

Achte Sitzung – Huitième séance**Mittwoch, 9. Juni 1999****Mercredi 9 juin 1999**

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

**Bundesverfassung.
Reform****Constitution fédérale.
Réforme***Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1998, Seite 2946 – Voir année 1998, page 2946

Beschluss des Ständerates vom 18. Dezember 1998

Décision du Conseil des Etats du 18 décembre 1998

**C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz
C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice****Art. 177 Abs. 4***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Schlüer, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Föhn)

Festhalten

Art. 177 al. 4*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Schlüer, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Föhn)

Maintenir

Art. 178*Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Das Bundesgericht prüft im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt, ob ein Bundesgesetz gegen Grundrechte oder gegen direkt anwendbares Völkerrecht verstösst.

Minderheit

(Fischer-Hägglingen, Dettling, Fritschi, Föhn, Schlüer, Tschuppert)

Festhalten

*Abs. 2–4**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Fischer-Hägglingen, Dettling, Fritschi, Föhn, Schlüer, Tschuppert)

Festhalten

*Antrag Ammann Schoch**Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 178*Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

En rapport avec un acte d'application, le Tribunal fédéral examine si une loi fédérale viole des droits fondamentaux ou le droit international directement applicable.

Minorité

(Fischer-Hägglingen, Dettling, Fritschi, Föhn, Schlüer, Tschuppert)

Maintenir

*Al. 2–4**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Fischer-Hägglingen, Dettling, Fritschi, Föhn, Schlüer, Tschuppert)

Maintenir

*Proposition Ammann Schoch**Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 178a*Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1, 1bis*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Es kann den Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete ausschliessen.

Abs. 2bis

Für zivilrechtliche Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betreffen, kann es eine Streitwertgrenze vorsehen.

Abs. 3

Letzte kantonale Instanzen und eidgenössische richterliche Vorinstanzen des Bundesgerichtes können in jedem Fall in einem hängigen Verfahren das Bundesgericht zum Entscheid anrufen, wenn Zweifel über die Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht bestehen.

Abs. 4

Das Gesetz kann für offensichtlich unbegründete Beschwerden ein vereinfachtes Verfahren vorsehen.

Minderheit

(Hubmann, Aeppli, Gysin Remo, Jeanprêtre, Jutzet, Maury Pasquier, von Felten)

Abs. 1, 1bis

Festhalten

Abs. 2

Es regelt den Zugang zum Bundesgericht wie folgt:

a. Es kann den Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete ausschliessen.

b. Für zivilrechtliche Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betreffen, kann es eine Streitwertgrenze vorsehen.

c. Letzte kantonale Instanzen und eidgenössische richterliche Vorinstanzen des Bundesgerichtes können in jedem Fall in einem hängigen Verfahren das Bundesgericht zum Entscheid anrufen, wenn Zweifel über die Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht bestehen.

Abs. 2bis, 3

Streichen

Abs. 4

Das Gesetz kann für offensichtlich unbegründete Beschwerden ein vereinfachtes Erledigungsverfahren vorsehen.

*Antrag Baumberger**Abs. 2bis*

Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, kann es eine Streitwertgrenze vorsehen.

Abs. 3

Streichen

Art. 178a*Proposition de la commission**Majorité**Al. 1, 1bis*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Elle peut exclure l'accès au Tribunal fédéral dans des domaines déterminés.

Al. 2bis

Elle peut prévoir une valeur litigieuse minimale pour les contestations de droit civil qui ne portent pas sur une question juridique de principe.

Al. 3

Les autorités cantonales de dernière instance et les autorités judiciaires précédentes de la Confédération peuvent, dans le cadre de toute procédure pendante, demander au Tribunal fédéral de statuer en cas de doute sur la compatibilité d'une loi fédérale avec la constitution ou le droit international.

Al. 4

La loi peut prévoir une procédure simplifiée pour les recours manifestement infondés.

Minorité

(Hubmann, Aeppli, Gysin Remo, Jeanprêtre, Jutzet, Maury Pasquier, von Felten)

Al. 1, 1bis

Maintenir

Al. 2

Elle règle l'accès au Tribunal fédéral de la manière suivante:
a. Elle peut exclure l'accès au Tribunal fédéral dans des domaines déterminés.

b. Elle peut prévoir une valeur litigieuse minimale pour les contestations de droit civil qui ne portent pas sur une question juridique de principe.

c. Les autorités cantonales de dernière instance et les autorités judiciaires précédentes de la Confédération peuvent, dans le cadre de toute procédure pendante, demander au Tribunal fédéral de statuer en cas de doute sur la compatibilité d'une loi fédérale avec la constitution ou le droit international.

Al. 2bis, 3

Biffer

Al. 4

La loi peut prévoir une procédure simplifiée pour le traitement des recours manifestement infondés.

*Proposition Baumberger**Al. 2bis*

Elle peut prévoir une valeur litigieuse minimale pour les contestations qui ne soulèvent aucune question juridique de fond.

Al. 3

Biffer

Präsidentin: Wir führen eine gemeinsame Debatte zu den Differenzen in den drei Artikeln des Entwurfes C. Der Ständerat hat sich am 1. Oktober 1998 das letzte Mal mit diesem Teil der Vorlage befasst (AB 1998 S 1017), unser Rat am 25. Juni 1998 (AB 1998 N 1446, 1453).

Gross Jost (S, TG), Berichterstatter: Wo stehen wir in der Justizreform? Strittiger Punkt und damit Differenz zwischen National- und Ständerat ist grundsätzlich nur die Normenkontrolle gemäss Artikel 178. Hier hat sich der Ständerat mit Beschlüssen vom 5. März 1998 und vom 1. Oktober 1998 für eine Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene ausgesprochen, welche eine Überprüfung der Verfassungsmässig-

keit von Bundesgesetzen auf die Wahrung verfassungsmässiger Rechte im Anwendungsfall zum Gegenstand hat. Der Nationalrat dagegen hat diese Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene am 25. Juni 1998 abgelehnt.

Dagegen bestehen zwischen National- und Ständerat in den jeweiligen Mehrheitsfassungen zwar redaktionelle Unterschiede, nicht aber im Grundsatz der Einführung neuer Zugangsschranken ausserhalb des Ausschlusses bestimmter Sachgebiete und Streitwertgrenzen, die ein Annahmeverfahren auf Gesetzesstufe zulassen und den Ausschluss von Streitigkeiten von untergeordneter Tragweite und von offenkundig unbegründeten und aussichtslosen Beschwerden ermöglichen. Der Ständerat spricht in Artikel 178a Absatz 2bis in diesem Zusammenhang vom Ausschluss von Streitigkeiten, die keine Rechtsfragen «von grundsätzlicher Bedeutung» aufwerfen. Der Nationalrat dagegen wollte Streitigkeiten «von untergeordneter Tragweite» ausschliessen. Diese Kriterien sind nicht deckungsgleich, da die ständerätliche Fassung eher von einem qualitativen Kriterium ausgeht, der Nationalrat dagegen auch Elemente quantitativer Natur, das heisst z. B. die wirtschaftliche Bedeutung der Streitsache, zu berücksichtigen scheint.

Letztlich müsste die Konkretisierung auf Gesetzesstufe über die effektive Differenz Auskunft geben. Ein entsprechender Vorentwurf des Bundesrates zur Revision des Bundesrechtspflegegesetzes (OG) wurde in die Vernehmlassung gegeben und hat genau in diesem Punkt Kritik provoziert. Aber es bleibt das Fazit: National- und Ständerat waren sich nach den ursprünglichen Beschlüssen über die Einführung von Zugangsschranken im Grundsatz einig, bezüglich der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene dagegen nicht. Die Diskussion über die Verfassungsgerichtsbarkeit ist somit gewissermassen der Schlüssel, um auch die Zugangsschranken zum Bundesgericht erneut zur Diskussion zu stellen, die – vor allem von seiten der SP und der Grünen – erbitterten Widerstand in der Volksabstimmung provoziert hätten.

Andere Bestimmungen stehen nicht mehr zur Diskussion, weil sie nicht Gegenstand der Differenzbereinigung zwischen National- und Ständerat sind. Es sei trotzdem darauf hingewiesen, weil diese Neuerungen – das muss man sagen – bereits Reformschritte von einigem Gewicht beinhalten, insbesondere die Vereinheitlichung von Zivil- und Strafprozessrecht auf Bundesebene und die Rechtsweggarantie.

Anlässlich der Eintretensdebatte in der Subkommission und in der Verfassungskommission ist insbesondere seitens der Vertreter der SVP-Fraktion die Frage aufgeworfen worden, ob die Erneuerung der Verfassung auf der Basis der nachgeführten neuen Bundesverfassung in einzelnen Reformschritten angesichts der Skepsis von Volk und Ständen überhaupt noch opportun sei. Die Mehrheit der Verfassungskommission hat sich klar der Auffassung des Bundesrates angeschlossen, wonach das knappe Abstimmungsergebnis nicht als Signal für den Abbruch weiterer Reformschritte gedeutet werden darf. Die Nachführung sei somit unverändert nur als Etappenziel zu einer umfassenden inhaltlichen Reform zu verstehen. Meinerseits möchte ich beifügen: Die nachgeführte Bundesverfassung hat weder in den Verfassungskommissionen noch im Plenum grosse inhaltliche Diskussionen ausgelöst. Auch in der Öffentlichkeit wurde die Auseinandersetzung über Sinn und Zweck einer Verfassungsreform erst wenige Wochen vor der Volksabstimmung geführt. Die Befürworter der neuen Bundesverfassung bzw. die grosse Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier glaubten, die Abstimmung gewissermassen «im Schlafwagen» gewinnen zu können. Es ist deshalb kein Nachteil für weitere Reformprojekte, wenn die grundsätzlichen Unterschiede über die verfassungsmässigen Grundlagen bereits in der parlamentarischen Diskussion offener und klarer dargelegt werden.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene ist eine solche Grundsatzfrage, über die man in guten Treuen ein Stück weit unterschiedlicher Auffassung sein kann. Wichtig aber ist, diese unterschiedlichen Auffassungen transparent zu machen. Mit anderen Worten: Eine ohne nennenswerte

Opposition im Parlament gutgeheissene Verfassungsreform ist noch keine Garantie für einen Erfolg in der Abstimmung von Volk und Ständen.

Im übrigen ist die Verfassungskommission mehrheitlich der Auffassung, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit durchaus zum Gegenstand einer Variante in der Volksabstimmung gemacht werden könnte. Die Verfassungskommission hat aber keinen Anlass, diese Frage selber zu thematisieren, weil die jetzt vorgeschlagene Mehrheitsfassung über einen breiten Konsens in der Verfassungskommission verfügt.

Halten wir nun am offenen Reformprozess der Bundesverfassung fest, so darf nicht bereits die Justizreform scheitern, nachdem sich dies bei den Volksrechten aufgrund des Nicht-eintretensantrages der Verfassungskommission unseres Rates bereits abzeichnet.

Der Schlüssel für einen breiten Konsens im Plenum liegt demgemäss in der Verbindung der beiden umstrittenen Sachthemen, der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene und den Zugangsschranken zum Bundesgericht. Nur wenn dieser Dissens zwischen National- und Ständerat überwunden werden kann, ist für dieses Reformpaket eine breite Mehrheit zu gewinnen. Die Kompromissformel muss deshalb auf beiden Ebenen Entgegenkommen signalisieren.

Demnach soll die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene auf die Überprüfung von Bundesgesetzen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Grundrechten beschränkt sein, die in der neuen Bundesverfassung erweitert und klar strukturiert sind. Auf der anderen Seite wollen wir beim Zugang zum Bundesgericht im wesentlichen am Status quo festhalten, d. h. den Zugang zum Bundesgericht weder erschweren noch zusätzlich erleichtern. Damit schlagen wir eine Brücke zum Ständerat im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit, ohne dass wir so weit gehen wie er.

Auf der anderen Seite wird erwartet, dass der Ständerat und die bisherige Mehrheit unseres Rates auf eine zusätzliche Erschwerung des Zugangs zum Bundesgericht verzichten. In diesem Zusammenhang ist allerdings bezüglich der Zugangsschranken die Feststellung wichtig, dass bereits die heutigen Massnahmen wesentliche Schritte zur Entlastung des Bundesgerichtes enthalten, insbesondere die Verpflichtung der Kantone, für alle Streitsachen richterliche Vorinstanzen einzuführen, ferner die beabsichtigte Einführung eines Bundesstraf- und eines Bundesverwaltungsgerichtes. Schliesslich wird das bisher in Artikel 36a OG vorgesehene vereinfachte Verfahren auf Verfassungsstufe verankert. Die Gegner von weiteren Zugangsschranken im Sinne eines Annahmeverfahrens sind deshalb nicht gegen sinnvolle Vereinfachungen im Interesse der Verfahrensökonomie bei unbegründeten und aussichtslosen Beschwerden. Sie sind aber der Auffassung, dass jeder rechtssuchende Bürger Anspruch auf einen zumindest summarisch begründeten Entscheid hat. Es ist richtig, dass die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene eine zusätzliche Belastung des Bundesgerichtes mit sich bringt. Die Beschränkung auf die Überprüfung der Grundrechtskonformität bringt keine wesentliche Reduzierung der Geschäftslast. Diese Beschränkung auf Grundrechte ist deshalb in erster Linie ein Signal gegenüber den Skeptikern jeder Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene. Sie gibt der Verfassungsgerichtsbarkeit darüber hinaus auch einen klaren Rahmen, der durch den Grundrechtskatalog der neuen Bundesverfassung vorgegeben ist. Der Begriff der verfassungsmässigen Rechte, wie er jetzt in der bundesrätlichen und in der ständerätlichen Fassung enthalten ist, hat zwar in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einen feststehenden Inhalt. Es ist aber rechtsstaatlich nicht unbedenklich, die Zuständigkeit in einem derart wichtigen Bereich von der Rechtsprechung eben dieses Gerichtes abhängig zu machen. Mit dem Verweis auf die Grundrechte in der neuen Bundesverfassung ergibt sich demgegenüber eine objektiv-rechtliche und damit eine klare Zuständigkeitsordnung. Schliesslich ist der Grundrechtskatalog der neuen Bundesverfassung wohl ihr Kernstück.

Es ist schwer verständlich und den Bürgerinnen und Bürgern kaum zu kommunizieren, dass wir den Grundrechtskatalog in einigen wichtigen Bereichen ergänzt und angereichert ha-

ben, dass sie sich aber auf Bundesebene, vor Bundesgericht, nicht auf diese Rechte berufen können. Dies gilt um so mehr, als der Katalog der Menschenrechte in der Europäischen Menschenrechtskonvention weitestgehend mit dem Grundrechtskatalog der neuen Bundesverfassung deckungsgleich ist. Im Ausschluss der Grundrechte von der Verfassungskontrolle auf Bundesebene liegt somit tendenziell eine Abwertung der nationalen Verfassungsordnung.

Die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene ist eine Verstärkung der individuellen Rechte der Bürgerinnen und Bürger, jedoch keine Ausserkraftsetzung der demokratischen Ordnung mit dem politischen Primat des Gesetzgebers. Denn die Verfassungskontrolle bleibt ja auf den Anwendungsakt beschränkt. Das Bundesgericht kann nur im konkreten Fall entscheiden, ob einzelne Bestimmungen eines Bundesgesetzes wegen Missachtung grundrechtlicher Freiheiten nicht anwendbar sind. Es kann aber nicht unmittelbar nach der Beschlussfassung durch das Parlament ein ganzes Gesetz ausser Wirkung setzen wie zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland. Die Mehrheit der Kommission sieht in dieser moderaten Form einen unserer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung angemessenen Ausgleich zwischen dem Demokratiegebot und der Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger gegen staatliche Willkür. Ich bitte Sie deshalb in diesem Sinne, auf die Kompromissformel einzutreten, und gestatte mir einige zusätzliche Bemerkungen in bezug auf die drei Artikel, die zur Diskussion stehen.

Zunächst zu Artikel 177: Die Absätze 1 bis 3 geben zu keinen Bemerkungen Anlass. In Absatz 4 schliesst sich die Mehrheit der Verfassungskommission unseres Rates dem Ständerat an, wonach Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates – das sind vor allem Akte nach den Artikeln 173ff. und 183ff. der neuen Bundesverfassung – beim Bundesgericht nicht angefochten werden können. Gemäss Ständerat und Kommissionsmehrheit können Ausnahmen jedoch vom Gesetz vorgesehen werden. Die Minderheit Schluer möchte hier bei der bundesrätlichen Fassung verbleiben, die jede Normenkontrolle auf Bundesebene ausschliesst.

Ich bitte Sie zu beachten, dass bezüglich dieser politischen Entscheide von Bundesversammlung und Bundesrat unbestritten ist, dass die Normenkontrolle im Grundsatz ausgeschlossen ist und dass gemäss Ständerat – mit einem Gesetzesvorbehalt für Ausnahmen – am Grundsatz festgehalten wird.

Zu Artikel 178 Absatz 1: Das Bundesgericht prüft die Grundrechtskonformität von Bundesgesetzen im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt oder mit einem Verstoss gegen direkt anwendbares Völkerrecht. An sich ist es eine Selbstverständlichkeit, dass das zu überprüfende Völkerrecht «self-executing» sein muss. Am monistischen System, wonach Völkerrecht ohne Übertragung ins nationale Recht anwendbares Recht darstellt, ändert sich nichts. Die Verdeutlichung ist eher eine Konzession gegenüber den Skeptikern einer uneingeschränkten Überprüfung einer Bestimmung auf Konformität mit dem Völkerrecht, ohne an der bisherigen Praxis des Bundesgerichtes etwas zu ändern. Ich verweise auf Seite 533 der Botschaft.

