

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Mittwoch, 21. Januar 1998

Mercredi 21 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Bevor wir mit der Detailberatung der Bundesverfassung weiterfahren, begrüsse ich einen Gast auf der Diplomatentribüne.

Je salue à la tribune diplomatique la présence de M. Stéphane Dion, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des affaires intergouvernementales. (*Applaudissements*)

En tant que ministre chargé des rapports entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces canadiennes, M. Dion est particulièrement intéressé par le débat sur la réforme de la Constitution fédérale.

Je lui souhaite une cordiale bienvenue dans la salle du Conseil national et j'exprime des vœux pour la poursuite des liens amicaux entre nos deux pays.

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 76 hiavor – Voir page 76 ci-devant

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

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

Art. 143

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Très rapidement, à l'article 143, l'idée de la Commission des institutions politiques qui est à l'origine de la proposition est de renforcer le pouvoir de la présidence. Vous permettrez à un ancien président de dire que l'idée fondamentale est évidemment très sympathique, mais nous devons néanmoins rester dans le cadre de la mise à jour.

Dans le cadre de la mise à jour, la commission s'est autorisé une innovation, qui est très modeste, à vrai dire. Elle consiste à prévoir non seulement un vice-président, mais un second vice-président, de manière à renforcer la présidence et à permettre au second vice-président de devenir premier vice-président, puis président, et ainsi d'acquérir encore mieux – les présidents actuels l'ont cependant très bien fait – les compétences pour présider la Chambre. C'est la seule innovation que nous introduisons. Bien entendu, l'interdiction d'être réélu à la même fonction s'étend au deuxième vice-président, qui ne peut pas être réélu deuxième vice-président,

mais qui peut seulement gravir une à une les marches qui mènent à la marche supérieure. Pour le surplus, dans le cadre de la mise à jour, il n'y a pas d'autres innovations possibles.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons cette légère modification.

Angenommen – Adopté

Art. 144

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Bonny

Abs. 4

Die Kommissionen verfügen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse.

Proposition Bonny

Al. 4

Afin que les commissions puissent accomplir leurs tâches, la loi leur attribue un droit particulier d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes.

Bonny Jean-Pierre (R, BE): In Übereinstimmung mit einer deutlichen Mehrheit der ständerätlichen Kommission und auch – glaube ich zu wissen – des Bundesrates beantrage ich Ihnen, die Fassung der ständerätlichen Kommission zu Artikel 144 Absatz 4 zu übernehmen. Der Antrag ist also nicht meine Erfindung, sondern es ist die Konklusion der ständerätlichen Kommission.

Es geht hier um etwas sehr Grundsätzliches, nämlich um das Verhältnis – ich möchte noch präziser sagen: um die Machtbalance – zwischen Bundesrat und Parlament. Wir alle – ich glaube, da gibt es keine Unterschiede in diesem Rat – sind für ein starkes Parlament. Wir alle – ich hoffe es wenigstens – sind auch für eine starke Regierung. Und gerade in den letzten Jahren und letzten Monaten hat es ja nicht an Forderungen nach einer starken Regierung gefehlt, und es war damit auch eine gewisse Kritik wegen mangelnder Führung verbunden – im einen oder anderen Fall war auch ich bei den Kritikern.

Nun geht es hier nicht darum, dass wir der Regierung etwas mehr geben, sondern darum, ihr die Mittel geben, damit sie ihre verfassungsmässigen Kompetenzen, Verpflichtungen und Verantwortungen übernehmen kann. Die Regierung hat einfach – das hat nichts mit Geheimniskrämerei zu tun – einen gewissen Spielraum, eine gewisse Vertraulichkeit, bei ihren Beratungen nötig, um effizient zu sein. Denken Sie nur an das jetzt so aktuelle Thema der internationalen Verhandlungen.

Nun sind wir mit einer sicher gutgemeinten, aber ausserordentlich weiten Fassung der Kommission des Nationalrates konfrontiert. Ich gestatte mir, kritisch anzumerken, dass diese Fassung das Gleichgewicht zwischen Regierung und Parlament empfindlich stören würde. Schauen wir uns einmal den Text an: «Die Kommissionen haben Anspruch» Mit «Kommissionen» sind alle ständigen Kommissionen gemeint. Ich muss jedoch annehmen, dass auch die Ad-hoc-Kommissionen darunterfallen würden, sofern wir noch solche haben, nicht nur die Aufsichtskommissionen; ich komme noch darauf zurück. Das Wort «Anspruch» ist für uns alle klar Ausdruck einer rechtlich zwingenden Verbindlichkeit.

Dann kommt: «.... Anspruch auf alle Informationen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben» notwendig sind. Die Formulierung «alle Informationen» geht sehr weit, wird aber scheinbar eingeschränkt durch die Worte «die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind». Mit dieser Formulierung wird nämlich bewirkt, dass in den Kommissionen jeweils interpretiert werden muss, was jeweils für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Wir wollen uns nichts vormachen. Dass da auch Gründe der politischen Opportunität hineinspielen werden, ist jedem klar. Die Formulierung ist jedenfalls nicht ausgereift und führt zu unmöglichen Konsequenzen. Welches ist dabei

die Rolle des Bundesrates? Wie soll er wissen, was die Kommission als notwendig erachtet?

Aber es wird noch «schöner». Im zweiten Satz werden Einschränkungen der Informationsrechte vorgesehen, die durch «das Gesetz bezeichnet» werden. Was heisst «das Gesetz»? Bezieht sich das auch auf den Einzelfall? Offenbar müsste man sich bei neuen Gesetzen mit den Ausnahmen von der Informationspflicht befassen. Auch hier käme es zu einem Seilziehen.

Sie sehen – das wurde in den Beratungen der ständerätlichen Kommission immer wieder unterstrichen –, dass es um eine völlig neue Ordnung geht; wir wollen aber hier ja nicht völlig neue Ordnungen schaffen. Herbeigeführt wird sie in einem analogen Sinn durch eine Umkehr der Beweislast. Die Regel würde zur Ausnahme, und die Ausnahme würde zur Regel. Ich nehme die heute morgen gehörten Ausführungen wörtlich, dass wir keine neue Ordnung wollen. Gerade in diesem sensiblen Bereich sind wir nun aufgefordert, dem Bundesrat seine ohnehin schon schwierige Aufgabe nicht noch schwieriger zu machen.

Das sind die Gründe, die klar dafür sprechen, dass Sie meinem Antrag, der der Fassung der ständerätlichen Kommission entspricht, zustimmen sollten.

Ich möchte – um das Wort nicht noch einmal verlangen zu müssen – gleich noch folgendes beifügen: In Artikel 159 Absatz 2 wird das Verhältnis zwischen Geheimhaltung und Aufsichtscommissionen geregelt. Anlässlich einer ersten Betrachtung hatte ich das Gefühl, man müsse diese Bestimmung auch streichen. Ich habe den entsprechenden Antrag aber nach nochmaliger Prüfung zurückgezogen. Den Aufsichtscommissionen – dabei geht es um eine PUK, eine Geschäftsprüfungskommission und einzelne Gremien im Rahmen des Finanzbereiches – können Geheimhaltungspflichten vernünftigerweise nicht entgegengehalten werden. Ich werde also dort für den Antrag der Kommission stimmen.

Schmid Samuel (V, BE): Ich bin froh, dass Herr Bonny seinen Antrag zu den Einsichtsrechten der Aufsichtscommissionen zurückgezogen hat. Allerdings bedaure ich es, dass er hier, im allgemeinen Teil, einen analogen Antrag stellt. Ich will vorweg das ganze Problem etwas relativieren. Wenn Sie die Texte zu Artikel 144 Absatz 4 vergleichen, dann sehen Sie, dass die Kommission einen Anspruch auf alle Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben der parlamentarischen Kommission geeignet und erforderlich sind, einfügen will und dann klar und zwingend erlaubt: «Einschränkungen der Informationsrechte werden durch das Gesetz bezeichnet.» Herr Bonny hingegen sagt in seinem Antrag: «Die Kommissionen verfügen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte» Auch hier wird also das Gesetz den Inhalt umschreiben. Insofern geht es letztlich um die Frage, ob ein grundsätzliches Einsichtsrecht mit Verbotsvorbehalt oder ein Verbot mit allfälligem Einsichtsrechtsvorbehalt besteht.

Ich halte nun dafür, dass wir klar eine Lanze für die Rechte des Parlamentes brechen müssen – dies einmal, weil es, wie die Erfahrung in verschiedensten Bereichen zeigt, möglich sein wird, über die Gesetzgebung geschützte Bereiche abzusondern; des weiteren, weil sich das Verhältnis der Macht zwischen Exekutive und Legislative und die Einflussmöglichkeiten in den letzten Jahrzehnten mit Sicherheit nicht zugunsten des Parlamentes verschoben haben. Selbstverständlich muss dann via Gesetzgebung über Vorbehalte gesprochen werden. Selbstverständlich braucht die Exekutive Raum und Zeit, um zusammen mit ihren Spezialisten die Entschlussfassung vorzubereiten und Anträge zu stellen. Auf der anderen Seite hat aber auch das Parlament bestimmte Aufgaben, und auch an das Parlament werden Forderungen gestellt; und hier müsste im Zweifelsfall – ich betone: im Zweifelsfall – zugunsten dieser Einsichtsrechte entschieden werden.

Gerade das Beispiel der internationalen Verhandlungen finde ich nicht angebracht, weil es dort nicht nötig ist, dass irgendeine Kommission «zur Erfüllung ihrer Aufgaben» derzeit tätig ist; es gäbe also kein Einsichtsrecht. Das wird allenfalls später der Fall sein, wenn es um die Vollzugsgesetzgebung oder

anderes geht. Hier wird – immer unter Vorbehalt einer vom Gesetz definierten Ausscheidung von Grundlagen, die nicht an die Öffentlichkeit gehören – das Informationsrecht des Parlamentes nicht beschnitten werden können.

Ich bitte Sie, gestützt auf diese Überlegungen, der Kommission zu folgen. Es ist zwar vorerst eine Änderung der bisherigen Praxis; aber ich sage noch einmal, dass es nicht eine Änderung ist, die sich zum Nachteil des Bürgers auswirkt, im Gegenteil: Es ist eine Änderung, die die Einflussnahme und auch die ordentliche Kontrollmöglichkeit des Parlamentes verstärkt und die deshalb bereits in der ersten Runde unserer Aktualisierungsbemühungen Berücksichtigung finden müsste. Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen.

Bonny Jean-Pierre (R, BE): Ich habe Kollege und Freund Schmid eine beinahe etwas amüsante Zwischenfrage zu stellen. Ich habe vorhin gesagt, dass dieser Antrag nicht auf meinem Mist gewachsen sei, sondern auf einen Antrag der ständerätlichen Kommission zurückgehe. Diese hat das auch nicht selber formuliert, sondern, lieber Samuel Schmid, sie hat das wortwörtlich der neuen bernischen Staatsverfassung entnommen. Wenn ich mich nicht täusche – ich bitte Sie, mich eventuell zu korrigieren –, heisst der geistige Vater dieser neuen bernischen Staatsverfassung Samuel Schmid. Stimmt das?

Schmid Samuel (V, BE): Geistige Väter gab es viele; auch geistige Väter, lieber Freund Jean-Pierre Bonny, bleiben in demokratischen Ausmachungen nicht immer in der Mehrheit. Und Fehler muss man ja nicht perpetuieren, man kann auch einmal etwas besser machen. Schliesslich noch ein letztes, wenn wir schon bei den amüsanten Antworten sind: Der Ständerat, der sich aus einer Vielzahl ehemaliger Exekutivmitglieder zusammensetzt, sieht die Sache möglicherweise etwas anders, als es unser Rat tun möchte.

Vollmer Peter (S, BE): Die SP-Fraktion unterstützt ganz entschieden den Antrag der Kommission. Ich kann mich jetzt in den Argumenten sehr beschränken, denn Herr Schmid hat die Gründe, weshalb die Kommission zu diesem Schluss gekommen ist, zutreffend zusammengefasst.

Herr Bonny, vielleicht müssen Sie noch einige Artikel zurückgehen. Artikel 139 leitet die Oberaufsicht des Parlamentes ab. So ist das Parlament unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Stände das oberste Organ. Diese Oberaufsicht begründet auch, dass wir letztlich Zugriff zu all den Informationen haben müssen, die wir zu deren Ausübung benötigen. Ich meine, es sei absolut richtig und klar, wenn wir hier vom Grundsatz ausgehen, dass das Parlament alle Informationen braucht, um seinen Auftrag – den Verfassungsauftrag, diese Oberaufsicht, wahrzunehmen – auch erfüllen zu können. Wenn Sie jetzt beantragen, dass die Rechte der Kommissionen im Gesetz stipuliert werden, dann könnte theoretisch in einem Gesetz festgelegt werden, dass per Gesetz auch wieder sämtliche Kommissionen über sämtliche Informationen verfügen sollen. Wir sind als Gesetzgeber so gesehen frei, wie wir diese Art der Einsichtnahme definieren.

Wichtig ist aber – und deshalb unterstützen wir auch den Antrag der Kommission –, dass wir vom Prinzip der uneingeschränkten Informationsrechte ausgehen. Das Gesetz hat dann aus Praktikabilitätsgründen gewisse Einschränkungen vorzunehmen, indem bestimmte Informationen vielleicht den Aufsichtscommissionen vorbehalten bleiben, wo dann auch Schweigepflichten damit verbunden werden können. Von daher gesehen ist es eine Aufgabe des Gesetzes, mögliche Differenzierungen und Einschränkungen vorzunehmen. Der Verfassungsgrundsatz aber muss das uneingeschränkte Informationsrecht beinhalten. Es geht doch nicht an, dass wir bereits in der Verfassung die an sich uns zugeordneten Rechte – Artikel 139 – derart beschränken!

Ich bitte Sie deshalb, der Kommission zuzustimmen.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Der auf den ersten Blick recht unscheinbare Artikel über die parlamentarischen

Kommissionen hat in der Subkommission zu einer Diskussion geführt, die im Protokoll 16 Seiten umfasst. Auch in der Plenarkommission bedurfte es zweier Anläufe, bis ein Beschluss zustande kam.

Grundsätzlich geht es um eine Heraufstufung. Um bei den bereits akzeptierten Absätzen zu beginnen: Absatz 1 – er verankert überhaupt erstmals die Kommissionen in der Verfassung – war unbestritten. Unbestritten war auch Absatz 2, wonach die beiden Räte im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht gemeinsame Kommissionen einsetzen können, also PUK, Geschäftsprüfungsdelegation usw. Und nach einigen Diskussionen gleichfalls unbestritten war die Delegation abschliessender Befugnisse nicht rechtsetzender Art an die Kommissionen. Das ist nämlich keine Revolution; solche Rechte standen schon bisher der Finanzdelegation und dem Büro zu.

Umstritten aber waren die Informationsrechte der Kommissionen. Auslöser war der Bericht der GPK zum Zusatzbericht der SPK. Die GPK, die natürlich auch am meisten Erfahrung hat, hat sich also gemeldet, und die Kommission hat dann gestützt auf die Wortwahl der GPK ihren Antrag formuliert, der vorerst den Grundsatz statuiert, dass die Verankerung des Anspruches auf Information in der Verfassung festzuhalten sei – und zwar aufgrund der Überlegung, dass die Verfassung dem Parlament eine Reihe von Aufgaben zuweist, die das Parlament als oberste Instanz im Staat wahrnimmt, und dass es dann eben richtig ist, dass neben der Aufgabenzuweisung auf gleicher Stufe die Mittelzuweisung steht. Das Mittel, um diese Aufgaben zu erfüllen, ist nun aber häufig die Information.

Dann ist aber bereits auf Verfassungsebene die erste Einschränkung vorgenommen worden, nämlich dass nur diejenigen Informationen geschuldet sind, welche für die Kommissionen «zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind». Die Schranke gegen das Schnüffeln oder – um beim aufgeführten Beispiel zu bleiben – dagegen, dass man sich über den Verlauf internationaler Verhandlungen erkundigt, ist also bereits sehr klar gezogen worden. Die dritte Einschränkung kann zusätzlich durch das Gesetz vorgenommen werden.

Der Antrag Bonny geht – das hat Herr Schmid sehr deutlich herausgearbeitet – insofern weniger weit, als erst das Gesetz den Kommissionen die Möglichkeit absteckt, wie weitgehend sie zu Informationen kommen können. Die Lösung der Kommission bedeutet, dass an sich ein Einsichtsrecht, unter Verbotsvorbehalt im Gesetz, besteht. Dass es diesen Vorbehalt braucht, war in der Kommission unbestritten. Die Lösung Bonny bedeutet, dass an sich kein Einsichtsrecht besteht mit Ausnahme dessen, was das Gesetz explizit erlaubt. Insgesamt kann man sagen: Der Antrag Bonny bzw. der Kommission des Ständerates ist eine etwas obrigkeitfreundlichere Lösung, und ich kann Herrn Bonny denn auch ankündigen, dass er in seiner Erwartung nicht enttäuscht werden wird: Herr Bundesrat Koller hat an seiner Lösung mehr Freude als an jener der Kommission.

Ich würde zum zweiten auch meinen, dass die Unterschiede in der Praxis recht gering sind. Die Vorlage steht und fällt sicher nicht mit dieser Regelung. Aber insgesamt glaube ich doch, dass die Lösung der Kommission der Idee der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung besser entspricht.

Übrigens lag ein gleichlautender Antrag bereits in der Kommission vor. Er ist dort mit 22 zu 10 Stimmen abgelehnt worden. Darum empfehle ich Ihnen – in der Überzeugung, dass eben die sachgerechte Aufsicht und Oberaufsicht damit stehen und fallen, dass man im Besitze aller notwendigen Information ist –, den Antrag Bonny abzulehnen und dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Präsident: Die CVP-Fraktion und die grüne Fraktion lassen mitteilen, dass sie den Antrag der Kommission unterstützen. Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag Bonny.

Koller Arnold, Bundesrat: Ihr Präsident hat einleitend gesagt, Sie kämen hier nun zur Beratung in eigener Sache. Das ist

tatsächlich so. Es geht in den zur Diskussion stehenden Artikeln vor allem um die Kompetenzen des Parlamentes. Wie Sie die Kompetenzen des Parlamentes festlegen, hat eminente Auswirkungen auf das Verhältnis der Gewalten in diesem Staat. Wenn Sie einseitig nur die Rechte des Parlamentes ausdehnen, ohne gleichzeitig auch den Bundesrat zu stärken, gerät das Gesamtgefüge der Gewalten in diesem Staat aus dem Gleichgewicht. Der Bundesrat hat auf diese Gefahr in seiner Stellungnahme zum Bericht der SPK ausdrücklich hingewiesen. Wir leisten diesem Staat keinen Dienst, wenn wir jetzt einfach die Parlamentsrechte ausdehnen und uns erst in einer späteren Phase mit der Exekutive befassen!

Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass alle Neuerungen auf diesem Gebiet in das kommende Paket über die Staatsleitungsreform gehören. Dort wollen wir den Bundesrat reformieren, gleichzeitig aber auch das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat neu ordnen. Ich möchte Sie auch deswegen um die nötige Zurückhaltung ersuchen. Wie wollen Sie in der Volksabstimmung den Kantonen, aber auch allen Interessengruppen – beispielsweise den Wirtschaftsverbänden oder den Gewerkschaften –, die wir auf die Nachführung verwiesen haben, erklären, dass das Parlament bei sich selbst von diesem Konzept Abstand genommen und sich erlaubt hat, Neuerungen einzuführen? Eine derartige Privilegierung des Parlamentes im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung ist nach aussen kaum verständlich zu machen! Deshalb möchte ich Sie dringend bitten – das gilt für das ganze Kapitel –, sich auch hier an das Prinzip der Nachführung zu halten!

Nun zur konkreten Frage: Der Bundesrat hat nichts dagegen, dass man die Frage der Auskunfts- und Einsichtsrechte der Kommissionen auf Verfassungsebene hebt. Diese Rechte sind durchaus verfassungswürdig. Aber der Bundesrat ist dagegen, dass man auf diesem Weg die Stellung des Parlamentes stärkt, für den Bundesrat aber beim bisherigen Recht bleibt und damit das ganze Gleichgewicht der Gewalten stört. Deshalb bin ich Herrn Bonny für seinen Antrag sehr dankbar.

So einfach ist es nicht, dass man alle Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrechte der Kommissionen über einen Leisten schlagen kann. Heute sind diese Einsichtsrechte auf Gesetzesstufe sehr differenziert geregelt. Sie wissen, dass es eine eigentliche Steigerung gibt: von den ständigen Kommissionen zur GPK, von der GPK zur Geschäftsprüfungsdelegation, die sehr klein ist, weil wir ihr Einsicht in alle Fragen der inneren und äusseren Sicherheit geben, bis hin zur parlamentarischen Untersuchungskommission, die Einsichts- und Untersuchungsbefugnisse nicht nur gegenüber der Verwaltung, sondern auch gegenüber Dritten hat. Diese gesetzliche Regelung mit einer adäquaten Steigerung der Befugnisse je nach Aufgabe der einzelnen Kommissionen ist nach Meinung des Bundesrates wirklich sachgerecht.

Deshalb möchte ich Ihnen dringend empfehlen, hier den Antrag Bonny zu unterstützen. Er entspricht dem Antrag, der sich in der ständerätlichen Kommission erfreulicherweise durchgesetzt hat. Die Bestimmung ist aus der bernischen Verfassung übernommen. Und was für Bern gut ist, sollte für den Bund billig sein!

Abs. 1–3 – Al. 1–3

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

66 Stimmen

Für den Antrag Bonny

65 Stimmen

Art. 145

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 146*Anträge der Kommissionen: BBl**Propositions des commissions: FF***Antrag Bangerter**

Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste. Das Gesetz regelt den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung.

Proposition Bangerter

L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement. La loi règle le recours aux services de l'administration fédérale.

