

Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 8. Dezember 1998

Mardi 8 décembre 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1159 hiervor – Voir page 1159 ci-devant

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

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

Art. 154 Abs. 2

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 154 al. 2

Proposition de la commission
Maintenir

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In der Tat stehen wir in der letzten Runde der Differenzbereinigung. Die Vorlage A2 behandeln wir als Zweitrat, und was jetzt als Differenz bestehen bleibt, gelangt zur Bereinigung in die Einigungskonferenz vom nächsten Freitag morgen.

In Artikel 154 Absatz 2 finden wir die erste von drei noch zu behandelnden Differenzen. Bei Absatz 2 geht es nur um den Nachsatz. Es ist unbestritten, dass Rechtsetzungsbefugnisse auf den Bundesrat, die Bundesversammlung oder das Bundesgericht übertragen werden können, wenn sie im Gesetz vorgesehen sind. Es geht hier um die Rechtsetzungsbefugnisse, nicht um die blossen Vollzugsverordnungen.

Gemäss Absatz 1bis müssen alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Gesetz enthalten sein. Das Gesetz steckt also das Feld ab. Nach Auffassung unseres Rates in den ersten beiden Lesungen soll das genügen. Innerhalb der Eckpunkte des Gesetzes können der Bundesrat oder das Bundesgericht weiter Recht setzen, sofern sie die Kompetenz dazu erhalten.

Der Nationalrat seinerseits sagt aber: Nein, das genügt nicht, es braucht etwas mehr – das meint dieser Nachsatz. Der Nationalrat verlangt: Dort, wo das Gesetz die Rechtsetzungskompetenz an Bundesversammlung, Bundesrat oder Bundesgericht weitergibt, wo also diese Organe ergänzende Rechtsnormen erlassen können, muss das Gesetz nicht nur die Kompetenz enthalten, sondern gleichzeitig die Grundsätze der Verordnung regeln. Das ist wesentlich mehr.

Ich möchte das anhand eines Beispiels erklären. Wir haben vorletzte Session das Archivierungsgesetz verabschiedet. Dieses schreibt vor, dass das Bundesgericht die Archivierung der eigenen Akten regelt; damit hat es sich.

Wenn wir nun dem Nationalrat folgen wollten, müsste das Bundesgesetz zusätzlich die Grundzüge festlegen, wie das Bundesgericht seine Archivierung in den Grundzügen regeln

soll. Es müsste also nicht nur die Kompetenz dazu geben, sondern die wesentlichen Punkte umschreiben. Das scheint uns nicht nötig, und zwar aus zwei Gründen:

1. Wir glauben, dass die allgemeinen Eckwerte im Gesetz, die nach Artikel 154 Absatz 1bis ohnehin verlangt werden, genügen. Es braucht keine zusätzlichen Eckpunkte im Gesetz, diese gehören in die Verordnung.

2. Im Einzelfall würde eine solche Bestimmung mehr Unklarheiten schaffen und Fragen aufwerfen, als sie regeln könnte. Aus diesen Gründen beantragt die Kommission mit 8 zu 3 Stimmen Festhalten an unserem Beschluss. Wir möchten über diesen nicht unwesentlichen Punkt in der Einigungskonferenz mit den Nationalräten diskutieren und dort eine Lösung finden. Wir glauben, dass unsere Lösung sachlich die richtige ist.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich bin auch zur Überzeugung gekommen, dass vom ganzen neuen Konzept her Ihre Lösung die bessere ist, und unterstütze daher den Antrag Ihrer Kommission.

Angenommen – Adopté

Art. 159 Abs. 2

Antrag der Kommission

Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.

Art. 159 al. 2

Proposition de la commission

L'obligation de maintenir le secret ne constitue pas un motif qui peut être opposé aux délégations particulières des commissions de contrôle prévues par la loi.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es geht hier um eine wesentliche Bestimmung: um die Reibungsflächen zwischen dem Parlament einerseits und dem Bundesrat andererseits, nämlich um die Frage, wie weit die Einsichts- und Auskunftsrechte der Aufsichtskommissionen – das sind heute die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommissionen – gegenüber dem Bundesrat gehen.

Der Nationalrat verlangt folgendes: Er stipuliert ein umfassendes Einsichtsrecht für alle Aufsichtskommissionen oder deren Delegationen, also auch für die Sektionen dieser Kommissionen.