Die Fassung der Kommissionsmehrheit beschränkt die Überprüfung auf die Grundrechte nach Artikel 7ff. der neuen Bundesverfassung, und damit wird in bezug auf die Zuständigkeit des Bundesgerichtes Rechtssicherheit geschaffen. Ausserhalb dieser Grundrechte liegen nach dem Verständnis der Mehrheit der Verfassungskommission beispielsweise die Grundsätze der Gewaltenteilung und des Vorrangs des Bundesrechtes, die aber für die Überprüfung kantonaler Gesetze und Anwendungsakte in der Praxis viel wichtiger sind.

Zu Artikel 178 Absatz 2: Die Minderheit Fischer-Hägglingen, welche jede Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene ablehnt, lehnt folgerichtig auch die Normenkontrolle im Vorlageverfahren ab. Dagegen folgt die Kommissionsmehrheit dem Ständerat, welcher die Prüfung der Verfassungsmässigkeit auf Begehren eines Kantons zulässt und dem Bundesgericht ferner die Kompetenz gibt, zu entscheiden, ob und wie weit ein Bundesgesetz nach Feststellung einer Verfassungs-

widrigkeit noch angewendet werden darf. Dies ist ein selbstverständlicher Ausfluss der Normenkontrolle im Anwendungsfall, welche, wie schon ausgeführt, nicht wie bei der abstrakten Normenkontrolle dem ganzen Erlass die Anwendung versagen darf. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang noch auf Artikel 178a Absatz 3, welcher das Vorlageverfahren auch für letzte kantonale Instanzen und eidgenössische richterliche Vorinstanzen ermöglicht, wenn Zweifel in bezug auf die Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht bestehen.

Diese Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene – reduziert auf die Grundrechte – hat die Verfassungskommission mit einem Verhältnis von 21 zu 7 Stimmen gutgeheissen.

Zu Artikel 178a Absätze 1 und 1bis: Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen, die ständerätliche Fassung in Absatz 1bis gutzuheissen, unter Streichung der bundesrätlichen Fassung von Absatz 1. Die ständerätliche Formulierung bekräftigt den Grundsatz des Zugangs zum Bundesgericht im Sinne einer Gewährleistung, allerdings unter Hinweis auf die gesetzliche Konkretisierung. Systematisch ergibt sich daraus, dass Einschränkungen als Ausnahmen von diesem Grundsatz zu verstehen sind.

Zu Artikel 178a Absätze 2 und 2bis: Wie bisher wird der Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete ausgeschlossen. Das entspricht dem geltenden Bundesrechtspflegegesetz. In Absatz 2bis werden die Streitwertgrenzen für zivilrechtliche Streitigkeiten vorbehalten, allerdings mit dem wichtigen Vorbehalt, dass auch Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung unabhängig davon der bundesgerichtlichen Prüfung unterzogen werden können, was vor allem für miet- und arbeitsrechtliche Streitigkeiten aktuell sein kann. Man könnte in diesem Zusammenhang von einem «Status quo plus» sprechen, weil er eine echte und sinnvolle Verbesserung des bestehenden Zustandes darstellt.

In Artikel 178a Absatz 3 ist das bereits vorgestellte Vorlageverfahren durch letzte kantonale Instanzen und eidgenössische richterliche Vorinstanzen des Bundesgerichtes geregelt, wenn Zweifel über die Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht bestehen. Das ist auch verfahrensökonomisch sinnvoll, weil damit unnötige Beschwerden vermieden werden können. Das Verfahren wird allerdings auf letzte kantonale Instanzen eingeschränkt, um es nicht ausufern zu lassen. Es ist aber durchaus denkbar, dass unsere Gerichte durch Vermittlung der letzten kantonalen Instanzen entsprechende Anfragen an das Bundesgericht stellen.

In Artikel 178a Absatz 4 ist das vereinfachte Verfahren im Sinne von Artikel 36a OG für offensichtlich unbegründete Beschwerden verankert. «Unbegründet» heisst in diesem Zusammenhang formell unhaltbar und materiell aussichtslos. Ich werde auf den Antrag der Minderheit Hubmann später eingehen und erlaube mir nur noch die Feststellung, dass Artikel 178a in der Fassung der Mehrheit mit 18 zu 8 Stimmen gutgeheissen wurde.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: Comme vient de le dire M. Gross, il s'agit aujourd'hui d'essayer de trouver une solution à l'état de paralysie que les divergences d'opinion entre nos deux Chambres et entre nos partis politiques ont provoqué. Les deux Conseils sont profondément divisés sur l'opportunité d'introduire la faculté du Tribunal fédéral de contrôler, lors de leur application concrète, les lois fédérales. La droite et la gauche divergent entièrement sur la question de la limitation de l'accès au Tribunal fédéral.

Ces divisions risquent de faire capoter la réforme constitutionnelle de la justice, malgré les importants changements de système sur lesquels nous nous sommes accordés, par exemple l'élimination de toute compétence de première instance du Tribunal fédéral ou l'unification des codes de procédure, modifications qui devraient permettre, enfin, d'améliorer la situation de surcharge de nos tribunaux fédéraux qui, depuis des années, est très grave.

Votre commission a essayé de trouver une solution de compromis qui puisse éviter de faire tomber, déjà au Parlement, ou bien en votation populaire, le projet de réforme de la jus-

tice qu'on attend depuis longtemps. Le compromis consiste en une réduction des ambitions du projet, un contrôle de la constitutionnalité des lois et ordonnances fédérales limité aux violations des droits fondamentaux, d'une part, le statu quo dans la question de l'accès au Tribunal fédéral, d'autre part. Comme tout compromis, même celui-ci ne peut pas satisfaire complètement. Il est donc normal qu'une partie des membres de la commission ait refusé d'y souscrire. Mais il a aussi l'avantage des compromis, c'est-à-dire d'éviter de pires solutions alternatives.

Quelles pourraient être ces solutions? Une divergence entre les deux Chambres qui conduirait à l'échec du projet, mais dans ce cas on ne pourrait pas éviter une votation populaire, car on travaille dans le cadre de la mise à jour de la constitution. Si la votation devait confirmer la volonté du peuple de réformer notre justice, alors il faudrait dissoudre les Chambres et procéder à de nouvelles élections. Ou bien, si le Conseil des Etats cède, un projet de réforme sans contrôle constitutionnel des normes, avec des règles et des limitations d'accès aux tribunaux fédéraux, ce qui serait inacceptable pour une partie importante de notre Conseil. Un échec du projet devant le peuple serait dès lors presque sûr.

Les solutions alternatives ne seraient donc pas de vraies solutions, mais plutôt un signal de l'incapacité du Parlement de trouver des solutions raisonnables. Si l'on veut enfin commencer à résoudre les graves problèmes qui affligent nos tribunaux, un compromis s'avère nécessaire.

Je vous demande donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission et de rejeter les propositions de minorité aux articles 178 et 178a, ainsi que les propositions Baumberger et Ammann Schoch.

Präsidentin: Ich möchte Ihnen noch mitteilen, dass sich der Antrag Ammann Schoch auf Artikel 178 Absatz 1 bezieht und nicht auf Artikel 178a Absatz 1.

Schluer Ulrich (V, ZH): Zunächst schätze ich den Fortschritt, dass man bei der Diskussion der Vorlage C immerhin schon ganz am Anfang mit einbezieht, dass wir Entscheidungen zu treffen haben, die schliesslich dann auch vom Souverän mit Überzeugung mitgetragen werden müssen; es ist ein wichtiger Fingerzeig, den Sie in dieser Hinsicht am 18. April bekommen haben. Ich hoffe, die Lehre wirkt.

Ich möchte Ihnen namens der Minderheit und der SVP-Fraktion bei Artikel 177 Absatz 4 beantragen, bezüglich der Beschlüsse des Parlamentes und bezüglich der Beschlüsse des Bundesrates die absolute, abschliessende Verantwortung bei diesen beschliessenden Instanzen zu belassen, d. h., keine Möglichkeit einzuräumen, irgendwelche Beschlüsse der Bundesversammlung und des Bundesrates ans Bundesgericht weiterzuziehen. Ich bin der vollendeten Überzeugung, dass es der klare Wille unseres Souveräns ist, dass das Parlament und der Bundesrat die uneingeschränkte Verantwortung übernehmen für das, was sie beschliessen, dass man nicht will, dass politische Entscheidungen in diesem Land zu Rechtshändeln werden.

Politische Entscheidungen sollen abschliessend hier in diesem Haus getroffen werden; man soll sie in diesem Haus verantworten und soll nicht die Möglichkeit eröffnen, dass politische Auseinandersetzungen vor Bundesgericht weitergeführt werden können. Dies ist es, was der Souverän in der direkten Demokratie erwartet, da auch er seine Entscheidungen als abschliessend fällen will.

Wir haben ja Anschauungsunterricht darüber und wissen, wie es herauskommt, wenn anders vorgegangen wird. Am Beispiel Deutschland sehen wir, dass es grundsätzlich der Verlierer einer politischen Auseinandersetzung ist, der sich an ein Gericht wendet, dass wichtige Fragen zwar durchaus zunächst im Parlament kontrovers behandelt, letzten Endes aber erst vor Gericht entschieden werden.

Ich erinnere mich an eine erregte Auseinandersetzung hier an dieser Stelle, als jemand aus diesem Parlament – der Kollege weilt nicht mehr unter uns – dieses Parlament als «Schwatzbude» bezeichnete. Wir nahmen damals einigermaßen fasziniert zur Kenntnis, wie derjenige, der das ge-

sagt hatte, vom damaligen Präsidenten – zu Recht, wie ich meine – in den Senkel gestellt wurde.

Aber wenn wir hier eine Ordnung einführen, nach welcher Entscheidungen, die hier getroffen werden, nicht mehr die endgültigen Entscheidungen sind, und jeder, der hier spricht, weiss, dass schliesslich allenfalls das höchste Gericht erst endgültig entscheiden wird, dann ist das keinerlei Fortschritt für den Parlamentarismus. Ein Sprecher wird sich unter solchen Umständen erlauben, auch Dinge vorzuschlagen und zu vertreten, von denen er genau weiss, dass sie in diesem Staat gar nicht durchsetzbar sind. Wenn Entscheidungen hier nicht wirklich endgültig sind, dann entwertet die Weiterzugsmöglichkeit die Debatten; sie könnte dieses Haus zu dem abwerten, was man dann zu Recht als «Schwatzbude» bezeichnen könnte.

Präsidentin: Herr Schlüer, auch die Wiederholung solcher Bezeichnungen des Parlamentes ist nicht zulässig. Ich bitte Sie, auch davon abzusehen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Ich habe erklärt, was wir nicht wollen. Ich will das ja gerade nicht, Frau Präsidentin, und äussere alle Achtung vor dem früheren Präsidenten, der damals eingegriffen hat.

Nun wird eingewendet, auf europäischer Ebene sei die Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt. Das trifft zu. Aber ich frage Sie: Hat sie auch irgendwelchen Fortschritt gebracht? Was haben wir denn davon, wenn wir einen Fehler, den wir begangen haben, jetzt auch noch perfektionieren? Der andere Weg, die Korrektur des Fehlers, ist zu veranlassen.

Es gibt auch Leute, die behaupten, es sei der allgemeine Trend, der für den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit spreche. Ich möchte zunächst fragen: Wer hat je etwas von diesem Trend gespürt? Wer hat in diesem Land je irgendein Begehren gespürt, diese Frage zum Beispiel Gegenstand einer Volksinitiative werden zu lassen? Da ist beim Souverän von einem Trend, von irgend so etwas wie einem politischen Willen weit und breit nichts zu spüren. Es sind möglicherweise Juristen, die diesen Trend verspüren und die mit diesem vermeintlichen Trend ihre eigene Position und ihre eigenen Möglichkeiten im Staat aufwerten wollen. Sie bringen uns in Versuchung zu fragen, ob die Juristen, die derart für sich zu sorgen belieben, in diesem Haus vielleicht einmal in den Ausstand treten könnten, wenn sie derart ihre eigenen Interessen vertreten. Ich gehöre zu jener kleinen Minderheit, die sich unter dieser Kuppel wahrscheinlich sehr verloren vorkäme, wenn sich einmal alle Juristen in den Ausstand begeben müssten. Wollen denn all diese Juristen, die wir hier unter uns haben, sagen, es fehle im Ratsbetrieb an juristischem Sachverstand, politische Fragen auch juristisch gültig und abschliessend zu behandeln und zu beschliessen? Das wäre dann wahrhaftig ein Armutszeugnis für einen ganzen Berufsstand.

Ich bitte Sie, verzichten Sie darauf, mit Ausflüchten und mit Scheinargumenten eine Neuerung einführen zu wollen, die in diesem Land im breiten Souverän von niemandem gefordert oder begehrt wird. Bleiben Sie dabei, dass Parlament und Bundesrat für das, was sie beschliessen, uneingeschränkt verantwortlich bleiben. Wir garantieren damit eine bessere Demokratie!

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Ich beantrage Ihnen im Namen einer Kommissionsminderheit, bei Artikel 178 an unserem Beschluss vom 25. Juni 1998 festzuhalten und auf die Einführung der konkreten Normenkontrolle zu verzichten. Ich erinnere Sie daran, dass unser Rat nach eingehender Diskussion der seinerzeitigen Beschluss mit 87 zu 39 Stimmen gefasst hat. Es wurde damals festgehalten, dass es sich um eine Grundsatzfrage handelt, nämlich ob das Parlament und über das Referendum in letzter Instanz auch das Volk darüber entscheiden sollen, ob ein Gesetz mit der Verfassung übereinstimmt, oder ob darüber ein Richtergremium entscheiden soll.

Wir haben uns heute erneut die Frage zu stellen, in welchem Verhältnis eine erweiterte Normenkontrolle zu unserem poli-

tischen System, insbesondere zu unserem direktdemokratischen Staatsverständnis, steht. Die Verfassungsgerichtsbarkeit, auch die neu vorgeschlagene Lösung der fallweisen Überprüfung einer Gesetzesbestimmung wegen Verletzung eines Grundrechtes, stellt einen Fremdkörper in unserem System dar. Gesetzgeber sind das Parlament und in vielen Fällen auch das Volk selbst. Es müsste als störend empfunden werden, wenn eine nach einer intensiven Abstimmungskampagne gutgeheissene Gesetzesnorm vom Bundesgericht aufgehoben würde. Mit der Einführung der konkreten Normenkontrolle würden wir gleichsam das Bundesgericht über das Volk stellen. Machen wir uns nichts vor: Der einzelne Bundesrichter kann im Falle der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht einfach rein juristisch handeln, sondern sein politischer Standort wird seinen Entscheid mit prägen. Da es sich aus politischer Sicht um sehr sensible Bereiche handeln kann, wird das Bundesgericht zwangsweise in die aktuelle Politik hineingezogen und verliert in den Augen des Volkes seine Stellung als eine über der Politik stehende Instanz. Zudem ist zu beachten, dass es kaum Fälle gibt, in denen das Parlament bei seiner Gesetzgebungsarbeit bewusst gegen eine Verfassungsnorm verstossen hat.

Ich habe eingangs erwähnt, dass es sich hier um eine Grundsatzfrage handelt. Deshalb kann hier auch kein Kompromiss ausgehandelt werden. Auch die neu vorgeschlagene, abgeschwächte Norm verstösst gegen das Prinzip der Gewaltentrennung. Der nun vorgetragene Kompromiss ist aber auch einseitig. Bei den Zulassungsbestimmungen bleibt es quasi beim Status quo. Es wurde kaum Hand dazu geboten, sich auf die seinerzeit vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung hin zu bewegen. Ausgangspunkt für die Justizreform war unter anderem die Überlastung unserer Gerichte. Ziel der Justizreform war es, das Bundesgericht von Bagatelldfällen zu entlasten und eine Verwesentlichung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu erreichen. Das Bundesgericht sollte seine spezifische Aufgabe als oberstes Gericht wieder optimal erfüllen können. Dieses Ziel erreichen wir mit dem vorgeschlagenen Kompromiss nicht.

Wir überbinden dem Bundesgericht mit der Normenkontrolle eine neue, aufwendige Arbeit und entlasten auf der anderen Seite das Gericht kaum merklich. Die Geschäftslast wird mit der Einführung der Normenkontrolle ansteigen. Bei sehr vielen Streitfällen wird man in Zukunft neben der materiellen Begründung die Rüge anbringen, die entsprechende Gesetzesnorm sei verfassungswidrig, sie verstosse gegen ein Grundrecht. Der Grundrechtskatalog greift fast in alle Rechtsgebiete ein. Denken Sie nur an den heutigen Artikel 4, neu Artikel 8 der Bundesverfassung. Die Versuchung für einen Anwalt wird darum gross sein, eine entsprechende Rüge anzubringen. Der entsprechende Druck wird auch von seiten der Klienten ausgehen. Die Arbeitslast wird so steigen, und der Ruf nach zusätzlichen Richtern wird sehr schnell ertönen. Ich bitte Sie, konsequent zu sein und bei Artikel 178 an unserem seinerzeitigen Entscheid festzuhalten. Stimmen Sie der Minderheit zu!

Ammann Schoch Regina (U, AG): Wie von der Präsidentin erwähnt, spreche ich zu Artikel 178, nicht zu Artikel 178a. Die Ihnen ausgeteilte Version meines Antrages ist nicht richtig.

Ich anerkenne die Bemühungen, Brücken zu schlagen, um der Justizreform zum Durchbruch zu verhelfen. Auch ist es grundsätzlich richtig, dass man als Gesetzgeber den Anwendungsbereich einer Norm möglichst klar umschreibt und den Gerichten nicht zuviel Interpretationsspielraum bietet.

