

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 21. Januar 1998

Mercredi 21 janvier 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

Präsident: Ich begrüße Sie und wünsche Ihnen einen guten Morgen. Die Lautsprecheranlage ist leider ausgefallen. Sie wird so schnell wie möglich repariert. Ich empfehle Ihnen, die Kopfhörer zu benutzen, da dort der Ton vorhanden ist. Ich stelle fest, dass Sie einverstanden sind, unter diesen et was erschwerten Bedingungen zu verhandeln.

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 62 hiervor – Voir page 62 ci-devant

Deiss Joseph (C, FR), rapporteur: Le débat d'entrée en matière a mis en évidence plusieurs images de notre pays, plusieurs états d'âme tels que nous pouvons aujourd'hui les rencontrer. J'aimerais tout d'abord remercier tous les groupes parlementaires qui apportent une large adhésion à l'entrée en matière et soutiennent la démarche engagée par le Parlement, il faut le dire au départ, et continuée par le Gouvernement et la commission. Ils sont en quelque sorte l'expression de la Suisse raisonnable, pragmatique, réaliste. Il faut d'abord une mise à jour avant de pouvoir procéder aux réformes sectorielles en profondeur. C'est ainsi que M. Dettling et M. Fischer-Seengen nous disent que ce procédé est le seul qui a une chance de succès ou encore que M. Leuba nous dit que le Conseil fédéral a rempli correctement son mandat de mise à jour. Mme Aeppli, quant à elle, est encore plus élogieuse, puisqu'elle a qualifié le procédé de la révision rou lante de génial.

Il y a ensuite les pratiques, les utilitaristes, tels MM. Fischer-Hägglingen ou Steiner. Ils veulent résoudre les problèmes du moment, tout en étant disposés à nous accompagner. Je leur réponds que le Parlement s'emploie depuis de nombreux mois à trouver des issues aux difficultés du pays. Ce qui fait défaut, ce sont des solutions aptes à conquérir des majorités parlantes au sein de ce Parlement. Ce qui prouve bien la nécessité de ce débat constitutionnel, avant de pouvoir préparer les véritables solutions. Il faut, pour y parvenir – c'est la démonstration –, un débat fondamental au préalable pour se mettre d'accord sur l'essentiel. Et l'un, la mise à jour de notre constitution, n'empêche pas l'autre.

Parmi les pragmatiques, il y a aussi ceux qui s'intéressent directement aux questions ponctuelles: la durabilité, l'égalité des femmes et des handicapés, le fédéralisme, les finances. Il y a, dans ce débat, de la place pour toutes ces questions, mais il faudra, lorsqu'on proposera des solutions, aussi y mettre la part de tolérance et de compromis nécessaire pour que la solution soit praticable.

De là, on glisse aussi ensuite à la Suisse de la pusillanimité: les frileux, les timorés, les «Hasenfüsse», comme les a appelés Mme Grendelmeier. Pour eux, la Suisse sociale, les vil les, les jeunes, les handicapés, l'évolution de l'économie, le

monde autour de nous ne changent en principe pas, ou, s'ils changeaient, la meilleure façon d'y faire face, c'est de bétonner le statu quo. Je ne parlerai pas de la Suisse outre cui dante si bien représentée par M. Dreher.

J'aborde directement les deux types de propositions qui vont nous occuper au niveau du vote: celles de non-entrée en matière et celles de renvoi au Conseil fédéral ou à la commission.

Il y a d'abord ceux qui ne veulent rien, donc qui proposent la non-entrée en matière. Ce sont les Démocrates suisses et la Lega dei Ticinesi, d'une part, emmenés par M. Keller Rudolf, et, d'autre part, le Parti suisse de la liberté. Pour eux, tout doit rester en l'état. Leur participation, effectivement, a été cohérente par rapport à cette attitude puisque, en commission, je crois qu'une seule proposition nous a été faite de leur part: c'est celle de rendre le congé du 1er août payé, et la commission les a même suivis.

Je vous invite évidemment avec la grande majorité de la commission, à rejeter ces propositions de non-entrée en matière.

Il y a enfin ceux qui veulent plus: les impatientes, les enfants terribles, peut-être, dont on a aussi besoin. Enfants terribles du type Rechsteiner Paul, Rennwald ou Christen, qui rêvent d'être de nouveaux pères fondateurs et proposent immédiatement des réformes fondamentales.

Ils souhaiteraient écrire un texte qui change l'histoire. Mais la Suisse moderne aujourd'hui est adulte puisqu'on fête son 150e anniversaire; or, à l'accession à la majorité, on se doit surtout d'être raisonnable, comme nous le recommande toute une série d'intervenants – je ne citerai que MM. Ostermann ou Jutzet.

En soi, personne n'est opposé aux véritables réformes. Encore faut-il que l'on nous présente des programmes qui soient véritablement réalisables et capables d'obtenir une majorité devant le peuple. C'est donc spectaculaire de vouloir réformer le tout d'un coup, mais c'est probablement moins efficace. D'ailleurs, les propositions de renvoi qui nous sont faites révèlent à mon sens aussi, d'une certaine manière, une défiance de la part de ses auteurs envers les membres de la commission, en particulier à l'égard de ceux de leur propre groupe, puisque le groupe socialiste était représenté au sein de la commission par plus de dix membres et avait tous les moyens de se faire entendre. Et j'aimerais vous dire qu'il l'a fait: les représentants du groupe socialiste, comme d'ailleurs les autres, ont vraiment «bossé», si vous me permettez une expression de l'argot.

D'autre part, votre démarche me pose quand même un problème, dans la mesure où on se demande si l'objectif de la transparence de notre constitution a été atteint et s'il ne mérite pas encore une amélioration. En effet, d'un côté des intervenants tels que MM. Keller Rudolf ou Maspoli nous disent que ce projet est un pas vers l'Union européenne.

De l'autre, on nous dit qu'on veut autre chose: un projet – c'est l'un des premiers termes qui apparaît dans la proposition de renvoi Rennwald – eurocompatible. Alors, on est quand même étonné que le même texte suscite des interprétations aussi opposées.

Un dernier point démontre que ces propositions de renvoi seraient vaines, parce que ce n'est pas l'endroit pour des réformes en profondeur, en une seule fois. En effet, si vos programmes étaient si solides, il faudrait pour le moins être en mesure de se mettre d'accord sur le détail. Or, vous n'êtes déjà pas en mesure de vous mettre d'accord sur le parcours à engager, puisque l'un voudrait que l'on renvoie de nouveau au Conseil fédéral et l'autre à la commission.

Pour ces raisons, je vous invite à voter l'entrée en matière en suivant tous ceux qui recommandent d'en faire ainsi.

Je pense à ce que nous a dit M. Gross Jost en affirmant que nous avions à réussir un exercice d'équilibrisme entre les réformes et le statu quo, ou encore à ce que nous disait M. Schmid Samuel en parlant de la nécessité de tolérance et de courage. Nous n'avons jamais prétendu que la mise à jour allait résoudre les problèmes qui se posent à notre pays. Mais nous estimons, comme le dit par exemple M. Widmer, que nous devons d'abord créer une plate-forme pour réaliser ces

réformes – «Ausgangslage für die Mega-Aufgaben»; ou je me réfère encore à M. Gross Andreas qui pose les jalons – et je suis d'accord de le suivre sur cette piste – lorsqu'il nous dit que nous devons effectuer une révision de la constitution qui soit ouverte aux réformes futures, qui ne comporte pas de recul et qui déclenche les débats. Je suis aussi d'accord avec lui d'épuiser les possibilités politiquement envisageables ou réalisables.

Dans cet esprit, avec M. Fritschi, je vous demande d'avoir ce minimum de courage qu'il faut pour réussir les choses simples.

Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Vergleichen wir Ihre Voten von gestern mit den Stellungnahmen, die wir in der Verfassungskommission gehört haben, so stellen wir fest, dass sie sehr ähnlich sind: Auf der einen Seite ist da die Unzufriedenheit mit dem zu engen Korsett des Nachführungskonzeptes, auf der anderen Seite die Angst vor dem Überschwappen der Reformfreude. Erfreulich ist, dass insgesamt ein positives Echo zu hören war.

Zu den beiden Nichteintretensanträgen: Herr Keller Rudolf will nicht auf die Verfassungsreform eintreten, weil ihm die ganze Vorlage alzu EU-kompatibel ist; gleichzeitig ist es für ihn unakzeptabel, dass wir eine Antirassismusklausel in die Verfassung aufnehmen. Ich meine, eine solche Begründung bedarf keines weiteren Kommentars.

Für Sie, Herr Steinemann, ist die Verfassungsreform eine Zeitverschwendung. Was soll diese Reform, so sagten Sie, entscheidend sei doch, dass das Volk hinter den Behörden stehe. Dazu möchte ich Ihnen zu bedenken geben, dass dies allein noch keine Garantie für eine lebendige Demokratie ist. Wir kennen dazu Beispiele aus der Vergangenheit.

Für die Rückweisungsanträge Rechsteiner Paul und Rennwald habe ich grosses Verständnis. Wer wie Herr Rennwald an der Verfassung eines neuen Kantons mitgewirkt hat, erwartet mehr von einer Verfassungsreform. Sein Vergleich mit der Verfassung der Fünften Republik in Frankreich hingegen scheint mir nicht angebracht. Wie wir alle wissen, wurde diese Verfassung nach der schweren Staatskrise infolge des Algerienkrieges geschaffen, und sie ist insbesondere das Werk einer überragenden Persönlichkeit, von General de Gaulle.

Auf die heutige Schweiz treffen diese beiden Voraussetzungen nicht zu.

Den Wunsch von Herrn Rechsteiner Paul nach grundlegenden Veränderungen teilen viele hier in diesem Saal; wir haben es gestern gehört. Auch ich gehöre dazu. Trotzdem werde ich die Rückweisungsanträge nicht unterstützen, denn sie kommen reichlich spät. Die Verfassungskommission hat sich ganz klar für eine Politik des Machbaren entschieden und ein Jahr lang intensiv gearbeitet. Eine Rückweisung an die Kommission oder an den Bundesrat hätte wohl kaum den Effekt, den die Herren Rennwald und Rechsteiner sich erhoffen.

Die Debatte von gestern hat gezeigt, dass die meisten von Ihnen bereit sind, auf die Vorlage einzutreten. Auch wenn diese Verfassungsrevision keine Begeisterungstürme auslöst, enthält sie doch viel Positives. Gelobt wurde die offene Reform in Paketen, die als «rollende Reform», ja sogar als genial bezeichnet wurde. Die Nachführung ist der erste Schritt. Wir wollen die Verfassung so aktualisieren, dass künftige Reformen möglich werden. Es ist – das haben viele von Ihnen gestern gesagt – eine Chance, die wir nutzen sollten.

Erlauben Sie mir noch einige Bemerkungen zu einzelnen Voten. Herr Schluer kritisierte die Nachführung. Sie werde sehr unterschiedlich gehandhabt, sagte er, und fuhr fort: «Mit ihr verschreiben wir uns dem Zeitgeist.» Ihm missfällt, in der Verfassung lesen zu müssen, dass es Sozialziele oder ein Recht auf Streik gibt. Herr Schluer, das ist bereits gelebte Verfassungswirklichkeit, auch wenn Ihnen das nicht passt! Sie brauchen nur die Botschaft des Bundesrates zu lesen. Gerade die Kritik von Herrn Schluer zeigt, wie dringend notwendig es ist, eine Verfassung zu haben, in der klar festgehalten wird, was heute gilt und was gelebte Verfassungswirklichkeit ist. Wir ersparen uns damit unnötige politische Auseinandersetzungen.

Herr Mühlemann sprach begeistert von der Bundesverfassung von 1848; er bezeichnete sie als ein Wunderwerk, weil sie in hohem Mass und in einzigartiger Weise die Mitwirkung der Bevölkerung ermöglichte. Ich teile Ihre Auffassung, Herr Mühlemann. Aber ich bin doch immer wieder erstaunt darüber, wie undifferenziert in der Verfassungsgeschichte von der «Mitwirkung der Bevölkerung» gesprochen wird. Dabei wird übersehen, dass die Frauen und die Juden dieses Mitwirkungsrecht nicht hatten. Erst 1866 und 1874 erhielt die jüdische Bevölkerung in der Schweiz die gleichen Rechte wie die anderen Schweizerinnen und Schweizer. Die Frauen – wir wissen es – mussten noch 123 Jahre lang warten und kämpfen, bis ihnen dieses Recht endlich zugestanden wurde. 1971 erhielten die Frauen das Stimm- und Wahlrecht. Das ist auch der Grund dafür, weshalb wir heute eine Verfassung nicht mehr wie 1848 oder 1874 formulieren können. Die Frauen bilden heute die Mehrheit des Souveräns, nämlich 52 Prozent. Der Verfassungstext hat sich auch an sie zu richten, wie das die deutschsprachige Version in vorbildlicher Weise tut.

Um so unverständlicher ist für mich der Widerstand einiger Ratsmitglieder gegen eine frauenfreundliche Sprache in der französisch- und in der italienischsprachigen Version. Den Ausführungen von Herrn Scheurer habe ich mit Interesse zugehört. Sie erinnerten mich stark an Äusserungen, die ich in den ersten Jahren meiner politischen Tätigkeit von zürcherischen Parlamentariern hören musste. Das liegt jetzt mittlerweile fünfzehn Jahre zurück.

Das Sprachgefühl von Monsieur Scheurer in Ehren – Frauen empfinden anders: Das beweisen zahlreiche Briefe von welschen Frauen, die wir in den letzten Tagen erhalten haben. Ich darf Ihnen einen Ausschnitt daraus zitieren:

«L'absence de mention du féminin dans le langage juridique reflète et entraîne une absence des femmes dans les représentations mentales et sociales. C'est une discrimination envers les femmes, alors que l'égalité de traitement entre hommes et femmes est garantie par la même constitution!»

Wie Herr Couchepin in der Kommission hat Herr Scheurer gestern darauf hingewiesen, dass er in dieser Frage nicht von Deutschschweizerinnen und Deutschschweizern, die von diesem Problem nicht betroffen seien, überstimmt werden möchte. Ich habe volles Verständnis für diesen Wunsch. Ich erlaube mir aber den Hinweis, dass Herr Scheurer in der Kommission keinen Anstoss daran nahm, dass 25 Männer und 4 Frauen über den Antrag Maury Pasquier abstimmten, die als Romande und als direktbetroffene Frau geschlechtsneutrale Formulierungen auch im französischen Text verlangte.

Auch Herr Schmid Samuel hat in seinem Votum darauf hingewiesen, wie wichtig gerade die Sprache in einer Verfassung ist. Komplizierte Texte und unverständliche Begriffe führen dazu, dass viele Leute – besonders auch Jugendliche – schnell das Gefühl erhalten, Politik und Staat seien ein Buch mit sieben Siegeln. Ein klares, übersichtlich dargestelltes und leicht verständliches Grundgesetz wird es ihnen leichter machen, sich für den Staat und seine Institutionen zu interessieren und zu aktiven Bürgerinnen und Bürgern zu werden.

Gestern, als wir über das Eintreten debattierten, waren die Tribünen voll von jungen Leuten. Für sie und für alle anderen wollen wir die Revision zu Ende führen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Präsident: Aus technischen Gründen muss ich die Sitzung für fünf Minuten unterbrechen, damit ein Modul der Tonverstärkeranlage ausgewechselt werden kann.

*Die Sitzung wird von 08.25 bis 08.30 Uhr unterbrochen
La séance est interrompue de 08 h 25 à 08 h 30*

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich für die gesamthaft gute Aufnahme dieser Verfassungsreform auch in Ihrem Rat danken. Es kommt ja nicht von ungefähr, dass bei

einem den politischen Grundkonsens suchenden Werk die extreme Rechte und Linke gemeinsam, wenn auch aus konträren Motiven, ausscheren. Herr Nationalrat Engelberger hat darauf hingewiesen, dass die Kantone diese Vorlage geschlossen unterstützen, was natürlich für eine föderalistische Verfassungsreform entscheidend ist. All das stimmt den Bundesrat zuversichtlich, dass dieses seit 30 Jahren anstehende Reformwerk, über das unendlich viel geschrieben worden ist, nun endlich eine reelle Chance hat, in die Tat umgesetzt zu werden.

Ich möchte daher vorab Ihrer grossen Verfassungskommission für den ausserordentlichen Einsatz, den sie geleistet hat, herzlich danken. Es ist alles andere als selbstverständlich, dass es innert einem Jahr gelang, dieses umfangreiche Werk zur Parlamentsreife zu bringen. Das ist das Verdienst aller Kommissionsmitglieder. Es ist vor allem aber auch auf die sehr souveräne und zielstrebige Leitung durch den Kommissionspräsidenten, die beiden Subkommissionspräsidenten und die Subkommissionspräsidentin zurückzuführen.

Was den ersten Teilbeschluss, den Beschluss A betreffend die nachgeführte Bundesverfassung, betrifft, sollte man diesen weder unter- noch überschätzen. Wir wollen damit kontroverse Verfassungsfragen klären. Ich danke den Herren Nationalräten Leuba und Jutzet, dass sie beispielsweise darauf hingewiesen haben, dass es uns gelungen ist, das Sprachenrecht, das Verhältnis von Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip, eindeutig besser zu lösen, als das in dem vor kurzem verabschiedeten Sprachenartikel der Fall war, um dessen Formulierung beide Kammern sehr lange gerungen hatten.

Sodann wollen wir gewichtige Lücken schliessen. Das gilt vor allem für den Bereich der Grundrechte, wo wir unseren Bürgerinnen und Bürgern erstmals einen umfassenden Grundrechtskatalog präsentieren, damit sie wieder wissen, welche Rechte ihnen in diesem Staat zustehen. Wir wollen auch den heute praktizierten partnerschaftlichen Föderalismus rechtlich festschreiben. Durch eine übersichtliche Systematik und eine moderne Sprache wollen wir unser Grundgesetz den Bürgerinnen und Bürgern, vor allem auch unserer Jugend, wieder verständlich machen.

All das macht doch Sinn, das soll man weder über- noch unterschätzen. Andererseits wäre es sicher verfehlt, wenn man für eine derart nachgeführte Verfassung eine grosse, allgemeine Begeisterung erwarten würde. Aber das ist gar nicht nötig, denn wir leben nicht in einer revolutionären Situation und wir sind auch nicht in einer Verfassungskrise. Im übrigen darf ich all jene, die immer noch über die fehlende Grundwelle für diese Verfassungsreform klagen – ich wende mich hier auch an die Journalisten –, daran erinnern, dass selbst die Bundesverfassung von 1848, die aus einer schweren Verfassungskrise des alten Staatenbundes heraus entstand, nur bei einer Stimmbeteiligung von 55 Prozent angenommen wurde. So gross ist offenbar die staatspolitische Grundwelle nicht einmal in einer Verfassungskrise gewesen. Wichtig ist jetzt allein, dass wir endlich von der theoretischen Diskussion zur praktischen Tat schreiten und unserem Volk bei diesem seit dreissig Jahren anstehenden Problem zeigen, dass wir auch hier handlungsfähig sind. Dabei gilt es allerdings klarzumachen, dass die nachgeführte Verfassung die unbedingt notwendige Initialzündung darstellt, damit der grössere Reformprozess überhaupt in Gang kommen kann.

Die Verfassung gehört zu jenen Dingen, die wir erst so richtig zu spüren bekommen, wenn sie fehlen. Die Pflege der Verfassung ist deshalb alles andere als eine nebensächliche Aufgabe der Behörden. Sie ist eine Daueraufgabe, die oft im Hintergrund verrichtet werden kann, bei Bedarf aber in den Vordergrund gerückt werden muss. Der Bundesrat ist überzeugt, dass dieser Bedarf heute gegeben ist. Denn es wird zu Unrecht behauptet, unsere Zeit sei nicht zu einer Verfassungsreform berufen. Herr Gross, in diesem Punkt waren Sie mir zu pessimistisch.

Der aufmerksame Beobachter stellt fest, dass wir in einer eigentlichen Periode der Verfassungsrevisionen leben: Seit den sechziger Jahren haben von den 26 Kantonen deren elf eine Totalrevision ihrer Verfassung erfolgreich zu Ende ge-

führt; in sechs sind die Arbeiten an einer Totalrevision im Gange; fünf Kantone sind im Begriff, das Verfahren einzuleiten. Und auch in Europa hat der Fall der Berliner Mauer zu einer eindrucklichen Bewegung der Verfassungsreformen geführt: Natürlich vor allem die osteuropäischen Staaten, aber auch mehrere westeuropäische Staaten sind daran, ihre Verfassungen zu ändern oder haben sie in der letzten Zeit bereits erfolgreich totalrevidiert.

Die Verfassung als das konstituierende Grundgesetz des Staates hat also weder innerhalb der Eidgenossenschaft noch im Ausland an Faszination eingebüsst. Im Gegenteil: Auch wenn es heute nicht mehr darum geht, den Staat als solchen zu konstituieren, ist die Verfassungs Idee lebendig geblieben. Meine Damen und Herren, ich hatte bei vielen von Ihren Voten indes das Gefühl, dass man von der Verfassung zuviel erwartet und meint, man könne alle politischen Wünsche und rechtspolitischen Vorstellungen, die man hegt, über die neue Verfassung realisieren. Das kann aber keine Verfassungsgebung leisten, denn eine erfolgreiche Verfassungsgebung muss stets an die Gegebenheiten der konkreten geschichtlichen Situation anknüpfen. Herr Schmid Samuel hat auch darauf hingewiesen.

Faktizität und Normativität der Verfassung stehen in einem ganz engen Wechselverhältnis. Voraussetzung der normativen Kraft einer Verfassung ist, dass sie vom allgemeinen Bewusstsein oder wenigstens von einer klaren Mehrheit des Volkes als sachgemässe und gerechte Ordnung bejaht und getragen wird. Das ist die Schranke für jede Verfassungsgebung in einem Lande.

Die Bundesversammlung hat mit ihrem Beschluss von 1987 die Notwendigkeit einer Erneuerung der Bundesverfassung anerkannt. Sie hat damals dem Bundesrat den Auftrag erteilt, ihr einen Verfassungsentwurf zu unterbreiten, der «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen» soll.

Für den sogenannten Nachführungsbeschluss aus dem Jahre 1987 braucht sich die Bundesversammlung nach Auffassung des Bundesrates auch heute noch nicht zu schämen. Denn wir müssen unseren Staat nicht neu erfinden. Seine Fundamente – der liberale Rechtsstaat, die direkte Demokratie, der Föderalismus, die Sozialstaatlichkeit – sind nach wie vor tragfähig. Wir müssen diese tragenden Pfeiler unseres Bundesstaates im Rahmen der Nachführung nur wieder besser sichtbar machen. Pflege der Verfassung heisst nicht, das Haus abreißen und neu bauen. Aber nach 124 Jahren und 140 Teilrevisionen drängt es sich auf, das Verfassungshaus einmal gesamthaft zu renovieren und es den Bedürfnissen unserer Zeit anzupassen.

Was wir heute zu diskutieren beginnen, ist somit naturgemäss keine revolutionäre Verfassung wie jene der Helvetik. Dafür fehlt nach übereinstimmender Meinung der Mehrheit unseres Volkes jede Notwendigkeit. Vielmehr geht es zunächst darum, die geschriebene Verfassung wieder à jour zu bringen.

Der Bundesrat hat es nun allerdings nicht bei diesem Parlamentsauftrag aus dem Jahre 1987 bewenden lassen. Denn so bedeutungsvoll diese «mise à jour» ist, sie darf nur Ausgangs- und nicht Endpunkt der Reformbemühungen sein. Denn es besteht auch klarer materieller Reformbedarf. Insbesondere müssen wir die Handlungsfähigkeit unserer Institutionen stärken. Die Internationalisierung von Wirtschaft und Politik verlangt heute höhere Rhythmen der Entscheidungsfindung. Es ist daher notwendig, unsere Institutionen, die zwar sehr legitimierend und integrierend sind, rechtzeitig für die gewachsenen Herausforderungen zu rüsten. Herr Kühne hat zu Recht darauf hingewiesen. Wenn heute so oft die Rede vom Verlust an politischer Steuerungs- und Gestaltungskraft ist, so muss die Verfassungsreform ein bedeutender Schritt sein, um diese Kraft möglichst wieder zurückzugewinnen.

Grossen Reformbedarf auf der Verfassungsebene ordnete der Bundesrat bei den Volksrechten und der Justiz. Andere Reformvorhaben sind weit fortgeschritten, so die Reform des Finanzausgleichs im Rahmen einer Föderalismusreform und die Staatsleitungsreform.

