

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Montag, 9. März 1998

Lundi 9 mars 1998

17.15 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 253 hiervoor – Voir page 253 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Januar 1998
Décision du Conseil national du 22 janvier 1998

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)

Präsident: Ich schlage Ihnen vor, heute bis ungefähr 19 Uhr zu tagen und die Vorlage in der April-Sondersession fertig zu beraten. – Sie sind damit einverstanden.

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Mit der Vorlage A2 befinden wir uns wieder auf dem Boden der Nachführung. Wir behandeln den zweiten Teil der Bundesverfassung, nachdem wir am letzten Donnerstag bis und mit Artikel 126 beraten haben. Bei der Vorlage A2 ist der Ständerat Zweirat. Der Nationalrat hat diesen Teil der aktualisierten Verfassung in der Januarsession als Erstrat behandelt.

Unsere Verfassungskommission hat deshalb an ihrer Sitzung vom 10. Februar 1998 ihren eigenen Entwurf, wie er anlässlich der Medienkonferenz vom 28. November 1997 vorgestellt worden ist, noch einmal anhand der vom Nationalrat beschlossenen Texte überprüft, so, wie es den übereinstimmenden Beschlüssen der Büros der beiden Räte und den Gepflogenheiten unseres Zweikammersystems entspricht. Leider ist die Verfassungskommission des Nationalrates nicht so vorgegangen. Sie präsentiert in der dritten Woche dieser Session die Vorlage A1, bei der wir bekanntlich Erstrat sind, ohne Prüfung unserer Beschlüsse, nur gestützt auf ihre eigenen Anträge vom November 1997.

Auf der Fahne finden Sie bei uns deshalb die Beschlüsse des Nationalrates und unsere bereinigten Anträge vom 10. Februar 1998.

Die Vorlage A2 umfasst insgesamt drei Titel: den 4. Titel «Volk und Stände», den 5. Titel «Die Bundesbehörden» und den 6. Titel «Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen».

Auch hier sind die Titel jeweils in Kapitel und diese wiederum teilweise in Abschnitte gegliedert. Zu reden geben wird insbesondere der 5. Titel über die Bundesbehörden, in dem die Mehrheit der Verfassungskommission und zum Teil auch Minderheiten einige Neuerungen vorschlagen.

Ich werde es als Kommissionspräsident wie bei den übrigen Reformvorlagen halten und vor jedem Titel einige allgemeine Bemerkungen voranstellen. Herr Frick, Präsident der zuständigen Subkommission, wird uns die einzelnen Artikel vorstellen, soweit dies sinnvoll erscheint.

Zum 4. Titel («Volk und Stände») ist von meiner Warte aus nicht viel vorzuschicken. Sie finden hier vier kleinere Modifikationen zum bundesrätlichen Entwurf: einmal eine terminologische Veränderung des Doppelbegriffs «Stimm- und Wahlrecht» in den Terminus «Stimmrecht», wie wir dies bereits in der Vorlage A1 beschlossen haben; die Aufnahme eines Parteienartikels in Artikel 127a, analog zum Beschluss des Nationalrates; dann die ausdrückliche Festlegung, dass die Bundesversammlung eine Volksinitiative nicht nur ganz, sondern auch teilweise ungültig erklären kann. Ausserdem finden Sie eine terminologische Anpassung an den neuen Begriff des Gesetzes, wie er von uns in Artikel 153a vorgeschlagen wird, und – damit einhergehend – die Streichung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses.

Art. 127

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Art. 127a

Antrag der Kommission

Titel

Politische Parteien

Wortlaut

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 127a

Proposition de la commission

Titre

Partis politiques

Texte

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Herr Rhinow hat Ihnen ausgeführt, dass wir uns im 4. Titel («Volk und Stände») rein auf die Nachführung beschränkt haben. Ich kann daher auch meine Ausführungen kurz halten, und wenn Sie damit einverstanden sind, werde ich jeweils zusammenhängende Artikel gemeinsam erläutern.

Ich beginne mit dem 1. Kapitel («Stimm- und Wahlrecht»). Wir haben in Übereinstimmung mit dem Nationalrat den Titel des Kapitels geändert. Er lautet nun «Allgemeine Bestimmungen», weil nicht mehr nur Artikel 127, sondern neu auch Artikel 127a dazu gehört.

Weiter haben wir bei Artikel 127 den Titel von «Stimm- und Wahlrecht» zu «Stimmrecht» geändert. Warum? Stimmrecht ist nach heutiger Auffassung der Oberbegriff zum Stimm- und Wahlrecht allgemein. So haben wir es bereits in Artikel 32d normiert, und wir sind hier konsequent.

