

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Nationalrat – Conseil national

1998

Sommersession – 14. Tagung der 45. Amtsdauer
Session d'été – 14^e session de la 45^e législature

Erste Sitzung – Première séance

Montag, 8. Juni 1998
Lundi 8 juin 1998

14.30 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

Präsident: Ich begrüsse Sie zur Sommersession und erkläre die Sitzung als eröffnet.

Volk und Stände hatten gestern über drei Abstimmungsvorlagen zu befinden. Die Entscheide fielen in allen drei Fällen durchaus im Sinne der Empfehlungen des Parlamentes und des Bundesrates aus. Ich möchte hier nicht näher auf die Vorlagen eingehen, aber Sie erlauben mir hervorzuheben, dass bei diesen drei Vorlagen auch sehr viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier über Wochen und Monate sehr viel Zeit und Energie in einen zum Teil schwierigen Diskurs mit der Bevölkerung investiert haben. Ich denke, es ist am Platz, den Parlamentsmitgliedern für dieses Engagement zu danken.

96.091

Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Anträge der Verfassungskommission-NR
vom 21. November 1997 (BBl 1998 364)
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CN
du 21 novembre 1997 (FF 1998 286)

Anträge der Verfassungskommission-SR
vom 27. November 1997 (BBl 1998 439)
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CE
du 27 novembre 1997 (FF 1998 366)

Siehe Seite 970 hiervoor – Voir page 970 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 30. April 1998
Décision du Conseil des Etats du 30 avril 1998

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

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

Präsident: Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass wir heute eine Open-end-Sitzung auf dem Programm haben. Unser Ziel ist es, den zweiten Teil der Vorlage A1 zu Ende zu beraten. Am Schluss der Beratungen werden wir noch einen Rückkommensantrag der Verfassungskommission behandeln.

Ich werde Sie sodann bitten, den Auftrag an die Redaktionskommission zu erneuern, die Anliegen betreffend geschlechtsneutrale Formulierung umzusetzen, die in Anträgen zu Artikel 7 vorgebracht wurden. Die Redaktionskommission wird uns ihre Vorschläge vor der Schlussabstimmung und sicher zuhanden der Differenzbereinigung vorlegen. Anschliessend werden wir die Gesamtabstimmung über die Vorlage A noch heute vornehmen.

Art. 96

Anträge der Kommissionen: BBl

Propositions des commissions: FF

Zwygart Otto (U, BE): Artikel 96 der neuen Bundesverfassung, wie sie uns hier vorliegt, wird als Paradebeispiel für die Verkürzung von Artikeln dargestellt. Wenn Sie die bisherigen Artikel 32bis, 32ter und 32quater mit all ihren Detailvorschriften lesen, erkennen Sie, worum es hier geht, nämlich darum, den Missbrauch von Alkohol einzuschränken. Heute ist diese Einsicht allgemein bekannt. Sie musste aber, wie die Geschichte und diese Artikel der bestehenden Verfassung zeigen, hart erkämpft und Stück um Stück errungen werden. Wenn wir den Artikel betrachten, wie er uns jetzt vorliegt, ist für mich klar: Das Pferd steht verkehrt im Stall. Ich beantrage Ihnen darum, die beiden Sätze umzustellen.

Was ist die Hauptaussage dieses Artikels? Es ist der gesundheitspolitische Auftrag in der allgemeinen Formulierung, wie sie hier vorliegt. Erst an zweiter Stelle soll dann ein Weg aufgezeigt werden, wie dieses gesundheitspolitische Ziel von Bundesseite her erreicht werden kann.

Deswegen beantragt die Minderheit, die zwei Sätze umzustellen; es ist also keine eigentliche Neufassung. Auch anderswo haben wir verdeutlicht, worum es geht. Mit der Umstellung kommt das Element der Bekämpfung von Missbräuchen beim Alkoholkonsum und damit eigentlich auch der Zweck der vorliegenden gesetzgeberischen Arbeit besser zum Ausdruck. Als Beispiel, wo das auch geschehen ist, möchte ich Artikel 60 erwähnen, wo die haushälterische Nutzung des Wassers auch vorangestellt wird. Ich bitte Sie also, dieser Umstellung zuzustimmen.