Der Ständerat regelte die ganze Materie der Einsicht und Auskunft in Artikel 144, der heute nicht mehr strittig ist. Nach unserem Beschluss soll das Gesetz im Einzelfall die Geheimhaltungspflichten regeln; es soll also festlegen, welche Kommission welche Einsichts- und Auskunftsrechte hat. Auf Stufe Bundesverfassung braucht es nach unserer Auffassung keine absolute Normierung zugunsten des Parlamentes, und es braucht auch keine Beweislastregel. Das, was unser Rat verabschiedet hat, entspricht dem heutigen Recht.

Der Beschluss des Nationalrates ist demgegenüber eine Erweiterung. Der Nationalrat sagt in Absatz 2 klar: «Den Aufsichtskommissionen oder deren Delegationen können Geheimhaltungspflichten nicht entgegengehalten werden.» Das ist eine absolute Regelung auf Verfassungsstufe, der sich die Gesetzgebung nicht verschliessen kann.

Unsere Kommission beantragt eine neue Fassung. Materiell sind wir klar gegen den Beschluss des Nationalrates. Wir wollen, dass in der Regel durch das Gesetz austariert wird, nicht dass qua Bundesverfassung absolute Einsichtsrechte bestimmt werden. Mit unserem Antrag, wonach lediglich besonderen Delegationen der Aufsichtskommissionen keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden können, nehmen wir als Kompromiss das heutige Recht auf: Bereits heute müssen sich die Geschäftsprüfungsdelegation und die Finanzdelegation in der Regel keine Geheimhaltungspflichten entgegenhalten lassen. Das soll im Sinne einer Kompromisslösung auf Stufe Verfassung geregelt werden. Aber das totale Einsichtsrecht soll weiterhin nicht für alle Aufsichtskommissionen oder sogar für ihre Sektionen gelten.

Die Regelung nach Absatz 2 gilt nicht für die PUK. Für die PUK haben wir im Geschäftsverkehrsgesetz eingehende Regelungen getroffen. Diese fallen unter die Grundnorm von Artikel 144 der neuen Bundesverfassung. Diese Bestimmung ist, wie erwähnt, nicht mehr umstritten.

Unsere Kommission bittet Sie einstimmig, unserem Antrag zu folgen.

Bieri Peter (C, ZG): Als Präsident der Geschäftsprüfungskommission habe ich im Verlauf der Diskussion über die Artikel 159 und 144 wiederholt zur Thematik der Akteneinsichtsrechte gesprochen. Ich will nicht noch einmal wiederholen, welche zentrale Bedeutung ein gut ausgebautes Akteneinsichtsrecht für eine erfolgreiche Arbeit der Aufsichtscommissionen hat.

Artikel 159 Absatz 2 soll gewährleisten, dass die Aufsichtscommissionen die ihnen übertragene Oberaufsicht auch tatsächlich ausüben können. Die Oberaufsicht muss sich im Bedarfsfall durchsetzen, auch wenn Geheimhaltungsinteressen geltend gemacht werden. Der Kontrollierende, nicht der Kontrollierte, soll letztlich bestimmen können, welche Informationen er benötigt, um die in der Verfassung verankerte Aufgabe der Oberaufsicht sachgerecht wahrzunehmen. Im Verlauf der Beratung dieses Absatzes wurde im Ständerat die Befürchtung laut, dass je nach Anzahl und Zusammensetzung dieser Aufsichtscommissionen ein zu grosser Teil des Parlamentes in vertrauliche bzw. geheime Informationen Einsicht nehmen könnte. Dieser Befürchtung wird im neuen Antrag unserer Verfassungskommission dadurch begegnet, dass sich nur die vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtscommissionen gegen die geltend gemachte Geheimhaltung durchsetzen können.

Bei der Fassung unserer Verfassungskommission ist der Begriff der Delegationen interpretationsbedürftig, wenngleich jetzt Herr Frick ganz klar sagte, mit dem Begriff der Delegationen seien die heute bestehenden Delegationen gemeint. Wenn wir die bestehende Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen meinen, müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass sich diese Delegation primär mit den Fragen des Staatsschutzes beschäftigt. Sollte allein diese Delegation gemeint sein, wie dies jetzt ausgeführt wurde, entspräche dies ganz einfach der heutigen Situation; das hat Herr Frick so erklärt. Dann kann man sich natürlich fragen, ob es überhaupt einen Grund gibt, hier etwas zusätzlich in die Verfassung zu schreiben.