Ich erläutere gleichzeitig den mit Artikel 127 zusammenhängenden Artikel 127a; er wurde vom Nationalrat eingefügt. Unsere Verfassungskommission hatte in ihrer ersten Lesung noch auf diesen Artikel verzichtet, in der zweiten haben wir uns dem Nationalrat einstimmig angeschlossen.

Worum geht es? In Artikel 127a heisst es, dass die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken. Nach unserer Auffassung ist das rein deklaratorisch und die Nachführung der bereits heute gelebten Rechtswirklichkeit. Implizit geht auch die Verfassung davon aus, dass die Parteien an der Meinungs- und Willensbildung mitwirken, denn ohne Parteien gäbe es keine Proporzwahl, ohne Parteien wäre auch kaum eine Abstimmung – in der Vorbereitung, d. h. im Abstimmungskampf – durchzuführen.

Wir haben lediglich den Titel geändert. Der Nationalrat sprach allgemein von «Meinungs- und Willensbildung», wir haben es auf den Inhalt beschränkt, auf politische Parteien. Warum?

Die Kommission des Nationalrates hatte eine weitergehende Bestimmung vorgeschlagen als die schliesslich vom Rat beschlossene. Wir haben nun den Titel auf den Inhalt beschränkt und ihn deshalb mit «Politische Parteien» abgedeckt; wir machen also Inhalt und Titel kongruent.

Ich bitte Sie, in beiden Artikeln unserer Kommission zu folgen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich habe mit etwelcher Überraschung und etwelchem Erstaunen diese Bestimmung in Artikel 127a zur Kenntnis genommen und mich ernsthaft gefragt, ob es im Rahmen einer Nachführung sinnvoll sei, dass in der Verfassung dort, wo es namentlich um die Volksrechte geht und wo sonst eigentlich nur Verfassungsorgane ihren Platz haben, nun plötzlich die politischen Parteien aufscheinen.

Die politischen Parteien sind bis zum heutigen Tag in der Verfassung nicht enthalten. Ich sehe keinen Grund, warum man diese politischen Parteien heute verfassungsmässig zementieren muss. Es stellt sich vor allem die Frage, ob es richtig ist, dass nur die politischen Parteien genannt sind; denn völlig unabhängig vom aktuellen Zustand der politischen Parteien ist in der Willensbildung insgesamt ein Trend dahingehend festzustellen, dass heute – weniger wirtschaftliche Verbände wie in den siebziger Jahren – immer mehr sogenannte Nichtregierungsorganisationen, aber auch kirchliche, auch kulturelle, auch karitative Organisationen an der Willensbildung massgeblich beteiligt sind, so dass man sich die Frage stellen kann: Wenn schon die politischen Parteien wie gesagt ihre Nennung erhalten sollen, warum denn nicht andere Gruppierungen auch? Von daher gesehen meine ich, dass diese Bestimmung nicht zu Ende gedacht sei, dass sie insbesondere auch keine Nachführung sei, sondern eine etwas missglückte Neuschöpfung.

Ich stelle Ihnen den Antrag – ich glaube, das darf man, auch wenn er nicht schriftlich vorliegt –, Artikel 127a aus den genannten Gründen zu streichen.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Aus dem Votum von Herrn Schmid sprechen einige Befürchtungen.

Zum ersten das Argument, dass die neue Bestimmung über die Nachführung hinausgehe: Sie ist bereits heute gelebte Wirklichkeit, und ohne die Mitwirkung der Parteien wäre das Proportionalwahlrecht, das von der Verfassung vorgesehen ist, kaum zu realisieren.

Zum zweiten ist der Artikel an der richtigen Stelle. Weil wir vom Stimm- und Wahlrecht unserer Bürger sprechen, ist es auch richtig, dass wir unmittelbar anschliessend sagen, dass die Parteien mitwirken. Herr Schmid befürchtet eine «Zementierung» der heutigen politischen Parteien. In der Schweiz gibt es seit dem Jahre 1848 politische Parteien. Wir gehen davon aus, dass es sie auch in den nächsten Jahrzehnten, vielleicht in veränderter Form, geben wird.

Eine nicht geäusserte Befürchtung von Herrn Schmid, die aber in der Kommission zu reden gegeben hat, ist folgende: Bildet diese Bestimmung längerfristig eine Grundlage für die Parteienfinanzierung? Man hat als Partei an der Meinungsbildung mitzuwirken und will folglich dafür entschädigt sein. Wenn schon das Kinderhaben entschädigt wird, soll neu auch die politische Mitwirkung unterstützt werden. Kann man das gestützt auf diese Bestimmung geltend machen? Die Kommission ist klar der Auffassung, dass diese Bestimmung keine Finanzierungsgrundlage darstellt.