Mehrere Votantinnen und Votanten haben diese Prioritätenordnung nun angefochten. Dazu nur folgendes: Dass die Reform unserer Justiz sehr, sehr dringlich ist, kann niemand in diesem Staate bestreiten; denn Sie kennen die chronische Überlastung des Bundesgerichtes. Wenn uns diese Strukturreform nicht innert nützlicher Zeit – und das heisst sehr rasch – gelingt, dann ist die einzige Alternative nur noch die, dass wir immer mehr Bundesrichter wählen. Wir wollen doch nicht, dass unser oberstes Gericht in Lausanne und in Luzern eine eigentliche Fabrik wird, die am Fließband höchstgerichtliche Entscheide fällt. Ein derartiges höchstes Gericht kann seine Urfunktionen, die Wahrung der Rechtseinheit und der Rechtsfortbildung, nicht mehr erfüllen. Das Reformpaket Justiz hat daher besonders grosse Dringlichkeit.

Der Bundesrat ist aber der Meinung, dass wir auch die Reform der Volksrechte vorantreiben sollen, wenn wir dieses identitätsstiftende Merkmal unserer Eidgenossenschaft auch im nächsten Jahrhundert funktionsfähig erhalten wollen. Das ist die Grundidee des Bundesrates, weshalb wir Ihnen ein Paket zur Reform der Volksrechte unterbreitet haben.

Im übrigen haben wir uns bei der Vorbereitung lange überlegt, ob wir Ihnen nicht heute schon ein Föderalismus-Reformpaket unterbreiten sollten. Aber im Gespräch mit unseren Partnern, mit den Kantonsregierungen in der Konferenz der Kantonsregierungen, waren wir uns alle einig, dass eine grosse Föderalismusreform politisch noch zu wenig ausgereift, nicht liquid ist. Sie muss jetzt über den Finanzausgleich als eines der weiteren Pakete angegangen werden.

Was die Staatsleitungsreform, also die Reform des Bundesrates und der Beziehungen zwischen Bundesrat und Parlament, anbelangt, darf ich Sie daran erinnern, dass der Bundesrat in einer ersten Phase die Staatssekretäre realisieren wollte. Sie sind leider vom Volk abgelehnt worden. Aber aufgrund dieses Volksentscheides haben wir entgegen unserer Planung sofort die ganze Staatsleitungsreform an die Hand genommen. Der Bundesrat wird noch vor den Sommerferien Grundsatzentscheide treffen, und wir hoffen, noch dieses Jahr ein Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen.

Die nachgeführte Verfassung schafft eine klare und transparente Ausgangslage und dient als Initialzündung für einen offenen und hoffentlich dynamischen Reformprozess, dessen Ende weder sachlich noch zeitlich bestimmbar ist. Diese Separierung von Nachführung und materiellen Reformpaketen ist ein bewusstes politisches Konzept, denn diese Trennung wirkt politisch entlastend und trägt dazu bei, die Erfolgchancen der Verfassungsreform in der Volksabstimmung zu steigern. Ich bin deshalb froh, dass die beiden Verfassungskommissionen dieses Konzept – Basis Nachführung und daran anschliessend systematische Reformpakete – allgemein für gut und befolgenswert befunden haben.

Für den Erfolg des Gesamtunternehmens Verfassungsreform erachtet es der Bundesrat als entscheidend, dass dieses Reformkonzept nun auch in den eidgenössischen Räten konsequent beibehalten wird. Die Nachführung soll sich auf die Normierung des geltenden Verfassungsrechtes nach dem Kriterium der gelebten Verfassungswirklichkeit beschränken. Ein beliebiges Aufpfropfen von allerlei Wünschbarem und Spektakulärem, aber auch der Versuch, Errungenschaften unserer Rechtsordnung auf kaltem Wege wieder abzubauen, würden das Projekt aufs höchste gefährden.

Der Bundesrat hat mehrmals erklärt, er könne eine nachgeführte Verfassung, die einen Rückschritt gegenüber dem erreichten «acquis suisse» darstelle – also einen Rückschritt gegenüber dem, was wir in den 150 Jahren Bundesstaat miteinander realisiert haben –, nicht unterstützen. Sie müssen bedenken, dass eine von Zufälligkeiten geprägte, inkonsistente Reform, die dann in eine unsystematische praktische Totalrevision münden würde, mannigfache politische Abwehrreflexe wecken würde.

Die Klärung von verfassungsrechtlichen Wertungsfragen, die auch im Rahmen der Nachführung – innerhalb gewisser Schranken – unausweichlich ist, birgt wirklich genügend heiklen Diskussionsstoff. Es ist zu Recht gesagt worden: Auch

diese Nachführung ist – innerhalb gewisser Schranken – ein eminent politischer und nicht etwa ein juristisch-technischer Prozess, den man geradesogut einem Computer hätte anvertrauen können.

Dass sich das Parlament bei der Behandlung der Nachführung in Selbstbescheidung übt, schon aus Treue zu seinem eigenen Auftrag aus dem Jahre 1987, ist dem Bundesrat deshalb ein echtes Anliegen, und zwar keineswegs aus Angst vor Neuerungen, wie gesagt worden ist. Der Bundesrat will Neuerungen. Ich darf schon hier darauf hinweisen, dass es der Bundesrat war, der das ganze Reformkonzept aus eigener Initiative ausgedehnt hat. Insofern, Herr Gross Andreas, war es nicht ganz fair zu sagen, der Bundesrat wolle keine Neuerungen – ich weiss nicht, ob ich Sie missverstanden habe. Wir wären lediglich verpflichtet gewesen, Ihnen eine nachgeführte Verfassung vorzulegen. Es war der Bundesrat, der aus eigener Initiative diese Idee der Nachführung mit systematischen Reformpaketen verbunden hat. Wir bitten Sie einfach, diesen Weg auch einzuhalten. Denn die Nachführung ist auf Stärkung des Grundkonsenses ausgerichtet, und wenn uns dieser erste Schritt misslingt, dann – davon bin ich überzeugt – ist der ganze Reformprozess «im Eimer».

Wir sind uns in diesem Saal wohl einig, dass das reale Leistungsvermögen der Verfassung im politischen Prozess nicht überschätzt werden darf. Die Verfassung als rechtliche Grundordnung allein kann das gute Funktionieren von Staat und Gesellschaft nicht garantieren. Sie ist nur einer der Einflussfaktoren im Kräftefeld von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Dennoch trägt die Verfassung – gerade in unserer pluralistischen Gesellschaft – durch die Verpflichtung aller Staatsorgane auf oberste Grundwerte und die verbindliche Festlegung der Spielregeln des politischen Prozesses entscheidend dazu bei, ein Mindestmass an praktischer Übereinstimmung und politischer Homogenität zu sichern, ohne die ein freiheitliches Zusammenleben eines Volkes nicht möglich ist.

Die Verfassung gibt damit der offenen politischen Auseinandersetzung, dem alltäglichen politischen Kampf erst Halt und Richtung. Sie macht damit die Demokratie, gerade auch in Krisenlagen, krisensicherer. Das zeigt eine jahrhundertalte Erfahrung. Eine Verfassung, die wegen ihrer inhaltlichen und formellen Mängel ihre Orientierungs-, Steuerungs- und Integrationsfunktion nur noch teilweise zu erfüllen vermag, verliert ständig an Bedeutung. Das trifft leider für unsere Bundesverfassung je länger, je mehr zu. Unsere Verfassung atmet in Sprache, Stil und teils auch Inhalt den Geist des letzten Jahrhunderts. So steht etwa die Abschaffung der Brauteinzugsgebühren neben der Fortpflanzungsmedizin und der neu eingeführten Mehrwertsteuer.

Die Verfassung ist daher ganz klar aus dem Gleichgewicht geraten. Einerseits gehören mehrere Verfassungsbestimmungen, wie das Absinthverbot, auf die Gesetzes- oder sogar auf die Verordnungsstufe. Andere, wie etwa die Regelung der Auswanderungsagenturen, sind veraltet und obsolet, oder sie sind übermässig detailliert, wie die drei Seiten über den Alkohol. Selbst Juristen sind auf ausführliche Kommentare angewiesen, um z. B. die Wirtschaftsartikel zu verstehen – ja, man hat sich bis heute nie ganz über unsere Wirtschaftsordnung und das Verhältnis von Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsordnung geeinigt.

Andererseits fehlen wichtige Elemente des materiellen Verfassungsrechtes im Verfassungstext. Der Grundrechtsteil hat geradezu fragmentarischen Charakter. Die für das staatliche Handeln massgebenden Rechtsgrundsätze werden nur zum Teil genannt. Der völkerrechtliche Ausbau des Menschenrechtsschutzes durch die Europäische Menschenrechtskonvention – eine ganz zentrale Weiterentwicklung unseres Verfassungsrechtes – findet in unserer Verfassung überhaupt keinen Ausdruck. Die grossen Linien der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen und der sogenannte kooperative Föderalismus sind kaum erkennbar.

Die Lücken unserer geschriebenen Verfassung haben nicht zuletzt zur Folge, dass wesentliche Grundrechte und Verfassungsprinzipien durch die Behördenpraxis entwickelt und durch den Verfassungsgeber formell nie legitimiert wurden.

Diese Entwicklung, dass immer mehr Verfassungsrecht über das Bundesgericht, über internationale Verträge und über die Behördenpraxis entwickelt worden ist, wozu unser Volk und die Stände nie etwas zu sagen hatten, ist eine Gefahr. Es ist eine Entwicklung, die wir nicht auf die leichte Schulter nehmen dürfen. Die geschriebene Verfassung droht so nämlich immer belangloser zu werden.

All diese Mängel ziehen einen weiteren wichtigen Grund für die Verfassungsreform nach sich. Die Staatsidee und die Fragen der Grundwerte der Eidgenossenschaft kommen in der heutigen Verfassung kaum mehr zum Vorschein. Unser politischer Grundkonsens ist verdeckt und verschüttet. Ein verschütteter Grundkonsens entfremdet aber unsere Bürgerinnen und Bürger immer mehr von Staat und Verfassung. Unsere Verfassung, wie sie heute geschrieben steht, ist der Öffentlichkeit und insbesondere der Jugend nicht mehr vermittelbar. Sie ist ein Buch mit sieben oder noch mehr Siegeln geworden. Wir haben heute glücklicherweise keine Verfassungskrise – ich möchte fast sagen: noch keine Verfassungskrise. Das Rad der Zeit bleibt aber nicht stehen, wenn wir jetzt nichts tun. Im Gegenteil: Ungeschriebenes Recht und Verfassungswirklichkeit ändern sich laufend und vergrössern ständig die Kluft zum geschriebenen Verfassungsrecht. Falls die Übel in einem Staat aber erst bekämpft werden, wenn auch der letzte Bürger und die letzte Bürgerin das einsehen, ist es meistens zu spät; das ist eine politische Weisheit, die schon Machiavelli erkannt hat.

Es dürfte daher klar sein, warum die Bundesverfassung hier und heute einer gründlichen Erneuerung bedarf. Sie muss ihre ordnende, begrenzende, legitimierende und identitätsstiftende Kraft zurückgewinnen. Dies setzt voraus, dass wir das ungeschriebene Verfassungsrecht in die geschriebene Verfassung integrieren, den verfassungsunwürdigen Wildwuchs, das Unkraut, beseitigen, das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht klären, nicht zuletzt aber auch jene vier Säulen wieder freilegen, auf denen unser Bundesstaat nach wie vor ruht, nämlich den liberalen Rechtsstaat, den Sozialstaat, die direkte Demokratie und den Föderalismus.

Gleichzeitig bietet dieses Unternehmen Gelegenheit, den Grundkonsens über die wesentlichen rechtlichen Grundlagen unseres Gemeinwesens zu erneuern. Gerade in den Zeiten der inneren Verunsicherung, wie sie unser Land gegenwärtig sehr intensiv erlebt, bedarf unsere Verfassung neuer Integrationskraft. Wie kaum ein anderer Rahmen ist die Verfassungsdiskussion geeignet, diese staatspolitische Diskussion voranzutreiben und zur Klärung zu führen.

Es ist mir nicht möglich, im einzelnen auf alle Ihre Voten einzugehen; einige habe ich bereits behandelt. Ich muss mich vor allem auf die Nichteintretens- und die Rückweisungsanträge konzentrieren:

Herr Keller, Sie sagen, Sie seien für Nichteintreten, weil das eine EU-kompatible Verfassung sei. Das wäre für den Bundesrat an sich kein Nachteil; aber Ihre Aussage stimmt nicht. Sie unterstellen uns Dinge, die in keiner Weise zutreffen, denn wenn wir eine EU-kompatible Verfassung hätten schaffen wollen, hätten wir einen absoluten Vorrang von Gemeinschaftsrecht gegenüber nationalem Recht statuieren müssen. Das tun wir weder in der Nachführung noch in den Reformteilen. Wir sagen hier ganz klar, die staatlichen Organe hätten – das ist bereits jahrzehntelange Praxis – das Völkerrecht zu beachten, aber wir haben bewusst eine Formulierung vermieden, wonach Völkerrecht nationales Recht bricht. Das wäre europakompatibel, aber nicht die von uns gewählte Form. Im Gegenteil, das ist auch in den Materialien schon ausgeführt worden: Wir haben klargemacht, dass sogar die alte Schubert-Praxis durch den nachgeführten Artikel betreffend die Berücksichtigung des Völkerrechtes nicht aus den Angeln gehoben wird. Wenn das Parlament ausnahmsweise bewusst einen völkerrechtswidrigen Akt erlässt, soll er nach dieser Praxis sogar Bestand haben.

Herr Keller, wir sollten doch einigermassen fair miteinander sein; man kann doch nicht sagen, eine solche Verfassung sei EU-kompatibel! Wenn die Schweiz der EU beitrifft, wird sie diese Verfassung in einem eigenen Reformpaket noch einmal ändern müssen. Sie wird dann nämlich festlegen

müssen – was jetzt auch nirgends zu finden ist –, dass wir Hoheitsrechte im vergemeinschafteten Bereich auf die EU übertragen müssen. Ihre Feststellung zielt vollständig an den Fakten vorbei. Auf die anderen Gründe – Bistumsartikel usw. – werden wir in der Detailberatung eingehen.

Herr Steinemann, Sie sagen, die Verfassungsreform sei Zeitverschwendung. Ich habe soeben versucht zu belegen – und der Bundesrat und die Mehrheit sind offenbar nach wie vor davon überzeugt –, dass dies ein sinnvolles Unternehmen ist und man jetzt endlich aufhören sollte, die Verfassungsreform gegen andere Probleme auszuspielen. Wenn wir bei der Sanierung der Bundesfinanzen oder bei anderen Problemen – beispielsweise bei der Sicherung der Finanzierung der Sozialversicherungen – bisher nicht so vorangekommen sind, wie das wünschbar wäre, dann hat das nichts mit der Zeit zu tun, sondern mit dem mangelnden Konsens in den eidgenössischen Räten. Legen wir das doch offen! Diese Vorlage konkurrenziert die Lösung der anderen Probleme nicht, im Gegenteil: Wenn es uns gelingt, hier den Grundkonsens in unserem Land wieder zu stärken, dann schaffen wir bessere Voraussetzungen, um für diese dringlichen Probleme eine Lösung zu finden.

Im übrigen bin ich überzeugt, dass uns, was die Sozialstaatlichkeit anbelangt, in Übereinstimmung mit modernen kantonalen Verfassungen eine durchaus adäquate Darstellung gelungen ist. Wir stellen nämlich den modernen Sozialstaat mit drei Mitteln dar: Zunächst mit wenigen, schon heute allgemein anerkannten, unbestrittenen Sozialrechten – das Recht auf unentgeltlichen Primarschulunterricht, das Recht auf Hilfe in Notlagen –, sodann mit Sozialzielen, bewusst ohne neue, klagbare Sozialrechte aufzustellen, und schliesslich mit der Übernahme der sozialpolitischen Kompetenznormen der Verfassung.

Dies war ja viel schwieriger als die Darstellung des liberalen Rechtsstaates; der liberale Rechtsstaat ist seit 1798, schon seit der amerikanischen Verfassung, immer und allgemein gültig in Form der Grundrechte dargestellt. Die Herausforderung für uns war, auch für den modernen Sozialstaat eine angemessene verfassungsrechtliche Darstellung zu finden. Wir sind überzeugt, dass uns, zusammen mit dem Parlament, das gelungen ist und noch gelingen wird.

Ich bitte Sie daher, die Nichteintretensanträge abzuweisen. Nun noch zu den Rückweisungsanträgen: Herr Rennwald, Sie haben gesagt, dieses Projekt Koller sei ein Notprojekt. Wenn es das ist, fällt das auf das Parlament von 1987 zurück. Die Nachführung war ein klarer, verbindlicher Auftrag des Parlamentes an den Bundesrat, und wir haben diesen Auftrag – es wurde auch verschiedentlich anerkannt – getreu erfüllt. Wir sind indessen, ich betone das noch einmal, bewusst weiter gegangen, weil wir uns gesagt haben, dass die blosses Nachführung nicht ausreiche und wir einen grossen Bedarf an materiellen Reformen haben. Deshalb entstand die Idee, Ihnen diesen Reformbedarf in wohlgeordneter Reihenfolge, in systematischen Reformpaketen – Justiz, Volksrechte, Regierung, Föderalismus – zu unterbreiten. Sie haben offenbar – ich habe das vorhin dargelegt – eine ganz andere Verfassung im Kopf. Die Diskussion zeigt jedoch deutlich, dass Ihre Verfassungsidee heute nicht mehrheitsfähig ist. Deshalb würde eine Rückweisung auch keinerlei Sinn machen.

Das gleiche gilt für den Antrag Rechsteiner Paul: Auch er hat offenbar noch nicht eingesehen, dass nach Meinung des Bundesrates diese Nachführung die unbedingt nötige Initialzündung für weitergehende, materielle Reformen ist. Der Bundesrat ist nach wie vor überzeugt: Wenn uns dieser Einstieg über die Nachführung nicht gelingt, werden wir auch mit den folgenden Reformpaketen keinen Erfolg haben. Im übrigen, da Sie sogar das Wort «Etikettenschwindel» bemüht haben, muss ich sagen, dass das Gegenteil der Fall ist, Herr Rechsteiner: Wir haben ganz bewusst nicht von einer Totalrevision der Bundesverfassung geredet, sondern wir reden von der Verfassungsreform als von einem nach vorne offenen, dynamischen Prozess, weil wir zur Überzeugung gelangt sind, dass eine klassische Totalrevision, wo man gleichsam in einem Aufwisch alle anstehenden staatspoliti-

schen Probleme lösen möchte, politisch keinerlei Chance hat. Das haben wir auch in der Terminologie ganz bewusst zum Ausdruck gebracht.

Herr Strahm hat noch die Frage gestellt, wie sich denn diese Nachführung zur Änderung der Währungsverfassung verhalte, die zurzeit im Finanzdepartement vorbereitet wird. Wir haben natürlich mehrere Teilrevisionen, die weiterlaufen. In den Schlussbestimmungen ist vorgesehen, dass die in der Zwischenzeit realisierten Teilrevisionen vom Parlament ohne Referendum formell angepasst würden. Im übrigen kommt es natürlich darauf an, welche Vorlage jetzt zuerst zur Abstimmung kommt; nachher haben wir in unserem Recht die nötigen Kollisionsregeln. Das spätere oder das jüngere Gesetz derogiert auch im Verfassungsbereich das ältere. Die anderen Fragen werden wir zweckmässigerweise in der Detailberatung behandeln.

Ohne transparente Spielregeln und fest verankerte Grundwerte ist in der Demokratie längerfristig der notwendige politische Konsens und damit die Demokratie selber gefährdet. Und ohne rechtzeitige Reform unserer über hundertjährigen Institutionen setzen wir die Handlungsfähigkeit unseres Staates aufs Spiel. Der Bundesrat betrachtet es deshalb als Gebot verantwortungsbewusster Staatsführung, die Verfassungsreform nun energisch anzupacken. Der Bundesrat hat mit Genugtuung und Freude festgestellt, dass die eidgenössischen Räte die Verfassungsreform aufgrund unserer Vorschläge erneut zu ihrem eigenen Anliegen gemacht haben. Natürlich kann der notwendige Aufbruch in diesem Land nicht allein mit der Verfassungsreform erreicht werden, aber die Verfassungsreform bietet dafür eine grossartige staatspolitische Chance: Sie wird uns weiterbringen, ganz im Sinne von Benjamin Constant, dem französischen Staatstheoretiker schweizerischer Abstammung, der treffend formuliert hat: «Les constitutions doivent suivre les idées, pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais ils ne doivent point en poser devant eux qui les empêchent d'aller en avant.»

Wir feiern dieses Jahr das Jubiläum unseres Bundesstaates. Nach heftigen und schmerzlichen Konflikten ist vor 150 Jahren die Gründung eines Staatsgebildes gelungen, das Vielfalt und Einheit in einem gesunden Gleichgewicht verbunden hat. Etwas vom Weitblick dieser Gründerväter ist uns dringend zu wünschen, wenn wir heute darangehen, diesem Land erneut eine tragfähige, zeitgemässe und entwicklungsfähige Grundlage zu geben. Packen wir diese Aufgabe also mit Offenheit, Mut und vor allem im Bewusstsein an – der Bundesrat ist zutiefst davon überzeugt, das haben ja auch die zahlreichen Diskussionen in allen Landesteilen gezeigt –, dass es in diesem Lande noch einen breiten Fundus an staatsbürgerlicher Gesinnung und Verantwortung gibt, der uns eint und zur Bewältigung unserer Zukunft befähigt. In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf diese Vorlage einzutreten. (Beifall)

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	153 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit/FPS-Fraktion (Nichteintreten)	10 Stimmen

Präsident: Herr Rechsteiner Paul lässt mitteilen, dass er seinen Rückweisungsantrag zugunsten des Rückweisungsantrages Rennwald zurückzieht.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rennwald (Rückweisung)	14 Stimmen
Dagegen	140 Stimmen

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)

Detailberatung – Examen de détail

Art. 127

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Chiffelle

Abs. 3

Das Gesetz regelt das Stimm- und Wahlrecht der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

Antrag Rennwald

Abs. 3

Das Gesetz regelt das Stimm- und Wahlrecht der Ausländer, insbesondere der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

Proposition Chiffelle

Al. 3

La loi règle le droit de vote des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

Proposition Rennwald

Al. 3

La loi règle le droit de vote des étrangers, en particulier celui des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Da sinnvollerweise beide Räte mit der Nachführung beginnen, ist der Bundesbeschluss A aufgeteilt worden. Unser Rat behandelt vorerst die zweite Hälfte der Nachführung – ohne die Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Ich gestatte mir, zum Titel und zu den Artikeln 127 und 127a einleitend Ausführungen zu machen, denn es lässt sich hier am praktischen Beispiel recht augenfällig und vielleicht leichter als in der Theorie zeigen, was mit der Nachführung gemeint ist. Um nicht zweimal zu sprechen und da die Besprechung der Anträge Rennwald und Chiffelle zu Artikel 127 in das Konzept meiner Darlegungen passen, bitte ich um Verständnis, wenn ich mich gleich auch zu diesen Anträgen äussere.

Zuerst zum 4. Titel: Unter diesem Titel werden die Volksrechte zusammengefasst. Die innovative Leistung besteht hier also – das ist ja ein wesentlicher Punkt der Nachführung – in der Systematik, in der Verbesserung der Übersichtlichkeit. Bei Artikel 127 stossen wir in Absatz 1 auf den ersten Fall einer Heraufstufung. Absatz 1 enthält die Kriterien, an die das Stimmrecht im Bund gebunden sein soll. Es soll erstens an die Bedingung, Schweizerin oder Schweizer zu sein, zweitens an die Bedingung, das 18. Altersjahr zurückgelegt zu haben, und drittens an die Bedingung, nicht wegen Geisteschwäche oder Geisteskrankheit entmündigt zu sein, gebunden sein.

Dieses dritte Kriterium stand bisher nicht in der Verfassung, sondern im Bundesgesetz über die politischen Rechte. Kommission und Bundesrat vertreten indessen die Meinung: Wenn die Verfassung regelt, wer das Stimm- und Wahlrecht hat, dann soll auch auf gleicher Stufe – und zwar abschliessend – geregelt werden, wer dazu nicht berechtigt ist. Hier haben wir also ein Beispiel einer Heraufstufung im Rahmen der Nachführung.

Zu Artikel 127a: Artikel 127a ist aus dem Reformpaket B übernommen worden. Die Mehrheit der Kommission hat diese Überführung in der Überzeugung vorgenommen – der Bundesrat hat sich ihr angeschlossen –, dass eine Erwähnung und damit eine Anerkennung der Parteien in der Verfassung gelebte Verfassungswirklichkeit darstelle, also eine

Übereinstimmung von Verfassungswirklichkeit und Verfassungstext bringe. Das Proporzwahlverfahren, das in der Verfassung festgeschrieben ist, wäre ohne Parteien ja gar nicht realisierbar.