Hier bei Artikel 178 Absatz 1 sehe ich die Ausgangslage jedoch etwas anders: Der Unterschied zwischen der Formulierung der Mehrheit der Kommission und der Formulierung des Ständerates betrifft den Umfang der Überprüfungskompetenz des Bundesgerichtes. Die Mehrheit der Kommission beschränkt diese auf die Grundrechte; der Ständerat geht mit der Überprüfung der Einhaltung der verfassungsmässigen Rechte etwas weiter.

Anerkanntermassen dürfte die Differenz im konkreten Anwendungsfall nicht allzu gross sein; aber die Gewaltenteilung

beispielsweise – Herr Bundesrat Koller hat dies in der vorbereitenden Kommission ausgeführt – ist im Antrag der Mehrheit der Kommission nicht enthalten und kann somit auch nicht Gegenstand einer konkreten Normenkontrolle sein.

Der Antrag der Mehrheit schränkt also bereits heute den Anwendungsbereich unnötig ein. Diese Kluft zwischen dem Antrag der Mehrheit und dem Beschluss des Ständerates könnte sich künftig noch ausweiten, ist das Recht doch nach meinem Dafürhalten etwas Lebendiges, das sich weiterentwickelt und nicht statisch ist.

Dieser Entwicklung trägt die offene Formulierung des ständerätlichen Beschlusses besser Rechnung als die starre Beschränkung auf die Grundrechte gemäss dem Antrag der Mehrheit der Kommission. Die Verfassung sollte ja nicht bereits in einigen Jahren wieder angepasst werden müssen.

Ich bezweifle auch, dass sich mit dieser Selbstbeschränkung auf die Grundrechte ein Gegner der Verfassungsgerichtsbarkeit umstimmen lässt; dies zeigt der Antrag der Minderheit Fischer-Hägglingen.

Ich bitte Sie also, sich bei Artikel 178 Absatz 1 dem offenen, zukunftsgerichteten Beschluss des Ständerates anzuschliessen.

Hubmann Vreni (S, ZH): Ich spreche zu Artikel 178a, Zugang zum Bundesgericht. Mit unserem Minderheitsantrag möchten wir sicherstellen, dass der allgemeine Zugang zum Bundesgericht auch im Verfassungstext klar festgehalten ist. Es ist wichtig, dass wir in der Verfassung genau sagen, was wir meinen. Dies ist vor allem aus drei Gründen nötig:

1. Wir machen eine Verfassung für die ganze Bevölkerung und nicht nur für Leute, die eine juristische Vorbildung haben. Es ist deshalb ganz klar zu sagen, was gilt. Der Direktor des Bundesamtes für Justiz verteidigte in der Kommission eine andere Formulierung, indem er sagte, es genüge, wenn wir das Weitere in den Materialien präzisieren. Ich bin da ganz anderer Meinung. Was gilt, soll im Verfassungstext selber gesagt werden. Herr Direktor Koller vertrat auch die Ansicht, eine klare abschliessende Aufzählung, wie sie im Minderheitsantrag vorliegt, schliesse Prozessvoraussetzungen aus. Das trifft nicht zu. Prozessvoraussetzungen sind immer vorbehalten. Das gilt auch für das heute geltende Recht. Artikel 113 der geltenden Bundesverfassung kennt keine Zugangsbeschränkungen. Die Prozessvoraussetzungen gibt es trotzdem; das ist selbstverständlich.

2. Wir machen eine Verfassung für eine «lange Zukunft». Verfassungsnormen sind langlebig. Wenn wir nicht genau sagen, was wir meinen, könnte es geschehen, dass der Text plötzlich anders interpretiert wird. Allzu leicht kann eine Versuchung zu Missbräuchen auftreten. Das wollen wir durch eine klare, präzise Formulierung vermeiden.

3. Es ist wichtig, dass mindestens die Prinzipien in der Verfassung stehen. Der allgemeine Zugang zum Bundesgericht ist eine politisch höchst sensible Frage. Wir haben das schon einmal erlebt. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wollen keine Beschränkungen des Zugangs zum Bundesgericht. Darum ist es nötig, diese Prinzipien klar zu formulieren. Am 18. April 1999 haben wir erlebt, wie emotional gewisse Leute reagieren, wenn sie einzelne Bestimmungen nicht genau verstehen. Sie werden dann anfällig für falsche Behauptungen und Lügengeschichten. Es wäre schade um die wichtigen Verbesserungen im Reformpaket Justiz, wenn wir es gefährden, weil wir im Text nicht genau sagen, was gemeint ist.

Sagen Sie ja zur Justizreform! Sagen Sie bei Artikel 178a ja zur klaren und unzweideutigen Fassung des Antrages der Minderheit!

Baumberger Peter (C, ZH): Ich habe Ihnen zwei inhaltlich völlig verschiedenartige Anträge vorgelegt, die lediglich zufällig unter dem gleichen Artikel stehen. Ich bitte daher vorweg um getrennte Abstimmung darüber.

Eine Vorbemerkung: Ich trage den Kompromiss der Kommission mit, der einerseits in einer beschränkten Normenkontrolle im Hinblick auf die Respektierung der Grundrechte und andererseits in einer sehr zurückhaltenden Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht besteht. Aber in diesem

Kompromiss gibt es einige Unebenheiten, die wir im Interesse unserer Justiz und im Interesse der Bürger, welche der Justiz unterworfen sind, bereinigen sollten. Ich halte es an sich nicht für sehr zweckmässig, dass jetzt alles in einem Aufwisch diskutiert wird. Da geht die Chance verloren, auch solchen Zwischentönen zum Durchbruch zu verhelfen. Ich zähle dabei auf den Ständerat, der das noch einmal ansehen soll. Ich versuche in drei Punkten eine gemeinsame Begründung für beide Anträge zu geben:

1. Der wichtigste Fortschritt der Justizreform liegt wohl in der Rechtsweggarantie, der Einräumung des allgemeinen Gerichtsschutzes gegen Verwaltungsakte. Aber das heisst natürlich nicht, dass wir möglichst viele Rechtsmittelinstanzen einrichten müssen, sondern wir müssen auf die Effizienz des Rechtssystems achten.

2. Die Qualität der ersten und zweiten Instanzen ist keineswegs zwangsläufig schlechter als diejenige des Bundesgerichtes. Denken Sie daran: Im Bundesgericht gibt es viele Entscheide, die von einem Ersatzrichter vorbereitet und dann «abgesegnet» werden. Es heisst keineswegs, dass der Schutz des Rechtsunterworfenen dann besser wird, wenn Sie weitere Instanzen eröffnen.

3. Ganz entscheidend ist: Nur rasches Recht ist gutes Recht! Der Zeitablauf ist in unserem Rechtssystem zu einer eigenständigen Grösse geworden, die auch bewirtschaftet wird; Prozesse werden «abgekauft» und dergleichen. Dagegen müssen wir antreten, und das können wir nur, wenn wir die Verfahren beschleunigen.

Kurz zu Artikel 178a Absatz 2bis: Auf der Grundlage der Formulierung der Kommissionsmehrheit bin ich der Meinung, dass wir die Möglichkeit für Streitwertgrenzen namentlich auch in Verwaltungsverfahren offen lassen müssen und nicht von Verfassung wegen auf Zivilrechtsstreitigkeiten beschränken sollen. Auch für Verwaltungsverfahren – ich spreche da wirklich aus dreissigjähriger Erfahrung – sind Streitwertgrenzen sinnvoll. Wir könnten sie heute per Revision des Bundesrechtspflegegesetzes einführen. Warum wollen wir das kraft Verfassung verbieten?

Es sind dabei durchaus – ich kenne die Einwände, die jetzt kommen werden – verschiedene Limiten denkbar. Nehmen wir eine Limite für Enteignungssachen an: Da können Sie eine relativ hohe Limite setzen. Bei Arbeitslosenentschädigungen und dergleichen werden Sie hingegen eher eine tiefe Limite setzen. Das ist möglich. Aber es ist ein grosser Fehler – auch unter dem Titel der Zeitdauer solcher Verfahren und unter dem Titel der Belastung des Bundesgerichtes –, wenn Sie das in der Verfassung strikte auf Zivilrechtsstreitigkeiten beschränken.

Zu Artikel 178a Absatz 3, zum Vorlageverfahren: Auch hier fehlt mir die Zeit, um weiter auszuholen, aber ich beantrage Ihnen, dieses Vorlageverfahren zu streichen. Es handelt sich meines Erachtens um ein klassisches Überbein. Ich habe den Einwand gehört, der Verzicht auf dieses Vorlageverfahren bedeute den Verzicht auf die Überprüfung gewisser Bundesgesetze, nämlich dann, wenn es Sachgebiete sind, die von der Normenkontrolle ausgeschlossen sind. Das ist zutreffend, entspricht aber bisherigem Recht. Wenn wir uns schon darüber streiten, wie weit wir mit der Normenkontrolle gehen sollen, ist es durchaus sinnvoll und vernünftig, gewisse Bereiche, die wir ohnehin nicht dem Bundesgericht unterbreiten wollen, aus dem Vorlageverfahren herauszulösen, indem wir dieses Verfahren streichen.

Was aber ist letztlich der Grund dafür? Für meinen Streichungsantrag ist letztlich der Zeitfaktor massgebend. Ich habe Ihnen gesagt: Helfen Sie mit, dass die Bewirtschaftung des Zeitfaktors durch gewisse Leute in Prozessen verhindert wird. Das Schlimmste, was wir erleben, ist, dass gelegentlich gar nicht mehr Recht gesprochen wird, sondern der Zeitablauf zum Anlass genommen wird, um wirtschaftlich relevante Rechte auszukaufen, um Erpressungen und dergleichen mehr zu praktizieren.

Ich habe auch schon gelesen, mit dem Vorlageverfahren könne man Zeit gewinnen. Das ist nun wirklich blauäugig. Warum? Das Bundesgericht wird solche Vorlagefälle nicht prioritär behandeln, sondern es wird zuerst seine eigenen

Aufgaben – es hat ohnehin zu viele – erledigen und erst dann solche ihm zusätzlich auferlegten Pflichten erfüllen.

Für den Gesamtzusammenhang dieses Kompromisspaketes ist das – das kann man sagen – wahrscheinlich nicht so bedeutend. Ob Sie das Vorlageverfahren streichen oder nicht, ändert am Gesamtpaket nichts. Aber helfen Sie mit, etwas für die Effektivität unseres Justizsystems zu tun! Dann müssen Sie das Vorlageverfahren streichen.

Ich danke Ihnen, wenn Sie meinen beiden der Präzisierung der Sache dienenden Anträgen zu Artikel 178a Absätze 2bis und 3 zustimmen.

Heim Alex (C, SO): Bei den Diskussionen, die wir jetzt führen, müssen wir uns immer über eines im klaren sein: Wir sind jetzt im Differenzbereinungsverfahren, und wir sollten eigentlich nicht jede Frage von vorne zu diskutieren beginnen, sondern unser Ziel muss sein, einen Kompromiss zu finden. Eine andere Möglichkeit wäre natürlich, die Justizreform ganz sanft sterben zu lassen. Die CVP-Fraktion beabsichtigt, dies nicht zu tun, sondern mit dem nun vorliegenden Kompromiss diese Reform durchzuführen. Wir werden deshalb auch immer den Anträgen der Mehrheit zustimmen.

Die Verfassungskommission hat sich die Aufgabe nicht leichtgemacht und die Fragen bezüglich Artikel 178 und 178a nochmals an die zuständige Subkommission zurückgegeben. Diese hat nun einen Kompromiss gefunden. Der Antrag der Mehrheit lehnt sich sehr stark an die Fassung des Ständerates an. Dem Ständerat ist eine Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene wichtig, aber ebenso wichtig ist ihm auch eine Entlastung des Bundesgerichtes. Wir können nicht die Normenkontrolle einführen, die Zugangsbeschränkungen lockern und gleichzeitig das Bundesgericht auch noch entlasten. Das wäre sicher nicht möglich. Darum müssen wir irgendwie einen Kompromiss finden.

Es ist nicht so, dass man mit allem und jedem einfach vor Bundesgericht gehen kann, wie das immer wieder gesagt wird, sondern es müssen ganz klare Richtlinien erfüllt sein. Wir sprechen darum von der konkreten Normenkontrolle. Es geht also um einen konkreten Anwendungsfall, an den der Gesetzgeber oder auch das Volk vielleicht gar nicht erst gedacht haben, und es muss deshalb möglich sein, in einem solchen Fall etwas zu unternehmen. Entscheidend ist für uns Artikel 178 Absatz 4, wonach keinem Bundesgesetz die Anwendung versagt werden kann. Wir werden also nie Verhältnisse wie in Deutschland bekommen, wie das immer wieder angetönt wird. Bei vielen Gesetzen werden die Probleme erst sichtbar, wenn sie angewendet werden.

Ich bitte Sie darum, dem Kompromiss zuzustimmen, dass wir nur bezüglich der Grundrechte eine Überprüfung einführen wollen. Wir müssen deshalb auch den Antrag Ammann Schoch bezüglich direkt anwendbarem Völkerrecht ablehnen. Bei Artikel 178a war der eigentliche Grund zur Justizreform eben die Entlastung des Bundesgerichtes. Es war nicht der einzige, aber ein wichtiger Grund, und ehrlicherweise müssen wir zugeben, dass wir mit dem Antrag der Mehrheit zu Artikel 178a diesem Ziel, der Entlastung des Bundesgerichtes, nicht im grossen Umfang gerecht werden.

Will man einen Kompromiss erreichen, muss man oft ein Auge zudrücken, und das geschieht hier bei Artikel 178a. Das Wichtigste in den Absätzen 2 und 2bis ist, dass der Zugang zum Bundesgericht auch gewährleistet ist, wenn die Streitwertgrenze nicht erreicht wird, also wenn es sich um kleinere Beträge handelt. Das Bundesgericht wird feststellen, ob es viele Leute betrifft, ob es eine Frage ist, die noch nie beurteilt wurde, oder ob es eine Frage ist, die vielleicht schon einmal beurteilt worden ist, wo sich aber die Voraussetzungen geändert haben. In verschiedenen Bereichen – z. B. beim Arbeitsrecht, beim Konsumentenschutz oder beim Mietrecht, aber auch in anderen – geht es oft um kleine Beträge, aber um Gebiete, von denen viele Leute betroffen sind, und dann sind es vor allem auch sozial sehr heikle Angelegenheiten.

Bezüglich der Zulassung, das muss hier ehrlicherweise gesagt werden, bringt das eher eine Erweiterung, also eher eine Belastung als eine Entlastung des Bundesgerichtes. Wir ha-

ben aber andere Gebiete, in denen es Entlastungen gibt – denken wir etwa an vereinfachte Verfahren, das wir heute schon kennen, an die Vorinstanzen oder vor allem auch an die Prozessvereinheitlichung. Das sind alles Bereiche, die wir mit der Justizreform erreichen können und die auch durchaus eine Entlastung des Bundesgerichtes bringen.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit, diesem Kompromiss, zuzustimmen. Vor allem bitte ich Sie auch, den Antrag der Minderheit Hubmann abzulehnen. Die Formulierung «Es (d. h. das Gesetz) regelt den Zugang zum Bundesgericht wie folgt» ist eine Vortäuschung falscher Tatsachen. Diese Formulierung ist zu absolut, denn der Bürger muss wissen, dass auch noch zahlreiche andere Bestimmungen erfüllt sein müssen, um den Zugang zum Bundesgericht zu erreichen. Der vorliegende Katalog, wie ihn die Minderheit Hubmann vorschlägt, ist deshalb unvollständig und muss abgelehnt werden.

Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion, jeweils den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Baader Caspar (V, BL): Die beabsichtigte Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit steht im Widerspruch zur direkten Demokratie und zu unseren Volksrechten.

Daher beantrage ich Ihnen namens der grossen Mehrheit der SVP-Fraktion, die Minderheitsanträge Schlüer und Fischer-Hägglingen zu unterstützen und damit generell auf die Normenkontrolle durch das Bundesgericht zu verzichten, und zwar sowohl auf die Ausnahmen zur abstrakten Normenkontrolle gemäss Artikel 177 Absatz 4 – den Beschluss des Ständerates – als auch auf die konkrete Normenkontrolle gemäss Kompromissantrag der Mehrheit zu Artikel 178.

Bei einer Annahme der konkreten Normenkontrolle könnte zwar das Bundesgericht nicht gerade ganze Bundesgesetze aufheben wie bei einer abstrakten Normenkontrolle, aber immerhin im konkreten Anwendungsfall in konstanter Praxis erklären, dass eine Gesetzesbestimmung gegen die Verfassung verstösse. Die Änderung oder Aufhebung dieser Bestimmung wäre dann immer noch Sache des Parlamentes. Faktisch setzt aber das Bundesgericht in einem solchen Fall die entsprechende Norm ausser Kraft, obschon diese vom Volk in einer Referendumsabstimmung oder allenfalls stillschweigend durch Nichtergreifen des Referendums beschlossen worden ist.

Ich frage Sie an: Wollen Sie wirklich das Urteil von drei oder fünf Bundesrichtern über einen Volksentscheid stellen? Wollen Sie wirklich, dass das Bundesgericht nach einem Volksentscheid noch sagt, ob eine Gesetzesbestimmung beispielsweise im Lichte der Verfassung rechtsgleich ist oder nicht? Dies widerspricht meinem demokratischen Verständnis, auch wenn ich mir als Jurist und Anwalt durchaus bewusst bin, dass viele unserer Nachbarstaaten die Verfassungsgerichtsbarkeit kennen und das Bundesgericht bereits heute im Bereich der durch die EMRK festgelegten Garantien eine minimale Verfassungsgerichtsbarkeit ausübt.