In diesem Sinne könnte man sich auch fragen, ob man konsequenterweise diesen Absatz 2 nicht gerade gänzlich weglassen könnte. Oder wenn man weiter geht, kann man sich fragen, ob «Delegationen» weitere Unterkommissionen sind, die unter Umständen bei Bedarf vertiefte Akteneinsichtsrechte in Anspruch nehmen dürfen. Dem könnte ich aus der Sicht der GPK zustimmen, arbeiten wir doch in der GPK-SR primär in Untergruppen mit drei bis vier Personen – in der GPK-NR sind es je fünf bis sechs Personen –, die bei Inspektionen vertiefte Einsicht in bestimmte Bereiche benötigen, um ihrem Auftrag gerecht zu werden.

Ich stimme mit der Meinung unserer Verfassungskommission überein, dass in der nationalrätlichen Fassung mit dem Begriff «Aufsichtscommissionen oder deren Delegationen» die vollzählige Aufsichtscommission gemeint ist und der Begriff «oder» auch «und» bedeutet. Wir haben in früheren Beratungen in diesem Rat diese breite Einsichtnahme abgelehnt.

Ich bin der Meinung, dass die Lösung letztlich auf der Gesetzgebungsstufe getroffen werden muss, sprich: bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes. Es kann ja nicht Sinn machen, dass wir uns auf der Verfassungsstufe schon fast auf der Reglements- oder Verordnungsstufe bewegen. Der Antrag der Verfassungskommission weist denn auch auf das Gesetz hin, weil die Sache auf Verfassungsstufe offensichtlich nicht abschliessend umschrieben werden kann.

In der heutigen Praxis, die sich nicht schlecht bewährt hat, die aber gesetzlich besser verankert werden muss, werden die Kontrollarbeiten primär von Sektionen und kleinen Arbeitsgruppen wahrgenommen. Sie beschaffen die notwendige

Unterlagen, sie sehen Akten ein, und sie führen Befragungen durch. Nach bisheriger Erfahrung könnte demnach die Oberaufsicht sichergestellt werden, wenn bei Bedarf auch Ausschüsse oder gegebenenfalls Sektionen der GPK die ihnen zustehenden Informationsrechte im Einzelfall durchsetzen könnten. Ein Durchsetzungsrecht der Gesamtkommission auf Einsichtnahme bildet dafür nicht eine notwendige Voraussetzung.

Meine Schlussfolgerung: Versteht die Kommission unter dem Begriff «Delegationen» mehr, als wir unter dem Begriff der heutigen Geschäftsprüfungsdelegation verstehen – nämlich eine Unterkommission im Sinne der heutigen Sektionen –, dann kann ich mich mit ihrem Antrag einverstanden erklären. Nun, Herr Frick hat hier doch eher Einschränkungen dargelegt. Versteht die Kommission darunter also nur die heutige Geschäftsprüfungsdelegation, so sei zumindest die Frage erlaubt, ob der heutige Zustand nicht genügend wäre und Absatz 2 demzufolge konsequenterweise gestrichen werden könnte.

Zur Sicht der Geschäftsprüfungskommission: Wir sind mit diesem Vorgehen auch nicht glücklich, weil wir zu Beginn der Diskussion eine andere Meinung vertreten haben, von der wir eigentlich nicht abgerückt sind. Hingegen müssen wir zugeben, dass wir diesbezüglich nie ganz die richtige Formulierung gefunden haben.

In diesem Sinne möchte ich der Einigungskonferenz zu bedenken geben, dass hier wirklich noch das Ei des Kolumbus gefunden werden muss, damit wir eine in sich konsistente Lösung haben.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte namens der Kommission die Fragen beantworten, die Herr Bieri gestellt hat.

Auf die erste Frage, ob es diesen Absatz 2 überhaupt braucht, müssen wir antworten: Inhaltlich braucht es ihn nicht; Artikel 144 würde genügen. Nachdem aber der Nationalrat diesem Anliegen – den Aufsichtscommissionen – eine besondere Bedeutung zumisst, wollen wir im Sinne eines Entgegenkommens auch bei Artikel 159 («Oberaufsicht») klarstellen, wie es sich mit den Aufsichtscommissionen verhält.