Bangerter Käthi (R, BE): Hier geht es um das Mitspracherecht bei den Parlamentsdiensten, um unser Verhältnis zu diesen. Artikel 146 regelt die Parlamentsdienste. Nach der vorliegenden Formulierung der Kommission und des Bundesrates hat das Parlament kein Mitwirkungsrecht, denn die Gewaltentrennung verbietet im Prinzip ein Eingreifen der Legislative auf einzelne Verwaltungszweige an der Exekutive vorbei. Mir scheint aber, dass dem Parlament hier unbedingt ein Mitspracherecht zugebilligt werden muss, denn unsere Arbeit im Parlament ist von der Arbeit und vom Vorgehen der Parlamentsdienste direkt betroffen. Wollen wir als Legislative nun in einem Teilgebiet der Verwaltung mitreden, so brauchen wir dafür eine verfassungsmässige Grundlage. Diese Grundlage schaffen wir mit der Formulierung: «Das Gesetz regelt den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung.» Es ist sinnvoll und der parlamentarischen Arbeit dienlich, wenn wir uns die Kompetenz der Mitsprache über das Gesetz einbauen.

Die ständerätliche Kommission beantragt ihrem Rat dieselbe Formulierung. Der Ständerat wird – wie ich gehört habe – diesem Antrag mit grösster Wahrscheinlichkeit folgen. Mit der FDP-Fraktion empfehle ich Ihnen, meinem Antrag zuzustimmen.

Gross Jost (S, TG): Wenn man die Begründung zum Antrag Bangerter hört, müsste man den Eindruck bekommen, er gehe in Richtung einer Stärkung der Autonomie der Bundesversammlung, auch im Sinne der Gewaltentrennung. Ich möchte aber Frau Bangerter darauf hinweisen, dass Artikel 146 in der Fassung der Kommission doch wesentlich klarer ist, auch im Sinne der Stärkung der parlamentarischen Autonomie. Er lautet nämlich: «Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste.» Und dann folgt: «Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.» Ich finde es gefährlich, wenn man jetzt das Problem durch diesen Vorbehalt auf die Gesetzesebene verschiebt.

Ich möchte daran erinnern, dass die Staatspolitische Kommission am 6. März 1997 einen sehr eingehenden Bericht publiziert hat, worin sie auf die zahlreichen Probleme hinweist, die in der jetzigen Anwendung von Artikel 105 der Bundesverfassung durch diese Vermischung von fachlicher und administrativer Unterstellung der Parlamentsdienste entstehen. Die Staatspolitische Kommission plädiert dringend dafür, das zu entflechten und hier eine ganz klare Zuordnung bzw. eine Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Bundesversammlung zu erreichen.

In diesem Sinne geht der Antrag Bangerter zu wenig weit; er geht vor allem hinter den Antrag der Kommission zurück. Ich denke, dass das auch nicht im Sinne von Herrn Bundesrat Koller in die Staatsleitungsreform verwiesen werden muss. Hier liegen gründliche Arbeiten der Staatspolitischen Kommission vor. Ich möchte Ihnen diesen Bericht, vor allem die Seiten 25ff., zu bedenken geben.

Stimmen Sie der Fassung der Kommission zu. Das ist auch die Meinung der sozialdemokratischen Fraktion.

Leu Josef (C, LU): Zur Haltung der CVP-Fraktion bei Artikel 146: Unsere Fraktion wird den Antrag Bangerter unterstützen. Wir glauben, dass hier eine zusätzliche Regelung notwendig ist, damit die heutige Praxis fortgeführt werden kann.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion wird den Antrag Bangerter unterstützen. Wir sind nach dem Entscheid von vorhin in bezug auf die Gewaltentrennung jetzt an einer Grenzlinie, und es scheint uns richtig, hier den vorsichtigeren Weg einzuschlagen. Mit dem Verweis darauf, dass das Gesetz den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung regelt, mit dieser Möglichkeit können wir Berührungspunkte bzw. Schnittstellen besser definieren, als wenn wir den allgemeinen Antrag der Kommission übernehmen.

In bezug auf die parlamentarische Autonomie scheint es uns, dass wir hier einen Schritt zurück machen müssen, weil wir vorhin in bezug auf die Aufsicht eine Öffnung gemacht haben. Primär hat ja das Parlament Aufsichtsfunktionen, während es hier nicht primär um Aufsichtsfunktionen, sondern um den allgemeinen Bereich geht. Darum scheint uns hier der vorsichtiger Weg der bessere zu sein.

Präsident: Die Fraktion der Freiheits-Partei teilt mit, dass sie den Antrag der Kommission unterstützt

Thür Hanspeter (G, AG): Ich glaube, es besteht ein Missverständnis in bezug auf die Tragweite des Antrages Bangerter. Die einen sind der Auffassung, es werde hier etwas eingeführt, was noch nicht besteht, im Unterschied zu dem, was die Kommission beantragt. Ich glaube, das Votum von Herrn Zwygart hat gezeigt, dass noch ein anderes Missverständnis besteht, in dem Sinne, dass die Fassung der Kommission dazu führen könnte, dass das Parlament allzu weitgehend Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen würde und dass es nötig wäre, dies im Sinne des Antrages Bangerter gesetzlich zu regeln.

Ich mache Sie einfach darauf aufmerksam, dass wir ja schon jetzt immer wieder Schwierigkeiten hatten, wenn Kommissionen parlamentarische Initiativen umsetzen wollten. Ich erinnere beispielsweise an die ganze Geschichte mit der Mehrwertsteuer; es war ausserordentlich kompliziert und schwierig, für diese Arbeit des Parlamentes – das sich dieser Aufgabe stellen wollte – die Dienststellen der Bundesverwaltung einzusetzen.

Ich bin der Auffassung, dass es überhaupt nicht angeht, dass sich das Parlament selber von vornherein Schranken setzt, in dem Sinne, dass man eine solche Möglichkeit erst durch das Gesetz gewähren will. Es muss doch klar sein, dass all das, was von Seiten des Parlamentes in Angriff genommen werden soll, beispielsweise die Umsetzung von parlamentarischen Initiativen, durch die Bundesverwaltung nicht boykottiert werden darf! Wenn wir das erst durch die Schaffung eines Gesetzes ermöglichen wollen, behindern wir uns selber in einer Weise, die gar nicht nötig ist.

Im übrigen gilt ja dasselbe, was wir vorher gesagt haben: Wenn wir das nicht in die Verfassung schreiben, sind wir als Gesetzgeber wieder völlig frei, uns diese Möglichkeit in einer ganz generellen Weise zu verschaffen.

Ich bitte Sie also, jetzt in dieser Diskussion nicht zurückzuschrecken und der Kommission zu folgen.

Präsident: Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Antrag Bangerter unterstützt.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Il semble que la difficulté de ce problème est inversement proportionnelle à l'attention que paraît lui porter le Conseil!

J'aimerais dire qu'effectivement, c'est un problème très délicat. Tout d'abord, parlons de l'alinéa 1er: l'alinéa 1er, qui n'est pas contesté, tend à l'indépendance des Services du Parlement par rapport à la Chancellerie fédérale. C'est une nouveauté, mais une nouveauté qui correspond à l'état de fait réel: aujourd'hui, les Services du Parlement se sont développés de manière beaucoup plus ample qu'ils ne l'étaient du temps de la Constitution de 1848 ou de la Constitution de 1874. Par conséquent, ils ont acquis un certain volume et une indépendance certaine à l'égard de la chancellerie, qui n'est plus là finalement que pour les nominations.

Dans ces conditions, il nous apparaît qu'il faut, précisément dans le sens du «new public management», que ceux qui

ont la responsabilité – chez nous, c'est la secrétaire générale qui a la responsabilité des Services du Parlement – reçoivent aussi les compétences et l'indépendance pour un certain nombre de nominations qui ne doivent pas forcément dépendre de la Chancellerie fédérale. Cela nous paraît, par conséquent, correspondre au droit constitutionnel tel qu'il est vécu concrètement aujourd'hui, même si la constitution en vigueur est dépassée sur ce plan par la pratique qui s'est instaurée.

La vraie difficulté, elle est évidemment dans la deuxième phrase. Dans une certaine mesure, on peut comprendre que le Conseil fédéral éprouve des craintes. Ces craintes sont exprimées dans la proposition Bangerter, dans la mesure où, tout d'un coup, les services de l'administration fédérale se trouveraient avoir deux maîtres: d'une part, le Conseil fédéral, qui est le supérieur hiérarchique normal de l'administration fédérale, et puis, tout d'un coup, l'Assemblée fédérale, qui viendrait tout le temps donner des instructions à ces Services du Parlement.

C'est clair qu'une telle situation peut être conflictuelle. La manière la plus simple de l'éviter, c'est de créer une nouvelle administration dans le cadre des Services du Parlement, qui sera au service des Services du Parlement: je vous laisse imaginer les coûts qu'une telle construction entraînerait! Personne ne soutient réellement l'idée que les Services du Parlement devraient se doter d'une administration, d'un service juridique complet, de services compétents dans les différents secteurs dont doit s'occuper l'administration. Cela n'est pas imaginable que les Services du Parlement se dotent d'une nuée de collaborateurs qui seraient une deuxième administration à côté de l'administration centrale, l'administration du Conseil fédéral. Par conséquent, il est évident que doit s'instituer une collaboration entre le Conseil fédéral et les Services du Parlement.

Que veut la commission, dans le cas particulier? La commission veut poser un principe. La commission veut poser le principe que nous avons le droit, comme Parlement, de recourir à l'administration fédérale, à l'administration centrale. La constitution ne dit pas comment ce recours est possible, simplement elle nous accorde ce droit.

La proposition Bangerter, qui n'a pas été discutée en commission, veut renvoyer ce problème à la loi, en disant que la loi règle dans quelle mesure le Parlement peut recourir à l'administration pour résoudre les problèmes que nous avons à résoudre. M. Thür l'a dit très justement: par exemple, chaque fois qu'il y a une initiative parlementaire et qu'il s'agit de transformer dans la deuxième phase un article de loi, il est bien clair que nous avons besoin de juristes compétents pour faire cette transformation. Les membres du Parlement ne peuvent pas le faire, les Services du Parlement ne sont pas suffisamment dotés: par conséquent, les seuls auxquels nous pouvons nous adresser, ce sont les représentants des services du Département fédéral de justice et police (DFJP). Mais, là aussi, il faut voir qu'une deuxième difficulté peut surgir. Cette difficulté, nous l'avons éprouvée pratiquement: lorsque nous demandons à un service du DFJP de nous rédiger un texte pour un amendement, pour une initiative parlementaire. On finit par ne plus très bien savoir si le texte qu'on nous propose, c'est le texte du Conseil fédéral ou c'est le texte que le service du DFJP a élaboré à notre intention et sur nos instructions. Il faut être conscient de ce problème.

C'est pourquoi la solution qui a été esquissée en commission n'est peut-être pas forcément la meilleure: elle consiste à dire qu'il faut demander au Conseil fédéral de mettre à disposition ses services. Mais si le Conseil fédéral met à disposition ses services, on aura tendance à croire que le travail fourni par ses services représente l'opinion du Conseil fédéral. C'est ce qu'il faut aussi éviter.

C'est pour ça que, finalement – la commission ne s'est, encore une fois, pas prononcée sur la proposition Bangerter –, les deux phrases, en l'occurrence, peuvent presque se juxtaposer. Ce que nous posons comme principe ici – et c'est ce principe qu'il faut absolument défendre –, c'est que le Parlement peut recourir aux services de l'administration. Ça, c'est un principe.

Ensuite, si vous voulez mettre encore, par-dessus le marché, que la loi règle dans quelles conditions le Parlement recourt aux services de l'administration, c'est une deuxième question. Je suis convaincu que, de toute manière, des règles doivent être trouvées pour assurer ce bon recours. Simplement, on peut se demander si c'est digne de la constitution de devoir encore préciser que c'est la loi qui règle ces problèmes. C'est clair que, de toute manière, une fois que nous avons le principe dans la constitution, nous sommes libres de faire une loi, nous sommes libres de passer un accord avec l'administration centrale, d'une manière ou d'une autre, pour régler les problèmes que je viens d'évoquer.

Ce sont des problèmes délicats, ce sont des problèmes qui peuvent mener à des conflits. Je ne conteste pas, de ce point de vue, la proposition Bangerter, mais la question que je me pose est de savoir si, vraiment, on doit préciser dans la constitution que la loi règle ces problèmes. Nous avons toujours le droit, une fois que la constitution pose un principe, d'établir une loi ou de mettre des articles dans une loi.

La commission ne s'étant pas prononcée, je ne fais pas de recommandation, mais je ne suis pas sûr que la différence entre la version de la commission et celle de la proposition Bangerter soit vraiment si grande que ça.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Darf ich eine kleine Präzisierung anbringen? Wir haben in der Kommission einmal den Versuch gemacht, eine informelle Differenzbereinigung zwischen den beiden Verfassungskommissionen – von National- und Ständerat – durchzuführen. Der Antrag Bangerter entspricht der Fassung der ständerätlichen Kommission und ist also dort zur Diskussion gestanden. Unsere Verfassungskommission hat mit 17 zu 13 Stimmen beschlossen, bei ihrer Formulierung zu bleiben.

Ich möchte die Argumente im übrigen nicht wiederholen, sondern möchte nur noch sagen, dass es jetzt schon eine ganze Reihe von Regelungen gibt, wie die Parlamentsdienste gegenüber der Verwaltung zu verkehren haben. Ich denke da an Artikel 2 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste, welcher die Pflicht der Verwaltung statuiert, den Parlamentsdiensten Rechts- und Sachauskünfte zu erteilen, an Artikel 47bis des Geschäftsverkehrsgesetzes, welcher den Beizug von Beamten durch die Kommission regelt, und vor allem an Artikel 21quater Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes, welcher sich über den Beizug des zuständigen Departementes bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen durch Kommissionen ausspricht. Das ist ja immer dann der Fall, wenn eine Kommission eine parlamentarische Initiative vor sich hat, der Folge gegeben worden ist; wenn also die Kommission selber einen Entwurf auszuarbeiten hat.

Insgesamt halte ich dafür, dass es auch da kaum um einen grossen Sachunterschied geht; aber ich glaube, dass Herr Thür recht hat: Es ist an sich dieselbe Fragestellung wie vorher bei den Kommissionen. Deshalb würde ich auch hier meinen, dass wahrscheinlich der Antrag der Kommission der generellen, verfassungsmässigen Kompetenzordnung besser entspricht – immer in der Meinung, die Verfassung weise dem Parlament die Aufgaben und zu deren Erfüllung auch die Mittel zu –, dass also die Mittel auf gleicher Stufe genannt werden wie die Aufgaben.

Schliesslich bin ich noch der Meinung, dass unsere Verwaltung nicht in Gefahr steht, dass sie künftig von den Parlamentsdiensten kujoniert wird.

Ich glaube: In dem Sinne kann man dem Antrag der Kommission zustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Leuba hat es gesagt: Es geht hier zwar um eine sogenannte Neuerung, weil die Parlamentsdienste bis jetzt in die Bundeskanzlei integriert sind, aber es ist praktisch die verfassungsrechtliche Absegnung eines faktischen Zustandes. Es wird jetzt nur noch klargestellt, dass die Parlamentsdienste auch administrativ nicht mehr der Bundeskanzlei, sondern dem Parlament unterstehen. Wir können daher in diesem Punkte zustimmen.

Wir sind auch der Meinung, dass wir die bisherige Praxis – wonach das Parlament Dienststellen des Bundes, also der

Verwaltung, für seine Aufgaben beiziehen kann – weiterführen können. Aber es ist bei diesem Punkt doch so, dass sich hier heikle Probleme stellen. Die Redensart sagt es: Niemand kann zwei Herren dienen – vor allem im Konfliktfall nicht! Konfliktfälle sind glücklicherweise nicht die Regel, aber das Recht muss vor allem im Konfliktfall taugen. Deshalb zieht es der Bundesrat vor, wenn Sie hier dem Antrag Bangerter zustimmen. Wir unterstützen zwar voll die Intention, beim Parlament ja nicht eine zweite Verwaltung aufzuziehen. Das kann sich ein Kleinstaat wie die Schweiz auf keinen Fall leisten. Wir sind auch bereit, die bisherige Praxis weiterzuführen, aber es hat sich natürlich schon bisher das Problem gestellt, dass der Bundesrat, wenn Sie seine Verwaltung beiziehen, in seiner Meinungsäusserung doch frei bleiben muss. Solche Fragen müssen wir in einem nötigen Gesetz regeln. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag Bangerter zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	75 Stimmen
Für den Antrag Bangerter	53 Stimmen

Art. 146a

Anträge der Kommissionen: *BB*

Propositions des commissions: *FF*

Hubmann Vreni (S, ZH): Die Minderheit beantragt Ihnen, in unsere Verfassung eine Bestimmung aufzunehmen, welche uns die Möglichkeit gibt, per Gesetz eine Ombudsstelle zu schaffen. Damit nehmen wir einen Antrag der Staatspolitischen Kommission wieder auf, der in der Verfassungskommission abgelehnt wurde. Ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen.

Als Einwohnerin der Stadt Zürich, welche seit mehr als 25 Jahren einen Ombudsmann hat, weiss ich, wie wichtig und wie segensreich eine solche Institution ist. Der erste Ombudsmann der Stadt Zürich, der kürzlich verstorbene Dr. Jacques Vontobel, hat in der Schweiz eine eigentliche Pionierleistung vollbracht und unzähligen Bürgerinnen und Bürgern geholfen. Wie Sie wissen, steht ein Ombudsmann oder eine Ombudsfrau ausserhalb der Verwaltung und kann nur auf Anstoss von Betroffenen tätig werden. Er oder sie hat darauf hinzuwirken, dass Rechtmässigkeit und Fairness im Verwaltungsverfahren durchgesetzt werden. Leider kommt es immer wieder vor, dass sich Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit der Verwaltung ungerecht behandelt fühlen. Durch die Möglichkeit, dass sich diese Leute an eine Ombudsstelle wenden können, werden viele Konflikte entschärft und zahlreiche Beschwerden vermieden, was auch heisst: Es wird viel Geld gespart.

Spricht ein unzufriedener Bürger oder eine unzufriedene Bürgerin bei der Ombudsstelle vor, so hat die verantwortliche Ombudsperson den Sachverhalt festzustellen. Oft beruht der Konflikt, der sich entzündet hat, auf einem Missverständnis oder auf einem uneinsichtigen Verhalten der einen oder der anderen Seite und kann relativ einfach behoben werden. Handelt es sich aber um einen falschen Ablauf oder gar um Fehler oder Mängel im Verwaltungsverfahren, so hat die Ombudsperson die Angelegenheit genau abzuklären und Empfehlungen auszuarbeiten, wie die Fehler oder Mängel behoben werden können. Eine Ombudsperson hat jedoch nicht die Kompetenz, Verfügungen aufzuheben. Sie ist vor allem Anlaufstelle für hilfesuchende Bürgerinnen und Bürger, und sie kann meist schnell und unbürokratisch helfen.

Diese aus Schweden stammende Institution erfreut sich zunehmender Beliebtheit – besonders seit 1953 eine entsprechende Grundlage in die dänische Verfassung aufgenommen wurde. Sie wurde in vielen Ländern rezipiert.

Ombudsstellen können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. In der Regel werden Ombudspersonen durch das Parlament gewählt, und sie haben diesem jährlich Bericht zu erstatten. Die Berichte des Ombudsmannes der Stadt Zürich waren jeweils sehr spannend zu lesen, und sie trugen viel dazu bei, dass die Abläufe in der Verwaltung besser, transparenter und effizienter gestaltet werden konnten.

Inzwischen gibt es in verschiedenen Kantonen und Städten Ombudspersonen, nämlich in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Baselland sowie in den Städten Zürich, Bern und Winterthur. Im Juli 1995 wählte auch das Europäische Parlament seinen ersten Bürgerbeauftragten.

Noch fehlt eine eidgenössische Ombudsperson. Vorstösse dazu wurden gemacht. Im Jahre 1994 hat der Bundesrat aber aus finanziellen Überlegungen und wegen anderer Prioritäten die Arbeiten für ein «Ombudsgesetz» sistiert.

Mit dem Artikel 146a wollen wir nichts erzwingen, aber wir wollen die Grundlage dafür schaffen, dass zu gegebener Zeit ohne Verfassungsänderung eine solche Stelle geschaffen werden kann. Ich danke Ihnen für die Unterstützung des Anliegens.

Leu Josef (C, LU): Die CVP-Fraktion wird die Mehrheit unserer Kommission unterstützen. Wir sind der Auffassung, dass es zur allfälligen Einführung einer Ombudsstelle keine zusätzliche Verfassungsgrundlage braucht. Eine Ombudsstelle könnte somit bereits heute eingeführt werden, wenn der politische Wille hierfür vorhanden wäre. Dafür gibt es zurzeit nicht nur keine Mehrheiten – im besonderen unter dem Aspekt der Finanzsituation –, sondern es ist auch von der Sache her kein Handlungsbedarf auszumachen. Ombudsstellen sind bis zu einem gewissen Grad auch überlebte Zeugen vergangener Hochkonjunktur. Sie sind zudem kaum das geeignete Mittel, das Vertrauen in die bestehenden Institutionen zu fördern.

Wenn Sie, Frau Hubmann, vorhin von einem einfachen Mittel gesprochen haben, damit Probleme des Bürgers oder der Bürgerin einer Stelle vorgetragen werden können, so möchte ich doch sagen, dass es noch einfacher ist, eine Parlamentarierin oder einen Parlamentarier anzusprechen, um allfällige Missverständnisse auszuräumen, oder aber, wenn es wirklich im Verfahrensablauf Probleme gibt, einen politischen Vorstoss zu machen. Wir kämen dadurch um eine teure Institution, wie eine Ombudsstelle es wäre, herum.

Zudem sind auch die bestehenden Institutionen im Sinne der Bürgernähe und des Kundennutzens selbst gefordert. Es macht daher wenig Sinn, die nachgeführte Verfassung mit einem solchen unnötigen Vorhaben zu belasten.

Ich bitte Sie demzufolge im Namen der CVP-Fraktion, den Antrag der Minderheit Hubmann abzulehnen und dafür Bundesrat und Mehrheit zu unterstützen.

Ostermann Roland (G, VD): Longtemps avant l'apparition d'Internet, les citoyens ont appris à surfer au sein de l'administration, à se déplacer d'un bureau à l'autre et de l'autre à l'un, à affronter le blocage administratif, à se trouver pris dans un enchevêtrement ou une répartition circulaire des compétences.

