

des VBS, Generalstab und Generalsekretariat, Einsitz nehmen. Wir gehen davon aus, dass bis Ende 2000 ein Schlussbericht mit Anträgen vorliegen wird.

Ich habe aus den Voten in den Sicherheitspolitischen Kommissionen herausgespürt, dass Sie über die Verlängerung des Armee-Einsatzes nicht sehr glücklich sind. Der Bundesrat ist es ebensowenig, aber aufgrund der dargelegten Lage blieb uns keine andere Wahl, da die heute verfügbaren Polizeikräfte in den Kantonen für die gegenwärtigen Szenarien nicht ausreichen.

Ich bitte Sie deshalb, den beantragten Bundesbeschluss in der vorliegenden Form zu verabschieden.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesbeschluss über die Verlängerung des Einsatzes der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen
Arrêté fédéral autorisant la poursuite de l'engagement de l'armée pour assurer la protection d'installations menacées

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1–3
Titre et préambule, art. 1–3

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.091

Bundesverfassung.
Reform
Constitution fédérale.
Réforme

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1998, Seite 1400 – Voir année 1998, page 1400

Beschluss des Nationalrates vom 9. Juni 1999
Décision du Conseil national du 9 juin 1999

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz
C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

Präsident: Wir kommen zu den Differenzen betreffend Entwurf C. Unser Rat hat sich mit diesem Teil der Vorlage letztmals am 1. Oktober 1998 befasst (AB 1998 S 1017), der Nationalrat in der Sondersession 1999 (AB 1999 N 1011).

Art. 178 (neu: Art. 190)

Antrag der Kommission
Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Minderheit

(Frick, Respini, Schallberger)

Abs. 1

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

(= Beschluss des Nationalrates vom 25. Juni 1998)

Abs. 2–4

Streichen

Art. 178 (nouveau: art. 190)

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Frick, Respini, Schallberger)

Al. 1

Ni le Tribunal fédéral ni aucune autre autorité ne peuvent refuser d'appliquer une loi fédérale ou le droit international.

(= décision du Conseil national du 25 juin 1998)

Al. 2–4

Biffer

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Wir stehen im Stadium der Differenzvereinigung. Es geht um Artikel 178, nach der neuen Bundesverfassung Artikel 190, betreffend die Überprüfung von Bundesgesetzen, also um die Normenkontrolle, und um Artikel 178a, neu Artikel 190a, betreffend den Zugang zum Bundesgericht. Die beiden Bestimmungen, das heisst der Zugang zum Bundesgericht einerseits und die Überprüfung von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht andererseits, haben einen inneren Zusammenhang.

Vorerst zu Artikel 178a, zur Überprüfung von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht: Der Nationalrat hat am 25. Juni 1998 die Verfassungsgerichtsbarkeit abgelehnt. Aufgrund von Vorgesprächen und aufgrund eines Antrages seiner vorberatenden Kommission hat er dann aber diese Frage nochmals überdacht. Am 9. Juni 1999 hat er der Überprüfung von Bundesgesetzen zugestimmt, und zwar mit 95 zu 56 Stimmen. Der Prüfungsgegenstand bei der Normenkontrolle wurde jedoch gegenüber dem Beschluss unseres Rates eingengt. Wir im Ständerat hatten beschlossen, dass das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt prüft, ob ein Bundesgesetz «gegen verfassungsmässige Rechte oder gegen Völkerrecht verstösst». Der Nationalrat will nun in der Verfassung nicht «verfassungsmässige Rechte», sondern «Grundrechte» als Prüfungsgegenstand verankert haben.

Die Kommission hat mit 10 zu 3 Stimmen dem Beschluss des Nationalrates zugestimmt.

Sie sehen auf der Fahne den Minderheitsantrag Frick. Dieser zielt auf die Ablehnung der Normenkontrolle. Gemäss Minderheit würde Artikel 178a nur noch aus einem Absatz bestehen.

Im übrigen hat sich die Kommission nochmals mit dem wichtigen Begriff «Grundrechte» auseinandergesetzt. Zuhanden der Materialien und auch der Volksabstimmung scheint es mir richtig, hier festzuhalten, dass es sich bei den Grundrechten nicht um irgendwelche Garantien handelt. Es sind Freiheitsrechte, die mit Menschenrechten zu tun haben. Sie umfassen alles, was das Fundament unseres Rechtsstaates ausmacht und was im konkreten Fall unsere Bürgerinnen und Bürger vor unserem höchsten Gericht müssen rügen können, damit diese fundamentale Rechtsordnung auch wirklich durchgesetzt wird. Die Rechtsprofessoren in unserer Kommission waren sich einig, dass der Begriff der Grundrechte, wie er heute in der Rechtslehre akzeptiert ist, mit dem Begriff der Grundrechte in der heutigen Verfassung identisch ist.