Noch ein Wort zur Diskussion in der Vorberatung. Damals hatte ich noch einen Absatz 3 eingefügt, in dem ein altes Postulat, die Kantone hier mit einzubeziehen, Erwähnung fand. Trotzdem war das Abstimmungsverhältnis nur sehr knapp ausgefallen. Ich habe das jetzt hier weggelassen, um das Hauptanliegen der Umstellung besser sichtbar zu machen. Ich bitte Sie, dem zuzustimmen.

Keller Rudolf (D, BL): Ich bekenne, dass mir der Antrag der Minderheit Zwygart sehr sympathisch ist, ist er doch etwas klarer formuliert und geht ein bisschen weiter als der bundesrätliche Entwurf. Ich habe mich vor einiger Zeit, wie Sie wissen, für die Initiative «Jugend ohne Drogen» stark gemacht und dafür gekämpft. Da wurde an meine Adresse – für mich immer wieder unberechtigterweise – der Vorwurf erhoben, dass das übermässige Rauchen und der Alkoholkonsum sucht- und sozialpolitisch gesehen ebenso wichtige Probleme seien. Auch wenn viele Formulierungen des bestehenden Verfassungsartikels 32 nicht mehr absolut zeitgemäss sind, scheint es mir, dass man in der neuen Verfassung doch auf gar viele bisherige Forderungen und Festlegungen verzichtet hat. Das sage ich wohlverstanden als einer, der auch dann und wann ein Gläschen Alkohol trinkt.

Meine Beunruhigung gilt vor allem dem Jugendschutz, dem Alkoholmissbrauch von jüngeren Leuten. Diesen gibt es, was unlängst wieder eine sehr eindrucksvolle Studie und – unabhängig davon – eine sehr erschreckende Radio- und eine Fernsehsendung aufzeigten. Wenn Alkohol in unserem Lande serienweise unbesehen an Minderjährige verkauft wird, ist das äusserst bedenklich, dann dürfen wir den bisherigen Verfassungsartikel zu diesem Thema nicht noch abschwächen. In seiner Botschaft gibt der Bundesrat selbst zu, dass der gesundheitspolitische Auftrag in der Bundesverfassung bleiben soll, allerdings in einer allgemeiner gehaltenen Form, wie er schreibt. Das heisst doch im Klartext: Man hat die bisherigen Verfassungsbestimmungen im neuen Entwurf bewusst verwässert und abgeschwächt. Das finde ich gar nicht gut; es entspricht auch nicht mehr dem Erfordernis der Nachführung der bisherigen Bundesverfassung.

Damit wird auf Stufe Verfassung dem recht weit verbreiteten Alkoholmissbrauch eindeutig zuwenig Beachtung geschenkt. Das Problem wird bagatellisiert. Der Minderheitsantrag Zwygart ist vor allem aus der Sicht des Jugendschutzes nötig. Ich erkenne aber nicht, dass die vorgeschlagene Lösung auch für einen beachtlichen Teil der Erwachsenenwelt notwendig ist. Mit dieser Verfassungsverwässerung ist mein Vertrauen in die bundesrätliche Antisuchtpolitik in den Bereichen Drogen, Nikotin und Alkohol nicht eben gestiegen.

Ich appelliere aus all diesen angeführten Gründen an Sie, die beachtliche Minderheit zu unterstützen, auf dass diese Minderheit zur Mehrheit wird.

Gross Jost (S, TG): Ich möchte Sie im Namen der SP-Fraktion bitten, den Minderheitsantrag Zwygart zu unterstützen. Ich möchte auch das Votum von Herrn Keller Rudolf, der vieles über die gesundheitspolitische Stossrichtung der bisherigen Verfassung gesagt hat, unterstützen. Es ist in der Tat so, dass die Bestimmungen über den Alkoholmissbrauch in der geltenden Verfassung wesentlich griffiger sind, als sie jetzt mit dieser lauen, unverbindlichen Fassung von der Kommissionmehrheit vorgeschlagen werden.