Der letzte Satz: Wir haben die Bestimmung wie der Nationalrat auf die politischen Parteien beschränkt und andere Organisationen davon ausgenommen, weil nach heutiger Auffassung von den Organisationen mindestens die Parteien mitwirken müssen. Andere wirken mit – das sehen wir alle Tage –, aber sie sind für die Umsetzung der Verfassung, insbesondere für die Wahlen und Abstimmungen, erst in zweiter Linie notwendig und massgebend.

Koller Arnold, Bundesrat: Dieser Artikel befand sich im Entwurf des Bundesrates im Reformpaket über die Volksrechte (Art. 116). Die beiden Verfassungskommissionen haben davon nun wenigstens Absatz 1 in die Nachführungsvorlage aufgenommen. Der Bundesrat kann aus folgenden Überlegungen zustimmen:

Artikel 127a erwähnt explizit die politischen Parteien als Mitwirkende an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Er gibt damit geltendes Recht wieder. Die Parteien werden schon heute verfassungsrechtlich vorausgesetzt. Sie sind als Trägerinnen des politischen Wettbewerbes für das Proporzwahlverfahren des Nationalrates unabdingbar, und in der

Nachführung sind sie ausdrücklich in der Bestimmung über das Vernehmlassungsverfahren – ich verweise auf Artikel 138 – erwähnt. Die Parteien haben für die politische Willensbildung in unserer Demokratie und in unserem parlamentarischen System zweifellos einen hohen Stellenwert, der auch klar über jenen der NGO hinausgeht. Sie werden von der Verfassung als Teile der politischen Wirklichkeit vorausgesetzt.

Ihre explizite Erwähnung – das ist neu, das ist gegenüber Herrn Schmid zuzugeben – scheint uns aus diesen Gründen berechtigt. Sie holt die Parteien aus ihrem normativen Schattendasein in das verfassungsrechtliche Licht. Aus demselben Grund werden übrigens auch die Fraktionen erstmals in der Verfassung ausdrücklich erwähnt; ich verweise auf Artikel 145. Mit der expliziten Anerkennung der Parteien werden also Verfassungsrecht und gelebte Verfassungswirklichkeit in Einklang gebracht.

Aus diesem Grund kann der Bundesrat den Anträgen der Verfassungskommission zustimmen.

Art. 127

Angenommen – Adopté

Art. 127a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

30 Stimmen

Für den Antrag Schmid Carlo

1 Stimme

Art. 128, 129

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wir kommen damit zum 2. Kapitel («Initiative und Referendum»). Ich möchte Sie darum bitten, dass wir anschliessend an dieses Kapitel die Artikel 181 bis 184 («6. Titel: Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen») behandeln, die zu keinen Diskussionen Anlass gaben, aber auch zur Verfassungsänderung gehören.

Bezüglich Initiativen und Referenden haben wir strikte das geltende Recht aufgearbeitet. Ich möchte zuerst die Artikel 128 und 129 gemeinsam erläutern; sie behandeln das Initiativrecht.

Artikel 128 regelt das Initiativrecht auf eine Totalrevision der Verfassung. Er gibt genau das heute geltende Recht wieder. Ich habe keine weitere Bemerkung anzubringen.

Artikel 129 entspricht dem heute geltenden, praktizierten Recht, soweit es die Volksinitiative betrifft. Wir können uns der Begründung anschliessen, die der Bundesrat in seiner Botschaft auf Seite 360ff. gegeben hat. Eine Ergänzung möchte ich anbringen: Die Kommission hat in Übereinstimmung mit dem Nationalrat die Bestimmung eingefügt, dass eine Initiative nicht nur total, sondern auch teilweise ungültig erklärt werden kann. Es geht um folgende Überlegung:

Wenn nur ein Nebenpunkt einer Volksinitiative ungültig ist, wäre es nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht richtig, die ganze Initiative ungültig zu erklären; eine teilweise Ungültigkeit kann genügen. Wo sich aber ein Hauptpunkt einer Initiative als ungültig erweist, wie das bei der Initiative der Schweizer Demokraten für eine sogenannt vernünftige Asylpolitik der Fall war, ist die ganze Initiative ungültig zu erklären.

Koller Arnold, Bundesrat: Ihre Kommission beantragt, die Möglichkeit der Teilungültigkeitserklärung einer Volksinitiative bereits im Rahmen der Nachführung – hier in Artikel 129 Absatz 3 – aufzunehmen und nicht erst in Artikel 177a im Reformpaket B über die Reform der Volksrechte, wie es der bundesrätliche Entwurf vorsah.

Der Bundesrat kann sich diesem Antrag anschliessen. Es ist nämlich eine Frage der Verhältnismässigkeit, nicht eine ganze Initiative für ungültig zu erklären, wenn ein relativ unbedeutender Teil der Initiative herausgenommen und dadurch die Substanz der Volksinitiative gerettet werden kann.