

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 22. September 1998

Mardi 22 septembre 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 849 hiervor – Voir page 849 ci-devant

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

Art. 76 Abs. 2

Neuer Antrag Plattner

.... tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien

Art. 76 al. 2

Nouvelle proposition Plattner

.... contribuent à la formation et au développement de la culture, à la libre

Plattner Gian-Reto (S, BS): Sie erinnern sich: Wir haben gestern über die Einführung eines Bildungsauftrages für Radio und Fernsehen gesprochen und scheiterten an einer sprachlichen Unebenheit. Ich habe nun versucht, einen neuen Antrag zu formulieren, der sprachlich etwas eleganter ist. Es ist mir zwar kein fünffüssiger Jambus gelungen, aber doch mindestens ein Heptameter – zwar keine klassische Form, aber immerhin.

Ich lese den Antrag vor: «Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei.»

Ich bitte Sie, diesem Antrag zu folgen, damit dem Nationalrat inhaltlich zu entsprechen und die Differenz zu bereinigen. Es bleibt dann nur noch eine redaktionelle Differenz, die der Nationalrat zweifellos so akzeptieren wird.

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: La commission n'a évidemment pas pu se prononcer sur cette formulation. Mais vous avez entendu hier M. Rhinow, président de la commission, exprimer, au nom de la commission, l'avis que c'est surtout la rédaction maladroite qui avait, dans un premier temps, poussé la commission, sans grande discussion et sans vote, à ne pas vouloir se rallier à la décision du Conseil national. Il semble, à mon sens, en tout cas en ce qui concerne le texte allemand – parce qu'il y a moins de problèmes pour le texte français – que la proposition Plattner reflète assez exactement la discussion d'hier et qu'elle est susceptible de nous permettre de nous rallier à la décision du Conseil national sur cet article 76 alinéa 2, et d'éliminer une divergence. Cela me paraît quand même intéressant dans le processus en cours.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich kann dieser neuen Formulierung zustimmen, zumal ja allen klar ist, dass es sich hier materiell nicht um eine wesentliche Neuerung handelt, denn es war schon bisher unbestritten, dass die Bildung in der kulturellen Entfaltung mit enthalten ist. Aber wir heben sie jetzt zu Recht mehr hervor, und in diesem Sinne stimme ich zu.

Präsident: Zuhanden des Protokolls und der Redaktionskommission möchte ich festhalten, dass es nach dem Komma «zur freien» und nicht «zum freien» heissen muss.

Angenommen – Adopté

Art. 97

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4

Festhalten

Art. 97

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

Maintenir

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: Brièvement, l'article 97 est l'article tel qu'il a été approuvé assez récemment par le peuple, lors de la votation populaire du 7 mars 1993, mais qui n'est pas encore en vigueur. Le fait qu'il soit suspendu résulte d'une disposition transitoire. Il est évident qu'aussi bien le Conseil fédéral que les commissions ont abordé cet article avec la plus grande réserve.

Au stade où nous en sommes, il y a deux divergences. Une divergence que l'on peut considérer, certes, grâce à un certain effort, de nature plutôt rédactionnelle à l'alinéa 1er, et comme une divergence de contenu à l'alinéa 4.

A l'alinéa 1er, le projet du Conseil fédéral parle des jeux de hasard, loteries y comprises. Même si la formulation n'est pas des plus élégantes, cela signifie bien que les loteries sont un type particulier de jeux de hasard et qu'on a éprouvé le besoin, à juste titre, de les mentionner expressément. Dans la formulation du Conseil national, on parle des jeux de hasard et des loteries. Un esprit mal tourné pourrait en conclure que les loteries ne sont pas des jeux de hasard.

Mais enfin, votre commission n'a pas voulu se livrer à ce genre d'exercice sémantique et a décidé, par gain de paix en quelque sorte, de vous proposer de vous rallier à la décision du Conseil national.

En revanche, à l'alinéa 4, il est apparu clairement à la commission qu'elle ne peut pas proposer d'adhérer à la décision du Conseil national, car on y précise que les autorisations en matière de loteries relèvent de la compétence des cantons. Cela signifierait que, si un jour la Confédération entend légiférer pour des motifs potentiels d'intérêt public ou de législation fédérale uniforme en la matière – ce qui n'est pas son intention à l'heure actuelle, mais qui peut être une probabilité –, on ne pourrait le faire sans une modification de la constitution. De l'avis de la commission, cela va beaucoup trop loin, et elle vous propose de maintenir l'alinéa 4 selon le projet du Conseil fédéral: «L'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui permettent de réaliser un gain relève de la compétence des cantons.» Pour le reste, la commission propose que l'on reste muet en ce qui concerne la compétence des cantons en matière de loteries, de façon à ne pas rendre la tâche trop difficile en vue d'une législation fédérale aujourd'hui hypothétique, mais peut-être souhaitable un jour. Donc, maintien de votre décision à l'alinéa 4.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich bin Ihnen sehr dankbar, dass Sie bei Absatz 4 am Entwurf des Bundesrates festhalten. Es gibt keinen Grund, hier eine kantonale Kompetenz auf Gesetzesstufe, an der wir auch nicht «rütteln» wollen, plötzlich auf Verfassungsstufe hinaufzuheben.

Im Sinne der Differenzvereinbarung kann ich jetzt auch Absatz 1 zustimmen, vor allem wenn ausdrücklich festgehalten ist, dass auch die Lotterien Glücksspiele sind. In beiden Fällen ist ja die Entscheidung über den Gewinn aleatorisch, und das macht das Wesen der Glücksspiele aus. In diesem Sinne kann ich mich mit den Anträgen der Kommission einverstanden erklären.

Angenommen – Adopté

Art. 99 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 99 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne l'alinéa 1er de l'article 99 («Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété»), la commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national, qui est plus précis et qui reprend la terminologie généralement utilisée dans d'autres lois en la matière, ainsi que dans des ordonnances et des textes légaux cantonaux. On parle donc de «l'activité de maîtres d'ouvrage et d'organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique».

Votre commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national concernant cette modification rédactionnelle.

Angenommen – Adopté

Art. 100 Abs. 1

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 100 al. 1

Proposition de la commission

Maintenir

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: Dans l'article 100 («Bail à loyer»), le Conseil national a jugé utile d'introduire un élément de phrase parlant de «l'annulabilité des congés abusifs». Cette «annulabilité des congés abusifs» est une notion que nous n'avons pas pu éclaircir en commission. Cette précision nous a paru superfétatoire dans la mesure où, quand on dit, comme le projet du Conseil fédéral, que «la Confédération édicte des dispositions contre les abus en matière de bail à loyer, notamment contre les loyers et les congés abusifs», on englobe bien naturellement toutes les questions d'annulabilité des congés et de prolongation du bail pour une durée déterminée.

En conséquence, nous vous proposons de rester fidèle au texte du projet du Conseil fédéral et de maintenir notre décision à l'article 100.

Angenommen – Adopté

Art. 101

Antrag der Kommission

Abs. 1 Bst. abis

Streichen

Abs. 3

Festhalten

Antrag Leumann

Abs. 1 Bst. abis

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Büttiker

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 101

Proposition de la commission

Al. 1 let. abis

Biffer

Al. 3

Maintenir

Proposition Leumann

Al. 1 let. abis

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Büttiker

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: Comme rapporteur de la commission, je ne vais pas refaire ici un long commentaire sur la question de l'interdiction du travail des enfants. Je rappellerai simplement que l'opinion dominante de notre Conseil, jusqu'à ce jour, a été que l'interdiction générale du travail des enfants était une évidence dans notre pays, que cela découlait de tous les textes internationaux et de toutes les conventions internationales signées et ratifiées à ce jour par la Suisse, que cela résultait de plusieurs lois – loi sur le travail, etc. – de notre ordre législatif, et, en conséquence, qu'il n'était pas nécessaire d'ancrer formellement l'interdiction du travail des enfants dans une constitution de la fin du XXe siècle.

En commission, nous n'avons pas refait un long débat: le vote, sur une commission de 21 membres, a été de 6 voix contre 2. Le résultat est donc assez peu représentatif. En conséquence, au nom des huit personnes qui se sont exprimées ce jour-là, je vous propose de maintenir notre décision à l'alinéa 1er lettre abis.

Leumann Helen (R, LU): Auch ich muss mich nicht sehr lange und ausführlich äussern. Wir haben in der ersten Beratung ja bereits des längeren über das Verbot der Kinderarbeit in der Verfassung diskutiert. Wir sind uns alle einig – auch der Bundesrat, glaube ich –, dass dem grundsätzlich nichts entgegensteht, haben wir doch bei uns das Verbot der Kinderarbeit geregelt, haben wir es doch auch im Arbeitsgesetz eingebaut. Es wurde mehrheitlich diskutiert, dass man im Falle, dass das Verbot der Kinderarbeit in die Verfassung aufgenommen würde, hineininterpretieren könnte, wir hätten etwas zu korrigieren. Dem ist ja bei weitem nicht so.

Nun hat aber der Nationalrat dieses Verbot der Kinderarbeit in die Verfassung aufgenommen. Wir haben hier eine Differenz. Es ist eigentlich unseres Rates unwürdig, wenn wir in einem längeren Differenzbereinigungsverfahren immer wieder den Ball hin- und zurückschieben – für oder gegen Verbot der Kinderarbeit.

Deshalb möchte ich Sie bitten, dem Nationalrat zu folgen und das Verbot der Kinderarbeit in die Verfassung aufzunehmen.

Wicki Franz (C, LU): Frau Kollegin Leumann, es tut mir leid, dass wir gegeneinander sprechen müssen. Aber wenn wir nun das Verbot der Kinderarbeit auf Verfassungsebene heben, setzen wir ein falsches Signal. Wir haben in der Schweiz – das wurde auch in unserer Kommission von vielen Mitgliedern betont – kein Problem der Kinderarbeit, wie dies in verschiedenen Ländern der Fall ist. Ein Regelungsbedarf besteht bei uns nicht. Wir müssen also diese Sache nicht auf die Ebene der Verfassung heben.

Dazu kommt, dass wir Ausnahmen machen müssten, wenn wir es so in die Verfassung schrieben, wie es der Nationalrat vorschlägt. Diese Ausnahmen in einem Gesetz festzulegen wäre sehr schwierig. Ich darf beispielsweise auf unsere Landwirtschaftsbetriebe hinweisen. Ein Kind, das in der Umgebung eines Landwirtschaftsbetriebes aufwächst, wird automatisch in die Arbeit mit einbezogen. Hier eine Regelung zu treffen in bezug darauf, ob das nun Arbeit ist oder nicht, wäre sehr schwierig. Ein Kind, das in der Umgebung eines Landwirtschaftsbetriebes aufwächst, hilft mit, hilft arbeiten, das ist ein Bestandteil der gesamten Erziehung. Es wäre ge-

rade gegenüber dem bürgerlichen Teil der Bevölkerung ein ganz falsches Signal, wenn wir in der Verfassung ausdrücklich das Verbot der Kinderarbeit festhalten würden.