Ich erinnere an Artikel 32bis Absatz 2 sowie an Artikel 32quater Absätze 1, 2 und 6. Das sind explizite Aufträge, den Alkoholmissbrauch in verschiedenen Bereichen zu bekämpfen.

Wenn der Bundesrat in der Botschaft sagt, er wolle das jetzt in allgemeinerer Weise tun, dann lässt das nicht übersehen, dass diese allgemeinere Weise lau und unverbindlich, eine Abschwächung ist, auch eine Abschwächung des Nachführungskonzeptes, weil sie diese zwingende gesundheitspolitische Stossrichtung nicht aufnimmt.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag Zwygart zu unterstützen.

Ostermann Roland (G, VD): Les Verts soutiennent la proposition de minorité Zwygart. Il nous paraît un peu cynique de

mettre en première ligne de cet article constitutionnel la législation économique et de préciser, après coup, qu'il faut «en particulier» tenir compte des effets nocifs de la consommation d'alcool. On doit d'ailleurs comprendre qu'il ne s'agit que de la consommation d'alcool distillé, puisque c'est dans la législation relative à la distillation que la Confédération devrait manifester ce souci. Il nous paraît plus normal que l'objectif sanitaire soit, lui, en première ligne et qu'il en découle la nécessité de légiférer. Dans ces conditions, l'article en question englobe, c'est vrai, tous les alcools; mais en revanche, il précise bien qu'il s'agit de combattre «les causes et les effets de la consommation abusive d'alcool». Voilà qui doit rassurer ceux qui pensent qu'un petit verre n'a jamais fait de mal. L'article 96 selon la version de la majorité de la commission est beaucoup plus absolu et péremptoire: il parle bien des «effets nocifs de la consommation d'alcool». C'est tout d'une pièce. Je vous invite donc à savourer ce nectar de nuances proposé par la minorité. Comme aurait dit Bourvil: «La majorité, non; la minorité, oui!»

Deiss Joseph (C, FR), rapporteur: La proposition de minorité Zwygart à l'article 96 comporte deux éléments:

1. l'inversion de l'ordre des deux phrases dans le but de mettre en exergue l'aspect politique ou de programme contenu dans cet article; la stipulation de la délégation de compétence;
2. une modification rédactionnelle, puisque, au lieu de parler «des effets nocifs de la consommation d'alcool» dont la Confédération devrait tenir compte dans sa législation, on veut l'inviter à lutter «contre les causes et les effets de la consommation abusive d'alcool».

La commission, par 18 voix contre 15, a rejeté cette proposition, partant de l'idée que la mise à jour vise à mettre dans la constitution un article qui permette le maintien, la poursuite de la politique menée par la Confédération en la matière à l'heure actuelle. La majorité de la commission a estimé que la formulation choisie permettait parfaitement de garantir le statu quo tout en obtenant, il faut le concéder, une synthèse très importante des nombreux articles et alinéas concernant l'alcool contenus actuellement dans notre constitution. Par conséquent, la majorité de la commission a estimé qu'il ne fallait pas donner l'impression que, par une formulation plus incisive, le Parlement souhaiterait que l'on change de politique en matière de mise à jour.

Nous vous proposons de choisir une version qui permette d'assurer la politique actuelle, mais de ne pas introduire ici un changement.

Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Artikel 96 reduziert die bisherigen umfangreichen Verfassungsbestimmungen der Artikel 32bis, 32ter und 32quater auf zwei Sätze. Sie sollen dadurch materiell nicht geändert werden.

Die Minderheit Zwygart möchte den Bund verpflichten, die Ursachen und Wirkungen des Alkoholmissbrauchs zu bekämpfen. Die Missbrauchsbekämpfung ist unbestrittenermassen ein Ziel der Alkoholgesetzgebung und würde es auch verdienen, prominenter hervorgehoben zu werden. Ein Blick auf die Artikel 59 und 60, die den Umweltschutz im Bereich des Wassers betreffen, zeigt, dass es sehr wohl im Sinn macht, die Ziele der Gesetzgebung dem eigentlichen Gesetzgebungsauftrag voranzustellen.