Im Hinblick auf die neuen Verfassungsbestimmungen und das Kapitel Grundrechte ist auf den Willen des Parlamentes hinzuweisen, das die bisher anerkannten Grundrechte festschreiben und keine neuen schaffen wollte. Das heisst also nicht, dass jedes Wort, das unter dem Kapitel «Grundrechte» in den Artikeln 7 bis 36 der Bundesverfassung steht, gleich als Grundrecht qualifiziert werden darf. So ist nach dem Willen des Parlamentes z. B. das Streikrecht kein Grundrecht. Wir gehen davon aus, dass das Bundesgericht den Willen des Parlamentes nicht einfach umdrehen wird. Die Kommission ist sich aber bewusst, dass es nicht ausgeschlossen ist, dass weitere Elemente einer fundamentalen Rechtsordnung grundrechtlichen Gehalt bekommen können.

Zum Begriff «direkt anwendbares Völkerrecht», den der Nationalrat beim Prüfungsgegenstand «Völkerrecht» in Absatz 1 von Artikel 178 aufgenommen hat: Nach Auffassung

der Verwaltung sind diese Formulierung und die ursprüngliche des Bundesrates eigentlich deckungsgleich. Der Bundesrat hatte in der Botschaft darauf hingewiesen, dass nur das unmittelbar anwendbare Völkerrecht Prüfungsmassstab sein könne. Festzuhalten ist noch, dass Private sich nur auf völkerrechtliche Bestimmungen berufen können, die justitabel sind, also nicht auf Regelungen, die sich nur an den Gesetzgeber oder die Regierung richten.

Ich gehe davon aus, dass die Minderheit nun ihren Antrag begründet.

Frick Bruno (C, SZ): Die Kommissionsminderheit zählt nur drei Personen, aber angesichts der beschränkten Präsenz kurz vor den Sommerferien ist die Anzahl Mitunterzeichner doch respektabel.

Der Nationalrat hat im zweiten Durchgang die Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze mehrheitlich akzeptiert. Nennen wir es dem entsprechend, was es gewesen ist: Es war ein Tauschgeschäft! Es war ein Tausch folgender Art: Der Nationalrat akzeptierte die Verfassungsgerichtsbarkeit, im Gegenzug aber wurden die Zugangsbeschränkungen gelockert, weniger streng gefasst; das war der politische Kompromiss. Die Frage für uns aber bleibt: Ist unter dieser gesamten Sicht die Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze akzeptabel?

In der Tat ist die Verfassungsgerichtsbarkeit inhaltlich leicht eingeschränkt, wie Herr Wicki es Ihnen dargelegt hat. Nicht mehr alle verfassungsmässigen Rechte können angerufen werden, lediglich noch Grundrechte können überprüft werden. Es kann überprüft werden, ob die Bundesgesetze den Grundrechten vollauf genügen, ob sie die Grundrechte der Verfassung wahren. Das ist in der Tat eine Einschränkung, aber keine wesentliche, weil sich nämlich all jene Fragen, welche die Bürger individuell betreffen, in aller Regel auf die Grundrechte und nicht auf andere verfassungsmässige Rechte abstützen lassen. Zum anderen bleibt ja die Verfassungsgerichtsbarkeit, wenn die Kantone sie in ihrem Hoheitsbereich anrufen, ebenfalls gewahrt. Der Unterschied, die Einschränkung, ist also relativ klein.

Warum die Verfassungsgerichtsbarkeit mit unserem politischen System, mit unserer Rechtsordnung nicht kompatibel ist, haben wir Ihnen in den bisherigen Debatten bereits dargelegt. Ich möchte Ihnen nur die zwei wichtigsten Argumente in Erinnerung rufen:

Das erste Argument ist das demokratische: Das Volk soll das letzte Wort haben, die Bürgerinnen und Bürger sollen bestimmen, was Recht ist im Bundesgesetz; darüber soll nicht mehr gerichtet werden. Wir haben auch, im Gegensatz zu Deutschland beispielsweise, aus der Tradition heraus keinen Bedarf dafür, dass Richter Bundesgesetze überprüfen und sie, wenn sie vom Parlament und vom Volk verabschiedet worden sind, teilweise wieder ausser Kraft setzen. Unsere Demokratie braucht diese Krücke nicht!