Inhaltlich geht es uns darum, dass nicht jede Aufsichtscommission und schon gar nicht deren Subkommissionen uneingeschränkt von sich aus Auskunft verlangen und umfassende Einsicht nehmen können. Es soll eine Hürde bestehen. Heute besteht die Hürde insofern, als einerseits die Geschäftsprüfungsdelegation und andererseits die Finanzdelegation eingesetzt sind. Selbstverständlich ist es künftig dem Gesetz überlassen, weitere Delegationen zu schaffen, welche die umfassende Einsicht wahrnehmen können. Es braucht aber im voraus eine besondere gesetzliche Regelung und nicht eine allgemeine Kompetenz, wie sie der Nationalrat festgelegt hat. Das ist die Absicht und der tiefere Sinn dieser Bestimmung: Dort, wo es in die Tiefen der Geheimhaltung und der schützenswerten Interessen der Verwaltung und des Bundesrates geht, soll eine Hürde eingebaut sein. Aber wie sie in Zukunft ausgestaltet wird, entscheiden wir nicht jetzt, sondern da lassen wir über das Gesetz alle Möglichkeiten offen. Heute bestehen als ordentliche Delegationen – das ist zuzugeben, Herr Bieri – lediglich die Geschäftsprüfungsdelegation und die Finanzdelegation. Es ist offen, im Rahmen einer neuen Regelung auch andere Delegationen vorzusehen, welche das Einsichtsrecht wahrnehmen können – auch für Inspektionen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ihr Rat hat anlässlich der letzten Lesung zu Recht entschieden, dass für die verfassungsrechtliche Stellung der Kommissionen Artikel 144 der neuen Verfassung genügt, denn dieser hält ganz klar fest, dass den Kommissionen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Auskunfts- und Einsichtsrechte sowie Untersuchungsbefugnisse zustehen und dass der Umfang dieser Rechte im Geschäftsverkehrsgesetz geregelt wird. Das Geschäftsverkehrsgesetz kennt denn auch in den Artikeln 47ff. eine sehr austarierte Ordnung, beginnend bei den Legislativkommissionen, wei-

tergehend bei den Aufsichtskommissionen – den Geschäftsprüfungs- und den Finanzkommissionen – und noch einmal weitergehend bei den Delegationen der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen. Die umfassendsten Kompetenzen sind dann in den Artikeln 55ff. für die parlamentarischen Untersuchungskommissionen enthalten. Diese gesetzliche Ordnung macht durchaus Sinn und hat sich bewährt. Wir hätten uns daher wie der Ständerat mit Artikel 144 der neuen Verfassung zufriedengegeben.

Nun beantragt die Kommission – im Bemühen, hier vor der Einigungskonferenz dem Nationalrat doch etwas entgegenzukommen – einen neu formulierten Absatz 2 von Artikel 159: «Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.»

Wenn ich das am geltenden Gesetzestext messe – vor allem an Artikel 47quinquies des Geschäftsverkehrsgesetzes, wo die Kompetenzen der Geschäftsprüfungsdelegation geregelt sind –, dann trifft es zwar zu, dass Absatz 4 von Artikel 47quinquies sehr umfassende Rechte einräumt: «Die Geschäftsprüfungsdelegation hat das Recht, nach Anhören des Bundesrates, ungeachtet des Amtsgeheimnisses oder des militärischen Geheimnisses, von Behörden des Bundes, der Kantone und von Privatpersonen die Herausgabe von Akten zu verlangen sowie Beamte des Bundes und Privatpersonen als Auskunftspersonen oder als Zeugen einzuvernehmen.» Insofern besteht tatsächlich Deckungsgleichheit. Der Bundesrat möchte dagegen zuhänden der Materialien ausdrücklich auch auf Absatz 5 von Artikel 47quinquies hingewiesen haben, welcher explizit festhält: «Die Befugnisse der Geschäftsprüfungsdelegation erstrecken sich nicht auf Akten hängiger Geschäfte, die der unmittelbaren Meinungsbildung des Bundesrates dienen.» Das ist der wichtige Vorbehalt zugunsten des Mitberichtsverfahrens; daran möchte und muss der Bundesrat festhalten. Das muss ich hier ganz klar zu den Akten und zu den Materialien geben. Denn wenn Sie diesen Vorbehalt des Mitberichtsverfahrens nicht anerkennen, führt das dazu, dass sowohl die Effizienz wie die Transparenz der Meinungsbildung im Bundesrat schwer leiden.

Was wäre die Folge, wenn man dieses Mitberichtsverfahren nicht mehr schützen würde? Dann würden wir nicht mehr frisch von der Leber weg Mitberichte zu Anträgen der anderen Departemente verfassen und damit auch für die Nachwelt den ganzen Meinungsbildungsprozess offenlegen, sondern wir würden einander telefonieren, wir würden das alles ausserhalb des schriftlichen Mitberichtsverfahrens machen. Das wäre aber ein grosser Nachteil für die Effizienz der bundesrätlichen Beratungen, und es wäre ein grosser Nachteil für die Transparenz wichtiger Entscheidungen, die auch der späteren Geschichtsschreibung dient.