Die Kommission konnte sich allerdings nicht dazu durchringen und lehnte den Antrag der Minderheit Zwygart mit 18 zu 15 Stimmen bei 4 Enthaltungen ab.

Koller Arnold, Bundesrat: Artikel 96 über den Alkohol ist ein typisches Beispiel, anhand dessen wir zeigen können, wie es uns gelungen ist, die nachgeführte Verfassung zu verwestlichen. Die geltende Verfassung enthält nämlich eine ganze Reihe detaillierter Artikel über den Alkohol. Wir reduzieren das alles jetzt auf einen Artikel mit drei Zeilen, ohne irgendwie normative Substanz zu verlieren, indem wir klar festhalten, dass der Bund auf diesem Gebiet eine umfassende Gesetzgebungskompetenz hat. Das ist auch einer der Gründe, weshalb die nachgeführte Verfassung um rund einen Drittel kürzer sein wird, als es die geltende geschriebene Verfas-

sung ist, obwohl wir ja sehr viel ungeschriebenes Verfassungsrecht neu in die nachgeführte Verfassung aufnehmen. Ich bin der Meinung, dass im Grunde genommen normativ auch kein zentraler Unterschied zwischen der Fassung der Mehrheit und des Bundesrates einerseits und jener der Minderheit andererseits besteht.

Ich möchte Sie daher ersuchen, hier der Mehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	54 Stimmen

Art. 97

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Leuba Jean-François (L, VD): Permettez-moi tout d'abord de vous indiquer mes intérêts: je suis effectivement président de la Société du Sport-Toto et vice-président de la Société de la Loterie suisse à numéros, mais je ne parle pas ici en tant que défenseur des loteries, mais en tant que défenseur des cantons, ce qui est parfois la même chose.

Je suis surpris par l'énergie que dépense le Conseil fédéral pour défendre sa version, ou plutôt pour combattre la proposition de minorité. Cette énergie me renforce dans ma conviction qu'il y a là anguille sous roche. Je reviendrai sur ce point.

J'aimerais rappeler la situation actuelle: la Confédération a la compétence pour légiférer en matière de loteries (art. 35 de la constitution) et les cantons ont la compétence pour autoriser telle ou telle loterie dans un but d'utilité publique. Celui-ci est rempli dans la mesure où les sociétés de loterie et la Société du Sport-Toto versent la totalité de leurs bénéfices, d'une part, à des oeuvres sociales ou culturelles et, d'autre part, au sport. Pour le sport, qui relève plutôt de ma compétence, je rappellerai que, cette année, nous avons versé environ 17 860 000 francs à l'Association olympique suisse et 53 580 000 francs aux cantons pour le développement du sport de masse. Quant aux oeuvres sociales et culturelles, elles reçoivent cette année plus de 210 millions de francs des loteries.

C'est dire que, à l'exception de ce qui va à l'Association olympique suisse, tout l'argent des bénéfices des loteries retourne aux cantons pour les oeuvres sociales et culturelles ou pour le sport. Ce sont les cantons qui procèdent à cette redistribution, ce qui me paraît normal dans un Etat fédéral, puisque ce sont manifestement les cantons qui sont les plus près des besoins de la population, soit pour les oeuvres sociales et culturelles, soit pour le sport.

L'importante minorité que je conduis demande que l'on précise à l'alinéa 4 ce qui figure actuellement dans la loi, mais pas dans le projet de mise à jour de la constitution, à savoir que «les autorisations en matière de loteries relèvent de la compétence des cantons».

Pourquoi voulons-nous l'inscrire dans la constitution? Il y a une modification par rapport à la situation actuelle en ce sens que l'alinéa 4 précise que «l'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui permettent de réaliser un gain relève de la compétence des cantons». Si vous ne dites rien en ce qui concerne les loteries, on pourra en déduire a contrario que l'autorisation des loteries ne relève pas de la compétence des cantons, mais peut relever de la compétence de la Confédération. Or, c'est précisément ce que nous voulons absolument éviter. Personne ne conteste – je le répète – la compétence de la Confédération en matière de législation sur les loteries. La loi de 1923 sur les loteries et les paris professionnels doit sans doute être révisée, mais personne ne conteste cette compétence. En revanche, l'autorisation d'exploiter une loterie doit figurer expressément comme une autorisation cantonale.