Dass das Bundesgericht diese ausübt, mag zwar ein Systemfehler sein, darf aber nicht noch Grund dafür sein, diese Verfassungsgerichtsbarkeit auszuweiten, sei es generell auf die Einhaltung aller verfassungsmässigen Rechte, wie dies der Ständerat verlangt, oder auf den Kompromiss, d. h. auf die Einhaltung der Grundrechte. Zu diesen Grundrechten zählt nämlich auch das Gleichheits- bzw. Gleichbehandlungsgebot gemäss Artikel 4 der heutigen oder Artikel 8 der neuen Bundesverfassung. Im Zusammenhang mit der bundesgerichtlichen Überprüfung kantonaler Verfügungen und Erlasse ist dies die am häufigsten geltend gemachte Verfassungsverletzung.

Als Anwalt garantiere ich Ihnen, dass die Geschäftslast des Bundesgerichtes zu- statt abnehmen wird, wenn diese Verfassungsgerichtsbarkeit im beantragten Sinn eingeführt wird. Damit wäre aber das Hauptanliegen der Justizreform nicht mehr erreicht. Wollen Sie allen Ernstes die Richter über das Volk stellen?

Die Mehrheit der SVP-Fraktion kann weder den Ausnahmen zur abstrakten Normenkontrolle noch der abgespeckten, auf

die Grundrechtskontrolle reduzierten Verfassungsgerichtsbarkeit gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit zustimmen und bittet Sie daher, die beiden Minderheitsanträge Schlüer und Fischer-Hägglingen zu unterstützen und den Antrag Ammann Schoch abzulehnen.

Im übrigen bittet Sie die SVP-Fraktion, bei Artikel 178a die Mehrheit zu unterstützen.

Persönlich bin ich der Auffassung, dass das Vorlageverfahren in Artikel 178a Absatz 3 gemäss Antrag Baumberger zu streichen ist. Das Vorlageverfahren würde nur zu einer Mehrbelastung des Bundesgerichtes führen. Auch ist es meiner Meinung nach falsch, wenn wir die kantonalen Richter davon entbinden, selbst zu entscheiden, und es ihnen ermöglichen, heikle Fragen einfach dem Bundesgericht zu unterbreiten. Die kantonalen Richter sind dafür gewählt, ihre Urteile selber zu fällen.

Jutzet Erwin (S, FR): Der Nationalrat hat die Justizreform im letzten Jahr mit 59 zu 48 Stimmen bei 8 Enthaltungen angenommen. Das war eine denkbar schlechte Ausgangslage, um eine Volksabstimmung zu gewinnen. Deshalb hat die Verfassungskommission, wie das Herr Heim bereits gesagt hat, die Vorlage an die Subkommission zurückgewiesen, damit ein Kompromiss gesucht werde. Dieser Kompromiss wurde zusammen mit der Verwaltung und dem Ständerat gefunden. Strittig waren die Normenkontrolle und die Zulassungsbeschränkung. Ich habe seinerzeit bei Artikel 178 die Minderheit angeführt, welche gegen die Einführung der Normenkontrolle kämpfte. Wir haben mit 87 zu 39 Stimmen gewonnen. Ich muss Ihnen sagen, dass ich nicht vom Saulus zum Paulus geworden bin und in der Sache selbst meine Meinung nicht geändert habe; aber als Anwalt bin ich gewohnt, Kompromisse zu schliessen, und weiss, dass man auch geliebte Positionen aufgeben muss. Mit Blick aufs Ganze war ich bereit, hier ein Gleiches zu tun. Ich glaube, dass es die Justizreform doch wert ist, gerettet zu werden, und dass sie eine Entlastung für das Bundesgericht bringt; ich erinnere an die Vereinheitlichung des Prozessrechtes, an die Aufhebung des Direktprozesses, aber auch an Fachgerichte, die dem Bundesgericht vorgelagert werden.

Zum Antrag Baumberger zu Artikel 178a Absatz 2bis: Ein ähnlicher Antrag lag der Kommission vor, er wurde einhellig verworfen. Der Antrag, Herr Baumberger, hat etwas für sich. Es geht um eine Gleichbehandlung der verschiedenen Rechtsgebiete; Bagatellfälle sollen nicht vors Bundesgericht gelangen. Aber Ihr Antrag, Herr Baumberger, ebnet die Unebenheiten nicht aus, sondern er ist meines Erachtens untauglich, weil der Begriff «Streitwert» ein zivilrechtlicher Begriff ist und im Straf- und im Verwaltungsrecht nichts verloren hat. Oder können Sie sich vorstellen, im Sozialversicherungsrecht, im Raumplanungsrecht, im Landwirtschaftsrecht mit diesem Begriff zu operieren?

Schliesslich bitte ich Sie auch, bei Artikel 178a den Antrag der Minderheit Hubmann zu unterstützen. Dieser Antrag ist der einzige Garant dafür, dass das Annahmeverfahren ein für allemal ausgeschlossen wird und nicht die Bundesrichter selber entscheiden können, welche Fälle für sie bedeutsam genug sind, angenommen zu werden. Das wollen wir nicht.

Gross Andreas (S, ZH): Ich konzentriere mich in Ergänzung zum Votum von Herrn Jutzet auf die Frage, ob die hier vorgeschlagene, eingeschränkte Form der Verfassungsgerichtsbarkeit tatsächlich der direkten Demokratie widerspricht, wie verschiedene SVP-Fraktionsvertreter behauptet haben.

Herr Schlüer, Sie haben hier gesagt, Sie seien der vollendeten Überzeugung, dass Sie wüssten, was der Souverän denke. Es ist natürlich schwierig, gegen eine vollendete Überzeugung anzutreten, aber ich möchte Ihnen zeigen, dass sowohl Sie als auch Herr Fischer-Hägglingen, der gesagt hat, dass wir das Bundesgericht über die Politik stellen würden, und Herr Baader, der gesagt hat, dass wir die Richter über das Volk stellen würden, eindeutig im Irrtum sind.

Die Richter erhalten die Aufgabe, im Namen des Volkes für das Volk dafür zu sorgen, dass wir in unseren Gesetzen die Grundrechte, welche sich das Volk selber gegeben und ge-

setzt hat, beachten. Damit helfen wir den Bürgerinnen und Bürgern, weil diese manchmal den Eindruck haben, dass wir im Parlament uns über das Volk stellen würden. Es ist also gerade umgekehrt! Wir ermöglichen eine zusätzliche Instanz, welche garantiert, dass wir vom Gericht stellvertretend für das Volk zum Recht gerufen werden, wenn wir einmal sündigen. Es ist also umgekehrt; nicht die Richter über das Volk, sondern die Richter mit dem Volk, wenn das Parlament einem Irrtum unterliegt.

Das ist mit der direkten Demokratie sehr kompatibel. Sie wissen, dass die direkte Demokratie in der Ausgestaltung der Verfassung sehr gut ausgebaut und fein austariert ist. Jede Verfassungsnorm muss angenommen werden, bevor sie gilt. Das ist bei den Gesetzen jedoch nicht der Fall. Wir haben pro Jahr durchschnittlich etwa zwei – nur zwei – Gesetzesreferenden. Wir verabschieden aber über hundert Gesetze pro Jahr. Nur dann, wenn viele Menschen gegen ein Gesetz sind, lohnt es sich und ist es überhaupt möglich, das Referendum zu ergreifen. Das heisst also: Dort, wo die direkte Demokratie auf eidgenössischer Ebene weniger greift, kann ein Bürger im konkreten Anwendungsfall das Gericht anrufen, damit dort, wo die direkte Demokratie ausgebaut ist, der Verfassung im Grundrechtsbereich gegenüber dem Gesetz, über das der Bürger nicht immer abstimmen kann, Nachachtung verschafft wird.

In dem Sinne ist es wirklich auch ein Irrtum, wenn Sie glauben, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerspruch zur direkten Demokratie stehe. Das, was wir hier vorschlagen, beachtet genau die Stärken der direkten Demokratie, die bei der Verfassung liegen. Sie haben bisher nicht signalisiert, dass Sie die Gesetzesinitiative unterstützen würden. Beim Gesetz, wo die direkte Demokratie auf der eidgenössischen Ebene im Vergleich zum Kanton eher zurückgebunden wird, weil nicht wegen jeder Missachtung das Referendum ergriffen werden kann, können die Bürger das Gericht anrufen, wenn sie den Eindruck haben, dass wir in unserer Gesetzgebung die Grundrechte nicht beachten würden.

Von daher bitte ich Sie eigentlich schon heute, Meine Herren von der SVP, diese Feinheit im Abstimmungskampf zu beachten und dann nicht mit diesen «Totschlägern» zu kommen, welche Verwirrung stiften. Ich gebe zu, dass das Stiften von Verwirrung immer hilft, etwas zu «killen», zu bodigen. Es fördert aber nicht die Debatte, sondern die Mystifizierung unserer eigenen Macht.

Ich glaube im übrigen immer mehr, dass es Ihnen nicht um die direkte Demokratie geht, sondern vielmehr um die Angst, Artikel 4 der Bundesverfassung – neu Artikel 8, der Gleichheitsartikel – werde zu sehr im Interesse der Frauen ausgelegt, während Sie hier immer noch denken, mit der Männermehrheit könnten Sie die Gleichheit eventuell restriktiv auslegen. Hier liegt, so glaube ich, bei jenem Teil Ihrer Fraktion, welcher hier gesprochen hat, die untergründige Angst vor dieser sehr beschränkten und nicht mit solchen Verhältnissen vergleichbaren Verfassungsgerichtsbarkeit, die wir hier vorschlagen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Herr Kollege Gross, wenn Sie sich schon um sündigende Politiker Sorgen machen – immerhin kann das Volk sündigende Politiker abwählen –, was macht denn das Volk, wenn einmal ein Bundesrichter bei seiner Entscheidung sündigen sollte?

Gross Andreas (S, ZH): Sie wissen ganz genau, Herr Schlüer, dass wir vor dem Volk nur alle vier Jahre Rechenschaft ablegen müssen. Auch wir werden persönlich zuwenig zur Rechenschaft gezogen, und die Korrektur durch die Bürgerinnen und Bürger ist viel besser gewährleistet, weil wir alle drei, vier Monate Mehrheiten für Inhalte suchen. Wenn der Volkswille tatsächlich in einem Punkt missachtet wird – sei es durch das Bundesgericht, sei es durch den Nationalrat oder den Ständerat –, dann ist das der Grund, weshalb diese Bürger uns dann in einem anderen Punkt die Mehrheit versagen. Das heisst, die Rechenschaft, sozusagen die Sanktionierung, erfolgt – unabhängig von dem, was Sie hier tun – alle, drei vier Monate. Dann heisst es, es seien emotionale

Gründe gewesen. Aber es ist genau so: Wenn wir die Bevölkerung in einem Bereich verärgern, dann können wir nicht glauben, in einem anderen Bereich so einfach die Volksmehrheit zu haben. In dem Sinne befürchte ich nicht, dass die Sanktionierung nicht klappt, wie auch immer wir hier entscheiden werden.

Dettling Toni (R, SZ): Namens der Mehrheit der FDP-Fraktion empfehle ich Ihnen, bei Artikel 178 den Antrag der Minderheit Fischer-Hägglingen zu unterstützen und damit den klaren Beschluss des Nationalrates vom 25. Juni 1998 zu bekräftigen. Gewiss, es ist zuzugeben, dass die umstrittene Normenkontrolle einerseits und die Zulassung zum Bundesgericht andererseits mittlerweile als Kompromisspaket unterbreitet werden. Auch hat man bei der Normenkontrolle die Kognition des Bundesgerichtes, die ursprünglich sämtliche Bundesgesetze umfassen sollte, auf jene über Grundrechtsverletzungen eingeschränkt. Dennoch ist eine Mehrheit der FDP-Fraktion gegen diese konkrete Normenkontrolle. Warum?

Nach guter schweizerischer Tradition ist es bei uns der Gesetzgeber, der dafür zu sorgen hat, dass die Bundesgesetze verfassungskonform sind und auch verfassungskonform bleiben, indem er etwa der Rechtsfortentwicklung im Bereiche der Grundrechte durch entsprechende Anpassung der Gesetzgebung Rechnung trägt und die notwendigen Änderungen fortlaufend vornimmt. Überlassen wir dies aber im konkreten Anwendungsfall dem Bundesgericht, so ist dies – das schließt keine Geiss weg – ein Eingriff in die hierzulande hochgehaltene Gewaltentrennung. Faktisch wird nämlich damit der Einfluss der Gerichtsinstanz auf die Bundesgesetzgebung erheblich ausgedehnt. Dies gilt vor allem auch mit Bezug auf die Präventivwirkung der höchstgerichtlichen Rechtsprechung auf die Bundesgesetzgebung. Nach guter schweizerischer Tradition sind aber die beiden Parlamentskammern Gesetzgeber, nicht das Bundesgericht. Anders ist in diesem Zusammenhang die heutige Normenkontrolle des Bundesgerichtes gegenüber kantonalen Erlassen zu werten, ist doch das Bundesrecht gemäss Bundesverfassung für die Kantone bindend.

Es kommt hinzu, dass wir in der Schweiz die direkte Demokratie kennen, d. h., dass die oberste Gewalt beim Volk angesiedelt ist. Es wäre nun aber sehr stossend, wenn das Bundesgericht ein vom Volk mittels Referendum abgesegnetes Bundesgesetz via Normenkontrolle im konkreten Einzelfall als nicht anwendbar erklären könnte, weil dieses Gesetz nach Auffassung des Bundesgerichtes nicht verfassungskonform sei. Damit würde die richterliche Gewalt in das Herzstück der direkten Demokratie, nämlich in einen Volksscheid, eingreifen. Die direkte Demokratie würde zumindest in diesem konkreten Fall ein Stück weit zur Farce verkommen. Ich frage Sie an, ob wir dies wollen. Jedenfalls hat anlässlich der letzten hier geführten Debatte die linke Ratschälfte noch ganz andere Töne angeschlagen. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf das vehemente Plädoyer von Kollege Jutzet gegen die konkrete Normenkontrolle.

Schliesslich noch ein letzter Hinweis: Wenn wir das Bundesgericht entlasten wollen, ist es wenig sinnvoll, dieses überlastete Gericht noch mit einer weiteren Aufgabe zu belasten. Aufgrund all dieser Überlegungen ist die Mehrheit unserer Fraktion der Auffassung, es sei auf die konkrete Normenkontrolle zu verzichten. Wenn wir die in einer späteren Volksabstimmung wohl am heftigsten umstrittene Frage nicht mit dem Schicksal der ganzen Justizreform belasten wollen, wäre schon eher die Möglichkeit der Variantenabstimmung in Betracht zu ziehen. Ein solcher Antrag liegt aber nicht vor und scheint auch noch nicht mehrheitsfähig zu sein, so dass die Vorlage trotz Kompromiss in der Volksabstimmung nicht ungefährdet sein dürfte.

Ich bitte Sie daher, bei Artikel 178 der Minderheit Fischer-Hägglingen, bei Artikel 177 und 178a der Mehrheit zuzustimmen, den Antrag Amman Schoch zu Artikel 178a Absatz 1 abzulehnen, ebenso den Antrag der Minderheit Hubmann. Persönlich bitte ich Sie, dem Antrag Baumberger auf Streichung von Artikel 178a Absatz 3 über das Vorlageverfahren zuzustimmen.

Ostermann Roland (G, VD): Le groupe écologiste se rallie au compromis élaboré par la majorité de la commission au sujet du contrôle des normes. Décréter que le Tribunal fédéral a la haute surveillance sur les lois fédérales aurait donné un pouvoir exorbitant à quelques juges, en regard de l'Assemblée fédérale, épaulée par quantité de juristes, ou du peuple qui aurait ratifié une loi contestée par référendum.

L'appréciation de ces juges n'aurait pas nécessairement échappé à une lecture partisane des lois, à défaut de quoi on pourrait se demander pourquoi les partis luttent pareillement pour faire élire leur candidat au Tribunal fédéral. Mais, en même temps, il convient d'admettre, avec humilité, que dans l'élaboration d'une loi, tout n'est pas prévisible et que des cas d'application peuvent faire apparaître des erreurs ponctuelles aux grandes conséquences. Comment pourrait-on admettre qu'un droit fondamental puisse être foulé par inadvertance par une loi?

En limitant cet examen à la violation des droits fondamentaux ou du droit international directement applicable, la majorité de la commission propose une solution mesurée à l'examen des normes, qui vise ainsi à l'essentiel. Le fait que la réforme de la constitution, qui vient d'être acceptée par le peuple, ait été très pondérée, ne nous met pas à l'abri d'une atteinte aux droits fondamentaux nouveaux que pourrait entraîner une loi plus ancienne. Comme notre constitution se réforme d'une manière continue, ce danger est latent.

Nous sommes satisfaits du fait que l'accès au Tribunal fédéral ne subisse pas de restriction de principe par rapport à la situation actuelle. Nous appuyons la solution retenue par la majorité de la commission aux articles 177 et 178, et avons une préférence pour la proposition de minorité à l'article 178a.

Un mot à l'attention de M. Dettling. Il ne veut pas que les lois ou la constitution évoluent par le fait de décisions du Tribunal fédéral.

Mais, dans la réforme de la constitution qui a récemment été acceptée par le peuple, un certain nombre d'innovations, on l'a dit, ont été introduites parce qu'elles étaient la conséquence de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Elles faisaient partie du droit constitutionnel non écrit qui a été introduit dans la constitution. Est-ce que M. Dettling le regretterait rétrospectivement?