Umgekehrt hat es die Kommissionsmehrheit – dies wieder in Übereinstimmung mit dem Bundesrat – abgelehnt, auch Absatz 2 von Artikel 127a zu überführen, so, wie ihn der Bundesrat für das Reformpaket vorschlägt. Absatz 2 postuliert eine Gesetzgebung, welche die Finanzierung der Ausübung der politischen Rechte regeln will – Offenlegungspflichten, Plafonierung usw. –, welche also eine Neuerung anstrebt. Diese Neuerung soll nach Ansicht der Kommissionsmehrheit im Rahmen der Behandlung des Reformpaketes entschieden werden.

Das waren einige Beispiele, wie die Nachführung praktisch vor sich geht. Allerdings hat man sich, um nun von den Beispielen zum Allgemeinen überzugehen, bewusst zu sein, dass sich die Kommission etwas mehr Spielraum zugestanden hat als der Bundesrat: Wenn sie zur Ansicht kam, ein Vorschlag sei weitgehend konsensfähig und provoziere im Hinblick auf eine Volksabstimmung keine Opposition, nahm sie ihn in die Nachführung auf.

Das gibt nun gerade die Überleitung zu den Anträgen Rennwald und Chiffelle: Mit den vorstehenden Ausführungen ist auch die Sicht der Kommissionsmehrheit zu diesen Anträgen dargelegt, welche auf dem Weg über die Nachführung die Möglichkeit eines Ausländerstimmrechtes einführen wollen. Solche Anträge lagen der Kommission zwar nicht vor, aber wenn die Doktrin der Kommissionsmehrheit zu den Grenzen der Nachführung auf diese Anträge übertragen wird, müsste man folgendes sagen – und zwar völlig unabhängig davon, wie nun die Sachfrage des Ausländerstimmrechtes beurteilt wird –:

1. Es geht bei beiden Anträgen ganz klar um eine Neuerung.
2. Bei diesen Neuerungen kann kein allgemeiner Konsens vorausgesetzt werden, vielmehr betreffen sie eines der sensitivsten Gebiete unserer Politik. In diesem Zusammenhang erinnere ich daran, dass zuletzt eine bescheidene Vorlage zur erleichterten Einbürgerung von ausländischen Jugendlichen der zweiten Generation in der Volksabstimmung gescheitert ist und dass im Nationalrat die Frage des Ausländerstimmrechtes letztmals bei der Behandlung einer parlamentarischen Initiative Zisyadis 1993 mit grossem Mehr zurückgewiesen worden ist.
3. Also sind diese Vorschläge für die Nachführung zu verwerfen. Sie können beim Reformpaket B wieder vorgebracht werden. Diese Vorschläge allein könnten nämlich schon zur Ablehnung der Nachführungsvorlage in der Volksabstimmung führen; aber ganz sicher wären sie im Zuge der Kumulation der Neinstimmen ein schwerer Gewichtsstein, der zusammen mit anderem das Fuder überladen würde.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): J'ai été battu tout à l'heure sur la proposition de renvoi. Mais comme je suis un grand démocrate, j'accepte évidemment ce verdict. Dès maintenant, je vais apporter ma contribution à l'examen de détail.

«Croyez-vous qu'il soit possible d'inventer un monde où il n'y aurait plus d'étrangers?» Ainsi se termine l'une des plus belles chansons de l'une des plus grandes représentantes de la chanson francophone, la québécoise Pauline Julien. Evidemment, cet argument émotionnel n'est pas suffisant pour motiver l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers sur le plan national. Je vais donc en donner quelques autres.

Ces droits politiques facilitent l'intégration durable de la population étrangère résidente. Je constate à ce propos que les cantons de Neuchâtel et du Jura – les premiers qui ont octroyé certains droits politiques aux étrangers – sont aussi ceux qui connaissent le moins de tensions dans ce domaine, sont aussi ceux qui ont le plus massivement rejeté les initiatives xénophobes.

Les droits politiques que les étrangers possèdent dans ces deux cantons, y compris le droit d'élire les conseillers aux Etats s'agissant du Jura, n'ont par ailleurs eu aucune influence sur la répartition des forces politiques. Toute crainte de ce type est par conséquent infondée.

En outre, depuis plusieurs décennies, l'immigration a été caractérisée par un taux de rotation important. On travaillait durant quelques années en Suisse, puis on repartait dans son pays. Actuellement, c'est beaucoup moins le cas, car en général, la durée du séjour s'est considérablement allongée. Les étrangers aussi fournissent d'importantes prestations à la collectivité, notamment par le biais des impôts et des cotisations sociales. Du fait qu'ils assument les mêmes devoirs que nous, je ne vois pas pourquoi ils ne pourraient pas avoir les mêmes droits.

Les étrangers sont toujours davantage impliqués dans la vie économique, sociale et associative. J'en veux pour preuve – pour prendre cet exemple – que dans mon syndicat, la FTMH, les étrangers représentent près de 40 pour cent de nos effectifs, et cela ne pose aucun problème.

Enfin, les étrangers représentent une part toujours plus importante de la population active, de sorte qu'aujourd'hui, grosso modo, un travailleur sur quatre n'a pas le droit de vote dans ce pays, ce qui est un véritable scandale!

Ma proposition pose un principe et veut déléguer à la loi le soin de régler l'ensemble des problèmes d'application qui en découlent, comme, par exemple, la question de la durée d'établissement. Ce principe, selon moi, devrait s'appliquer à tous les étrangers qui vivent dans ce pays, mais il est tout aussi évident que cette revendication prend une dimension particulière à la lumière du processus d'intégration européenne.

En effet, en vertu des dispositions du Traité de Maastricht, un citoyen de l'Union européenne qui élit domicile dans un autre Etat membre, dont il n'a pas la nationalité, peut prendre part aux élections au Parlement européen dans son pays d'accueil. Il obtient aussi les droits de vote et d'éligibilité au niveau communal. Il peut ainsi prétendre, par exemple, au poste de maire.

Les prémisses d'une citoyenneté européenne ont ainsi été posées. Il faut souhaiter qu'elles se développent encore. La Suisse, il est vrai, ne fait pas partie de l'Union européenne, pas encore, mais cette intégration fait partie de nos objectifs, y compris des objectifs du Conseil fédéral. Il convient donc de s'y préparer, et cela dès aujourd'hui, dans la mesure où une réforme de la constitution n'est pas faite pour durer quelques années seulement.

On me dira enfin que, ces dernières années, plusieurs cantons ont refusé le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers. C'est vrai, mais à mes yeux ce n'est pas une raison suffisante pour ne pas porter le débat sur le plan national et pour ne pas remettre l'ouvrage sur le métier, car vous le savez très bien, si chaque fois qu'une minorité intelligente s'était tue dans ce pays après avoir connu un échec, ce pays ne connaîtrait, par exemple, ni l'AVS ni le droit de vote des femmes. J'ose espérer que, dans ce Conseil, personne ne regrette ces deux grandes conquêtes sociales et politiques.

Chiffelle Pierre (S, VD): «Gouverner, c'est prévoir», dit l'adage. C'est dans cette optique que s'inscrit ma proposition. Vous l'aurez constaté grâce à une attentive lecture, elle se distingue de la proposition Rennwald dans la mesure où je propose que, par la suite, la loi règle la question du droit de vote, s'agissant de l'article 127, puis du droit d'éligibilité, s'agissant de l'article 133, des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

Pourquoi cette proposition? Tout d'abord, parce qu'elle a un aspect symbolique dans la mesure où je pars de l'idée, et je ne crois pas me tromper à cet égard, qu'une grande majorité de cette assemblée considère qu'à moyen ou à long terme, nous devons bien un jour faire partie de l'Union européenne. Comme M. Rennwald l'expliquait tout à l'heure, vous savez aussi que le Traité de Maastricht implique, pour les collectivités publiques des pays qui en font partie, la possibilité pour chacun des ressortissants de ces pays, où qu'il soit domicilié dans l'Union européenne, d'avoir le droit de vote et d'éligibilité à deux niveaux: soit sur le plan local – concrètement, chez nous, cela signifie sur le plan communal – et sur le plan européen.

Alors, de fins juristes me rétorqueront que les articles 127 et 133 ne règlent en réalité que la question des droits de vote et d'éligibilité sur le plan national, et que, de cette manière-là, la question concernant les ressortissants de l'Union européenne n'aurait rien à faire ici.

On peut, sans aucun problème, leur rétorquer sur deux points: s'agissant du droit de vote sur le plan local, il est évident que la Confédération doit, par sa législation, pouvoir disposer d'un certain nombre de moyens de pression dans l'hypothèse où, après une adhésion, un certain nombre de cantons se montreraient réticents à mettre en oeuvre les obligations découlant du Traité de Maastricht, s'agissant du droit de vote sur le plan communal.

Par ailleurs, s'agissant du droit de vote sur le plan de l'élection du Parlement européen, il nous paraît tout à fait utile et pratique que nous n'ayons pas à passer, pour cette question-là, à nouveau par une révision de la constitution, en déléguant ainsi au législateur la réglementation de l'exercice de ce droit de vote par les ressortissants de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

C'est donc essentiellement, d'une part, pour éviter à l'avenir et par la suite des obstacles, pratiques et politiques à la mise en oeuvre de l'appareil communautaire sur le plan des droits civiques, et, d'autre part, aujourd'hui même, pour donner un signe d'ouverture symbolique s'agissant de nos intentions futures quant à notre intégration européenne, que je fais cette proposition.

Pelli Fulvio (R, TI): J'interviens, au nom du groupe radical-démocratique, en une seule fois sur les deux propositions Chiffelle et Rennwald, aux articles 127 et 133. Je dois avouer avoir une très grande difficulté à comprendre les raisons politiques de ces deux propositions. Je peux bien concéder que MM. Chiffelle et Rennwald sont convaincus de leurs propositions, c'est-à-dire vouloir concéder le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de l'Union européenne et, plus en général, aux étrangers; c'est une option soutenable.

Mais pourquoi faire cette proposition ici, en sachant que la majorité de ce Parlement ne sera sûrement pas d'accord? Quel but ces propositions poursuivent-elles? J'ai relu l'intervention d'hier de M. Gross Andreas qui a essayé d'esquisser le cadre dans lequel les socialistes devraient se mouvoir en abordant la réforme de la constitution, mais je n'ai pas trouvé d'explication pour des propositions de cette nature. Je crois que c'est tout simplement de la provocation vis-à-vis d'une partie de ce Parlement qui ne pourra sûrement pas accepter de telles propositions, vis-à-vis aussi d'une partie importante de la population suisse qui ne sera pas d'accord. Je me demande quel sens il y a à présenter des propositions dont l'on sait à l'avance qu'elles ne pourront pas être acceptées. J'ai un peu l'impression que, contrairement à ce qu'a dit M. Gross hier, on essaie de détruire, avec des propositions comme celles-ci, le climat de confrontation constructive qu'on a vécu en commission, même de collaboration quelquefois, et qui avait pour but d'essayer d'atteindre un résultat final qui puisse être accepté, non seulement par des parties minoritaires du pays, mais par la grande majorité de notre pays. Je crois donc que c'est un très mauvais début, que celui des socialistes, dans ce débat sur la constitution.

Gross Andreas (S, ZH): Herr Pelli, Sie haben jetzt die sozialdemokratische Fraktion angesprochen; Sie haben recht, dass wir in der Kommission einen solchen Antrag nicht gestellt haben. Die Sache ist für mich persönlich insofern schwierig, als die beiden Kollegen der SP-Fraktion niemanden aus der Verfassungskommission kontaktiert und auch nicht versucht haben, ihre Fraktion für die Anträge zu gewinnen, sondern diese als persönliche Anträge eingereicht haben.

Vor allem Herr Rennwald weiss aber, dass die Einschränkung des Stimm- und Wahlrechtes auf die Inländer in vielen Gemeinden und Kantonen die Sozialdemokraten des ganzen Landes schon lange beschäftigt hat und dass sein Antrag völlig auf der Linie der Grundprogrammatik der SP liegt. Es ist also sein Recht – nicht nur juristisch, sondern auch politisch –, das hier so zu verlangen.

Persönlich muss ich Ihnen sagen, dass ich für seinen Antrag an und für sich Sympathie habe, mir aber bewusst bin, dass er sozusagen den von Ihnen gesetzten Rahmen übersteigt. Es ist aber richtig – wie wir es gestern auch gesagt haben –, dass wir herausfinden müssen, wie wir Reformen, die möglich sind, auf der Höhe der Zeit realisieren können. Um diese Grenze herauszufinden, ist es legitim, manchmal darüber hinaus zu schießen. Als Artillerist wissen Sie sicher ganz genau, dass man, um die richtige Reichweite zu finden, sogar ab und zu über das Ziel hinaus schießen muss.

Der Antrag Chiffelle ist aus einem anderen Grund problematisch: Der Antrag Rennwald ist meines Erachtens besser als der Antrag Chiffelle. Der Antrag Chiffelle würde z. B. dazu führen, dass die Liechtensteiner kein Stimm- und Wahlrecht hätten, wohl aber die Griechen. Er würde sozusagen die Spaltung Europas in der Folge der unfertigen EU aufnehmen und in der Schweiz reproduzieren. Das ist mit ein Grund, weshalb der Antrag Rennwald mit der sozialdemokratischen Programmatik kompatibel ist; das ist auch die Frage, mit der sich jetzt meine Kolleginnen und Kollegen konfrontiert sehen.

Steffen Hans (D, ZH): Schweizer Demokraten und Lega dei Ticinesi lehnen natürlich die beiden Anträge Rennwald und Chiffelle ab.

Wir halten bei Ausländern am Grundsatz fest: Einbürgern und dann Stimmrecht. Sie wissen ja, dass in einzelnen Kantonen bereits Erleichterungen der Einbürgerung stattfinden, also diesbezüglich geschieht etwas im Interesse der Sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaften.

Herr Bundesrat Koller hat gesagt, es gäbe keine Vorleistungen in Richtung EU: Mindestens hier wäre dann eine Vorleistung in der Verfassung drin. Das machen wir aber nicht mit, das ist dumm. Man sollte nie Vorleistungen erbringen. Wir haben dummerweise solche Vorleistungen erbracht; ich denke dabei an das Transitabkommen, das wir mit der EU abgeschlossen haben, diesen letzten Trumpf, den wir ausgespielt haben und der uns jetzt fehlt. Also machen wir diesen Fehler in diesem Falle nicht wieder!

Ich kann mir natürlich vorstellen, dass hier eine politische Absicht vorhanden ist. Der Sozialdemokratischen Partei und den Gewerkschaften laufen die Schweizer Arbeiter davon. Sie kommen zu uns und sogar zu Herrn Blocher. Jetzt müssen diese Lücken einfach wieder gefüllt werden. Ich habe ein gewisses Verständnis dafür, aber ich lehne das natürlich ab. Wir wollen nicht, dass sich die SP so quasi – entschuldigen Sie diesen Begriff – neues politisches Kanonenfutter beschafft.

Ich bitte Sie, diese Anträge abzulehnen.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Je conçois tout à fait qu'on ne partage pas mon point de vue sur ce point-là. Toutefois, je ne saurais admettre que M. Pelli dise à cette tribune qu'avec cette proposition, je vise à faire de la provocation. Car voyez-vous, Monsieur Pelli, il se trouve que je vis dans un canton où, depuis presque vingt ans, ces droits-là existent, sont entrés dans les moeurs; c'est pour nous quelque chose d'absolument naturel, de presque aussi naturel que de respirer. Ma conception du fédéralisme consiste aussi à dire que le représentant d'un canton ou d'une région a le droit, et, je crois même, le devoir de faire remonter à Berne un certain nombre d'idées qui émanent de sa région.

Chiffelle Pierre (S, VD): Je crois qu'il est effectivement évident pour tout le monde que, s'agissant de la discussion de dispositions constitutionnelles, nous discutons de principes. J'espérais, avec ma proposition, trouver un certain écho d'ouverture auprès de ceux qui se déclarent constamment ouverts à l'Europe. Je constate dans le débat que ça n'est pas le cas. Donc, pour que toutes choses soient bien claires, je déclare ici retirer ma proposition au bénéfice de la proposition Rennwald.

Je vous rappelle encore une fois, s'agissant de la proposition Rennwald, qu'il ne s'agit que d'une délégation au législateur, donc à nous-mêmes. Par conséquent, les nuances qu'il conviendra de faire éventuellement entre le droit de vote et d'éli-

gibilité qu'on accorderait aux étrangers établis en Suisse sans qu'ils soient ressortissants de l'UE, alors que la question pourrait être réglée différemment pour les ressortissants de l'UE, feront l'objet de discussions dans ce Parlement et, le cas échéant ensuite, dans le cas d'un référendum, devant la population, de telle sorte que nous aurons des réponses tout à fait claires à ces questions fondamentales pour un pays qui se trouve au cœur de l'Europe.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Comme l'a fait le rapporteur de langue allemande, il est bon, au moment d'engager cet examen de détail, de préciser – je crois pouvoir dire, d'une manière générale – ce sur quoi on s'est mis d'accord en commission de considérer comme de la mise à jour, parce que les articles 127 et 127a sont une occasion parfaite d'appliquer le principe de la mise à jour.

A l'article 127 alinéa 1er, il est précisé dans la constitution actuelle que tous les Suisses ayant 18 ans révolus ont le droit de vote au plan fédéral. Le Conseil fédéral, d'abord, dans le cadre de l'exécution de la mise à jour, a jugé utile de faire monter de la loi au niveau constitutionnel la troisième condition, c'est-à-dire celle d'absence d'interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit, de telle sorte que l'on a immédiatement dans la constitution les trois conditions qui sont posées pour avoir le droit de vote sur le plan fédéral. Cette disposition n'a pas fait l'objet de la moindre contestation en commission puisque c'est du droit actuel. Simple-ment, on modifie le niveau de ce droit en le faisant passer dans la constitution.

Plus délicate est la question à l'article 127a, mais la discussion qui a eu lieu en commission permet aussi bien de saisir ce que l'on entend par mise à jour. Personne ne peut contester aujourd'hui le rôle des partis politiques dans la formation de l'opinion publique et de la volonté populaire. On peut tout au plus regretter qu'ils soient parfois un peu absents dans cette formation, mais personne ne peut contester qu'ils ont un rôle à jouer. Le Conseil fédéral n'avait pas osé aller jusque-là, et il s'était contenté de mettre cette disposition dans le projet B, c'est-à-dire la réforme des droits populaires. La commission a estimé que, compte tenu du fait que c'était une situation de fait aujourd'hui dans notre Etat, elle était digne de prendre place dans la constitution.

En revanche, si vous reprenez le projet B, vous constaterez que, dans celui-ci, le Conseil fédéral propose de déléguer à la loi toute la question non pas de l'organisation, mais du rôle des partis politiques et de leur financement. Or, aujourd'hui, vous savez que cette question du financement des partis politiques est contestée. Par conséquent, la commission a estimé, par 21 voix contre 13, que l'alinéa 2 de l'article 127a figurant dans le projet B «Réforme des droits populaires», n'avait pas sa place dans le projet de mise à jour, parce que le problème du financement des partis politiques ne correspond pas à la situation actuelle.

Nous en discuterons lorsque nous traiterons le projet B; c'est une autre question, on peut être pour ou contre, mais il s'agit d'une réforme et non d'une mise à jour. Par conséquent, ça n'appartient pas au projet A. J'espère avoir été clair sur ce que la commission estime quant à la mise à jour.

J'en viens maintenant à la proposition Rennwald, puisque celle de M. Chiffelle a été retirée, et j'aimerais apporter les remarques suivantes.

Tout d'abord, Monsieur Rennwald, c'est clair que dans la définition que j'ai donnée de la mise à jour, votre proposition ne correspond pas au droit constitutionnel actuel. Elle ne correspond ni à la constitution actuelle, ni à ce que sont les règles constitutionnelles non écrites reconnues par la doctrine ou la jurisprudence, selon les définitions de la mise à jour que nous avons adoptées. Je comprends parfaitement votre proposition, on peut en discuter. C'est une ouverture qui peut-être, d'ici quelques années, sera intéressante. En revanche, elle n'a rien à faire dans la mise à jour à laquelle nous procédons. Vous pourrez la refaire lorsque nous parlerons du projet B, puisqu'il y a là une réforme des droits populaires. Mais s'agissant du projet A, je vous demanderais presque de la retirer, parce que ce n'est pas de la mise à jour. C'est une innova-

tion, et vous savez bien que cette innovation est très discutée dans la population. Il y a eu huit ou neuf cantons qui se sont prononcés ces dernières années à ce sujet: vous savez que, partout, cette proposition a été repoussée, même lorsqu'elle était formulée de manière extrêmement modeste et réservée. Avec une proposition pareille, vous risquez de provoquer ce que nous voulons justement éviter, c'est qu'on introduise dans le projet A des nouveautés contestées qui ont pour conséquence de faire échouer le projet. Je ne vous soupçonne pas de machiavélisme dans l'idée que, puisque vous étiez pour le renvoi, vous seriez assez heureux que le projet soit rejeté, mais c'est le risque tout à fait évident. Avec une telle proposition, vous courez un risque considérable de faire rejeter le projet A, parce qu'il y aura des gens qui voteront non sur le projet de mise à jour, à cause de cette disposition.

Finalement, il est vrai que l'on doit remarquer – M. Rennwald l'a relevé à juste titre – que deux ou trois cantons, auxquels on peut ajouter Schwytz, connaissent aussi le droit des étrangers de participer sous certaines conditions aux votations et élections sur le plan communal. Il n'empêche qu'aussi longtemps que la majorité des cantons ne le connaît pas, c'est délicat de l'introduire ici, dans la Constitution fédérale, même si – la remarque de M. Chiffelle est tout à fait juste – la loi pourra mettre des conditions ou des règles, pourra limiter ce droit à certaines votations et élections, etc. Mais il est extrêmement délicat d'introduire une disposition, dès le moment où l'on sait qu'elle est controversée et dès le moment où elle ne correspond pas au droit actuel.

C'est la raison pour laquelle, bien que cette proposition n'ait pas été discutée en commission, je crois pouvoir vous inviter à la rejeter, parce qu'elle ne correspond pas au concept de mise à jour.

Koller Arnold, Bundesrat: Was die Artikel 127 und 127a anbelangt, kann ich auf die zutreffenden Ausführungen der beiden Referenten verweisen.

Dagegen möchte ich am Beispiel des Antrages Rennwald die ganze Problematik solcher Anträge aufzeigen: Es handelt sich hier – ich glaube, das ist unbestritten – ganz klar um eine rechtspolitische Neuerung. Wir können natürlich – das ist niemandem verboten – nun bei allen 180 Artikeln, die die nachgeführte Verfassung enthält, sämtliche rechtspolitischen Wunschvorstellungen, die es in diesem Rat gibt, anbringen und diskutieren. Das ist Ihnen nicht verboten, weil der Parlamentsbeschluss aus dem Jahre 1987 Sie selbstverständlich nicht bindet.

Aber was mir Sorge macht, ist die Frage: Was bringt das? Ich bin überzeugt, es bringt überhaupt nichts – und es schadet Ihrem Anliegen. Wenn man nämlich rechtspolitische Neuerungen konzeptwidrig einbringt, dann kann ja eine seriöse Diskussion, z. B. dieses Problems des Ausländerstimmrechtes, gar nicht erfolgen. Sonst könnten wir bis Weihnachten durchtag.

Es ist doch schade, dass in diesem Rahmen solche Vorschläge eingebracht werden, die nicht seriös diskutiert werden können. Denn wenn wir hier darauf eintreten wollten, dann müsste man sich natürlich fragen: Ist das der richtige Weg für eine bessere Integration der Ausländer? Sie kennen die Abstimmungsergebnisse. Sie sind eine vernichtende Serie von Niederlagen: In Zürich wurde die Einführung des Ausländerstimmrechtes im Jahre 1993, in Bern auf kantonaler und kommunaler Ebene im Jahre 1994, im Aargau 1996 und in Freiburg in diesem Jahr abgelehnt. Sogar Ihr Heimatkanton, Herr Rennwald, hat das passive Wahlrecht für Ausländer abgelehnt.

Ich finde es schade, wenn wir diese Diskussion so führen und derartige klar nicht mehrheitsfähige rechtspolitische Neuerungen angebracht werden. Das führt zu einer etwas absurden Situation in diesem Rat: Wir müssen so tun, als ob hinter Ihrem Antrag kein Problem liegen würde. Dem ist aber nicht so. Wir müssen uns denn auch überlegen, wie wir es lösen: Auf dem Wege einer grosszügigeren Einbürgerung oder indem wir es wagen, beispielsweise eines Tages eine Bundesvorlage einzubringen. Aber eine seriöse, vertiefte Diskussion ist hier nicht möglich. Ich muss Sie vor allem aus Gründen

des Konzeptes, aber auch der Chancenlosigkeit bitten, diesen Antrag abzulehnen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen – Adopté*

Abs. 3 – Al. 3

Präsident: Herr Chiffelle hat seinen Antrag zu Absatz 3 zugunsten des Antrages Rennwald zurückgezogen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rennwald	50 Stimmen
Dagegen	97 Stimmen

Art. 127a, 128

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

Angenommen – Adopté

Art. 129

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

Antrag Grendelmeier

Abs. 3

Zweifelt die Bundesversammlung, ob eine Volksinitiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt oder die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes einhält, so ruft sie das Bundesgericht an.