Zum zweiten löst die Verfassungsgerichtsbarkeit wohl ein Problem, aber sie schafft ein zweites, ein grösseres Problem. Das Problem, das sie löst, ist folgendes: Dort, wo ein Bundesgesetz der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder deren Auslegung durch «Strassburg» widerspricht, prüft bereits heute das Bundesgericht frei, ob ein Bundesgesetz der EMRK widerspreche. Das aus ganz praktischen Gründen: Das Bundesgericht in Lausanne soll nicht ungeprüft gutheissen, was der Europäische Gerichtshof in Strassburg aufheben wird. Eine Überprüfung von Bundesgesetzen auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK ist bereits heute in einem beschränkten Rahmen eine Einschränkung. Neu aber sollen alle Grundrechte der Prüfung zugänglich sein. Das ist eben eine wesentliche Ausweitung.

Um die Inkongruenz betreffend die EMRK zu beheben, schafft man eine Überprüfung hinsichtlich aller Grundrechte. Dazu ist zu sagen, dass alle Gesetze der Überprüfung zugänglich sind und das Bundesgericht eben völlig frei prüft, ob ein Grundrecht verletzt ist oder nicht. Das Bundesgericht ist nicht nur in der Interpretation frei, es ist auch in der Rechtsentwicklung, im Wandel der Auslegung der Verfassung frei. Es kann also beispielsweise überprüfen, ob wesentliche Be-

stimmungen der AHV, zum Beispiel über das Rentenalter, der Rechtsgleichheit widersprechen. Es kann überprüfen, ob Steuersätze der Rechtsgleichheit widersprechen usw. Solche Fragen, die in der Volksabstimmung oft eine wesentliche politische Rolle spielen, können nachher durch das Bundesgericht, wenn das Volk beschlossen hat, ausser Kraft gesetzt werden.

Es ist interessant zu wissen, dass heute zusehends mehr Richter der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber skeptisch sind. Ich erinnere an einen Aufsatz des heutigen Bundesgerichtspräsidenten, Herrn Schubarth, der sich kurz vor den Sommerferien zur Verfassungsgerichtsbarkeit sehr skeptisch, ja sogar ablehnend geäussert hat. Solche Stimmen müssen wir ernst nehmen. Uns muss es stutzig machen, wenn sogar der Bundesgerichtspräsident davon abrät. Er führt in der Tat aus, dass die Entlastung, die das Bundesgericht durch Entlastungsmassnahmen erfährt, nicht wieder aufs Spiel gesetzt werden darf, indem die Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt wird. Auf der einen Seite versucht man, das Bundesgericht zu entlasten, auf der anderen Seite wird die Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt, und damit würde eine erhebliche zusätzliche Belastung des Bundesgerichtes geschaffen. Das ist, wenn wir der Überlastung des Bundesgerichtes entgegenwirken wollen, in der Tat ein Unsinn.

Ich bitte Sie daher, meinem Minderheitsantrag zu folgen. Ich weiss, dass die Erfolgsaussichten bei der heutigen politischen Konstellation relativ klein sind. Aber wir sind nur dann legitimiert, in der Volksabstimmung gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit aufzutreten, wenn wir das auch in unserem Rat konsequent getan haben. Die Aussicht auf eine Volksabstimmung stimmt mich zuversichtlich, denn Volk und Stände müssen die Verfassungsgerichtsbarkeit einführen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass das Volk der Beschneidung der eigenen Rechte in dieser Art zustimmen wird.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Das Vorhaben der Justizreform ist etwas ins Stocken geraten, nachdem der Nationalrat beim ersten Umgang die Überprüfung von Bundesgesetzen abgelehnt und beim Zugang zum Bundesgericht eine vom Ständerat erheblich abweichende Fassung verabschiedet hat. Nun gilt es, bei diesem Umgang im Ständerat für die beiden Punkte, die noch umstritten sind, einen Kompromiss zu finden. Die Beschlüsse, die der Nationalrat zu den Artikeln 178 und 178a gefällt hat, präsentieren sich dabei grundsätzlich als akzeptable Lösung. Die Überprüfung von Bundesgesetzen heisst nun der Nationalrat, mit leicht eingeschränktem Prüfungsmassstab, ebenfalls gut. In diesem Punkt kommt er dem Ständerat entgegen.

