

sen haben – Parlamentsverordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass Sie diese Litera c nicht streichen sollten. Zwar ist die Bundesversammlung bereits gemäss Artikel 155 zum Erlass von Dringlichkeitsrecht befugt, aber nur in der Form des Bundesgesetzes, während es hier, nach der neuen Terminologie, um den Erlass von Parlamentsverordnungen geht. Eine solche Kompetenz liesse sich möglicherweise auch aus den Buchstaben a und b ableiten. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass die Kompetenz der Bundesversammlung zum abschliessenden Erlass, also unter Ausschluss des Referendums, aus Transparenzgründen ausdrücklich kenntlich gemacht werden sollte. Denn es ist klar: Wenn das Parlament direkt auf die Verfassung gestützte Notverordnungen zum Schutze sowohl der äusseren Sicherheit als auch der inneren Sicherheit – darum geht es ja – erlassen muss, dann sind das sehr sensible Politikbereiche. Deshalb zieht es der Bundesrat vor, wenn man unmissverständlich festhält, dass tatsächlich eine entsprechende Kompetenz zu verfassungsunmittelbaren Parlamentsverordnungen besteht. Im übrigen hat auch die ständerätliche Kommission aus diesen Gründen an Litera c festgehalten.

Art. 161 Abs. 1 Bst. a, b – Art. 161 al. 1 let. a, b

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	46 Stimmen

Art. 161 Abs. 1 Bst. c – Art. 161 al. 1 let. c

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	116 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	26 Stimmen

Art. 161 Abs. 1 Bst. d–g, gbis, gter

Art. 161 al. 1 let. d–g, gbis, gter

Angenommen – Adopté

Art. 161 Abs. 1 Bst. gquater, Art. 159 Abs. 3

Art 161 al. 1 let. gquater, art. 159 al. 3

Präsident: Wir behandeln nun gleichzeitig mit Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater noch den pendenten Absatz 3 von Artikel 159.

Detting Toni (R, SZ): Unser Minderheitsantrag zu Artikel 159 Absatz 3 ist tatsächlich in Zusammenhang mit Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater zu sehen; er steht in einem engen Konnex mit diesem Artikel. Sie finden nämlich in beiden genannten Anträgen – sowohl im Antrag der Mehrheit zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater als auch in unserem Minderheitsantrag zu Artikel 159 Absatz 3 – die gleiche Formulierung für die Verankerung des Auftrages. Unsere Minderheit möchte den Auftrag aber systematisch bei der «Oberaufsicht» – siehe den Randtitel zu Artikel 159 – einfügen, während die Mehrheit den Auftrag dem generellen Aufgabenkatalog der Bundesversammlung zuordnet. Ich darf zunächst festhalten, dass ich mich ganz klar für die Verankerung des Auftrages ausspreche. Er ist ein wichtiges, ja unerlässliches Instrument, um meines Erachtens in erster Linie Fehlentwicklungen in der Politik durch die Bundesversammlung relativ rasch und wirksam zu korrigieren. Dies ist deshalb notwendig, weil die herkömmlichen Instrumente, wie parlamentarische Initiative, Motion, Postulat oder Interpellation, vielfach zu kurz greifen, in der Regel vor allem aber auch einen sehr langen Umsetzungszeitraum beanspruchen. Gerade im Zuge des sogenannten New Public Management (NPM) ist das Instrument des Auftrages von grosser Bedeutung; denn gerade hier muss das Parlament, welches ja bekanntlich im Zuge des NPM einen Teil seiner herkömmlichen Kompetenz an die Exekutive delegiert und nur mehr die Ziele und den Rahmenkredit bewilligt, die Möglichkeit haben, via das Instrument des Auftrages jederzeit korrigierend einzugreifen. Nicht zuletzt deshalb haben wir im erst kürzlich erlas-

senen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz den Auftrag verankert – notabene damals schon gegen den heftigen Widerstand des Bundesrates. Insoweit handelt es sich also beim Auftrag nicht um eine Neuerung, sondern um ein auf Gesetzesstufe bereits eingeführtes Instrument, dessen Bedeutung und Tragweite gerade im Zuge des Aufbaus des NPM zweifellos zunehmen wird.