Abs. 3bis

Das Bundesgericht prüft innert angemessener Frist, ob die Volksinitiative den für sie geltenden Regeln entspricht. Ist dies nicht der Fall, erklärt das Bundesgericht sie ganz oder teilweise ungültig.

Abs. 3ter

Der Entscheid des Bundesgerichtes bindet die Bundesversammlung.

Proposition Grendelmeier

Al. 3

L'Assemblée fédérale saisit le Tribunal fédéral si elle a des doutes quant à la conformité d'une initiative populaire au principe de l'unité de la forme, à celui de l'unité de la matière ou aux règles impératives du droit international.

Al. 3bis

Le Tribunal fédéral examine, dans un délai raisonnable, si l'initiative populaire respecte les règles qui lui sont applicables. Si ce n'est pas le cas, il la déclare totalement ou partiellement nulle.

Al. 3ter

L'arrêt du Tribunal fédéral lie l'Assemblée fédérale.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Was ich vorschlage, ist keine Revolution und bedeutet auch nicht aufständisches Verhalten, auch wenn Herr Bundesrat Koller – möglicherweise zu Recht – darauf hingewiesen hat, dass wir nun die ganze Nachführung mit neuen Vorschlägen, die eigentlich erst später – bei den Reformpaketen – kommen sollten, zu unterwandern riskieren. Worum geht es?

Es geht um folgendes: Wer wird darüber entscheiden, ob eine zustande gekommene Volksinitiative gültig ist oder nicht? Ich bin der Meinung, wir sollten hier eine Ausnahme machen und den Vorschlag aus Vorlage B über die Reform der Volksrechte, Artikel 177a, bereits in der Nachführung verankern. Demnach ist es nicht mehr die Bundesversammlung, die über Gültigkeit oder Ungültigkeit entscheidet, sondern das Bundesgericht. Ein Verfassungsgericht haben wir ja leider bis jetzt nicht.

Ich gebe zu, auch ein Bundesgericht könnte politisch entscheiden, ganz besonders aber ein Parlament, wie wir es sind. Wir sind kein Tribunal, und wir dürfen uns nicht zum Tribunal erheben, nicht nur in dieser Sache nicht, auch sonst nicht. Auch wenn es beispielsweise um die Immunität geht,

habe ich jedesmal ein sehr mulmiges Gefühl dabei, weil zwangsläufig politisch entschieden wird.

Es gibt ziemlich viele Volksinitiativen, und die Möglichkeit ist durchaus gegeben, dass wir demnächst schon wieder über die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Initiative zu entscheiden haben, die immerhin im Minimum 100 000 Menschen in diesem Land unterzeichnet haben. Diese Initiative im nachhinein aus irgendwelchen Gründen für ungültig zu erklären, macht mir Bauchweh. Deshalb finde ich es nicht verfrüht, wenn wir bereits bei der Nachführung ein so brisantes Problem neu regeln.

Wie gesagt, die Regel stammt vom Bundesrat selber. Sie ist also nicht in meinem Spatzenhirn entstanden und enthält auch keine grossen revolutionären Gedanken, sondern ganz einfach eine Trennung von Tribunal und Parlament. Es ist eine richterliche Handlung, in diesem Fall zu entscheiden, und nicht eine politische. Ich gebe es zu, und ich habe mich eben mit Kollege Schmid Samuel noch darüber unterhalten: Auch ein Bundesgericht ist nicht gegen politische Erwägungen gefeit, aber immerhin ist es dank seiner ihm gestellten Aufgabe eher gehalten, juristisch und nicht politisch zu entscheiden, im Gegensatz zu uns.

Ich mache Sie auf folgendes aufmerksam: Es ist noch gar nicht lange her – wenn ich mich richtig erinnere, noch nicht einmal ein Jahr –, als wir in diesem Saale zwei Initiativen für ungültig erklärt haben. Die eine war die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» der Schweizer Demokraten. Die haben wir aus völkerrechtlichen Gründen und die «Halbierungs-Initiative» der SP mangels Einheit der Materie für ungültig erklärt. Ich kann mich sehr gut daran erinnern, wie damals die Diskussion gelaufen ist. Es war eine hochbrisante, rein politische Diskussion. Um solche Zwischenfälle in Zukunft zu verhindern – ich behandle solche Dinge als Zwischenfall –, bitte ich Sie darum, dass wir den Vorschlag aus der Vorlage B nach vorne nehmen und in der Nachführung verankern.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen. Er bedeutet in meinen Augen nichts anderes als eine Selbstverständlichkeit und Vorverlegung von etwas, das wir vermutlich ohnehin und demnächst entscheiden werden.

Vallender Dorle (R, AR): Der Antrag Grendelmeier überzeugt unter anderem 10 Kantone, 25 Gemeinden, 26 Parteien, das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht und sogar den Bundesrat selbst. Dass sogar der Bundesrat vom Antrag Grendelmeier überzeugt ist, erstaunt nicht, denn es ist genau die Lösung, die der Bundesrat selbst im Reformpaket vorschlägt. Mit dieser Feststellung ist eigentlich schon alles gesagt.

Wir befinden uns auf der zugegeben schmalen Gratwanderung der Nachführung. Wenn wir die in weiser Voraussicht aufgestellte Leitplanke der Nachführung durchbrechen, überladen wir das Fuder. Dies, weil andere Kolleginnen und Kollegen für sich das gleiche Recht beanspruchen. In diesem Fall gefährden wir das Projekt der Nachführung und verspielen die Chance, miteinander den Grundkonsens auf der Basis der jetzt gültigen Verfassung auszuloten.

Diese Feststellung gilt für den Antrag Grendelmeier um so mehr, als die zuständigen Kommissionen nicht einmal das Reformpaket Volksrechte abschliessend beraten haben.

Aus diesem Grund lehnt die FDP-Fraktion den Antrag Grendelmeier ab. Nicht weil sie grundsätzlich dagegen wäre, sondern weil die Zeit im Rahmen der Nachführung noch nicht reif ist.

Vollmer Peter (S, BE): Der Antrag Grendelmeier nimmt an sich ein sehr wichtiges Anliegen auf. Wir haben in diesem Rat in der Vergangenheit einige unschöne Entscheide erlebt, als Volksinitiativen aus politischen Gründen für ungültig erklärt wurden. Wir haben aber auch Entscheide gehabt, wo wir sagen müssen: Man hat Volksinitiativen aus politischen Gründen für gültig erklärt, und zwar mit einer sehr weiten Interpretation der Bestimmung, gemäss der laut Verfassung Volksinitiativen für gültig zu erklären sind.

Diese politische Beurteilung von Volksinitiativen ist an sich nicht abzulehnen. Frau Grendelmeier hat ihren Antrag damit

begründet, dass ihr Text genau dem entspricht, was der Bundesrat für das Reformpaket B, Volksrechte, selber vorschlägt. Wir von der SP-Fraktion meinen, dass dieses Problem der Frage der Gültigkeit tatsächlich einer bestimmten Reform bedarf. Wir sind aber auch der Überzeugung, dass diese Lösung im Rahmen des Paketes B geklärt werden muss.

Wir haben unseres Erachtens in der Subkommission selber – denn dieser Abschnitt des Reformpaketes B wurde im Plenum der Verfassungskommission noch nicht behandelt – zuhänden des Plenums der Verfassungskommission und zuhänden des Rates einen tauglicheren Vorschlag erarbeitet, gemäss dem das Bundesgericht uns nicht einfach im Sinne einer oberen Instanz übergeordnet wäre. Unsere Lösung sieht vor, dass das Bundesgericht einen Entscheid nur dann, wenn die Bundesversammlung eine Volksinitiative nicht gültig erklären will, zu überprüfen hat. Wir bewahren uns damit eigentlich das politische Primat, Initiativen für gültig zu erklären, wenn wir es für richtig erachten.

Der Vorschlag des Bundesrates ist leider nicht sehr tauglich, weil er von der Bestimmung ausgeht: «Zweifelt die Bundesversammlung» Frau Grendelmeier: Was bedeutet «zweifeln»? Müssen wir die blaue Taste, die wir in unseren Kästchen haben, in Funktion setzen, wenn wir weder ja noch nein sagen, noch uns enthalten können, um zum Ausdruck zu bringen, was «zweifeln» bedeuten würde? Entweder entscheidet sich eine Mehrheit der Bundesversammlung für ja oder nein, oder sie sagt: Wir sind nicht sicher. Welchen Entscheid fällt sie dann?

Ich glaube, die Vorschläge, welche die Subkommission erarbeitet hat, die davon ausgehen, dass nur dann das Bundesgericht das überprüfen kann, wenn das Parlament die Gültigkeit bestreitet – das ist ein Entscheid –, scheinen uns eine taugliche Lösung zu sein. Diese Lösung, meinen wir, haben wir beim Reformpaket B, bei den Volksrechten, zu diskutieren. Wir haben dort nämlich noch andere Elemente im Zusammenhang mit dem Zustandekommen der Volksinitiative zu behandeln. Es wäre daher falsch, jetzt diese Lösung hier zu übernehmen. Nicht nur, weil es falsch ist, das jetzt in die Nachführung zu transferieren, sondern auch weil der Vorschlag, wie ihn der Bundesrat entwickelt hat, für sich gesehen nicht gerade überzeugend ausfällt und nicht gerade als tauglich bezeichnet werden kann.

Deshalb möchte ich Frau Grendelmeier bitten, ihren Antrag zurückzuziehen. Das von ihr aufgeworfene Problem nehmen wir ernst. Wir werden es im Rahmen des Reformpaketes B mit einer tauglichen Lösung hier dem Rat zur Entscheidung vorlegen.

Schmid Samuel (V, BE): Ich bitte Sie ebenfalls, den Antrag Grendelmeier abzulehnen. Der Hauptgrund ist auch bei uns, dass wir jetzt den recht klaren Pfad der Aktualisierung begehen und erst später alle weiteren Diskussionspunkte durchaus offen und kritisch im Reformteil behandeln möchten.

Eine Ausnahme – ich habe das bereits im Eintretensreferat angekündigt – befürworten wir allenfalls dort, wo es nicht um die Rechte der Bürger geht oder das Verhältnis von Bürger zu Staat, sondern wo es um das Verhältnis zwischen den Gewalten geht. Hier haben wir heute eine, wie uns scheint, durchaus taugliche Lösung.

Das Problem, dass nebst der rechtlichen Beurteilung ein gewisses politisches Restrisiko bleibt, wird im übrigen nicht gelöst, wenn dieses politische Restrisiko ans Bundesgericht weitergeschoben wird. Aber damit sind wir eigentlich bereits in der Grundsatzdiskussion, ob in diesem Verfahren etwas zu ändern sei oder nicht.

Ein Letztes noch: Die bisherige Praxis der Bundesversammlung, im Zweifel für die Volksrechte einzustehen, ist dann möglicherweise beim Bundesgericht nicht mehr so grosszügig wie oft beim Parlament.

Sie sehen: Hier ist noch einiges zu diskutieren. Ganz abgesehen davon, dass der Text, wie ihn Frau Grendelmeier vorschlägt, das Problem nicht löst, denn ob die Bundesversammlung zweifelt oder nicht, ist nach wie vor ihrem politischen Willen anheimgestellt. Also lösen wir mit dem Antrag Grendelmeier die Frage im Grundsatz nicht.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Grendelmeier abzulehnen. Er wird zweifellos als Idee im Rahmen der Reformdiskussion auch in der Kommission zur Diskussion stehen.

Engler Rolf (C, AI): Ich bin wie die Kollegen Vollmer und Schmid Samuel der Auffassung, dass der Antrag Grendelmeier zu Lasten der Initianten gehen würde, denn die Bundesversammlung – vor allem der Nationalrat – hat doch im Zweifelsfall immer zugunsten der Volksrechte entschieden. Ich gehe davon aus, dass diese Praxis auch in Zukunft so gehandhabt wird. Nur bei Klarheit hat man Initiativen abgelehnt, und die Zweifel lagen nie beim Nationalrat, sondern immer bei den Initianten. Diesen kann man, wenn sie Zweifel haben, nochmals ein Instrument geben. Dieses Instrument müsste im Rahmen der Reformpakete, nicht aber im Rahmen der Nachführung geprüft werden. Das ist das erste Argument, weshalb die CVP-Fraktion diesen Antrag ablehnt.

Es kommt ein zweites Argument hinzu, und ich möchte dies zu Beginn doch klar deklarieren: Die CVP-Fraktion hat entschieden, dass man Neuerungen bei der Nachführung nur einfügt, wenn sie vollkommen unbestritten sind. So hat unsere Fraktion eine anfänglich in der Subkommission unbestrittene Bestimmung, nämlich die Streichung des Bistumsartikels, die mittlerweile aber doch bestritten ist und zu Emotionen führt, wieder aufgenommen und möchte nicht, dass man den Bistumsartikel streicht.

Eine einzige Ausnahme ist mir im Moment bekannt, wo wir eine klare Streichung von bestehendem Verfassungsrecht vornehmen, das an sich noch eine gewisse Verfassungswürde haben könnte; nämlich bei den Bundesassisen. Bei den Neuerungen sind wir sehr zurückhaltend und waren deshalb auch für die Ablehnung der Anträge Chiffelle und Rennwald. Wir werden das auch künftig der Konsequenz halber so halten.

Lediglich bei Fragen, die als Varianten in Frage kommen können, sind wir der Auffassung, dass sie hier eingebracht und diskutiert werden müssen. Solche Beispiele könnten z. B. der Bistumsartikel oder die ausserpolitischen Zielsetzungen sein, die vom Parlament verabschiedet werden. Wir werden sonst hart sein mit Anträgen, die Neuerungen einführen.

Der Antrag Grendelmeier möchte eine solche Neuerung; dieser Antrag hat sicher sein Gutes, und er wird im Rahmen des Reformpaketes behandelt werden. Ich bin auch der Meinung, er müsse inhaltlich verbessert werden, denn sonst würde dies einen Abbau der Volksrechte bedeuten.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La proposition Grendelmeier n'a pas été discutée en commission. Comme Mme Grendelmeier l'a dit, cette proposition est reprise du projet B, «Réforme des droits populaires», et Mme Grendelmeier n'aimerait, au fond, rien d'autre que reprendre la version du Conseil fédéral, projet B, pour la mettre déjà dans le projet A.

Comme l'a dit aussi très justement M. Engler tout à l'heure, au fond, la règle que nous avons adoptée en commission, c'est que nous n'admettions vraiment des innovations que lorsqu'elles ne sont pas discutées. Or, ici, le moins qu'on puisse dire, c'est que cette innovation est discutée, puisque, si les Commissions de la révision constitutionnelle n'ont pas encore discuté de cette formulation du projet B, les deux sous-commissions, pour le moment, l'ont rejetée, à une faible majorité semble-t-il, mais l'ont rejetée. Je n'en tire pas du tout la conclusion que c'est une mauvaise solution – elle doit être discutée en commission et en plénum –, mais j'en tire au moins la conclusion qu'elle donnera lieu à discussion et qu'elle sera controversée. Elle n'a, de ce fait, pas sa place comme nouveauté, si elle est controversée, dans la mise à jour.

Je n'aimerais pas que l'on me soupçonne de vouloir toujours repousser à plus tard des innovations intéressantes. Je rappelle que le projet B sera discuté cette année au Parlement, voire même ce semestre, si les commissions terminent, comme prévu, leur travail au mois de février. Par conséquent, ce n'est pas un renvoi aux calendes grecques, c'est un renvoi simplement à une ou deux sessions prochaines. Il est donc

raisonnable de traiter cette question qui est intéressante – encore une fois, personnellement, je n'entends pas prendre position, la commission n'ayant pas pris position –, mais elle doit être discutée correctement, dans le cadre de la commission, puis en plénum sur le fond.

Je profite du fait que j'ai la parole pour dire que nous avons introduit à l'alinéa 3, dans la teneur de la version de la commission, une très légère modification, puisque nous introduisons la possibilité de déclarer des initiatives partiellement nulles. Jusqu'à maintenant, le texte constitutionnel n'autorisait que la nullité totale: une initiative était valable ou elle était nulle. Avec le texte que la commission a proposé – ce n'est pas le texte du Conseil fédéral –, nous admettrions une nullité partielle. Sans doute, la nullité partielle pose des problèmes, parce qu'il s'agit de savoir si celui qui a signé une initiative l'aurait signée si elle ne comprenait pas la partie que l'on déclare nulle, parce que, évidemment, on enlève une partie de l'initiative. Par conséquent, il faut être très prudent. Il faudra que le Tribunal fédéral ou le Parlement soit très prudent avant de déclarer une initiative partiellement nulle.

La commission a fait deux considérations à cet égard:

1. Nous connaissons parfaitement dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, à propos des initiatives cantonales, la nullité partielle. Le Tribunal fédéral a posé des règles s'agissant des initiatives cantonales, et il a le droit de contrôler si ces initiatives sont conformes à la Constitution fédérale ou à la législation fédérale. Il pratique là déjà la nullité partielle. Par conséquent, nous n'entrons pas dans un domaine complètement inconnu.

2. Nous sommes partis du principe selon lequel qui peut le plus, peut le moins. Les Chambres pouvant dire actuellement: oui, elle est valable, ou non, elle n'est pas valable, elles pourront vraisemblablement dire: oui, elle est partiellement valable. Par conséquent, cette nouveauté ne nous paraît pas dépasser le stade de ce que l'on peut admettre pour la mise à jour.

En revanche, tel n'est pas le cas pour la proposition Grendelmeier. Encore une fois, je ne condamne pas du tout cette proposition sur le fond. La commission n'en a pas parlé, mais je pense qu'elle appartient vraiment au projet B et non au projet A.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Gestatten Sie mir zuerst zwei Bemerkungen zu unbestrittenen Neuerungen in diesem Artikel 129, beide auch in Absatz 3, zu dem ebenfalls der Antrag Grendelmeier vorliegt:

Die erste Neuerung geht dahin, dass zusätzlich zu den bisherigen formellen Schranken des Initiativrechtes neu die materielle Schranke der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes in den Text hineingeschrieben worden ist. Diese Diskussion haben wir bei der Asyl-Initiative der Schweizer Demokraten geführt, und die Kommission war der Meinung, dass damit ein Präjudiz geschaffen worden ist, das im Sinne der Rechtsgleichheit auch festgeschrieben werden muss. Das hat bereits der Bundesrat vorgeschlagen.

Von der Kommission ist nun noch die Regelung der Frage der Teilungsgültigkeit dazugekommen. Das ist eine Frage, die in den letzten Jahren immer wieder diskutiert wurde, aber umstritten blieb. Die Kommission hat nun im Sinne der Praxis des Bundesgerichtes bezüglich der Gültigkeit kantonaler Initiativen ebenfalls die Möglichkeit der Teilungsgültigerklärung in der Verfassung festgeschrieben.

Jetzt aber zum Antrag Grendelmeier, der einen Vorschlag des Bundesrates aufnimmt, den dieser für das Reformpaket B, Volksrechte, unterbreitet: Abgesehen von der Wiederholung des Argumentes, dass es hier nicht um Nachführung, sondern um eine Praxisänderung, also um eine Neuerung, geht – zugegebenermassen wahrscheinlich um eine weniger einschneidende Neuerung, als sie vorhin beim Antrag Rennwald vorlag –, wäre da auch zum Materiellen etwas zu sagen.

Vorauszuschicken ist, dass dieser Vorschlag des Bundesrates im Rahmen des Reformpaketes B in der bisherigen Kommissionsarbeit – die noch nicht abgeschlossen ist – skeptisch beurteilt wird. Er ist noch nicht im Plenum der beiden Verfas-

sungskommissionen behandelt worden, aber beide Subkommissionen haben diesen Vorschlag des Bundesrates abgelehnt, wohl in erster Linie der Formulierung wegen.

Die Subkommission 1 des Nationalrates zweifelte nur schon daran, wie in einem Parlament rechtsgültig Zweifel festgestellt werden können. Nach dem Vorschlag von Frau Grendelmeier und des Bundesrates ruft das Parlament das Bundesgericht ja nur dann an, wenn es an der Gültigkeit einer Initiative zweifelt. Ist ein Zweifel beispielsweise dann vorhanden, wenn in einer Abstimmung zwischen den Jastimmen für Gültigkeit und den Neinstimmen für Ungültigkeit eine Differenz von weniger als 20 Stimmen vorhanden ist? Oder ist ein Zweifel dann vorhanden, wenn ein bestimmtes Quorum von Votanten erreicht wird, die am Rednerpult für Ungültigkeit votieren? Ich glaube daher, dass man mit dieser Formulierung nicht recht weiterkommt.

Das ist der wesentlichste Grund, warum die Subkommission 1 den Vorschlag auch für das Reformprojekt B verworfen hat. Es gibt nicht einmal einen Minderheitsantrag mit dieser Formulierung; dagegen gibt es einen, welcher vorsieht, dass nach einem Ungültigkeitsentscheid der Weg zum Bundesgericht offen ist; es ist also ein zweistufiges Verfahren. Nach diesem Antrag heisst es nicht mehr «Zweifelt die Bundesversammlung», sondern «Erklärt die Bundesversammlung für ungültig». Dann kommt in einer zweiten Etappe das Bundesgericht zum Zug.

Zusammengefasst: Einerseits weil es um eine Neuerung geht, andererseits weil – ich kann zwar nicht für die Plenarkommission sprechen, aber aus der Sicht der Subkommission 1 – bei der Formulierung das Ei des Kolumbus wohl nicht gefunden worden ist, empfehle ich Ihnen, den Antrag Grendelmeier abzulehnen.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Nach diesen Ausführungen der beiden Berichterstatter bin ich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen. Was ich nicht wissen konnte, ist, dass in den Kommissionen die Situation noch nicht geklärt ist, dass die Gesamtkommission noch nicht entschieden hat. Was ich auch nicht wissen konnte, weil ich den Kommissionen nicht angehöre, ist, dass der Entwurf des Bundesrates keineswegs über alle Zweifel erhaben zu sein scheint.

Ich ziehe meinen Antrag in der Hoffnung zurück, dass noch in diesem Jahr in dieser Saal über einen neuen Vorschlag diskutiert wird, wie das Herr Leuba angedeutet hat. Denn die alte Lösung – ich glaube und hoffe, dass wir uns alle einig sind – ist nicht das Gelbe vom Ei.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Il peut être intéressant de savoir que la commission a eu une discussion assez vive et longue en ce qui concerne l'alinéa 6. La sous-commission avait imaginé d'introduire à l'alinéa 6 une règle pour résoudre le problème qui peut résulter de l'adoption à la fois de l'initiative et du contre-projet. Il s'agit du cas où l'initiative est acceptée par le peuple et le contre-projet par les cantons et où, inversement, l'initiative est acceptée par les cantons et le contre-projet par le peuple. Les deux projets sont censés être rejetés, puisqu'aucun des deux n'obtient la double majorité.

La sous-commission s'était demandé si on ne pouvait pas, dans un cas de ce genre, où la volonté de changement est manifeste puisqu'il y a deux fois une majorité pour le changement, décider que c'est le texte adopté par la majorité du peuple qui l'emporte.

La commission plénière, en revanche, a rejeté assez nettement cette proposition. Elle a estimé qu'il s'agirait là d'une innovation importante qui n'entre pas dans le cadre de la mise à jour. Je crois qu'il était utile que je fasse cette communication pour ceux qui, plus tard, devront interpréter notre constitution.

Präsident: Der Antrag Grendelmeier zu Artikel 129 Absätze 3, 3bis, 3ter ist zurückgezogen worden.

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

Art. 130*Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF*

Vollmer Peter (S, BE): Die Minderheit I schlägt Ihnen vor, den Absatz 1bis zu streichen, einen Absatz, der von der Kommissionsmehrheit in das Projekt eingefügt wurde. Worum geht es hier? Es geht offensichtlich darum, dass die Bundesversammlung Volk und Ständen weitere völkerrechtliche Verträge obligatorisch unterbreitet, die an sich – gemäss den klaren Bestimmungen, welche Verträge dem Volk obligatorisch vorgelegt werden müssen, beispielsweise beim Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder beim Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit – dem Volk nicht vorgelegt werden müssten.