Dafür hat der Nationalrat beim Zugang zum Bundesgericht eine Fassung verabschiedet, die die Möglichkeit von Zugangsbeschränkungen relativ eng begrenzt. Dies mag mit Blick auf die angestrebte Entlastung des Bundesgerichtes als nicht durchwegs befriedigend erscheinen – aber es hat sich gezeigt, dass griffigere Zugangsbeschränkungen im Nationalrat auf unüberwindlichen Widerstand stossen. Es wäre nicht richtig, wegen der Frage des Zugangs die ganze Justizreform scheitern zu lassen und die anderen – unbestrittenen – Entlastungsmassnahmen aufzugeben; hier erwähne ich die richterlichen Vorinstanzen und den Abbau der Direktprozesse. Aus diesem Grund kann der Bundesrat den Kompromiss unterstützen, obwohl er an sich, angesichts der besorgniserregenden Überlastung unserer obersten Gerichte, bei der Zugangsregelung das Potential zu einer grösseren Entlastung schaffen wollte.

Ich bitte Sie, zu dieser Lösung nun ebenfalls Hand zu bieten und die Justizreform so auf Erfolgskurs zu lenken. In diesem Sinne bin ich erfreut zu sehen, dass die Mehrheit Ihrer Kommission der Lösung des Nationalrates grundsätzlich folgen kann.

Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, in allen Punkten die Anträge der Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

23 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

15 Stimmen

Art. 178a (neu: Art. 190a)*Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 2*

Festhalten

Abs. 2bis

Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage

Abs. 3

.... sowie bei Zweifeln über die Vereinbarkeit von Bundesgesetzen mit Grundrechten oder direkt anwendbarem Völkerrecht.

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Aeby, Frick)

Abs. 2, 2bis, 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 178a (nouveau: art. 190a)*Proposition de la commission**Majorité**Al. 2*

Maintenir

Al. 2bis

.... les contestations qui ne portent pas sur une question juridique de principe.

Al. 3

.... ainsi que sur la conformité de lois fédérales avec des droits fondamentaux ou le droit international directement applicable.

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Aeby, Frick)

Al. 2, 2bis, 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Hier geht es um den Zugang zum Bundesgericht. Nach dem Beschluss beider Räte wird dem Gesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, den Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete auszuschliessen. Der Ständerat sagt dies in Artikel 178 Absatz 3, der Nationalrat in Artikel 178a Absatz 2. Diese Ausschlussmöglichkeit besteht schon heute und ist grundsätzlich unbestritten. Unsere Kommission stellte sich aber die Frage, ob die Überprüfung von Bundesgesetzen auch in den vom Zugang vom Bundesgericht ausgeschlossenen Sachgebieten möglich sein soll oder nicht. Diese Frage stellt sich vor allem nach dem Entscheid des Nationalrates, der das sogenannte Vorlageverfahren in Artikel 179 Absatz 3 gänzlich gestrichen hat. Beim Vorlageverfahren zeigt sich folgende Ausgangslage: Der Ständerat genehmigte den Entwurf des Bundesrates zu Artikel 178 Absatz 3 betreffend das Vorlageverfahren im ersten Durchgang. Der Nationalrat stimmte unserem Beschluss im ersten Durchgang zu. Somit bestand im zweiten Durchgang in unserem Rat keine Differenz mehr. Der Nationalrat hat aber im zweiten Durchgang das Vorlageverfahren gestrichen. Ihre Kommission hat wiederum der bundesrätlichen Vorlage zugestimmt, wobei der Begriff «Völkerrecht» mit «direkt anwendbar» ergänzt wurde.

Das Vorlageverfahren ermöglicht es dem letztinstanzlichen kantonalen Gericht, bestimmte Rechtsfragen, die sich in einem hängigen Prozess stellen, dem höchsten Gericht zum Entscheid zu unterbreiten. Hier ist zu beachten, dass es sich beim Vorlageverfahren nicht um ein Rechtsmittelverfahren handelt, bei dem eine Partei den ganze Rechtsstreit mit Beschwerde an die nächsthöhere Instanz zieht. Es handelt sich um ein Verfahren zwischen Behörden – konkret: zwischen dem kantonalen Gericht und dem Bundesgericht –, der Gegenstand ist auf die vorgelegte Rechtsfrage beschränkt.

Konkret läuft das Vorlageverfahren wie folgt ab: Das in der Sache zuständige Gericht unterbricht den Prozess, stellt und begründet im Vorlagegesuch die zu entscheidende Rechts-

frage und übermittelt sodann das Vorlagegesuch zusammen mit den Stellungnahmen der Parteien dem Bundesgericht. Dieses entscheidet ausschliesslich über die vorgelegte Frage und eröffnet den Entscheid dem ersuchenden Gericht. Dieses nimmt darauf den Prozess wieder auf; bei der Beurteilung des hängigen Falles ist es an den Entscheid des Bundesgerichtes über die vorgelegte Frage gebunden.