La virtualisation des sites ne résout pas ces problèmes. La signalisation et l'information sont inopérants lorsque l'incompréhension le cède à l'animosité de part ou d'autre. Ce n'est pas un hasard si les organes de médiation entre administrations publiques ou privées voient le jour un peu partout. Face à une déshumanisation des contacts, une informatisation, une robotisation ou une schématisation des relations, le dernier recours reste la personne humaine qui, par des contacts directs et privilégiés, permet d'éviter les imbroglios et la déprime de l'administré.

Il apparaît aux Verts que l'on ne doit pas écarter la possibilité de créer un tel organe de médiation au niveau de l'administration fédérale qui, par la force des choses, est la plus éloignée des citoyens. C'est une prestation dont il faut conserver au moins l'éventualité. La forme potestative de la proposition de minorité ne la rend d'ailleurs pas purement formelle. Elle témoigne du souci d'améliorer les prestations en faveur des administrés. N'est-ce pas ce que l'on recherche activement dans tous les domaines? Je dirai à M. Leu que ce n'est pas en évacuant par le haut les problèmes purement pratiques qu'on va pouvoir les résoudre.

Il est donc bon qu'une trace d'une telle bonne volonté figure dans la constitution et nous appuyons donc la proposition de la minorité.

Präsident: Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt. Die SVP-Fraktion unterstützt ebenfalls die Mehrheit.

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG): Auch hier handelt es sich wieder um ein Postulat, das über die Nachführung der Verfassung hinausgeht. Schon aus diesem Grund ist es nicht angezeigt, dem Antrag der Minderheit Hubmann zu folgen. Im übrigen müsste man diese Problematik seriöser diskutieren können – wenn man sie schon aufgreift –, als das im Rahmen dieser Nachführungsdiskussion möglich ist.

Der Nationalrat hat – Frau Hubmann selber hat schon darauf hingewiesen – entsprechende Vorstösse bereits verschiedentlich abgelehnt, so z. B. eine parlamentarische Initiative Borel, soweit ich mich erinnern kann.

Auch aus materiellen Gründen ist diese Ombudsstelle nicht notwendig. Sie drängt sich jedenfalls nicht auf. Der Bürger und die Bürgerin, die ein Problem haben, können sich in der Schweiz immer noch direkt an die betroffene Verwaltungsstelle wenden oder sich – wie auch Herr Leu gesagt hat – einen bekannten Parlamentarier «vorknöpfen», der dann das Nötige vorkehren kann. Auch angesichts der finanziellen Situation, in der wir heute stecken, ist es nicht sinnvoll, eine neue Verwaltungsstelle zu schaffen, die Kosten verursacht, die nicht unbedingt nötig sind.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen die FDP-Fraktion, der Mehrheit zu folgen.

Zwygart Otto (U, BE): Eine Verwaltung, insbesondere die Bundesverwaltung, ist für die Bürgerin und für den Bürger undurchsichtig. In manchen Bereichen wird sie mit der heutigen Art der schnellen Umsetzung und mit dadurch bedingten Änderungen in der Verwaltung noch undurchsichtiger.

Dadurch, dass wir gewisse Bereiche auslagern – Stichwort: New Public Management –, wird noch ein neues Problem geschaffen. Wir bekommen so «Zwischenschaltstellen»; im Hinblick darauf, dass sich die Undurchsichtigkeit von bundesstaatlichen, kantonalen und anderen Stellen verstärkt, scheint es uns richtig, dass der Bürger eine entsprechende Möglichkeit des Zuganges hat.

Es ist leider so, dass für viele nicht mehr die Parlamentarier die Zugangsstelle sind; denken wir z. B. an die ausländische Bevölkerung. Darum scheint uns die Kann-Formulierung für eine Ombudsstelle, wie dies die Minderheit beantragt, im Hinblick auf die Zukunft durchaus sinnvoll. Eine Ombudsstelle soll ein Ventil sein. Das hat den Vorteil, dass auch die Verwaltung spüren kann, wo Probleme auftauchen; denn man muss immer auch die andere Seite sehen. Vor diesem Hintergrund scheint uns die Möglichkeit, mehr Transparenz und Offenheit zu schaffen, sinnvoll.

Deswegen unterstützt die LdU/EVP-Fraktion die Minderheit.

Widmer Hans (S, LU): Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, den Minderheitsantrag Hubmann zu unterstützen.

Das staatliche Handeln ist in unserer komplexen Gesellschaft ebenfalls sehr komplex geworden, und es betrifft die verschiedensten Bereiche des täglichen Lebens. In der Folge ist eine zunehmende Verrechtlichung unseres Alltages festzustellen. Das ist eine Konsequenz des Rationalisierungsprozesses, wie ihn der Soziologe Max Weber schon vor Jahrzehnten festgestellt und beschrieben hat. Diese irreversible geschichtliche Bewegung lässt sich nicht «weglamentieren», genausowenig wie deren Nebenfolge, die Bürokratisierung und deren anonymes, ja oft sogar kaltes «Gesicht». Das heisst aber nicht, dass Korrekturen unmöglich wären.

Eine solche von uns geforderte Korrekturmöglichkeit sehen wir im Minderheitsantrag Hubmann. Es soll auf Verfassungsebene die Möglichkeit stipuliert werden, per Gesetz eine Ombudsstelle zu schaffen. Eine Anwältin, ein Anwalt zum Schutz der Rechte der Bürger soll ein offenes Ohr für die einzelne, für den einzelnen haben. Sie oder er soll so allfällige Missverständnisse klären können, bevor der Rechtsweg beschritten wird. Durch eine Ombudsstelle kann die Kommunikation zwischen überforderten Bürgerinnen und Bürgern und dem oft sehr anonym daher kommenden Staat verbessert werden.

Dadurch kann nicht nur das Verwaltungsgericht entlastet werden. Es wird dem Staat auch die Chance zuteil, aus seiner Anonymität herauszutreten und ein gleichsam «menschliches Gesicht» zu bekommen. Auch die einzelne Bürgerin, der einzelne Bürger kann profitieren. Sie oder er wird nämlich ganz individuell ernst genommen, weil ihr oder ihm Gehör geschenkt wird. In Zeiten zunehmender Staatsverdrossenheit bedeutet das auf keinen Fall einen Luxus, sondern stellt eine Massnahme dar, welche indirekt geradezu eine staatspolitische Dimension hat.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag Hubmann zu unterstützen.

Vallender Dorle (R, AR): Aufgabe einer Ombudsstelle ist es, dem Bürger und der Bürgerin im Verkehr mit der Verwaltung behilflich zu sein und auf die Rechtmässigkeit und Korrektheit administrativen Handelns hinzuwirken. Damit ist auch gesagt, was eine Ombudsstelle nicht ist: Sie ist kein Sondergericht, das über Anordnungen der Verwaltung befinden könnte oder diese abändern dürfte. Um ihrer Aufgabe als Vermittlerin zwischen Bürgern und Verwaltung gerecht zu werden, muss die Ombudsstelle rechtlich unabhängig sein; sie ist durch das Parlament zu besetzen und hat dem Parlament Rechenschaft über ihre Arbeit abzulegen.

Eine Minderheit der Verfassungskommission, zu der ich auch gehöre, möchte, dass eine derartige Ombudsstelle geschaffen werden kann. Diese Bestimmung ist unter zwei Aspekten zu würdigen:

1. Ist die Einführung einer Ombudsstelle noch Nachführung?

Die Antwort lautet: ja. Eine Ombudsstelle ist eine Dienstleistung des Staates für den Bürger und die Bürgerin. Die Schaffung und die Besetzung einer derartigen Stelle wären auch ohne besondere Verfassungsgrundlage möglich. Es fördert aber die Transparenz und hebt den Auftragscharakter an das Parlament hervor, wenn wir für diese wichtige Aufgabe eine explizite Verfassungsgrundlage schaffen. Dies um so mehr, wenn sichergestellt sein soll, dass die Ombudsstelle ihre Aufgabe rechtlich unabhängig wahrnehmen kann.

2. Ist eine Ombudsstelle beim Bund notwendig? Die Antwort lautet – leider –: ja. Staatliches Handeln ist häufig kompliziert und für den Bürger und die Bürgerin nicht immer leicht verständlich. Allzuoft erhalten sie das Gefühl, nicht ernst genommen zu werden, nicht korrekt behandelt zu werden oder einfach im Recht zu sein, aber unrecht erhalten zu haben. Ein leicht ansprechbarer Vermittler oder eine leicht ansprechbare Vermittlerin kann Abhilfe schaffen und das gestörte Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung wiederherstellen versuchen. Dabei ist zu beachten, dass sich insbesondere sozial benachteiligte Schichten am ehesten von der Verwaltung benachteiligt behandelt fühlen, weil sie sich in der Rechtssprache nur schlecht auskennen. Wenn eine Ombudsstelle ihnen helfen kann – wobei die Hilfe schon darin liegen kann, das Handeln des Staates zu erklären –, so kann damit Staatsverdrossenheit abgebaut werden. Staatsverdrossenheit ist eine ansteckende Krankheit, die sich epidemisch ausbreiten kann. Daher müssen wir alles vorkehren und unterstützen, um hier wirksam Abhilfe zu schaffen – oder anders ausgedrückt: Eine Ombudsstelle hilft, das Vertrauen in den Staat zu erhalten oder wiederaufzubauen. Dieses Vertrauen in den Staat ist, so meine ich, auch bei knappen Finanzen zu fördern.

An die Adresse derjenigen, die immer behaupten, das wäre zu teuer, sei folgendes gesagt: Sind eigentlich Gerichtsverfahren günstiger, sind sie billiger? Es ist eine Entlastung der Justiz, wenn hier eine Ombudsstelle vermittelnd eingreifen und staatliches Handeln erklären kann. Das Vertrauen ist auch – oder gerade – bei knappen Finanzen zu fördern, es ist langfristig gesehen eine gute Kapitalanlage mit einem sehr guten «return on investment».

Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit zu unterstützen.

Weber Agnes (S, AG): Jeder grössere Betrieb, der etwas auf sich hält, hat heute eine Ombudsstelle, zum Beispiel das Kantonsspital Aarau.

Ich möchte das Thema noch von einer etwas anderen Seite her beleuchten. Eine Ombudsstelle passt bestens zu Stichworten wie Qualitätssicherung, Kundenorientierung, Kundenzufriedenheit und Leistungsausweis. Das sind auch Stichworte des New Public Management. Eine solche Stelle dient tatsächlich der Fremdevaluation und der Verbesserung der betrieblichen Abläufe in der Bundesverwaltung. Wer A sagt zu den Ideen des New Public Management, sollte auch B sagen zur Ombudsstelle, zu einem einfachen und kostengünstigen Qualitätssicherungsinstrument, das die Kunden und Kundinnen dieses Staates ernst nimmt. Als Parlamentarier und Parlamentarierinnen mit einem Beruf müssten wir eigentlich sehr froh sein über ein bisschen Unterstützung bei den Ombudsaufgaben, die wir leisten.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit der Ombudsstelle – ohnehin ein Dauerbrenner der helvetischen Politik – schwergetan. In der Subkommission sorgte der Stichtentscheid des Präsidenten dafür, dass die Ombudsstelle Mehrheitsantrag blieb. In der Plenarkommission gab bei 16 zu 16 Stimmen der Stichtentscheid des Präsidenten den Ausschlag, dass die Ombudsstelle jetzt als Minderheitsantrag vorgebracht wird.

Wenn ich die Auslegeordnung der Argumente in aller Kürze resümiere:

Die Minderheit argumentiert:

1. Da es gegen die Ombudsstelle keine grundsätzliche Opposition in der Sache gebe, bestehe eben jetzt die Gelegenheit, für den Einbau in die Verfassung zu sorgen.

2. Auch alle Kantone, welche diese Institution kennen würden, würden sie in der Verfassung erwähnen, was angesichts der speziellen Stellung der Ombudsstelle im Gewaltgefüge auch sinnvoll sei.

3. In der Verfassung werde eine Ermächtigung verankert, nicht aber ein Auftrag, der trotz der Situation der Bundesfinanzen sofort auszuführen wäre.

Die Mehrheit macht demgegenüber geltend:

1. Eine explizite Nennung der Ombudsstelle in der Verfassung sei nicht nötig. Die Einführung einer solchen Institution wäre auch aufgrund der bestehenden Verfassungsgrundlage möglich; bei früheren Anläufen – parlamentarische Initiative Borel – sei nie davon die Rede gewesen, dass die Verfassungsgrundlage nicht gegeben sei.

2. Strebe man nun aber einen eigenen Verfassungsartikel an, so erwecke dies den Eindruck, man lege besonderes Gewicht auf die zu schaffende Institution; das aber könne die gesamte Vorlage belasten.

3. Das Aufzeigen eines neuen staatlichen Organs sei in der heutigen Finanzsituation ein falsches Signal, weil es als Bereitschaft des Parlamentes verstanden werden könne, den Staatsapparat weiter auszubauen.

Wenn ich nun versuche, diese Argumente zu werten, muss ich zuerst betonen – an diesem Kernpunkt lief die Diskussion eher vorbei –: Es geht nicht in erster Linie um eine Diskussion über die Wünschbarkeit oder Nichtwünschbarkeit einer Ombudsstelle, sondern es geht darum, ob wir diese Institution jetzt in der Verfassung verankern wollen oder nicht. Da würde für mich eigentlich das zweite Argument der Gegner am meisten ins Kalkül fallen: Ein Verfassungsartikel für die Ombudsstelle ist dann ein besonderes Zeichen, wenn er an sich gar nicht nötig wäre. Das Beschliessen eines eigenen Verfassungsartikels – so glaube ich im Gegensatz zu meiner Fraktionsfreundin Vallender – würde bei dieser Ausgangslage als Neuerung und nicht als Nachführung empfunden. Darum schlage ich Ihnen im Namen der knappen Mehrheit vor, auf diesen Artikel 146a zu verzichten.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Coucou! Revoilà la question de l'ombudsman, de l'ombudsfräulein, de l'ombudsstelle!

Cette question est pour le moins controversée. La sous-commission s'est prononcée en faveur de la création de cette disposition constitutionnelle par 6 voix contre 6 avec la voix prépondérante du président.

La commission s'est prononcée contre cette création par 16 voix contre 16 avec la voix prépondérante du président. Néanmoins, puisque je représente ici la majorité de la commission, je crois qu'il faut insister sur le fait que c'est un mauvais signe que l'on donnerait en inscrivant cette règle dans notre constitution.

Beaucoup de citoyens vont y voir un gonflement de l'administration fédérale, parce qu'il est clair que nous n'allons pas désigner un ombudsman ou une ombudsfräulein, mais qu'on va désigner une ombudsstelle. On crée un nouvel office, qui aura un certain nombre de fonctionnaires. C'est une nouvelle dépense qu'on entraîne pour la Confédération. C'est donc un mauvais signe dans le cadre de la mise à jour de cette constitution.

La question n'est pas tellement une question de fond, il me semble qu'elle est ailleurs. Nous constatons que cette institution n'existe pas dans la constitution actuelle. Dès lors, si l'on s'en tient aux critères de mise à jour, nous sommes dans le cas où l'institution n'existe pas, où la question est fortement controversée dans la sous-commission, dans la commission et dans notre Parlement. Par conséquent, nous devons nous abstenir d'introduire cette nouveauté dans la mise à jour de la constitution.

C'est vraiment là que se trouve la question. D'ailleurs, la minorité de la commission, par la voix de Mme Hubmann fait une proposition modeste. Elle introduit cette disposition sous forme de clause potestative: «La loi peut prévoir la création d'un organe de médiation». Mais alors, nous entrons dans un monde virtuel. D'une part, nous avons une formule potestative, d'autre part, cette formule potestative n'est pas nécessaire, puisque, de toute manière, il est possible de créer un poste d'ombudsman sans que ce soit inscrit dans la constitution. Quand M. Borel a déposé son initiative parlementaire du 16 juin 1993 (93.441. Ombudsman. Médiateur fédéral (Ombudsman) à laquelle notre Parlement n'a pas donné suite, personne n'a fait de proposition de modifier la constitution pour permettre cette création: c'était uniquement au niveau légal. Donc, ça n'est pas contesté. Si l'on veut créer ce poste, on le crée au niveau légal; il n'est pas besoin d'une disposition constitutionnelle.

Dans quelle situation nous trouvons-nous alors? Nous nous trouvons dans la situation où ceux qui souhaitent la création de ce poste d'ombudsman n'ont pas besoin de cette disposition constitutionnelle; ils ne voteront certainement pas non au projet de réforme de la constitution parce que cette disposition ne s'y trouve pas, puisqu'elle ne se trouve pas dans la constitution actuelle. Au contraire, ceux qui vont craindre le gonflement de l'administration, ceux qui ne veulent pas entendre parler de poste d'ombudsman, ceux-là pourront prendre prétexte de cette disposition pour refuser la réforme de la constitution.

Ceux qui ont vraiment pour souci de faire passer ce projet, qui n'est peut-être pas enthousiasmant pour le citoyen, s'ils veulent véritablement le faire passer, il ne faut pas multiplier les peaux de banane dans la marche de la constitution vers sa ratification par le peuple.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Einführung einer Ombudsstelle ist keine Verfassungsfrage, sondern eine Frage des politischen Willens. An diesem hapert es. Die Einführung einer Ombudsstelle wird im Parlament schon seit den siebziger Jahren diskutiert. Das Bundesamt für Justiz hatte sogar bereits eine Vorlage vorbereitet; und nie hat jemand die Verfassungsmässigkeit einer Ombudsstelle in unserem Land in Frage gestellt. Es ist daher wirklich nur eine Frage des politischen Willens, und diese Geschichte ist eine Trauergeschichte.

Das Thema wurde interessanterweise im Jahr 1970 durch ein Postulat von Nationalrat Otto Fischer aufgenommen. Es gab mehrere Initiativen, eine Motion von Herrn Ständerat Gadiant wurde sogar überwiesen; nachher lehnte man das alles wieder ab. Der Bundesrat hatte eine Ombudsstelle im Militärbereich vorgeschlagen; das lehnten Sie auch ab.

Angesichts der Umstrittenheit dieser Frage erscheint es dem Bundesrat nicht als opportun, die nachgeführte Bundesver-

fassung damit zu belasten. Wenn eine Mehrheit des Parlamentes will, kann mittels parlamentarischer Initiative eine Ombudsstelle auch ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage eingeführt werden; die entsprechende Vorlage liegt in der Schublade. Bisher hat es am entsprechenden politischen Willen gefehlt, und die Zeitumstände mit der aktuellen Finanzlage des Bundes sind heute sicher nicht günstiger als früher. Deshalb empfehle ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und die Aufnahme einer expliziten Verfassungsbestimmung für eine Ombudsstelle abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	70 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	58 Stimmen

Art. 147

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: A l'intention du Bulletin officiel, j'aimerais préciser que la commission s'est posé une question que nous nous posons de temps en temps, à savoir si certains objets d'importance mineure ne pourraient pas, à l'article 147, être attribués à l'une des Chambres seulement. On a invoqué, par exemple, que l'on pourrait traiter les pétitions uniquement dans notre Conseil et les garanties aux constitutions cantonales uniquement au Conseil des Etats.

Finalement, ni la Commission des institutions politiques ni la Commission de la révision constitutionnelle n'ont accepté cette idée. Nous nous en tenons strictement ici au bicaméralisme. Nous estimons que tout notre système est fondé sur deux Chambres et que ce système doit être respecté, même pour les décisions d'importance mineure. Je fais au surplus observer que lorsqu'il s'agit de problèmes d'importance mineure, ils ne retiennent pas très longuement l'attention de notre Parlement.

Angenommen – Adopté

Art. 148, 149

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 150

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Präsident: Die Absätze 3 und 4 werden unter Vorbehalt des Entscheides bei Artikel 153a genehmigt.

Angenommen – Adopté

Art. 151, 152

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 153

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Peut-être faut-il apporter une précision à l'article 153. Vous voyez que la commission vous propose d'étendre l'immunité pour les propos tenus devant les Conseils et dans leurs organes. On a voulu, par cette extension, également protéger le député qui s'exprime, par exemple, dans un bureau, dans un bureau de l'administration. Dans ces conditions, il nous est apparu opportun qu'on ne limite pas strictement à l'assemblée, c'est-à-dire dans notre salle, à ce qui se fait dans les commissions, à ce qui se fait dans les groupes, mais vraiment on a étendu,

avec le mot «organes», l'immunité à tout ce qui concerne directement l'activité parlementaire et l'organisation parlementaire.

Angenommen – Adopté

Art. 153a

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Fischer-Seengen

Abs. 1

Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder des Dekretes.

Eventualantrag Fischer-Seengen

(falls der Hauptantrag abgelehnt wird)

Abs. 1

Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Parlamentsverordnung.

Proposition Fischer-Seengen

Al. 1

L'Assemblée fédérale édicte les dispositions qui contiennent des règles de droit sous forme de loi fédérale ou de décret.

Proposition subsidiaire Fischer-Seengen

(au cas où la proposition principale serait rejetée)

Al. 1

L'Assemblée fédérale édicte les dispositions qui contiennent des règles de droit sous forme de loi fédérale ou d'ordonnance du Parlement.

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG): In Artikel 153a ist vorgesehen, das Wort «Verordnung» für rechtsetzende Bestimmungen zu verwenden, die nicht dem Referendum unterstehen, und zwar für Bestimmungen, die das Parlament erlässt. Demgegenüber werden in Artikel 170 rechtsetzende Bestimmungen des Bundesrates, soweit dieser durch die Verfassung oder durch das Gesetz diesbezüglich ermächtigt ist, ebenfalls mit «Verordnung» bezeichnet. Hier wird also der gleiche Terminus für zwei völlig verschiedene Dinge verwendet, was ich als unzweckmässig erachte. Es ist nicht sinnvoll, wenn man in der neuen Verfassung bereits einen solchen Begriffswirrwarr anstellt.

Welches sind nun die Alternativen dazu? In der bisherigen Praxis in Bund und Kantonen ist die Verordnung das Rechtsetzungsinstrument der Exekutive. Das erscheint sinnvoll, das müssen wir nicht ändern. Wir können deshalb den Terminus «Verordnung» für die Rechtsetzungstätigkeit der Exekutive belassen. Wir müssen aber eine Änderung bei der Rechtsetzungstätigkeit des Parlamentes vorsehen.