Aus diesem Grund bin ich für das Instrument des Auftrages als ein wichtiges, zentrales Steuerungsinstrument des Parlamentes; denn man kann sich nicht immer über die Stumpfheit der parlamentarischen Instrumente aufhalten und dann ausgerechnet im entscheidenden Moment vor einer Effizienzsteigerung der parlamentarischen Interventionsinstrumente zurückschrecken. Soviel zum Grundsätzlichen des Auftrages.

Zu unserem Minderheitsantrag: Wie Sie auf der Fahne bei Artikel 159 Absatz 3 und insbesondere aus dem Randtitel der beiden massgeblichen Bestimmungen ersehen, möchte ich den Auftrag unter dem Abschnitt «Oberaufsicht» einfügen. Dies in der klaren Meinung, dass der Auftrag, wie es bereits das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz heute vorsieht, nicht generell, sondern lediglich im Zuge der Oberaufsicht zur Anwendung gelangen kann.

Meines Erachtens ist dies ein guter Kompromiss. Die Fassung der Kommissionsmehrheit geht zu weit, indem sie den Auftrag unbeschränkt einführt und damit die nicht ganz unbegründete Gefahr schafft, dass der Auftrag in Aktionismus des Parlamentes mündet und letztlich die Exekutive lahmlegt. Hingegen hat der Auftrag im Rahmen der Oberaufsicht durchaus seine Berechtigung.

Deshalb ersuche ich Sie, meine Minderheit in Artikel 159 Absatz 3 zu unterstützen.

Fehr Hans (V, ZH): Ich bin wieder einmal in der seltsamen Lage, dass ich eine bundesrätliche Haltung unterstützen muss oder darf und bezüglich Artikel 161 Absatz 1 Litera gquater im Sinne der Kommissionsminderheit für die Fassung des Bundesrates votieren werde.

Sie erinnern sich: Wir haben es gestern in diesem Parlament mit den positiven, staatstragenden Kräften zustande gebracht, die vermaledeiten grundlegenden Zielfestsetzungen durch das Parlament und die Mitwirkung des Parlamentes in Sachen Aussenpolitik zu stoppen. Heute sind Sie, mindestens die bürgerliche Ratsseite, gefordert, mit diesem – ich sage es – vermaledeiten Instrument des Auftrages in eine ähnliche Richtung zu gehen.

Ich bitte Sie, diesen Passus zu streichen. Warum? Es wäre falsch, wenn das Parlament dem Bundesrat in irgendwelchen Bereichen irgendwelche Aufträge erteilen könnte; auch wenn sie nachher wieder relativiert werden, sind es doch Aufträge. Erstens ist das schlicht und einfach keine Nachführung. Zweitens verwässern Sie damit die Kompetenzen und die Verantwortlichkeiten, die klar zugewiesen sind, und Sie nehmen dem Bundesrat die Handlungsfreiheit und damit auch die Verantwortung. Das ist in einer funktionierenden direkten Demokratie grundlegend falsch! Der Bundesrat muss doch zeitgerecht handeln können, und das Parlament – allenfalls auch das Volk – ist nachher aufgerufen, das Resultat zu beurteilen. Wir als Parlamentarier haben ausreichende parlamentarische Instrumente – Vorstösse und dergleichen –, um in die von uns gewünschte Richtung zu wirken.

Wenn Sie die Litera gquater stehenlassen, werden Sie, ob Sie wollen oder nicht, Tür und Tor öffnen, damit das Parlament beispielsweise seine Tendenz Richtung zusätzliche Mehrwertsteuerprozente für das Vorantreiben sozialpolitischer Exzesse verstärken kann. Sie werden die Tendenzen zur Forderung nach sofortigen Verhandlungen für einen EU-Beitritt verstärken. Sie werden die Tendenzen Richtung Uno, Richtung Anbindung an die Nato verstärken. Sie werden die Tendenz zu einer Ratifizierung der europäischen Sozialcharta verstärken. Sie werden die sozialistische Umverteilungspolitik verstärken. Sie werden die Tendenz, die Energie zu verteuern, weiter verstärken. Deshalb bitte ich Sie, diese Missgeburt des allgemeinen Auftrages in Artikel 161 klar abzulehnen.