Was bedeutet das? Das bedeutet, dass wir das Ständemehr nun plötzlich auch noch für Verträge zur Anwendung bringen, bei denen es verfassungsrechtlich nicht vorgesehen ist. Ich habe grundsätzliche Einwände gegen diese Art, dem Volk nach Belieben irgendwelche Entscheide zu unterbreiten. Diese sogenannte Devolution hat eigentlich sehr wenig mit unserer demokratischen Tradition zu tun. Diese Art, dem Volk nach Lust und Laune der Bundesversammlung etwas zu unterbreiten, hat etwas Plebiszitäres: Wir möchten das, was wir beschlossen haben, vom Volk auch noch bestätigt haben. Die schweizerische Demokratie war eigentlich nie eine plebiszitäre Demokratie. Die schweizerische Demokratie ist eine partizipative. Wir wollen das Volk mitbeteiligen; es hat seine bestimmten Rechte, die es wahrnehmen kann. Es ist nicht einfach «à la carte», wo wir dem Volk, wenn wir es gut finden, gnädig ein Recht zugestehen. Deshalb hat unseres Erachtens dieser Zusatz in Absatz 1bis eigentlich keinen Platz in diesem Konzept.

Etwas haben wir ja ohnehin, und gegen das trete ich nicht an, weil es in der bisherigen Verfassung bereits festgelegt ist: Wir kennen mit dem fakultativen Referendum bereits ein solches Instrument, völkerrechtliche Verträge dem Volk zu unterbreiten. Diese Bestimmung bleibt in der Verfassung, die können wir weiterhin zur Anwendung bringen. Aber wir können nicht noch eine Bestimmung zur Anwendung bringen, nach der wir – dann, wenn wir den Eindruck haben, etwas sei jetzt besonders wichtig – das auch noch dem Ständemehr unterstellen. Denn das ist die Konsequenz dieses Antrags zu Absatz 1bis. Deshalb möchten wir Sie bitten, diesen Absatz 1bis wieder zu streichen, also dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Herr Dettling will dann mit seiner Minderheit II die ganze Sache noch ein bisschen einschränken, indem er sagt, dass Verträge von ausserordentlicher Tragweite der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet werden könnten. Wer definiert dann diese ausserordentliche Tragweite? Das ist nochmals ein solcher Gummibegriff. Da könnte man wieder die blaue Taste einführen, wo wir quasi sagen, das sei jetzt besonders wichtig, und die Bestimmung komme zur Anwendung. Die Umsetzung dieser verfassungsrechtlichen Bestimmung wird dann eigentlich sehr willkürlich, unpräzise und ungenau. Verzichten wir doch auf diese zusätzliche Möglichkeit, denn wir haben die Möglichkeit gemäss dem nächsten Artikel, völkerrechtliche Verträge mit dem fakultativen Referendum der Volksabstimmung zu unterbreiten. Wenn es gewünscht wird, kann dort das Referendum ergriffen und es können Unterschriften gesammelt werden. Dann gibt es eine Abstimmung mit einfachem Volksmehr; das entspricht eigentlich unserer demokratischen Tradition.

Deshalb möchte ich Sie eindringlich bitten: Unterstützen Sie den Antrag der Minderheit I und lehnen Sie diese Scheinausweitung der Volksrechte ab; es ist keine Ausdehnung der Volksrechte, sondern ein neues plebiszitäres Element, das in unserer Verfassung keinen Platz haben soll. Wir haben mit dem fakultativen Referendum genügend Instrumente.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag I zuzustimmen und damit diesen nicht vom Bundesrat erarbeiteten Absatz 1bis abzulehnen.

Dettling Toni (R, SZ): Ich begründe den Antrag der Minderheit II: Im Gegensatz zu meinem Vorredner Vollmer unter-

stütze ich grundsätzlich die Mehrheit. Entgegen den Ausführungen von Herrn Vollmer will die Mehrheit keine Ausweitung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums durch Einführung einer allgemeinen Ermächtigungsklausel. Vielmehr entspricht es der Praxis, dass die Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge von ausserordentlicher Tragweite der obligatorischen Volksabstimmung von Volk und Ständen unterbreiten kann, sofern sie dies beschliesst. So geschehen, Herr Vollmer, beim Freihandelsabkommen im Jahre 1972, so geschehen bei der Abstimmung über den EWR im Jahre 1992, wobei man hier formell den Ausweg über zwei unbedeutende Verfassungsänderungen suchte. Politisch fiel aber auch hier die ausserordentliche Tragweite dieses völkerrechtlichen Vertrages ins Gewicht. Über alle Parteischranken hinweg war die Meinung ungeteilt, es sei eine obligatorische Volksabstimmung anzuordnen.

In der Kommission hat man uns denn auch von der Seite der Verwaltung klar zu verstehen gegeben, dass es die bestehende Praxis der Bundesversammlung jederzeit erlaube, über bedeutende völkerrechtliche Verträge eine obligatorische Volksabstimmung anzuordnen. Die Mehrheit will nun nichts anderes als diese Praxis oder, wenn Sie so wollen, dieses freiwillige obligatorische Referendum für bedeutungsvolle völkerrechtliche Verträge in der Verfassung festschreiben.

Es ist nicht einzusehen und macht auch keinen Sinn, wenn wir ausgerechnet in diesem wichtigen und sensiblen Bereich des Staatsvertragsreferendums die ungeschriebene Verfassungswirklichkeit nicht im nachgeführten Grundgesetz festschreiben und im Einzelfall, wie etwa das Beispiel des EWR-Vertrages zeigt, den Aus- oder Umweg über eine konstruierte Verfassungsänderung suchen. Daher ist der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheit (Vollmer) klar abzulehnen.

Mein Minderheitsantrag will nun mit dem Zusatz erreichen, dass nur völkerrechtliche Verträge von ausserordentlicher Tragweite dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Auch dieser Zusatz entspricht nun wieder der Praxis und der Verfassungswirklichkeit. Der Zusatz der «ausserordentlichen Tragweite» hebt sich zudem von der in Artikel 131 Absatz 2 und von Herrn Vollmer angesprochenen Unterstellung unter das fakultative Referendum ab. Insoweit ist er eben auch erforderlich, um die notwendige Unterscheidung zwischen den freiwillig dem obligatorischen Referendum unterstellten Staatsverträgen einerseits und den freiwillig dem fakultativen Referendum unterstellten völkerrechtlichen Verträgen andererseits zu treffen. Diese Unterscheidung ist logisch und zweckmässig.

Aus all diesen Überlegungen bitte ich Sie, die Minderheit II im Sinn einer Festschreibung der bestehenden Praxis zu unterstützen, eventuell aber der Mehrheit zuzustimmen und auf jeden Fall die Minderheit I (Vollmer) abzulehnen.

Pelli Fulvio (R, TI): Entgegen dem Anschein aus der Fahne und entgegen der Meinung von Herrn Dettling wird die FDP-Fraktion weder die Mehrheit noch die Minderheit II (Dettling) der Kommission unterstützen. Dieser Entscheid wurde mit grosser Mehrheit gefällt. Es ist die Überzeugung der Fraktion, dass die Einführung der Möglichkeit für die Bundesversammlung, beim obligatorischen Referendum die sogenannten «weiteren völkerrechtlichen Verträge» einer Volksabstimmung zu unterbreiten, ein politisch kontraproduktiver, falscher Schritt wäre:

Erstens, weil das obligatorische Referendum für alle völkerrechtlichen Verträge vorgesehen ist, die den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften herbeiführen würden – aufgrund von Artikel 130 Absatz 1 Litera b –, und deshalb die Zahl und insbesondere die Wichtigkeit der noch in Frage stehenden weiteren völkerrechtlichen Verträge ziemlich gering erscheint.

Zweitens, weil die in Artikel 131 Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit des fakultativen Referendums die eventuelle politische Notwendigkeit einer Volksabstimmung abdeckt. Drittens, weil es als unangebracht erscheint, in den Ermessensraum der Bundesversammlung die Kompetenz zu stellen, dem Volk völkerrechtliche Verträge, die keine oder nur eine

sehr schwache Opposition haben, zu unterbreiten. Das Risiko unerwünschter plebiszitärer Abstimmungen würde gross werden.

Auch die Mittellösung, die die Minderheit II vorschlägt, kann die FDP-Fraktion nicht überzeugen. Sie ist eigentlich keine Mittellösung, indem sie einen Begriff einführt, der auf jeden Fall auslegungsbedürftig ist, und zwar aufgrund politischer Überlegungen. Sie vermag deshalb die vorher angegebenen Risiken nicht zu beseitigen.

Engler Rolf (C, AI): Die CVP-Fraktion schlägt Ihnen vor, bei der Fassung des Bundesrates und der Minderheit I zu bleiben; dies nach einer längeren Diskussion. Ich möchte Ihnen die Argumente hier kurz vortragen.

Grundsätzlich befürwortet die CVP als föderalistische und den Kantonen verbundene Partei eine Ausdehnung des Ständemehrs in ausserpolitischen Fragen. Wir sind aber der Meinung, dass wir genau prüfen müssen, ob es eine Nachführung ist oder nicht. Da stellt sich die entscheidende Frage: Bedeuten die zwei Ausnahmen, die Herr Dettling zitiert hat – die Abstimmungen über Efta und EWR –, eine genügend lange Praxis, um hier doch eine Sicherheit geben zu können, um von Verfassungswirklichkeit sprechen zu können?

Wir sind zum Schluss gekommen, dass die zwei Ausnahmen, die – vor allem beim EWR – ohnehin zu einer Volksabstimmung geführt hätten, nicht ausreichen, um von einer gelebten und bewährten Verfassungswirklichkeit sprechen zu können. In der Konsequenz sind wir dann auch zum Schluss gekommen, dass wir bei der Fassung des Bundesrates und der Minderheit I bleiben müssen, weil wir sonst in unserer Argumentation gegenüber den übrigen Minderheitsanträgen, die Veränderungen möchten, inkohärent wären und diese Minderheitsanträge nicht mit gutem Gewissen ablehnen könnten. Wir beantragen Ihnen deshalb, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben und der Minderheit I zuzustimmen.

Ostermann Roland (G, VD): Après mûre réflexion, les Verts ont décidé de se rallier à la proposition de la majorité de la commission, laquelle rejoint d'ailleurs une autre proposition que nous avons présentée dans le cadre du projet B «Réforme des droits populaires». Elle tend à permettre à l'Assemblée fédérale de soumettre spontanément au peuple, éventuellement aux cantons, telle ou telle de ses décisions. Cela permettrait de crever des abcès dans certaines circonstances particulières, et aussi de gagner du temps lorsqu'on sait que tel objet soumis au référendum facultatif sera à coup sûr porté devant le peuple. On répondrait ainsi, dans des cas d'importance, aux préoccupations de ceux qui trouvent que la procédure référendaire freine l'évolution, et qui prônent témérairement son abolition. Nous appuyons donc la proposition de la majorité de la commission.

Par contre, nous ne comprenons pas la précision constitutionnelle que veut apporter la minorité II (Dettling) en ajoutant «... s'ils ont une importance considérable pour la Suisse», pour qualifier les cas pouvant être soumis au peuple. Qui devra juger de cette importance? Assurément, l'Assemblée fédérale elle-même, seule détentrice du critère d'évaluation et du pouvoir de l'exercer. A quoi sert alors la cautèle? Par sa décision même de soumettre au peuple tel objet, l'Assemblée fédérale en fixe de facto l'importance. Alors, allégeons le texte, puisque c'est l'un des objectifs de la mise à jour.

La question qui pourrait se poser ici, c'est de savoir si ces traités internationaux doivent être soumis au peuple seulement, ou aussi aux cantons. Par cohérence avec la lettre b de l'alinéa 1er du projet qui fixe que «l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales» est soumise au vote du peuple et des cantons, et par cohérence politique, il faut en faire de même ici. La minorité I (Vollmer) combat la proposition de la majorité de la commission pour éviter de transformer le référendum en plébiscite: cette objection est déplacée, sinon elle pourrait s'appliquer à toute votation sur un objet soumis au référendum obligatoire. Il s'agit simplement d'une procédure helvétique de décision sur des sujets qui, en plus, ici, seraient dûment inscrits dans la constitution.

Les Verts soutiennent donc la proposition de la majorité de la commission.

Gross Andreas (S, ZH): Ich möchte zuerst meiner Befriedigung Ausdruck geben, dass sich die Mehrheit der FDP- und der CVP-Fraktion jetzt der Minderheit I angeschlossen haben. Damit wird illustriert, dass wir hier eine Sensibilität entwickelt haben für den von Herrn Vollmer bereits genannten Unterschied zwischen der partizipativen oder direkten Demokratie und der plebiszitären Demokratie.

Wenn ich darf, möchte ich gleich auf das Votum von Herrn Ostermann eingehen und vielleicht die Grünen bitten, das nochmals zu bedenken. Es ist sachlich klar getrennt, was in bezug auf die völkerrechtlichen Verträge obligatorischerweise zur Volksabstimmung kommt und wo erst Unterschriften gesammelt werden müssen. Das ist eben der Unterschied zwischen der plebiszitären und der direkten Demokratie: In der plebiszitären Demokratie entscheidet das Parlament, ob die Leute abstimmen dürfen; in der direkten Demokratie regelt die Verfassung klar, wann die Leute abstimmen dürfen.

Sie argumentieren, Sie würden Zeit gewinnen und es sei unnötig, noch Unterschriften zu sammeln. Das ist meiner Meinung nach nicht angebracht. Es ist im Interesse der direkten Demokratie – die ein Verständigungsversuch in der Gesellschaft ist –, die Unterschriften zu sammeln, weil damit die Abstimmung von den Initianten positiv beeinflusst werden kann. Die Diskussionsleistung, die hinter der Unterschriftensammlung steht, ist erwünscht. In diesem Sinne ist «gagner du temps» ein sekundäres Argument angesichts des gnädigen Akts, mit dem das Parlament sagt: Jetzt müsst Ihr keine Unterschriften sammeln; und das willkürlich von Fall zu Fall. Genau das ist es, was wir mit der Tradition der direkten Demokratie in der Schweiz immer haben verhindern wollen, im Unterschied zu Frankreich z. B., wo es nur diese plebiszitäre Demokratie gibt.

Der zweite Aspekt – Herr Vollmer hat es schon gesagt –: Es ist, gerade im Sinne derjenigen Menschen, die sagen, das Parlament solle auch führen, nicht richtig, wenn sich das Parlament einfach bestätigen lässt oder, wie z. B. in England, seine Uneinigkeit sozusagen dem Schiedsrichter Volk übergibt, das dann entscheiden soll.

Beides entspricht nicht der direktdemokratischen Tradition. Deshalb bin ich dankbar, dass die CVP- und die FDP-Fraktion, die in der Kommission zum Teil gezögert haben, sich jetzt der Minderheit I anschliessen.

Präsident: Ich teile Ihnen mit, dass die liberale Fraktion die Minderheit I unterstützt.

Schmid Samuel (V, BE): Wir sind der Auffassung, dass es sich nicht um einen Schicksalsartikel handeln kann. Eigentlich geht es darum, ob man das, was praktiziert wird, jetzt auch in die Verfassung aufnehmen will oder nicht.

Wir unterstützen deshalb die Variante der Mehrheit und bitten Sie, das gleiche zu tun, um so mehr, als wir wirklich im wahren Sinne des Wortes nur aktualisieren.

Wenn die Minderheit II die Bestimmung auf die Verträge von «ausserordentlicher Tragweite» beschränken will, muss darauf hingewiesen werden, dass wahrscheinlich auch dies ungenau ist, weil es eher um die politische Brisanz gehen würde als um die ausserordentliche Tragweite. Wir können diese Formulierung daher gleich weglassen, d. h. beim Text der Mehrheit bleiben.

Indem ich nochmals auf die geübte Verfassungspraxis zurückkomme, weise ich darauf hin, dass das eher technische Freihandelsabkommen obligatorisch unterstellt wurde, dass beim EWR ein Umweg gefunden wurde, indem man dort einfach zusätzlich die Verfassung änderte, und dass schliesslich die EMRK, die mit Sicherheit Verfassungsrang gehabt hätte, nicht unterstellt wurde. Das kann ein Hinweis darauf sein, dass die Nennung dieser Möglichkeit in der Verfassung durchaus ihren Sinn hat.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Vallender Dorle (R, AR): Artikel 130 regelt das obligatorische Referendum abschliessend. Wer diese Aufzählung von Litera a bis d genau liest, wird feststellen, dass in dieser Liste diejenigen völkerrechtlichen Verträge nicht erfasst werden, die nicht Beitritte «zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften» darstellen. Zudem sind die Begriffe leider nicht eindeutig bestimmbar. Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte daher der Bundesversammlung das Recht zugestehen, einen völkerrechtlichen Vertrag dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen. Warum?

1. Sie möchte es aus staatspolitischer Einsicht, denn wichtige, völkerrechtliche Verträge, die nicht unter Litera b subsumiert werden können, verlangen einen höheren Konsens.

2. Es ist Nachführung. Bereits im Jahre 1972 hat das Parlament von sich aus Volk und Ständen das Freihandelsabkommen unterbreitet. Für den EWR hat man einen Ausweg gefunden, und wir haben noch andere Beispiele, wo man sich behelfen musste.

3. Die Regelung, die Ihnen die Mehrheit vorschlägt, stellt eine Parallelbestimmung zu Artikel 131 dar. Artikel 131 sieht in Absatz 2 vor, dass die Bundesversammlung «weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen» kann. Dieses sogenannte fakultativ fakultative Referendum würde nun nach dem Willen der Mehrheit mit dem fakultativ obligatorischen Referendum seine logische Ergänzung erhalten.

Da fehlt mir, Herr Gross Andreas – erlauben Sie mir diese Anmerkung –, auch Ihre Konsequenz. Sie müssten, wenn Sie konsequent wären – da Sie sich ja gegen diesen Antrag der Mehrheit bei Artikel 130 wenden –, auch für Artikel 131 Absatz 1 Litera d Ziffer 2 einen Streichungsantrag vorbereitet haben.

Die Minderheit II (Dettling) will auch das sogenannte fakultativ obligatorische Staatsvertragsreferendum vorsehen, es allerdings auf Verträge von ausserordentlicher Tragweite begrenzen. Diese Zusatzbedingung ist nicht notwendig. Es versteht sich von selbst, dass das Parlament von dieser neuen Möglichkeit – die nun Verfassungstext würde, Verfassungswirklichkeit ist sie bereits – wie bis anhin nur spärlich und nur dann Gebrauch machen würde, wenn dem Staatsvertrag diese besondere Bedeutung zukäme.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Darf ich vorerst die Begründung dazu nachliefern, warum Litera c und Litera d von Absatz 1 zurückgestellt werden. Litera c ist ein Ausfluss der Behandlung von Artikel 44 über Bestand und Gebiet der Kantone. Die Idee geht dahin, dass nur noch Änderungen im Bestand der Kantone obligatorisch vor die Volksabstimmung kommen sollen, dagegen Änderungen im Gebiet – Beispiel Vellerat – nur noch dem fakultativen Referendum unterstellt sein sollen. Das behandeln wir zweckmässigerweise bei Artikel 44.

Absatz 1 Litera d hängt mit der Regelung der Erlassformen bei der Regelung der Zuständigkeiten für die Gesetzgebung zusammen, und das wird in Artikel 153a ff. behandelt. Diese Verschiebung werden wir noch bei einer ganzen Reihe von weiteren Artikel, die wir jetzt behandeln, vornehmen müssen. Zum obligatorischen Staatsvertragsreferendum: Der Absatz 1bis ist ein Zusatz zu Absatz 1 Litera b. Die beiden dortigen Begriffe «Organisationen für kollektive Sicherheit», darunter wären etwa Uno oder Nato zu verstehen, und «supranationale Gemeinschaften», darunter wäre die EU zu verstehen, haben den Vorteil, recht klar zu sein. Aber sie haben den Nachteil, dass sie nicht abschliessend sind. Beispielsweise würde der EWR-Vertrag nicht darunterfallen und auch die Europäische Menschenrechtskonvention nicht.

Es werden nun folgende Lösungen vorgeschlagen: Die Mehrheit behilft sich mit der Einfügung des genau gleichen Satzes wie beim fakultativen Referendum – Artikel 131 Absatz 2 –, wonach die Bundesversammlung zusätzlich internationale Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellen kann.

Die Minderheit II (Dettling) will bei den beiden Bestimmungen, beim obligatorischen und beim fakultativen Referendum, dif-

ferenzieren, indem sie für den obligatorischen Fall die Formulierung «von ausserordentlicher Tragweite» einfügt.

Die Minderheit I (Vollmer) sieht in Absatz 1bis eine Ausweitung in Richtung einer unerwünschten plebiszitären Demokratie, möchte ihn deshalb gestrichen haben und sieht auch die Gefahr, dass hier arbiträr das Ständemehr zum Zuge kommt. Schliesslich noch der Bundesrat: Er möchte auch ein Türchen offenhalten, um weitere internationale Verträge dem obligatorischen Referendum zu unterstellen; aber er möchte für einmal das Ungeschriebene ungeschrieben sein lassen, auch in der neuen Verfassung.

Die Kommission hat vorerst mit 17 zu 14 Stimmen der Minderheit II vor der Minderheit I zugestimmt, sich dann aber mit 21 zu 13 Stimmen der Mehrheit angeschlossen.

Mit der Erwähnung weiterer Verträge will diese Mehrheit zum Ausdruck bringen, dass es Fälle geben muss, in denen der Souverän in jedem Fall das letzte Wort hat, auch wenn es eben nicht um Verträge nach Litera b geht.

Herr Schmid hat schon gesagt, dass beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention nach heutigem Wissenstand über ihre Auswirkungen im nationalen Bereich zweifellos obligatorisch dem Souverän zum Entscheid hätte vorgelegt werden müssen. Daher scheint es der Kommissionsmehrheit richtig, dass Bundesrat und Parlament durch das Festschreiben einer entsprechenden Möglichkeit gemahnt werden, dass sie immer die Unterstellung unter das obligatorische Referendum bei der Behandlung von internationalen Vereinbarungen im Auge behalten müssen.

Umgekehrt hält die Kommission dafür, dass es keine irgendwie allgemeingültigen Kriterien gebe, wann eine Frage von «ausserordentlicher Tragweite» sei, und deshalb lasse man es lieber bleiben, eine Scheindifferenzierung zwischen obligatorischem und fakultativem Referendum einzubauen.

Wir empfehlen Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Ausgangslage in bezug auf die Frage, welche Staatsverträge dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen, ist seit 1977 klar. Es sind Verträge über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften, wie wir das in Artikel 130 Absatz 1 Litera b klar festhalten.

Wir haben für beide Typen auch konkrete Anwendungsfälle, die wir alle kennen. Ein Beitritt zur Nato oder ein Beitritt zur Europäischen Union müsste dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Das wird auch weiter so bleiben.

Einige Mühe macht uns nun aber die Praxis, die in Ausnahmefällen, die anhand genereller Kriterien nur sehr schwer einzufangen sind, auch andere Fälle von Staatsverträgen dem obligatorischen Referendum unterstellt hat – früher einmal den Beitritt zum Völkerbund, dann das Freihandelsabkommen im Jahre 1972 und jüngst den EWR-Vertrag. Das ist der Anlass, weshalb die Mehrheit und die Minderheit II (Dettling) diese Praxismöglichkeit ausdrücklich in die kodifizierte Verfassung aufnehmen möchten.

Der Bundesrat findet das keine gute Lösung, denn sowohl die Fassung der Mehrheit wie die der Minderheit II ist eine Art Aufforderung zum Tanz. Die Versuchung wird gross sein, bei irgendwelchen Verträgen, die einem vielleicht politisch nicht passen, die Unterstellung unter das obligatorische Referendum zu verlangen, damit man die doppelte Sicherheit von Volks- und Ständemehr hat.

Inhaltliche Kriterien – und das ist der grosse Nachteil sowohl der Fassung der Mehrheit als auch derjenigen der Minderheit II – konnten nicht angegeben werden. Das wundert mich nicht, denn wir haben schon, als ich bei der Revision des Staatsvertragsreferendums dabei war, nach solch generell abstrakten Kriterien gesucht. Doch es gibt sie einfach nicht, während die beiden Typen «Organisationen für kollektive Sicherheit» und «supranationale Gemeinschaften» heute auch in der Literatur, in der Wissenschaft, klar bestimmt sind.

Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, man solle hier am besten nichts sagen. Wenn es wieder einmal einen ganz bedeutenden Staatsvertrag gibt, der grundlegend in unsere Verfassung eingreift – wie das beispielsweise rückblickend sicher bei der EMRK der Fall war –, soll nach Meinung des

Bundesrates diese Möglichkeit weiterbestehen, aber wirklich nur in derartigen ausserordentlichen Fällen von Staatsverträgen von klarem Verfassungsrang, die eine grundlegende Veränderung unseres Staates nach sich ziehen.

Wenn Sie diese Möglichkeit generell aufnehmen, werden Sie fast bei jedem wichtigen Staatsvertrag eine grosse Diskussion in beiden Räten haben, ob dieser nun nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollte. Und die Gefahr – ich brauche das Wort – von «Sündenfällen», wie wir sie im Jahre 1972 beim Freihandelsabkommen begangen haben, ist dann sehr, sehr gross. Ich konnte meinen Studenten nie erklären, warum wir die Europäische Menschenrechtskonvention überhaupt keinem Referendum, das Freihandelsabkommen aber, das nichts anderes als ein bedeutender Handelsvertrag war, dem obligatorischen Referendum unterstellt haben.