Ruf Markus (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion begrüsst sehr, dass es der Verfassungskommission gelungen ist, bei den beiden noch offenen Problemkreisen der Justizreform – der Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit sowie jener des Zugangs zum Bundesgericht – einen grundsätzlichen Durchbruch zu erzielen und einen breit abgestützten Kompromissantrag zu erarbeiten. Dank dem vorliegenden Konzept der Kommissionsmehrheit wird die Justizreform zu einer Erneuerungsvorlage, die diesen Namen auch verdient. Insbesondere kann durch die Einführung einer konkreten Normenkontrolle und damit einer beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene eine schwerwiegende Lücke im Rechtsschutz geschlossen werden; schliesslich bleibt der Zugang zum Bundesgericht im wesentlichen im bisherigen Umfang erhalten.

Sie wissen, dass unsere Fraktion aus grundsätzlichen Überlegungen eine weitergehende als die nun beantragte Normenkontrolle vorziehen würde. Die Gründe dafür sind in früheren Debatten ausführlich dargelegt worden. Ich erwähne vor allem die unbefriedigende Situation, dass eine Verfassungsgerichtsbarkeit heute für kantonale Gesetze besteht, nicht aber für Bundesgesetze. Wenn eine Norm der Bundesverfassung, die bekanntlich der Zustimmung von Volk und Ständen bedarf, durch ein einfaches Bundesgesetz materiell abgeändert werden kann, ist dies nicht nur aus rechtlicher, sondern insbesondere auch aus demokratischer und staatspolitischer Sicht mehr als störend.

Weil wir von der LdU/EVP-Fraktion eine weitergehende Verfassungsgerichtsbarkeit wünschen, ersuchen wir Sie, dem Antrag Ammann Schoch zu Artikel 178 Absatz 1, der die umfassendere Fassung des Ständerates übernehmen möchte, zuzustimmen. Dementsprechend lehnen wir den

Antrag der Minderheit Schlüer zu Artikel 177 Absatz 4 und die Anträge der Minderheit Fischer-Hägglingen zu Artikel 178 klar ab.

Bei der Regelung des Zugangs zum Bundesgericht ist für uns von wesentlicher Bedeutung, dass keine Grundlage für die Einführung eines Annahmeverfahrens geschaffen wird. Die nun von der Mehrheit beantragte Formulierung entspricht modifiziert in etwa dem Status quo und lässt eine Strukturreform des Bundesgerichtes auf dem Weg der Gesetzgebung offen. Wir stimmen bei Artikel 178a den Anträgen der Mehrheit der Kommission zu.

Abschliessend möchten wir der vorbereitenden Arbeitsgruppe für ihre schwierige Arbeit danken – eine Arbeit, die nun hoffentlich auch hier im Nationalrat den Durchbruch zugunsten einer zukunftsgerichteten Gestaltung unseres Justizsystems auf Verfassungsebene ermöglicht.

Gross Jost (S, TG), Berichterstatter: Ich versuche, mich kurz zu halten und zu den einzelnen Voten kurze Bemerkungen zu machen.

Herr Schlüer, Herr Baader, Herr Dettling, ich bin etwas erstaunt, dass Sie hier ausführen, dass durch die Einführung der Gerichtsbarkeit auf Bundesebene die direkte Demokratie und damit auch die Rechte der Bürgerinnen und Bürger in Frage gestellt würden. Ich möchte Ihnen einfach sagen: Sie hegen offenbar die Angst vor der Rechtsausübung der Bürgerinnen und Bürger, die nichts anderes wollen, als dass sie im Bereich der Grundrechte auch das Bundesgericht anrufen können. Die Angst, dass durch diese Rechtsausübung die direkte Demokratie in Frage gestellt sein könnte, scheint mir nicht gerechtfertigt zu sein. Herr Andreas Gross hat zu Recht darauf hingewiesen, dass lediglich etwa 2 Prozent der Bundesgesetze tatsächlich vor das Volk kommen.

Zum Antrag Amman Schoch zu Artikel 178 Absatz 1: Der Antrag ist gut gemeint, widerspricht aber der Kompromissformel. Wir wollen diese Einschränkung auf die Grundrechte ganz bewusst. Wir wollen die Ausdehnung auf verfassungsmässige Rechte nicht; wir sind der Meinung, dass die Fassung der Mehrheit auch rechtsstaatlich sauberer ist. Es soll nicht das Gericht, das nachher beurteilt, letztlich durch die eigene Praxis über die Zuständigkeit eigenes Recht setzen können. Das soll durch den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung abschliessend bestimmt sein. Das ist auch rechtsstaatlich die bessere Lösung.

Zum Minderheitsantrag Hubmann zu Artikel 178a: Die Minderheit Hubmann möchte grundsätzlich keine andere Fassung als die Mehrheit; sie möchte nur präziser sagen, dass die Ausnahmen vom freien Zugang abschliessend zu verstehen sind. Die Mehrheit der Kommission ist der Auffassung, dass dies im Zusammenhang mit den Materialien der Verfassungskommission ausreichend sichergestellt ist. Ein gewisser gesetzgeberischer Spielraum, zum Beispiel bei Unzulässigkeit wegen fehlender Eintretensvoraussetzungen in formeller Hinsicht, scheint sinnvoll. Die Kommissionsmehrheit erwartet allerdings, dass die gesetzgeberische Konkretisierung diesen verfassungsrechtlichen Leitplanken folgt und die restriktivere Fassung bei der Revision des OG in Abweichung zum Vernehmlassungsprojekt berücksichtigt. Eine verfassungsrechtliche Regelung muss einen gewissen Spielraum gesetzlicher Konkretisierung enthalten und kann nicht alles abschliessend regeln.

Zu den Anträgen Baumberger zu Artikel 178a Absätze 2bis und 3: Ich möchte Sie dringend bitten – ich spreche hier sinngemäss sicher auch im Namen der Kommission –, diesen Anträgen nicht zuzustimmen. Es ist eben gerade eine Abweichung vom Status quo, Herr Baumberger, wenn Sie jetzt Streitwertgrenzen einführen wollen, beispielsweise im Sozialversicherungsrecht oder in anderen Verwaltungsrechtssachen. Sie selber sagen, man könne das nicht einheitlich regeln, das gäbe ein komplexes System von verschiedenen Streitwertgrenzen. Wir werden der unterschiedlichen Betroffenheit der Bürger damit nicht gerecht, wenn wir hinter den bestehenden Status zurückgehen. Ich bin auch der Meinung, dass das Vorlageverfahren drinbleiben muss; es ist verfahrensökonomisch sinnvoll, es kann durchaus einen Zeitge-

winn bedeuten, wenn dem Gericht solche Fragen vorgelegt werden.

Schliesslich noch zu Herrn Baader: Angesichts der Position der SVP ist es doch seltsam, wenn Sie es zulassen, dass Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention angerufen werden können, damit eine konkrete Verfassungskontrolle auf Bundesebene stattfinden kann. Bei der Überprüfung dieser Bestimmungen akzeptieren Sie offenbar den vielbeschworenen fremden Richter, aber bei der eigenen Verfassung wollen Sie das nicht akzeptieren. Das ist eine eklatante Abwertung der eigenen Verfassung, nachdem Sie sich in der Nachführungsdiskussion so vehement hinter die bisherige Verfassung gestellt haben.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Gestatten Sie mir, an dieser Stelle eine generelle Vorbemerkung zur Justizreform anzubringen. Der Reformbedarf ist sehr dringlich. Ich erinnere an die Rechtsschutzdefizite und die anhaltende Überlastung unserer obersten eidgenössischen Gerichte. Der Bundesrat hält es daher für sehr wichtig, dass es jetzt zu einem Durchbruch in der Justizreform kommt. Dazu ist es nötig, bei den beiden umstrittenen Punkten, bei der Überprüfung von Bundesgesetzen und beim Zugang zum Bundesgericht, einen Kompromiss zu finden.

Ich bin erfreut zu sehen, dass die Mehrheit der Kommission mit den Anträgen zu den Artikeln 178 und 178a eine konsensfähige Lösung präsentiert. Ich bitte Sie, zu dieser Lösung Hand zu bieten und damit die Justizreform auf Erfolgskurs zu lenken.

Zu Artikel 178: Der Ständerat hat der Überprüfung von Bundesgesetzen zuerst mit 19 zu 14 Stimmen und nunmehr im Differenzbereinungsverfahren deutlich mit 26 zu 11 Stimmen zugestimmt. Es freut mich, dass eine deutliche Mehrheit Ihrer Kommission – der Entscheid fiel mit 16 zu 4 Stimmen – die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze befürwortet und entsprechend Antrag stellt.

Der Bundesrat bittet Sie, sich dem Antrag der Kommissionsmehrheit anzuschliessen und den Antrag der Minderheit Fischer-Hägglingen abzulehnen.

Zum Antrag Ammann Schoch zu Artikel 178 Absatz 1: Der Bundesrat und der Ständerat haben sich für den Begriff «verfassungsmässige Rechte» entschieden, weil es sich dabei um einen Begriff handelt, dessen Bedeutung durch die Bundesgerichtspraxis geklärt ist. So sind ohne weiteres auch wichtige Verfassungsprinzipien wie etwa der Grundsatz der Gewaltenteilung erfasst. Das ist beim Begriff «Grundrechte» nicht a priori klar.

Es wurde lange diskutiert, und ich bitte Sie, auch hier dem Kompromiss zuzustimmen und den Antrag Ammann Schoch abzulehnen.

Zu Artikel 178a: Die Mehrheit Ihrer Kommission präsentiert nun einen Antrag, der den Spielraum des Gesetzgebers recht stark einschränkt. Er birgt jedenfalls nicht das Entlastungspotential, das der Bundesrat angesichts der besorgniserregenden Überlastung unserer obersten Gerichte mit der Justizreform eigentlich schaffen wollte.

Der Bundesrat und mit ihm das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht sind daher nicht sonderlich begeistert von diesem doch recht eingrenzenden Vorschlag. Wenn der Bundesrat Ihnen trotzdem empfiehlt, den Mehrheitsantrag anzunehmen, so tut er dies im Interesse des Kompromisses und weil er überzeugt ist, dass die übrigen Teile der Justizreform – die Prozessvereinheitlichung, die Rechtsweggarantie, die richterlichen Vorinstanzen – nicht an der Frage des Zugangs zu den obersten Gerichten scheitern sollen.

Der Bundesrat kann somit dem Antrag der Mehrheit ohne grosse Begeisterung, aber im Interesse einer Kompromissfindung zustimmen. Auf der einen Seite kommt dieser Antrag den Gegnern von neuen Zugangsbeschränkungen recht weit entgegen, indem der Zugang in Zivilrechtsstreitigkeiten neu sogar unterhalb der Streitwertgrenze gegeben ist, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, und

indem auch im vereinfachten Verfahren die Rechtsmittel auf ihre sachliche Begründetheit geprüft werden müssen.

Auf der anderen Seite bleibt aufgrund des Antrages der Mehrheit ein Beitrag zur Entlastung des Bundesgerichtes doch noch möglich. So kann der Gesetzgeber die Streitwertgrenze in Zivilrechtsstreitigkeiten erhöhen – unter Vorbehalt der Zugangsgarantie für Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung. Er kann auch neue Sachgebiete vom Zugang ausschliessen – unter Vorbehalt des Vorlageverfahrens –, und er kann zur Erledigung offensichtlich unbegründeter Fälle ein vereinfachtes Verfahren vorsehen.

Dem Antrag Baumberger zu Artikel 178a Absatz 2bis opponiert der Bundesrat nicht. Freilich darf man das Entlastungspotential dieses Antrages nicht überschätzen, denn die Anwendung von Streitwertgrenzen im öffentlichen Recht stösst über weite Strecken auf praktische und dogmatische Probleme.

Den Antrag Baumberger zu Artikel 178a Absatz 3 lehnt der Bundesrat ab. Das Vorlageverfahren ist unverzichtbar, wenn man die Überprüfung von Bundesgesetzen einführt und dafür das konzentrierte System beim Bundesgericht vorsieht.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu folgen und dem Kompromiss zuzustimmen.

Art. 177 Abs. 4 – Art. 177 al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	118 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	32 Stimmen

Art. 178 Abs. 1 – Art. 178 al. 1

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	130 Stimmen
Für den Antrag Ammann Schoch	21 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

Art. 178 Abs. 2–4 – Art. 178 al. 2–4

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Präsidentin: Bei Artikel 178a stellen wir zuerst die Anträge Baumberger dem Antrag der Mehrheit gegenüber. Herr Baumberger hat separate Abstimmungen über seine Anträge verlangt.

Art. 178a Abs. 2bis – Art. 178a al. 2bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag Baumberger	68 Stimmen

Art. 178a Abs. 3 – Art. 178a al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Baumberger	85 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	69 Stimmen

Präsidentin: Den so bereinigten Text stellen wir jetzt dem Antrag der Minderheit Hubmann gegenüber.

Art. 178a

Abstimmung – Vote

Für den modifizierten Antrag der Mehrheit	97 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

B. Bundesbeschluss über eine Reform der Volksrechte

B. Arrêté fédéral relatif à la réforme des droits populaires

Antrag der Kommission

Nichteintreten

Proposition de la commission

Ne pas entrer en matière

Präsidentin: Über Entwurf B führen wir eine Erstberatung durch.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Bei Beginn der Verfassungsreform war eigentlich klar, dass auch die Volksrechte überprüft werden müssen, und im Rahmen des Verfahrens hat man diese Revision in der Vorlage B zusammengefasst. Unbestritten war immer, dass die direktdemokratischen Institutionen in diesem Land Wesens- und Integrationsmerkmal des politischen Systems sind. Sie verbinden direkte Mitwirkung mit Elementen der repräsentativen Demokratie. In der Botschaft heisst es zu Recht, ohne Volksrechte hätte die Geschichte unseres Landes einen anderen Verlauf genommen. Volksrechte dürfen allerdings nicht unantastbar sein, wenn sie ihren Zielsetzungen langfristig genügen sollen. Sie sind Führungskorrektive und nicht eigentliche Führungsmittel, sie können nur punktuell Betroffenheiten thematisieren und nicht die Führung durch Regierung und Parlament ersetzen. So stehen denn auch die heutigen Volksrechte nicht seit Beginn des Bundesstaates unverändert in der Verfassung. Erst 1874 kam das Gesetzesreferendum in die Verfassung, 1891 die Möglichkeit, eine Teilrevision der Bundesverfassung zu verlangen, 1949 die Referendumsmöglichkeit gegen den dringlichen Bundesbeschluss und 1921 – und vor allem dann 1977 – das Staatsvertragsreferendum.

Heute stellen wir nun widersprüchliche Tendenzen fest. Zum einen wird die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit als ungenügend angesehen, und man wünscht eine Verbesserung. Deshalb verlangt man eine Überprüfung der Volksrechte und prüft deren Verwesentlichung. Gelegentlich wird auch reklamiert, dass Volksrechte missbraucht würden, dort nämlich, wo sie allein zur Korrektur bereits getroffener Entscheide oder aber zur politischen Profilierung dienen. Gelegentlich aber wird sogar der Ausbau der demokratischen Mitwirkung verlangt. Man verlangt die Einführung des Verwaltungs- und Finanzreferendums, man diskutiert über den Ausbau der Volksrechte im Bereich der Staatsverträge, und man diskutiert auch die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat in seinem Reformpaket denn auch nebst der Bestätigung der bisherigen Volksrechte – der allgemeinen Volksinitiative und dem fakultativen Gesetzesreferendum – ein Einzelakt- und Finanzreferendum vorgeschlagen und das Staatsvertragsreferendum in beschränktem Umfang erweitert.

Die Verfassungskommission hat zuhanden des Nationalrates, der dieses Paket als Erstrat behandelt, lange über diese Entwicklung und auch über die Vorschläge – sogar über zusätzliche Varianten – diskutiert und kam letztlich zu einem Quasi-Nullentscheid. Das ergab sich deshalb so, weil ungefähr ein Drittel der Kommission für eine Ausweitung und Verfeinerung des Instrumentariums stimmte, ohne dass auch die Hürden für das Ergreifen der Instrumente erhöht worden wären. Ein weiteres Drittel votierte im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes für eine Ausweitung, anerkannte aber auch, dass dann die Betroffenheitsgrenze höher gesetzt werden müsste, dass also konkret die Unterschriftenzahlen hätten

erhöht werden sollen. Ungefähr ein weiteres Drittel stimmte für den Status quo, so dass man im ersten Umgang für die Ausweitung stimmte, ohne Erhöhung der Hürden. Im zweiten Umgang, als man die Vorschläge einander gegenüberstellte, ob die Unterschriftenzahlen erhöht werden sollten oder nicht, fanden sich wiederum zwei Drittel, die gegen eine Erhöhung stimmten. Deshalb kamen wir am Schluss eigentlich wieder dort an, wo wir gestartet waren. Das war der Stand im Februar 1998.

Die Kommission und auch der Rat haben in der Zwischenzeit die Vorlage A zu Ende behandelt; das Volk hat es inzwischen akzeptiert und angenommen. Nach Würdigung dieses Entscheides hat sich die Verfassungskommission erneut dieser Frage angenommen – obwohl das Geschäft zu Ende beraten war – und sich die Frage gestellt, ob es überhaupt lohnenswert sei, eine derartige Minirevision zu diskutieren und sie dem Volk vorzulegen. Aufgrund der Vorberatung in einer Subkommission und der entsprechenden Anträge hat die Verfassungskommission schliesslich den Beschluss gefasst, einen Nichteintretensantrag zu stellen.

Zu den verschiedenen zur Prüfung anstehenden Varianten ist erstens festzustellen, dass kein Mitglied der Subkommission und später auch der Kommission die Auffassung vertrat, dass die Ergebnisse der ersten Behandlung dem Rat unverändert unterbreitet werden sollten.

Zum zweiten wurde zur Kenntnis genommen, dass man in der Subkommission erneut einen Weg zu einem möglichen Kompromiss versucht hatte, insbesondere in bezug auf die Höhe der Unterschriftenzahlen oder alternativ den Einbau von Fristen zum Sammeln der Unterschriften. Allerdings musste auch dieses Unterfangen als kaum erfolgsversprechend fallengelassen werden, weil die jeweiligen Positionen zu weit auseinanderlagen.