Koller Arnold, Bundesrat: Materiell sind wir uns alle im klaren: Das Verbot der Kinderarbeit ist Teil der geltenden schweizerischen Rechtsordnung. Es finden sich sowohl in dem für die Schweiz verbindlichen internationalen Recht als auch im internen Recht entsprechende Vorschriften. Übrigens hat gerade gestern der Bundesrat beschlossen, einem IAO-Abkommen über Kinderarbeit beizutreten, wo das Mindestalter für Kinderarbeit ausdrücklich auf 15 Jahre festgelegt wird. In der gestrigen Pressemitteilung hat der Bundesrat ausdrücklich erklärt, dass wir das als Zeichen der Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen die weltweite Kinderarbeit machen. Denn landesintern ist die Kinderarbeit kein Problem mehr, weil wir in unserem nationalen Recht – im Arbeitsgesetz, im Heimarbeitsgesetz – längst die entsprechenden Vorschriften haben, so dass es letztlich wirklich um die Opportunität dieses Signals geht. Weltweit ist die Kinderarbeit ein Problem, landesintern ist sie aber sicher keines mehr. Deshalb ist der Bundesrat nach wie vor der Meinung, wir sollten hier eigentlich nicht so tun, als ob es noch eines wäre. Wenn wir dieses Verbot, das im internen und im internationalen Recht bekräftigt ist, auf Verfassungsstufe heben, geben wir das Zeichen, dass das in unserem eigenen Land noch ein Problem sein könnte. Das ist die politische Überlegung, weshalb wir Ihnen Festhalten empfehlen.

Abs. 1 Bst. abis – Al. 1 let. abis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	22 Stimmen
Für den Antrag Leumann	18 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: L'alinéa 3 se rapporte à la question du 1er août, jour de la fête nationale férié.

Le Conseil national a décidé d'ajouter que «le 1er août, jour de la fête nationale, est payé et assimilé à un dimanche du point de vue du droit du travail.» C'est cette question du 1er août jour payé qui, aujourd'hui, fait la divergence entre notre Conseil et le Conseil national.

La commission a décidé de maintenir sa position, qui est celle de la version du Conseil fédéral, et de ne pas assimiler le 1er août à un jour férié payé, mais simplement à un dimanche, c'est-à-dire non payé.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich bitte Sie, dem Nationalrat zu folgen und die unschöne Diskussion über die Bezahlung des 1. August, unseres Bundesfeiertages, hier und heute zu beenden. Es geht ausschliesslich um die Regelung der Bezahlung. Es ist zuzugeben – Herr Bundesrat Koller wird mir sicher beipflichten –, dass es «verfassungskosmetisch» unschön ist, wenn wir auch noch die Bezahlung des 1. August in der nachgeführten Verfassung regeln, und dies erst noch mit dem Ausdruck «arbeitsrechtlich bezahlt». Vielleicht nimmt die Redaktionskommission noch eine Umformulierung vor. Aber im Grundsatz möchte ich die Bezahlung jetzt klar regeln. Die Bezahlung des 1. August ist zwar bereits heute in einer Verordnung geregelt: Im neuen Arbeitsgesetz, über welches wir zwar noch abstimmen müssen, ist die Bezahlung nicht zwingend vorgeschrieben. Ob es aber genügt, die Stellung unseres Bundesfeiertages nur in einer Verordnung zu regeln, ist eine andere Frage; doch die ewigen diesbezüglichen Diskussionen, bei allen passenden und unpassenden Gelegenheiten, machen viele Leute in diesem Lande misstrauisch. Deshalb muss der Verfassungsgeber jetzt endlich Klarheit schaffen. Der reine Wortlaut von Artikel 116bis der heutigen Bundesverfassung enthält keine explizite Antwort auf die Frage der Lohnzahlungspflicht. Aber der Kommentar von Professor Paul Richli zu Artikel 116bis der Bundesverfassung ist eindeutig: «Die Materialien sprechen deutlich für

eine volle Lohnzahlungspflicht der Arbeitgeber.» Auch der Bundesrat hat sich in der Botschaft dieser Haltung angeschlossen, wenn er schreibt, er teile die Auffassung, dass ein arbeitsfreier Bundesfeiertag nur unter Lohnzahlungspflicht eingeführt werden könne. Herr Bundesrat Koller hat sich im Nationalrat auch in diesem Sinne geäussert. Fazit:

1. Die Lohnzahlungspflicht für den 1. August hat heute Geltung (Verordnung!). Wir sind im Nachführungsbereich der Bundesverfassung und müssen deshalb in dieser emotionalen Frage, ob uns das passt oder nicht, der heutigen Regelung zum Durchbruch verhelfen.

2. Der Bundesrat hat sich immer für die Lohnzahlungspflicht der Arbeitgeber für den 1. August ausgesprochen. Ich hoffe, dass das so bleibt.

3. Bei der Volksabstimmung von 1993 über die 1.-August-Initiative der Schweizer Demokraten hat niemand die Lohnzahlungspflicht bestritten. Eine heutige Infragestellung dieser Pflicht verstösst gegen Treu und Glauben.

4. Das Festschreiben der Bezahlung des Bundesfeiertages hat auch nach meiner Meinung nicht Verfassungsrang. Aber wenn wir die Vorgeschichte dieses umstrittenen Punktes kennen, kommen wir zum Schluss, dass wir jetzt endlich Klarheit schaffen, Missverständnisse ausräumen und gemäss Nationalrat eine Regelung treffen sollten; wobei ich zugeben muss, dass die gewählte Formulierung nicht unbedingt das Gelbe vom Ei ist.

Wicki Franz (C, LU): Ich möchte gerade beim letzten Satz meines Vorredners anknüpfen: Das Gelbe vom Ei ist diese Formulierung in keiner Art und Weise.

1. Ich bitte Sie, festzuhalten und dem Antrag der Kommission zu folgen, um hier eine Differenz zu schaffen; denn der Formulierung – hier rede ich als Ersatzmitglied der Redaktionskommission von der Formulierung – kann man nicht zustimmen. In unserer Kommission wurde auch darüber diskutiert. Ein Mitglied hat zu dieser Formulierung sogar gesagt, sie stamme aus dem Tierbuch. Mit dieser Formulierung kann nachher niemand etwas anfangen. Die Redaktionskommission kann das Wort «arbeitsrechtlich» nicht durch ein anderes, «besseres» Wort ersetzen; das geht nicht. Ich bitte Sie schon aus diesen formellen, redaktionellen Gründen, die Differenz aufrechtzuerhalten.

2. Zum Materiellen: Ich bin der Auffassung, dass wir tatsächlich über die Nachführung hinausgehen, wenn wir das nun in der Verfassung festschreiben. Wir geben hier auf Verfassungsebene viel mehr, als heute tatsächlich Praxis ist.

Wir haben hier einen Punkt, mit dem wir unsere Nachführung nicht belasten sollten. Wenn sich allenfalls in der Differenzvereinbarung eine bessere Formulierung für den Grundgedanken ergibt, den Herr Büttiker vorhin geäussert hat, werden wir uns in der Kommission sicher auch finden können.

Ich empfehle Ihnen Festhalten gemäss Antrag der Kommission.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich wehre mich gegen die Aussage meines Vorredners, wonach wir mit dieser Bestimmung die Nachführung belasten. Der heutige Text ist auch in diesem Rat immer klar so verstanden worden, dass dieser von oben verordnete freie Tag ein bezahlter Tag sein soll.

Ich hatte das Vergnügen, Berichterstatter der vorberatenden Kommission zu sein, und habe damals deutlich gesagt, dass auch der Rat diesen Text so interpretiert. Wir haben das so akzeptiert. Ich glaube eher, dass jene, die nun – aus meines Erachtens durchsichtigen Gründen – die Formulierung vage halten wollen, um diesen von oben verordneten freien Tag allenfalls nicht bezahlen zu müssen, die Nachführung strapazieren, indem sie versuchen, etwas, das schon einmal klar beschlossen worden ist, wieder anders zu interpretieren.

Ich bitte Sie wie Herr Büttiker, dem Nationalrat zu folgen und damit die geltende Interpretation dieses Verfassungstextes ein für allemal klarzustellen, damit die unnötigen Diskussionen über die Bezahlung des 1. August endlich aufhören.

Koller Arnold, Bundesrat: Es wäre sicher eleganter gewesen, wenn wir die Frage der Bezahlung des 1. August in ei-

nem formellen Gesetz geregelt hätten. Aber nachdem Sie – aus welchen Gründen auch immer – alle Chancen verpasst haben, also sowohl die Chance des Bundesfeiertagsgesetzes als auch jene der ersten und zweiten Arbeitsgesetzrevision, dies im Gesetz klar zu regeln, ist der Bundesrat auch der Meinung, wir sollten die Frage jetzt auf Verfassungsstufe klar regeln. Es ist ein Akt von Treu und Glauben. Der Bundesrat hat im Vorfeld der damaligen Abstimmung entsprechende Zusagen gemacht. Wir sollten daher diese Frage nun ein für allemal entscheiden, und ich empfehle Ihnen daher, dem Nationalrat zuzustimmen.

Was die Formulierung anbelangt, könnte man sie vielleicht doch der Redaktionskommission überlassen. Der Grundsatzentscheid sollte aber jetzt gefällt werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	23 Stimmen
Für den Antrag Büttiker	15 Stimmen

Wicki Franz (C, LU): Ich möchte noch eine Erklärung abgeben. Es war nicht eine Kommissionsmehrheit, die dies beantragt hat, sondern die einstimmige Kommission.

Art. 104 Abs. 1 Bst. b

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 104 al. 1 let. b

Proposition de la commission
Maintenir

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: Concernant l'article 104 qui traite de la prévoyance professionnelle et notamment du 2e pilier, la commission vous propose de maintenir votre décision, donc de soutenir le projet du Conseil fédéral à l'alinéa 1er lettre b. C'est la seule divergence qui subsiste dans cette disposition.

Le Conseil national, il est vrai, a adopté une version qui supprime la possibilité pour la législation de prévoir des exceptions à l'obligation pour les salariés de disposer d'une prévoyance professionnelle, c'est-à-dire d'un 2e pilier. Le Conseil fédéral en prévoyant la lettre b de l'alinéa 1er et notre Conseil en l'adoptant ont voulu indiquer clairement que l'obligation du 2e pilier n'était pas aussi absolue que l'obligation de l'AVS par exemple. Nous reconnaissons ainsi que, dans des cas de travail à temps partiel, de travail de courte durée et également lors de la conclusion de certains contrats pour des travailleurs à l'étranger, mais liés à une entreprise en Suisse, on pouvait prévoir des exceptions au principe général du 2e pilier.