In den Kantonen existieren offenbar verschiedene Bezeichnungen für nichtreferendumspflichtige Rechtsetzungstätigkeiten des Parlamentes. Gewisse Kantone kennen hierfür tatsächlich die Bezeichnung «Verordnung». Andere, z. B. die Kantone Aargau und Bern, verwenden das Wort «Dekret». Damit kann eine klare Unterscheidung zwischen der Rechtsetzungstätigkeit von Exekutive und jener des Parlamentes geschaffen werden. Die Bezeichnung «Dekret» hat sich bewährt, ist unmissverständlich und zweckmässig.

Allerdings wird diesem Terminus der Vorwurf gemacht, er sei autoritätslastig, ja diese Bezeichnung sei gar anrühlich. Hier kann ich die Gegenfrage stellen: Macht es einen grossen Unterschied, ob etwas verordnet oder dekretiert wird? Es kommt doch auf dasselbe heraus. Tatsächlich wird dieser Rechtsetzungsakt von der Behörde vorgenommen, und zwar ohne Referendumsmöglichkeit, ob man nun die eine oder andere Bezeichnung verwendet. Dieses emotionale Argument ist demnach sachlich falsch und psychologisch nicht stichhaltig. Die Bezeichnung «Dekret» ist aus diesen Gründen eine gute Lösung.

Weiter wird auch angeführt, dass im Bundesrecht bis jetzt die Bezeichnung «Dekret» nicht verwendet worden sei. Das trifft

zu, aber auch die Bezeichnung «Verordnung» für die rechtsetzende Tätigkeit des Parlamentes ist bis jetzt nicht verwendet worden. Es braucht demnach so oder so eine neue Bezeichnung für diese Tätigkeit; und wenn schon, wählen wir doch bitte die zweckmässige, unverwechselbare!

Wenn Sie nun wider Erwarten der Auffassung sind, dass man das Wort «Dekret» doch nicht wählen soll, wenn Sie sich mit dieser zweckmässigen Bezeichnung, die sich in verschiedenen Kantonen bewährt hat, nicht abfinden können, unterstützen Sie doch bitte wenigstens meinen Eventualantrag, wonach man zur Präzisierung «Parlamentsverordnung» sagt. Dies wäre zwar keine ebenso klare Abgrenzung wie das Wort «Dekret», aber immerhin könnte man die Parlamentsverordnung etwas besser von der Verordnung der Regierung unterscheiden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen, allenfalls, subsidiär, meinen Eventualantrag zu unterstützen.

Gross Jost (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion kann Ihren Überlegungen, Herr Fischer-Seengen, nicht folgen. Der Ansatz, eine Klärung in bezug auf die Formen der Rechtsetzung herbeizuführen, ist sicher gut gemeint. Wir finden den Begriff «Dekret», den Sie im Hauptantrag bringen, zwar nicht anrühlich, aber wir finden, er habe in der Tat etwas Obrigkeitstaaliches, etwas wenig Bürgernähe und sei kein gebräuchlicher Begriff im bundesstaatlichen Rechtsetzungssystem.

Ohne eine genaue Übersicht über die kantonalen Gesetzgebungen zu haben, möchte ich trotzdem daran erinnern, dass der Begriff «Dekret» von Kanton zu Kanton einen unterschiedlichen Stellenwert hat. Die Abgrenzung von Gesetz und Verordnung in dem Sinne, dass Verordnungen alle nicht-referendumspflichtigen Erlasse umfassen, ist an sich eine klare verwaltungsrechtliche Lösung, die durchaus üblich ist. Dagegen ist der Eventualantrag, der den Begriff «Parlamentsverordnung» vorsieht, sicher der bessere Vorschlag. Ich persönlich würde dem jedenfalls nicht opponieren.

Präsident: Für die Kommission spricht Herr Schmid Samuel. Ich bin ihm sehr dankbar, wenn er die Folgen aufzeigt, die der Entscheid bei Artikel 153a auf andere Bestimmungen hat.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Der Präsident hat zu Recht darauf hingewiesen, dass hier in rein terminologischer Hinsicht ein Entscheid gefällt wird, der auch in verschiedenen anderen Artikeln seinen Niederschlag finden wird. Sie erinnern sich, dass wir bereits heute morgen die Behandlung verschiedener Literae oder Absätze verschoben haben. Das hatte keinen materiellen Grund, sondern allein den formellen, dass wir hier bei Artikel 153a im Grundsatz über eine neue Terminologie sprechen.

Ich erinnere Sie einmal an die heutige Regelung, die zwar ihre bewährte Geschichte hat, aber eben doch zu sehr vielen Unklarheiten Anlass gibt. Das ist für uns dann auch der Grund gewesen, diese Terminologie zu überdenken. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft selbst auf diese Problematik hingewiesen.

Es gibt heute Bundesgesetze; das sind Erlasse mit abstrakten Rechtsnormen, die dem Referendum unterstehen. Dann gibt es allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse – und da wird es nun kompliziert. Diese können nichtdringlich sein; sie unterliegen als Erlasse mit abstrakten Rechtsnormen ebenfalls dem fakultativen Referendum. Dann gibt es dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse; diese können verfassungskonform oder verfassungsändernd sein – je nachdem unterliegen sie dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum. Es gibt auch noch nichtreferendumspflichtige allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die ebenfalls Rechtssätze enthalten, die aber eben nicht dem Referendum unterliegen. Schliesslich gibt es noch einfache Bundesbeschlüsse; sie enthalten Rechtsanwendungsakte, und auch sie unterliegen keinem Referendum.

Das ist eine Terminologie, die für Fachleute durchaus verständlich sein mag, aber eigentlich dem Erfordernis der Transparenz und der Klarheit hinsichtlich einer aktualisierten

Verfassung nicht mehr genügt. So wurde bereits im Jahre 1977 festgehalten, dass diese Ordnung durch ein wahres Tohuwabohu an ordentlichen und ausserordentlichen in der Bundesverfassung und im Geschäftsverkehrsgesetz enthaltenen Rechtsetzungsformen gekennzeichnet sei. Die bestehenden Unsicherheiten können Sie auf Seite 30 des Berichtes der Staatspolitischen Kommission vom 15. Dezember 1995 nachlesen.

Zu dieser Problematik: Die bestehende Unübersichtlichkeit der Rechtsetzungsformen verursache – wie gesagt bereits 1977 festgehalten – grosse sachliche Schwierigkeiten und gefährde dauernd die Demokratie der Rechtsetzung; es sei unerlässlich, sie zu entwirren und zu vereinfachen. Die Verfassungskommission hat sich nun dieser Zielsetzung angeschlossen.

Dabei sind wir von folgendem Leitgedanken ausgegangen: Wir haben als eines der massgeblichen Kriterien für die neue Terminologie das Kriterium des Referendums vorangestellt. Dann, als zweites Kriterium, haben wir gefragt, welches rechtsetzende und welches nichtrechtsetzende Akte sind. Aus diesen zwei Unterscheidungen ergibt sich nun die in Artikel 153a zur Genehmigung vorliegende Terminologie. Dort wird festgehalten, dass die Bundesversammlung rechtsetzende Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes oder eben einer Verordnung, d. h. einer Verordnung des Parlamentes, erlasse. Die übrigen Erlasse ergehen in Form eines Bundesbeschlusses; untersteht dieser nicht dem Referendum, so wird er «einfacher Bundesbeschluss» genannt.

Dabei waren verschiedene Einzelfragen in bezug auf die Rechtsetzung zu klären. Es sind das eben generell-abstrakte Normen, oder in bezug auf den Einzelakt ist auch hier darunter zu verstehen, dass es um eine individuell-konkrete Massnahme geht. Selbst wenn auch hier Mischformen denkbar sind, ist doch festzuhalten, dass im Hinblick auf die Reform der Volksrechte später dann definiert wird, dass für rechtsetzende Bestimmungen immer die entsprechende Erlassform zu wählen ist.

Die «Verordnung» als Erlassform der Bundesversammlung ist – entgegen der Darstellung von Herrn Fischer oder der Vermutung, die aus seinen Erläuterungen entstehen könnte – eigentlich nichts Neues. Sie entspricht dem bisherigen, nicht dem Referendum unterstellten allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, der in Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes definiert ist.

In der Kommission wurde diskutiert, ob diese Erlassform nicht klarer von der Verordnung des Bundesrates abgegrenzt werden müsste, wie es nun Herr Fischer ebenfalls zur Diskussion stellt. Zu seinem Antrag ist vorweg festzuhalten, dass die abgeänderte, von ihm korrigierte und vertretene Fassung unseres Erachtens zweifellos klarer und besser ist als sein ursprünglicher Antrag. Statt «Verordnung» heisst es einfach «Dekret» und im Eventualantrag «Parlamentsverordnung».

Die Kommission hat diese Terminologiefage ebenfalls geprüft und auf den Begriff «Dekret» verzichtet. Die etwas altertümliche Terminologie – was für sich allein nicht gegen sie spricht – ist immerhin auf Bundesebene bisher nicht verwendet worden. Der Begriff «Parlament» kommt in der Verfassung im übrigen sonst nur noch in den «Parlamentsdiensten» vor, und es ist unseres Erachtens nicht nötig, diesen Begriff bereits auf Verfassungsebene entsprechend zu präzisieren, wie die Kommission in ihrer Diskussion festgehalten hat; dort stand der Antrag Fischer-Seengen ebenfalls zur Diskussion. Wie dort festgehalten wurde, ist unbestritten, dass diese Form im Geschäftsverkehrsgesetz als Verordnung der Bundesversammlung zu definieren ist.

Im übrigen ist es nicht etwa neu, dass auch das Parlament Verordnungsrechte kennt. Bereits im ersten Entwurf der Tagsetzung für die Bundesverfassung von 1848 hiess es im dortigen Artikel 69: «Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende ...», und dann wurde ausgeführt, es seien die Gesetze und Verordnungen zur Ausführung der Bundesverfassung darunter zu verstehen. Sie sehen also: Mit unserer Terminologie schliesst sich eigentlich der Kreis zur ersten Bundesverfassung.

Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, den Antrag Fischer-Seengen abzulehnen und bei der Kommissionsfassung zu bleiben. Ich kann allerdings auch festhalten, dass eine Zustimmung zum Antrag Fischer-Seengen die Systematik an sich nicht gefährdet, aber unseres Erachtens nicht nötig ist.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Nous abordons ici une question qui est sans doute difficile et assez abstraite. Je pense que tous les vingt ans, à peu près, notre Parlement se soucie de remettre de l'ordre dans la dénomination des différents actes législatifs qu'il est appelé à prendre. Alors, le moment est venu, on essaie de nouveau de remettre un peu d'ordre parce que finalement, dans la pratique, il y a certains dérapages qui se produisent; par conséquent, on va essayer de concentrer les choses.

Aujourd'hui, nous avons cinq catégories différentes:

1. des lois fédérales qui sont soumises au référendum facultatif – ça nous paraît tout à fait clair;
2. des arrêtés fédéraux de portée générale qui sont soumis au référendum;
3. des arrêtés fédéraux urgents qui sont soumis au référendum obligatoire s'ils dérogent à la constitution, et facultatifs s'ils ne dérogent pas à la constitution;
4. des arrêtés fédéraux de portée générale non soumis au référendum;
5. des arrêtés fédéraux simples.

Pour classer les actes auxquels nous procédons dans ces différentes catégories, c'est un art qui devient extrêmement difficile et qui tient parfois un peu de la magie. L'idée de la commission est de faire quatre catégories tout à fait claires, en vertu de deux critères qui se combinent, et deux fois deux, ça fait quatre.

Premier critère: s'agit-il de règles générales et abstraites ou s'agit-il de cas d'application? Nous avons déjà une division, c'est-à-dire deux catégories.

Deuxième critère: s'agit-il d'actes soumis au référendum ou non soumis au référendum? Nous avons de nouveau deux catégories.

Partant, la commission propose les quatre catégories suivantes:

1. Les lois fédérales. Elles contiennent des règles générales et abstraites qui s'appliquent à tout ce qui tombe sous le coup de ces lois et qui sont toujours soumises au référendum. Je crois qu'ici il n'y a pas beaucoup de questions à se poser.
2. Nous avons ensuite ce que la commission a appelé – je reviendrai ultérieurement sur la proposition Fischer-Seengen – les ordonnances fédérales. Ce sont des lois fédérales, c'est-à-dire qu'elles contiennent des règles générales et abstraites, mais elles ne sont pas soumises au référendum. Il faut ici donner un exemple. Prenons notre règlement du Conseil national: si nous réglons les questions d'indemnités des parlementaires, toute la cuisine interne du Parlement contient naturellement des règles générales qui s'appliquent à tous les parlementaires; mais ces règles générales ne sont pas soumises au référendum parce qu'elles découlent d'une loi qui, elle, est soumise au référendum, mais qui donne une délégation de compétence à notre Parlement pour régler les questions de détail. Dans ces conditions, il est normal que, grâce à la délégation parlementaire, les droits du peuple soient réservés. Mais ce n'est pas à l'exécutif d'exécuter ces lois, c'est à notre Parlement, parce que cela concerne notre ménage interne. Donc, il s'agit là d'ordonnances fédérales qui ne sont pas soumises au référendum.
3. Puis, nous avons les arrêtés fédéraux. Il s'agit là de cas d'application des règles abstraites qui sont posées dans les lois, de cas d'application individuels, mais qui sont soumis au référendum. Le meilleur exemple que l'on peut donner, ce sont les concessions de chemins de fer. On n'a pas voulu laisser au Conseil fédéral le soin d'accorder les concessions de chemins de fer. C'est le Parlement qui doit les accorder. Il doit le faire par des arrêtés fédéraux soumis au référendum, parce que la constitution ou la loi précise chaque fois que ces arrêtés sont soumis au référendum. Ce sont des cas d'application dans lesquels on a voulu que le référendum soit possible.

4. Nous avons tous les autres cas d'application qui sont les arrêtés fédéraux simples qui, eux, ne sont pas soumis au référendum. L'exemple, c'est l'approbation d'une constitution cantonale. Nous le faisons par un arrêté fédéral simple, c'est-à-dire que c'est un cas d'application de la constitution qui nous impose d'approuver les constitutions cantonales, mais évidemment ce n'est pas soumis au référendum. Par conséquent, c'est un arrêté fédéral simple.

On a ainsi quatre catégories: les lois fédérales, les ordonnances fédérales, les arrêtés fédéraux et les arrêtés fédéraux simples.

La proposition Fischer-Seengen ne conteste pas cette catégorisation. M. Fischer est d'accord là-dessus, mais il conteste le mot «ordonnance». Parce que, dans l'esprit de M. Fischer sans doute et d'autres probablement, une ordonnance est une décision de l'exécutif, et non du législatif. Il s'agit là exclusivement d'une question de terminologie.

Je fais remarquer que, dans le premier projet de la Constitution de 1848, il était écrit: «Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende: Gesetze und Verordnungen zur Ausführung der Bundesverfassung.» Donc, la Constitution de 1848 prévoyait déjà des ordonnances de l'Assemblée fédérale pour les cas d'application de la constitution qui ne sont pas des lois. Par conséquent, le terme d'«ordonnance» qui a été retenu par la commission paraît un terme approprié.

Nous vous prions de conserver ce terme et de rejeter la proposition Fischer-Seengen.

Ces actes sont quand même relativement peu nombreux, puisque je rappelle que ce sont les quelques règles abstraites prises par notre Parlement et qui ne sont pas soumises au référendum – c'est la définition de l'ordonnance ou du décret. Si, pour des raisons de sensibilité, vous préférez appeler ces quelques actes qui sont notamment ceux de notre ménage interne «décret» plutôt qu'«ordonnance», vous avez le choix.

La commission vous propose le mot «ordonnance», je vous prie d'accepter sa proposition.

Koller Arnold, Bundesrat: Dieser Artikel 153a fand sich noch nicht in der bundesrätlichen Vorlage, sondern ist in einem anerkennenswerten Effort Ihrer Verfassungskommission mit dem Dienst für die Totalrevision der Bundesverfassung entwickelt worden. Die bisherige Regelung wird zu Recht als kompliziert, wenig übersichtlich und teilweise rechtlich problematisch empfunden. Vor allem die gesetzliche Regelung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, der nicht dem Referendum untersteht, ist von Staatsrechtslehrern wiederholt als verfassungswidrig bezeichnet worden. Deshalb kann der Bundesrat dieser neuen Ordnung zustimmen: Sie bringt eine Vereinfachung, eine Klärung und auch eine abschliessende Regelung auf Verfassungsebene.

Zum Antrag Fischer-Seengen: Nachdem Herr Fischer jetzt nur noch am Eventualantrag festhält, geht es bloss noch um die Terminologie zu rechtsetzenden, nicht referendumsfähigen Erlassen der Parlamentes. Die Bezeichnung als «Verordnung» oder «Parlamentsverordnung» ist eindeutig besser als diejenige des «Dekretes». Wenn Sie den Ausdruck «Parlamentsverordnung» zur Unterscheidung von den bundesrätlichen Verordnungen in der Verfassung einführen wollen, hat der Bundesrat nichts dagegen einzuwenden. Parlamentsverordnungen gibt es schon heute. Bekanntestes Beispiel ist der Milchbeschluss, der auf einer Delegation des Landwirtschaftsgesetzes beruht. Aber auch etwa der Leistungsauftrag an die SBB ist in Form einer solchen Parlamentsverordnung ergangen. Es geht also um eine reine Zweckmässigkeitsfrage.

Abs. 1 – Al. 1

Präsident: Der Entscheid in Artikel 153a hat Auswirkungen auf die folgenden Bestimmungen: Artikel 130 Absatz 1 Buchstabe d; Artikel 131 Absatz 1 Buchstaben b, c, cbis; Artikel 150 Absätze 3, 4; Artikel 154 Absatz 1; Artikel 155; Artikel 169 Absatz 1; Artikel 180.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Kommission	100 Stimmen
Für den Antrag Fischer-Seengen	20 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Eventualantrag Fischer-Seengen	68 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	59 Stimmen

Präsident: Dieses Resultat bedeutet, dass bei allen vorher aufgezählten Bestimmungen die redaktionelle Änderung nachzutragen ist.

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 154

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Stucky

Abs. 1bis

....

eter. die Führung des Haushaltes und die Nationalbank;

Antrag Vallender

Abs. 1ter

Grundlage von Verordnungen sind besondere Ermächtigungen der Bundesverfassung oder Bundesgesetze.

Proposition Stucky

Al. 1bis

....

eter. la gestion du budget et de la Banque nationale;

Proposition Vallender

Al. 1ter

Les ordonnances sont édictées sur la base d'une délégation de compétence inscrite dans la Constitution fédérale ou dans une loi fédérale.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich erlaube mir, hier eine Vorbemerkung zu machen, bevor wir dann allenfalls noch über die Abänderungsanträge sprechen.

Wir haben jetzt in Artikel 153a die Terminologie festgelegt. Somit können wir Artikel 154 Absatz 1 streichen, weil der Erlass der Bundesgesetze durch die Bundesversammlung jetzt nicht mehr zu regeln ist (vgl. Art. 153a). Hingegen wird hier ein weiteres Stück Verfassungswirklichkeit, also unbestrittene Praxis, zugunsten unserer Bürgerschaft in die Verfassung aufgenommen, wenn wir in Absatz 1bis festhalten, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Dazu gehören insbesondere grundlegende Bestimmungen über verschiedene Erlassbereiche.

Die Kommission hält somit fest, dass sie mit Einführung des Gesetzesvorbehaltes auch einen Zusammenhang zwischen der Gesetzgebung und den Volksrechten sieht, nämlich dahingehend, dass mindestens dieser hier dargestellte Raster an Bestimmungen in ein Bundesgesetz gehört und somit in einem referendumsfähigen Erlass zu regeln ist. Damit sind drei Punkte zentral:

1. Es werden Garantien für Demokratie und Rechtsstaat in die Verfassung aufgenommen.
2. Die bestehende Praxis wird hier festgeschrieben.
3. Für den Bürger wird mit dieser Aufzählung klarer, wo er eigentlich referendumsfähige Erlasse erwarten kann und wo nicht.

Damit ist doch auch noch etwas zum Begriff der «grundlegenden Bestimmungen» zu sagen – auf französisch «fondamental». Dieser Begriff war für uns zentral, denn daraus folgt, dass alle Verordnungen des Bundesrates auf der Grundlage der vom Parlament zu erlassenden Gesetze beruhen müssen. Dabei ist der Katalog des Wichtigen identisch mit der heutigen Praxis des Bundesgerichtes und den Katalogen in den neueren Kantonsverfassungen.

Die Kommission hat diesem Konzept im Grundsatz mit 29 zu 2 Stimmen zugestimmt; die Details waren ebenfalls unbestritten. Wir werden darauf zurückkommen, wenn es darum geht, die Anträge Vallender und Stucky zu begründen.

Stucky Georg (R, ZG): Wie der Berichterstatter ausgeführt hat, versucht die Kommission, die Gesetzgebung zu verwerflichen und eine Normenhierarchie aufzustellen, die sie an klaren Kriterien misst. Nun gehören zum Staat nicht nur – wie seinerzeit Professor Giacometti in Zürich und in seinem Standardwerk verkündete – die grundlegende Kompetenzverteilung und die Organisation der Verwaltung und der Behörden, sondern unabdingbar auch der Finanzhaushalt. Ohne Finanzen ist das staatliche Gebilde nicht lebensfähig; es handelt sich hier also um einen Bereich, der «fondamental» ist, wie soeben Herr Schmid ausgeführt hat.

Es genügt nun nicht, allein in Artikel 117 der nachgeführten Bundesverfassung das Gleichgewicht von Ausgaben und Einnahmen zu deklarieren; es braucht ein ausführendes Gesetz – bzw. Gesetze. Ich weise auch darauf hin, dass bei Buchstabe f von Absatz 1bis, auf der Einnahmenseite, bei der Steuerseite, klar gesagt wurde: Dieser Bereich gehört in ein Gesetz. Nun sprechen wir aber auch von der Ausgaben-seite. Sie ist natürlich ebenso wichtig; darum gehört sie auf die gleiche Normebene wie der Buchstabe f.

Zum Finanzhaushaltsgesetz gehören auf gleicher Ebene sicher auch das Subventionsgesetz und das Bundesgesetz über den Finanzausgleich. Beim Subventionsgesetz weise ich darauf hin, dass es sich nur um abstrakte Normen der Finanzhilfe und der Abgeltung handelt. Die einzelnen Subventionen können selbstverständlich auf einer tieferen Ebene zugesprochen werden.