Deshalb möchte ich hier zuhänden der Materialien ausdrücklich den Vorbehalt von Artikel 47quinquies Absatz 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes festgehalten haben, für den Fall, dass Sie dem Vermittlungsantrag Ihrer Kommission – der an sich, wie gesagt, nicht nötig wäre – zustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 159b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bevor ich zur letzten Differenz komme, darf ich zuhänden des Bundesrates festhalten, dass es auch der Meinung der Kommission entspricht, dass die laufenden Mitberichte nicht offenzulegen sind.

Zu Artikel 159 Absatz 3 bzw. Artikel 159b: Es geht um den «Auftrag» der Bundesversammlung an den Bundesrat, über den wir in der Kommission und im Rat intensiv diskutiert haben. Der Nationalrat schlägt eine neue Fassung vor. Diese stellt klar, was bisher die Meinung der Mehrheit des Nationalrates war, was aber wenig deutlich gesagt wurde. Der

Nationalrat hat dieser Fassung – mit 96 zu 30 Stimmen – überwältigend deutlich zugestimmt, unsere Verfassungskommission schliesst sich nach gründlicher Diskussion einhellig der nationalrätlichen Version an. Zwei Dinge werden klargestellt:

1. So, wie er jetzt in der Verfassung steht, ist der «Auftrag» der Oberbegriff für die Instrumente bzw. die Vorstösse von National- und Ständerat. Einzelheiten sind im Geschäftsverkehrsgesetz zu regeln.

2. Nach wie vor kann das Parlament auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken; es kann nicht über den Bundesrat bestimmen, aber auf ihn einwirken. Wir tun das bereits heute mit der Empfehlung; der Nationalrat kennt in diesem Bereich zusätzlich das Instrument der Motion. Insofern ist Artikel 159b nichts anderes als heutiges Recht. Er lässt aber die künftige Entwicklung offen, beispielsweise für den Fall, dass man das neue Instrument der Resolution der Räte einführen wollte. Es geht um den Sammelbegriff, um die allgemeine Bestimmung über die Vorstösse der Bundesversammlung. Klar gesagt wird, dass die Räte dem Bundesrat Aufträge erteilen und auf seinen angestammten Wirkungsbereich einwirken, ihn aber nicht determinieren können.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich will gerne anerkennen, dass man sich in der Frage der Aufträge um einen Kompromiss bemüht hat, denn der Bundesrat hat den Beschluss des Nationalrates, der den Auftrag in einem zweifachen Sinn einführen wollte – einerseits als bindende Weisung im Kompetenzbereich des Parlamentes und andererseits als Richtlinie im Kompetenzbereich des Bundesrates –, immer konsequent abgelehnt.

Mit dieser neuen Formulierung bemühen Sie sich zweifellos um einen Kompromiss. Ich möchte Ihnen aber nicht verhehlen, dass der Bundesrat damit immer noch wenig glücklich ist. Sie fordern von uns eigentlich nach wie vor ein doppeltes «sacrificium intellectus»:

Erstens sind wir nämlich der Meinung, dass dieses wichtige und delicate Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive grundsätzlich in der Verfassung gelöst werden sollte. Deshalb haben wir Ihnen im Rahmen der «Staatsleitungsreform», die jetzt in der Vernehmlassung ist, auch ein entsprechendes neues Institut vorgeschlagen. Das ist der erste Punkt, den wir eigentlich gerne anders geregelt hätten.

Das zweite «sacrificium intellectus» besteht einfach darin, dass der Begriff «Auftrag» jetzt in einem neuen Sinn verwendet wird: Denn hier erscheint er jetzt als Oberbegriff für alle parlamentarischen Instrumente, die dann nachher der Konkretisierung durch die Gesetzgebung bedürfen.

Aber ich sehe natürlich ein, dass in diesem Stadium des Verfahrens kaum mehr eine adäquate Lösung gefunden werden kann. Wir werden im Rahmen der «Staatsleitungsreform» Gelegenheit haben, auf diese sehr heikle Materie zurückzukommen.