Ce sont ces considérations qui font que la commission, à l'unanimité, propose de maintenir la décision de notre Conseil.

Angenommen – Adopté

Art. 106

Antrag der Kommission
Titel
Festhalten

Abs. 1

Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 106

Proposition de la commission
Titre

Maintenir

Al. 1

Les indigents sont assistés par leur canton de domicile. La Confédération règle

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: A l'article 106, le dépliant porte la mention «Maintenir» pour le titre. Notre commission se rallie en fait à la systématique et à la nouvelle rédaction de l'article 106 du Conseil national sauf, et c'est une divergence de taille, en ce qui concerne le titre, ainsi que, dans le texte plus particulièrement, en ce qui concerne les «personnes dans le besoin».

La commission n'a pas voulu utiliser les termes de «personnes dans le besoin», car cette notion pouvait faire penser que le principe du minimum existentiel garanti était ancré dans la constitution. Or, à l'article 10, notre Conseil n'a pas voulu de cette notion.

C'est pour cette raison que la commission vous propose de maintenir la divergence en ce qui concerne le titre et de revenir au terme d'«indigents» plutôt que d'en rester à la version du Conseil national, qui parle de «personnes dans le besoin».

Koller Arnold, Bundesrat: Ich unterstütze den Antrag der Kommission.

Angenommen – Adopté

Art. 109 Abs. 3

Antrag der Kommission
Streichen

Art. 109 al. 3

Proposition de la commission
Biffer

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: La divergence à l'article 109 («Protection de la santé») réside uniquement dans le nouvel alinéa 3 introduit par le Conseil national. Le Conseil national souhaite que la Confédération puisse édicter des dispositions sur la formation et la formation continue pour les professions médicales académiques.

Après un examen approfondi de cette question, la commission a constaté que la Confédération peut déjà agir concernant la réglementation des professions médicales, notamment aux articles 31bis et 33; qu'en outre, en ce qui concerne les professions médicales, la loi fédérale sur le marché intérieur était désormais un frein à un caractère trop cantonaliste des dispositions cantonales en la matière. Enfin, nous avons estimé qu'ici nous étions loin d'une simple mise à jour, d'une «Nachführung».

La commission vous propose en conséquence de biffer ce nouvel alinéa 3 introduit par le Conseil national.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich unterstütze den Antrag der Kommission.

Angenommen – Adopté

Art. 111a Titel

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 111a titre

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: La commission vous propose de vous rallier au titre selon la décision du Conseil national, qui nous permet de bien distinguer, d'une part, la procréation médicalement assistée et le génie génétique dans le domaine humain, c'est l'article 111, et, d'autre part, le génie génétique dans le domaine non humain, c'est l'article 111a. Cette clarté peut être saluée, et c'est en ce sens que nous vous proposons de vous rallier à la version du Conseil national.

Angenommen – Adopté

Art. 117 Titel

Antrag der Kommission
Haushaltführung¹⁾

Art. 117 titre

Proposition de la commission
Gestion des finances¹⁾

Präsident: Hier wird zusätzlich auf die Fussnote («Mit Übergangsbestimmung», «Assorti d'une disposition transitoire») verwiesen.

Angenommen – Adopté

Art. 118 Abs. 1bis

Antrag der Kommission
Streichen

Antrag Plattner

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 118 al. 1bis

Proposition de la commission
Biffer

Proposition Plattner

Adhérer à la décision du Conseil national

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 118 est important dans la Constitution fédérale puisqu'il traite des principes régissant l'imposition. Les principes retenus à l'alinéa 1er par le Conseil fédéral sont «la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul». Ils doivent être à leur tour définis par la loi elle-même. En fait, le principe de la légalité de l'imposition est fixé à l'alinéa 1er.

Le Conseil national a ajouté un alinéa 1bis qui élève au rang constitutionnel les principes habituels de l'imposition à savoir: «l'universalité, l'égalité de traitement et la capacité économique». Trois principes dont la législation tient compte de toute façon, mais trois principes que le Conseil national a voulu fixer dans la constitution comme étant fondamentaux de l'exercice de la souveraineté fiscale dans notre pays. Notre commission n'a pas pu se rallier à cette façon de voir les choses et a considéré que ce serait par trop surcharger le texte de la constitution que d'insérer cet alinéa 1bis.

La commission vous propose en conséquence de maintenir votre décision, donc de soutenir le projet du Conseil fédéral qui est plus cliniquement neutre que la décision du Conseil national.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Beim Antrag, dem Nationalrat zu folgen und den Absatz 1bis einzufügen, geht es ja um die Frage, ob die wesentlichen Grundsätze, welche die Rechtsprechung in Anwendung der direkten Steuern entwickelt hat, auf Verfassungsebene gehoben werden sollen. Das wäre mir ein Anliegen. Nachdem ich den Antrag eingereicht hatte, musste ich mir aber – mit einem gewissen Recht – sagen lassen, dass für gewisse Steuern, die wir erheben, der dritte Grundsatz, nämlich jener der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, etwas problematisch ist. Ist eine proportionale Steuer wie die Mehrwertsteuer eine Steuer, die auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Rücksicht nimmt? Man kann argumentieren, dass sie es tut. Wer mehr konsumiert, zahlt auch mehr. Es ist keine Kopfsteuer. Wir sind es aber gewohnt, unter der Beachtung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einen überproportionalen Steuertarif, also einen progressiven, zu verstehen.

Ich bleibe dabei, dass es gut wäre, wenn wir diese über die Jahrzehnte entwickelten Grundsätze, die auch sehr wesentlich sind, insbesondere bezüglich des Gleichheitsartikels der Bundesverfassung, in die Verfassung nehmen könnten. Ich sehe aber ein, dass die nationalrätliche Formulierung zu unvollkommen ist, um ihr einfach zu folgen. Ich ziehe es deshalb vor, zum Beschluss des Nationalrates eine Differenz zu schaffen, indem ich mich nicht mehr dagegen wehre, dass

die Bestimmung gestrichen wird. Ich hoffe aber, dass der Nationalrat in der Differenzvereinbarung die Chance ergreifen und sich überlegen wird, wie er die Grundsätze – vor allem bezüglich der direkten Steuern – am richtigen Ort einbringen kann.

In diesem Sinne ziehe ich meinen Antrag zurück. Das soll aber nicht heissen, dass ich das Anliegen aufgegeben habe.

Rhinow René (R, BL): Ich danke Herrn Plattner für den Rückzug seines Vorstosses.

Ich möchte die Ausführungen von Herrn Aeby kurz ergänzen: Für die Kommission war nicht primär die Frage der Überlastung des Verfassungstextes massgeblich, sondern die Einsicht, dass diese Grundsätze der Besteuerung für die direkten Steuern entwickelt worden sind; in dieser Hinsicht sind sie auch unbestritten. Aber sie passen schlechthin nicht zu den indirekten Steuern, nicht zur Mehrwertsteuer, zur Stempelsteuer, zur Verrechnungssteuer usw. Deshalb erschien es uns nicht zweckmässig, diese Grundsätze in der vorgeschlagenen allgemeinen Form aufzunehmen. Es waren also sachhaltige Gründe massgeblich, wie sie auch Herr Plattner erwähnt hat.

Ob die Differenz dazu führt, dass nun eine neue Formulierung gesucht wird, möchte ich offenlassen. Ich sehe aber nicht recht, wie man diese Grundsätze durch blosser Neuformulierung für alle Steuern als anwendbar erklären kann.

Wir müssen damit leben, dass es weiterhin gewisse Grundsätze gibt, die von Lehre und Rechtsprechung entwickelt werden und als Teilgehalt von Artikel 4 (nach heutiger Verfassung) gelten, ohne dass sie in der Verfassung ausdrücklich zum Ausdruck gebracht werden.

Präsident: Herr Plattner hat seinen Antrag zurückgezogen.

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

Art. 185 Ziff. 5a

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 185 ch. 5a

Proposition de la commission
Maintenir

Präsident: Über Ziffer 5a haben wir gestern im Zusammenhang mit der Bedürfnisklausel entschieden.

Angenommen – Adopté

Art. 185 Ziff. 8a

Antrag der Kommission
Titel

Übergangsbestimmung zu Art. 117 («Haushaltführung»)

Abs. 1

Die Ausgabenüberschüsse in der Finanzrechnung des Bundes sind durch Einsparungen zu verringern, bis der Rechnungsausgleich im wesentlichen erreicht ist.

Abs. 2

Der Ausgabenüberschuss darf im Rechnungsjahr 1999 5 Milliarden Franken und im Rechnungsjahr 2000 2,5 Milliarden Franken nicht überschreiten; im Rechnungsjahr 2001 muss er auf höchstens 2 Prozent der Einnahmen abgebaut sein.

Abs. 3

Wenn es die Wirtschaftslage erfordert, kann die Mehrheit der Mitglieder beider Räte die Fristen nach Absatz 2 durch eine Verordnung um insgesamt höchstens zwei Jahre erstrecken.

Abs. 4

Bundesversammlung und Bundesrat berücksichtigen die Vorgaben nach Absatz 2 bei der Erstellung des Voranschlages und des mehrjährigen Finanzplans sowie bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.

Abs. 5

Der Bundesrat nutzt beim Vollzug des Voranschlages die sich bietenden Sparmöglichkeiten. Dazu kann er bereits be-

willigte Verpflichtungs- und Zahlungskredite sperren. Gesetzliche Ansprüche und im Einzelfall rechtskräftig zugesicherte Leistungen bleiben vorbehalten.

Abs. 6

Werden die Vorgaben nach Absatz 2 verfehlt, so legt der Bundesrat fest, welcher Betrag zusätzlich eingespart werden muss. Zu diesem Zweck:

a. beschliesst er zusätzliche Einsparungen in seiner Zuständigkeit;

b. beantragt er der Bundesversammlung die für zusätzliche Einsparungen notwendigen Änderungen von Gesetzen.

Abs. 7

Der Bundesrat bemisst den Gesamtbetrag der zusätzlichen Einsparungen so, dass die Vorgaben mit höchstens zweijähriger Verspätung erreicht werden können. Die Einsparungen sollen sowohl bei den Leistungen an Dritte als auch im bundeseigenen Bereich vorgenommen werden.

Abs. 8

Die eidgenössischen Räte beschliessen über die Anträge des Bundesrates in derselben Session und setzen ihren Erlass nach Artikel 155 der Bundesverfassung in Kraft; sie sind an den Betrag der Sparvorgaben des Bundesrates nach Absatz 6 gebunden.