Ich bewege mich mit diesem Antrag immer auf der abstrakten Ebene. Allerdings ist es klar – weil es sich um staatliche Aufgaben handelt –, dass er nicht generell gemeint sein kann, sondern sich auf den Bund und beim Finanzausgleichsgesetz allenfalls auf die Kantone bezieht. Aber es handelt sich immer um die Frage: Wie organisieren wir unseren Staat? Deshalb ist das Kriterium generell nicht anzuwenden. Ich verweise auch auf den Buchstaben f, wo ja von der staatlichen Organisation die Rede ist.

Ich habe in meinem Antrag noch die Nationalbank beigelegt. Auch für sie haben wir zwar einen Verfassungsartikel, der aber wiederum der Erklärung, der Differenzierung, bedarf. Denken Sie nur etwa an den Leistungsauftrag der Nationalbank: auch hier wiederum abstrakte Normen für ein Institut, das – vielleicht etwas überspitzt gesagt – einen Staat im Staat darstellt, das aber durchaus auf die gleiche Ebene gehört wie andere staatliche Grundorganisationen. Deshalb glaube ich, dass die Regelung bezüglich der Nationalbank auf die Ebene des Gesetzes gehört. Ich sage das auch darum, weil die Nationalbank politisch eine enorme Bedeutung hat. Wir werden das bei der Auseinandersetzung um den Währungsartikel sehen – man kann auch sagen: um den Nationalbankartikel –, der ja jetzt in der Vernehmlassung ist. Und ich kann darauf verweisen, dass wir in diesem Saal wiederholt über die Wirtschaftspolitik und die Volkswirtschaft gesprochen haben und immer wieder darauf hingewiesen wurde, wie wichtig die Stellung und die Tätigkeit der Nationalbank sind.

Aus diesen Gründen glaube ich, dass bei beiden Elementen meines Antrages die Kriterien, wie sie von der Kommission aufgestellt worden sind, gegeben sind, dass aber auch aus politischen Gründen, mit Rücksicht auf die Volksrechte, die Gesetzesebene gegeben ist, damit allenfalls ein Referendum – fakultativ – ergriffen werden könnte.

Ich empfehle Ihnen deshalb Annahme meines Antrages.

Gross Jost (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion er-sucht Sie, den Antrag Stucky abzulehnen – nicht wegen der grundsätzlichen Ausführungen, die Herr Stucky in bezug auf die Finanzpolitik und die Nationalbank gemacht hat. Selbstverständlich brauchen diese Sachbereiche gesetzliche Grundlagen, sei es nun das Finanzhaushaltsgesetz, das Subventionsgesetz oder das Nationalbankgesetz. Das ist völlig unbestritten.

Es geht nicht um diese Frage, sondern um die Frage, ob die beantragte Ergänzung systematisch in Artikel 154 Absatz 1bis hineinpasst. Sie passt nicht hinein, weil dieser Artikel ganz klar abstrakt und dogmatisch umschreibt, was unter den Begriff des formellen Gesetzes fallen soll.

Das ist eine Umschreibung, die zahlreiche kantonale Verfassungen auch enthalten. Aber keine kantonale Verfassung hebt im Rahmen der Umschreibung des formellen Gesetzesbegriffes einzelne Sachbereiche, einzelne politische Bereiche extra hervor. Das ist unnötig. Selbstverständlich kann man das Anliegen von Herrn Stucky problemlos unter die Literae e und f von Absatz 1bis subsumieren.

Die sozialdemokratische Fraktion findet im übrigen, dass es ein sehr geglückter Versuch ist, hier den formellen Gesetzesbegriff in die Verfassung einzuführen. Dies erfolgt nicht im Sinne einer abschliessenden Enumeration, sondern im Sinne einer demokratischen Legitimation des formellen Gesetzes und auch im Sinne der wichtigen Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat.

Aber es wäre überflüssig, unnötig, nicht sachadäquat gemäss, wenn Sie jetzt einzelne Sachbereiche in diesen Absatz aufnehmen. Sie müssten dann eine ganze Anzahl weiterer wichtiger Bereiche, die des formellen Gesetzes bedürfen, auch in diese anders strukturierte Umschreibung des formellen Gesetzes aufnehmen.

Deshalb muss der Antrag Stucky abgelehnt werden – nicht aus grundsätzlichen Überlegungen, nicht weil wir nicht seiner Auffassung wären, dass es ein Gesetz braucht, sondern aus grundsätzlichen Überlegungen in bezug auf die Systematik dieses Absatzes.

Dettling Toni (R, SZ): Wie die beiden Berichterstatter bereits ausgeführt haben, handelt es sich hier tatsächlich um ein Kernstück des Organisationsrechtes. Es geht einmal darum, eine klare Gliederung der Erlassformen vorzusehen; es geht aber auch darum, erstmals eine Definition für das formelle Gesetz zu verankern. Artikel 154 Absatz 1bis – das möchte ich hier ganz klar festhalten – ist nicht eine abschliessende Enumeration, es können also noch weitere grundlegende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden. Ich möchte aber andererseits gleichzeitig darauf hinweisen, dass das Bundesgesetz neuerdings die Regelform für grundlegende Bestimmungen ist. Es ist aber selbstverständlich weiterhin zulässig, solche grundlegende Bestimmungen auch auf Verfassungsstufe zu verankern, wie wir das beispielsweise bei der Mehrwertsteuer oder bei der direkten Bundessteuer tun. Ich möchte das hier ganz klar zuhanden der Materialien festhalten.

Zum Antrag Stucky: Wir sind uns alle einig, dass das wichtige Sachgebiete sind, deren Regelung zweifellos auf die Gesetzstufe gehört. Aber mindestens ich persönlich teile die Ansicht, wie sie vorher von Herrn Gross vorgetragen worden ist: Wenn wir das jetzt hier als einzelnen Sachbereich aufnehmen, dann schaffen wir damit eine Ausnahme, die nicht der Systematik entspricht, wie sie in Artikel 154 Absatz 1bis vorgesehen ist. Mit einer solchen Ausnahme geben wir diesem speziellen Bereich einen besonderen Stellenwert, der insbesondere die vorgesehene Systematik ritzt.

Deshalb würde ich Ihnen eher empfehlen – nicht weil ich dagegen bin, dass solche grundlegenden Bestimmungen auf Gesetzstufe erlassen werden müssen, sondern aus Gründen der Systematik –, den Antrag Stucky abzulehnen.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Herr Stucky, ich bin Ihrer Meinung, und deswegen stimme ich gegen Sie – da greife ich das Votum von Herrn Dettling auf –, weil man, wenn zwei Bereiche herausgenommen und derart prominent platziert werden, e contrario Schlüsse ziehen könnte, die wir beide nicht möchten.

Die Haushaltsführung wird über das Finanzhaushaltsgesetz oder entsprechende gesetzliche Erlasse geregelt. Dass diese Bestimmungen in allen, übrigens nicht abschliessend aufgezählten Bereichen auf Gesetzstufe gehören, ist in keiner Weise bestritten. Dass im übrigen auch über die aus-

drückliche Nennung der organisatorischen Bestimmungen für das Funktionieren dieses Staatswesens – da gehört das Budget zweifellos dazu – das Gefäss vorhanden ist, um den Gesetzgeber zu zwingen, die fundamentalen Bestimmungen referendumsfähig zu machen, ist ebenfalls nicht bestritten. Ich halte dafür, dass dem Prinzip eigentlich Genüge getan ist und wir keine weiteren Ausnahmen ausdrücklich in die ohnehin nicht abschliessende Aufzählung aufnehmen sollten.

Ein letztes: Bezüglich der zusätzlichen Aufnahme der Gesetzgebung über die Nationalbank habe ich noch einen anderen Grund. Zweifellos ist diese Gesetzgebung wichtig. Wir werden aber bei der Behandlung dieses Themas hier im Rat nach meinem Dafürhalten entschieden darauf bedacht sein müssen, dass die Politik sich nicht in die unmittelbaren Bereiche der Notenbank einmischt, sondern höchstens organisatorisch das Gefäss dafür bereitstellt. Wenn Sie nun hier in Ihrem Antrag die Notenbank als einzige – es gibt auch noch andere wichtige Erlasse in diesem Land! – in einen Artikel aufnehmen, der nicht über die Staatsaufgaben, sondern über den Gesetzesvorbehalt spricht, dann könnte das zu Missdeutungen führen. Ich persönlich habe den Eindruck, dass wir da ein Eigentor schießen würden.

Der Antrag Stucky stand in der Kommission nicht zur Diskussion; ich persönlich werde ihn aus den genannten Gründen ablehnen müssen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La première remarque qu'il faut faire à propos de la proposition Stucky, c'est que l'article 154 alinéa 1bis, tel qu'il vous est soumis, prévoit expressément: «en particulier». Ce qui veut dire qu'il y a une énumération non exhaustive et qu'évidemment, à part la liste qui est établie là, les autres règles importantes doivent naturellement être édictées sous forme de lois. C'est tout à fait clair. A cet égard, la proposition Stucky, M. Gross l'a déjà souligné, n'apporte finalement rien de plus que ce qui est déjà dans cet article.

La gestion du budget relève de la loi fédérale sur les finances de la Confédération. C'est là qu'est réglée la gestion du budget, et elle relève, de toute évidence, de la lettre f de l'énumération que nous avons donnée à l'alinéa 1bis de cet article 154.

La référence à la Banque nationale peut tomber sous deux lettres de cette énumération. Dans la mesure où la Banque nationale est une personne morale, juridique, ses droits et obligations doivent être réglés par une loi – c'est tout à fait clair, c'est la lettre c –, et, dans la mesure où elle accomplit des tâches de la Confédération, cela relève à l'évidence de la lettre e. Par conséquent, nous ne contestons pas que ce qui concerne le domaine que vise M. Stucky doit être réglé par la loi, c'est bien clair, mais nous tombons dans cette situation particulière que ce qui est visé est déjà compris dans d'autres dispositions; par conséquent, on ne comprendrait plus, à la lecture de cet article, pourquoi on a encore fait une lettre spéciale pour la gestion du budget et de la Banque nationale.

Je rappelle en français ce qu'a dit le rapporteur de langue allemande: nous voulons maintenir une certaine indépendance de la Banque nationale. Cette indépendance pourrait être remise en cause, si on prévoyait ici que tout ce qui concerne la Banque nationale doit être réglé par une loi. Cela pourrait vouloir signifier que l'indépendance de la Banque nationale est très limitée, puisque la loi pourrait régler un certain nombre de points relevant de la Banque nationale.

Je vous invite donc, bien que cette question n'ait pas été soulevée en commission, à rejeter la proposition Stucky.

Koller Arnold, Bundesrat: Artikel 154 Absatz 1bis gemäss der Fassung Ihrer Kommission führt den materiellen Gesetzesbegriff ein. Danach sind alle wichtigen rechtsetzenden Erlasse in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Mit diesem Begriff ist auch ein Delegationsverbot verbunden. Neben einer inhaltlichen Definition bedient sich die Kommission einer beispielhaften Aufzählung solcher materieller Gesetze in den einzelnen Literae. Herr Stucky möchte das nun mit seinem Antrag noch ergänzen.

Ich frage mich, ob der Antrag Stucky nicht zu Missverständnissen Anlass geben könnte, vor allem in bezug auf die Nationalbank. Ich könnte eher eine Erwähnung des Finanzhaushaltsgesetzes befürworten, aber wie die Referenten ausgeführt haben, ist es eigentlich durch die anderen Literae bereits abgedeckt.

Heikel scheint mir vor allem die Aufnahme des Begriffes der Nationalbank. Vor allem die französische Übersetzung zeigt genau das, was wir nicht wollen, indem dort das Wort «de» eingefügt ist. Gemeint ist ja nicht «la gestion de la Banque nationale», sondern gemeint ist richtigerweise nur «die Nationalbank» an sich. Gerade diese falsche Übersetzung zeigt, dass man da eben doch einen gewissen Eingriff in die Autonomie der Nationalbank hineininterpretieren könnte. Das wollen Sie sicher nicht, nehme ich an, Herr Stucky; aber es zeigt, wie leicht hier Missverständnisse aufkommen könnten. Deshalb scheint es mir besser zu sein – nachdem Ihnen ja zugesichert ist, dass beide Gesetze ganz klar unter diesen materiellen Gesetzesbegriff fallen –, darauf zu verzichten.

Vallender Dorle (R, AR): Mein Antrag bringt keine materielle Neuerung. Sinn und Zweck meines Antrages ist vielmehr eine Klarstellung. Wegleitend sind dabei die folgenden Überlegungen:

1. Artikel 153a definiert neu die Arten von Normen, die das Parlament erlassen kann. Absatz 1 unterscheidet zwischen Bundesgesetzen und – neu – Parlamentsverordnungen.
2. Artikel 154 Absatz 1bis bestimmt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind.
3. Diese Formulierung könnte zur Missdeutung der beiden Bestimmungen anregen. Es könnte die Meinung entstehen, dass weniger wichtige rechtsetzende Bestimmungen sofort in der Form von Parlamentsverordnungen erlassen werden könnten oder sogar müssten und keiner Grundlage in einem Gesetz bedürften.
4. Dieser Umkehrschluss würde indessen nicht der Meinung der Kommission entsprechen und wäre gegenüber dem jetzt geltenden Recht eine wesentliche Änderung, weil dann die demokratischen Rechte nicht gewahrt wären. Die Meinung ist vielmehr, dass nach wie vor der Stufenaufbau der Rechtsordnung einzuhalten ist. Parlamentsverordnungen brauchen eine Grundlage in einem Bundesgesetz oder – in Ausnahmefällen, die es auch gibt – eine besondere Ermächtigung in der Bundesverfassung.
5. Artikel 154 Absatz 1ter soll diese Verdeutlichung bringen. Ich bitte Sie daher, meinen Antrag zu unterstützen.

Gross Jost (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion beantragt Ihnen aus folgenden Gründen, auf diese Ergänzung nicht einzutreten:

Wir haben in früheren Bestimmungen versucht, eine bessere Grenze zu ziehen zwischen der parlamentarischen Autonomie und dem, was der Bundesrat im Rahmen der Exekutivkompetenz zu ordnen, zu regeln, zu vollziehen hat – dies auch im Sinne einer klareren, besseren Gewaltenteilung. Ich denke, es ist sehr gefährlich, wenn wir nun für jede Verordnung – dieser Begriff bezieht sich nicht nur auf Verordnungen des Parlamentes, sondern auch auf solche der Exekutive – eine besondere Rechtsgrundlage in der Bundesverfassung oder im Bundesgesetz voraussetzen.

Es gibt auch eine allgemeine, eine ungeschriebene Vollzugs- bzw. Verordnungskompetenz des Bundes. Es ist eine klassische Aufgabe der Exekutive, dass sie Gesetze des Parlamentes zu vollziehen hat. Durch die Darlegungen von Frau Vallender, die sich primär auf die Parlamentsverordnung beziehen, ist mir nicht klar, ob diese ungeschriebene Vollzugskompetenz, diese Verordnungskompetenz des Bundesrates, in Frage gestellt werden soll. Wir könnten grosse Probleme bekommen, wenn dann eine Lücke in der gesetzlichen Ermächtigung oder eine Lücke in der Verfassung besteht und diese Verordnungskompetenz des Bundesrates keine rechtliche Grundlage hätte. Wenn schon, so müsste Frau Vallender ganz klar präzisieren, dass sich ihr Ergänzungsantrag

nur auf die Parlamentsverordnung bezieht. Er kann sich aus unserer Sicht mit Sicherheit nicht auf die Verordnungskompetenz des Bundesrates beziehen, die eine ungeschriebene Vollzugskompetenz des Bundesrates im Sinne der klassischen Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Parlament darstellt.

Aus diesen Gründen möchte ich Frau Vallender einladen, ihren Antrag zu präzisieren. In dieser Form – das ist klar – muss er abgelehnt werden.

Vallender Dorle (R, AR): Als ich den Antrag formulierte, gab es natürlich noch keine Änderung der Vorlage gemäss dem Eventualantrag Fischer-Seengen, dem wir inzwischen zugestimmt haben. Daher habe ich meinen Antrag gar nie anders formulieren können.

Wir müssen unterscheiden, Herr Gross, zwischen den Artikeln 153a, 154 und 170. Ich habe bereits bei der Begründung meines Antrages davon gesprochen, dass wir hier im Rahmen der Artikel 153a und 154 von reinen Parlamentsverordnungen reden. Ich habe, als ich das Votum vorbereitet habe, zur Klärung diesen Begriff bereits gebraucht – weil er halt eben viel klarer ist. Hier geht es nur um die Befugnisse des Parlamentes. Das, was der Bundesrat als Verordnung erlassen kann, ist in Artikel 170 geregelt. Das kann hier gar nicht geregelt werden.

Das zu Ihrer Orientierung; aber ich hatte es bereits so begründet.

Präsidentin: Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag Vallender.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Sie haben in Artikel 154 Absatz 2 den Text – der Antrag Vallender wäre ergänzend dazu –: «Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird. Die ermächtigende Bestimmung muss die Grundzüge der Regelung festlegen.»

Frau Vallender verlangt nun im Sinne einer Klarstellung eine Ergänzung, wonach Grundlage von Parlamentsverordnungen insbesondere Ermächtigungen der Bundesversammlung oder Bundesgesetze sein müssten. Sie beabsichtigt damit keine materielle Änderung gegenüber der Kommission, hält aber, wie sie dargetan hat, eine Klarstellung für nötig.

Wir sind – der Antrag lag allerdings so nicht in der Kommission vor – der Auffassung, dass dieses Problem über die Delegationsklausel von Absatz 2, die ich oben erläutert habe, eigentlich hinlänglich abgedeckt sei. Denn diese Delegationsregel bezieht sich nicht nur auf die Delegation von Kompetenzen an den Bundesrat, sondern auch auf die Delegation von Kompetenzen des Gesetzgebers an das Parlament, eben für die Parlamentsverordnungen. Insofern erscheint uns der Antrag Vallender überflüssig. Es ist aber zu sagen, dass er die Systematik an sich nicht stört.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La proposition Vallender appelle des remarques. D'abord, elle ne change rien au fond. Je l'ai déjà dit lorsque nous avons voté l'article 153, il est tout à fait clair que, s'agissant des ordonnances du Parlement, celles-ci ne sont possibles que lorsqu'il y a une délégation de compétence. C'est une question d'appréciation: la proposition Vallender n'a pas été discutée en commission. Il nous apparaît que l'alinéa 2 de l'article 154, qui précise qu'il ne peut y avoir d'ordonnance que s'il y a une délégation de compétence expresse dans la loi, est suffisant pour faire comprendre que les ordonnances du Parlement sont aussi comprises dans cette expression.

Pour nous, l'alinéa 2 répond au souci exprimé par Mme Vallender.

Si vous estimez que ce n'est pas suffisamment clair, adoptez la proposition Vallender, c'est une question d'appréciation. Mais, évidemment, si on précise toujours tout et si on répète toujours tout deux fois dans la constitution, cette dernière va finir par devenir lourde et longue.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich glaube, wichtig ist, dass wir die Bereinigung klar sehen: Der Antrag Vallender muss im Sinne des angenommenen Eventualantrages Fischer-Seengen geändert werden, der bewusst von «Parlamentsverordnungen» spricht. Frau Vallender hat das ja auch mündlich erklärt; vor der Beschlussfassung des Rates konnte sie es nicht so festschreiben. Es müsste hier also «Parlamentsverordnungen» eingesetzt werden.

Ich bin mit Ihren Referenten und übrigens auch mit Frau Vallender selber der Meinung: Es ist vielleicht nicht unbedingt notwendig, dass wir diese Klarstellung hier einbringen, aber sie scheint mir politisch klug zu sein. Und zwar einfach deshalb, weil sonst die Gefahr besteht, dass gewisse Leute sagen könnten, über das Institut der «Parlamentsverordnungen» könnte das Parlament versucht sein – wenn auch nur im Rahmen von Absatz 1bis –, das Referendum zu vermeiden. Dagegen stellen wir klar, dass eine «Parlamentsverordnung» keine Möglichkeit zur Vermeidung eines Referendums ist. Deshalb würde ich politisch diese Klarstellung begrüssen und empfehle Ihnen Zustimmung.

Abs. 1 – Al. 1

Präsidentin: Hier ist der bei Artikel 153a angenommene Eventualantrag Fischer-Seengen zu berücksichtigen.

Angenommen – Adopté

Abs. 1bis – Al. 1bis

Präsidentin: Der Antrag Stucky ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Abs. 1ter – Al. 1ter

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Vallender 91 Stimmen
Dagegen 13 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2
Angenommen – Adopté

Art. 155

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Präsidentin: Über Artikel 155 wurde bei Artikel 153a entschieden.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: J'aimerais juste faire remarquer que l'adoption de ces articles ne visait qu'au remplacement des termes «arrêté fédéral» par «loi fédérale». Au fond, ces articles n'ont pas été traités. On ne peut pas empêcher quelqu'un de s'exprimer sur ces articles parce que c'est seulement la terminologie qui a été changée.

A l'article 155, la commission s'est posé la question de savoir si les lois fédérales déclarées urgentes devaient être toujours limitées dans le temps. Une discussion assez longue a été menée à ce sujet. Finalement, on a maintenu la limitation dans le temps, par 23 voix contre 7, donc de manière assez claire. C'est pourquoi vous avez à la fin de l'alinéa 1er: «Elle doit être limitée dans le temps.» Nous estimons que si on déclare une loi urgente, on peut toujours la prolonger, certes, mais elle doit être limitée dans le temps, afin qu'on ait le temps de réfléchir et de voir les effets d'une loi qu'on a faite dans la précipitation.

Angenommen – Adopté

Art. 156, 172 Abs. 1, 2

Art. 156, 172 al. 1, 2

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Präsidentin: Artikel 156 hat einen Zusammenhang mit Artikel 172 Absätze 1 und 2. Wir behandeln diese Artikel gemeinsam.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich glaube, hier ist es zweckmässig, wenn am Anfang der Antrag der Mehrheit begründet wird. Dies um so mehr, als er sich vom Entwurf des Bundesrates abhebt. Danach wird sich die Minderheit mit dem Bundesrat zusammen in der Debatte zu schlagen haben!