Angenommen – Adopté

Varianten – Variantes

Art. 33

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Gentil, Aeby)

Abs. 1

Bund und Kantone treffen Massnahmen, damit:

a. bis f.: Gemäss Haupttext

g. jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwitwung gesichert ist. (= Abs. 1bis Haupttext)

Abs. 2

Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist zur Verwirklichung der Sozialziele verpflichtet.

Art. 33

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Gentil, Aeby)

Al. 1

La Confédération et les cantons prennent des mesures afin que:

a. à f.: Selon texte principal

g. toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage. (= al. 1bis du texte principal)

Al. 2

Quiconque assume des tâches dans le cadre de l'Etat est tenu d'oeuvre en faveur de la réalisation des objectifs sociaux.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): Vous avez reçu une documentation complète qui rappelle le principe de ces variantes, raison qui fait que je ne vais pas m'étendre trop longtemps sur cet historique. J'aimerais simplement souligner qu'à la fin de l'année dernière, en décembre 1997, nous avons modifié la loi sur les rapports entre les Conseils pour introduire la possibilité théorique de présenter des variantes. Le 13 novembre 1998, les Bureaux des deux Conseils ont formalisé les règles: ils ont notamment indiqué qu'il était possible de présenter une variante par article, et ils ont précisé également que la présentation d'une variante devant le corps électoral requerrait l'aval des deux Conseils.

La minorité de la commission vous propose en conséquence, en s'appuyant sur cette réglementation, deux variantes. Ces variantes concernent l'article 33, qui a trait aux buts sociaux de l'Etat, et l'article 85 qui traite du développement durable et de la répartition des biens et des revenus. Dans la conception que nous avons arrêtée à la fin de l'année dernière, le rôle des variantes est de présenter aux citoyens une alternative dans des domaines où le consensus a été difficile à trouver au niveau des Chambres fédérales, ou dans des domaines à propos desquels on peut constater que des orientations politiques très fortement divergentes sont présentes.

Nous considérons que, dans les deux articles que je viens d'évoquer – l'article 33 et l'article 85 –, ces conditions sont réunies. Il y a eu, soit ici dans notre Conseil, soit au Conseil national, des débats extrêmement fournis sur la portée et le rôle de l'Etat dans le domaine social, et notamment sur le principe de la responsabilité individuelle dans ce domaine-là.

Le Parlement est divisé, et les solutions que nous avons retenues à l'article 33 sont celles de la majorité, et non des solutions de consensus. On peut en dire autant pour ce qui prévaut en matière de développement durable, à propos de l'importance qu'il convient de donner à cette notion dans la nouvelle constitution.

Enfin, le rôle redistributeur de l'Etat en matière d'avoirs et de revenus constitue lui aussi un domaine dans lequel les avis sont extrêmement partagés et les opinions parfois très tranchées.

La proposition de minorité, en présentant des variantes, ne constitue donc pas une demande de rouvrir la discussion sur les articles 33 et 85 puisque à ce sujet les décisions ont été prises et les divergences ont été éliminées entre les deux Chambres; mais nous requérons l'accord du Conseil des Etats sur la possibilité de présenter au corps électoral d'autres formulations aux articles 33 et 85, comme variantes. La discussion précédant la votation populaire sur la nouvelle constitution pourra ainsi porter non seulement sur le projet qui aura obtenu l'aval de la majorité des membres des Chambres, mais également sur des variantes, c'est-à-dire sur des propositions alternatives qui portent sur des points à propos

desquels la minorité du Parlement n'a pas réussi à convaincre la majorité.

Nous avons donc deux propositions de minorité. Il y en avait une troisième, présentée par M. Aeby, qui portait sur la composition du Conseil des Etats. M. Aeby a retiré cette proposition lors de la dernière séance de la Commission de la révision constitutionnelle, ce qui fait qu'il en reste deux.

En résumé, vous l'aurez compris, il ne s'agit pas de rouvrir la discussion sur des sujets à propos desquels nous avons longuement débattu, mais d'obtenir de la part de notre Conseil, et ensuite du Conseil national qui se prononcera sur cette affaire demain matin, la possibilité de présenter au corps électoral des variantes sur deux points précis en même temps que le projet «officiel», si vous me passez l'expression.

Je vous remercie de soutenir la proposition de minorité qui permettra d'élargir le débat précédant la votation sur le projet de constitution mise à jour.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Verfassungskommission hat beide Varianten mit allen gegen zwei Stimmen verworfen, und ich möchte das in zwei Teilen begründen, zuerst mit verfahrensrechtlichen und dann mit den materiellen Argumenten.