Deshalb sind wir der Meinung, man sollte diesbezüglich nicht zum Tanz auffordern, sondern es bei der bisherigen Regelung belassen.

Abs. 1 Einleitung, Bst. a, b

Al. 1 introduction, let. a, b

Angenommen – Adopté

Abs. 1 Bst. c, d – Al. 1 let. c, d

Verschoben – Renvoyé

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I

77 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

37 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit I

93 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II

57 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 131

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Präsident: Ich schlage Ihnen vor, in Artikel 131 Absatz 1 die Buchstaben b, c und cbis später zu behandeln. – Sie sind damit einverstanden.

Abs. 1 Einleitung, Bst. a, d

Al. 1 introduction, let. a, d

Angenommen – Adopté

Abs. 1 Bst. b, c, cbis – Al. 1 let. b, c, cbis

Verschoben – Renvoyé

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 132

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Sandoz Suzette

Abs. 4

Die Halbkantone Obwalden,

Proposition Sandoz Suzette

Al. 4

Les demi-cantons d'Obwald,

Sandoz Suzette (L, VD): La proposition faite à l'article 132 nécessite deux remarques préalables et, ensuite, deux motivations.

1. Première remarque préalable: il ne s'agit pas un seul instant, et soyons bien clairs sur ce point, de montrer du doigt les demi-cantons, pas du tout. Personne ne conteste dans cette salle qu'ils ont la qualité de cantons quand il s'agit de leur organisation, quand il s'agit de leur légitimité comme Etats au sein de notre Confédération. Mais – et c'est cela qui est important –, seule l'expression «demi-canton» rend compte de l'histoire et permet, lorsque l'on justifie ensuite une représentation différente au Conseil des Etats et un compte différent des voix en cas de votation, de ne pas avoir l'air de traiter les demi-cantons comme des sous-cantons, alors que c'est ce que fait la nouvelle rédaction qui parle de cantons et ensuite distingue des cantons avec une pleine représentation et des cantons avec une sous-représentation. Donc, que ce soit clair: l'idée est de rendre aux demi-cantons leur dimension historique qui respecte, dès lors, leur particularité.

2. La deuxième remarque est de nature tout à fait formelle. Vous devez rapprocher la proposition faite à l'article 132 alinéa 4 de celle faite à l'article 140 alinéa 4 et à l'article 141 alinéa 2, mais il faudrait aussi inclure une modification de l'article 1er dont nous n'avons pas à nous occuper maintenant. On pourrait donc tout à fait penser – et je suis prête, personnellement, à souscrire à une telle formule – que l'on réserve la question de l'étude des demi-cantons au moment où nous étudierons l'article 1er de la constitution mise à jour. Dans cette hypothèse, je souhaiterais simplement que l'on ne considère pas les articles 132, 140 et 141 comme définitivement liquidés si nous réservons toute la question de la nomenclature au moment où nous étudierons l'article 1er. C'est une question de procédure. Si nous votons maintenant le principe même de la réintroduction de la notion historique de demi-canton, il va de soi que cela devra être pris en compte à l'article 1er de la constitution mise à jour.

Des deux motivations à l'appui de cette proposition, la première est entièrement historique, vous le voyez. On ne peut pas, dans une mise à jour, simplement tracer d'un coup ce qui est fondamentalement la justification historique de l'existence de la notion de demi-canton ou de canton qui, dans la Confédération, ont un statut différent.

La deuxième justification tient au fait, que j'ai déjà évoqué hier, qu'il pourrait y avoir des conséquences politiques très lourdes à l'introduction de la nouvelle nomenclature proposée par la mise à jour. En effet, le lecteur qui ne connaît pas l'histoire aurait le sentiment que nous créons des cantons différents: ce sont tous des cantons, mais certains avec une demi-voix, les autres avec une voix; certains avec deux représentants au Conseil des Etats, d'autres avec un seul.

C'est politiquement d'autant plus dangereux que nous savons que des tendances se font jour qui voudraient élever tous les cantons au rang de pleins cantons, ce qui augmenterait, nous le savons, le nombre des cantons alémaniques par rapport aux cantons francophones ou latins et poserait un problème d'équilibre au sein du pays. D'autre part, il va de soi aussi que nous ne pouvons pas imaginer que peu à peu, on module la représentation au Conseil des Etats en fonction de la dimension des cantons, ce qui pourrait être une conséquence de cette modification de terminologie.

Telles sont les raisons pour lesquelles je vous demande de donner suite à ma proposition ou, à ce défaut, de renvoyer la discussion – ce que je comprendrais fort bien – à celle que nous aurons au sujet de l'article 1er de la constitution révisée.

Le président: Mme Sandoz est d'accord que le vote qui aura lieu sur sa proposition à l'article 132 soit également valable pour ses deux autres propositions aux articles 140 et 141.

Durrer Adalbert (C, OW): Ich möchte den Antrag Sandoz Suzette vehement bekämpfen. Ich ersuche Sie, den Begriff «Halbkantone» nicht einzuführen.

Die Halbkantone verstehen sich ja historisch, rechtlich und auch politisch als vollwertige Kantone. Man wird immer wieder auf die Unterschiede angesprochen. Es gibt zwei Unterschiede zu den sogenannten vollwertigen Kantonen: Wir stellen

einen statt zwei Ständeräte, und wir haben eine halbe Standesstimme. Im übrigen erfüllen die Halbkantone alle Rechte und Pflichten genau gleich wie die vollwertigen Kantone. Sie stellen auch eine volle Infrastruktur zur Verfügung. Fragen Sie einmal in den Halbkantonen nach, wie sich die Bevölkerung fühlt. Sie fühlt sich als Bevölkerung eines Kantons, eines Standes der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Deshalb wurden sie in der geltenden Verfassung und werden sie folgerichtig auch in der Revisionsvorlage in Artikel 1 als Kantone in ihrem Bestand vollwertig garantiert.

Die Relativierung bezogen auf die Standesstimme und auf den Ständerat wird in Artikel 1 durch den Begriff «und» zwischen Obwalden und Nidwalden, zwischen Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft zum Ausdruck gebracht. Auch in Artikel 3, wo die Bundesstaatlichkeit umschrieben ist, wird allen Kantonen die Souveränität garantiert.

Man nimmt diese Kantone – und darunter fallen gemäss Artikel 1 und Artikel 3 auch die Halbkantone – auch in die Pflicht. Sie müssen die Bundesgesetze, das Bundesrecht, vollumfänglich umsetzen. Ich gehe nicht davon aus, dass Sie inskünftig von uns erwarten, dass wir die Bundesgesetze nur noch halb erfüllen. Hier haben wir auch die volle Verpflichtung.

Der Antrag Sandoz Suzette dreht das Rad zurück. Er schafft ganz klare Widersprüche zwischen Artikel 1 und Artikel 3 auf der einen Seite und Artikel 132, Artikel 140 und Artikel 141 auf der anderen Seite. Ich denke, wenn schon, müsste man diese Frage grundsätzlich beim Bestand in Artikel 1 regeln. Ich muss sagen, dass die Festschreibung des Begriffes «Halbkantone» in den Artikeln 132, 140, 141 die Halbkantone letztlich auch als treue Bundesglieder unnötig auf einer psychologisch sehr empfindlichen Seite trifft.

Es ist auf die Gefahr hingewiesen worden, dass Ambitionen bestehen – in Unterwalden nördlich dem Kernwalde oder ob dem Kernwalde und in den beiden Appenzell wahrscheinlich weniger –, uns nachträglich zu vollwertigen Mitgliedern der Eidgenossenschaft mausern zu wollen. Dazu sage ich ganz klar: Es geht hier nicht darum. Mit diesen kleinen Unterschieden, ein Ständerat, eine halbe Standesstimme, können wir durchaus leben. Bezogen auf Basel kann die Diskussion später, zu gegebener Zeit wieder geführt und auch wieder legitimiert werden. Es geht keineswegs darum. Es geht hier um die historische, um die traditionelle Dimension. Aber es geht auch darum, dass wir, bezogen auf die Pflichterfüllung gegenüber der Eidgenossenschaft, nicht nur die halbe Pflicht erfüllen, sondern auch hier vollwertige, solidarische Bundesmitglieder sind. Ich denke, es ist völlig unnötig, dass wir im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung eine so heikle Frage in die Diskussion einbringen. Ich ersuche Sie eindringlich, den Antrag Sandoz Suzette abzulehnen.

Präsident: Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Kommission folgt und den Antrag Sandoz Suzette ablehnt.

Gross Andreas (S, ZH): Ich staune eigentlich, Frau Sandoz, dass Sie so wenig psychologisches Fingerspitzengefühl aufbringen. Es könnte allerdings sein, dass Sie sich nicht bewusst sind, dass das Wort «halb» auf deutsch eine unerhörte Herabsetzung bedeutet. Eine halbe Portion ist vielleicht etwas anderes als eine «demi-portion», aber auf deutsch tönt das schrecklich. Sie würden hier Ihren Miteidgenossen und Miteidgenossen etwas antun, wenn Sie das realisieren würden – zumal es historisch nicht richtig ist, wie Sie argumentiert haben.

Selbstverständlich haben alle drei Trennungen unterschiedliche historische Gründe, aber keiner dieser Teile wollte eine halbbatzige Portion werden. Diese Kantone wollten sich trennen, aber die Teile wollten gleichberechtigte Glieder innerhalb der Eidgenossenschaft werden. Deshalb unterstütze ich – als einer, der zwar historische Affinitäten zu einem dieser Halbkantone hat, aber nicht aus einem Halbkanton kommt – den Antrag meines Vorredners aus einem Halbkanton.

Ich habe mir lange überlegt, welche machiavellistischen Hintergründe dieser Antrag noch haben könnte. (Unruhe) Auch

wenn Machiavelli ein Mann war, ist es nicht so, dass jede Frau heute ganz frei von machiavellistischen Hintergründen oder Absichten ist. Diese These kann man mit Frau Sandoz wohl nicht bestreiten.

Es gibt zwei Möglichkeiten:

1. Es könnte sein, dass diese Herabsetzung sozusagen ein Motor für die Heraufsetzung sein möchte; dass Sie mit dieser psychologischen Herabsetzung die Leute dazu motivieren wollen, dafür zu kämpfen, dass sie Vollkantone werden. Das ist etwas, das vor allem die Basler durchaus unterstützen würden. Die Obwaldner und die Appenzeller haben aber immer gesagt, sie seien mit ihrem Status einverstanden.

2. Es könnte aber auch sein – die Argumentation von Frau Sandoz hat mich jetzt in dieser Vermutung bestätigt –, dass es darum geht, beim Abstimmungsverfahren und beim Ständerat präventiv einen Nagel gegen die Korrektur der Stimmengewichte beim Volksmehr einzuschlagen. Das ist wahrscheinlich der eigentliche Grund.

Dazu möchte ich sagen, Frau Sandoz: Wenn Sie schon historisch argumentieren, dann wäre die Korrektur in der Stimmengewichtung eine Rückführung der Stimmengewichte auf den Stand von 1848, nicht eine Nachführung. Seit 1848 ist der Föderalismus zu Lasten der Demokratie gewachsen, und alles, was bisher an Neugewichtung zur Diskussion stand, wollte die Stimmkraft eines Zürchers oder eines Berners wieder in das gleiche Verhältnis zur Stimmkraft eines Appenzellers oder eines Obwaldners setzen wie 1848. In dem Sinne wäre es ein Eigentor, weil Ihre historische Argumentation für diese Neugewichtung sprechen würde, die jetzt aber nicht zur Diskussion steht. Sie sollten hier nicht mit einer historischen Argumentation präventiv einen Nagel gegen diese Diskussion einschlagen, der nicht nötig ist, historisch aber angebracht wäre.

Diese Auseinandersetzung steht uns noch bevor, weil sonst die schiefe Ebene, auf der sich der Föderalismus zu Lasten der Demokratie entwickelt hat, innerstaatlich zu Spannungen führen könnte, die wir auch präventiv nicht herbeiführen sollten.

Sandoz Suzette (L, VD): L'amitié confédérale a peut-être été mal comprise. A aucun moment je n'ai pu éprouver le sentiment que la terminologie utilisée dans la constitution depuis plus d'un siècle était une terminologie offensante. Ce que je trouve personnellement offensant et que j'essayais de montrer, c'est que l'on trouve 26 cantons et que l'on découvre un peu plus loin que, parmi ces 26 cantons, il y en a qui sont traités, alors qu'on les appelle «cantons», moins bien que d'autres. La terminologie de notre constitution, aujourd'hui, permet de manière extrêmement claire, à tout le moins en français, de comprendre la dignité historique de ce que l'on peut appeler, à tort ou à raison, des «demi-cantons». Sous cet angle-là, je souhaite que ceux des Confédérés qui ont pu se sentir atteints dans leur honneur par ma proposition se rendent bien compte qu'elle n'avait qu'une seule idée: leur restituer l'honneur historique qui permet alors, et alors seulement, de comprendre pourquoi des cantons dont personne ne conteste et l'organisation et la pleine participation à la vie confédérale n'ont néanmoins que des demi-mesures lorsqu'il s'agit de compter leur voix ou lorsqu'il s'agit de les représenter au Conseil des Etats.

Personnellement, avec une sensibilité francophone, je suis heurtée quand je lis dans la constitution qu'il y a 26 cantons et que 6 d'entre eux sont moins bien traités, alors que, historiquement, j'en connais la raison. Mon idée était avant tout de restaurer l'honneur historique des demi-cantons.

Comme, à aucun moment, je ne voudrais déclencher de guerre de religion, je retire cette proposition, mais je souhaite qu'elle soit comprise dans le sens profond qu'elle revêtait et non pas interprétée comme une attaque romande à l'égard des demi-cantons.

Präsident: Frau Sandoz hat ihren Antrag zurückgezogen.

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

Art. 133

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Chiffelle**Abs. 2**

Das Gesetz regelt die Wählbarkeit der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

Antrag Rennwald**Abs. 2**

Das Gesetz regelt die Wählbarkeit der Ausländer, insbesondere der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

Proposition Chiffelle**Al. 2**

La loi règle le droit d'éligibilité des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

Proposition Rennwald**Al. 2**

La loi règle le droit d'éligibilité des étrangers, en particulier celui des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Wir kommen zum 5. Titel, «Die Bundesbehörden». Hierzu standen in der Verfassungskommission nicht nur der Entwurf des Bundesrates, sondern auch die Anträge aus einem Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen zur Diskussion, welche ihrerseits auf den Arbeiten zweier Subkommissionen basierten, zu den Themen Organisation der Bundesversammlung – Subkommissionspräsident Herr Borel – und Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung – Subkommissionspräsident Herr Schmid Samuel.

Die Arbeiten dieser Subkommissionen gehen zurück auf eine parlamentarische Initiative Petitpierre aus dem Jahre 1990, d. h., sie sind also schon lange vor dem Vorliegen der Botschaft des Bundesrates zur Verfassungsreform in Angriff genommen worden. Ihre Ergebnisse sind selbst für helvetische Verhältnisse recht gut ausgereift; sie sind nämlich je zweimal in Subkommissionen und zweimal in Plenarkommissionen diskutiert worden.

Im Rahmen der Kommissionsarbeiten stellte sich auch hier die Frage, wie diese Ergebnisse einzugliedern seien bzw. was in der Nachführung Platz habe. Im Bewusstsein, dass auf dem Gebiet der Behördenorganisation das Verfassungsrecht praktisch unverändert geblieben ist, betrachtete die Verfassungskommission nicht nur den Handlungsspielraum, sondern auch die Notwendigkeit als etwas grösser, im Rahmen der Nachführung zu handeln, weil hier doch einiges an Obsoletem überdauert hat.

Ich meine, man müsse auch unterscheiden: Es ist sicher unter dem Titel der Nachführung grössere Zurückhaltung angebracht, wenn etwas neu eingefügt werden soll, während man Bestimmungen, für die niemand den Aufwand einer Volksabstimmung auf sich nehmen wollte und die deshalb immer in der Verfassung geblieben sind, obwohl sie unterdessen obsolet wurden, eher streichen kann.

Da bietet nun Artikel 133 das Beispiel dazu: Der bisher geltende Ausschluss geistlicher Personen von der Wahlfähigkeit in den Nationalrat setzte ja eine Vorstellung voraus, die in der Zeit des Kulturkampfes geherrscht haben mag: Dass nämlich bereits ein einziger, rhetorisch begabter Pfarrer im Nationalrat unseren Staat in den Abgrund zu führen vermöchte. Der Glaube an ein derartiges politisches Störpotential von Geistlichen hat sich aber schon seit längerer Zeit verflüchtigt. Diese Unvereinbarkeitsklausel ist also längst überholt, aber niemand nahm den Aufwand auf sich, deswegen eine Volksabstimmung durchzuführen.

Immerhin hat unser Rat im Jahre 1993 einer parlamentarischen Initiative auf Aufhebung des Wählbarkeitsverbotes für Geistliche einstimmig Folge gegeben. Wenn nun die Subkommission Borel als erste, die Staatspolitische Kommis-

sion, die Subkommission und das Plenargremium der Verfassungskommission je einstimmig beantragen, diese Diskriminierung der Geistlichen zu streichen und damit in der Nachführung einen Schritt weiter zu gehen als der Bundesrat, dann aus der sehr praktischen Überlegung, dass der politische Spielraum für diese Streichung vorhanden ist bzw. dass die Vorlage mit dieser Mini-Erneuerung nicht gefährdet wird.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: J'aimerais simplement faire deux remarques en langue française, qui ont d'ailleurs déjà été faites par le rapporteur en langue allemande. Tout d'abord, nous nous trouvons ici dans un domaine où nous avons travaillé non seulement sur le projet d'une nouvelle Constitution fédérale, mais aussi sur un rapport et des propositions de la Commission des institutions politiques.

Comme il s'agit de l'organisation des autorités, la Commission de la révision constitutionnelle s'est sentie un peu plus de liberté par rapport au strict concept de mise à jour, lorsqu'elle a eu l'impression qu'il n'y avait pas d'opposition fondamentale quant aux légères innovations introduites. C'est important de le dire, car c'est précisément le cas – et c'est tout à fait clair – à l'article 133, où nous avons supprimé le mot «laïque» qui figure dans l'article 75 de la constitution actuelle.

Vous vous souvenez que vous avez décidé, le 19 mars 1993, de donner suite à l'initiative parlementaire Sieber (92.413), qui prévoyait de supprimer le mot «laïque» à l'article 75 de la constitution actuelle, et ce, à l'unanimité, de sorte que l'on peut considérer qu'il y a là, véritablement, un consensus. Cette disposition peut être adaptée aux conceptions modernes, qui veulent qu'on ne traite pas les ecclésiastiques comme des «demi-citoyens», dirait Mme Sandoz, mais comme des citoyens à part entière.

Koller Arnold, Bundesrat: Beim Wegfall der Einschränkung der Wählbarkeit auf Stimmberechtigte nur weltlichen Standes handelt es sich an sich um eine Neuerung, aber Ihre Kommission ist zum Schluss gekommen, dass sie auf jeden Fall konsensfähig ist. Deshalb widersetzt sich der Bundesrat dieser Streichung nicht, zumal wir damit einen Rechtszustand herstellen, der auch in Übereinstimmung mit Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ist, der ganz klar einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Ämtern gewährleistet.

Präsident: Der Antrag Chiffelle wurde bei Artikel 127 begründet und zurückgezogen; der Antrag Rennwald wurde dort bereits abgelehnt.

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

Art. 134

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Fehr Hans (V, ZH): Ich beantrage, dass Sie bei Artikel 134 den Absatz 3 im Gegensatz zum vorliegenden Streichungsantrag der Kommission beibehalten, damit er in der Verfassung bleibt.

Der Absatz 3 – ich rufe ihn gerne in Erinnerung – besagt: «Bedienstete des Bundes können weder Mitglied des Nationalrates noch Richterin oder Richter des Bundesgerichts sein.» Ich möchte diesen Passus aus folgenden Gründen beibehalten: Erstens im Sinne einer konsequenten Gewaltentrennung; zweitens – wenn Sie in der Botschaft des Bundesrates auf Seite 372 nachsehen – hat der Bundesrat selbst den Absatz 3 als sinnvoll und dringend bezeichnet. Er wollte nämlich explizit in der Verfassung – nicht irgendwo im Gesetz – den Begriff des «Bediensteten» festgehalten haben, weil die «Beamten» ja vielfach nicht mehr dem Beamtenrecht unterstellt sind. Das heisst, wenn Sie irgendwo im Gesetz den Begriff «Beamter» haben, dann sind das Leute,

die immer weniger dem Beamtenstatus und dem Beamtenrecht unterstehen. Darum hat der Bundesrat meines Erachtens damals zu Recht für den Begriff «Bedienstete des Bundes» plädiert.

Ich bitte Sie deshalb, das so zu belassen. Ich werde diesen Antrag aufrechterhalten, es sei denn, der Bundesrat belege seine Gesinnesänderung mit wahrhaft herausragender Begründung. Aber ich muss sagen: Ich bin der Überzeugung, dass der Begriff «Bedienstete» genau die Sache trifft und Klarheit schafft, vor allem in bezug auf die konsequente Gewaltentrennung, auf Stufe der Verfassung, nicht erst irgendwo im Gesetz.

Präsident: Ich habe ein kleines formelles Problem. Wir haben die Einreichung von Anträgen befristet. Herr Fehr nimmt nun den ursprünglichen Entwurf des Bundesrates wieder auf. Ich stelle mich auf den Standpunkt, dass Absatz 3 von Artikel 134 in der Fassung des ursprünglichen Entwurfes des Bundesrates auf der Fahne steht. Insbesondere dem Bundesrat ist es deshalb unbenommen, jederzeit auf seinen Entwurf zurückzukommen.

Es muss deshalb meiner Meinung nach auch den Ratsmitgliedern, vor allem in einer Debatte in Kategorie I, möglich sein, auf einen schriftlich vorliegenden Text zurückzukommen. Insofern nehme ich den Antrag Fehr Hans entgegen, auch wenn er nicht schriftlich von ihm eingereicht worden ist, und wir beraten darüber. Gibt dieses Vorgehen Anlass zu fundamentalen Einwänden? – Sie sind damit einverstanden.

Ruffy Victor (S, VD): C'est une question que je pose à M. Koller, conseiller fédéral. Si je fais la comparaison entre l'article 108 qui règle les attributions dans l'ancien texte, encore valable, de la constitution et celui de l'article 134, qui porte aussi sur les incompatibilités, je constate que vous avez introduit le fait qu'un juge au Tribunal fédéral ne peut pas exercer d'autres activités lucratives.

Si je souligne la chose, c'est qu'il y a plusieurs années maintenant, j'étais intervenu pour régler le problème des arbitrages au Tribunal fédéral. Après mon intervention, on avait, de manière satisfaisante à mes yeux, réglementé différemment l'attribution de ces arbitrages.

La question que je vous pose, Monsieur le Conseiller fédéral, est la suivante: est-ce que, au fond, cette nouvelle présentation de l'article 134 et la définition limitative des sources de revenu remet en question la réglementation actuellement en vigueur?

Koller Arnold, Bundesrat: Es ist relativ riskant, auf eine derart präzise Detailfrage eine präzise Antwort zu geben. Ich würde folgendes sagen: Es wird in Absatz 2 klar festgehalten, dass die Mitglieder des Bundesrates und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen. Das ist die Grundregel. Andererseits glaube ich nicht, dass man damit jede Ausnahme verbieten könnte, denn heute ist anerkannt, dass Bundesrichter ausnahmsweise doch Schiedsrichterfunktionen ausüben können. Ich glaube, das liegt auch im Interesse unseres Staates, aber es muss die Ausnahme bleiben.

Vollmer Peter (S, BE): Ich möchte Ihnen beliebt machen, bei der Fassung der Kommission zu bleiben und den Streichungsantrag gutzuheissen.

Wir wissen, dass die heutige Verfassungsbestimmung immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt, weil sie von den Betroffenen nicht verstanden wird oder als ungerecht und diskriminierend verstanden wird. Erklären Sie einmal einem Bediensteten, einem Briefträger, weshalb er nicht ins Parlament wählbar ist, während der Vizepräsident des Verwaltungsrates der SBB hier sitzt und die entsprechenden Interessen vertritt. Diese Diskriminierung der Beschäftigten wird im Volk nicht verstanden. Dies um so weniger, als wir ja wissen, dass die gleiche Person sich jederzeit als Ständerat wählen lassen kann, weil wir dort keine entsprechenden Vorschriften machen und machen können.