Auch der Antrag der Minderheit Dettling zu Artikel 159 Absatz 3 passt mir nicht. Ich kann aber damit leben, wenn Sie dieses Institut des Auftrages unbedingt irgendwo verankert haben wollen. Ich möchte es aber auf keinen Fall im Rahmen von Artikel 161, sondern, wenn schon, höchstens im Rahmen der Oberaufsicht des Parlamentes gegenüber dem Bundesrat und der Bundesverwaltung verankert haben. Ich werde aber auch diesen Passus ablehnen.

Zusammengefasst: Entscheidend für das Funktionieren dieses Parlamentes, der Regierung und unserer Strukturen wird sein, dass Sie Artikel 161 Absatz 1 Litera gguater ganz klar ablehnen.

Pelli Fulvio (R, TI): Même dans un pays dans lequel Gouvernement et Parlement sont appelés à strictement collaborer dans la conduite de l'Etat, cette collaboration doit faire l'objet d'une réglementation. Une fois définies les compétences de l'une et de l'autre autorité, il faut que ces compétences – on pourrait dire les règles du jeu – soient respectées. Si elles ne le sont pas, le risque d'un mauvais fonctionnement du système augmenterait, 1. soit à cause de la confusion de responsabilités qui nécessairement se crée: l'on sait que quand deux personnes ont la compétence d'une affaire, le responsable est toujours l'autre; 2. soit à cause de la confusion qu'on produit dans l'opinion publique, qui peut ne plus arriver à comprendre le fonctionnement du système.

Le mandat du Parlement au Conseil fédéral représente l'institutionnalisation du droit du Parlement de violer les règles du jeu. C'est ce qu'en allemand on appelle un «Systembruch».

Très gentiment, lors de la présentation à la presse du résultat de la discussion en commission à Flims, les Services du Parlement ont dit:

«Die Ratsmitglieder wollen in Vertretung der Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler auf die Bundespolitik Einfluss nehmen können, unabhängig davon, ob es sich um den formalen Kompetenzbereich des Parlamentes oder der Regierung handelt.»

En effet, l'introduction de cette institution représente, à mon avis, une démonstration claire du niveau de méfiance qui règne dans ce Parlement vis-à-vis du Gouvernement. Un Gouvernement que l'on élit pour pouvoir immédiatement commencer à s'en méfier!

Mais à part mes objections de nature personnelle envers cette institution, une deuxième raison me porte à combattre la proposition de la majorité. Encore une fois, lors de la mise à jour, on veut anticiper la réforme de la conduite de l'Etat. Peut-être veut-on empêcher le Gouvernement qui travaille sur cette réforme d'être libre dans ses propositions? Ou peut-être veut-on occulter le fait que le Parlement et son système de fonctionnement aussi, et pas seulement celui du Gouvernement, sont à l'origine des difficultés de fonctionnement de notre Etat?

Il faut donc attendre la présentation du message sur la réforme de la conduite de l'Etat avant d'approfondir le discours sur ces nouveaux instruments que l'on appelle mandats. Lors de cette discussion, on devra être ouvert et prêt aussi à des changements importants. Devront y être prêts à la fois le Gouvernement et le Parlement.

Pourtant, la majeure partie du groupe radical-démocratique votera contre la proposition de minorité Dettling à l'article 159 alinéa 3 et en faveur de la proposition de minorité Fehr Hans à l'article 161 alinéa 1er lettre gguater, suivant les indications de la commission du Conseil des Etats.

Bircher Peter (C, AG): Die CVP-Fraktion ist in beiden Fällen für die Linie des Bundesrates. Wir können diesem neuen Instrument «Auftrag» nichts abgewinnen. Wir glauben nicht daran, dass dadurch – wie hier Vorredner sagten – die Einflussnahme des Parlamentes erhöht oder die Zuständigkeiten sowohl des Bundesrates wie des Parlamentes klarer definiert würden. Im Gegenteil, es ist zu befürchten, dass hier einiges verwischt würde, dass ein Wirrwarr entstünde, dass zum Beispiel kurz nach der Verabschiedung eines Gesetzes das Parlament über den überhaupt nicht definierten «Auftrag» – das ist ja ein sehr umfassender Begriff – wieder auf

