
.2 für die vorbehaltlose Ablehnung der Initiative
.3 für die Ablehnung der Initiative unter gleichzeitiger Unterbreitung eines direkten Gegenentwurfs (Verfassungsstufe) oder
.4 für die Ablehnung der Initiative und deren (teilweise oder vollumfängliche) Verwirklichung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe (sog. indirekter Gegenentwurf).

552 Wird das Geschäft dem Bundesrat unterbreitet, so stellen sich folgende Fragen:
.1 Ist dem Bundesrat Antrag zu stellen, er möge einen Grundsatzentscheid für die Ausarbeitung der Botschaft fällen?
Dies ist insbesondere nötig, wenn ein Gegenentwurf (auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe) ausgearbeitet und daher eine Fristverlängerung in Anspruch genommen werden soll!
.2 Sofern die Tendenz zu einem direkten oder indirekten Gegenentwurf besteht: Empfiehlt es sich, eine Expertenkommission zu dessen Ausarbeitung einzusetzen? (Vgl. auch Ziff. 61 hiernach!) Kann dem Bundesrat gegebenenfalls über die Bereitschaft des Initiativkomitees berichtet werden, die Initiative nach (Teil-)Berücksichtigung des Anliegens in der Gesetzgebung zurückzuziehen?
.3 Soll der Bundesrat darüber befinden, ob die Initiative Gegenstand einer Aussprache an der nächsten Konferenz der Regierungsparteien sein soll?

dodis.ch/55674

6 Ausarbeiten der Botschaft

61 Bei Initiativen, welchen ein Gegenentwurf auf Verfassungsstufe gegenübergestellt werden soll, konsultiere man die Richtlinien vom 6. Mai 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung, zumal hinsichtlich Einleitung eines allfälligen Vernehmlassungsverfahrens bei Kantonen, Parteien, Verbänden, interessierten Organisationen etc. (s. BBl 1970 I 993, 1976 II 949).

62 Bei Ablehnung einer Initiative stellen sich für die Ausarbeitung der Botschaft meist folgende Fragen:

621 Wie stellt sich der Fragenkomplex aus der Sicht der Initianten dar?

622 Ist die Argumentation der Botschaft auch geeignet, gegebenenfalls Sympathisanten der Initiative zu überzeugen?

623 Sind gegebenenfalls positive Seiten der Initiative genügend gewürdigt? (Initianten sind nicht einfach Querulanten!)

624 Ist die Botschaft frei von Kritik an den Initianten für Sachverhalte, die ihnen nicht zum Vorwurf gemacht werden können? (Beispiel: Aussagen wie: "Das Anliegen der Initianten ist nicht in der Verfassung, sondern im Gesetz zu verankern" sind nicht als Vorwurf an die Initianten zu formulieren, solange einerseits keine Gesetzesinitiative besteht, anderseits aber verkappte Gesetzesinitiativen nach konstanter Praxis als Verfassungsinitiativen lanciert werden können.) Grundsätzlich sollte sich allfällige Kritik auf formale Aspekte beschränken (liederlich redigierte Original-Texte etc.). Objektivität ist erstes Gebot. Die Verwaltung hat keine Noten auszuteilen.

625 Zeichnet sich die Botschaft durch die allgemein erwünschte Kürze, Allgemeinverständlichkeit und Prägnanz aus?

626 Stellt die Botschaft genügend heraus, was Bundesrat und Parlament auf dem von der Initiative berührten Gebiet bereits getan haben bzw. zu tun geplant haben?

7 Endgültiger Entscheid des Bundesrates und Veröffentlichung

71 Unter Umständen kann es sich empfehlen, die Botschaft - mindestens aber die wichtigsten materiellen Abklärungen und politischen Fragen - neun Monate vor Ablauf der Frist dem Bundesrat zu einer Aussprache zu unterbreiten. Aufgrund der nun vorliegenden umfassenden Argumentation wird der Bundesrat seinen Grundsatzentscheid bestätigen, nötigenfalls (z.B bei erheblicher Aenderung der Umstände in der Zwischenzeit) aber auch ändern oder widerrufen können, ohne dass das Departement durch eine Neukonzeption der Botschaft in schwer überwindbare Zeitnot gerät. Auch kleinere Aenderungen an der Botschaft lassen sich so ohne Zeitnot noch vornehmen.