Abs. 9

Übersteigt der Ausgabenüberschuss in einem späteren Rechnungsjahr erneut 2 Prozent der Einnahmen, so ist er im jeweils folgenden Rechnungsjahr auf diesen Zielwert abzubauen. Wenn die Wirtschaftslage es erfordert, kann die Bundesversammlung die Frist durch eine Verordnung um höchstens zwei Jahre erstrecken. Im übrigen richtet sich das Vorgehen nach den Absätzen 4–8.

Abs. 10

Diese Übergangsbestimmung gilt so lange, bis sie durch verfassungsrechtliche Massnahmen zur Defizit- und Verschuldensbegrenzung abgelöst wird.

Art. 185 ch. 8a

Proposition de la commission

Titre

Dispositions transitoire ad art. 117 («Gestion des finances»)

Al. 1

Les excédents de dépenses enregistrés dans le compte financier de la Confédération sont réduits par des économies jusqu'à ce que l'équilibre des comptes soit pour l'essentiel atteint.

Al. 2

L'excédent de dépenses comptabilisé au terme de l'exercice 1999 ne doit pas dépasser 5 milliards de francs et au terme de l'exercice 2000, 2,5 milliards de francs; au terme de l'exercice 2001, il doit avoir été ramené à un montant n'excédant pas 2 pour cent des recettes.

Al. 3

Si la situation économique l'exige, la majorité des membres des deux Conseils peut, par une ordonnance, proroger les délais mentionnés à l'alinéa 2 de deux ans au plus.

Al. 4

L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral tiennent compte des objectifs mentionnés à l'alinéa 2 lors de l'établissement du budget et du plan financier pluriannuel, ainsi que lors de l'examen de tout projet impliquant des engagements financiers.

Al. 5

Le Conseil fédéral utilise les possibilités d'économies qui se présentent lors de l'application du budget. A cet effet, il peut bloquer des crédits d'engagement ou des crédits de paiement déjà autorisés. Les prétentions fondées sur des dispositions légales et, dans des cas d'espèce, les prestations formellement garanties sont réservées.

Al. 6

Si les objectifs mentionnées à l'alinéa 2 ne sont pas atteints, le Conseil fédéral fixe le montant supplémentaire qu'il s'agira d'économiser. A cet effet:

a. il décide des économies supplémentaires qui sont de son ressort;

b. il propose à l'Assemblée fédérale les modifications de lois.

Al. 7

Le Conseil fédéral fixe le montant total des économies supplémentaires de sorte que les objectifs soient atteints au plus tard deux ans après l'expiration des délais fixés à l'alinéa 2. Les mesures d'économies s'appliquant tant aux prestations versées à des tiers qu'au domaine propre de la Confédération.

Al. 8

Les deux Conseils se prononcent sur les propositions du Conseil fédéral durant la même session et font entrer en vigueur l'acte édicté en suivant la procédure prévue à l'article 155 de la constitution; ils sont liés par le montant des économies fixé par le Conseil fédéral en vertu de l'alinéa 6.

Al. 9

Si l'excédent de dépenses dépasse à nouveau 2 pour cent des recettes, le montant excédentaire devra être ramené à ce taux au cours de l'exercice suivant. Si la conjoncture économique l'exige, l'Assemblée fédérale peut proroger le délai de deux ans au plus par le biais d'une ordonnance. Au reste, la procédure prévue aux alinéas 4 à 8 est applicable.

Al. 10

La présente disposition transitoire reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par des mesures de droit constitutionnel visant à limiter le déficit et l'endettement.

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: C'est évidemment l'«objectif budgétaire 2001» qui ne pouvait pas figurer dans le projet avant la dernière votation populaire. On retrouve ici le texte très récemment voté le 7 juin dernier.

Präsident: Ich weise den Rat darauf hin, dass in Absatz 8 der deutschen Fassung das fünfte Wort, «nicht», zu streichen ist. Das ist ein redaktionelles Versehen.

Angenommen – Adopté

Art. 185 Ziff. 9

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 185 ch. 9

Proposition de la commission

Maintenir

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: Ce chiffre 9 n'est pas une question fondamentale. Mais notre commission a estimé que le handicap était déjà suffisamment grand que notre Etat central n'ait pas un régime fiscal et de garantie de recettes importantes au-delà de 2006, pour les raisons politiques que vous connaissez – nous allons de régime transitoire en régime transitoire – et qu'il était tout à fait inutile d'insister encore sur ce handicap, avec l'expression «au plus tard»/«längstens». Nous avons biffé cette expression, nous contentant de dire: «L'impôt fédéral direct peut être prélevé jusqu'à la fin de 2006.» Il n'y a vraiment pas besoin de dire encore «au plus tard». Le Conseil national ne s'est pas rallié à notre décision. Il faut dire qu'il n'a pas voulu prendre connaissance des résultats avant sa première délibération. Nous vous proposons en conséquence de maintenir notre décision. Les commentaires que je viens de faire sont d'ailleurs également valables pour ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, où l'on retrouve la même correction (art. 185 disp. trans. ch. 10 al. 4).

Angenommen – Adopté

Art. 185 Ziff. 10 Abs. 4

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 185 ch. 10 al. 4

Proposition de la commission

Maintenir

Angenommen – Adopté

Ziff. II Abs. 2 Ziff. 2a*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II al. 2 ch. 2a*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: C'est dans la logique de nos décisions: Nous devons biffer le chiffre 2a en relation avec ce qui est en fait l'article 32d de notre projet, où nous avons renoncé à évoquer la question des liens particuliers des Suisses de l'étranger avec leur patrie et celle du soutien apporté aux institutions par la Confédération.

Pour être logiques avec nous-mêmes, nous devons maintenant biffer cette disposition transitoire, contrairement à la proposition de maintenir mentionnée dans le dépliant.

Angenommen – Adopté

Ziff. III*Antrag der Kommission*

Festhalten

Ch. III*Proposition de la commission*

Maintenir

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: Au chiffre III, il s'agit d'une divergence de nature rédactionnelle. La rédaction adoptée par notre Conseil est meilleure et plus concise. Elle est tout à fait claire. Nous vous proposons de la maintenir.

Angenommen – Adopté

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184)**A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)**

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Einige kurze Worte, um uns in dieser Vorlage zu situieren: Die Vorlage A2 – umfassend die Artikel 127 bis 184 – wurde vom Nationalrat als Erstrat in der Januarsession 1998 behandelt. Wir haben in unserem Rat am 30. April 1998 darüber beschlossen. In der Sommersession behandelte der Nationalrat als erster die Differenzen. Mit unserer heutigen Beratung ist die erste Runde der Differenzbereinigung abgeschlossen.

1. Zur Fahne, die Sie nun vor sich haben, erläutere ich Ihnen folgendes: Der Nationalrat hat in der ersten Differenzbereinigung praktisch integral an seinen Beschlüssen der ersten Lesung festgehalten. Das ist ungewöhnlich und wird auch dem Sinn des Differenzbereinigungsverfahrens nicht gerecht. Zurückzuführen ist dieses Vorgehen darauf, dass die Verfassungskommission des Nationalrates aufgrund der Zeitplanung und des gedrängten Programmes ihre Beschlüsse zur Differenzbereinigung bereits gefasst hatte, bevor unser Rat die erste Lesung formell abschloss. Unsere Änderungen wurden von der Verfassungskommission des Nationalrates nicht mehr extensiv gewürdigt. Eingbracht werden konnten nur noch einige Anregungen, die in einer Aussprache einer Koordinationsgruppe der Subkommissions- und Kommissionspräsidenten behandelt wurden.

Inzwischen hat der Nationalrat seine Arbeitsweise den effektiven Erfordernissen angepasst und verbessert. Wir können also davon ausgehen, dass unsere heutigen Beschlüsse «ins Ohr» des Nationalrates gehen und nicht nur auf dem nationalrätlichen Schreibtisch oder im Papierkorb landen werden. Insofern ist die Beratung auf einen besseren Weg gelangt.

2. Inhaltlich bestehen zehn Differenzen. Wenn wir die Angelegenheit rein zahlenmässig betrachten, stellen wir fest, dass der Ständerat auf rund der Hälfte der Differenzen beharren

will. In vier Punkten geben wir nach, und einmal, in einem wichtigen Punkt, jenem der Kommissionsrechte, suchen wir eine neue Lösung.

Art. 127*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Sie ersehen aus der Fahne, dass wir uns dem Nationalrat anschliessen. Was ist geschehen?

In Absprache mit unserer Kommission hat die Kommission des Nationalrates bzw. der Nationalrat lediglich die Begriffe geklärt. Als Oberbegriff der Mitwirkungsrechte des Volkes wird nun «politische Rechte» verwendet. Das ist eine Begriffsänderung, die sich an die heutige Rechtsprechung und juristische Lehre anlehnt, sich aber ohne jede inhaltliche Änderung gestaltet.

Die Verfassungskommission unseres Rates schliesst sich der Fassung des Nationalrates einstimmig an.

Angenommen – Adopté

Art. 144 Abs. 4*Antrag der Kommission*

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Kommissionen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu. Deren Umfang wird durch das Gesetz geregelt.

Art. 144 al. 4*Proposition de la commission*

Afin de pouvoir accomplir leurs tâches, les commissions disposent du droit d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes. La loi détermine l'étendue de ces droits.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 144 sollten wir mit einem Seitenblick auf Artikel 159 Absatz 2 betrachten. Ich schlage Ihnen vor, beide Bestimmungen gleichzeitig zu beraten.

Es geht in diesen Bestimmungen um die Rechte der parlamentarischen Kommissionen. Betroffen sind die Kommissionen allgemein, also sowohl die gesetzgebenden Kommissionen als auch die Aufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzkommissionen).

Der Nationalrat hat Artikel 144 Absatz 4 absolut gefasst: «Die Kommissionen haben Anspruch auf alle Informationen» Ausnahmen vom absoluten Einsichts- und Auskunftsrecht wären durch das Gesetz zu umschreiben. Das Gesetz müsste also in der Folge einen Ausnahmekatalog setzen, und alle Rechte, die nicht ausdrücklich ausgenommen wären, stünden den Kommissionen zu.

Der Ständerat seinerseits verlangte in der ersten Lesung eine positive Aufzählung: Nur jene Rechte, die ausdrücklich gewährt sind, sollten den Kommissionen zustehen.

Nachdem der Nationalrat an seinem Beschluss festgehalten hat, unterbreiten wir Ihnen einen Vermittlungsvorschlag, der auf Vorarbeiten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zurückgeht.