Souvenez-vous que, tout récemment, l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'interdiction des ouvertures de maisons de jeux B, dont on attend toujours avec intérêt la publication, est intervenue pour des raisons peut-être compréhensibles,

mais qui sont discutables du point de vue légal dans un domaine qui relève de la compétence des cantons. Cette expérience nous enseigne qu'il vaut mieux être prudent et qu'il vaut mieux préciser les choses dans la constitution de manière claire, pour éviter des dérapages du même genre.

C'est précisément pour mettre les cantons à l'abri de ce risque que nous vous prions de suivre la proposition de la minorité de la commission et d'ajouter simplement que les autorisations en matière de loteries, comme l'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse, relèvent de la compétence des cantons; ceci pour éviter le transfert de certaines compétences à la Confédération en vertu d'appétits financiers qu'il n'est pas besoin de démontrer ici. Je crois qu'il est prudent de prendre des précautions et d'inscrire cette précision dans la constitution. D'ailleurs, le directeur ou le vice-directeur de l'Office fédéral de la justice avait admis qu'il s'agissait simplement d'une élévation du rang d'une disposition qui passerait de la loi à la constitution. C'est la seule chose que nous demandons, et nous croyons que les expériences récentes prouvent que cette demande est justifiée.

Ostermann Roland (G, VD): Les Verts combattent la proposition de minorité pour la raison suivante: il nous paraît difficile de dire constitutionnellement que la législation sur les loteries est de la compétence de la Confédération et d'affirmer tout aussi constitutionnellement que les autorisations en matière de loteries relèvent de la compétence des cantons. L'éventuelle délégation de compétence aux cantons en matière d'autorisation doit justement se faire par le biais d'une loi qui en fixe alors les modalités.

La proposition de minorité nous paraît aller plus vite que la musique et, pour des raisons d'harmonie, nous préférons celle de la majorité de la commission.

Präsident: Die freisinnig-demokratische Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Minderheit unterstützt.

Deiss Joseph (C, FR), rapporteur: La commission s'est rangée d'une manière assez nette, par 23 voix contre 13, derrière les arguments du Gouvernement selon lesquels cette compétence est actuellement réglée au niveau de la loi. Comme l'a indiqué M. Leuba, il s'agirait de l'élever au niveau constitutionnel. La majorité de la commission estime que c'est réglé au niveau de la loi et qu'il faut laisser cette disposition à ce niveau-là. L'élever au niveau constitutionnel reviendrait à enlever la latitude qu'offre la situation actuelle au législateur – comme l'a rappelé M. Ostermann –, puisque la législation sur les jeux de hasard et les loteries relève de la compétence de la Confédération, comme cela est fixé à l'alinéa 1er que nul n'a contesté.

Je vous invite donc à maintenir le statu quo aussi au niveau de la loi et à rejeter la proposition de minorité.

Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Obwohl es sich hier um einen neuen Artikel handelt – er stammt aus dem Jahr 1993 –, hat die Kommission Absatz 1 leicht modifiziert und verdeutlicht, dass es sich bei den Glücksspielen und Lotterien um zwei verschiedene Arten von Spielen handelt.

Die Minderheit Leuba will Absatz 4 ergänzen und klarstellen, dass auch die Erteilung von Bewilligungen im Bereich der Lotterien den Kantonen und nicht etwa dem Bund obliegt. Ihre Kommission lehnte diesen Antrag ab.

Heute ergibt sich die Zuständigkeit der Kantone aus dem Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten. Wollte man diese Kompetenz der Kantone nun auf Verfassungsstufe heben, so würde dem Bundesgesetzgeber jeglicher Spielraum genommen, eine andere Lösung zu wählen. Es wäre dem Bundesgesetzgeber z. B. in Zukunft verwehrt, die Bewilligungspflicht bei den Lotterien neu dem Bund zu übertragen.

Die Ablehnung des Antrages Leuba erfolgte in der Kommission mit 23 zu 13 Stimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat hat sich im Rahmen der «mise à jour» der Verfassung generell an das Prin-