Wir haben in Artikel 156 im Entwurf des Bundesrates die Bestimmung, dass die Bundesversammlung «sich an der Gestaltung der Aussenpolitik» beteilige und «die Pflege der Beziehungen zum Ausland» beaufsichtige.

Die Mehrheit der Kommission beantragt, dass die Bundesversammlung «die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik» festlegt und «bei deren Gestaltung» mitwirkt. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist einmal die Botschaft des Bundesrates selbst, wo auf Seite 392 – im Sinne der Mehrheit der Kommission! – zu Recht festgehalten wird: «Die Verfassung kennt im auswärtigen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat; vielmehr halten parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten die beiden Gewalten zum Zusammenwirken an.» So lautet die Zusammenfassung des Bundesrates zur heutigen Praxis.

Für die Mehrheit war massgebend, dass diese bisherige Zusammenarbeit doch zu etlichen Problemen Anlass gab. So bestand die Zusammenarbeit in erster Linie darin, dass der Bundesrat die Aussenpolitischen Kommissionen konsultieren konnte und/oder dem Parlament Berichte vorlegte, die dann zur Kenntnis genommen oder nicht zur Kenntnis genommen werden konnten. Sie führten dann allerdings, obwohl dort grundlegende Ziele zur Diskussion gestellt wurden, gleichwohl nicht zu klaren Entscheidungen.

Diese Kenntnisnahme von Berichten ermöglichte zwar eine parlamentarische Aussprache über die aussenpolitische Zielsetzung, in der Praxis wurde die Form dieser Kenntnisnahme allerdings als unbefriedigend empfunden. Ausdruck dieses Unbehagens war im Jahre 1995 auch die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes um Artikel 44bis, was jedoch nach wie vor keine differenzierte Stellungnahme des Parlamentes erlaubt, sondern eben nur diese Konsultation der Aussenpolitischen Kommission umfasst. Gerade der Prozess der europäischen Integration sowie die zunehmende internationale Verflechtung verlangen vermehrte Verknüpfungen von aussenpolitischen mit innenpolitischen Beziehungsbereichen, so dass eigentlich zu beobachten ist, dass die Wirkung und die Wichtigkeit der Aussenpolitik in bezug auf die Auswirkungen in der Innenpolitik wachsend sind.

Dieses Bedürfnis wurde z. B. vom Nationalrat mit der Motion für ein aussenpolitisches Konzept der Schweiz, welche vom Ständerat als Postulat überwiesen wurde, zum Ausdruck gebracht. Damit wurde aber auch dargetan, dass das Parlament eigentlich bereits heute in diesem Bereich weit grössere Mitspracherechte haben könnte, als man vordergründig zugibt.

In einem Detail wurde der ursprüngliche Antrag der SPK modifiziert bzw. verbessert, und zwar in Artikel 172 Absatz 1 – wir behandeln die beiden Bestimmungen ja zusammen –, wo gesagt wird, dass der Bundesrat die Aussenpolitik nicht nur im Rahmen der von der Bundesversammlung gesetzten Ziele, sondern auch subsidiär direkt gestützt auf die Bundesverfassung zu besorgen habe. Das heisst, dass der Bundesrat unmittelbar gestützt auf die Bundesverfassung handeln kann, solange ihm die Bundesversammlung keine entsprechenden Ziele gesetzt hat. Damit wird eigentlich bereits dargetan, dass auch in der Formulierung der Kommissionsmehrheit garantiert bleibt, dass das Prinzip des Handelns in der Hand des Bundesrates bleibt. Es wird in Artikel 172 auch grundsätzlich gesagt, dass der Bundesrat die Schweiz nach aussen vertritt.

Die Bundesversammlung hat, wie bereits am Beispiel der Motion aus dem Jahre 1991 gezeigt, schon heute die Kompetenz, aussenpolitische Ziele festzusetzen. Sie hat davon allerdings selten davon Gebrauch gemacht, was eigentlich

nicht der zunehmenden Bedeutung der Aussenpolitik für unser Land entspricht. Insofern bewegt sich auch der Antrag der Mehrheit durchaus im Rahmen der rechtlichen Nachführung. Neu ist allenfalls das politische Element, dass gemäss Mehrheit vermehrt auch das Parlament selbst in die Pflicht und Verantwortung genommen werden kann.

Ein häufiges Missverständnis gegenüber den Anträgen der SPK bzw. der Mehrheit der Verfassungskommission ist jenes, dass man befürchtet, hier greife jetzt eine detaillierte Festlegung der operativen Führung der Aussenpolitik Platz. Das ist nicht die Meinung der Kommissionsmehrheit; es wäre auch nach Meinung der Mehrheit nicht zweckmässig. Die Mehrheit der Räte würde im übrigen wahrscheinlich, wie anzunehmen ist oder unterstellt werden kann, auch darauf verzichten. Es geht, wie gesagt, nur um die grundlegenden Ziele, was beispielsweise die Frage eines EU-Beitritts sein könnte. Der Bundesrat hat diese Ziele jetzt zwar in Berichten dargestellt, aber keine eigentliche Konsultation durchgeführt, keine Zielsetzung und keinen Entscheid durch das Parlament erhalten. Soviel im ersten Teil unserer Ausführungen bzw. der Darstellung der Meinung der Kommissionsmehrheit zur Änderung in bezug auf den Entwurf des Bundesrates. Ich behalte mir vor, nach der Begründung des Antrages der Minderheit und der Diskussion nochmals darauf zurückzukommen.

Dettling Toni (R, SZ): Ich begründe den Antrag der Minderheit: Zweifellos befinden wir uns hier an einer Schlüsselstelle des nachgeführten Vertragswerkes. Dabei möchte ich einleitend feststellen, dass Artikel 156, also die Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik, in einem engen Konnex mit Artikel 172 steht, wo die Zuständigkeit des Bundesrates in der Aussenpolitik geregelt ist. Weil dieser Konnex besteht, ist es auch sinnvoll, beide Minderheitsanträge zu diesen Bestimmungen gleichzeitig zu begründen.

In beiden Fällen befinde ich mich als Sprecher einer zahlenmässig beachtlichen Minderheit weitgehend auf der Linie des Bundesrates, wobei die Minderheit in Artikel 172 Absatz 1 lediglich noch zusätzlich die Mitwirkungsrechte des Parlamentes bei der Festlegung der Zuständigkeit des Bundesrates ausdrücklich vorbehält.

Worum geht es? Unbestritten zwischen Mehrheit und Minderheit sind die neuerdings in Artikel 47bis a GVG stipulierten Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik. Dort ist nämlich festgehalten, was in Artikel 156 in der Fassung der Minderheit bzw. des Bundesrates festgeschrieben werden soll, wobei die Fassung des Bundesrates sogar noch etwas über die bestehende Gesetzgebung hinausgeht. Es geht um die Beteiligung des Parlamentes an der Gestaltung der Aussenpolitik und um die Beaufsichtigung der Pflege der Beziehungen zum Ausland, was selbstverständlich auch die hinreichende Information der Räte in diesen beiden Belangen voraussetzt. Insofern entspricht der Entwurf des Bundesrates und der ihn unterstützenden Kommissionsminderheit der Verfassungswirklichkeit.

Die Kommissionsmehrheit möchte nun aber wesentlich weiter gehen, indem sie ausdrücklich stipuliert, dass – entgegen der heutigen Praxis – die Bundesversammlung die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festzulegen hat. Das ist nicht eine Fortschreibung bewährter Verfassungswirklichkeit – es wurde vorhin auch von Kollege Schmid angetönt –, sondern stellt nach Auffassung der Minderheit eine Neuerung dar, die im Konzept zum Nachführungsteil keinen Platz hat. Denn es steht klar fest, dass das Parlament bis heute nie solche Zielsetzungen festgelegt hat.

Nebst der unzulässigen Ritzung des Nachführungskonzeptes sprechen aber auch gewichtige politische Gründe gegen die von der Kommissionsmehrheit beantragte Erweiterung der Kompetenzordnung der Räte in diesem sehr sensiblen Bereich. In der Aussenpolitik bewegen wir uns nicht in einem freien oder – wenn Sie so wollen – eigenständig legiferierbaren Raum. Vielmehr ist es notwendig, dass wir mit anderen Staaten zusammenarbeiten und uns mit ihnen in einem ständigen Dialog auseinandersetzen. Daraus ergibt sich eine grundlegend andere Legiferierungssituation als im innenpolitischen Bereich. Denken Sie nur an die Schwierigkeiten, die

wir uns aufladen würden, wenn die Räte im voraus, also ohne Absprache mit den anderen Staaten, die grundlegenden Ziele dekretieren würden.

Dazu kommt, dass wir in der Aussenpolitik jederzeit handlungsfähig sein müssen, denn selbst wenn die grundlegenden Ziele durch das Parlament abgesegnet sind, kann sich eine Entwicklung ergeben, die eine sofortige Änderung dieser Zielsetzungen erforderlich macht.

Schliesslich würden wir uns – dies kann mit grosser Sicherheit vorausgesagt werden – bei der Festlegung der grundlegenden Ziele der Aussenpolitik zweifellos in endlose Diskussionen verstricken. Was würde beispielsweise passieren, wenn unüberwindbare Differenzen zwischen den beiden Räten bei der Festlegung der grundlegenden Ziele entstehen würden? Wäre dann der Bundesrat in Ermangelung der vom Parlament festzulegenden grundlegenden Zielsetzungen in der Aussenpolitik blockiert oder gar nicht handlungsfähig? Die Immobilität und der Kompetenzwirrwarr wären offenkundig.

Gerade in der Aussenpolitik braucht es jedoch eine starke Führung, die – nach Auffassung der Minderheit – eindeutig in der Hand des Bundesrates bleiben muss.

All diese Gründe sprechen klar gegen die von der Mehrheit der Kommission beantragte Ausweitung der Zuständigkeitsregelung des Parlamentes. Eine solche Ausweitung ist aber auch als eine eindeutige Neuerung abzulehnen.

Ich bitte Sie daher, der Minderheit zuzustimmen, und in Artikel 172 den Vorbehalt des Zuständigkeitsrechtes des Parlamentes klar zu stipulieren, also auch dort dem Minderheitsantrag beizupflichten.

Ziegler Jean (S, GE): Nous avons assisté, depuis maintenant deux jours, à un festival de juristes, à un vrai commerce incestueux entre juristes. Permettez à un pauvre sociologue de dire quelque chose.

Ici, malgré la très mauvaise intervention de M. Dettling, qui a tort sur toute la ligne, une chose était juste, à savoir lorsqu'il disait: c'est vraiment ici un moment de rupture! L'article 172 est à peu près le seul qui prévoit une innovation.

De quoi s'agit-il? Allons-nous continuer, 150 ans après 1848, à assurer le monopole du Conseil fédéral sur la politique étrangère? Ou allons-nous enfin donner au Parlement les compétences, comme le dit la majorité de la commission, de fixer les «orientations fondamentales» de cette politique étrangère? Il est évident qu'il faut rompre avec ce monopole, et qu'il faut donner au Parlement la compétence de fixer les orientations fondamentales de la politique étrangère. Voici pourquoi:

D'abord quelques remarques d'histoire. Je comprends pourquoi le monopole est né. Si vous regardez en arrière diachroniquement, jusqu'en 1848, le premier ministre des affaires étrangères était un zurichois du nom de Jonas Furrer. Dans les années cinquante du XIXe siècle, la Suisse était un pays révolutionnaire, un pays internationaliste. Insurrection à Neuchâtel en 1857: le peuple neuchâtelois voulait faire pendre les royalistes. Le Conseil fédéral a dû calmer le jeu, éviter la guerre avec la Prusse.

Jakob Stämpfli et la gauche radicale voulaient envahir la Savoie à peu près au même moment. De nouveau, la majorité du Conseil fédéral a dû retenir les troupes. Genève était un foyer de révolutionnaires antiépimontais, anti-Royaume de Sardaigne. Il y a même eu des gendarmes genevois qui ont attaqué et participé à des embuscades dans le pays du Faucigny et dans la vallée de l'Arve. Là, de nouveau, contre un peuple solidaire, internationaliste, marqué par l'esprit révolutionnaire de 1848, européen, le Conseil fédéral a dû calmer le jeu, monopoliser, tenir en main tout seul la politique étrangère. Je comprends comment, historiquement, le monopole est né.

Aujourd'hui, par contre, 150 ans plus tard, les temps ont changé complètement. Distinguer entre politique étrangère et politique intérieure, c'est une argutie de juriste, c'est-à-dire rien du tout, un jeu académique. Il y a un champ politique unique, structuré de façon cohérente, une logique homogène: il y a la politique. Vouloir séparer la politique étrangère de la politique intérieure, c'est totalement absurde!

Je prends deux exemples: Comment voulez-vous entrer aux Nations Unies après l'échec de 1986? Obtenir pour la future initiative populaire un vote des cantons et du peuple majoritairement favorable pour entrer enfin à l'ONU? Si vous ne donnez pas l'occasion au débat de s'appuyer sur une compétence parlementaire, si notre Parlement reste en politique étrangère cet eunuque qui n'a rien à dire, qui n'est qu'une pure chambre d'enregistrement: impossible!

Même chose pour l'Europe. S'il n'y a pas un mouvement de fond, s'il n'y a pas une compétence constitutionnelle du Parlement de fixer des orientations dans ce domaine, vous n'avancerez jamais d'un pas, même pas d'un millimètre, en direction de l'Europe. Et c'est l'échec programmé.

Jusqu'ici, le Conseil fédéral est dans cette situation. Je suis membre de la Commission de politique extérieure de notre Conseil, je le sais bien. M. Gross Andreas, mes camarades de la commission et M. Cotti, conseiller fédéral, aussi nous cassent les oreilles en disant: «Ah, moi, je vais aller vers le peuple, vers l'opinion publique, populariser la politique étrangère du Conseil fédéral.» En effet, les conseillers fédéraux par des conférences innombrables se crèvent, se fatiguent et s'épuisent à populariser leur politique étrangère. C'est absurde!

Encore une fois, c'est au Parlement de mener la politique étrangère au sens des orientations fondamentales, c'est à l'exécutif de mettre en pratique les orientations que le Parlement fixe, et c'est pourquoi je vous demande de voter la proposition de majorité. C'est un moment et un acte de salubrité publique de voter pour la proposition de la majorité, de briser ainsi le monopole de la politique étrangère que le Conseil fédéral – et il n'a pas tellement réussi d'ailleurs – détient depuis 150 ans maintenant et de donner cette compétence au Parlement qui est la représentation de la nation.

Schluer Ulrich (V, ZH): Ich bin für die Stichworte dankbar, die Herr Ziegler jetzt geliefert hat. Sie haben deutlich illustriert, wo wir hinkommen würden, wenn wir dieses formelle Mitwirkungsrecht des Parlamentes in der Aussenpolitik in der Verfassung verankern würden. Das würde bedeuten, dass Herr Ziegler als Mitwirkender an der schweizerischen Aussenpolitik im Ausland mit seinen Geschichten – erfundene Eisenbahnunglücke auf dem Bahnhof Thun usw. – hausieren und die Schweiz offiziell – heute macht er es privat, und das ist meines Erachtens schon bedenklich genug! – in Misskredit bringen könnte. Das wäre die Folge dieser Mitwirkung, wenn Parlamentarier auf eigene Initiative ihre Ansichten, Theorien oder Wirrbilder vertreten und damit Geld verdienen könnten – und dann noch glauben machen würden, sie würden im Namen der Schweizerischen Eidgenossenschaft auftreten! Das ist das Beispiel, das uns gerade noch gefehlt hat!

Der Antrag der Minderheit Dettling, den ich Sie im Namen der SVP-Fraktion zu unterstützen bitte, garantiert die Beteiligung an der Gestaltung, garantiert die Beaufsichtigung, garantiert die Genehmigung des Ausgehandelten, aber er sieht von einer formellen Mitwirkung ab. Diese formelle Mitwirkung ist auch nicht möglich.

Natürlich, wir haben sie erlebt, die vor allem in den letzten Monaten zögerliche, konzeptionslose, oft gesichts- und mutlose Politik des Bundesrates; angesichts der Angriffe, denen unser Land gleichzeitig ausgesetzt war, wurde natürlich bei einigen der Appetit geweckt, hier mitzuwirken, auf eigene Faust etwas Aussenpolitik zu machen. Ist es besser herausgekommen auf diese Weise? Haben die privat motivierten Verhandlungen in New York der Schweiz irgendwelchen Nutzen gebracht? Hoffentlich haben sie wenigstens das Illustrationsmaterial dafür geliefert, dass ein Land auf diese Weise nicht Aussenpolitik betreiben kann.

Es ist nun einmal so, dass das, was dieses Parlament beschliesst, allenfalls unseren Bundesrat bindet, aber es bindet die Gegenseite nicht. Und wenn die Gegenseite nicht in Aufträge eingebunden werden kann, dann sind unsere Instruktionen nicht mehr als nur Empfehlungen!

Selbst wenn wir die Aussenpolitik gelegentlich kritisieren, müssen wir festhalten, dass der Bundesrat keine Aussenpolitik betreiben kann, wenn er nicht beim Eintreten neuer Ent-

wicklungen, beim Eintreffen neuer Vorschläge flexibel handeln und aus seiner Sicht gestalten kann. Es ist dann Aufgabe des Parlamentes oder des Volkes, anschliessend festzustellen, ob das Ausgehandelte, das Erreichte tauglich ist oder nicht.

Die Tatsache, dass der Bundesrat unter dem Druck verhandeln muss, alles, was er aushandelt, durchzubringen – entweder vor dem Parlament oder vor dem Souverän –, baut jenen Druck auf, der notwendig ist, der auch das demokratische Mitwirkungsrecht in diesen Fragen garantiert. Es gibt dem Bundesrat Stärke – wenn er diesen Druck ausnützt –, dass letzten Endes der Souverän darüber beschliesst, ob seine Ergebnisse tauglich sind oder nicht.

Wenn Sie die bilateralen Verhandlungen verfolgen, so sehen Sie doch, dass es unmöglich ist, dass das Parlament diese Verhandlungen führt! Wenn Sie die Währungskrisen im Fernen Osten verfolgen, ist es durchaus möglich, dass die Schweiz in diesem Bereich unter Umständen sehr kurzfristig Massnahmen treffen muss. Diese kann nicht das Parlament treffen, sondern diese kann nur eine Regierung treffen; dasselbe betrifft die Krise mit den USA. Der Appetit besteht in diesem Land, dass einzelne Gruppen, die auch im Parlament vertreten sind, in bezug auf das Asylrecht eine eigene Aussenpolitik betreiben wollen – das kennen wir doch. Aber es ist nicht möglich, dass ein Staat auf diese Weise international auftreten kann.

Wir haben einen Bundesrat, und der Bundesrat hat die Aufgabe, zu führen. Er hat diese Führungsaufgabe insbesondere in der Aussenpolitik wahrzunehmen. Wenn er überfordert ist, diese Führungsaufgabe wahrzunehmen, muss er eben gegebenenfalls ersetzt werden. Aber dass jeder, dass Gruppen, dass Teile des Parlamentes auf eigene Faust, unter Berufung auf das Mitwirkungsrecht – und keineswegs nur in Grundsatzfragen, sondern durchaus auch in Einzelfragen –, eine eigene Aussenpolitik betreiben, ist nicht möglich. Das schadet unserem Land.

Thür Hanspeter (G, AG): Die Voten von Herrn Ziegler und Herrn Schluer haben eigentlich wunderschön gezeigt, wie gross das Missverständnis bei der Interpretation dieser Bestimmung ist. Herr Ziegler lässt sich von einer revolutionären Welle wegtragen und spricht von «rupture», die da geplant sei, und davon, dass alles auf den Kopf gestellt werde. Herr Schluer ist natürlich froh um diese Stichworte. Er hat sie dankbar aufgenommen und unterstellt dem Antrag der Mehrheit das gleiche, nämlich dass dieser zur Folge hätte, dass nicht mehr der Bundesrat die Aussenpolitik führt, sondern irgendwelche privaten Gruppierungen und Organisationen und jeder Parlamentarier noch für sich. Das ist doch alles Unsinn!

Lesen Sie den Artikel! Er besagt doch klipp und klar, dass das Parlament für die Festlegung der grundlegenden Ziele zuständig ist, und das heisst doch auch, dass der Bundesrat auf der Basis dieser Ziele die Aussenpolitik führt.

Was heisst «Festlegung der grundlegenden Ziele»? Wir können das an einem ganz schönen Beispiel entwickeln, das wir vor noch nicht allzu langer Zeit erlebt haben und das für sehr viel Aufruhr gesorgt hat: das EU-Beitritts-gesuch des Bundesrates. Das hat ja eine Riesenempörung ausgelöst! Wir waren damals – nur, damit ich nicht missverstanden werde – für dieses Beitritts-gesuch, aber es stellt sich doch in diesem Zusammenhang die Frage, ob vor einem solchen Schritt nicht die grundlegende Ausrichtung in bezug auf die Europapolitik in diesem Parlament hätte festgelegt werden sollen. Wäre das nicht genau die Frage gewesen, die dem Parlament zur Entscheidung hätte vorgelegt werden müssen? Das heisst nicht, dass man bei der Festlegung der grundlegenden Ausrichtung konkrete Aufträge erteilen würde. Es hätte sich einzig um die Frage gedreht, ob der Beitritt zur EU ein aussenpolitisches Ziel ist, das dieses Land anstreben will und das man dem Bundesrat als Leitplanke mit auf den Weg geben will. Wie er das umsetzt, auf welchem Weg, das ist dann seine Sache, er führt die Aussenpolitik.

Es geht doch nicht darum, im Parlament nun irgendwelche Reaktionen auf aktuelle Ereignisse zu diskutieren, z. B. wenn

in Asien die Währung zusammenbricht. Man muss sich einfach am Wortlaut dieser Bestimmung orientieren. Dann erkennt man, dass es um die strategischen Grundausrichtungen geht, um die grundlegenden Fragen. Es geht z. B. auch um die Frage, ob man in bilaterale Verhandlungen einsteigen will oder nicht. Das ist ja effektiv auch so geschehen.

Wenn man in die Vergangenheit zurückblickt, sieht man, dass es zu dieser Frage stets die Diskussion zwischen Bundesrat und Parlament gab, und es gab dazu doch einen Konsens in diesem Parlament. Wenn das nicht der Fall gewesen wäre, hätte der Bundesrat wenig politische Substanz gehabt, um in solche Verhandlungen einzutreten. Nichts anderes will diese Bestimmung kodifizieren.