Festzuhalten ist, dass das Vorlageverfahren auf die vom Zugang zum Bundesgericht ausgeschlossenen Sachgebiete beschränkt ist, dies aus der Überlegung, dass kein Bedürfnis nach einem Vorlageverfahren besteht, solange die betreffende Rechtsfrage dem Bundesgericht mit Beschwerde unterbreitet werden kann.

Ergänzen kann ich noch, dass unsere Kommission mit 7 zu 4 Stimmen der Ihnen nun vorliegenden Fassung zugestimmt hat. Wir haben auch hier einen Minderheitsantrag.

Noch zu Artikel 178a Absatz 2bis: Der Nationalrat hat entgegen dem bundesrätlichen Entwurf und unserem ständerätlichen Beschluss die Zugangsbeschränkung eingeengt. Er hat bloss die Verankerung des Status quo in der Verfassung beschlossen. Ein erstes Ziel der Justizreform, das Bundesgericht zu entlasten, ist unseres Erachtens mit dem Beschluss des Nationalrates nicht erreicht. Unsere Kommission hat sich gleichwohl dem Nationalrat angeschlossen, hat aber mit 6 zu 4 Stimmen beschlossen, das Wort «zivilrechtlich» zu streichen.

Aeby Pierre (S, FR): Votre commission a été plus divisée dans la question qui nous occupe maintenant que dans la discussion précédente concernant l'article 178. A mon sens, il n'y a pas de logique: nous sommes en phase finale d'une navette qui a passablement duré depuis novembre 1996, et nous arrivons gentiment au terme de ce paquet de réforme de la justice qui constitue le deuxième volet de la réforme de notre Constitution fédérale.

De même que nous nous sommes ralliés, à l'article 178, à l'ensemble des décisions du Conseil national, nous devrions adopter la même attitude en ce qui concerne l'accès au Tribunal fédéral. Je ne vais pas entrer dans les détails techniques des divergences qui restent, en définitive, relativement minimes. Je ne vais pas non plus vous parler de la procédure d'avis préjudiciel que le Conseil national a biffée, cela a été très bien fait par le rapporteur. Mais je considère qu'à ce stade de la discussion, il est beaucoup plus utile de se rallier à la décision du Conseil national, de tenir compte de ce compromis extrêmement difficile qui a enfin été trouvé dans cette solution, où chacun des Conseils a fait une part du chemin qui le séparait de l'autre.

Je crois que c'est une erreur de demander encore maintenant qu'on se réunisse en Conférence de conciliation pour traiter de l'article 178a. Je vous propose ici aussi, comme vous l'avez fait à l'article 178, de vous rallier à la décision du Conseil national.

Frick Bruno (C, SZ): Gestatten Sie mir zwei kurze Bemerkungen in Ergänzung zu den Ausführungen von Herrn Aeby:

1. Herr Wicki hat bereits dargelegt, dass die Entlastung des Bundesgerichtes aufgrund der jetzigen Kompromissformel nur noch eine relativ beschränkte ist. Ich wage bereits heute die Frage und die Feststellung: Was enthält diese Bundesgerichtsreform noch an Substanz? Sie enthält an wesentlicher Substanz die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Und als kleine Substanz können die Zugangsbeschränkungen etwas an Entlastung bringen. Das ist allerdings ein relativ kleiner Nutzen. Man muss sich also fragen: Was erreicht man insgesamt?

2. Man muss auch dann für die Anträge der Minderheit stimmen, wenn man gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit ist. Absatz 3 gemäss dem Antrag der Mehrheit macht nur dann einen Sinn, wenn auch die Verfassungsgerichtsbarkeit gegeben ist. Das Vorlageverfahren ist ein wesentlicher Teil der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Nur eine kurze Ergänzung: Herr Frick hat recht. Wenn man konsequent keine Nor-

menkontrolle will, ist es richtig, dass man den Absatz 3 streicht. Hingegen haben wir bei Absatz 2bis namens der Kommission beantragt, dass man das Wort «zivilrechtliche» streicht. Es heisst nur noch: «Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betreffen» Hier möchte ich noch erwähnen, dass der Nationalrat auf das Zivilrecht abgestellt hat. Wir wollen auf Verfassungsebene eine offene Formulierung. Wir können die Entscheidung über eine allfällige Einschränkung auf zivilrechtliche Streitigkeiten dann dem Gesetzgeber überlassen.