Wir beantragen Ihnen, das Gesetz nicht auf einen positiven oder einen negativen Katalog zu beschränken, sondern allgemein die Rechte der Kommissionen zu umschreiben. Das entspricht der heutigen Regelung. Der Inhalt der Kommissionsrechte soll also dem Gesetz entnommen werden, sei es durch ausdrückliche Regelung, sei es durch Interpretation.

Damit braucht es keinen Positiv- oder Negativkatalog mehr. Wo steht unsere Lösung? Unsere Lösung ist ein Vermittlungsvorschlag; sie steht in der Mitte zwischen den bisherigen Lösungen von Nationalrat und Ständerat. Aber unsere Lösung hat zugegebenermassen «den Kopf» zum Ständerat gewandt. Wenn wir diese Lösung in Artikel 144 Absatz 4 treffen, wird in der Konsequenz Artikel 159 Absatz 2 gegen-

standslos, weil nämlich bei Artikel 144 auch die Aufsichtskommissionen, also die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen, genannt werden.

Im Sinne unserer einstimmigen Kommission bitte ich Sie um Zustimmung. Ich möchte es aber nicht unterlassen, Herr Präsident, Sie zu bitten, dass Sie auch den Präsidenten der GPK, unseren Kollegen Peter Bieri, zu Wort kommen lassen, nachdem die GPK in der letzten Runde eigene Anträge eingebracht hat.

Bieri Peter (C, ZG): Ich habe mich am 9. März dieses Jahres bei der ersten Auseinandersetzung im Rat zum Thema «Akteneinsichtsrechte» als Präsident der Geschäftsprüfungskommission geäußert und dort die Meinung unserer Kommission dargelegt. Es muss, wie bereits gesagt wurde, festgehalten werden, dass Artikel 144 und 159 gemeinsam betrachtet werden müssen. Unser Rat hat damals Artikel 159 Absatz 2 – das uneingeschränkte Akteneinsichtsrecht der Kontrollkommissionen auf der Stufe der Verfassung und in dieser allgemeinverbindlichen Formulierung – abgelehnt und ist damit dem Beschluss des Nationalrates und der Meinung seiner GPK nicht gefolgt. In der Zwischenzeit haben die Verfassungskommissionen eine Lösung gesucht, die es erlaubt, auf der Stufe der Verfassung die Frage der Hilfsmittel unserer Kommissionen zu lösen.

Da zwischen Artikel 144 und 159 ein thematischer Konnex besteht, der auch vom Bundesrat und von der Verfassungskommission bei der ersten Debatte bestätigt wurde, will ich hier die Überlegungen unserer Kommission zum Ausdruck bringen.

Parlament und Bundesrat sind sich darüber einig, dass die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen in die neue Bundesverfassung aufgenommen werden müssen. Es stellt sich heute allerdings die Frage, wie weit die Bezeichnung und Umschreibung der Informationsrechte auf Verfassungsstufe gehen sollen und was der Gesetzgeber selbst regeln kann.

Die Bundesversammlung und deren Organe, also die Kommissionen und Delegationen – was insbesondere bei den GPK von erheblicher Bedeutung ist – sowie entsprechende Arbeitsgruppen, verfügen bereits heute von Verfassung wegen über jene Informationsrechte, die sie zur sachgerechten Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben benötigen; dies allerdings als ungeschriebenes Verfassungsrecht. Eine für die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe hinreichende Informationsgrundlage ist in diesem Sinne ein immanenter Bestandteil dieser Aufgabe.

Die GPK beider Räte sind deshalb bei Artikel 144 des Verfassungsentwurfes für die Formulierung eingetreten, wonach die Kommissionen Anspruch auf alle Informationen haben, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind. Es wird Aufgabe des Gesetzgebers sein, sowohl die Aufgaben als auch die Informationsrechte zu konkretisieren. Die vom Nationalrat beschlossene Lösung zu Artikel 144 Absatz 4 will den Gesetzgeber verpflichten, diese Konkretisierung im Gesetz negativ, d. h. durch die Bezeichnung der Grenzen der Informationsrechte, vorzunehmen. Die Kommission des Ständerates schlägt dagegen vor, den Umfang der Informationsrechte im Gesetz positiv zu umschreiben.

Obschon die Formulierung des Nationalrates dem oben geschilderten Verständnis der GPK an sich näherkommt, kann sicher auch die GPK mit der neuen Formulierung der ständerätlichen Verfassungskommission leben. Sie ist auf jeden Fall der bisherigen Formulierung des Ständerates vorzuziehen, die vortäuscht, die Kommissionen hätten nur von Gesetzes wegen und nicht von Verfassung wegen einen Anspruch auf Informationen.

Bei Artikel 159 des Verfassungsentwurfes geht es um die Frage, ob die Informationsrechte jener Kommissionen, die die Aufgabe der Oberaufsicht wahrnehmen, speziell geregelt werden sollen. Tatsächlich benötigen die Aufsichtskommissionen entsprechend ihren Aufgaben andere Informationen als eine Kommission, die mit der Vorberatung einer Gesetzesvorlage betraut ist. Der Natur des Kontrollauftrages entsprechend können die Aufsichtskommissionen auch nicht

ohne weiteres mit der Unterstützung der Informationsträger, nämlich der Unterstützung der Kontrollierten, rechnen.

Die GPK beider Räte haben in diesem Jahr ihre Erfahrungen im Umgang mit den ihnen zustehenden Informationsrechten ausgewertet und sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob ihre Informationsrechte neu geregelt werden müssen. Anlass zu dieser vertieften Überprüfung bildete neben der aktuellen Verfassungsdiskussion auch eine parlamentarische Initiative der PUK PKB, die verlangt, dass die GPK in geeigneter Weise Einblick sowohl in die Führungs- wie auch in die Kontrolldaten der Departemente und in die Akten noch nicht abgeschlossener Verfahren nehmen können.

Die GPK beider Räte haben anlässlich ihrer Plenarsitzungen im August bzw. September 1998 den Grundsatzbeschluss gefasst, dass den GPK in Fragen der Akteneinsicht mehr Kompetenzen einzuräumen sind. Bis heute haben die GPK keine Möglichkeit, ihr Akteneinsichtsrecht gegenüber dem Bundesrat mit rechtlichen Mitteln durchzusetzen. Anlass zu einer rechtlichen Durchsetzung hätte in der Vergangenheit zwar nicht sehr oft bestanden, zumal die GPK ihr Akteneinsichtsrecht mit Zurückhaltung ausübten und der Bundesrat ihnen die Akteneinsicht in den meisten Fällen gewährte. Allerdings gab es auch Situationen, in denen der Bundesrat auf der Verweigerung der Aktenherausgabe beharrte und die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion erschwerte oder gar verunmöglichte.

Die GPK sind der Auffassung, dass der Kontrolleur und nicht der Kontrollierte bestimmen können muss, in welche Akten er Einsicht nehmen kann. Allerdings muss gewährleistet sein, dass eine Akteneinsichtnahme in geeigneter Weise erfolgen kann, d. h., eine Einsichtnahme muss auch die Geheimhaltungsinteressen des Kontrollierten berücksichtigen. Um den besonderen Interessen Rechnung zu tragen, die bei der Einsichtnahme in vertrauliche Akten betroffen sind, hat beispielsweise der Gesetzgeber im Kanton Bern von einem direkten Einsichtsrecht abgesehen und statt dessen ein mehrstufiges Verfahren gewählt. Neben einem solchen Verfahren kann sich die GPK des Ständerates auch eine Regelung vorstellen, gemäss welcher sich die GPK mit einem gewissen Quorum gegen die vom Bundesrat bestrittene Akteneinsicht behaupten müssen oder nur einzelne Mitglieder der GPK in die Originaldossiers Einblick nehmen können.

Die GPK sind sich darüber einig, dass es für die Neuregelung des Akteneinsichtsverfahrens keiner Verfassungsänderung bedarf. Eine detaillierte Regelung, die den GPK eine Durchsetzungsmöglichkeit des Akteneinsichtsrechtes auf geeignete Art und Weise erlaubt, kann in adäquater Weise sowie nur auf Gesetzesstufe erfolgen. Die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes wird dem Parlament Gelegenheit zu einer Beurteilung dieser Frage geben.

Angesichts dieser Ausführungen kann die GPK des Ständerates deshalb auf einen Antrag zu Artikel 159 Absatz 2, wie ich ihn das letzte Mal gestellt habe, verzichten und den Vorschlag der Kommission des Ständerates in dem Sinn gutheissen, dass eine weiter gehende Diskussion der Akteneinsichtsrechte der GPK auf die Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes verschoben wird.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich bitte Sie, dem Kompromissantrag, wie er jetzt von Ihrer Kommission entwickelt worden ist, zuzustimmen, denn die vertiefte Auseinandersetzung mit diesen Problemen hat zwei Dinge ergeben. Auf der einen Seite ist es richtig, dass wir erstmals diese Einsichts- und Informationsrechte als Grundprinzip in der Verfassung festhalten; auf der anderen Seite sind die konkreten Einsichts- und Informationsrechte in der heutigen Gesetzgebung mit gutem Grund sehr unterschiedlich ausgestaltet. Das Votum von Herrn Bieri hat das bestätigt. Das beginnt bei den gewöhnlichen Kommissionen, nimmt dann zu bei den Geschäftsprüfungskommissionen, bei der Geschäftsprüfungsdelegation und bei der Finanzdelegation bis zur parlamentarischen Untersuchungskommission. Deshalb ist es sicher richtig, wenn der genaue Inhalt dieser Rechte auf Gesetzesstufe und nicht auf Verfassungsstufe festgelegt wird.

Deshalb hoffe ich, dass dieser Kompromissantrag auch eine Chance im Nationalrat hat.

Angenommen – Adopté

Art. 146

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Verfassungskommission schliesst sich dem Nationalrat an. Der Nationalrat hat hier analog zu unserem neuen Artikel 144 Absatz 4 eine Lösung getroffen, wonach der Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch das Gesetz umschrieben wird, ohne dass von Verfassung wegen eine Vermutung für oder gegen den Beizug der Verwaltung besteht.

Angenommen – Adopté

Art. 153a Abs. 1

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 153a al. 1

Proposition de la commission

Maintenir

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Hier geht es nur um die Frage der Terminologie. Wenn die Bundesversammlung eine Verordnung erlässt, ist diese nach dem Willen unseres Rates auf Stufe der Verfassung als «Verordnung» zu bezeichnen. Der Nationalrat möchte eine solche Verordnung als «Parlamentsverordnung» bezeichnet wissen.