1. Es geht hier um Varianten. Wir haben bei der Festlegung der Varianten zwei wesentliche Punkte herausgeschält: Die Variante darf erstens die freie Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger nicht beeinflussen und zweitens nicht zentrale Punkte der Verfassung beschneiden.

Ziffer 23 des Berichtes der nationalrätlichen Kommission zur entsprechenden parlamentarischen Initiative hielt fest – ich zitiere sinngemäss –, dass die Möglichkeit von Varianten dann ausgeschlossen werden muss, wenn anzunehmen ist, dass eine erhebliche Anzahl von Bürgerinnen oder Bürgern ihre Zustimmung zur Verfassung oder ihre Ablehnung der Verfassung vom Inhalt dieser Variante abhängig macht, wenn also anzunehmen ist, dass aufgrund einer Variante eine erhebliche Zahl von Bürgern, die sonst der Totalrevision zustimmen würde, aufgrund dieser Einzelbestimmung das Ganze ablehnen würde. Es darf sich also, mit anderen Worten, nicht um eine zentrale Bestimmung handeln, welche die Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger wesentlich beeinflusst. Die beiden Minderheitsanträge aber betreffen – Sie werden es aus dem zweiten Teil meiner Begründung sehen – doch fundamentale Punkte unseres Staatsverständnisses.

2. Zur materiellen Begründung: Der erste Punkt betrifft die Variante zu Artikel 33. Entscheidend ist Absatz 2: «Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist zur Verwirklichung der Sozialziele verpflichtet.» Da wird im Bereich der Sozialziele etwas Wesentliches eingeschoben. Bisher gingen wir vom Grundsatz der Subsidiarität aus: Der Staat soll eingreifen, wo es private Organisationen oder der Betroffene selber nicht tun können. Nun wird diese Subsidiarität eliminiert, und das ist ein wesentlich neues Konzept: Der Staat direkt soll die Sozialziele unter Umgehung der Subsidiarität verwirklichen. So ist das zu verstehen, so wurde der Antrag in der nationalrätlichen Kommission begründet. Das ist ein wesentlicher Einbruch in die Sozialziele, in unser Staatsbewusstsein.

Der zweite Punkt betrifft Artikel 85 Absatz 2a. Hier wird mit der Variante ebenfalls eine entscheidende inhaltliche Neuerung angestrebt: Sie normiert, dass Bund und Kantone u. a. eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung anstreben. Das ist ein direkter Auftrag an Bund und Kantone, stärker für eine Umverteilung des Vermögens tätig zu sein, als es bereits heute der Fall ist. Das ist ein wesentlicher Einbruch in unser bisheriges Staatsverständnis.

Sowohl aus dem verfahrensrechtlichen Grund, der die freie Willensbildung betrifft, als auch aus materiellen Gründen bitte ich Sie im Namen der überwiegenden Mehrheit der Kommission, die beiden Varianten abzulehnen.

Koller Arnold, Bundesrat: In Ergänzung zu den Ausführungen Ihres Berichterstatters darf ich aus bundesrätlicher Sicht vielleicht doch kurz an die Vorgeschichte dieser Varianten erinnern: Die Möglichkeit von Varianten hatte das Parlament im Jahre 1987 selber vorgesehen, indem es dem Bundesrat die-

sen Nachführungsauftrag gegeben hat, aber dann beifügte, der Bundesrat habe die Freiheit, auch graduelle – also einzelne – materielle Reformvorschläge in Form von Varianten zu präsentieren. Der Bundesrat hat das dann in der Vernehmlassungsvorlage 1995 auch gemacht. Er hat dort vier Varianten vorgeschlagen, wovon eine erste Gebietsveränderungen betraf, eine weitere das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung, eine dritte die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik und die vierte das Redaktionsgeheimnis. Wenn wir jetzt von diesen vier damals zur Diskussion gestellten Varianten des Bundesrates ausgehen, dann können wir heute folgendes feststellen:

Die erste Variante, wonach eine Gebietsveränderung zwischen den Kantonen – wie wir das zum letzten Mal im Falle von Vellerat hatten – nur noch dem fakultativen Referendum unterstehen soll, haben Sie als konsensfähige Neuerung in die neue Bundesverfassung aufgenommen; insofern ist dieses Anliegen erfüllt.

Betreffend die Frage der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung hat der Bundesrat Motionen entgegengenommen und ist zurzeit dabei, das Öffentlichkeitsprinzip auf dem Gesetzgebungswege einzuführen, weil wir dazu keiner besonderen Verfassungsgrundlage bedürfen.