den Vollzug einwirken könnte. Um das zu illustrieren, nenne ich zwei, drei Beispiele, wo das Parlament zum Schluss kam, es müsse eingreifen, und sich auch entsprechend durchgesetzt hat: Beim Krankenversicherungsgesetz zeigte sich, dass in zwei, drei Punkten Modifizierungen, vermutlich auf Verordnungsebene, nötig waren. Es hat sich damals ein entsprechender parlamentarischer Vorstoss mit breiter Abstützung durchgesetzt, und der Bundesrat musste handeln. Dann hatten wir eine komplexe Abstimmung beim Moorschutz zu den Ökobeiträgen in der Landwirtschaft. Das war eindeutig eine Angelegenheit auf Vollzugsebene. Da wurde die Innenministerin direkt gefragt, ob sie bereit sei, die Verordnung in diesem relativ kleinen Punkt zu ändern. Sie sicherte das zu. Damit war die Sache erledigt, und sie hat das dann wirklich auch umgesetzt. Ein anderes kleines Beispiel betrifft die Unterhaltsregelung bei den Autobahnen, Belags-erneuerungen, Finanzierungsschlüssel usw. Da wurde das Parlament aktiv, und die Umsetzung erfolgte doch recht kurzfristig.

Aufträge sehe ich immer wieder vor allem auf der Kommissionsebene. Ich gehöre der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen an. Was wir da in den letzten zwei, drei Jahren dauernd an Aufträgen formuliert haben und was da für uns an entsprechenden Unterlagen – sei es von seiten des Departementes oder der entsprechenden Sachbearbeiter – beschafft wurde! Wie wollen Sie diese breite Fülle von Auftragsmöglichkeiten überhaupt sinnvoll einordnen? Was soll ein Auftrag als parlamentarisches Instrument sein? Uns steht heute eine ganze Palette von Vollzugs- und Einwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung. Es wurde hier gesagt, diese seien zu stumpfen Waffen geworden; ich bin nicht dieser Meinung. Es ist an uns, diese Instrumente mit Kraft und Engagement einzusetzen, die nötige Rückendeckung für einen Vorstoss zu formieren, das ist ja immer wieder die entscheidende Aufgabe der Fraktionen in diesem Parlament.

Wir sehen also auf der ganzen Linie keinen Sinn darin, hier eine so gewichtige Ausweitung – nebenbei bemerkt im Rahmen der Nachführung der Verfassung – vorzunehmen und sowohl generell als auch bereits bei der Oberaufsicht diese ganze Geschichte mit dem Auftrag in das Reformwerk aufzunehmen.

Gross Andreas (S, ZH): Es ist sehr schwierig, politisch die Übersicht zu behalten, weil die FDP-Fraktion im Nationalrat gesagt hat, sie wersetze sich einer Neuerung, die der «Chefstaatsphilosoph» der FDP im Ständerat als absolut notwendig und richtig unterstützt. Es ist seltsam, wenn eine Partei, die eine starke Regierung möchte, das gleiche verlangt wie die Partei, die am liebsten schwache politische Institutionen hat, damit ihre starken Männer in der Gesellschaft ausrufen und sozusagen die Politik diskreditieren können. Da stimmt etwas nicht.

1. Herr Fehr Hans hat in diesem Sinne recht: Es geht darum, ob man Teil eines Entscheidungsprozederes ist, ob man Mitverantwortung übernehmen und sich damit auch binden will oder ob man das Heil der eigenen Existenz in der Bindungslosigkeit sieht, die einem erlaubt, um so mehr alle demagogischen Register gegen die Institutionen zu ziehen.

2. Das Hauptargument von Herrn Pelli war wiederum, der Auftrag sei eine Neuerung, er sei ein Systembruch. Es ist schon seit 1848 so, dass das Parlament nach dem Volk sozusagen die oberste Autorität ist und dass das Parlament das Recht hat, dem Bundesrat Leitplanken zu setzen. Seit 1848 gibt es einen Streit um die sogenannten unechten und echten Motionen. Und genau die Parteien, CVP und FDP, die sonst immer sagen, sie brauchten korrekte Verfahren, wollen jetzt an einem unkorrekten, diffusen Zustand festhalten, indem sie den Auftrag ablehnen, der aus dieser unbefriedigenden, unechten Motion eine klare, korrekte, echte Motion macht.