72 Bis spätestens sechs Monate vor Ablauf der Frist - es ist noch ein Mitberichtsverfahren durchzuführen - ist Antrag zu stellen und der detaillierte Botschaftsentwurf vorzulegen. Wird auf jeglichen Vorentscheid des Bundesrates verzichtet, so muss die Botschaft entsprechend früher eingereicht werden, damit allfällige Anpassungen noch rechtzeitig vorgenommen werden können.

73 Im Anschluss an die Verabschiedung durch den Bundesrat ist in Zusammenarbeit mit der Dienststelle AS/BBl der Bundeskanzlei für die umgehende Drucklegung und Publikation zu sorgen, damit die eidg. Räte vor Ablauf der für Bundesrat und Verwaltung reservierten gesetzlichen Behandlungsfrist im Besitz der gedruckten Botschaft sind und die vorberatenden Kommissionen bestellen können.

dodis.ch/55674

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

16-10-1986/Wi

Questions à prendre en considération lors de rédaction de messages relatifs à des initiatives populaires; schéma

---

1 Introduction

L'expérience prouve que les messages relatifs à des initiatives populaires sont particulièrement délicats à rédiger. Les quelque 100'000 signatures ou plus leur donnent une grande importance politique. Le fait que l'intervention n'est pas "programmée", les grandes lignes de la politique gouvernementale ne pouvant évidemment prévoir le dépôt d'initiatives populaires, accroît la pression qu'exercent déjà les délais fixés par la loi sur les rapports entre les conseils quant à l'élaboration des messages concernant les initiatives populaires (art. 26 à 29, loi fédérale sur les rapports entre les conseils (LRC), RS 171.11; FF 1986 II 668s). Dans de tels cas, la personne chargée d'examiner la question ne dispose pas des mêmes connaissances que celle qui doit traiter un projet de l'administration ou une intervention de l'Assemblée fédérale motivée et transmise par un conseil au moins; il en ignore l'objectif et les conséquences et ne connaît pas les avis du Conseil fédéral et du Parlement en la matière, ce qui rend d'autant plus ardue la tâche consistant à expliquer les propositions faites. Pour toutes ces raisons, l'élaboration des messages est malaisée. La liste suivante des problèmes qui se posent en l'occurrence a été dressée compte tenu des constatations faites par l'Office fédéral de la justice et la Chancellerie fédérale; elle pourra faciliter la tâche des personnes chargées d'élaborer un message concernant une initiative populaire.

2 Période précédant le lancement d'une initiative

21 La Chancellerie fédérale établit une documentation sur des initiatives populaires pour lesquelles la collecte des signatures n'est qu'inofficiellement annoncée. Cette documentation est nécessairement incomplète car on se fonde, pour l'établir, sur des informations fournies volontairement par les auteurs d'une initiative ou sur de simples communiqués de presse, etc.

22 Dans la mesure du possible, le service juridique et le service d'information de la Chancellerie fédérale sont en tout temps disposés à donner des renseignements sur les initiatives pendantes, lancées ou sur celles qui ne sont qu'inofficiellement annoncées.

3 Initiatives au stade de la récolte des signatures

31 Documentation

La Chancellerie fédérale établit une liste des initiatives populaires pour lesquelles la collecte des signatures a été entreprise. Cette liste tient compte des décisions prises par la Chancellerie fédérale avant le début d'une telle collecte. (La décision et le texte de l'initiative sont publiés dans la Feuille fédérale.) La liste indique jusqu'à quelle date l'initiative peut être déposée (18 mois après le début de la collecte).

dodis.ch/55674

32 Transmission de l'affaire au département compétent

Afin que le département chargé d'élaborer le message dispose de davantage de temps, la Chancellerie fédérale soumet au Conseil fédéral, dès le début de la collecte des signatures, une proposition concernant la transmission de l'affaire au département compétent. La personne chargée d'examiner la question peut ainsi utiliser le délai imparti pour la collecte des signatures (18 mois au maximum selon la loi) pour préparer ou rassembler la documentation nécessaire.

33 Afin de faciliter la coordination, le collaborateur compétent est prié de se mettre immédiatement en rapport avec le service juridique de la Chancellerie fédérale.

34 Le service juridique de la Chancellerie fédérale (M. Wili, tél. 37'43) est en tout temps à la disposition du collaborateur compétent pour répondre à ses questions concernant le déroulement de la collecte des signatures et lui remettre de la documentation (articles de presse, éventuellement tracts des auteurs de l'initiative, etc.)