Wir möchten aus zwei Gründen festhalten: Erstens werden auf Stufe Verfassung Verordnungen nie nach dem Absender bezeichnet. Wir reden auch nicht von Bundesratsverordnungen, von Bundesgerichtsverordnungen, sondern nur von Verordnungen allgemein. Welcher Sprachgebrauch des Begriffes sich in der Lehre später einbürgern wird, bleibt offen. Zweitens wird in der Regel der Begriff «Parlament» auf Verfassungsstufe nicht gebraucht, insbesondere dort nicht, wo es um Kompetenzen geht. Eine Ausnahme besteht nur in Artikel 146, wo man von Parlamentsdiensten, die beigezogen werden können, spricht. In aller Regel wird der Begriff jedoch nicht gebraucht.

Wir bitten Sie, im Sinne einer klaren Begrifflichkeit auf Stufe der Verfassung bei unserer Lösung zu bleiben.

Angenommen – Adopté

Art. 154 Abs. 1ter, 2

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 154 al. 1ter, 2

Proposition de la commission

Maintenir

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte Absatz 1ter und Absatz 2 gemeinsam beraten. Die Abstimmung kann nachher getrennt erfolgen.

Es ist eine Angelegenheit, die einiger Erläuterungen bedarf. Ich möchte sie in der gebotenen Kürze geben. Es geht um die Frage, wann Bundesrat und Bundesversammlung die Kompetenz haben, eine Verordnung zu erlassen, die das Gesetz ergänzt. Es geht also nicht um eine Vollzugsverordnung, sondern um die Ergänzung des Gesetzes, um die nähere Umschreibung der Rechte und Pflichten, die Konkretisierung dessen, was ein Gesetz im Grundsatz bereits festschreibt. Da ist folgendes vorauszuschicken: Was in ein Gesetz gehört, ist in Absatz 1bis bereits geregelt. Es sind dies alle wich-

tigen rechtsetzenden Bestimmungen. Der Katalog ist sodann in den Buchstaben a bis f konkretisiert.

Das Bundesgesetz kann die Kompetenz zur Gesetzesergänzenden Verordnung dem Bundesrat, der Bundesversammlung oder auch dem Bundesgericht erteilen, und zwar kann diese Ermächtigung eine ausdrückliche oder eine stillschweigende sein. Das Bundesgericht hat dazu auch eine feste Praxis entwickelt, die weiterhin gelten wird. Selbstverständlich gilt diese Kompetenz nicht, soweit sie durch die Bundesverfassung ausdrücklich ausgeschlossen ist. Dies alles ist in Absatz 2 der Fassung des Ständerates geregelt, nämlich dass die Gesetzesergänzenden Verordnungen möglich sind, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen sind. Den zweiten Satz, den der Bundesrat in Absatz 2 noch normiert hat, nämlich dass die ermächtigende Bestimmung die Grundzüge der Regelung festlegen muss, ist heute nicht mehr nötig, weil wir – entgegen dem Bundesrat – in Absatz 1bis bereits positiv umschrieben haben, was alles ins Gesetz gehört. Insofern ist also der letzte Satz von Absatz 2 gemäss dem Entwurf des Bundesrates eine unnötige Wiederholung. Wir möchten ihn weglassen, so, wie wir es bereits im ersten Durchgang beschlossen haben. So viel zu Absatz 2.

Nun ist Absatz 1ter zu behandeln: Der Nationalrat hat diesen eingefügt, und zwar mit dem Wortlaut: «Grundlage von Parlamentsverordnungen sind besondere Ermächtigungen der Bundesverfassung oder Bundesgesetze.» Nun, was soll damit gesagt werden?

Wenn damit eine allgemeine Regel bekräftigt wird, dass auch die Bundesversammlung eine Ermächtigung braucht, um eine Gesetzesergänzende Verordnung zu erlassen, dann sagt diese Bestimmung nichts Neues. Dann ist sie überflüssig und kann weggelassen werden. Sie ist aber in ihrer sprachlichen Formulierung missverständlich. Missverständnis eins: Nach dem Wortlaut sollen für die Bundesversammlung engere Schranken gelten als für den Bundesrat. Man spricht ja von «besonderen Ermächtigungen». Das deutet darauf hin, dass eine höhere Anforderung erfüllt sein müsste, um das Parlament zu einer Gesetzesergänzenden Verordnung zu ermächtigen. Das ergibt sich aus dem Wortlaut. Nach den Beratungen im Nationalrat aber soll das nicht der Fall sein.

Missverständnis zwei ist die Frage: Kann ohne die Bestimmung von Absatz 1ter das Referendum unterlaufen werden? Nein, lautet die klare Antwort; das Referendum kann durch Streichung dieser Bestimmung nicht unterlaufen werden. Zum einen, weil Verordnungen vom Bundesgericht immer überprüft werden können; zum anderen, weil der Gesetzesbegriff in Absatz 1bis klar ist und regelt, was im Gesetz selber geregelt werden muss. Die Befürchtung, wonach die Streichung dieser Bestimmung das Referendum aushöhlen könnte, ist also absolut unrichtig.

Wir erkennen im Ergebnis, dass dieser Absatz 1ter mehr Quelle von Missverständnissen und Unklarheiten ist, als er Klarheit bringt. Wenn er nur die allgemeine Regel wiederholen soll – und darauf deuten die Beratungen des Nationalrates hin –, dann ist er überflüssig und wird mit Vorteil gestrichen.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die Kommission einstimmig, bei Absatz 1ter und Absatz 2 an den Beschlüssen unseres Rates festzuhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 159

Antrag der Kommission

Abs. 2

Festhalten

Abs. 3

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Frick, Büttiker, Reimann)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 159*Proposition de la commission**Al. 2*

Maintenir

Al. 3

Majorité

Maintenir

Minorité

(Frick, Büttiker, Reimann)

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 2 – Al. 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Über Artikel 159 Absatz 2 haben wir die Beratung bereits geführt (vgl. Art. 144). Ich bitte Sie, formell noch der Streichung zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté**Abs. 3 – Al. 3*

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das ist die einzige Bestimmung, bei der sich unsere Kommission nicht auf einen gemeinsamen Nenner einigen konnte. Die Mehrheit möchte das Instrument des Auftrages der Bundesversammlung an den Bundesrat aus dem Verfassungsentwurf streichen. Die Minderheit möchte ihn einführen – gemäss dem Beschluss des Nationalrates. Sie sehen, dass ich die Minderheit verrete.

Es ist im Rahmen der Differenzvereinbarung aber zulässig, dass ich zuerst sachlich die Gründe der Kommissionsmehrheit darlege, dass ich dann ebenso sachlich die Gründe der Kommissionsminderheit anführe und dass ich dann erkläre, in welche Richtung mein Herzblut fliesst.

Warum möchten der Bundesrat und die Mehrheit unserer Kommission das Instrument des Auftrages auf Verfassungsstufe nicht normieren? Es sind drei Gründe:

Zum ersten befürchten der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission einen Eingriff in das delicate Gleichgewicht der Gewaltentrennung. Es wird die Befürchtung geäussert, dass damit das Parlament auch im Bereich, der dem Bundesrat übertragen ist, ein Übergewicht erhalte.

Zum zweiten wird geltend gemacht, dass «der Auftrag» terminologisch kein glücklicher Wurf sei. Das Wort «Auftrag» hat verschiedenste Bedeutungen, und zwar nicht nur umgangssprachlich, sondern auch rechtlich. Der Begriff «Auftrag», wie wir ihn im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz eingeführt haben, entspricht in der Tat nicht ganz dem Begriff «Auftrag», wie er in Absatz 3 normiert wird. Darum wird er als Quelle von Unklarheiten und Missverständnissen betrachtet.

Zum dritten anerkennt der Bundesrat durchaus das Manko, dass das Parlament nur im Rahmen der Gesetzgebung Richtlinien aufstellen kann, dass es aber dort, wo ein Bereich dem Bundesrat übertragen ist, kaum verbindliche Leitlinien geben kann – verbindlich im Sinne einer absoluten Verbindlichkeit oder auch eine schwächere Verbindlichkeit in dem Sinne, dass der Bundesrat Abweichungen von den Leitlinien des Parlamentes begründen muss. Herr Bundesrat Koller hat in der Kommission ausgeführt, dass er dieses Manko im Rahmen der Staatsleitungsreform beheben wolle. Er hat auch bereits Ideen skizziert, wie die Mitwirkung des Parlamentes in diesem Bereich verbessert werden könnte.

Diese drei Gründe haben die Mehrheit der Kommission überzeugt, an der Streichung festzuhalten und Herrn Bundesrat Koller bzw. dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Nun wechsele ich den Kittel und sage, weshalb sich die Minderheit für die Einführung des Instrumentes des Auftrages ausspricht:

1. Wir sind mit dem Nationalrat der Ansicht, dass mit diesem Instrument kein neues Recht geschaffen, sondern nur auf Verfassungsstufe festgehalten wird, was schon bisher Geltung hatte und lediglich umstritten war. Erinnern wir uns: Bis 1986 durfte das Parlament auch im übertragenen Bereich

des Bundesrates Motionen erlassen. Der Nationalrat tut das gemäss seinem Geschäftsreglement weiterhin, der Ständerat hat darauf verzichtet und macht nur noch von der Empfehlung Gebrauch. Mit der Einführung des Instrumentes des Auftrages würde die alte Streitfrage endlich auf Verfassungsstufe klar entschieden.

2. Die Minderheit macht geltend, dass das Instrument des Auftrages bereits an verschiedenen Orten, auch im neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Eingang gefunden hat. Dort dürfen wir Richtlinien vorgeben, die der Bundesrat zu übernehmen hat und von denen er nur unter Angabe einer Begründung abweichen kann.

3. Der Ständerat kennt bereits heute das Instrument der Empfehlung an den Bundesrat. Gemäss Artikel 31 Absatz 3 des Geschäftsreglementes hat der Bundesrat zu begründen, warum er einer unserer Empfehlungen nicht folgt. Insofern ist also der Auftrag, wie er auf Verfassungsstufe festgeschrieben werden soll, nichts anderes als die heutige Empfehlung des Ständerates, allerdings mit Zustimmung beider Kammern. Wir vermögen darin keine Neuerung zu erkennen, zumal der Nationalrat ja im übertragenen Bereich nach seinem Reglement motionieren kann. Es ist streng genommen eine Klärung der heutigen Situation mit einer anderen Umschreibung; inhaltlich entsteht kein neues Recht des Parlamentes.

Zum Verhältnis von Ständerat und Nationalrat: Das Instrument des Auftrages hat im Nationalrat eine erdrückende Mehrheit gefunden. Die Kommission hat sich mit 22 zu 1 Stimmen dafür ausgesprochen; das Plenum des Nationalrates ist seiner Kommission ohne Gegenantrag gefolgt. In der Diskussion war zu spüren, dass der Auftrag im Bewusstsein des Nationalrates einen sehr hohen Stellenwert hat.

Aus diesen Gründen bin ich persönlich der Überzeugung, dass wir dem Nationalrat entgegenkommen und uns ihm anschliessen müssen.