3. Wir haben bisher in der vorberatenden Kommission immer darauf hingewiesen, dass die Vorstellung «Parlament hier, Regierung da, und beide haben nichts miteinander zu tun» ein vormoderner Zustand ist. Heute redet man von einem kooperativen Staatsleitungsmodell, in dem beide miteinander zusammenarbeiten. Das ist schliesslich selbst bei den Volks-

rechten so: Die besten, erfolgreichsten politischen Unternehmen sind die, bei denen die Gewalten zusammenarbeiten. Der Auftrag ist ein entscheidender Beitrag zu diesem kooperativen Staatsleitungsmodell – ohne eine Neuerung einzuführen, in der Logik des bisherigen faktischen Rechtes, im Sinne der sogenannten Nachführung also.

Sie müssen unterscheiden, Herr Pelli: Es gibt zwei verschiedene Aufträge. Sie werden in den Erklärungen der Staatspolitischen Kommission – die ich Sie wirklich bitte, zur Kenntnis zu nehmen – klar dargelegt. Im Kompetenzbereich des Bundesrates darf das Parlament einen Auftrag geben, von dem der Bundesrat abweichen kann, er muss es nur begründen. Das ist die sogenannte Richtlinie. Sie wirkt wie eine Leitplanke – das Wort ist vielleicht nicht günstig, weil die Richtlinie in der EU bindend ist. Im Bereich der echten Motion, im Kompetenzbereich der Bundesversammlung, hat der Auftrag hingegen Weisungscharakter. Der Bundesrat muss sich an sie halten.

Es geht also nicht darum, mit diesem neuen Instrument etwas sachlich Neues zu schaffen, sondern darum, einen unbefriedigenden, ungelösten, unpräzisen bisherigen Zustand zu klären. Das sollen ausgerechnet jene verhindern wollen, die bisher immer gesagt haben, sie seien an klaren Verfahren interessiert? Ich kann mir das wiederum nur durch den Satz erklären, der in der Weisung steht, dass nur jene etwas dagegen einwenden könnten, die die Mitverantwortung nicht übernehmen wollen, die die Konsequenz dieser Kooperation ist. Wer kooperiert, der kann sich nicht aus der Verantwortung stehlen, der kann nicht von aussen auf diejenigen schimpfen, die die Verantwortung übernehmen.

Deshalb bitte ich Sie, sich diesem Instrument nicht zu widersetzen, es nicht auf eine nachträgliche Korrektur zu reduzieren, wie das die Minderheit Dettling möchte, sondern ihm als gemeinsamem Gestaltungselement des Parlamentes und der Regierung, als Ausdruck des kooperativen Staatsleitungsmodells, zuzustimmen und damit der Mehrheit zu folgen.

Thür Hanspeter (G, AG): Es stellt sich hier die Frage, ob es zutrifft, dass wir einen Systembruch begehen, wenn wir diese Möglichkeit der Auftragserteilung dem Parlament übergeben. Herr Pelli hat behauptet, dass man hier mit dem Bisherigen brechen und etwas Neues schaffen würde.

Ich bin anderer Ansicht. Ich gehe davon aus, dass der Antrag der Mehrheit in Litera gquater eine Konsequenz dessen ist, was wir bereits mit der Motion haben. Wir können dem Bundesrat über die Motion Aufträge erteilen, und Sie wissen, dass das Parlament – mindestens der Nationalrat – es jeweils bezüglich der Frage, ob das Gebiet nun in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fällt oder ob es im eigenen Zuständigkeitsbereich liegt, nicht so genau nimmt. Hier besteht mit Bezug auf die Handhabung der Motion eine Differenz zum Ständerat. Der Ständerat verfolgt diese Unterscheidung viel konsequenter.