Nun hat der Bundesrat in der Kommission auf Artikel 49 Absatz 2 hingewiesen und gesagt, dort sei genügend klar umschrieben, was die grundlegenden Ziele seien. In Artikel 49 Absatz 2 heisst es aber nur: «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie sowie zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker.» Das sind keine grundlegenden Ziele der schweizerischen Aussenpolitik; das sind ewig gültige Grundsätze. Die Festlegung der strategischen Ausrichtung in der Aussenpolitik ist etwas anderes als das, was in Artikel 49 Absatz 2 sehr generell festgelegt ist.

Herr Dettling befürchtet, dass man dann nötige, sofortige Änderungen nicht mehr vornehmen könne. Diesen Einwand verstehe ich nicht. Wenn man einmal den Weg beschreitet und beispielsweise Beitrittsverhandlungen oder bilaterale Verhandlungen führt, dann gibt es doch keine Notwendigkeit, von einem Tag auf den anderen plötzlich zu sagen, die Beitrittsfrage sei kein strategisches Ziel mehr. Dieses Argument sticht nicht, wenn man den Begriff des grundlegenden Zieles, der strategischen Ausrichtung, richtig versteht. Wenn Differenzen zwischen National- und Ständerat nicht ausgeräumt werden können, ist es eben so, dass das Parlament keine Zielrichtung angeben kann. Was heisst das für den Bundesrat? Er ist frei, die Ziele selbst zu definieren. Das ist dann das Problem des Parlamentes, wenn es sich selbst lähmt, weil sich die Kammern nicht einigen konnten.

Ich bitte Sie also: Verzicht auf Überinterpretationen und auf Dämonisierungen dieser Bestimmungen! Es ist das, was wir in den letzten Jahren in der Praxis getan haben.

Ich bitte Sie namens der grünen Fraktion, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Engler Rolf (C, AI): Die heutige Lösung, die vom Bundesrat und von der Minderheit Dettling unterstützt wird, hat nicht verhindert, dass es einen Schattenaussenminister gibt, und die Regelung der Mehrheit würde wahrscheinlich auch nicht dazu führen, dass es 200 Schattenaussenminister geben würde. Insofern sind wahrscheinlich die beiden Varianten nicht wesentlich voneinander zu unterscheiden, aber es gibt doch gewichtige Punkte, die man hervorheben muss:

Ich möchte einmal darauf hinweisen, dass wir zum Teil sicherlich schlechte Erfahrungen gemacht haben. Wir hatten oft, wenn wir von den aussenpolitischen Zielen lediglich Kenntnis nehmen konnten, ein ungutes Gefühl. Ich glaube aber, dass gerade die Äusserungen von Herrn Thür zeigen, dass letztlich die Führung in der Aussenpolitik verlorengeginge, wenn wir über die einzelnen Ziele abstimmen müssten und Differenzen mit dem Ständerat entstünden. Gerade in der Aussenpolitik ist eine klare Führung notwendig, sowohl eine strategische wie eine operative Führung.

Die Version der Minderheit und damit des Bundesrates gibt dem Parlament eine Gestaltungsmöglichkeit – aber sie garantiert ihm keine Mitwirkungsmöglichkeit – bei der Festsetzung der Ziele und dann noch bei der Ausführung. Hier geht das Wort «Mitgestaltung der Aussenpolitik» natürlich weiter. Im Antrag der Kommissionsmehrheit wird eindeutig eine Mitwirkung des Parlamentes auch beim Handeln des Bundesrates mit einbezogen. Es kann effektiv nicht der Sinn sein, dass wir neben der Setzung strategischer Ziele, was an sich schon weit geht, noch einen weiteren Schritt tun und dem Bundes-

rat auch beim Handeln noch unsere Meinung aufzwingen wollen, jeder natürlich nach seiner Façon und der Ständerat wenn möglich anders als der Nationalrat. Das kann in der Aussenpolitik, wo wir es mit Partnern zu tun haben, die auf Verlässlichkeit bauen – die Verlässlichkeit der Schweiz ist durch das Referendum ohnehin etwas angeschlagen –, zweifellos nicht angehen.

Hinzu kommt noch, dass gelernt werden muss, in der Aussenpolitik auch zeitgerecht zu handeln. Wir müssen dann handeln, wenn wir die Chancen haben, und dürfen nicht denken, wir bekämen beliebige weitere Chancen. Das ist zweifellos auch eine Lehre aus dem Nein zum EWR. Es ist nicht so wie beim Rebbaubeschluss, wo man einfach eine neue Vorlage bringen kann. Wenn aussenpolitische Verhandlungen einmal gescheitert sind, kommt diese Chance vielleicht nicht so schnell wieder. Insofern unterscheidet sich die Aussenpolitik ganz wesentlich von der Innenpolitik.

Ich möchte Ihnen also beliebt machen, dass wir hier eine starke Führung belassen, dass wir dem Bundesrat auch das Handeln und damit die operative Ausrichtung zubilligen und dass wir unsere Mitwirkung etwas zurücknehmen, einerseits auf die Kenntnisnahme der aussenpolitischen Zielsetzungen und andererseits auf die Genehmigung der Beschlüsse.

Ich bitte Sie, die Neuerung – sie würde uns langfristig mehr Probleme einbringen, als sie uns Freude machen könnte –, wie sie die Mehrheit vorschlägt, abzulehnen.

Pelli Fulvio (R, TI): Les articles que nous allons examiner à partir de maintenant sont très délicats. Ce sont des articles qui traitent des rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, des rapports entre la Suisse et l'étranger, mais également des rapports internes à la Suisse. Le point de départ en ce qui concerne la politique extérieure doit être le message qui essaie d'esquisser la situation que nous vivons aujourd'hui.

En matière de politique étrangère, «la constitution actuelle n'opère aucune répartition stricte des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral; le parallélisme et les recoupements de leurs compétences respectives les incitent au contraire à conjuguer leurs efforts Le droit constitutionnel confie au Conseil fédéral la majeure partie de la conduite des affaires étrangères», mais encore: «L'interdépendance croissante des intérêts de la politique extérieure et, partant, le rayonnement accru que cette dernière exerce sur la politique intérieure, ont certainement incité l'Assemblée fédérale à rechercher une participation plus active et directe dans le domaine des affaires étrangères.»

Je ne suis pas sûr que ce soit toujours vrai, mais M. Gross Andreas a donné une bonne argumentation en commission, à savoir la volonté de participation de l'Assemblée fédérale dérive de cette évaluation: «Nichts schafft so viel Vertrauen wie die Möglichkeit des Mitwirkens.» Cette affirmation est correcte, en principe je suis d'accord. Mais, dans le domaine de politique étrangère, il y a quelques problèmes de plus à résoudre.

Bien que le Parlement soit, comme l'a dit M. Ziegler, le représentant de la nation, ce n'est pas une entité qui fonctionne parfaitement bien. Deux arguments principaux parlent, à mon avis, contre la tentative de la majorité de la commission d'élargir dès maintenant les compétences de l'Assemblée fédérale en matière de politique étrangère.

Tout d'abord, le fait que le problème de la politique étrangère ne réside pas dans des difficultés de rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. Deux autres partenaires sont importants en politique étrangère: évidemment les partenaires étrangers – peut-être peut-on les laisser de côté, mais ils ont aussi quelque chose à dire sur le sujet –, et surtout le peuple suisse qui, lui aussi, a des compétences importantes. La confiance qui doit être créée doit donc être à quatre, et non une confiance à deux. Une confiance à quatre est beaucoup plus difficile à établir qu'une confiance entre Parlement et Conseil fédéral seulement. Le Parlement pense sans doute pouvoir mieux agir sur le plan stratégique que le Conseil fédéral. C'est pour cette raison que les compétences du Parlement ont été élargies depuis quelques années. Mais je

ne suis pas très sûr que cela corresponde à la réalité des choses.

Un deuxième argument parle contre cette proposition de la majorité. Dans le débat d'entrée en matière, on a continué à répéter que la réforme la plus importante de la constitution doit être celle du système de conduite du pays. On a continûment répété que ce sera lors de la présentation de ce message que l'on pourra affronter les thèmes plus délicats. Le thème des rapports entre Parlement et Conseil fédéral appartient à ce domaine, et n'appartient pas au domaine qu'on est en train d'examiner, qui est la mise à jour de la constitution.

Comme le projet du Conseil fédéral est promis encore pour cette année, je crois qu'il serait acte de sagesse d'attendre et de revoir les rapports entre Parlement et Conseil fédéral dans un cadre global, et non pas seulement dans ce cadre de la politique étrangère.

Eggly Jacques-Simon (L, GE): Le groupe libéral vous engage à accepter la proposition de minorité Dettling et à accepter à l'article 172 ce qui lui correspondra.

Nous ne croyons pas, contrairement à la majorité de la commission, que l'on puisse avoir une hiérarchie tellement claire entre ce que l'on pourrait appeler les orientations fondamentales et la conduite de la politique étrangère. Naturellement, s'il ne s'agissait que de grands principes inscrits dans le granit, par exemple sauvegarder l'indépendance du pays, ou bien veiller aux intérêts du pays, on pourrait dire que la hiérarchie est très claire. Mais je crois que ce n'est pas un hasard si, dès le début de notre Etat moderne, le constituant a considéré que la politique étrangère, contrairement à d'autres domaines où le rôle du Parlement est non seulement égal sinon plus important que celui du Conseil fédéral, voire le rôle du peuple qui, finalement est au-dessus, était un domaine que le Conseil fédéral devait dominer. Naturellement, il y a toute la question ensuite de la ratification de ce qu'il fait, par notre Parlement et par le peuple et les cantons éventuellement. Mais la conduite de la politique étrangère, domaine mouvant s'il en est, domaine où il s'agit d'apprécier l'opportunité, domaine où il faut qu'il y ait une décision claire, suite à une analyse souvent approfondie et sans passion, doit assurément être le fait du Conseil fédéral.

Nous avons déjà, de par la modification de la loi relativement récente, non seulement la consultation, mais la participation du Parlement – et je le sais bien, notamment par le fait que je suis membre de la Commission de politique extérieure –, la consultation permanente du Parlement et des Commissions de politique extérieure sur ce que fait le Conseil fédéral. Mais par orientation fondamentale, on doit notamment comprendre, par exemple, l'idée du Conseil fédéral qu'à un moment donné il s'agit de négocier l'adhésion avec l'Union européenne. Je ne crois pas que ce soit au Parlement, en amont, en préavis, de dire au Conseil fédéral: notre orientation, c'est que vous négociez avec l'Union européenne. Si on part de l'idée que les orientations fondamentales, c'est simplement d'avoir une politique d'intégration européenne au sens large, vous imaginez les débats au moment où le Conseil fédéral commencerait à dire: maintenant, il s'agit de négocier avec l'Union européenne en vue d'une adhésion. Vous auriez une partie de ce Parlement qui dirait que c'est une orientation fondamentale qui est contraire à la hiérarchie des pouvoirs et que le Conseil fédéral n'a pas le droit de faire ça, avant que le Parlement ne l'ait autorisé expressément. Eh bien, cela, je ne le veux pas! Je crois que M. Thür, et probablement quelques autres, en voulant en quelque sorte que ce soit le Parlement qui pose des orientations fondamentales, risquent de faire un autogol, parce qu'il y a risque de livrer la conduite de la politique étrangère, la décision, à un moment donné, d'aller en avant, à toutes les passions, toutes les humeurs qui peuvent traverser notre enceinte parlementaire.

Le Parlement, il est fait pour participer, en effet, notamment par ses commissions, il est fait pour être consulté, il est fait pour ratifier ce qui a été proposé par le Conseil fédéral. Mais la conduite, le fait de conduire, d'aller en avant, cela doit être le rôle du Gouvernement. C'est le cas dans tous les pays: re-

gardez en France où c'est notamment le domaine, réservé en partie, du président de la République. Je crois que, sur ce point, il ne doit pas y avoir de grande différence entre 1998 et 1848, contrairement à ce qui a été dit auparavant. Pour que notre pays ait une vraie politique étrangère, laissez au Conseil fédéral toute sa responsabilité. Et d'ailleurs, ça obligera le Conseil fédéral à ne pas, en quelque sorte, se décharger de sa responsabilité sur le Parlement, ou bien sur le peuple, ou bien sur Dieu sait qui, ce qu'il aurait déjà trop tendance à faire. Nous voulons un Gouvernement qui assume toute sa responsabilité collégiale en matière de politique étrangère, nous voulons un Gouvernement fort, face à un Parlement qui ensuite examine ce que le Gouvernement lui propose.

C'est pourquoi je crois qu'il est beaucoup plus sage et beaucoup plus dans l'intérêt de notre politique étrangère d'en rester à l'état actuel et d'adopter la proposition de minorité Dettling.

Vollmer Peter (S, BE): Ich habe gezählt: Es ist das sechste Mal, dass wir über diesen Artikel diskutieren. Wir haben ihn in der Subkommission SPK, in der SPK, in der APK, in der Subkommission Verfassungskommission und in der Verfassungskommission diskutiert. Und immer hat sich die Position, die hier die Mehrheit vertritt, klar durchgesetzt.

Wenn ich heute die Argumente der Minderheit Dettling höre, so muss ich sagen: Diese Argumente sind nicht besser geworden – im Gegenteil, sie werden für mich immer abenteuerlicher. Jetzt wird schon argumentiert, dass nach dem Antrag der Mehrheit die 246 Parlamentarier – ich muss Sie korrigieren, Herr Schluer – Aussenpolitik machen, verhandeln gingen usw. und damit die Handlungsfähigkeit unserer Regierung in Sachen Aussenpolitik in Frage gestellt werde.

Dem ist doch überhaupt nicht so. Lesen Sie doch bitte Absatz 1 von Artikel 156: «Die Bundesversammlung legt die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik fest» Und lesen Sie bitte auch Artikel 172 Absatz 1: «Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten im Rahmen der von der Bundesverfassung und von der Bundesversammlung vorgegebenen grundlegenden Ziele; er vertritt die Schweiz nach aussen.» Das alles ist ganz klar festgelegt. Es kann gar nicht um die Handlungsfähigkeit unserer Regierung in ausserpolitischen Fragen gehen! Es kann nur darum gehen, dass wir sagen: Die grundlegenden Ziele muss die Bundesversammlung festlegen, weil wir jene sind, die die Resultate präsentiert erhalten.

Das ausserpolitische Konzept ist doch das Instrument; das muss das Parlament beraten. Darin legt es die grundlegenden Ziele fest. Da, meine ich, muss das Parlament mitwirken und sagen: «Jawohl, wir wollen jetzt nach Europa.» Oder: «Wir wollen nicht nach Europa.» Oder: «Jawohl, wir wollen jetzt in die Uno.» Das sind die grundlegenden Ziele unserer Aussenpolitik. Sie sind durch das Parlament festzulegen. Das ist das, was Ihnen die Mehrheit vorschlägt. Und jetzt wird gesagt, das seien rechtspolitische Neuerungen!

Herr Professor Ehrenzeller, in Sachen Verfassungsrevision ein wichtiger Berater des Bundesrates, hat eine Habilitationsschrift geschrieben. Ich habe sie noch einmal gelesen. Er hat darin nachgewiesen, dass es dem Parlament mit den heutigen Instrumenten möglich wäre, solche grundlegenden Ziele festzulegen. Das Parlament könnte nämlich solche grundlegenden Ziele in die Form eines Bundesbeschlusses kleiden. Das hätte die genau gleiche verbindliche Wirkung wie das, was wir jetzt diskutieren. Das hat Professor Ehrenzeller, der Berater von Bundesrat Koller in dieser Frage, in seiner damaligen Habilitationsschrift deutsch und deutlich festgehalten. Von rechtspolitischer Neuerung zu sprechen ist deshalb abenteuerlich!

Aber es geht ja eigentlich nur darum, dass wir heute einmal mehr feststellen: Wer hat eigentlich hier diese grundlegenden Ziele festzulegen? Es gibt heute eine Situation, in der wir feststellen, dass Innen- und Aussenpolitik immer mehr miteinander verzahnt, miteinander verknüpft sind. Das lässt sich nicht mehr einfach so trennen. Im letzten Jahrhundert konnte man sagen: Ja, Aussenpolitik, das sind da diese Regelungen an der Grenze über die Einfuhr von Gütern; das

überlassen wir dem Bundesrat, damit hat das Parlament nichts zu tun.

Heute hat sich diese Situation doch grundlegend verändert. Wenn der Bundesrat eine bestimmte aussenpolitische Strategie verfolgt, hat das tagtäglich Rückwirkungen auf unsere Innenpolitik, und deshalb ist diese Verzahnung, diese Verknüpfung, von allem Anfang an wichtig. Aber wie gesagt: Wir geben uns mit diesem Artikel keine operationellen Kompetenzen. Das bleibt Sache des Bundesrates. Er besorgt diese Geschäfte. Wir stellen nur die grundlegenden Ziele auf.

Jetzt muss ich Sie, die Damen und vor allem die Herren der SVP, an etwas erinnern: Als wir das aussenpolitische Konzept hier beraten haben, haben genau Sie hier Anträge gestellt und sich enerviert, dass man über dieses aussenpolitische Konzept nicht abstimmen könne. Sie wollten bestimmte Grundlinien festlegen. Sie wollten diese durch das Parlament beschliessen lassen, weil Sie gesagt haben: Das ist doch eine Angelegenheit dieses Parlamentes.

Jetzt, wo wir formell die Voraussetzung dafür schaffen wollen, dass dieses Parlament diese grundlegenden Ziele auch effektiv festlegen kann, sie eigentlich festlegen muss, wollen Sie plötzlich nicht mehr und sprechen von eingeschränkter Handlungsfähigkeit des Bundesrates. Darum kann es aber in keiner Weise gehen.

Noch ein letztes Argument: Ich habe rechtsvergleichend geschaut, was in anderen Staaten passiert. Ich kann Ihnen sagen: Ich habe keinen einzigen demokratischen Verfassungsstaat gefunden, in dem nicht ganz klar das Parlament als oberste Gewalt die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festlegt. Das hat doch gar nichts damit zu tun, dass nachher der Bundesrat diese Politik in seiner operationellen Kompetenz umsetzen muss. Wollen wir jetzt hier, indem wir auf den Antrag der Minderheit Dettling einschwenken, einen Rückschritt machen, oder wollen wir mit der Mehrheit das tun, was eigentlich heute längst klar vorgegeben ist und jetzt umgesetzt werden soll?

Fehr Hans (V, ZH): Zwischen Herrn Vollmer und Herrn Gross Andreas zu sprechen ist eine besondere Ehre. Man ist quasi zwischen Hammer und Sichel. (*Heiterkeit*) Herr Vollmer wird mir wahrscheinlich vorwerfen, keine Visionen zu haben, aber immerhin: Ein «Abenteurer» zu sein ist ja auch etwas.

Die meisten bisherigen Voten von Juristen, Soziologen, Sozialisten, Grünen – da sind die Grenzen zum Teil fließend – zeigen doch vor allem eines: Die Versuchung ist gross, auch ein bisschen in Aussenpolitik zu machen, auch ein bisschen in der Welt herumzureisen. Wir werden noch mehr selbsternannte kleine Aussenministerinnen und -minister haben, die das noch so gerne tun. Und diese Verfassungsnorm wird die Grundlage dafür legen, ob Sie das nun wollen oder nicht.

Was erreichen Sie damit? Sie erreichen mit diesem Passus eine Verwischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Sie entlassen den Bundesrat aus der Pflicht, weil Sie die Ziele festlegen. Sie legen nicht nur die Ziele fest, Sie wirken auch bei deren Gestaltung mit; Herr Vollmer und Herr Thür, das haben Sie vergessen. Dann können Sie den Bundesrat nicht mehr behaften, weil Sie das ja selbst gemacht haben; Sie können ihn nicht mehr zur Verantwortung ziehen. Alle werden in der Aussenpolitik für alles ein bisschen verantwortlich sein, also niemand mehr für etwas Bestimmtes. Das Resultat wird das Chaos sein.

Die gegenwärtige Kompetenzordnung, wonach der Bundesrat führt und die Aussenpolitik macht, scheint mir vernünftig. Danach ist es am Parlament und allenfalls am Volk, das Resultat zu beurteilen. Wir können dann den Bundesrat – das macht die SVP-Fraktion hin und wieder – scharf kritisieren. Er hat den Kopf hinzuhalten und wird zur Rechenschaft gezogen.

Auch wenn es ungeheuer verlockend ist, auch ein bisschen in Aussenpolitik zu machen, bitte ich Sie: Erliegen Sie dieser Versuchung nicht, und lehnen Sie den Antrag der Mehrheit ab!

Gross Andreas (S, ZH): Herr Fehr, ich würde Ihnen nie Abenteuerium unterschieben, aber ein bisschen verwirrt

scheinen Sie mir schon zu sein. Denn einerseits beklagen wir unsere ständig schwächer werdenden Möglichkeiten. Das hat damit zu tun, dass die Grenze zwischen aussen und innen je länger, je mehr verwischt wird, dass es keine Grenzen mehr gibt. Aber auf der aussenpolitischen Ebene besteht eine Dominanz, ein Monopol der Exekutive. Jetzt wollen wir diese Verschiebung ausgleichen, und jetzt sind Sie dagegen! Das heisst eigentlich: Sie wehren sich dagegen, dass wir die Demokratie erhalten, und Sie wehren sich dagegen, Mitverantwortung übernehmen zu müssen.

Weshalb könnten Sie sich dagegen wehren wollen, Mitverantwortung übernehmen zu müssen? Weil es einfacher ist, dagegen auszurufen, wenn man so tut, als ob man selber nichts dagegen tun könnte. Das könnte Ihre Logik sein, Herr Fehr und Herr Schläpfer! Wenn man so tun kann, als ob es nur der Bundesrat wäre, der alles falsch macht, und dem Volk unterschlägt, dass man selber auch etwas dazutun könnte, dann ist es einfacher, auszurufen. Ich glaube, Sie haben Angst, Ihre Munition ginge Ihnen verloren. Dann wäre es wieder logisch, dass Sie jetzt dagegen sind.