Die Kommission – das scheint mir wichtig, damit Sie nicht argumentieren, das sei jetzt eine wesentliche rechtspolitische Neuerung – hat sich damit noch nicht über die Unvereinbarkeitsregelungen ausgesprochen, die der Gesetzgeber vornehmen kann.

Wir sind der Meinung, dass diese Frage der Einsitznahme von Bediensteten des Bundes durchaus einer eingehenden Prüfung bedarf. Ich kann mir nicht vorstellen, dass ein Direktor eines Bundesamtes hier im Parlament sitzen kann. Selbstverständlich nicht, das gäbe tatsächlich Probleme! Aber ich kann mir vorstellen, dass Beschäftigte, ein Briefträger, ein Kondukteur oder ein Hausmeister in einem Gebäude des Bundes in Genf durchaus die gleiche Wählbarkeit haben sollen wie die übrigen Bürger und Bürgerinnen in diesem Lande.

Diese Differenzierung müssen wir erarbeiten. Das ist eine Angelegenheit, die auf Gesetzesstufe geregelt werden kann. Wir geben damit nicht einfach einen Persilschein, um die ganze Sache beliebig zu öffnen, sondern wir bringen das mit dem Antrag der Kommission auf die Stufe, auf welcher es eben am zweckmässigsten und entsprechend differenziert geregelt werden kann. Insofern kann man, wenn man das Konzept der strikten Nachführung vertritt, dieser Herabstufung auf Gesetzesebene auch zustimmen, damit wir als Gesetzgeber dann die für uns adäquate, differenzierte, richtige Lösung erarbeiten können, eine Lösung, die dann ja allenfalls auch referendumpflichtig bleibt. Das Volk wird damit nicht ausgeschlossen.

Ich bitte Sie deshalb, hier dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Schmid Samuel (V, BE): Wenn ich im Gegensatz zu meinem Kollegen Hans Fehr hier der Kommission zustimme und mich damit für die Streichung einsetze, dann tue ich dies nicht – um dies klarzumachen, bin ich ans Pult gekommen –, um hier eine large Unvereinbarkeitspraxis einführen zu wollen. Aber gerade die heutige Tendenz zur Auslagerung oder zur teilweisen Auslagerung und zur Teilprivatisierung dürfte eine Reihe von Dienstverhältnissen zur Folge haben, die dann möglicherweise mit dem Begriff «Bedienstete des Bundes» nicht korrekt erfasst werden. Wesentlich für den Ausschluss ist für mich, ob die Unabhängigkeit der Meinungsäusserung und der Meinungsbildung im Rat beeinträchtigt werden könnte. Da ist der Begriff «Beamte» zweifellos zu eng, vielleicht auch der Begriff «Bedienstete». Es scheint mir, dass wir gut daran tun, das auf Gesetzesstufe im Detail zu regeln, um damit auch dem Einzelfall gerecht werden zu können. Ich werde deshalb für die Streichung von Absatz 3 stimmen.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Der mündliche Antrag von Herrn Fehr gibt mir Gelegenheit zu sagen, dass die Kommission bei Artikel 134 der Meinung ist, die neuen Bestimmungen über die «Unvereinbarkeiten» – welche in der Vergangenheit immer wieder zu Diskussionen Anlass gegeben haben und umstritten waren – seien gegenüber bisher ein schönes Beispiel für eine übersichtlichere Lösung. Dies erfolgt einerseits dank der Straffung; es gibt nämlich vier Artikel in der geltenden Verfassung, die sich mit den Unvereinbarkeiten befassen. Sie werden neu in einem Artikel zusammengefasst. Andererseits erfolgt dies – das ist angesichts des Antrages Fehr Hans das Entscheidende – dank der Herabstufung eines Problems, das nach Ansicht der Kommission – in Übereinstimmung mit dem Bundesrat; er hat in der Kommission zugestimmt – eben besser auf Gesetzesebene gelöst wird.

Die Abfolge des Artikels lautet: Absatz 1 beinhaltet die personelle Gewaltentrennung, Absatz 2 die Nebentätigkeiten. Im folgenden begründe ich, warum man Absatz 3 streichen sollte und warum in Absatz 4 die Herabstufung auf Gesetzesebene gemacht wird.

Warum soll man Absatz 3 streichen? Er sieht nach dem Entwurf des Bundesrates vor, dass die Bediensteten des Bundes nicht wählbar seien, während die derzeitige Regelung der Unvereinbarkeit in der Verfassung – sie ist in Artikel 108 Absatz 2 enthalten – lautet: «Die Mitglieder der Bundesver-

sammlung und des Bundesrates und die von diesen Behörden gewählten Beamten» Unvereinbarkeit bedeutet also streng nach dem Buchstaben der Verfassung bis jetzt nur, dass ein Beamter, der vom Bundesrat selbst gewählt wird, nicht in den Nationalrat gewählt werden kann.

Da scheint es richtig, sich zu überlegen, was hinter der Idee der Unvereinbarkeitsklausel steckt. Ich würde meinen, es gehe darum, zu vermeiden, dass ein Beamter von einer Funktionsstufe an, in der er als Antipode des Bundesrates in einer Diskussion im Parlament wirken könnte, entweder mit seinem vorgesetzten Bundesrat in den Clinch kommt oder aber aus Loyalität zu seinem Bundesrat gegen seine eigene Überzeugung handeln muss. Dies wiederum heisst, dass wohl nicht der Gehilfe des Posthalters unter diese Unvereinbarkeitsregel fallen soll, weil er ja nicht der Antipode des Bundesrates ist.

Umgekehrt hat man sich in der Verfassungskommission gefragt: Wäre es nicht richtig, heute beide Räte gleich zu behandeln? Die Unvereinbarkeitsregel gilt nur für den Nationalrat, weil man gesagt hat, der Ständerat sei nach kantonalem Recht gewählt; also hätten auch die Kantone das Recht, die entsprechenden Unvereinbarkeitsbestimmungen zu erlassen. Heute sagt man jedoch, dass der Ständerat gleich wie der Nationalrat eine Bundesbehörde sei. Dem entsprechenden Absatz 1 haben übrigens auch die Kantone in der Vernehmlassung zugestimmt. Da wäre also zu überlegen, ob nicht auch der Ständerat mitintegriert werden sollte.

Zusammengefasst bedeutet das, was ich Ihnen sagen will, dass eine Regelung recht differenziert ausfallen muss. Und eine differenzierte Regelung wird nun mal besser auf Gesetzesstufe vollzogen. Also heisst das, dass man Absatz 3 streicht und bei Absatz 4 eine Herabstufung ermöglicht und – da sind wir beiden Berichterstatter uns einig – vorsieht, dass die Verfassungsbestimmung so lange bleibt, bis das Gesetz in Kraft tritt. Es gibt da keine Lücke, und es wird nicht daran gerüttelt, dass es Unvereinbarkeiten geben soll.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: J'aimerais simplement dire qu'il s'agit ici, dans l'idée de la commission, de ramener au niveau de la loi le règlement des incompatibilités et non de prendre une décision matérielle sur les incompatibilités ou les non-incompatibilités avec les fonctions de membre du Tribunal fédéral ou de conseiller national.

Contrairement à ce qu'a dit M. Fritschi, sur la base d'une indication erronée de ma part, l'article 18 de la loi fédérale sur les droits politiques prévoit déjà, à son alinéa 1er, que «les membres du Conseil des Etats, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale et les fonctionnaires fédéraux ne peuvent être membres du Conseil national.»

Alors, actuellement, nous avons dans la loi l'impossibilité pour un fonctionnaire fédéral de devenir membre du Conseil national. Si l'on supprime la disposition qui vous est proposée ici, l'incompatibilité restera pour les fonctionnaires fédéraux. Il nous incombera de voir si l'on entend modifier cette loi, notamment l'article 18 de la loi fédérale sur les droits politiques, ou s'il faut régler autrement le problème des incompatibilités. Mais le problème se reposera de toute manière, que vous supprimiez ou que vous ne supprimiez pas cette disposition. Nous pensons simplement que la modification qui doit intervenir ne vaut pas une votation populaire à elle seule.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte vor allem gegenüber Herrn Fehr betonen: Wenn der Bundesrat der Streichung zustimmt, so wirklich nur in dem Sinne, dass er zur Einsicht kam, dass dieses Problem auf die Gesetzesstufe herabgestuft werden soll – und nicht im Sinne einer totalen Streichung.

Wie Sie soeben gehört haben, enthält Artikel 18 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zurzeit noch ein generelles Verbot. Wir sind allerdings der Meinung, dass dieses Verbot übers Ziel hinausschiesst, denn an sich sollten wir ja jedem Stimmberechtigten die Wählbarkeit – in den Nationalrat beispielsweise – geben. Aber es gibt offensichtlich Ämter, bei welchen Interessenkollisionen möglich sind. Dort hat dieses Verbot nach wie vor seine Berechtigung, aber wir müs-

sen es differenzieren. Für mich ist beispielsweise klar, dass ein Generalstabschef oder ein Direktor eines Bundesamtes auch künftig nicht wählbar ist, denn hier wären die Interessenkollisionen und die Vermischung der Gewalten offensichtlich. Demgegenüber ist nicht einzusehen, warum ein Briefträger, ein Kondukteur oder auch ein Arbeiter in einem Rüstungsbetrieb nicht Nationalrat sein kann.

Aus diesen Gründen haben wir gesagt: Wir stufen das Ganze besser auf Gesetzesebene herab; dort wollen wir eine solche differenzierte Lösung anstreben.

Fehr Hans (V, ZH): Ich möchte Sie noch auf folgendes aufmerksam machen:

1. Weil der Begriff «Bedienstete» in der ursprünglichen Fassung des Bundesrates stand, bin ich der Meinung, dass sich der Bundesrat – ich hoffe, nicht ausnahmsweise! – dabei auch etwas überlegt hat.

2. Sie müssen sich die Grundsatzfrage stellen: Wollen Sie Bedienstete des Bundes? Dann ist es klar, dass man eine vernünftige Lösung treffen muss. Wollen Sie Klarheit schaffen, indem Sie auf Verfassungsstufe eine konsequente Gewaltentrennung durchsetzen, ja oder nein?

Was den Ständerat betrifft, so kann er ja noch klüger werden. Er hat die Beratung dieser Sache noch vor sich.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Herrn Fehr zu bedenken geben, dass eine vernünftige, differenzierte Lösung, wie ich vorhin ausgeführt habe, nicht möglich ist, wenn wir am absoluten Verbot festhalten. Auch der Bundesrat kann gelegentlich gescheitert werden. Und es ist sicher gescheitert – wenn wir eine differenzierte Lösung wollen –, diese auf Gesetzesstufe und nicht auf Verfassungsstufe zu verankern, damit nicht eine Verfassungsabstimmung nötig wird.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	98 Stimmen
Für den Antrag Fehr Hans	29 Stimmen

Art. 135–137

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 138

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Dünki

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise können bei der Vorbereitung wichtiger

Proposition Dünki

Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés peuvent être invités à se prononcer

Dünki Max (U, ZH): Heute gibt es in der Bundesverfassung bekanntlich keine Grundsatzbestimmung, welche das Vernehmlassungsverfahren regelt. Nur in Einzelbereichen des geltenden Verfassungsrechtes sind die Kantone und teilweise die zuständigen Organisationen vor Erlass der Ausführungsbestimmungen anzuhören.

Die zwingende Anhörung ist bei den einzelnen Artikeln der Bundesverfassung achtmal erwähnt: In Artikel 22bis betreffend die Gesetzgebung über den zivilen Schutz der Personen und Güter gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen, Artikel 27ter betreffend die Förderung der einheimischen Filmproduktion und filmkultureller Bestrebungen, Artikel 27quater betreffend das Stipendienwesen, Artikel 27quinquies betreffend Vorschriften über Turnen und Sport, in den Wirtschaftsartikeln, in den Bestimmungen betreffend den Arbeitnehmerschutz, die Wohnbauförderung und die Beziehungen zu den Auslandschweizern.

Alle übrigen heute durchgeführten Vernehmlassungen sind von Verfassung wegen freiwillig. Die Einzelheiten des Ver-

nehmlassungsverfahrens sind nur auf Verordnungsstufe geregelt. Nun will man im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung einen neuen Artikel einführen, mit dem der Bund verpflichtet wird, ein Vernehmlassungsbogitorium einzuführen. Das ist eine Neuerung und keine Nachführung! Ich frage mich auch, was unter der Formulierung «... wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite» zu verstehen ist. Das ist ein Gummiartikel, der je nach Standpunkt und Standort ausgelegt werden kann. Was für mich von grosser Tragweite ist, kann für Sie eine Bagatelle sein. Ich habe selbstverständlich Verständnis dafür, dass die Kantone angehört werden müssen, wenn sie durch die Gesetzgebung zum Vollzug ermächtigt oder sogar gezwungen werden. Ich frage Sie aber, Herr Bundesrat Koller, was passiert, wenn bei einzelnen Geschäften aus zeitlichen Gründen überhaupt kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden kann? Ich denke dabei an die dringlichen, aber wichtigen Bundesbeschlüsse. Es ist schon ein paar Mal passiert, dass kein Vernehmlassungsverfahren in die Wege geleitet worden ist. Ein solcher notgedrungenen Verzicht würde meines Erachtens künftig die Verfassung verletzen.

Ich habe bekanntlich vor einiger Zeit mit einer parlamentarischen Initiative die Abschaffung des teilweise – nach meiner Meinung – unsinnigen Vernehmlassungsverfahrens gefordert. Ich hatte keinen Erfolg, aber ich bekam ausserparlamentarische Unterstützung aus Kreisen, die sich in der staatspolitischen Materie auskennen. Ich erinnere Sie heute auch daran, dass sich die CVP mit dem Gedanken befasst, einschränkende Massnahmen auf diesem Gebiet zu postulieren – das habe ich in der Zeitung gelesen. Selbstverständlich verzichte ich hier darauf, die Begründung meiner Initiative zu wiederholen.

Ich kann aber nicht verstehen, dass man das Vernehmlassungsverfahren jetzt mit einem Grundsatzartikel quasi zementieren will. Das liegt nicht im Trend der Zeit und entspricht keiner Notwendigkeit. Die vorgeschlagene Fassung ist zu restriktiv. Es wird nicht lange dauern, bis es zum Streit kommt, was unter den Begriffen «wichtige Erlasse» und «Vorhaben von grosser Tragweite» zu verstehen ist.

Ich plädiere deshalb für eine bessere, liberale Formulierung, nämlich für die Kann-Formel. Damit erhält der Bundesrat die Kompetenz zu entscheiden, in welchen Fällen er eine Vernehmlassung im Sinne dieses Artikels in die Wege leiten will. Diese flexible Lösung bringt für alle Teile mehr Vor- als Nachteile. Damit würden wir auch Auslegungsschwierigkeiten vermeiden.

Ich ersuche Sie, dieser Kann-Formel zuzustimmen, also meinem Anliegen zu entsprechen.

Zwygart Otto (U, BE): Zum Antrag Dünki: Wir unterstützen diese Kann-Formulierung, weil sie besser in die politische Landschaft passt.

Ich melde mich aber vor allem aus einem anderen Grund. Ich möchte Herrn Bundesrat Koller eine Frage stellen. Vielleicht müsste ich sie im Zusammenhang mit Artikel 166 Absatz 3 stellen. Meine Frage lautet: Wieweit beinhaltet die Konsultationsmöglichkeit auch die Mitwirkungspflicht? Oder anders gefragt: Ist die Delegation der Aufgaben, die heute in vielerlei Artikeln geregelt ist, hier genügend gewährleistet?

In der geltenden Verfassung ist diese Mitwirkung in einigen Artikeln als Recht und als Pflicht aufgeführt, und die Wirtschaftspartner, zu denen auch die Sozialpartner bzw. die Dachverbände gehören, sind ausdrücklich erwähnt. Diese Hinweise werden in der Nachführung weggelassen, zum Teil mit dem Hinweis auf den allgemein gefassten neuen Artikel 138 respektive auf Artikel 166 Absatz 3.

Die Konsultation ist in Artikel 138 geregelt oder soll dort geregelt werden, auch wenn sie zu Recht auf wichtige Erlasse beschränkt ist. Hier müsste aber die Zusicherung bestehen, dass die Sozialpartner in den sie direkt betreffenden Bereichen Stellung nehmen können, z. B. zu den Sozialversicherungen, zum Arbeitnehmerschutz, nicht nur zu Erlassen, die von der Verwaltung als wichtig angesehen werden, sondern auch zu allen Erlassen, die darüber hinausgehen. Denn es ist nicht eindeutig, ob der Hinweis in Artikel 166 auf den Ersatz

der Mitwirkung – sei dies in der Kann-Formel oder in einer anderen Formulierung – durch die Möglichkeit der Delegation von Verwaltungsaufgaben an Organisationen und Personen, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, genügt. Es besteht ein qualitativer Unterschied zwischen «zur Mitwirkung beigezogen werden» und «für eine Verwaltungsaufgabe eingesetzt werden». Dies heisst, dass neben dem neuen Artikel 138, der die Möglichkeit der Behörden zur Vernehmlassung bei wichtigen Erlassen enthält, auch in der neuen Verfassung die Mitwirkungsrechte in spezifischen Bereichen wie bisher gelten und in richtiger Art umschrieben sein sollten.

Ich bitte den Herrn Bundesrat um Stellungnahme.

Gross Jost (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion ersucht Sie, den Antrag Dünki abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen: Die generelle Verankerung des Vernehmlassungsrechtes, wie es jetzt anstelle der zahlreichen, in einzelnen Artikeln untergebrachten Bestimmungen vorgesehen ist, finden wir sinnvoll.

Natürlich ist die Formulierung «wichtiger Erlasse» nicht besonders glücklich. Sie lässt eine erhebliche Flexibilität offen. Aber das «können», wie es Herr Dünki vorschlägt, ist natürlich viel eher wie Gummi; vor allem liegt es dann einfach völlig im Ermessen des Bundesrates, wieweit er die Vernehmlassungspartner, die Sozialpartner, die Kantone, andere Betroffene ins Vernehmlassungsverfahren einbeziehen will.

Dieses Recht – es ist ein Recht, nicht eine Verpflichtung – wollen wir nicht einfach in das Ermessen des Bundesrates stellen. So gesehen, weil der Bundesrat im jetzigen Entwurf auch Vernehmlassungskompetenzen in anderen Artikeln eliminiert hat, würde die Annahme des Antrages Dünki auf einen Rückschritt hinauslaufen.

Die Kantone sind einigermassen frustriert, dass das Vernehmlassungsrecht nicht in wirksamerer, in verbindlicherer Form in der Verfassung verankert ist. Wenn wir jetzt noch eine Kann-Formulierung daraus machen, dann werden wir die Kantone gegen diesen Artikel und vielleicht ein Stück weit auch gegen diese Verfassung aufbringen. Bundeserlasse wirken sich immer mehr auch auf die Kompetenzen der Kantone aus, beispielsweise im finanzpolitischen Bereich. Ich denke, es ist nicht gut, wenn wir hier die Kantone von dieser Mitwirkung ausschliessen. Diese Erlasse haben ja häufig auch ganz erhebliche finanzielle, sozialpolitische Auswirkungen auf die Kantone, beispielsweise Einschnitte in die Sozialversicherung, bei der Sozialhilfe. Wenn wir die Kantone ausschliessen bzw. das Vernehmlassungsrecht einfach in das Ermessen des Bundesrates stellen, machen wir einen Rückschritt, und wir provozieren mutwillig die Opposition der Kantone, aber auch anderer Vernehmlassungspartner herauf. Das sollten wir nicht tun.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Dünki abzulehnen.

Durrer Adalbert (C, OW): Das Konsultationsverfahren bildet in unserem Land traditionell für die Kantone, und innerhalb der Kantone oft auch für die Gemeinden – das darf man nicht vergessen –, dann auch für die politischen Parteien und interessierten Kreise eine sehr wichtige Stufe innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens oder überhaupt innerhalb aller demokratischer Prozesse. Auch in Fällen, in welchen grosse zeitliche Dringlichkeit angesagt ist – das sind ja oft die Geschäfte, die die grösste Brisanz aufweisen –, muss der Bund von anderen Möglichkeiten Gebrauch machen. Man hat heute die Möglichkeiten der Telekommunikation oder das Mittel der konferenziellen Vernehmlassung. Das war z. B. auch der Grund dafür, warum ich gestern morgen nicht einmal Gelegenheit dazu hatte, als Parteipräsident zum Eintreten zu sprechen, weil der Bundesrat in einer dringenden Angelegenheit konferenziell mit den Parteipräsidenten eine Vernehmlassung durchführen wollte. Diese Flexibilität braucht der Staat.

Eine ganz andere Frage ist die, ob es immer sinnvoll ist, an solchen Verfahren teilzunehmen. Ich persönlich – und mit mir die CVP-Fraktion – habe die Auffassung, der Bund müsse dazu verpflichtet werden, bei allen wichtigen Erlassen, bei Ge-

schäften von grosser Tragweite und bei völkerrechtlichen Verträgen obligatorisch ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Das heisst im Klartext: In der Regel wird dieses Verfahren eröffnet, es werden die schriftlichen Unterlagen zugestellt, und die Adressaten werden dazu eingeladen, Stellung zu nehmen.

Eine ganz andere Frage ist diejenige, ob man als Adressat zu allem und jedem Stellung nehmen will. Ich spreche hier aus direkter Erfahrung aus zehn Jahren Regierungstätigkeit und jetzt auch wieder in meiner Parteifunktion. All das, was da zur Vernehmlassung unterbreitet wird, und die Menge der Antworten, die der Bund jeweils bekommt, bringen einen natürlich schon auf den Gedanken, dass man sich hier vermehrt konzentrieren sollte.

Die CVP wurde angesprochen. Wir haben nichts anderes gesagt, als dass wir als Bundespartei inskünftig nur noch zu ganz wichtigen Fragen Stellung nehmen werden; wir werden uns inskünftig davor hüten, zu technischen Vorschriften oder irgendwelchen komplizierten Vollzugsvorschriften ohne jede politische Bedeutung Stellung zu nehmen. Wir werden uns auf national wichtige oder auf parteipolitisch wesentliche Fragen konzentrieren und beschränken, weil wir glauben, unsere knappen Ressourcen für Wesentlicheres, für politisch wirklich dringliche Probleme einsetzen zu können. Daraus ergibt sich doch das klare Ergebnis, dass wir an dieser Verfassungsgrundlage mit der Verpflichtung festhalten müssen, dass der Bund diese Verfahren unter diesen strengen Voraussetzungen durchführt.

Wir müssen uns aber als Adressaten selber disziplinieren, uns beschränken – ich denke z. B. an die Vorlage über die Pharmakopöe, zu der ich einmal Stellung zu nehmen hatte; ich weiss heute noch nicht, was das genau ist – und zur Verwaltungsökonomie und einem effizienteren Staatsbetrieb beitragen. So können wir auch in Zukunft in einer vernünftigen Art und Weise diesen wichtigen Zwischenschritt in allen demokratischen Verfahren aufrechterhalten. In diesem Sinne ersuche ich Sie, den Antrag Düнки abzulehnen.

Vallender Dorle (R, AR): Der Antrag Düнки will im Unterschied zum Antrag Ihrer Kommission das Vernehmlassungsverfahren fakultativ gestalten, mit anderen Worten: Der Bundesrat könnte, müsste aber nicht, die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise zur Vernehmlassung einladen.

Während Artikel 138 innerhalb der Kommission überhaupt nicht in Frage gestellt wurde, gibt uns der Antrag Düнки Gelegenheit, zuhanden der Materialien ein paar Überlegungen anzustellen:

1. Das Vernehmlassungsverfahren wird punktuell bereits jetzt in einzelnen Bestimmungen der Bundesverfassung vorgeschrieben. Neu ist an Artikel 138, dass er den Grundsatz der Vernehmlassung allgemein vorschreibt.

2. Das Vernehmlassungsverfahren ist ein Teil des Gesetzgebungsverfahrens. Es ist besonders in einem Bundesstaat unerlässlich, werden doch die Kantone vielfach durch die Bundesgesetze und Verordnungen mit Ausführungsaufgaben belastet. Auch die interessierten Kreise, ob Wirtschaftskreise oder Gewerkschaften, sollen teilnehmen können.

3. Der neue Artikel 138 in der bundesrätlichen Fassung wird insbesondere auch von den Kantonen begrüsst. Daher fordern die KdK und verschiedene Kantone nicht, dass das Vernehmlassungsverfahren freiwillig sein sollte. Genau das Gegenteil ist der Fall: Sie wollen gerade stärker, viel stärker an der Vernehmlassung beteiligt werden, u. a. durch die Einräumung angemessener Fristen. Ein für den Bundesrat freiwilliges Vernehmlassungsverfahren wäre aus Sicht der Kantone geradezu ein Affront.