35 Le collaborateur compétent devrait demander au service d'information du département (éventuellement de l'office) s'il serait posssible qu'on lui remette dès ce moment-là toutes les coupures de journaux ayant trait à l'initiative.

4 Période suivant le dépôt de l'initiative

41 Après le dépôt de l'initiative, la Chancellerie fédérale remet les listes de signatures à l'Office fédéral de la statistique qui vérifie et recompte les signatures; la Chancellerie fédérale est informée du résultat de ce contrôle environ 1 à 3 mois plus tard.

42 Suit alors la décision de la Chancellerie fédérale relative à l'aboutissement de l'initiative; cette décision sera publiée dans la Feuille fédérale avec indication du nombre de signatures, environ 2 à 3 semaines plus tard.

43 Le délai de deux ans (de deux ans et demi en cas d'élaboration d'un contre-projet direct ou indirect) fixé pour l'élaboration du message commence le jour du dépôt de l'initiative à la Chancellerie fédérale (art. 29, 1er al., LRC, dans la version de la modification du 20 juin 1986, FF 1986 II 668s.).

44 Le Conseil fédéral et le département compétent seront informés de l'aboutissement de l'initiative par l'intermédiaire de la Chancellerie fédérale.

45 Il est souhaitable d'établir un calendrier non détaillé pour les travaux qui suivront.

5 Questions qui se posent après l'aboutissement de l'initiative

Lorsque l'initiative a formellement abouti, il y a généralement lieu d'élucider les points suivants:

51 L'initiative est-elle recevable quant au fond; tient-elle compte, à première vue, des exigences formulées par la constitution quant à l'unité de la forme et de la matière (cf. art. 120, 1er al. et art. 121, 3e et 4e al., cst; art. 75 LDP, RS 161.1; art. 24 LRC, RS 171.11)? Les doutes relatifs à la validité de l'initiative quant au fond exigent-ils l'élaboration d'un avis de droit de l'Office fédéral de la justice? Le cas échéant, une décision sur le fond deviendrait inutile.

52 La réalisation de l'initiative se heurte-t-elle à des obstacles absolument insurmontables?

dodis.ch/55674

53 La revision partielle proposée ne constitue-t-elle pas en fait une revision totale?

54 Convient-il de demander des instructions plus détaillées (notamment de nature politique) à l'office fédérale, au département ou au Conseil fédéral?

541 Si l'on entre en matière:
.1 Comment la question est-elle réglée dans le droit en vigueur?
.2 Est-il nécessaire d'engager une procédure de consultation au sein de l'administration pour connaître exactement le droit en vigueur?
.3 Peut-on utiliser un questionnaire à cet effet?
(Un questionnaire doit être rédigé aussi brièvement que possible et de telle façon que l'on puisse répondre aux questions par oui ou par non, ou, si plusieurs solutions sont indiquées, en mettant un signe devant celle que l'on retient. Cela permet de mener rapidement à terme la procédure interne de consultation.)

542 Y aurait-il lieu de proposer une consultation de tous les secrétaires généraux des départements?

543 Quels arguments peut-on avancer en faveur de l'initiative, quelles objections peut-on lui opposer?

544 Dans quelle mesure la demande d'initiative correspond-elle à la politique du Conseil fédéral, dans quelle mesure la complète-t-elle ou lui fait-elle obstacle, sciemment ou non?

545 Faut-il recommander au Conseil fédéral d'engager une procédure de consultation en dehors de l'administration?

55 Décision préalable du Conseil fédéral

551 En principe, c'est dans les 4 mois, 8 au plus, qui suivent le dépôt de l'initiative qu'il y a lieu de requérir une décision préalable du Conseil fédéral sur des questions politiques. L'expérience prouve que l'on parvient ainsi souvent à simplifier la procédure et à gagner du temps par la suite. L'accent devrait porter sur les questions suivantes, mentionnées et commentées dans une brève note (au maximum 2 pages de format A4):

Enumération des arguments:
.1 qui peuvent être avancés en faveur de l'initiative,
.2 qui exigent le rejet sans réserve de l'initiative,
.3 qui exigent le rejet de l'initiative et la présentation d'un contreprojet sur le plan constitutionnel ou
.4 qui exigent le rejet de l'initiative et sa réalisation partielle ou totale au niveau de la loi ou de l'ordonnance (contreprojet dit indirect).