Daher muss ich Sie bitten, vor allem auch bei Absatz 2bis dem Antrag der Mehrheit unserer Kommission zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Aebly abzulehnen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Die Minderheit Ihrer Kommission stimmt bei allen Absätzen dem Beschluss des Nationalrates zu. Die Mehrheit Ihrer Kommission kann dem nationalrätlichen Beschluss grundsätzlich ebenfalls folgen, allerdings mit zwei Änderungen:

1. Die Möglichkeit von Streitwertgrenzen soll nicht auf Zivilrechtsstreitigkeiten begrenzt werden, sondern auch für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten und Straffälle – ich denke an Bussen – in Betracht kommen. Auf Verfassungsstufe ist diese vorgeschlagene Öffnung durchaus wünschbar. Der Bundesrat kann Ihnen daher bei Absatz 2bis den Mehrheitsantrag empfehlen.

Bei Annahme des Mehrheitsantrages resultiert eine Differenz zum Nationalrat. Diese dürfte aber zu bereinigen sein, denn der Nationalrat hat an seiner letzten Sitzung einen entsprechenden Antrag mit 83 zu 68 Stimmen relativ knapp verworfen.

2. Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte das Vorlageverfahren beibehalten, das der Nationalrat gestrichen hat. Das Vorlageverfahren ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Überprüfung von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht auch in denjenigen Fachgebieten zum Tragen kommt, die von der Zuständigkeit des Bundesgerichtes ausgenommen sind. Ich erwähne z. B. das Asylwesen.

Der Ständerat hat dieser Lösung bereits zweimal zugestimmt. Ich bitte Sie, auf diesem Kurs zu bleiben und bei den Absätzen 2 und 3 dem Mehrheitsantrag zuzustimmen.

Im übrigen möchte ich mich noch zum Vorwurf äussern, von der Justizreform bleibe keine Substanz mehr übrig. Wenn wir schauen, was von beiden Räten bereits alles gutgeheissen worden ist, ist das doch einiges: die allgemeine Rechtsweggarantie, die Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechtes, die Beschränkung der Direktprozesse, die Schaffung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichtes, die Kompetenz, weitere Gerichte des Bundes zu schaffen, z. B. im Bereich des Immaterialgüterrechtes, und die klare Verfassungsgrundlage für die Kantone, gemeinsame richterliche Behörden einzusetzen. Die Justizreform hat also nach wie vor Substanz.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Anträgen der Mehrheit zu folgen.

Abs. 2, 3, 4 – Al. 2, 3, 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

Abs. 2bis – Al. 2bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	24 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

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

Forster Erika (R, SG), Berichterstatterin: Mit der Reform der Volksrechte strebt der Bundesrat bekanntlich eine Kombination von qualitativen Verbesserungen und verfassungsmässigen Abstrichen an. Nach dem Entwurf des Bundesrates sollen u. a. eine allgemeine Volksinitiative und ein fakultatives Finanz- und Verwaltungsreferendum eingeführt, das Staatsvertragsreferendum ausgebaut und eine Anpassungsgesetzgebung im Rahmen eines einheitlichen Genehmigungsaktes ermöglicht werden. Im Gegenzug sollen die Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum erhöht werden.

Die ständerätliche Verfassungskommission liess sich bei ihrer Arbeit vom Gedanken leiten, dass eine Reform, die am Grundsatz der direkten Demokratie in unserem Lande festhält, deren Funktionsweise jedoch verbessern will, eigentlich nur drei Ziele anstreben kann:

1. erkannte Mitwirkungslücken schliessen;
2. verfeinern des bestehenden Instrumentariums;
3. verlagern – bei der Nutzung – und neugewichten der einzelnen Mitwirkungsrechte im Verbund mit den übrigen Staatsfunktionen.

Diesen Vorgaben entspricht nach Meinung der Mehrheit der Kommission der bundesrätliche Entwurf weitgehend, weshalb die Mehrheit den wichtigsten vorgeschlagenen Neuerungen und der Erhöhung der Zahl der Unterschriften deutlich zustimmte.

Sie hat allerdings in einigen Punkten wichtige, sichtbare Änderungen vorgenommen. Die weitestreichende Ergänzung betrifft das Verhältnis der Volksinitiativen zum Völkerrecht. Mit grossem Aufwand hat die Kommission einen Lösungsvorschlag erarbeitet, wonach die Bundesversammlung entscheiden soll, welche Massnahmen zu treffen sind, wenn eine angenommene Volksinitiative ganz oder teilweise nicht zwingenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz widerspricht.