4. Allerdings besteht keine Pflicht zur Teilnahme an der Vernehmlassung. Es steht den zur Vernehmlassung Eingeladenen frei, von ihrem Recht Gebrauch zu machen.

Die FDP-Fraktion lehnt den Antrag Düнки daher ab. Er widerspricht der bisher gelebten Wirklichkeit und will die Rechte der Kantone, aber auch der interessierten Kreise stark beschneiden.

Schmid Samuel (V, BE): Ich glaube, wir sprechen bereits mehr zu den Materialien zwecks Ausgestaltung der künftigen Gesetzgebung über das Vernehmlassungsverfahren als über den eigentlichen Antrag. Der Antrag der Kommission bringt immerhin eine wesentliche Verbesserung, indem die jetzt teilweise punktuell in der Verfassung aufgenommenen Vernehmlassungspflichten in einem einzigen Artikel zusammengefasst werden.

Zum anderen – da stehe ich nicht ohne Sympathie zum Antrag Düнки – scheint mir, dass wir der Sache nicht gerecht werden, wenn die eine Seite die Meinung vertritt, hie zwingendes Vernehmlassungsverfahren und dort praktisch Willkür. Ob Sie nämlich – wie Herr Düнки – sagen, «der Bundesrat kann» oder ob Sie diese Pflicht auf die «wichtigen Erlasse» beschränken, ist gehüpft wie gesprungen. In beiden Fällen ist ein Auslegungsspielraum enthalten. Da kann Herr Düнки mit gewissem Recht sagen, das Kind sei beim Namen zu nennen und aufzunehmen sei das Wort «können».

Ob der Bundesrat dann von der Möglichkeit Gebrauch macht, ist seiner politischen Weitsicht anheimgestellt. Wenn er es tut, wird er die Temperatur für eine bestimmte politische Vorlage viel früher messen können, als wenn er es nicht tut. Mir scheint, dass – unabhängig davon, ob der Antrag Düнки obsiegt oder nicht – im Hinblick auf die künftige Gesetzgebung etwas in bezug auf die Fristen des Vernehmlassungsverfahrens gesagt werden muss, ist doch ein Teil dieses Verfahrens oder der massgebliche Teil jetzt auf Verordnungsstufe geregelt. Wie ich höre, geht es dabei oft um wenige Tage; es soll auch schon um wenige Stunden gegangen sein, innerhalb derer man per Fax zur Stellungnahme eingeladen wird.

Auseinandersetzen muss sich der Gesetzgeber auch mit der Bedeutung des Ausdrucks «wichtige Erlasse». Sonst haben wir zwar hier eine zwingende Bestimmung, öffnen aber dann die Schleuse über die Gesetzgebung, was zur Folge hat, dass all die kühnen Worte, die gegen den Antrag Düнки gefallen sind, nicht mehr folgerichtig sind.

Wie gesagt, die Mehrheit in unserer Fraktion wird für die bisherige Fassung stimmen. Persönlich stimme ich aus Gründen der Konsequenz dem Antrag Düнки zu.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La procédure de consultation donne lieu, à juste titre – à cet égard, M. Düнки soulève une bonne question –, à un certain nombre d'appréciations et de difficultés. Souvent, on trouve que la Confédération consulte trop; parfois, on trouve qu'elle ne consulte justement pas là où on voudrait être consulté. Il est évident que cette institution, qui est propre à notre système fédéraliste, est extrêmement importante, mais il est vrai que son usage est difficile.

M. Düнки a la procédure de consultation directement dans son viseur, puisque je vous rappelle que vous aviez déjà eu à vous prononcer sur une initiative parlementaire Düнки qui voulait supprimer complètement la procédure de consultation. Vous l'avez repoussée par 92 voix contre 42. M. Düнки ne propose pas maintenant la suppression, mais il propose simplement une formule potentielle: on peut consulter.

J'aimerais rappeler que nous avons une solution nouvelle, telle qu'elle nous est proposée par le Conseil fédéral à l'article 138, puisque, jusqu'à aujourd'hui, c'est dans un certain nombre de dispositions constitutionnelles, on l'a dit, que l'obligation de consulter est stipulée. Le Conseil fédéral cherche un critère et dit: «... sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée» Voilà le critère qu'a choisi le Conseil fédéral, qui est un critère évidemment plus satisfaisant, de manière générale, que le coup par coup qui figure dans un certain nombre de dispositions de la constitution actuelle, peut-être un peu au hasard de l'imagination du constituant. La flexibilité qui doit être recherchée – et je crois que cet objectif de M. Düнки est parfaitement défendable – dans l'appréciation de ce qui doit être soumis à consultation ou non, peut l'être par l'interprétation de termes qui ne sont pas très précis, mais qui donnent quand même une indication, c'est: «... les actes législatifs importants et les autres projets de grande portée» C'est là qu'il s'agit d'ap-

précier, au gré de la situation politique, s'il s'agit d'un acte législatif important ou d'un autre projet de grande portée ou si ça ne l'est pas. Mais je crois que la proposition Dünki, bien qu'elle n'ait pas été discutée en commission, présente – je le dis à titre personnel – quand même un certain nombre d'inconvénients et elle donnera lieu à des discussions interminables, parce que, évidemment, lorsque le Conseil fédéral renoncera à consulter sur un projet, vous aurez un groupe déterminé de la population qui dira que c'était justement sur ce projet qu'il fallait être consulté et il protestera. Vous provoquerez pour commencer une discussion non pas sur le fond, mais une discussion pour savoir s'il faut consulter ou non. Il y aura des réactions évidemment très vives dans les milieux concernés. Ceux qui se sentent touchés par un acte législatif réagiront violemment. Ce qui fait que, finalement, je me demande si la bonne solution, ce n'est pas celle de M. Durrer lorsqu'il dit qu'il faut qu'il y ait une large obligation de consulter, mais que personne n'est obligé de répondre à une consultation s'il estime que cette consultation n'est pas judicieuse et n'est pas nécessaire. C'est dans ce sens que je vous invite à approuver la proposition de la commission et, par conséquent, à rejeter la proposition Dünki.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich glaube, es ist gut, wenn wir in dieser Frage von der heute gültigen Rechtslage ausgehen. Heute haben wir mehrere Verfassungsbestimmungen, die ausdrücklich und zwingend eine Anhörung vorschreiben bzw. ein entsprechendes Anhörungsrecht der Kantone oder der entsprechenden Verbände begründen: So beispielsweise die Artikel über den Film, über Stipendien, über Turnen und Sport und – besonders wichtig – Artikel 32 Absatz 2 und Artikel 32 Absatz 3 der Bundesverfassung, auf den sich alle Massnahmen im Bereich der Wirtschaftsartikel stützen. Der Bundesrat hat zudem eine Ausführungsverordnung erlassen. Darin wird festgehalten, dass das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, einmal – das ist selbstverständlich – in jenen Fällen, wo das Bundesrecht es zwingend vorschreibt, wie in diesen Verfassungsartikeln, aber auch zu Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen, die von erheblicher politischer, wirtschaftlicher, finanzieller oder kultureller Tragweite sind oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden. In der Ausführungsverordnung wird heute schon festgehalten – das ist zum Teil auch eine Antwort an Herrn Dünki –, dass das Verfahren schriftlich oder aber ganz oder teilweise konferenziell ist. Wir führen daher in dringenden Fällen schon heute immer mehr konferenzielle Vernehmlassungen durch. In der Verordnung wird sodann festgehalten, dass die Frist normalerweise drei Monate beträgt, bei Dringlichkeit aber kürzere Fristen möglich sind. Das sind die wesentlichen geltenden Rechtsnormen für das Vernehmlassungsverfahren.

Was schlagen Ihnen Bundesrat und Kommission vor? Es erscheint uns zweckmässig, wenn wir die vereinzelt Bestimmungen in der Bundesverfassung in einem einzigen Artikel zusammenfassen, eben in diesem Artikel 138, andererseits aber klarmachen, dass wir die Vernehmlassungsverfahren nur bei «wichtigen Erlassen» und Vorhaben von «grosser Tragweite» durchführen. Das ist wirklich Nachführung im guten Sinn, denn jene Bestimmungen der Verfassung, die das ausdrücklich vorsehen, betreffen natürlich auch Vorlagen von erheblicher Bedeutung.

Herr Dünki möchte weiter gehen und generell nur eine Kann-Vorschrift vorsehen. Ich glaube, das geht im Rahmen der Nachführung wirklich nicht an. Denn Sie können die Kantone und die Verbände, die heute sogar ein verfassungsmässiges Recht – in diesen einzelnen Bestimmungen – auf Anhörung haben, nicht einfach entziehen, indem Sie eine Kann-Formulierung einführen. Das würde zweifellos ihren Widerstand nach sich ziehen.

Deshalb möchte ich Sie bitten, der Vorlage des Bundesrates und der Kommission zuzustimmen. Sie gibt, wo es um unbedeutende Geschäfte geht und wo heute keine Rechtspflichten bestehen, dem Bundesrat genügend Ermessensspiel-

raum, um nicht jede Lappalie in eine Vernehmlassung zu schicken.

Zur Frage von Herrn Zwygart: Bei Artikel 166 geht es um eine ganz andere Frage. Es geht dort nicht um ein Vernehmlassungs- oder Anhörungsrecht bei der Vorbereitung von Erlassen oder Staatsverträgen oder anderen grossen Vorhaben, sondern um die Frage, wie weit und wann der Bund berechtigt ist, eine öffentliche Aufgabe, eine Verwaltungsaufgabe durch Private realisieren zu lassen. Das gibt es bekanntlich schon heute auf vielen Gebieten. Beispielsweise werden im Landwirtschaftsrecht immer wieder öffentliche Aufgaben von den privaten Verbänden erledigt.

Die bundesgerichtliche Praxis hält bisher fest, dass es für eine solche Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private für jeden Einzelfall eines formellen Gesetzes bedarf. Ihre Kommission möchte hier künftig etwas weiter gehen, indem eine generelle Gesetzesnorm die Voraussetzungen für solche Delegationen und Übertragungen an Private vorsehen soll. Diese Divergenz zwischen Bundesrat und Mehrheit der Kommission müssen wir dann bei Artikel 166 bereinigen. Es handelt sich hier also um zwei klar zu unterscheidende Probleme.

Ich bitte Sie, der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen und den Antrag Dünki abzulehnen.

Schmid Samuel (V, BE): Herr Bundesrat, ich bin etwas überrascht über die Aussage, dass bei einer allfälligen Kann-Formulierung die Kantone ausgeschlossen werden könnten. Ist es denn nicht so, dass die Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes den Kantonen über Artikel 36 garantiert ist, wo es ausdrücklich heisst, dass der Bund die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben orientiert und ihre Stellungnahmen einholt? Kann hingegen Ihr Einwand allenfalls bei den Verbänden Geltung haben?

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Schmid, man könnte durchaus darüber diskutieren, ob durch Artikel 36 Absatz 2 die Rechte der Kantone gewährleistet sind; aber entrechtet würden auf jeden Fall die Verbände. Zugunsten der Verbände haben wir anderweitig keinerlei entsprechende Norm aufgenommen. Es geht nicht an, dass wir die Verbände im Rahmen der Nachführung entziehen. Deshalb möchte ich Sie, wie gesagt, bitten, der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	117 Stimmen
Für den Antrag Dünki	21 Stimmen

Art. 139

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 140

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Sandoz Suzette

Abs. 4

.... verteilt. Jeder Kanton oder Halbkanton hat mindestens einen Sitz.

Proposition Sandoz Suzette

Al. 4

.... à leur population. Chaque canton ou demi-canton a droit à un siège au moins.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: En ce qui concerne l'article 140, je veux mentionner deux discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la commission.

1. La première concerne l'alinéa 3. La sous-commission s'est demandée s'il était possible de grouper plusieurs cantons pour faire un seul arrondissement électoral ou, au contraire,

de permettre aux cantons de faire plusieurs arrondissements électoraux, notamment pour les grands cantons. La possibilité de regrouper divers cantons a été repoussée par 28 voix contre 1, notamment parce qu'il paraissait évident qu'il ne s'agissait pas d'une mise à jour de la constitution. C'est un sujet qui est extraordinairement délicat. On peut imaginer qu'il aurait soulevé beaucoup de discussions.

2. La deuxième discussion qui a eu lieu, c'est celle de l'interprétation de l'article 140 alinéa 4. On parle ici de la population dans son ensemble et la question s'est posée de savoir s'il ne fallait pas répartir les sièges en fonction de la population suisse puisque, précisément, les étrangers n'ont pas le droit de vote. Finalement, aussi pour des raisons de mise à jour, la sous-commission en est restée au système de la population dans son ensemble. C'est la population dans sa totalité qui détermine le nombre de députés au Conseil national et non pas la population suisse.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3
Angenommen – Adopté*

Abs. 4 – Al. 4

Präsident: Der Antrag Sandoz Suzette ist zurückgezogen worden.

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

Art. 141

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

Antrag Sandoz Suzette

*Abs. 2
Die Halbkantone Obwalden,*

Proposition Sandoz Suzette

*Al. 2
Les demi-cantons d'Obwald,*

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

Art. 142

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

Antrag Schlüer

*Abs. 2
Die Hälfte der Mitglieder*

Proposition Schlüer

*Al. 2
La moitié des membres*

Schlüer Ulrich (V, ZH): Mein Antrag, wonach es zur Einberufung einer Sondersession der Hälfte der Ratsmitglieder bedarf, ist aus der aktuellen Situation heraus entstanden. Er wurde am vergangenen Montag in Form einer parlamentarischen Initiative eingereicht und muss logischerweise auch im Rahmen der neuen Bundesverfassung vertreten werden. Es geht also um eine Tagesaktualität, aber diese hat Auswirkungen und ist von einer Tragweite, über die es zu diskutieren gilt. Wir werden morgen erleben, dass dieses Parlament im Prinzip von einer einzigen Fraktion vorgeführt wird, um den Hintergrund, um die Kulisse abzugeben, damit diese Fraktion einen Kandidaten, der im Wahlkampf steht, mediengerecht in Szene setzen kann. Das werden wir morgen erleben! Wir werden dies erleben, weil es heute möglich ist, dass eine einzelne Fraktion eine Sondersession durchsetzen kann.

Ich bin der Auffassung, dass es absolut angemessen ist, dass das Parlament, wenn einschneidende Ereignisse eintreten, wenn Entwicklungen von ausserordentlicher Trag-

weite zu besprechen sind, auf dringlichem Weg eine Sondersession anberaumen kann. Aber ich bin der Auffassung, dass es dazu einen Konsens mehrerer Fraktionen oder zumindest von wesentlichen Teilen mehrerer Fraktionen braucht. Dann ist das Instrument der Würde des Hauses angemessen. Aber was wir jetzt erleben – dieses Vorgeführtwerden –, ist der Würde dieses Hauses nicht angemessen. Ich bin der Auffassung, wir sollten dies korrigieren, wenn wir es korrigieren können. Ich gehe davon aus, dass die «Griffel» jetzt bereits gespitzt sind für den Nachweis, dass mit diesem Antrag die Nachführung verlassen wird. Ich bitte Sie, einfach zu überlegen: Als der Souverän das Parlament als Institution schuf, war er da daran interessiert, dass dieses Parlament missbraucht werden kann für lokale Wahlkämpfe? Ist dieser Souverän nicht viel eher daran interessiert, dass das Parlament seiner Würde gerecht seine Geschäfte erledigen kann? Darüber haben wir zu entscheiden, wenn wir uns fragen: Findet da eine Nachführung statt oder findet keine Nachführung statt?

Ich bitte Sie, der Zweckentleerung einer wichtigen Bestimmung in der Verfassung entgegenzuwirken und meinem Antrag zuzustimmen, wonach es der Hälfte der Parlamentsmitglieder bedarf, damit eine Sondersession einberufen werden kann.

Ledergerber Elmar (S, ZH): Ich nehme an, Herr Schlüer, Sie gehen auch davon aus, dass die Grossbankenfusion direkt gezielt auf den Zürcher Wahlkampftermin terminiert worden ist, und ich gehe davon aus, dass Sie auch davon ausgehen, dass Herr Ebner extra wegen des Zürcher Wahlkampfes aus Zürich weggezogen ist und dass wir darum alles gemeinsam gebündelt in diesem Parlament besprechen wollen.

Herr Schlüer, es ist absurd zu sagen, die sozialdemokratische Partei habe hier eine Sondersession verlangt, um den Zürcher Wahlkampf zu beleben. Das hat Zürich nicht nötig, das habe ich nicht nötig, Herr Schlüer, sondern es handelt sich hier um Themen, die national von extrem grosser Bedeutung sind, die in dieses Parlament gehören und die mit Recht dafür Anlass geben, sich hier speziell damit zu befassen. Das war der Auslöser und der Grund, warum wir diese Sondersession verlangt haben, und nichts anderes.

Detting Toni (R, SZ): Wir haben diese Frage in der FDP-Fraktion eingehend besprochen. Es besteht durchaus ein gewisses Verständnis für den Standpunkt, wie er von Herrn Schlüer dargelegt worden ist. Vor allem mit Blick auf die für morgen anberaumte Sondersession, wo es um das Allerstthema Bankenfusion und Steuerprogramm nach Methode des Doktor Eisenbarth geht, gibt es in unserer Fraktion doch eine starke Strömung, die das bestehende Quorum hinterfragen will.

Wir sind aber dann aus drei Gründen zu einer anderen Auffassung gelangt. Wir sind der Meinung, dass es sich hier – wie das auch Herr Schlüer zugegeben hat – um eine Neuerung handelt. Das ist eindeutig. Das geltende Recht sieht nämlich in Artikel 86 einen Viertel der Ratsmitglieder vor. Der Antrag Schlüer will nun die Hälfte vorschreiben, was eine wesentliche Neuerung ist, die aus konzeptionellen Gründen zu weit geht, weil hierfür kein breiter Konsens besteht.

Zum anderen sind Einberufungsquoten politisch sehr sensible und brisante Grössen. Sie werden im allgemeinen sehr tief angesetzt, nicht zuletzt aus demokratischen Überlegungen.

Ich darf vielleicht auch auf das Privatrecht hinweisen. Dort haben wir eine ähnliche Bestimmung im Vereinsrecht. In Artikel 64 ZGB heisst es, dass ein Fünftel der Mitglieder eines Vereins oder eines Verbands die Einberufung der Generalversammlung der Mitglieder von Gesetzes wegen erzwingen kann. Übrigens: Im erst kürzlich revidierten Aktienrecht, in Artikel 699, ist das Quorum noch tiefer angesetzt: Ein einzelner Aktionär, der über 10 Prozent des Kapitals verfügt, kann die Generalversammlung einberufen.

Was im Privatrecht recht ist, erachten wir aus demokratischen Gründen für das öffentliche Recht als billig, obwohl wir gewisse Vorbehalte gegen die Einberufung der Sonderses-

sion von morgen haben. Schliesslich zeigt sich einmal mehr, dass man nicht aufgrund eines speziellen Vorfalles eine Verfassungsbestimmung ändern oder neu schaffen sollte. Eine Verfassungsbestimmung ist dann zu erlassen oder zu ändern, wenn ein ausgewiesenes und breit abgestütztes Bedürfnis hierfür besteht.

Diese drei Gründe führen uns dazu, den Antrag Schlüer abzulehnen.

Gross Jost (S, TG): Herr Schlüer, Sie sind doch im Normalfall ein begeisterter Vorkämpfer des engen Nachführungskonzeptes. Sie haben selber realisiert, dass das hier überhaupt nicht der Fall ist. Dieses parlamentarische Minderheitenrecht ist in Artikel 86 Absatz 2 der Bundesverfassung ganz klar geregelt. Es ist ein wesentliches Element – Herr Dettling hat das auch angetönt – einer liberalen Verfassung. Es ist auch ein Element der bestehenden Bundesverfassung. Sie sprechen von der Würde des Hauses und benutzen hier eine verfassungsrechtliche Diskussion, die die Verfassung auf lange Zeit festlegen soll, um sie aus einem tagespolitischen Anlass heraus für Ihr sehr persönliches Anliegen zu missbrauchen. Ich denke, dass dies die Würde des Hauses eher tangiert als wenn zu Sorgen um aktuelle Probleme von morgen, die einen Grossteil der Bevölkerung beschäftigen, eine wirtschaftspolitische Debatte im Rahmen einer Sondersession stattfindet.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie namens der Fraktion der Sozialdemokraten, diesen Antrag klar abzulehnen.

Präsident: Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Kommission unterstützt und den Antrag Schlüer ablehnt. Die gleiche Meldung lässt die grüne Fraktion machen.

Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Wenn wir an der Diskussion über den Antrag Schlüer sind, dann ist es vielleicht richtig, darauf hinzuweisen, dass in Artikel 142 ohnehin Neuerungen, also Modifizierungen gegenüber dem Ist-Zustand, vorgenommen wurden. Die eine Neuerung geht dahin, dass neu auch ein Viertel der Ständeräte eine ausserordentliche Session einberufen können soll. Hier soll also Parallelität geschaffen werden. Das ist sicher richtig. Die Lehre hat die mangelnde Gleichberechtigung der beiden Kammern in diesem Punkt kritisiert. Das war ein Punkt, bei dem es bisher keine Gleichberechtigung gab.

Dagegen soll im Gegenzug das Recht von fünf Kantonen auf Einberufung einer ausserordentlichen Session wegfallen. Es ist während der ganzen Zeit nie benützt worden, und es scheint auch wenig praktikabel. Bis fünf Kantone das Beschlussprozedere durchgespielt hätten, stünde wahrscheinlich schon längst die nächste ordentliche Session vor der Tür. Zum Antrag Schlüer: Nachdem die Diskussion etwas Richtung Aktualität und auch Parteitaktik gelaufen ist, müsste man zugeben, dass sowohl der Antrag der Kommission wie der Antrag Schlüer etwas verändern. Während nämlich bisher eine Fraktion mehr oder weniger aus eigener Kraft eine ausserordentliche Session verlangen konnte, werden das künftig nach dem Antrag der Kommission drei Fraktionen sein, nämlich auch die FDP und die CVP. Gemäss Antrag Schlüer müsste es dagegen immer ein Konglomerat von Fraktionen sein.

Ich glaube aber, weniger diese Überlegung als zwei andere Überlegungen sprechen gegen den Antrag Schlüer:

Erstens scheint mir das Quorum der Hälfte an sich nicht sinnvoll. Die Mehrheit des Rates kann bei uns ohnehin per Ordnungsantrag etwas beschliessen; das muss man so nicht mehr sagen. Diese Bestimmung hat nur einen Sinn, wenn sie ein qualifiziertes Minderheitsrecht festschreibt.

Zweitens ist die Frage des Missbrauchs aufgeworfen worden. Dazu sind im Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommission, den ich bereits erwähnt habe, Ausführungen gemacht worden. Es ist ja immer so: Wenn ein Begehren um Einberufung einer ausserordentlichen Session gestellt wird, entscheidet das Ratsbüro oder nachher allenfalls sogar die Ratsmehrheit, wann genau diese ausserordentliche Session stattfindet und wie lange sie dauert.

Genau das haben wir im aktuell angesprochenen Fall gesehen: Zuerst hat das Ratsbüro beschlossen und dann – per Ordnungsantrag, der im Plenum gestellt worden ist – die Ratsmehrheit. Wie diese ausserordentliche Session gegenüber der Öffentlichkeit wirkt, ist also letztlich immer der Wille der Mehrheit. Darum glaube ich, dass der Antrag Schlüer unnötig ist.

Ich empfehle Ihnen, den Antrag Schlüer abzulehnen und der Kommission zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Kommission schlägt in bezug auf dieses Einberufungsrecht zu ausserordentlichen Sessionen eine Änderung vor, indem das Einberufungsrecht der fünf Kantone gestrichen wird. Die Überlegung war die, dass die Kantone davon nie Gebrauch gemacht haben und dass dieses Einberufungsrecht daher obsolet ist. Sofern die Kantone dem bis zur Behandlung im Zweitrat nicht opponieren, kann sich der Bundesrat mit dieser Änderung einverstanden erklären.

Zum anderen Problem, das der Antrag Schlüer aufgreift, möchte ich nur zwei Dinge sagen:

1. Es ist ganz klar, dass dieses ausserordentliche Einberufungsrecht historisch gesehen eine sehr grosse Bedeutung hatte, als die Räte nur einmal im Jahr zusammenkamen. Das ist in Artikel 86 noch vorgesehen.

2. Auf der anderen Seite bin ich der Meinung, dass Sie nicht aufgrund irgendwelcher Emotionen wegen der morgigen ausserordentlichen Session eine Ausnahme machen sollten; statt dessen sollten Sie sich an das bewährte Nachführungskonzept halten und deshalb der Kommission zustimmen!

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	99 Stimmen
Für den Antrag Schlüer	24 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50*

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	96.091
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.01.1998 - 08:00
Date	
Data	
Seite	76-100
Page	
Pagina	
Ref. No	20 043 482

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.