Ich habe auch sehr gestaunt darüber, wie Herr Eggly argumentiert hat. Sie haben in der Aussenpolitischen Kommission sehr oft darunter gelitten, dass man zu Berichten einfach nur ja oder nein sagen konnte. Wir wollen uns jetzt hier die Möglichkeit geben, dass wir beispielsweise zum Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik präzise und differenziert Stellung nehmen können. Zum Beispiel – das ist jetzt wichtig, weil Herr Pelli auch gesagt hat, er könne sich nicht vorstellen, wie man das umsetzen könne – fassen wir nach der Publikation eines solchen Berichtes einen Beschluss, der versucht, die wesentlichen Dinge des Berichtes auf acht Artikel zusammenzufassen. Dann können wir differenziert über diese acht Artikel diskutieren, welche dem Bundesrat die Zielsetzung vorgeben. Das fördert hier eine differenzierte Argumentation statt einer Schwarzweissargumentation. Man kann z. B. dem Bundesrat sagen, welche begleitenden innenpolitischen Massnahmen er ergreifen muss, wenn er den Beitritt anvisiert, damit dann die Menschen vor diesem Entscheid weniger Angst haben.

Diese differenzierte Möglichkeit haben Sie heute nicht. Sie können sagen: Dieses Kapitel lehnen wir ab, diesem Kapitel stimmen wir zu. Das ist ein stumpfes Instrumentarium, das uns nicht erlaubt, selber sozusagen auch die Verantwortung zu übernehmen. Dieser Verfassungsartikel würde zu einer besseren Abstützung dessen führen, was heute exekutiv verantwortet wird, und das ist für eine bessere Abstützung einer anderen Aussenpolitik in der Bevölkerung sehr hilfreich.

Sie haben argumentiert, Herr Eggly, das führe zu «passions» und werde emotional. Das war genau die Art, wie die Aristokratie vor 200 Jahren gegen die Demokratie argumentiert hat, ganz sicher! Heute wird im Kanton Waadt die Befreiung gefeiert, aber damals haben die hohen Herren von Bern gesagt, Demokratie sei die Herrschaft der Strasse, des Pöbels, des Abschaums, der Emotionen. Die Demokratie hat immer zur Folge, dass wir auch etwas sagen dürfen und mitverantwortlich werden. Jetzt habe ich den Eindruck, Sie verzichten eigentlich auf das, was einem Parlament in einer erweiterten Aussenpolitik zusteht.

Herr Vollmer hat versucht, Ihnen zu zeigen, dass das zentrale Element der Argumentation der Kollegen Dettling und Pelli nicht stimmt. Wenn Sie den Bericht der Staatspolitischen Kommission lesen, dann ist die Arbeit des hochwohlgeborenen Professors Ehrenzeller hier zusammengefasst. Er zeigt Ihnen, dass die Formulierung der Mehrheit nicht mehr enthält als das, was dem Parlament heute schon zusteht. – Doch, Herr Dettling, Sie müssen lesen und nicht den Kopf schütteln! Denn das steht hier drin; und wenn Sie den Kopf gebrauchen, nachdem Sie ihn geschüttelt haben, (*Heiterkeit*) müssen Sie zugeben, dass es stimmt! Deshalb ist der Kern Ihrer Argumentation, wonach das ausserhalb der Nachführung sei, falsch. Denn sogar der wichtigste Mitarbeiter von Herrn Bundesrat Koller hat versucht, Ihnen das darzulegen. Herr Bundesrat Koller, ich habe Sie schon einmal gebeten, Ihre Mitarbeiter nicht nur dann ernst zu nehmen, wenn sie Ihre Meinung teilen, sondern auch dann, wenn sie aus-

nahmsweise vielleicht eine Meinung haben, die dem Parlament mehr hilft als dem Bundesrat. Letztlich ist aber diese Unterstützung des Parlamentes auch eine Unterstützung für Sie, denn die bundesrätliche Aussenpolitik ist besser abgestützt, wenn die Mitwirkung des Parlamentes besser und differenzierter möglich ist.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Ce débat a pris vraiment une certaine couleur. On peut ne pas le regretter, parce que c'est un sujet important, et puis, là, il y a vraiment une option à prendre.

J'aimerais partir tout tranquillement – je ne suis pas sûr de garder mon calme jusqu'au bout, mais au moins je commence –, en faisant des constations qui, je crois, devraient être partagées par tout le monde.

1. La Suisse, qu'on le veuille ou non, est toujours plus impliquée dans la politique étrangère. Vous ne pouvez pas éviter cette constatation: nous sommes toujours plus dépendants de ce qui se passe autour de nous, de ce qui se passe dans les autres pays.

2. Il n'y a pratiquement plus de domaine de la politique intérieure qui échappe à l'influence de la politique étrangère. C'est la conséquence de la première constatation: aujourd'hui, dans chaque domaine de notre politique intérieure, vous avez l'influence de la politique étrangère.

J'aimerais vous rappeler l'article 139 que vous avez adopté ce matin un peu rapidement parce qu'il n'était pas discuté. Cet article 139 dit à l'alinéa 1er: «L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons.» Et alors, Mesdames et Messieurs qui vous opposez à l'avis de la majorité de la commission, expliquez-moi comment vous arrivez à concilier cette affirmation que l'Assemblée fédérale est l'organe suprême de la Confédération, et le fait qu'elle ne doit pas avoir quelque chose à dire – je reviendrai sur les droits qui sont accordés par l'article 47bis a de la loi sur les rapports entre les Conseils. Mais elle n'a pas grand-chose à dire dans ce domaine qui est devenu fondamental, qui est le domaine de notre politique étrangère et de l'influence de cette politique étrangère sur la politique intérieure. Je dis que c'est tout simplement inconciliable: vous ne pouvez pas dire, d'une part, que l'Assemblée fédérale est l'organe suprême de la Confédération et, d'autre part, lui contester des droits d'intervention en matière de politique étrangère.

J'aimerais vous poser une question: lorsque nous avons voté, à l'unanimité je vous le rappelle, l'arrêté instituant la commission Bergier, est-ce que nous faisons une opération de politique intérieure ou une opération de politique étrangère? Théoriquement, bien sûr, c'était formellement de la politique intérieure. Mais c'était infiniment impliqué avec la politique étrangère. Et je ne suis pas du tout sûr que, si certains événements de politique étrangère ne s'étaient produits, de nous-mêmes nous aurions institué la commission Bergier, même si nous avons l'impression de l'avoir instituée de notre propre chef.

Malheureusement M. Ziegler n'est plus là, mais j'aimerais lui dire que ce n'est pas du tout une rupture avec le droit actuel: c'est l'application de l'article 139 alinéa 1er au domaine de la politique étrangère. C'est la politique étrangère qui a changé, c'est elle qui, aujourd'hui, est devenue quelque chose qui couvre l'entier de notre activité. Et si vous prenez au sérieux l'article 139 alinéa 1er, vous ne pouvez que suivre la proposition de la majorité de la commission sur ce point. J'espère que M. Ziegler me pardonnera cette remarque de juriste incertain, mais je crois que, véritablement, il faut être cohérent dans l'ensemble de notre projet.

On a beaucoup cité le professeur Ehrenzeller. On l'a cité comme ça. Moi, j'aimerais vous lire ce qui a été écrit par le professeur Ehrenzeller, professeur à la Haute Ecole de Saint-Gall, et, on l'a rappelé, un expert du département fédéral concerné. On nous dit, dans le rapport de la Commission des institutions politiques: «Bernhard Ehrenzeller souligne également le manque de décisions de l'Assemblée fédérale dans le domaine de la politique étrangère: 'La position de faiblesse – de faiblesse! Monsieur Eggly – de l'Assemblée fé-

dérale, souvent relevée et parfois critiquée, est essentiellement due au manque de décisions législatives en matière de politique étrangère' L'arrêté fédéral simple devient ainsi l'instrument privilégié du Parlement en matière de politique étrangère Si en revanche – ça, ce n'est pas M. Ehrenzeller, mais la Commission des institutions politiques qui le dit – la constitution attribuait directement à l'Assemblée fédérale la compétence de fixer les grandes orientations de la politique étrangère – comme cela est proposé ici –, le Parlement serait obligé de prendre une décision relative à ces objectifs, faute de quoi le Conseil fédéral ne saurait dans quelles limites il doit agir. En prenant des décisions sur les objectifs prioritaires de la politique étrangère, l'Assemblée fédérale leur conférerait également un appui politique plus solide, ce qui permettrait peut-être d'éviter certains échecs que l'on peut attribuer à la poursuite d'objectifs manquant de soutien politique.»

Alors, lorsqu'on nous dit: c'est l'Assemblée fédérale qui va conduire la politique étrangère – je crois que j'ai entendu cela dans la bouche de M. Schluer –, il faut ne pas avoir lu ce qui est proposé pour dire cela! Ce sont exclusivement les grandes lignes qui sont fixées par l'Assemblée fédérale. Par exemple, l'Assemblée fédérale peut souhaiter une politique plus active dans le domaine de l'intégration, ou le contraire – et je comprends mal les adversaires de l'intégration, qui auraient là un moyen considérable d'infléchir la politique du Conseil fédéral. S'ils étaient majoritaires dans cette Assemblée, ils pourraient dire: nous ne voulons plus que le Conseil fédéral continue sa politique d'intégration. L'Assemblée fédérale déciderait à la majorité!

S'opposer à la proposition de la majorité, c'est avoir des craintes de soi-même, avoir des craintes de la majorité de l'Assemblée fédérale. Il me paraît quand même un peu gênant que des parlementaires viennent exprimer ici qu'ils ont des craintes à l'égard de leur propre majorité.

On constate, dans les pays qui nous entourent, que la politique étrangère est souvent la seule chose sur laquelle on s'accorde. Je prends l'exemple de la France où la majorité et l'opposition s'opposent sur tout ce qui est imaginable et souvent se réunissent sur un seul point, la politique étrangère. Je pense qu'elle pourrait avoir le même effet dans notre pays.

M. Thür a évoqué la demande d'adhésion à l'Union européenne. J'ai appris que le Conseil fédéral avait décidé de déposer une demande d'adhésion à l'Union européenne, je l'ai appris comme ça, dans un bistrot, par quelqu'un qui avait obtenu cette information grâce à une fuite au Conseil fédéral. On a aussi su comment les conseillers fédéraux avaient voté. J'apprends, comme ça, qu'une décision aussi importante que la demande d'adhésion à l'Union européenne qui, à mon avis – vous me permettez de le répéter ici –, tombait à un moment extrêmement mauvais, a été prise sans que l'Assemblée fédérale puisse donner le moindre avis à ce sujet. Cela a été la surprise complète, alors que nous étions en pleine discussion et en pleine préparation pour les modifications que nous devons apporter à notre propre législation en relation avec l'Espace économique européen. Si vous, vous estimez que cela est vraiment défendable, si vous estimez que c'est traiter correctement le Parlement que de se contenter non pas de l'informer, mais de lui apprendre par des voies détournées les options fondamentales que prend le Conseil fédéral en matière de politique étrangère, pour ma part, ce n'est pas ma propre représentation des relations entre le Parlement et l'exécutif.

Alors, Monsieur Eggly, vous pouvez vous contenter très honnêtement d'être informé, d'avoir des discussions, dont je ne doute pas du caractère extrêmement intéressant, à la Commission de politique extérieure, vous le pouvez sans doute, mais ce n'est quand même pas tout à fait le rôle du parlementaire de se contenter d'être informé et puis d'émettre des avis sans doute extrêmement distingués. J'aimerais vous dire qu'il me semblait avoir entendu ici ou là que certains parlementaires disaient que le Conseil fédéral devait fixer maintenant une limite dans les négociations bilatérales et qu'il arrive un moment où il devrait dire: «Si nous n'arrivons pas à les conclure jusqu'à telle date, nous devons rompre les négocia-

tions.» Ne venez pas nous dire que le Parlement doit être émasculé et être privé de la possibilité de fixer des orientations fondamentales. Encore une fois, il ne s'agit pas d'«accompagner» – M. Schlüer a employé l'expression – les négociations, il s'agit de fixer des grandes options de notre politique étrangère. Et ces grandes options, c'est à notre Parlement de les fixer, si on ne veut pas déprécier son rôle.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich muss, gestützt auf die Behandlung in der Kommission, zwei Ergänzungen machen:

Zum einen: Herr Professor Ehrenzeller ist zu Recht sehr viel zitiert worden, aber ich möchte immerhin festhalten, dass er loyal die Meinung des Bundesrates vertreten hat. Denn: Ganz unabhängig von seiner Habilitationsschrift könnte man auch den Schluss ziehen, dass eigentlich kein Anlass besteht, etwas am Status quo zu ändern, wenn ja, wie mehrfach gesagt, die notwendigen Instrumente schon heute bestehen. Zum zweiten: Wir haben darauf hingewiesen, dass wir bereits jetzt vermischte Kompetenzen haben. Daran ändert sich auch inskünftig nichts. Die Frage ist wahrscheinlich einzig die, wie das Wort «grundlegend» definiert wird. In der Kommission ist der Begriff «grundlegend» etwa wie folgt definiert worden – ich zitiere einfach einzelne Stichworte –: «Grundzüge des aussenpolitischen Konzeptes», «kein Einwirken auf die operative Tätigkeit», «nicht irgendwelche Verhandlungsmandate». Als Beispiele sind der Grundsatzentscheid EU-Beitritt und ein allfälliger Grundsatzentscheid zum Uno-Beitritt genannt worden. Aber auch die Mehrheit hat mit diesen grundlegenden Mitwirkungen nie ein operatives Mitwirken gemeint.

Noch eine letzte Ergänzung: In der Kommission hat die Fassung, die Sie als Antrag der Mehrheit auf der Fahne finden, mit 20 zu 16 Stimmen obsiegt.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich im Namen des Bundesrates festhalten, dass es auch uns vollständig klar ist, dass von einer Monopolisierung der Aussenpolitik in der Hand des Bundesrates heute keine Rede mehr sein kann. Insofern hat Herr Ziegler, der sich leider entschuldigen musste, auf falsche Ziele geschossen. Wir sind uns vollständig darüber im klaren, dass auf dem Gebiete der Aussenpolitik keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung möglich ist, sondern dass es sich hier, wie wir das in der Botschaft gesagt haben, vielmehr um parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten handelt. Bundesrat und Parlament sind daher auf Kooperation und Zusammenwirken angewiesen. Von einer Monopolisierung kann keine Rede sein.

Der Bundesrat steht auch voll hinter dem neuen Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes, der die Mitwirkung des Parlamentes in der Aussenpolitik regelt. Diese Mitwirkungsrechte gehen bekanntlich recht weit. Der Bundesrat hat demnach die Ratspräsidenten sowie die Kommissionen regelmässig über seine Vorhaben, Verhandlungen und aussenpolitischen Absichten zu informieren. Er hat zudem die Kommissionen bezüglich der Verhandlungsmandate – bevor er sie festlegt oder abändert – zu konsultieren, und die Kommissionen können aus eigener Initiative ihre Stellungnahmen abgeben. Daran wollen wir nichts ändern. Ich glaube, der Bundesrat kann für sich auch in Anspruch nehmen, diesen neuen Artikel 47bis a konsequent durchgesetzt zu haben.

In unserer Botschaft vom 24. Februar 1993 (93.100) haben wir das ganze Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens offengelegt. 1995 haben wir in einem Zwischenbericht (Zwischenbericht vom 29. März 1995; 95.023) die Intentionen unserer weiteren Integrationspolitik dargelegt. Und im Bereich der bilateralen Verhandlungen erfolgen ja ständig Konsultationen und Informationen. Das können alle Mitglieder der Aussenpolitischen Kommissionen bezeugen. Genau das gleiche haben wir bei der Partnerschaft für den Frieden gemacht. Obwohl das rein kompetenzrechtlich in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundesrates gelegen hätte, haben wir Sie ständig informiert und konsultiert, damit Sie diese Politik mittragen können.

Warum bekämpft der Bundesrat die Formulierung gemäss dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission? Es sind zwei Gründe: Einerseits wurde nie klar definiert, was mit diesen «grundlegenden Zielen» tatsächlich gemeint ist. Die obersten strategischen Ziele stehen in der Bundesverfassung selber, in Artikel 49; also kann es sich hier bei diesen grundlegenden Zielen ja nur um Konkretisierungen jener obersten allgemeinen strategischen Ziele handeln.

Es schien mir auch in dieser Debatte wieder einmal ganz typisch: Der einzige, der gleichsam die Katze aus dem Sack gelassen hat, war Herr Thür, der gesagt hat, für ihn wäre der EU-Beitritt auf jeden Fall ein solch grundlegendes Ziel gewesen. Wir geben ja rückblickend zu, dass in diesem Fall die Information und die Konsultation, wie sie Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes jetzt vorschreibt, nicht gespielt haben, und das wird sich auch nicht wiederholen. Aber denken Sie dieses konkrete Beispiel weiter, Herr Thür: Wenn die bilateralen Verhandlungen scheitern sollten – was wir ja nicht hoffen, aber diese Möglichkeit bestand ja vor allem Ende des letzten Jahres durchaus –: was ist dann das grundlegende Ziel dieses Parlamentes auf diesem Gebiet? Ist es ein Marschhalt? Sind es EU-Beitrittsverhandlungen, oder ist es ein Anschluss an den EWR?

Das zeigt Ihnen sehr genau: Wenn Sie diese Aufgabe übernehmen – und zwar verpflichtend –, dann laufen Sie immer Gefahr, in der Aussenpolitik entweder zu früh oder zu spät zu kommen. Das ist das, was der Bundesrat befürchtet, nämlich dass wir in der Aussenpolitik dann immer entweder zu früh oder zu spät kommen und die günstige Konstellation nicht nutzen können. Ich erinnere Sie an Bretton Woods. Warum ist der Beitritt zu Bretton Woods damals gelungen? Weil wir im Bundesrat und dann durch Herrn Bundesrat Stich eine günstige Konstellation genutzt haben, in welcher auch noch eine Ländergruppe zu formieren war, so dass wir in der Weltbank und im IWF tatsächlich einen Sitz erhalten haben.

Gerade auch das erwähnte Beispiel der bilateralen Verhandlungen zeigt sehr gut, dass unklar bleibt, was mit diesen grundlegenden Zielen gemeint ist. Wenn Sie Ihre Pflicht, dem Bundesrat die grundlegenden Ziele vorzulegen, nicht erfüllen: Was soll er dann tun? Soll er dann nichts tun? Dieses Konzept geht einfach nicht auf, und es ist nicht klar genug. Es wird daher unsere Aussenpolitik, die ja sonst schon schwierig genug ist, behindern.

Wir stehen voll hinter den Mitwirkungsrechten des Parlamentes, wie sie in Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes geregelt sind. Wir werden diese Politik, die wir in letzter Zeit immer betrieben haben, auch weiterführen. Hier aber laufen Sie Gefahr, dass die Schweiz die nötige Flexibilität und vor allem die Initiative in der Aussenpolitik verliert. Das scheint mir das Entscheidende.

Ich bin auch nicht von Ihrer Aussage überzeugt, Herr Vollmer, wonach die Mitwirkung des Parlamentes in diesem Rahmen rechtsvergleichend in anderen Ländern der Fall sei. Das Initiativrecht liegt, soweit ich die Dinge kenne, praktisch in allen Staaten bei der Exekutive. Natürlich gibt es Länder, die viel weiter gehende Mitwirkungsrechte des Parlamentes haben; ich denke etwa an den Senat in den USA, der bekanntlich alle diese Staatsverträge genehmigen muss. Aber entscheidend ist, dass die Regierung die Führung und die Initiative behalten kann, und das ist, wenn Sie der Mehrheit der Kommission zustimmen, unseres Erachtens nicht möglich.

Aus all diesen Gründen möchten wir Sie bitten, der Kommissionsminderheit und damit dem Bundesrat zuzustimmen.

Vollmer Peter (S, BE): Herr Bundesrat, ich erlaube mir, Ihnen eine Frage zu stellen. Sie haben jetzt ausgeführt, dass der Bundesrat nicht handlungsfähig wäre, wenn das Parlament im Rahmen der Zielsetzungen einen bestimmten Bereich nicht abdecken würde. Ich möchte Sie fragen, ob nicht mit dem ergänzten Artikel 172, den Sie ja auch zur Kenntnis nehmen konnten, genau diese Situation berücksichtigt wird, dass also der Bundesrat dort, wo die Bundesversammlung keine Ziele festlegt, aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenz handlungsfähig bleibt. Wir haben das in Artikel

172 festgehalten. Ich möchte Sie fragen, ob Sie das anerkennen oder nicht.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Vollmer, ich habe die Frage aufgeworfen, was zu tun wäre, wenn das Parlament diese Pflicht, der es sich bewusst und kategorisch – also nicht in Form einer Kann-Vorschrift – unterwirft, nicht erfüllt. Ich kann Ihnen versichern: Wir würden unsere Pflicht erfüllen. Aber ich wollte Ihnen damit zeigen, dass sich das Parlament überfordert, wenn es meint, es könnte auf dem ganzen Gebiete der Aussenpolitik rechtzeitig diese grundlegenden Ziele festlegen – wobei niemand klar sagen kann, was mit diesen grundlegenden Zielen genau gemeint ist.

Man hat ja viel von meinem ehemaligen Mitarbeiter, dem heutigen Professor Ehrenzeller, gesprochen. Ich glaube, gerade das Beispiel der Beschlüsse betreffend die Kommission Bergier untermauert seinen Standpunkt. Gerade wenn Sie einen «bockigen» Bundesrat haben – das kommt ja praktisch nie vor –, der Ihren einheitlichen Intentionen in der Aussenpolitik widerspricht, haben Sie die Möglichkeit, einen solchen Bundesbeschluss zu erlassen; das haben Sie mit dem Beschluss zur Einsetzung der Kommission Bergier bewiesen.

Art. 156 Abs. 1; 172 Abs. 1

Art. 156 al. 1; 172 al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	86 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	48 Stimmen

Art. 156 Abs. 2; 172 Abs. 2

Art. 156 al. 2; 172 al. 2

Präsidentin: Der Bundesrat hält an seiner Formulierung nicht fest.

Angenommen – Adopté

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.15 Uhr

La séance est levée à 19 h 15

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	96.091
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.01.1998 - 15:00
Date	
Data	
Seite	101-123
Page	
Pagina	
Ref. No	20 043 484

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.