Es ist bei näherem Zusehen klar, dass es sich bei diesen Neuerungen um eine heikle, jedoch zukunftsweisende Reform der Volksrechte handelt. Sie enthält die auf diesem Gebiet notwendige Flexibilität, und sie bietet eine Lösung für eine Problematik, die unabhängig von der Frage eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur EU zunehmend an Bedeutung gewinnt. Dies in Kürze einige Ausführungen zur Kommissionsarbeit.

Der Nationalrat als Erstrat hat nun in der Sommersession mit deutlichem Mehr entschieden, auf die Reform der Volksrechte nicht einzutreten. Der Rat hat sein Vorgehen damit begründet, dass die Reform der Volksrechte in den Zusammenhang der Staatsleitungsreform und der Föderalismusreform gestellt werden solle. Zudem verlange die generell zunehmende Einbettung des schweizerischen Rechtes in das internationale und speziell in das europäische Recht eine weit offenere Diskussion.

Der Entscheid des Nationalrates führte in unserer Kommission zu einer Grundsatzdiskussion über das weitere Vorgehen. Die Mehrheit der Kommission sieht nach wie vor Handlungsbedarf. Einige Mängel des bestehenden Instrumentariums sind offensichtlich. So haben denn auch entsprechende Lösungsvorschläge in den vorberatenden Kommissionen beider Räte klare Mehrheiten gefunden. Nach Meinung Ihrer Kommission könnten die erwähnten Mängel unabhängig von der Realisierung der Staatsleitungsreform oder der Klärung des Verhältnisses der Schweiz zur EU behoben werden. Der Handlungsbedarf besteht. Deshalb bedauert die Kommission ausdrücklich den Entscheid des Nationalrates, auf die Vorlage des Bundesrates nicht einzutreten. Gleichzeitig erachtet sie es aber angesichts des klaren Entscheides des National-

rates nicht als sinnvoll, auf dem vom Bundesrat eingeschlagenen Weg zu beharren und dadurch ein Scheitern der Vorlage zu provozieren. Ein Scheitern, so die Meinung der Kommission, würde notwendige Reformschritte auf lange Zeit verhindern. Wir beantragen Ihnen daher ebenfalls, auf diese Vorlage nicht einzutreten.

Gleichzeitig beantragt die Kommission aber mit 7 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative 99.436 Folge zu geben. Die Initiative verlangt eine Neuberteilung der Volksrechtsreform. Dabei sollen anerkannte Mängel in der heutigen Handhabung der Volksrechte behoben werden. Die derzeit vorgeschlagenen Änderungen müssen aber insgesamt ein ausgewogenes Ganzes bilden. Das Ziel, sowohl die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten als auch die Handlungsfähigkeit des Staates zu wahren, darf nicht aus den Augen verloren werden. Ich bitte Sie, auch zu beachten, dass im Initiativtext bewusst auf eine Auflistung verzichtet wird, um damit keine Wertordnung zu schaffen. Damit liegt bezüglich jener Bereiche, die nicht aufgeführt sind, kein qualifiziertes Schweigen vor. Der offene Fächer soll eine freie Wahl der weiterzuverfolgenden Punkte des bundesrätlichen Entwurfes ermöglichen. Wir bekräftigen damit, dass zukunftssträngliche Möglichkeiten und Chancen der direkten Demokratie ebenso in Lösungsvorschläge mit einzubeziehen sind wie die Fragen der Unterschriftenzahl oder einer allfälligen Fristenverkürzung.

Wie Sie aus dem schriftlichen Bericht der Kommission vom 29. Juni 1999 ersehen können, geht die Kommission davon aus, dass die SPK als für diesen Themenbereich zuständige Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt wird. Weil zu den Vorschlägen der Initiative bereits umfangreiche Vorarbeiten des Bundesrates und der beiden Verfassungskommissionen vorliegen, darf erwartet werden, dass die SPK in der neuen Legislaturperiode Anfang des Jahres 2000 ohne Verzug mit der Ausarbeitung einer Vorlage beginnen und die Arbeit im Laufe des Jahres abschliessen kann. Gemäss Artikel 21quater Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes kann die Kommission das zuständige Departement zur Mitwirkung bei der Vorberatung beiziehen. Das bedeutet in der Praxis, dass von der Verwaltung zu noch offenen Fragen Rechts- und Sachauskünfte eingeholt werden können. Die Kommission beantragt Ihnen deshalb einstimmig, auf die Vorlage «Reform der Volksrechte» nicht einzutreten. Mit 7 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen beantragt sie, der parlamentarischen Initiative «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte» (99.436) Folge zu geben.

Aeby Pierre (S, FR): Une forte majorité de la Commission de la révision constitutionnelle a pris acte avec un certain dépit, en partie justifié, de l'enterrement de première classe que le Conseil national a réservé au projet de réforme des droits populaires, puisque, par 134 voix contre 15, il a décidé de ne pas entrer en matière sur ledit projet.