552 Lorsque l'affaire est soumise au Conseil fédéral, les questions suivantes se posent:
.1 Y a-t-il lieu de demander une décision de principe du Conseil fédéral quant à l'élaboration du message? Cette décision est tout particulièrement nécessaire lorsqu'un contreprojet est élaboré (au niveau constitutionnel ou législatif) et qu'il y a dès lors lieu de recourir à une prolongation de délai.
.2 Lorsqu'on envisage de présenter un contreprojet sur le plan constitutionnel ou au niveau de la loi ou de l'ordonnance: convient-il de nommer une commission d'experts à cet effet? Peut-on, le cas échéant, communiquer au Conseil fédéral que le comité d'initiative est prêt à retirer celle-ci si ses objectifs étaient au moins partiellement pris en considération dans la législation?
.4 Le Conseil fédéral doit-il décider s'il convient de porter l'initiative à l'ordre du jour de la prochaine conférence des partis gouvernementaux?

dodis.ch/55674

6 Elaboration du message

61 S'agissant des initiatives auxquelles on opposera un contreprojet sur le plan constitutionnel, on consultera les directives du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation, notamment au sujet de l'ouverture d'une procédure de consultation, notamment au sujet de l'ouverture d'une procédure de consultation auprès des cantons, des partis, des associations intéressées, etc. (cf. FF 1970 I 1002, 1976 II 925).

62 Lorsqu'on propose le rejet d'une initiative, il y a lieu en général d'élucider les questions suivantes, lors de l'élaboration du message:

621 Comment l'ensemble de la question se présente-t-il du point de vue des auteurs de l'initiative?

622 Les arguments présentés dans le message sont-ils de nature à convaincre également ceux qui soutiennent l'initiative?

623 A-t-on suffisamment tenu compte des aspects positifs que peut présenter l'initiative? (Les auteurs d'une initiative ne sont point d'éternels mécontents!)

624 A-t-on évité dans le message de critiquer les auteurs de l'initiative pour des faits dont ils ne peuvent être tenus responsables? (Affirmer par exemple que l'objectif visé par les auteurs de l'initiative doit être réglé dans la loi et non dans la constitution, ne devra pas être ressenti comme un reproche adressé aux auteurs de l'initiative tant que l'initiative législative n'existe pas et que, selon la pratique constamment suivie jusqu'ici, on peut lancer des initiatives législatives travesties en initiatives constitutionnelles). En principe on devrait se borner à critiquer d'éventuels aspects formels (textes originaux mal rédigés, etc). L'objectivité s'impose. Il n'appartient pas à l'administration d'attribuer des notes.

625 Le message est-il suffisamment bref et compréhensible: est-il bien formulé?

626 Le message souligne-t-il suffisamment ce que le Conseil fédéral et le Parlement ont déjà entrepris ou envisagent d'entreprendre dans le domaine touché par l'initiative?

7 Décision finale du Conseil fédéral et publication

71 Il peut être souhaitable de soumettre au Conseil fédéral le message - en tout cas les principaux faits établis et les questions politiques qui se posent - neuf mois avant l'expiration du délai, de manière à lui permettre de se former une opinion. Le Conseil fédéral pourra ainsi en pleine connaissance de cause confirmer sa décision de principe ou, si cela est nécessaire (p. ex. si les circonstances se sont considérablement modifiées entre-temps), la modifier ou la révoquer sans que le département compétent soit pris de cours lorsqu'il doit remanier le message ou y apporter de petites modifications.

72 Au plus tard six mois avant l'expiration du délai (en raison de la procédure des co-rapports), on soumettra la proposition et le projet détaillé de message. Si l'on a renoncé à demander une décision préalable au Conseil fédéral, le message doit être présenté plus tôt, aux fins de pouvoir procéder à temps à d'éventuelles modifications.

73 A la suite de son adoption par le Conseil fédéral, il y a lieu, en collaboration avec le Service FF/RO de la Chancellerie fédérale, de procéder sans retard à son impression et à sa publication afin que les Chambres fédérales soient en possession du message imprimé et que les commissions correspondantes puissent être désignées avant l'expiration du délai légal réservé au Conseil fédéral et à l'Administration pour traiter le message.