Wenn wir uns mit dieser Frage auseinandersetzen, müssen wir zuerst klären, was für Instrumente wir uns als Parlament generell geben wollen. Es ist ja vermutlich niemand hier im Saal, der die Auffassung vertreten würde, dass das Parlament dem Bundesrat über die Motion keinen Auftrag erteilen können sollte. Wenn Sie sich nun auf dieser Schiene befinden, ist es nur logisch, wenn Sie dem Parlament ganz generell, unabhängig davon, ob dies nun mit dem Mittel der Motion getan wird, unabhängig davon, mit welchem Instrument das erreicht werden soll, diese Möglichkeit der Auftragserteilung geben.

Herr Gross Andreas hat darauf hingewiesen, dass es unterschiedliche Verbindlichkeiten gibt – je nachdem, ob man einen solchen Auftrag im eigenen Bereich oder im Bereich des Bundesrates gibt. Wenn man mit einem solchen Auftrag in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates eindringt, dann ist er für den Bundesrat nur als Richtlinie zu betrachten, also nicht verbindlich. Das ergibt sich schon aus dem beantragten Verfassungstext. Es wäre auch so, wenn man es nicht schreiben würde.

Ich verstehe eigentlich die Argumente jener, die sich dieser Möglichkeit widersetzen wollen, nicht. Aus meiner Sicht steht

eine obrigkeitgläubige Auffassung dahinter. Der Bundesrat meint ja eigentlich, darum widersetzt er sich diesem Antrag, dass es einen exklusiven Bereich gebe, auf den das Parlament keinen Einfluss nehmen könne und solle. Ich akzeptiere einen solchen exklusiven Bereich nicht. Jedenfalls sollte das Parlament nicht eine solche Auffassung vertreten, erst recht nicht, wenn man berücksichtigt, dass die Gesetze, die wir machen, immer offener sind und immer mehr Freiräume in bezug auf die Umsetzung geben. Denn wir schaffen immer mehr Rahmengesetze, die der Exekutive einen grossen Spielraum geben. Wenn wir die Theorie der Freiräume, diese Ansicht, es gebe einen exklusiven Bereich der Exekutive, vertreten würden, schränken wir uns unnötig ein. Wir nehmen aber vor allem nicht zur Kenntnis, dass es immer wieder Fälle gab, wo sich das Parlament hinterher mit Dingen auseinandersetzen musste, die schief gelaufen waren, wo das Parlament sich selber nicht die Instrumente geben konnte, um einzugreifen. Ich erinnere Sie an die Auseinandersetzung um die PUK PKB, wo die PUK feststellen musste, dass sie praktisch keine Möglichkeiten hatte, dem Bundesrat in diesem Zusammenhang konkrete Aufträge zu erteilen. Sie sagt klipp und klar – das war eine der Schlussfolgerungen der PUK PKB –, es brauche ein Instrument wie den Auftrag, um in solchen Fällen konkreter, exakter und auch zielgerichteter Richtlinien erteilen zu können. Das war die Feststellung der PUK PKB.

Nun will man das umsetzen, auf Verfassungsstufe festlegen, und nun kommen Sie und sagen, das sei ein Systembruch! Sie wollen offensichtlich die Erkenntnisse, die wir aus unserer eigenen Aufsichtstätigkeit erworben haben, in dieser Verfassungsrevision nicht umsetzen! So werden wir dann in einer der nächsten PUK erneut darüber jammern, dass wir über keine ausreichenden Instrumente verfügen. Da würden wir tatsächlich die nötigen Lehren nicht ziehen.

Ich bitte Sie aus diesem Grund, in Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater die Mehrheit zu unterstützen.

Die Minderheit Dettling will in Artikel 159 Absatz 3 im Prinzip das gleiche, geht aber weniger weit, indem sie diese Möglichkeit der Auftragserteilung nur im Bereiche der Oberaufsicht geben will. Ich bin der Auffassung, dass das Parlament sich diese Möglichkeit ganz generell geben sollte. Wenn Sie der Mehrheit bei Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater aber nicht folgen, dann sollten Sie wenigstens der Minderheit Dettling bei Artikel 159 Absatz 3 die Stimme geben. Dann haben Sie wenigstens im Bereiche der Oberaufsicht das getan, was die PUK PKB vorgeschlagen hat!