Als dritte Möglichkeit wurde geprüft, ob man das Geschäft an den Bundesrat oder allenfalls an die Kommission zurückweisen sollte. Auch hier musste festgestellt werden, dass zwar durchaus unbestritten ist, dass die Volksrechte langfristig einer Reform bedürften, dass aber für eine Rückweisung konkrete Anträge und Auflagen formuliert werden müssten und dass dies im heutigen Zeitpunkt ausserordentlich schwierig ist. Denn ein Teil der Problematik rührt daher, dass wir zusammen mit den Volksrechten auch den Zusammenhang mit der zunehmenden internationalen Verflechtung unseres Landes zu prüfen hätten – beispielsweise im Rahmen der WTO oder allenfalls später in irgendeiner Form der Integration mit der EU. Also war auch diese Variante zu verwerfen.

So kam man auf die jetzt vorliegende Lösung, wonach sich der Rat nicht mit dem Geschäft befassen soll. Andererseits habe ich aber namens der Kommission folgende Erklärung abzugeben: Ein Bedarf zur Überprüfung der Auswirkungen künftiger Entwicklungen auf die Volksrechte wird gesehen, und die Reform der Volksrechte ist in Zusammenhang mit der Staatsleitungsreform, der Föderalismusreform und der zunehmenden Einordnung des schweizerischen Rechtes in internationales Recht zu sehen. Ich erwähnte bereits die WTO, allenfalls die EU. Ferner wird – gestützt auf diese Diskussion und die Materialien – die SPK eingeladen, die vertiefte Auseinandersetzung um die Zukunft der direkten Demokratie in der neuen Legislaturperiode aufzunehmen und dann allenfalls über eine Kommissionsinitiative das Geschäft mit konkreten Anträgen wieder anhängig zu machen.

Wir sehen also durchaus Handlungsbedarf. Der Bundesstaat braucht Reformen, will er auch als Leistungsstaat mit stärkerer internationaler Verflechtung demokratisch und handlungsfähig sein. Die Entwicklungen der Föderalismus- und der Staatsleitungsreform sind allerdings in diese Überprüfung mit einzubeziehen. Wenn wir Nichteintreten empfehlen, empfehlen wir nicht gleichzeitig, das Geschäft abzuschreiben. Es geht nicht um eine Erledigung, sondern vielmehr darum, dass wir neu beginnen sollten, es geht um ein «reculer pour mieux sauter».

Eine Frage ist noch zu behandeln, die Frage der Differenz zum Ständerat. Der Ständerat hat das Geschäft ebenfalls in der Verfassungskommission behandelt, und dort wird Eintreten beantragt. Wird hier Nichteintreten beschlossen, und

sollte der Ständerat selbst das Geschäft aufnehmen und materiell behandeln, wird es an diesen Rat zurückkommen. Wir werden im zweiten Umgang darüber zu befinden haben, ob wir am allfälligen Nichteintretensbeschluss festhalten oder nicht. Wenn wir festhalten sollten und die Differenz zum Eintreten bestehen bleibt, wird sich die Frage stellen, inwieweit Artikel 120 der bisherigen Bundesverfassung zur Anwendung kommt, wo festgelegt ist, dass das Geschäft dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden muss und dass beide Räte neu zu wählen wären, wenn das Volk einer Revision zustimmt.

Nun, das ist vorerst Theorie. Wir haben in der Kommission ebenfalls darüber diskutiert. Zum einen ist noch offen, wie das vorliegende Revisionspaket überhaupt zu qualifizieren ist. Ist es eine Total- oder eben nur eine Partialrevision, beschränkt auf diesen Teilbereich der Volksrechte?

Zum zweiten hielten wir in der Diskussion fest, dass wir das Geschäft getrost dem Volk vorlegen dürften, weil der effektive Gewinn dieser Revision derart geringfügig wäre, dass die «Gefahr» einer Bestätigung der Differenz kaum angenommen werden müsste. Die zitierte Regelung in der Verfassung entspringt einem anderen, durchaus verständlichen Gedanken, nämlich dem, dass eine echte Totalrevision nicht durch Divergenzen zwischen der Volksseite – Nationalrat – und der Kantonsseite – Ständerat – verhindert werden dürfe. Das Volk will mit dieser Bestimmung verhindern, dass die Dynamik einer Reform blockiert werden kann. Ich bin geneigt, mir zu wünschen, dass diese Dynamik bei der Staatsleitungsreform wieder spürbar wird.

So beantrage ich Ihnen namens der Kommission Nichteintreten in dem Sinne, dass wir damit Platz für Besseres und Umfassenderes schaffen. Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

Maury Pasquier Liliane (S, GE), rapporteuse: La Commission de la révision constitutionnelle a abordé le projet de réforme des droits populaires au cours de plusieurs séances, tant d'une de ses sous-commissions que de la commission plénière. Elle a finalement décidé de vous proposer de ne pas entrer en matière sur le projet B.

A l'appui de cette décision, prise à l'unanimité moins une abstention, on peut relever tout d'abord que cette réforme des droits populaires ne nous a pas paru prioritaire. Prenons, par exemple, le projet du Conseil fédéral dont les dispositions visent à augmenter le nombre de signatures requises pour déposer une initiative ou lancer un référendum ou encore, ce qui revient au même, celles qui tendent à diminuer les délais de récolte de signatures, comme l'imagine la commission du Conseil des Etats.

En effet, si nous pouvons constater que depuis l'introduction du droit d'initiative, 1998 a été une année record quant au nombre d'initiatives populaires lancées, elle a aussi été l'année où le plus grand nombre de ces initiatives n'ont pas abouti, même quand celles-ci étaient soutenues par des groupes organisés et disposant de suffisamment de moyens. De plus, au cours de ces dernières années, nous avons assisté à l'augmentation du rôle de l'argent dans la récolte de signatures, ou encore de celle de l'incidence du vote par correspondance. De nombreux cantons voient cette forme de participation atteindre les 50 à 60 pour cent et, dans certains d'entre eux, dont celui de Genève, le vote par correspondance atteint même 90 pour cent. Dans ces conditions, il est devenu extrêmement difficile de récolter des signatures, et cela correspond à ce que d'aucuns qualifient de progression à froid du nombre de signatures requises de l'ordre de 70 à 80 pour cent.

Une vraie réforme des droits populaires doit se faire avec le peuple, et non contre lui. Elle ne peut envisager une augmentation des droits du Parlement sans contrepartie pour les citoyennes et les citoyens partenaires. Il est donc pour le moins inopportun de parler maintenant de diminuer l'accès des citoyennes et des citoyens au droit d'initiative, sans envisager dans le même temps les moyens supplémentaires que l'on doit dégager si l'on ne veut pas vider ce droit de son sens.

La réforme de la démocratie directe n'est pas un problème prioritaire actuellement en Suisse. D'autres problèmes plus aigus se posent à nous: tant la direction de l'Etat que le Parlement ou le fédéralisme ont besoin de réformes. Or, ces réformes, dans ces domaines précis, auront des répercussions évidentes sur les droits populaires.

Il convient donc d'inscrire la réforme des droits populaires notamment dans le cadre de la réforme de la conduite de l'Etat et de celle du fédéralisme. De même, l'interaction de plus en plus grande entre les différents membres de la communauté internationale, même pour notre pays, connaît des prolongements qui touchent ou vont toucher le droit suisse et ces mêmes droits populaires. Il est donc nécessaire de considérer la réforme des droits populaires dans le cadre de l'harmonisation croissante du droit suisse avec le droit international, que l'on pense aujourd'hui déjà à l'Organisation mondiale du commerce ou, par la suite, à l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

Pour traiter l'ensemble de ces problèmes, en les mettant en perspective et en relation les uns avec les autres, notre Parlement dispose de commissions permanentes spécialisées, en l'occurrence la Commission des institutions politiques. Et la Commission de la révision constitutionnelle souhaite mettre un terme à ses activités avant la fin de la législature, estimant qu'elle a rempli son mandat. Le Parlement aura prochainement de nombreuses occasions de reprendre l'examen de ces réformes nécessaires qui nous attendent, que ce soit lors de la discussion de l'initiative parlementaire Zbinden «La Suisse dans des organisations internationales. Démocratisation des structures et des procédures» (98.425), avec la révision totale de la loi sur les rapports entre les Conseils, actuellement à l'étude, ou encore avec le rapport d'intégration du Conseil fédéral ou les débats sur l'initiative populaire «Oui à l'Europe».

Pour toutes ces raisons, la commission vous propose donc de ne pas entrer en matière sur l'arrêté B, et ceci par 28 voix sans opposition et avec une abstention.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die FDP-Fraktion stimmt dem Nichteintretensantrag der Verfassungskommission zu – allerdings der Not gehorchend, nicht dem eignen Triebe.

Wenn wir den Antrag auf Nichteintreten nur mit Molltönen unterstützen, dann geschieht dies aus zwei Gründen: Zum einen hält die FDP-Fraktion die Notwendigkeit von Reformen auf dem Gebiet der Volksrechte für gegeben. Zum anderen unterstützt sie nach wie vor die Grundidee des bundesrätlichen Entwurfes – es sei nämlich ein Paket zu schnüren, das Erweiterungen der Volksrechte, aber gleicherweise auch punktuelle Erschwernisse bringe. Die FDP-Fraktion weiss sich mit dem Bundesrat einig, dass – wie auch immer der Ausgleich zwischen Erweiterungen und Erschwernissen im Detail erreicht wird – nur ein austariertes Gesamtpaket Erfolg haben kann.

In der Kommission erwies sich dieser Standpunkt leider nicht als mehrheitsfähig. Die populären Erweiterungen der Volksrechte fanden lebhaften Zuspruch und wurden phantasiereich noch durch weitere Vorschläge vermehrt. Demgegenüber wurden die vorgeschlagenen Erschwernisse der Volksrechte, die mitzutragen es eines gewissen Mutes zur Unpopularität bedurfte hätte, von einer grossen Mehrheit nicht übernommen. Schliesslich mussten die Befürworterinnen und Befürworter einer austarierten Lösung – zu ihnen zählten sich die Mitglieder der FDP-Fraktion – noch froh sein, den Ausgleich auf dem kleinsten Nenner, jenem des Status quo, beibehalten zu können; darob sind sie indessen nicht glücklich.

Das bundesrätliche Paket hatte sich unserer Ansicht nach durchaus attraktiv präsentiert. An drei Orten war eine Erweiterung der Volksrechte vorgesehen:

1. Die Erweiterung beim Staatsvertragsreferendum trug dem Umstand Rechnung, dass die Zahl internationaler Verträge ansteigt und solche Vereinbarungen auch immer stärker auf unser Leben einwirken.
2. Das Einzelakt- und Finanzreferendum wollte die Einspruchsmöglichkeit des Souveräns gegenüber dem Parla-

ment vom formalistischen Kriterium lösen, nach dem ein Beschluss in Gesetzesform vorliegen muss.

3. Auch die Einheitsinitiative hätte die Mitbestimmung der Stimmberechtigten erweitert und vereinfacht.

Demgegenüber wäre die einzige als Kompensation vorgeschlagene Erschwernis in Form der Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahlen unseres Erachtens sehr wohl zu verkraften gewesen. Der Einwand, die zunehmende briefliche Stimmabgabe habe das Unterschriftensammeln schwieriger gemacht, mag etwas für sich haben. Doch verblasst er vor der Tatsache, dass sich 1891 ganze 7 Prozent der Stimmberechtigten für eine Volksinitiative engagieren mussten, während heute knapp über 2 Prozent genügen. Vor hundert Jahren sensibilisierten zudem keine Medien für das Thema, es waren keine computerisierten Adressdatenbanken verfügbar; das Sammeln der Unterschriften geschah vielmehr per Ross und Wagen.

Wenn ein politischer Reformprozess blockiert ist – und im vorliegenden Fall ist er wohl wirklich blockiert –, kann der gordische Knoten von beiden Seiten angegangen werden. Konkret: Hätte unsere Seite nachgeben und einer Reform der Volksrechte zustimmen sollen, die sich allein in Richtung Erweiterung bewegt hätte? Aus sehr prinzipiellen Überlegungen wäre das unseres Erachtens falsch gewesen. Montesquieus Lehre beschränkte sich nicht auf die Theorie der Gewaltenteilung, sondern forderte ebensosehr die Gewaltenbrechung. Während die Schweiz das Prinzip der Gewaltenteilung – das wird mir Frau Bundesrätin Metzler mit ihren Erfahrungen aus Appenzell-Innerrhoden zugeben müssen – nie sehr puristisch anwandte, nahm sie die Gewaltenbrechung immer sehr ernst. Die verschiedenen Gewalten im Staat sollen je soviel – möglichst gleich viel – Kompetenzen und Macht erhalten, dass sie sich gegenseitig per «check and balance» die Waage halten und einander zu kontrollieren in der Lage sind.

Zu den Gewalten in einer direkten Demokratie gehört aber auch das Volk. Es ist vom Prinzip der Gewaltenbrechung nicht ausgenommen, sonst würde die Entwicklung in Richtung des Athener Scherbengerichtes führen. In der direkten Demokratie gilt der Satz nicht: «Je mehr Rechte beim Volk, desto besser.» Vielmehr gelten die folgenden beiden Aussagen, die ich schon in der Kommission gemacht habe: «Das Maximum der Demokratie ist nicht das Optimum.» Und: «Schlechte Dinge gehen an ihren Fehlern, gute Dinge an ihrer Übertreibung zugrunde.» Auf die Ausgewogenheit des Paketes zu verzichten konnte demnach kein Beitrag zu einer sachgerechten Lösung sein.

Die in der Diskussion gefallenen Bemerkungen, es gelte, ein paar Jahre zu warten, bis über unsere Beziehungen zur Europäischen Union Klarheit herrsche, oder es gelte, die Anpassung der Volksrechte im Schlepptau der zu erwartenden Vorlage über die Staatsleitungsreform nochmals an die Hand zu nehmen, äussern sich mehr über mögliche zeitliche Wiedereinstiegsmöglichkeiten in die Diskussion, als dass sie einen thematischen Lösungsansatz präsentieren.

Ich will nicht ausschliessen, dass unter den Perspektiven «Europäische Union» oder «Staatsleitungsreform» neue Verhandlungspositionen denkbar werden. Aber durchaus gleich viel erhoffe ich mir davon, dass die nicht blockierte ständerätliche Kommission nochmals grundsätzlich über die Bücher geht. Ich könnte mir beispielsweise die im Ständerat nur kurz behandelte Verkürzung der Sammelfristen – bei gleichbleibender Unterschriftenzahl – für Volksinitiativen durchaus als eine denkbare Alternative vorstellen, zumal heute ein genereller Druck auf die Verkürzung der Frist von der Lancierung einer Initiative bis zum Abstimmungstermin spürbar wird. Aber auch jeder andere Alternativvorschlag aus der Kleinen Kammer wäre geeignet, der darniederliegenden Vorlage über die Reform der Volksrechte Erste Hilfe zu leisten und einen Ausweg für die Weiterbehandlung zu weisen.

Keinen Weg kann man allerdings darin sehen, die Vorlage, wie sie sich nach unseren Kommissionsberatungen präsentiert hat, ins Plenum zu bringen. Sie ein gerupftes Huhn zu nennen wäre ein Euphemismus. Wir hätten nur ein paar Fe-

dern, ein paar zweitrangige Gesetzesartikel zur Garnitur in der Hand – sowohl Fleisch als auch Knochen wären weg. Auch wenn das annähernd die Ultima ratio für uns sein mag und auch wenn das in keiner Weise eine Kritik an der bundesrätlichen Botschaft bedeutet: Diese Vorlage müssen wir in unserem Rat durch Nichteintreten aufgeben – mit einer Träne im Knopfloch!

Durrer Adalbert (C, OW): Die Reform der Volksrechte als eines der zentralen Module der gesamten Verfassungsreform – neben der Nachführung und den verschiedenen Reformprojekten – war von allem Anfang an ein sehr zentrales Element der Diskussion über unsere Verfassungsreform. Die CVP hat das Konzept der Verfassungsreform mit dem modularen Vorgehen der Nachführung auf der einen Seite und den verschiedenen Reformprojekten auf der anderen Seite unterstützt. Wir haben deshalb auch unsere Vorstellungen schon damals im Vernehmlassungsverfahren, in der Volksdiskussion und dann auch wieder auf der Stufe der Verfassungskommission eingebracht.

Nun müssen wir uns illusionslos der Erkenntnis beugen, dass sich die Vorlage weder vom Zeitpunkt und ihrer Einordnung in die verschiedenen Reformschritte her noch in materieller Hinsicht einfach zwangsweise durchziehen lässt. Sie ist – das muss man nüchtern feststellen – heute nicht entscheidungsreif.

Wir müssen uns bewusst sein, dass seit der Lancierung dieses Reformprojektes in der politischen Landschaft einiges geschehen ist, was Auswirkungen auf diese Reformdiskussion und insbesondere auch auf die Beschlussfassungen hier im Parlament hat: Die Kantone verstärken offensichtlich in letzter Zeit ihre Zusammenarbeit. Es gibt sehr offene Diskussionen über Kantonsfusionen und Gebietsreformen; mögen sie nun konkret zu Ergebnissen führen oder nicht, jedenfalls sind sie eine Realität. Wir beschäftigen uns parallel zur Reform der Volksrechte konkret auch mit anderen Projekten wie der Staatsleitungs- oder der Föderalismusreform; ein Bestandteil der letzteren ist auch der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Alle diese Reformdiskussionen oder konkreten Reformschritte tangieren auch Zuständigkeitsordnungen und damit als Mitinhalt dieser Zuständigkeitsordnungen die Volksrechte.