Forster Erika (R, SG): Ursprünglich habe ich mich dafür eingesetzt, dass das Instrument des Auftrages unter dem Randtitel «Weitere Aufgaben der Bundesversammlung» eingeführt wird. Der Ständerat ist meinem Antrag leider nicht gefolgt. Der Nationalrat indessen hat bereits zum zweiten Mal entschieden, das Instrument des Auftrages aufzunehmen, allerdings unter dem Randtitel «Oberaufsicht», also in Artikel 159. Da auch mir daran gelegen ist, keine weiteren Differenzen zu schaffen, kann ich dem nationalrätlichen Beschluss zustimmen; dies in der Absicht, eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten herbeizuführen, verbunden mit dem Kooperationsprinzip.

Mit der vorgeschlagenen Verankerung würde – dies wurde auch von meinem Vorredner betont – verfassungsmässig geklärt, dass die Bundesversammlung auf die Zuständigkeiten des Bundesrates einwirken kann bzw. wie weit sie einwirken kann. Es würden also lediglich umstrittene Fragen geklärt. Während das Geschäftsreglement des Ständerates bekanntlich in Artikel 25 klar umschreibt, was mit einer Motion verlangt werden kann, kennt der Nationalrat keine entsprechende Regelung. Dieser Mangel könnte ein für allemal behoben werden, und es könnte den unfruchtbaren Diskussionen ein Ende gesetzt werden.

Die Tatsache, dass ungelöste Probleme bestehen, wird vom Bundesrat nicht bestritten. Er will aber – so hat Herr Bundesrat Koller im Nationalrat argumentiert – die Frage im Rahmen der Staatsleitungsreform angehen und sie damit in einen engeren Zusammenhang stellen. Das will auch die Mehrheit der Kommission. Ob wir dannzumal zu einer besseren Lösung finden, möchte ich bezweifeln.

Nachdem auch davon auszugehen ist, dass die Aufnahme dieser Bestimmung in die Nachführung wohl kaum das Risiko in sich birgt, dass deshalb das Projekt Totalrevision Bundesverfassung scheitern könnte, unterstütze ich den Antrag der Minderheit Frick.

Bloetzer Peter (C, VS): Ich beantrage Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und damit an unserer bisherigen Position festzuhalten.

Die Einführung des Begriffes des Auftrages gemäss dem Beschluss des Nationalrates und dem Antrag der Minderheit wäre zweifelsohne ein Eingriff in den sehr sensiblen Bereich der Gewaltentrennung. Ich bin der Meinung, dass es falsch ist, im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung einen solchen Schritt zu tun. Wir sind ja alle mit dem Ruf nach mehr Handlungsfähigkeit des Staates konfrontiert; alles ruft nach Führungskraft. Mit der Einführung dieses Begriffes und des Rechtes der Bundesversammlung zu Aufträgen an die Exekutive in deren Kompetenzbereich würden zweifelsohne Führungskraft und Handlungsfähigkeit geschwächt.

Ich gebe zu, dass in diesem Bereich – wie das der Bundesrat in der Kommission auch gesagt hat – ein gewisses Manko besteht, dass Bedarf nach Klärung besteht. Aber ich bin der Meinung, dass mit der Fassung, mit der wir konfrontiert sind, keine Klärung vorgenommen wird, sondern dass die Verwischung der Grenzen und der Abgrenzung der Kompetenzen und damit die Unklarheit noch grösser werden.

Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen, festzuhalten, in der Meinung, dass es richtig ist, in der Staatsleitungsreform hierzu eine Klärung vorzunehmen und allenfalls mit dem Begriff der Resolution oder mit einem anderen geeigneten Begriff dem Bedarf nach politischer Steuerung durch die Bundesversammlung auch im Bereich der Exekutive nachzukommen.

Rhinow René (R, BL): Wenn ich mich als Kommissionspräsident noch kurz äussere, dann nicht, weil Herr Frick sich nicht redlich Mühe gegeben hätte, die Auffassung der Mehrheit korrekt wiederzugeben – leider kann er aber die Blumen wegen Abwesenheit nicht direkt entgegennehmen. Ich melde mich, weil sowohl aus Gründen, welche die Mehrheit vorgebracht hat, als auch aus der Sicht der Minderheit einiges dafür spricht, hier weiterhin zumindest eine Differenz zum Nationalrat zu erhalten.

Anlass dazu gibt folgende Situation: Für die Mehrheit spricht zweifelsohne, dass dieses Instrument des Auftrages, wie es im Verfassungsentwurf formuliert ist, eine Neuerung darstellt. Man kann gewiss nicht sagen, es handle sich tel quel um geltendes Recht. Wir haben aber auch in anderen Bereichen Neuerungen eingeführt. Man könnte sich aber auch auf den Standpunkt stellen, es verträge durchaus diese Neuerung, das Parlament brauche ein solches Instrument, um im wachsenden Zuständigkeitsbereich des Bundesrates gewisse Weisungen erteilen zu können. Die Mehrheit sträubt sich gegen diesen Schritt im Rahmen der Nachführung. Die Minderheit weist zu Recht darauf hin, dass ein solches Instrument an sich nötig wäre.

So oder so meine ich, dass mit dieser Formulierung – Frau Forster hat darauf hingewiesen – im Rahmen der Oberaufsicht eine Klärung nicht unbedingt herbeigeführt werden kann, weil einerseits nicht ganz klar ist, wo die Grenzen dieses neuen Instrumentes im Rahmen der Oberaufsicht wirklich zu ziehen sind. Andererseits gibt der Begriff des Auftrages zu Missverständnissen und Auslegungsproblemen Anlass. Auch diesbezüglich ist die Lösung nicht unbedingt überzeugend.

Dazu kommt noch ein anderes Problem: Auch wenn man sich in der Substanz mit einem solchen Instrument einverstanden erklären kann, leuchtet es nicht ganz ein, warum hier von allen Instrumenten der Bundesversammlung nur gerade der Auftrag geregelt wird. Wir haben nach geltendem Verfassungsrecht und in der neuen Verfassung keine Bestimmung, welche die Instrumente des Parlamentes regelt, also die Motion, das Postulat usw. Warum soll denn nur ein einzelnes Instrument in die neue Bundesverfassung aufgenommen werden? Oder ist der Auftrag hier nicht als Instrument zu verstehen – auch das wurde schon gesagt –, sondern bloss als Oberbegriff für die Möglichkeiten und Gestaltungsinstrumente der Bundesversammlung? Das Gesetz müsste dann konkret sagen und definieren, wie diese Instrumente zu gestalten und zu benennen sind.

Das sind Fragen, denen man meines Erachtens jetzt noch nachgehen müsste. Ich könnte mir durchaus vorstellen, dass die Weisheit des Nationalrates eine Lösung findet, ähnlich je-

ner, die wir bei den Einsichtsrechten der Kommissionen gefunden haben. So könnte man dem Sinne nach sagen, der Gesetzgeber bestimme die Instrumente der Bundesversammlung. Dabei würde klar, dass der Bundesrat hier aus Gründen der Gewaltenteilung keine Einwendung machen darf, sondern dass es am Gesetzgeber ist, Instrumente des Parlamentes zu bezeichnen.

In diese Richtung – so meine ich – könnte eine vermittelnde Lösung gehen. Wir haben sie in der Kommission noch nicht gefunden oder besprochen. Aber mit dem Festhalten gemäss Antrag der Mehrheit könnte man im Nationalrat eine solche Lösung finden, der sich dann möglicherweise auch der Bundesrat anschliessen würde.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, gemäss dem Antrag der Mehrheit an unserem Beschluss festzuhalten.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ersucht Sie dringend, hier der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen. Die Gründe sind im wesentlichen von Herrn Frick schon aufgeführt worden. Wir sind der Meinung, dass dieser neue Begriff «Auftrag» eine schlechte Begrifflichkeit ist, und die Verfassung sollte sich durch klare Begriffe auszeichnen. Denn mit dem Begriff «Auftrag» werden unbestrittenerweise zwei ganz verschiedene Dinge bezeichnet. Im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes sollen die Aufträge verbindlich sein, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates sollen sie dagegen, wie hier in Artikel 159 Absatz 3 gesagt wird, nur die Funktion einer Richtlinie haben, von der in begründeten Fällen abgewichen werden darf. Nun sollte man in einem derartig sensiblen Bereich wie dem Verhältnis der Gewalten, wo es um die Kompetenzabgrenzung zwischen Legislative und Exekutive geht, mit klaren Begriffen arbeiten und nicht mit Begriffen, die eigentlich nur zu Verwirrung und zu Missverständnissen führen müssen.

Der zweite Grund ist ein materieller. Wir sind der Überzeugung, dass das Parlament die politische Steuerung in erster Linie über die Rechtsetzung und die Budgethoheit vollziehen soll. Ich habe aber anerkannt, dass es gewisse Bereiche staatlicher Tätigkeit gibt, wo diese politische Steuerung durch das Parlament über Rechtsetzung und Budgethoheit nicht ausreichend ist. Es ist vor allem an die Gebiete zu denken, wo konkurrierende Kompetenzen zwischen diesen beiden Gewalten bestehen, beispielsweise im Bereich der Aussenpolitik oder der äusseren oder inneren Sicherheit. Hierzu werden wir Ihnen im Rahmen der Staatsleitungsreform neue Vorschläge machen. Der Bundesrat wird aller Voraussicht nach noch in diesem Herbst dieses neue Reformpaket Staatsleitungsreform in die Vernehmlassung geben. Dort werden wir ein neues parlamentarisches Instrument, die sogenannte Resolution, vorschlagen, die die Lücke, wo weder Gesetzgebung noch Budgethoheit eine angemessene Steuerung der politischen Prozesse durch das Parlament ermöglicht, füllt.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, hier der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Es kommt noch ein anderer Grund dazu: Wir haben uns jetzt generell im Rahmen der Nachführung an das Prinzip gehalten, dass Neuerungen, die wir einführen, konsensfähig sein sollten. Hier, beim Auftrag, handelt es sich aus der Sicht des Bundesrates auf jeden Fall eindeutig nicht um eine konsensfähige Neuerung. Ich glaube, es wäre doch einigermaßen angemessen, wenn Sie sich hier um eine – auch aus der Sicht des Bundesrates – konsensfähige Neuerung bemühen würden. Ich nehme den Gedanken des Präsidenten Ihrer Kommission gerne in die andere Kammer mit.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	31 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	7 Stimmen

Begrüssung – Bienvenue

Le président: Avant de continuer les débats, j'ai le plaisir de saluer à la tribune la présence de M. Miguel Angel Martinez, président de l'Union interparlementaire, qui passe quelques heures à Berne pour discuter du nouveau siège que cette organisation envisage de construire à Genève avec l'appui de la FIPOI. M. Martinez sera reçu tout à l'heure par le président de la Confédération. M. Martinez est bien connu de tous ceux qui s'occupent de politique étrangère dans notre Conseil. Il avait présidé l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et le Parlement l'avait reçu officiellement le 16 mars 1995. Nous lui souhaitons une cordiale bienvenue et l'assurons de l'attachement de l'Assemblée fédérale suisse à l'Union interparlementaire dont elle est membre depuis 107 ans. Soyez le bienvenu! (*Applaudissements*)

Art. 161 Abs. 1 Bst. c

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 161 al. 1 let. c

Proposition de la commission
Maintenir

Präsident: In Artikel 161 ist der Entscheid bereits durch denjenigen in Artikel 153a präjudiziert.