La présente initiative parlementaire 99.436 est, à mon sens, l'expression d'une frustration, que je peux admettre, mais qui ne justifie pas qu'à chaud on dépose vite une initiative dont on ne sait pas trop ce qu'elle veut. Dans le rapport, on dit en substance que l'initiative vise à combler les carences ou les lacunes que présentent aujourd'hui les droits populaires chez nous. Il ne s'agit pas du tout de parler de nouveau du nombre de signatures ou du délai de récolte des signatures, mais on n'en sait pas plus et cela reste flou.

Le mandat donné à la commission est extrêmement large. On lui demande d'aller chercher dans les innovations que les commissions des deux Chambres ont approuvées lors de l'examen de l'arrêté B. A mon sens, on peut renoncer à cet exercice inutile. Nous avons d'abord listé précisément six ou sept lacunes, ça me paraissait d'ailleurs plus clair à ce moment-là de nos travaux. Ensuite, nous avons renoncé à énumérer le mandat pour laisser volontairement un certain flou, et même pour laisser à la commission qui traitera en détail de cette initiative le soin de revenir à la charge sur la question du nombre de signatures. C'est en tout cas comme ça que j'interprète l'ouverture, le très large champ d'investigation qu'on laisse maintenant à la commission.

Quant aux deux exemples de lacunes cités au bas de la page 2 du texte français concernant une nouvelle initiative en matière constitutionnelle et la question du droit international, nous aurons à aborder ces sujets. A mon avis, ils doivent l'être dans la suite de la réforme du Gouvernement et lorsque nous nous pencherons sur la loi sur les rapports entre les Conseils. Le dépit éprouvé par certains, tout sympathique qu'il soit, ne justifie pas la présente initiative.

Je vous prie de ne pas donner suite à l'initiative présentée par la majorité de la Commission des institutions politiques de notre Conseil.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Sie müssen heute über das weitere Schicksal der Volksrechtsreform beschliessen.

Der Bundesrat hat, angesichts der erdrückenden Opposition im Nationalrat, in Ihrer Verfassungskommission dafür plädiert, nach Kompromissen zu suchen, um das Reformpaket Volksrechte vor dem Untergang zu retten. Er hat erfolglos signalisiert, dass er selber bereit ist, in einigen zentralen Punkten von seinem Entwurf abzurücken und namentlich die Frage der Unterschriftenzahlen offen zu diskutieren.

Der Bundesrat bedauert es, dass Ihnen Ihre Verfassungskommission nun Nichteintreten auf diese Vorlage beantragt. Ihre Kommission hat in den vergangenen zwei Jahren engagierte und gründliche Arbeit geleistet und in zahlreichen Sitzungen Schritt für Schritt ein ausgewogenes Reformpaket geschnürt. Nach intensiven Diskussionen und Abklärungen hat sie dem Entwurf des Bundesrates weitgehend zugestimmt und diesen durch eigene wertvolle Neuerungen ergänzt.

Der Bundesrat würde es natürlich begrüssen, wenn der Ständerat dem Nichteintretensantrag nicht folgen, sondern die Volksrechtsreform zügig weiterbehandeln und dabei Annäherungen an die nationalrätliche Position suchen würde. Sollte sich im Rat die Auffassung durchsetzen, dass ein Neustart unter parlamentarischer Führung erfolgversprechender ist als eine Weiterbehandlung der politisch etwas vorbelasteten Bundesratsvorlage, so liegt die Verantwortung und Federführung künftig bei Ihnen, beim Parlament.

Es ist dem Bundesrat ein echtes Anliegen, dass die Neugestaltung der Volksrechte an die Hand genommen wird. Wenn diese Vorlage heute nicht weiterverfolgt wird, hofft der Bundesrat, dass aus den Reihen des neugewählten Parlamentes möglichst bald eine neue Vorlage entsteht, welche Lösungen für die hängigen Probleme präsentiert. Denn die Reform der Volksrechte ist eine dringende Aufgabe – das hat auch Ihre Kommission bestätigt –, die nicht auf die lange Bank geschoben werden darf.

Ich verzichte heute jedoch darauf, einen Antrag auf Eintreten zu stellen.

Präsident: Wenn ich Sie richtig verstanden habe, Frau Bundesrätin, schliesst sich der Bundesrat nur ungern dem Nichteintretensantrag unserer Kommission an. Aus unserer Mitte ist kein gegenteiliger Antrag gestellt worden.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national