Mit dem aussenpolitischen Element, das in der Integrationspolitik angesprochen wurde, werden wir uns in Kürze auch gemäss Integrationsbericht zu befassen haben, und ebenso mit Volksinitiativen, die den Vollbeitritt zur EU verlangen. Wir werden uns im Parlament auch auf der Stufe des internationalen Rechtes immer wieder mit Fragen auseinanderzusetzen haben, die die Volksrechte tangieren. Alle diese Diskussionen können demzufolge auch nicht losgelöst von unserem Reformprojekt geführt werden. Diese Projekte haben wie gesagt möglicherweise starke Auswirkungen auf die Zuständigkeitsordnungen im allgemeinen und auf die Ausgestaltung der Volksrechte im besonderen – übrigens nicht nur auf Bundesebene, sondern unter Umständen auch auf kantonaler oder sogar kommunaler Ebene. Sie sehen übrigens, wie auch die Landsgemeindedemokratie mit ihrem ausgebauten System der Volksrechte ins Trudeln geraten sind. Insofern ist die Reform der Volksrechte auch im Kontext mit diesen konkreten anderen Reformprojekten wie Föderalismusreform, Staatsleitungsreform und dem internationalen Recht zu sehen.

Es gibt aber auch eine zweite Klippe. Sie wurde von meinen Vorrednern schon sehr einlässlich dargestellt; ich möchte sie nur noch punktuell ansprechen. Wir haben aufgrund der sehr intensiven Diskussion in der Subkommission 1 und dann auch in den Plenarsitzungen der Verfassungskommission gesehen, dass für eine Reform der Volksrechte in materieller Hinsicht zurzeit keine Mehrheit zu finden ist. Wir haben drei Hauptströmungen: Die eine will eine Ausweitung der Volksrechte unter gewissen Einschränkungen, also eine institutionelle Ausweitung, aber dann wieder Einschränkungen – sei es bei der Unterschriftenzahl, sei es bei den Fristen. Eine zweite Strömung will eine Ausweitung der Volksrechte unter den gleichen Bedingungen wie heute. Eine dritte Strömung

befürwortet den Status quo, will also keine Änderungen. Diese drei Strömungen haben sich weitgehend neutralisiert. Ich bin der Auffassung: Wenn wir eine Chance haben wollen, die Volksrechte grundlegend zu erneuern, dann müssen wir bereits hier im Parlament eine komfortable, tragfähige Basis haben. Insofern gebe ich mich keiner Illusion hin: Es ist sehr schwierig, die Volksrechte zu reformieren, vor allem ein Gleichgewicht zu finden zwischen der inhaltlich-institutionellen Ausgestaltung der Volksrechte, den Unterschriftenzahlen und den Fristen. Herr Fritschi hat zu Recht davon gesprochen, es gehe nicht darum, das Maximum, sondern das Optimum zu finden. Was aber bei den Volksrechten das Optimum ist – das wissen wir in diesem Saal –, das ist letztlich auch eine Frage der politischen Ausrichtung, und hier sind die Unterschiede sehr gross. Ich gehe davon aus, dass sie sich in der Eintretensdebatte entsprechend artikulieren werden.

Hier muss man noch folgendes feststellen – vielleicht muss man sich im Zusammenhang mit den bevorstehenden Wahlen vom Herbst darüber Rechenschaft geben -: Es ist das eine, von der Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit zu sprechen und die Anzahl der Referenden zu beklagen; es ist aber etwas anderes, in der realen Politik auch den Tatbeweis dafür zu erbringen. Hier war ich in der Diskussion in der Kommission oft erstaunt, wie da Stimmen abgegeben wurden, die sich keineswegs mit dem deckten, was bezogen auf die Verbesserung der staatlichen Handlungsfähigkeit in der Öffentlichkeit jeweils erzählt wird.

Für unsere Fraktion ergeben sich vor diesem Hintergrund folgende Schlüsse: Es ist klar, dass es keinen Sinn macht, an den ursprünglichen Anträgen der Verfassungskommission des Nationalrates festzuhalten und im Plenum eine Diskussion über Volksrechte zu führen, wenn schon die vorbereitende Kommission hier nicht mindestens gewisse Vorgaben machen kann, die dem Parlament auch eine Chance geben, gestützt auf klare Anträge zu Resultaten zu kommen. Wir sehen auch ganz klar, dass für Kompromisse auf der Grundlage der Vorlage B zurzeit aufgrund des Gesagten die Basis fehlt. Eine Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat oder an die Kommission macht für uns im Moment keinen Sinn, weil wir hier gerade die Schwierigkeit haben – sie wurde vom Berichterstatter deutscher Sprache angesprochen –, dass wir nicht in der Lage sind, dem Bundesrat oder der Kommission konkrete Auflagen zu machen oder Vorgaben zu liefern, in welche Richtung sie denn diese Vorlage ergänzen, korrigieren, verbessern sollten. Ebenso sind wir der Meinung, dass die Aufteilung der Vorlage in eigenständige Partialrevisionen keinen Sinn macht; man kann nicht einzelne Teile herausbrechen und sie als Partialrevisionen behandeln.

So kommen wir zum Schluss – obwohl es uns eigentlich nicht leichtfällt –, dass wir im Moment keine andere Möglichkeit sehen, als auf die Vorlage nicht einzutreten. Wir möchten unsere Position aber nicht so verstanden wissen, dass das eine Absage an die Volksrechtsreform in dem Sinne ist, dass nun die Grundlagenarbeiten einfach in der Schublade versenkt werden sollen. Der Handlungsbedarf ist ausgewiesen. Es ist wichtig, dass die Bemühungen, die Volksrechte zu reformieren, fortgesetzt werden, aber auf der richtigen Stufe.

Damit einher geht die Aufforderung unserer Fraktion an den Bundesrat und an die Staatspolitische Kommission, dass man die Auswirkungen der Staatsleitungsreform und der Föderalismusreform als nationale Projekte, aber natürlich auch die Internationalisierung des Rechtes, insbesondere die Konsequenzen des Vollbeitritts zur EU, vor diesem Hintergrund nun wirklich sehr intensiv prüft, dass man also die Auswirkungen auf die Volksrechte untersucht. Hier gibt es in der Bevölkerung – Integrationsbericht hin oder her – noch viele Ängste und offene Fragen. Ich stelle auch als Politiker fest: Ich habe hier noch Defizite, wenn ich auf konkrete Fragen Antworten erteilen soll. Wie wirken sich diese Integrationsschritte auf den drei staatlichen Stufen ganz konkret auf die Volksrechte aus? Bevor wir hier nicht niet- und nagelfest Antworten erteilen, könnten wir es uns auch nicht leisten, in die Debatte über diese Integrationsschritte zu steigen. Diese Hausaufgaben müssen gemacht werden – nicht hier im Parlament, sondern

vom Bundesrat und allenfalls von der Staatspolitischen Kommission.

Zum formellen Problem der möglichen Differenz zum Ständerat schliesse ich mich den Ausführungen von Kommissionssprecher Samuel Schmid an. Für uns überwiegen hier die sachlichen Aspekte, die gegen ein Eintreten sprechen, gegenüber allfälligen formellen Einwänden, die letztlich zum historischen Ergebnis führen könnten, dass wir das Parlament auflösen müssten. Daran glaubt wohl niemand im Ernst. Beschäftigen wir uns nun mit den realen Herausforderungen und nicht mit irgendwelchen theoretisch-formellen Spezialitäten und Feinheiten für Juristen. Es geht wirklich darum, jetzt einen Weg zu finden, wie wir in gut schweizerischer Art diese Volksrechte reformieren und die Reform letztlich zu einem guten Ende führen können.

In diesem Sinne beantragt Ihnen auch die CVP-Fraktion Nichteintreten auf die Vorlage.

Zwygart Otto (U, BE): Volksrechte gehören in unserer Demokratie zu den sensibelsten Rechten. Darum ist hier die Konsenssuche von besonderer Bedeutung. Wir müssen nüchtern feststellen: Der Konsens konnte in der Vorlage B der Verfassungsreform nicht gefunden werden. Darum ist der Antrag der Verfassungskommission an sich richtig, sich zurückziehen und wenigstens für den Moment klein beizugeben, statt mit dem Kopf durch die Wand zu gehen. Das ist das Fazit, das wir ziehen können.

Die Ansicht der LdU/EVP-Fraktion ist, dass das Pferd am Schwanz aufgezäumt worden ist. Zuerst sind die Regierungsreform, die Föderalismusreform und das Nachdenken über das Verhältnis zum internationalen Recht durchzuziehen, denn sie stehen in direktem Zusammenhang mit den Volksrechten. Da die Volksrechte das Oberste sind, kann man sie nicht zuerst reformieren. Das kann erst nachher geschehen.

Wir orten in diesem Zusammenhang ein Versagen der Regierungsparteien. Die Regierungsreform ist überfällig, und dementsprechend braucht es anschliessend, wenn nötig, die Reform der Volksrechte.

Weil es unangenehm wurde, hat man ja versucht, Unterschriftenzahlen heraufzusetzen. Mehr Volksinitiativen und Referenden sind für das Parlament, den Bundesrat und die Verwaltung unangenehm. Man wollte Symptome bekämpfen, statt sich den Fragen grundsätzlich zu stellen. In der heutigen Zeit produzieren wir auch mehr Gesetze als früher. Da ist es rein mathematisch doch logisch, dass es mehr Referenden geben kann, ja geben muss. Politische Fragen sind komplexer geworden. Unsere Form des Regierens zeichnet sich nicht dadurch aus, dass sie schnell auf neue Fragen antwortet; deshalb gibt es mehr Volksinitiativen. Ist es da ehrlich zu versuchen, mit höheren Unterschriftenzahlen künstlich Hürden aufzubauen? Probleme werden so nicht angegangen, sondern einfach verdrängt. Das zählt sich in einer Demokratie letztlich nicht aus.

Hier ist wohl die angekündigte Volksinitiative, wonach eingereichte Volksinitiativen innerhalb von sechs Monaten dem Volk zur Abstimmung vorzulegen sind, der viel ehrlichere Weg. Das wäre im übrigen eine echte Entlastung des Parlamentes, der Regierung und der Verwaltung. Überlegen Sie sich einmal, wieviel Vorbereitungszeit in der Verwaltung, im Bundesrat, aber auch in den Kommissionen und in beiden Räten aufgewendet werden muss, um Volksinitiativen zu behandeln. Wenn wir diese Zeit für anderes verwenden könnten, wären wir entlastet und handlungsfähiger. Haben wir eigentlich Angst vor dem Volk? Das ist die Frage, die sich hier stellt, wenn keine Empfehlung mehr aus Bundesbern vorliegt. Oder stellen wir die Mündigkeit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Frage? Das wäre höchst verhängnisvoll. Der Souverän ist doch im wahrsten Sinne des Wortes souverän, und souverän wird das Volk weiterhin entscheiden, auch wenn wir die Hürden anders stellen.

Die LdU/EVP-Fraktion ist, wie gesagt, der Meinung, dass eine Regierungsreform und eine Föderalismusreform vorher stehen müssen. Erst wenn Sie die Umriss dieser Reformen kennen, kann über Volksrechte nachgedacht werden. Volks-

rechte sind das Gegenüber der Form des Regierens. Das Gesamtsystem muss durchdacht werden. Die schweizerische Demokratie lebt vom Miteinander, von der Mehrparteiengemeinschaft und den demokratischen Rechten. Es ist aus der Sicht der LdU/EVP-Fraktion kein Unglück, dass jetzt zum Rückzug geblasen wird; im Gegenteil. Erst auf dem Hintergrund der neuen, anderen Formen in der Regierung, im Bereich der Kantone untereinander, aber auch im Blick über die Grenzen respektive im Miteinander mit anderen Staaten können Volksrechte echt und neu diskutiert werden.

Wir bedauern dabei natürlich auch, dass die Gesetzesinitiative bzw. die Einheitsinitiative, wie sie in der Vorlage B vorgeschlagen wurde, im Moment nicht realisiert werden kann. Das Aufschieben ist hier sicher ein Nachteil.

Trotzdem unterstützen wir den Nichteintretensantrag, und wir hoffen, dass er einen Aufbruch bedeutet respektive auch für den Ständerat der Anstoss ist, die Grundprobleme auch in Angriff zu nehmen und Regierungs- sowie Staatsleitungsreform in die Wege zu leiten.

Gross Andreas (S, ZH): Die SP-Fraktion ist mit Überzeugung – weder der Not noch einem falschen Trieb gehorchend, Herr Fritschi – der Meinung, dass es gut ist, dass wir auf dieses Paket nicht eintreten. Wir waren von Anfang an der Meinung, dass dieses Paket schlecht in unsere politische Landschaft passt. Es erweckt bei den Bürgerinnen und Bürgern den Eindruck, sie seien heute das Problem, wir müssten sie eigentlich zurückdrängen, statt dass wir auf sie zugehen. Es erweckte den Eindruck, als könnten wir mit der Einschränkung der Volksrechte irgendeines der anstehenden Probleme besser lösen als mit dem Status quo. Wir sind froh, dass die Kommission zu dieser Meinung gefunden hat. Wir sind auch froh, dass sich im Ständerat und im Bundesrat abzeichnet, dass man eigentlich für einen konstruktiven Neuanfang bereit ist. Ich verstehe die folgenden Äusserungen denn auch eigentlich bereits als Beitrag zur Findung dieses Neuanfanges. Ich möchte zuerst ein Wort aufgreifen, das der Präsident der Subkommission, Herr Samuel Schmid, genannt hat. Er hat, was einige tun, von einem «Führungsproblem» in unserem Staat gesprochen; andere nennen das «leadership». Jetzt könnte man davon ausgehen, es gebe zu wenige, die mutig vorangehen, die Zeichen setzen, die nicht nur immer schauen, woher der Wind weht, sondern die sagen, wie sie denken, die Schweiz müsse sich entwickeln; in dem Sinne gibt es bestimmt ein «Führungsproblem». Aber im Zusammenhang mit den Volksrechten von «Führungsproblem» zu sprechen ist relativ gefährlich, weil dieses Wort aus der Wirtschaft kommt. In der Wirtschaft gibt es wenige, die entscheiden, und viele, die den Entscheidenden folgen müssen. Wenn der Betrieb nicht funktioniert, dann ist eine Zeitlang oft vielleicht das Klima schuld, öfters mangelt es aber an der «Führung». Aber in einer Demokratie, in der Politik, in der Freiheit haben jeder Bürger und jede Bürgerin etwas zu sagen; das ist der grundsätzliche Unterschied zur Ökonomie. In der heutigen Zeit, wo die Wirtschaft unser Denken total bestimmt, ist uns das oft nicht bewusst.

Das «Führungsproblem» in einer direkten Demokratie besteht also darin, wenn man dieses Wort überhaupt gebrauchen möchte, dass man mit den Menschen zusammen die notwendigen Fortschritte erreichen muss. Das heisst, man muss nicht nur «führen», sondern man muss vor allem überzeugen. Man kann diejenigen, die auch etwas zu sagen haben – jeder und jede hat eine Stimme, und keiner ist weniger oder mehr wert –, nicht zurückdrängen, man kann nicht den Eindruck erwecken, man könne ohne sie irgend etwas besser tun. Neben dem «Führungsproblem» gibt es also mindestens auch ein Legitimitätsproblem. Nur wenn die besser «geführte» Politik eben auch legitimiert ist und sich auf überzeugte Mehrheiten abstützen kann, können die Probleme gelöst werden. Wir können sie nur gemeinsam lösen. Oder, wie die Kommissionsreferentin gesagt hat: Eine Reform der Volksrechte oder auch eine Reform des Staates, eine Lösung der staatlichen Probleme, kann man gegen das Volk, gegen die Bürger nicht finden. Wenn man diesen Eindruck erweckt, indem man Dinge vorschlägt, welche die Beteili-

gung der Bürger erschweren, dann ist man – so glaube ich – eben auf dem Holzweg. Diesen verlassen wir, wenn wir jetzt nicht so auf diese Vorlage eintreten. Die Sozialdemokratische Partei ist deshalb sehr glücklich, dass man erkannt hat, dass dies der Holzweg wäre.

Erlauben Sie mir, auch ein anderes Missverständnis aufzugreifen. Einige hatten immer das Gefühl, hier gehe es um die Erweiterung der Volksrechte. Sie waren sich nicht bewusst, dass die historische Grundlage der direkten Demokratie ist, dass ein Teil der Bürger immer zugunsten einer Mehrheitsentscheidung aller Bürger handeln kann, ohne dabei vom Parlament abhängig zu sein. Das heisst: Im Unterschied zu ausländischen, noch viel krasseren Demokratieformen plebiszitärer Art müssen bei uns die Bürger nicht warten, bis wir sagen: «Ihr dürft handeln!»; vielmehr dürfen sie aus eigenem Willen, aus eigenem Anstoss handeln. Deshalb sind Referendumsrechte, die von der Mehrheit des Parlamentes abhängig sind – wie das Verwaltungs- oder das Finanzreferendum im vorgeschlagenen Sinne – keine Erweiterungen der eigenständigen Handlungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, sondern sozusagen das, was ein Professor aus Zürich vor drei Jahren mit Recht als «Volksrechte von Parlamentes Gnaden» bezeichnet hat.

Wenn Volksrechte von unserem Einverständnis abhängig sind, dann kann man nicht von Erweiterungen sprechen. Deshalb finde ich, dass wir uns bewusst sein müssen, dass wir bei der künftigen Konsensfindung um ein echtes, neues Reformpaket vielleicht auch von der Verfeinerung der Volksrechte sprechen sollten.