*Angenommen – Adopté***Art. 166 Abs. 3**

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 166 al. 3

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Differenz zum Nationalrat besteht in Artikel 166 Absatz 3. Es geht um die Delegation von Verwaltungsaufgaben an Dritte.

Zwei Lösungen haben zur Diskussion gestanden, jene des Ständerates sowie jene des Nationalrates. Der Ständerat wollte eine generelle Kompetenz des Bundesrates im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz normieren, von der der Bundesrat jeweils im Einzelfall hätte Gebrauch machen können.

Der Nationalrat hingegen will keine generelle Kompetenz des Bundesrates, sondern in jedem einzelnen Sachbereich und Gesetz soll die Kompetenz erteilt oder verweigert werden. Das ist eine eminent politische Frage: Soll die Diskussion nur einmal oder bei jedem Sachbereich von neuem geführt werden können? Unsere Kommission schlägt vor, der nationalrätlichen Lösung zuzustimmen, weil sie näher bei der heutigen Regelung liegt. Dies geschieht auch im Sinn eines Entgegenkommens an den anderen Rat.

*Angenommen – Adopté***Art. 172 Abs. 3**

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 172 al. 3

Proposition de la commission
Maintenir

Art. 173

Antrag der Kommission
Abs. 3

Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder un-

mittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung und inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.

(1. und 2. Satz = Nationalrat; 3. Satz = streichen)

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 173

Proposition de la commission

Al. 3

Il peut s'appuyer directement sur cet article pour édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement la sécurité extérieure ou la sûreté intérieure et l'ordre public. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps.

(1ère et 2e phrases = Conseil national; 3e phrase = biffer)

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte Artikel 172 Absatz 3 und Artikel 173 Absätze 3 und 4 zusammen erläutern, weil deren Inhalt den gleichen Sachverhalt betrifft. In beiden Artikeln geht es um das Notverordnungsrecht des Bundesrates: Artikel 172 betrifft die Beziehungen zum Ausland und Artikel 173 die Bereiche der äusseren und inneren Sicherheit.

Der Nationalrat möchte, dass solche Verordnungen des Bundesrates vom Parlament zu genehmigen und zugleich zu befristen sind. Die Befristung ist in unserem Sinn und liegt auch innerhalb der Praxis des Bundesgerichtes. Insofern sind wir uns einig.

Die Frage aber ist, ob das Parlament nachträglich Notverordnungen des Bundesrates genehmigen soll. Wir lehnen das ab und bitten Sie, aus folgenden Überlegungen an unserer Fassung festzuhalten:

Zum ersten: Beim Notverordnungsrecht – und ich habe die Marginalien zitiert – geht es ja wesentlich um Beziehungen zum Ausland. Wir erachten es als nicht klug, wenn dieser ganze Bereich im Parlament, auf dem Marktplatz der Öffentlichkeit, abgehandelt wird. Es gibt sehr viele Bereiche, wo der Bundesrat solche Notverordnungen erlassen musste, die Beziehungen zum Ausland betreffen und nicht in aller Öffentlichkeit und im Detail diskutiert werden sollen. Das ist die erste Überlegung.

Zum zweiten: Die Bundesversammlung wird durch solche Notverordnungen des Bundesrates in ihren Rechten nicht beschnitten. Die Bundesversammlung hat es jederzeit in der Hand, eine Bestimmung zu erlassen, die anders als jene des Bundesrates lautet und damit vorgeht.

Zum dritten: Solche Notverordnungen sind ja immer zu befristen. Beispielsweise hat das Bundesgericht die Notverordnung des Bundesrates über das Waffenerverbot für Türken in der Schweiz, die vor zwei Jahren erlassen wurde, überprüft und auch die Frage der Dauer zum Gegenstand seiner Überprüfung erklärt. Insofern ist keine Befürchtung am Platz, dass «überlanges» Recht durch den Bundesrat Gesetz würde.

Zum vierten: Eine solche Notverordnung ist immer auch der Kontrolle der Rechtssicherheit überlassen, weil sie beim Bundesgericht immer angefochten werden kann. Der Bundesrat agiert also nicht im unkontrollierten Raum, sondern in einem recht kontrollierten. Aber diese Beschlüsse werden zweckmässigerweise nicht noch einmal im Parlament diskutiert. Die Mitwirkungsrechte des Parlamentes sind andere, und sie sind angemessen.

Aus diesem Grund bitten wir Sie, in den Artikeln 172 und 173 inhaltlich daran festzuhalten, dass wir auf die Genehmigung solcher Notverordnungen verzichten.

Eine Änderung ergibt sich lediglich in Artikel 173 Absatz 3. Wir schliessen uns im ersten Satz dem Nationalrat an. Der Nationalrat definiert dort die «ausserordentlichen Umstände». Der Ständerat hatte «ausserordentliche Umstände» lediglich als Generalklausel normiert, während der Nationalrat diese umschreiben will. Wir schliessen uns dieser Um-

schreibung an, wollen allerdings bei Artikel 173 Absatz 3 die Genehmigung durch das Parlament wiederum streichen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich bin um die Anträge Ihrer Kommission sehr dankbar. Der Befristung dieser Verordnungen kann der Bundesrat ohne weiteres zustimmen. Das entspricht ja auch der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Dagegen würde eine nachträgliche Genehmigung eindeutig übers Ziel hinausschiessen, und wir würden vor allem im Bereiche der Aussenpolitik unsere Handlungsfähigkeit verlieren. Ich stimme daher zu.

Art. 172 Abs. 3; 173 Abs. 3 – Art. 172 al. 3; 173 al. 3
Angenommen – Adopté

Art. 173 Abs. 4 – Art. 173 al. 4

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Hier schliessen wir uns dem Nationalrat an. Sie erinnern sich, dass unser Rat in der ersten Beratung als Bedingung für die Einberufung der Bundesversammlung zwar die zeitliche Dauer des Aktivdienstes von mehr als drei Wochen als Bestimmung aufnahm, dass wir aber die Truppenzahl strichen. Wir hatten dies aus der Überlegung heraus getan, dass die Anzahl der «Beine», die Zahl der Personen, ja nichts über die Stärke der Truppe aussagt: 500 Mann Panzertruppen sind etwas ganz anderes als 500 Mann Betreuungstruppen.

Es handelt sich aber – das ist zuzugeben – um einen politisch sehr heiklen Bereich. In breiten Kreisen unserer Bevölkerung bestehen Befürchtungen, dass ohne zahlenmässige Beschränkung in der Verfassung leichter Truppen in grosser Anzahl mobilisiert werden könnten, auch wenn es um die innere Sicherheit geht. Darum scheinen uns die 4000 Personen gemäss Beschluss des Nationalrates ein Kompromiss zu sein, der den politischen Befindlichkeiten der Schweiz angemessen Rechnung trägt.

Wir beantragen Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 174 Abs. 3

Antrag der Kommission

Er kann gegen Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland Einsprache erheben.

(Folge des Beschlusses der Räte zu Art. 51 Abs. 2)

Art. 174 al. 3

Proposition de la commission

Il peut élever une réclamation contre les conventions que les cantons ont conclues entre eux et avec l'étranger.

(Conséquence de la décision des Conseils à l'art. 51 al. 2)

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Diese Differenz ist lediglich die Folge des bereits gefassten Beschlusses zu Artikel 51 Absatz 2.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

93.452

Parlamentarische Initiative

(SPK-NR)

Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat

Initiative parlementaire

(CIP-CN)

Modification

**des conditions d'éligibilité
au Conseil fédéral**

Différences – Divergences

Siehe Jahrgang 1996, Seite 248 – Voir année 1996, page 248

Beschluss des Nationalrates vom 15. Juni 1998

Décision du Conseil national du 15 juin 1998

Bundesbeschluss über die Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat

Arrêté fédéral concernant la modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten (= Nichteintreten)

Minderheit

(Büttiker, Forster, Rhinow, Schüle, Spoerry)

Eintreten

Antrag Danioth

Eintreten und Rückweisung an die Kommission

zur näheren Prüfung von Alternativvorschlägen, namentlich:

- Lockerung der Kantonsklausel;
- Ersatz der Kantonsklausel durch Wahlkriterien wie «angemessene Vertretung der Landesgegenden sowie der Kultur- und Sprachregionen»;
- Beseitigung von Umgehungsmöglichkeiten von Artikel 9 des Garantiegesetzes.

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir (= ne pas entrer en matière)

Minorité

(Büttiker, Forster, Rhinow, Schüle, Spoerry)

Entrer en matière

Proposition Danioth

Entrer en matière et renvoi à la commission

pour examiner des propositions alternatives, notamment:

- assouplissement de la clause cantonale;
- remplacement de la clause cantonale par des critères d'élection tels que «la représentation adéquate des parties du pays ainsi que des régions culturelles et linguistiques»;
- suppression des possibilités de contournement de l'article 9 de la loi sur les garanties politiques.

Reimann Maximilian (V, AG), Berichterstatter: Aus der Fahne ersehen Sie, dass sich die Kommissionspräsidentin, Frau Spoerry, der Minderheit angeschlossen hat. Die Meinung der Mehrheit wird deshalb heute vom Vizepräsidenten der Kommission vertreten. Die Kommission hat mit 6 zu 5 Stimmen Nichteintreten auf die Vorlage beschlossen.

Zu diesem Verhältnis von 6 zu 5 Stimmen ein weiteres Wort vorweg: Dieses Verhältnis ist von verschiedener Seite als Zufallsmehr ausgelegt worden. Hätte die Kommission die Schlussabstimmung jedoch in voller Besetzung bestritten, dann wäre aus dem Zufallsmehr ein deutlicheres Mehr von 8 zu 5 Stimmen geworden, denn zwei abwesende Kollegen hatten sich zuvor schon klar gegen die ersatzlose Streichung

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	V
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	96.091
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.09.1998 - 08:00
Date	
Data	
Seite	857-869
Page	
Pagina	
Ref. No	20 044 810

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.