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion ist der Meinung, dass es ein Akt der Ehrlichkeit sei, diesem Problem einen Namen zu geben. Regieren besteht aus zwei Bereichen, aus Exekutive und Legislative, und da gibt es nicht in allen Bereichen klare Grenzen, sondern in vielen Bereichen gibt es Überschneidungen. Deshalb haben wir ja fortlaufend die Problematik, dass wir über sogenannte unechte Motionen streiten – die Zahl ist mehr oder weniger gross –, und hier wird nun ein Gefäss zur Lösung dieses Problems geschaffen.

Das Instrument des Auftrages stösst natürlich beim Bundesrat nicht auf Gegenliebe, verständlicherweise! Aber das Parlament findet ja immer Aus- und Umwege, um irgendwo in einer Form dem Bundesrat dreinzureden beziehungsweise ungelöste Fragen, die an und für sich in den Kompetenzbereich des Bundesrates gehören würden, einer Lösung zuzuführen. Genau deswegen brauchen wir dieses Instrument. Das gab es ja schon immer, und wir haben immer wieder Aufträge erteilt, nur hatten wir dieses Instrument nicht festgeschrieben. Es scheint uns ein Akt der Ehrlichkeit zu sein, den Auftrag so zu formulieren. Wir führen die Grundrechte auch ein, obwohl sie bis jetzt ja nicht in dieser Form in der Verfassung aufgeschrieben sind. Mit demselben Problem haben wir es hier zu tun.

Das Instrument des Auftrages ist eine Hilfe, um zu klären, was die Regierung tun kann und was das Parlament tun kann.

Daher scheint es uns richtig zu sein, dass der Auftrag in Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater eingeführt wird.

Schlimmstenfalls können wir auch dem Antrag der Minderheit Dettling bei Artikel 159 Absatz 3 zustimmen.

Sandoz Suzette (L, VD): L'introduction de la notion de mandat dans la constitution pourrait en fait présenter deux aspects: est-ce une compétence nouvelle de l'Assemblée fédérale? Ou est-ce une clarification d'une compétence existante?

Si on considèrerait, ou si l'on considère que c'est une compétence nouvelle:

1. on ne devrait pas l'introduire dans la simple mise à jour;
2. à tout le moins, on devrait admettre le moyen limitatif de la proposition de minorité Dettling à l'article 159 alinéa 3 et le limiter à la haute surveillance.

Si, en réalité, et c'est la position du groupe libéral, on considère qu'il s'agit de clarifier une situation existante et qui est quelquefois mal utilisée dans le cadre de la motion, alors:

a. il est normal de l'introduire maintenant dans la simple mise à jour de la constitution;

b. il est évidemment nécessaire de clarifier la situation par rapport à toutes les compétences que l'Assemblée fédérale exerce de manière, je dirais, complémentaire ou concurrente par rapport au Conseil fédéral, et non pas de limiter cet éclaircissement à la haute surveillance.

Considérant qu'il s'agit bien d'un éclaircissement et que cet éclaircissement est fait en faveur d'ailleurs de l'activité et du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, le groupe libéral soutiendra la proposition de la majorité de la commission à l'article 161 alinéa 1er lettre gquater.

Gross Jost (S, TG): Es ist etwas seltsam, dass der Streichungsantrag der Minderheit Fehr Hans gerade von dieser Seite kommt, also von einer Partei, die in der Regel versucht, den ausserpolitischen Handlungsspielraum des Bundesrates einzuschränken. Ich denke, das sei nicht ganz kongruent, wenn man etwa an das Stichwort «EU-Beitritt als strategisches Fernziel» denkt. Das passt nicht zusammen.

Nun aber zu den Argumenten im einzelnen: Herr Dettling hat eigentlich unter Bezugnahme auf den Bericht der Staatspolitischen Kommission in sehr klarer Weise gesagt, dass es hier nicht darum geht, in den Kompetenzbereich des Bundesrates einzugreifen. Die Aufträge haben im Bereich der Kompetenzen des Bundesrates nur Richtliniencharakter; der Bundesrat muss begründen, weshalb er diesen Weisungen nicht folgen will. Nur im Bereich der Kompetenzen der Bundesversammlung selber wirkt der Auftrag bindend.