Dies ist, so glaube ich, sozusagen der Schlüssel zur Zukunft, weil – das sprachen wir in der vorangegangenen Debatte schon an – eigenartigerweise die Volksrechte im Bund gröber sind als in den Kantonen. Anders gesagt: Im Moment, in dem die Kantone sich in den Bund integrierten, verfeinerten sie ihr Instrumentarium. Unsere Aufgabe der nächsten zehn Jahre könnte es sein, in dem Masse, in dem wir uns z. B. in eine europäische Einheit oder Gemeinschaft integrieren, unsere direkte Demokratie eben auch zu verfeinern.

Wir müssen klar zeigen – dies ist, so glaube ich, die grösste Herausforderung –, dass Verfeinern nicht Abbau, Zurückweisen der Bürgerinnen und Bürger heisst, sondern ein anderes Mit-den-Bürgern-Zusammenarbeiten in dem Sinne, dass man ihre Rechte nicht schmälert.

Da ist es wichtig, daran zu erinnern, was die Kommissionsreferentin bereits gesagt hat. Dies ist nicht nur in Genf so; auch nach der Beurteilung von Herrn Hans-Urs Wili von der Bundeskanzlei, einem unabhängigen, eigenständigen Beobachter der direkten Demokratie, hat die Tatsache, dass heute 70 bis 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger vor allem in den Städten brieflich abstimmen, eine «kalte» Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahlen um 50 bis 70 Prozent zur Folge; denn es ist nun nicht mehr möglich, die interessierten Bürgerinnen und Bürger an der Urne zu treffen. Heute muss man viel mehr Zeit aufwenden, um die gleiche Anzahl Unterschriften zu erhalten, als vor vier oder fünf Jahren; damals gingen noch viel mehr Menschen an die Urne. Diese «kalte» Erhöhung der Unterschriftenzahl relativiert jetzt auch das Nein zu einer weiteren Erhöhung. Wir sind uns eben sozusagen bewusst, dass – ohne dass wir hier etwas geändert hätten, sondern nur aufgrund der veränderten politischen Kultur und der Ermöglichung des Abstimmens per Post – bei den Unterschriftenzahlen die Anforderungen schon massiv erhöht worden sind.

Lassen Sie mich zum Schluss noch etwas zum Problem sagen, das auf uns zukommt: die Transnationalisierung des Rechtes, die Internationalisierung der Politik.

Ich finde, das ist die grösste Herausforderung für jene, die die Entwicklung hin zu Europa akzeptieren und merken, dass die Demokratie immer schwächer wird, wenn sie sich auf den Nationalstaat beschränkt. Deshalb muss man aus demokratischen Gründen, aus Gründen der Wahrung der Handlungsfähigkeit der Politik, zu Europa ja sagen. Wenn man so argumentiert, ist es aber ganz wichtig, nicht den Eindruck zu erwecken, das Ja zu Europa würde eine Schmälerung der Demokratie bedeuten. Wer es nicht fertigbringt, zu zeigen, dass

das Ja zu Europa auch ein Ja zur Demokratie ist – bzw. dass wegen dem Ja zur Demokratie auch zu Europa ja gesagt werden muss –, wird nie ein Ja zu Europa erreichen.

Weil das Problem auf uns zukommt und möglicherweise Teil des Paketes sein wird, das wir in den nächsten Jahren schnüren müssen, möchte ich die gestrige Diskussion im Ständerat aufgreifen. Ich möchte vor allem die bürgerlichen Politikerinnen und Politiker bitten, das konstruktive Referendum nicht nur aus parteipolitischer Sicht zu betrachten, sondern zu sehen, dass in dieser Idee zur Verfeinerung des Referendumsrechtes ein Schlüssel zur Lösung der Frage liegt, ob das Ja zu Europa mit einem Ja zur Demokratie verknüpft werden kann. Bei der Anwendung europäischen Rechtes gibt es nicht mehr einfach ein Ja oder ein Nein, sondern die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Optionen zu wählen.

Diese konstruktivere Ausgangslage müssen wir für uns verwirklichen. Wenn wir das tun, können wir zeigen, dass Europa und Demokratie einander nicht ausschliessen. Das können wir heute schon tun, indem wir die Volksinitiative der SP für ein konstruktives Referendum ein wenig gelassener anschauen und merken, dass sie durchaus ein Teil der Reform sein kann, die in den nächsten zehn oder zwanzig Jahren verwirklicht werden soll. Ich bitte Sie, mit dieser Idee offen und unverkrampft umzugehen.

Ostermann Roland (G, VD): La proposition de non-entrée en matière est sage. La polarisation du débat ne permet pas d'envisager une réforme consensuelle de ces droits, fondements de notre démocratie helvétique et bases de notre culture politique. La difficulté qu'il y a à récolter artisanalement des signatures a fait ériger en dogme chez certains, dont les Verts, le fait que le nombre de ces signatures requises ne doit pas être augmenté. Cela nous prive du référendum financier et d'autres innovations que nous aurions applaudies si elles n'étaient pas mises en balance avec l'élévation du nombre de signatures. Mais on sait bien qu'en politique, on ne peut pas tout avoir, et que même en politique agricole, on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre! La question doit donc être reprise.

En revanche, il nous faut réagir lorsqu'au nom de la commission, on dit que «la réforme des droits populaires doit s'inscrire dans le cadre de la réforme de l'Etat, de la réforme du fédéralisme et de l'harmonisation croissante du droit suisse avec le droit international, aujourd'hui déjà dans le cadre de l'OMC, mais aussi et surtout dans le cadre d'une adhésion à l'Union européenne». En effet, on risque d'inverser les priorités, et politiquement, ce n'est ni très habile ni souhaitable. L'affirmation et l'approfondissement de notre mode de fonctionnement et de notre culture politique nourrie de démocratie directe sont une étape qui doit clairement précéder celle de leur adaptation aux diverses contraintes devant lesquelles nous sommes placés, en particulier en cas d'adhésion à l'Union européenne. Il faut définir la démocratie directe et ses règles du jeu puis l'adapter, et non la définir et la penser en fonction d'éléments qui lui sont subordonnés, comme la conduite de l'Etat. A cette réserve de méthode près, nous sommes d'accord avec la non-entrée en matière prônée actuellement.

Partant, nous soutenons la proposition de la commission.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Wer die Diskussion aufmerksam verfolgt hat, hat herausspüren können, dass man ein gemeinsames und in vollem Respekt vor den Volksrechten verfolgtes Ziel hat, dass aber der Weg dazu noch sehr unterschiedlich beurteilt wird und auch die Lösungsansätze nicht so einfach sind, wie es scheinen mag.

Kollege Andreas Gross spricht vom grundsätzlichen Bedeutungsunterschied von Führung in Wirtshaft und Demokratie. Eine Vorbemerkung dazu: Führung ist nicht grundsätzlich schlecht. Sie hat allerdings echt und demokratisch legitimiert zu sein, und dafür kämpfe ich wie Herr Gross, und sie muss auch echt kontrolliert werden können. Dafür haben wir uns bei der Vorlage A der Verfassungsrevision eingesetzt, wo wir die Kontrollmöglichkeiten des Parlamentes verbessert haben.

Wenn Herr Gross sagt, in der Wirtschaft würden wenige führen, und die übrigen hätten zu gehorchen, dann ist das ja nicht einfach Selbstzweck. Es genügt dem Ziel, dass in der Wirtschaft schnell entschieden werden muss, um möglichst rasch reagieren zu können. Wenn im Gegensatz dazu gesagt wird, in der Demokratie würden eben viele entscheiden, d. h., man müsse überzeugen und könne nicht einfach führen, ist das zwar nicht falsch, aber für den Leistungsstaat des 20. Jahrhunderts zum Problem geworden. Dieser Staat ist heute in vielen Bereichen unmittelbar daran interessiert, ja sogar darauf angewiesen, dass zeitgerecht und rasch, eben wirtschaftsähnlich, reagiert werden kann – selbstverständlich mit einer anderen Mechanik und anderen Organen! Aber die Entwicklung zum Leistungsstaat führt eben dazu, dass sich auch hier Bedürfnisse verändern, und das heisst, dass wir uns damit sehr grundsätzlich auseinandersetzen müssen. Die Erweiterung der Volksrechte ist deshalb nicht a priori bereits ein Gewinn. Das Wort von Herrn Fritschi, der hier gesagt hat, dass das Maximum nicht das Optimum sei, enthält einen echten Kern Wahrheit.

Insgesamt glauben wir, dass im Moment das, was von der Vorlage übrigbleibt, nicht behandlungswürdig ist. Höchstens noch ein Wort zur Differenz zum Ständerat: Wenn der Ständerat die Vorlage aufnimmt und als Vorlage wieder an unseren Rat zurückschickt, ist dann auch in Erwägung zu ziehen, dass ein recht klarer Nichteintretensentscheid in diesem Rat doch erhebliche, nicht zuletzt auch psychologische Risiken für einen erfolgreichen Abschluss in sich birgt. Man müsste sich deshalb sehr gut überlegen, ob man diesen Pfad weiterverfolgen sollte. Wir von der Kommission halten dafür, dass es die bessere Lösung wäre, hier einmal abzubrechen, «reculer pour mieux sauter», das Geschäft im Rahmen der Arbeiten der beiden Staatspolitischen Kommissionen – allenfalls über Kommissionsinitiativen – mit neuer Fokussierung erneut zu behandeln und die bisherigen Vorarbeiten dort entsprechend zu verwenden. Damit ist nichts verloren. Ich bitte Sie, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Sie müssen heute darüber beschliessen, wie Sie mit der Reform der Volksrechte weiter verfahren wollen. Die Verfassungskommission beantragt Ihnen einstimmig, auf die Vorlage nicht einzutreten. Die Verfassungskommission des Nationalrates nimmt damit eine andere Position ein als ihre ständerätliche Schwesterkommission, welche das bundesrätliche Reformpaket weitgehend unterstützt.

Der Bundesrat bedauert es, dass Ihre Verfassungskommission seine Vorschläge zur Reform der Volksrechte ablehnt und auch Kompromisse nicht ernsthaft erwogen hat. Der Bundesrat hat stets betont, dass er die direkte Demokratie als einen Grundwert unseres Landes ansieht, an dem nicht gerüttelt werden darf. Die Volksrechte sind das vielleicht prägendste Wesensmerkmal der Schweiz; sie stehen nicht zur Disposition. Das bedeutet aber nicht, dass sie tabu und jeder Entwicklung gegenüber verschlossen sind. Unsere direkte Demokratie wird nur dann lebendig bleiben, wenn sie an die heutigen Verhältnisse angepasst und weiterentwickelt wird. Ein Blick zurück auf die vergangenen 150 Jahre zeigt, dass sich die Volksrechte in einem langen historischen Prozess kontinuierlich entwickelt haben und stets den neuen Umständen und Zeiten angepasst worden sind. Sie leben und überleben, weil sie sich als entwicklungsfähig erwiesen haben. Dass heute im Bereich der Volksrechte vieles im argen liegt, dass das jetzige System gravierende Mängel aufweist und Reformen nottun, ist Ihnen allen bekannt und ist denn auch in der Verfassungskommission auf breiter Front anerkannt worden. Die parlamentarischen Diskussionen über ein Rückwirkungsverbot für Initiativen, die Einheit der Materie, die Beachtung des zwingenden Völkerrechtes, die Unterschriftenzahlen, die Lücken und Widersprüchlichkeiten beim Staatsvertragsreferendum und anderes mehr haben den Handlungsbedarf klar aufgezeigt.

Reformen sind nötig. Das Umfeld der politischen Entscheidungsprozesse ist heute ein ganz anderes als im letzten Jahrhundert. Vorab die internationale Vernetzung unseres

Staates hat zu einem immer grösseren Einfluss des internationalen Rechtes auf die nationale Gesetzgebung geführt. Es wird auch anerkannt, dass punktuelle Korrekturen am System die grundlegenden Defizite nicht beheben können. Zahlreiche Vorstösse im Parlament für solche «Einzelpunkt-lösungen», so etwa zur Einführung eines Verwaltungs- und Finanzreferendums oder zur Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen, blieben denn auch erfolglos. Einzig eine neue Gesamtsicht, die das ganze Spektrum der politischen Mitsprachemöglichkeiten und das gesamte institutionelle Gefüge mit einbezieht, und eine daraus abgeleitete Gesamtreform der Volksrechte können zu befriedigenden Lösungen führen.

Das Ziel der Volksrechtsreform, wie sie der Bundesrat präsentiert, lässt sich in einem Satz zusammenfassen: Die Qualität der Volksrechte soll verbessert werden, im innen- wie im aussenpolitischen Bereich. Die Volksrechte sollen so umgestaltet werden, dass sie dort zum Tragen kommen, wo Grundlegendes entschieden wird. Heute werden die Leute zu sehr vielen unwichtigen Fragen an die Urne gerufen, während sie bei zahlreichen wichtigen Entscheiden nicht mitbestimmen können. Aus diesem Grund sollen die Mitspracherechte der Bürgerinnen und Bürger erweitert werden. Umgekehrt braucht es aber auch eine gewisse Erschwerung, das heisst eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen, die garantiert, dass der Staat in seiner Handlungsfähigkeit nicht blockiert wird und anstehende Probleme sach- und zeitgerecht lösen kann. Mit anderen Worten: Ausbau und Einschränkung der Volksrechte bedingen sich gegenseitig. Hier konnte sich Ihre Kommission leider nicht auf einen gemeinsamen Nenner einigen. Während sich die einen mit dem Bundesrat für erweiterte Mitspracherechte bei gleichzeitiger Erhöhung der Unterschriftenzahlen aussprachen, kam für die Mehrheit eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen von vornherein nicht in Frage.

Wie soll es nun weitergehen? Der Bundesrat kann sich dem Antrag Ihrer Kommission, auf die Vorlage nicht einzutreten, nicht anschliessen. Ebenso wenig erachtet er es als sinnvoll, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen, da dort im Moment offenbar keine Basis für eine Kompromissfindung besteht. Auch eine Rückweisung an den Bundesrat selbst erscheint nicht sinnvoll, da es an klaren Vorgaben für eine Überarbeitung der Vorlage fehlt.

Der Bundesrat ist von seinem Konzept der Volksrechtsreform überzeugt, und er ist nicht bereit, es einfach aufzugeben. Er erachtet die Reform nach wie vor als wichtig und richtig. Die Anträge der ständerätlichen Verfassungskommission, die ihn in seinen Reformbemühungen unterstützt, bestätigen ihn darin. Zudem hat gerade auch die gestrige Diskussion im Ständerat zur Frage der Einführung des konstruktiven Referendums deutlich gemacht, dass der Ständerat gewillt ist, die Volksrechtsreform, gestützt auf die Vorlage des Bundesrates, anzugehen. Der Ständerat hat sich sehr deutlich gegen eine punktuelle Reform ausgesprochen und möchte die Volksrechtsreform aus einer Gesamtsicht heraus angehen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass ein tauglicher Kompromiss gefunden werden kann. Er ist sich dabei aber durchaus bewusst, dass die Erarbeitung eines tragfähigen Kompromisses die allseitige Bereitschaft voraussetzt, einzelne Reformvorschläge des Paketes zu überdenken. Dies gilt auch für die Frage der Unterschriftenzahlen, wo möglicherweise die praktischen Erfahrungen, die in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der vermehrten brieflichen Stimmabgabe gemacht worden sind, stärker einbezogen werden sollten. Entscheidend ist aus der Sicht des Bundesrates aber weiterhin, dass das Paket erstens eine ausreichende Reformsubstanz und zweitens seine Ausgewogenheit als Gesamtpaket bewahrt. Eine einseitige Veränderung, sei es im Sinne einer einseitigen Beschränkung oder einer einseitigen Erweiterung der Volksrechte, kommt für den Bundesrat nicht in Frage.

Das Anliegen Ihrer Verfassungskommission, die Frage der EU-Tauglichkeit der Volksrechte zu prüfen, kann dabei ebenfalls mitberücksichtigt werden; dies, obwohl die jetzt vorgeschlagene Reform der Volksrechte unabhängig von einem EU-Beitritt angezeigt ist. Der Bundesrat ist jedoch der Auffas-

sung, dass es verfehlt wäre, bereits jetzt im Bereich der Volksrechte Neuerungen zu beschliessen, die auf die Zugehörigkeit zur EU ausgerichtet wären.

Die andere in Ihrer Verfassungskommission geäusserte Idee, nämlich die Verbindung der einzelnen Reformpakete zu einer umfassenden institutionellen Gesamtreform, lehnt der Bundesrat entschieden ab. Zum einen hiesse dies, die Lösung der anstehenden Probleme auf unabsehbare Zeit aufzuschieben. Zum anderen hat das recht knappe Abstimmungsergebnis vom 18. April dieses Jahres über die neue Bundesverfassung klargemacht, dass wir mit dem Konzept der schrittweisen Erneuerung in überblickbaren Etappen richtig gefahren sind. Dieses Konzept muss auch und gerade bei den materiellen Reformpaketen beibehalten werden.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Reform der Volksrechte nicht aufgeschoben oder gar aufgegeben werden darf. Deshalb beantragt er Ihnen, auf die Vorlage einzutreten. Nach seiner Einschätzung sind zudem die Möglichkeiten, zu einem tragfähigen Kompromiss zu gelangen, noch nicht ausgelotet.

Der Bundesrat beantragt Eintreten auf die Vorlage, und ich möchte auf die Worte von Kommissionssprecher Samuel Schmid verweisen: Wir hoffen darauf, dass der heutige Entscheid ein Zeichen für den Neubeginn ist. Der Bundesrat hofft, dass der Ständerat dieses Zeichen aufnimmt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Nichteintreten)	134 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates (Eintreten)	15 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

*Schluss der Sitzung um 11.00 Uhr
La séance est levée à 11 h 00*