Drittens ist die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik jetzt ausdrücklich auch in der neuen Verfassung geregelt.

Viertens haben wir aufgrund des berühmten Entscheides Goodwin des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Strassburg das Redaktionsgeheimnis in Artikel 14a Absatz 3 und im neuen Medienstrafrecht realisiert.

Sie sehen, die ursprünglichen Varianten des Bundesrates sind heute alle erfüllt oder auf dem Wege der Erfüllung. Der Bundesrat hat daher in der Botschaft auf Varianten überhaupt verzichtet. Zu Beginn dieses Jahres haben Sie dann – das war verständlich – die Verfahrensmöglichkeit von Varianten wieder ausdrücklich vorgesehen. Aber nach Auffassung des Bundesrates haben Sie weise entschieden, sehr heikle Probleme, die ja für Varianten auch in Frage gekommen wären, «ad separatim» in Teilrevisionen zu verweisen. Das gilt sowohl für die Frage der Kantonsklausel bei der Bundesratswahl – diesbezüglich haben Sie eine mögliche Variante «ad separatim» in eine Teilrevision verwiesen, über die bereits im Februar 1999 abgestimmt wird – als auch für die heikle Frage des Bistumsartikels. Auch diesen Artikel haben Sie «ad separatim» verwiesen, und der Bundesrat hat soeben auf Wunsch Ihrer Staatspolitischen Kommission die entsprechende Vernehmlassung eröffnet.

Per saldo scheint das dem Bundesrat das gute Vorgehen zu sein. Ich kann mich daher den Anträgen Ihrer Kommission anschliessen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	31 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen

Art. 85 Abs. 2a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Gentil, Aeby)

Sie betreiben eine insbesondere auf Nachhaltigkeit und Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik und streben eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung an.

Art. 85 al. 2a

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Gentil, Aeby)

Ils mènent notamment une politique économique axée sur la durabilité et le plein emploi et oeuvrent en faveur d'une répartition équitable des revenus et des avoirs.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.066

Einsatz der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe

Engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral

Botschaft und Beschlussentwurf vom 4. November 1998

(BBl 1998 5606)

Message et projet d'arrêté du 4 novembre 1998

(FF 1998 4908)

Beschluss des Nationalrates vom 3. Dezember 1998

Décision du Conseil national du 3 décembre 1998

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Gentil)

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Gentil)

Ne pas entrer en matière

Rochat Eric (L, VD), rapporteur: Après un pic de 42 000 demandes d'asile en 1991, consécutif à la guerre en ex-Yougoslavie, le nombre de demandes annuelles est demeuré relativement stable, oscillant entre 16 000 et 18 000 pour atteindre 24 000 en 1997. Les capacités d'accueil et d'enregistrement ont été adaptées en conséquence tant dans les cantons qu'aux frontières. Des modifications légales, dont les dernières ne sont pas entrées en vigueur, ont été introduites pour contrer le détournement des mécanismes d'octroi de l'asile à ceux dont l'existence est menacée au profit de ceux qui, sans menace vitale, tentent de bénéficier des conditions d'accueil favorable et de l'offre d'emploi attrayante de notre pays. L'éclatement de la guerre civile dans la province du Kosovo a suscité naturellement un afflux massif et soudain de réfugiés, la Suisse étant particulièrement concernée en raison de l'importante colonie kosovare déjà présente dans le pays. Au mois d'octobre 1998, plus de 6000 demandes d'asile ont été déposées, dont 60 pour cent par des personnes issues de la province du Kosovo. Tout laisse à penser que nous dépasserons à fin décembre le nombre «record», si vous me permettez l'expression, de 1991.

Si les cantons connaissent aujourd'hui déjà de sérieux problèmes de prise en charge et de logement des requérants enregistrés, la Confédération vit en amont de semblables difficultés dans son secteur de compétence propre qui comprend la période précédant l'enregistrement et l'enregistrement lui-même. Dans les mesures qui ont été prises, nous relevons le quadruplement de la capacité d'accueil des structures d'enregistrement qui permettent dès lors de traiter jusqu'à 120 demandes par jour. Nous notons l'augmentation de la capacité d'hébergement des centres d'enregistrement qui a passé rapidement de 1200 à 1700 places, auxquelles s'ajou-

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	VI
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	96.091
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.12.1998 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1241-1245
Page	
Pagina	
Ref. No	20 045 286

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.