Deshalb versteht die sozialdemokratische Fraktion auch nicht, weshalb dies auf den Bereich der Oberaufsicht beschränkt werden soll. Oberaufsicht bedeutet ja immer nur nachträgliche Korrektur, nachträgliches Einwirken, nicht die prospektive Einflussnahme, die wir in vielen Bereichen bereits haben, die durchaus ein eingeführtes Modell der Oberaufsicht der Bundesversammlung ist. Insofern trifft es auch nicht zu, Herr Bircher, wenn Sie sagen, das sprengt den Charakter der Nachführung.

Ich erinnere beispielsweise daran, dass durch die Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes die Kompensation für die Verselbstständigung der Verwaltungseinheiten gerade das Mittel des Auftrages war. Das war das Mittel, um auf die selbständiger gewordenen Verwaltungseinheiten einzuwirken. Deshalb denke ich, man könne nicht davon sprechen, dass hier die Gewaltenteilung tangiert werde, sondern wir verstehen die Gewaltenteilung als eine moderne, gegenseitige Gewaltenbeschränkung. Wir vertreten eine moderne Auffassung der Gewaltentrennung, wie sie sich z. B. auch im Rechtssetzungsverfahren durchgesetzt hat. Auch dort hat ja der Bundesrat wesentliche Kompetenzen im Verordnungsrecht. Insofern ist das klar im Rahmen dessen, was wir jetzt schon praktizieren. Das darf, Herr Dettling, nicht nur auf die nachträgliche, korrigierende Oberaufsicht beschränkt werden.

Deshalb ersucht Sie die sozialdemokratische Fraktion – auch wenn der von Herrn Dettling versuchte Brückenschlag gut gemeint ist –, den Antrag der Minderheit Dettling zu Artikel 159 Absatz 3, vor allem aber den Streichungsantrag der

Minderheit Fehr Hans zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater abzulehnen.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich erlaube mir den Hinweis, dass wir nicht das erste Mal über den Auftrag diskutieren. Im Rahmen der Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes haben beide Kammern den Auftrag – beschränkt auf die Problematik der Leistungsaufträge – anerkannt und eingeführt. Schliesslich haben ebenfalls beide Kammern, gestützt auf entsprechende Anträge der PUK PKB, eine parlamentarische Initiative (96.452) überwiesen und dort ausdrücklich gesagt – ich erlaube mir, Sie daran zu erinnern –, dass dieses Instrument nötig sei. Schliesslich mache ich ebenfalls als Vorbemerkung den Hinweis, dass sich die Geschäftsprüfungskommission, die eigentlich permanent im Vorfeld von allfälligen besonderen Untersuchungskommissionen die Verwaltungstätigkeit zu verfolgen und zu überprüfen hat, klar für den Auftrag ausgesprochen hat. Bessere Anwälte, nebst der Mehrheit dieses Rates, könnte ich eigentlich nicht präsentieren, um im Namen der Mehrheit dieses Institut zu erklären.

Weshalb ist die Angelegenheit liquid, weshalb ist evident, dass etwas geschehen muss? Es geht in erster Linie darum – da hatte Frau Sandoz mit ihrem Hinweis recht –, eine alte verfassungsrechtliche Streitfrage zu klären. Mit der vorgeschlagenen Verankerung des Instrumentes des Auftrages wird verfassungsmässig geklärt – nicht verwischt, sondern geklärt –, inwieweit die Bundesversammlung in die Zuständigkeit des Bundesrates einwirken kann. Dies stellt an sich noch keine Neuerung dar, aber es wird klargestellt, dass die Einflussnahme in den originären und delegierten Zuständigkeitsbereich des Bundesrates mit einer Richtlinie nicht die gleiche Wirkung haben kann wie eine Weisung, die zwingend ist; sie betrifft Bereiche der Zuständigkeit des Parlamentes.

Lange Zeit war das im übrigen gar kein Problem, weil nämlich seit dem 19. Jahrhundert die Praxis eine andere war; sie wurde erst 1979 geändert. Damals waren es Juristen und nicht das Parlament, die die Triage gemacht haben, indem ein Gutachten der Justizabteilung die Unzulässigkeit der Motion im ausschliesslichen und zusätzlich im delegierten Kompetenzbereich des Bundesrates festgesetzt hat.

Schliesslich liess sich der Ständerat 1986 – so lange ist es noch gar nicht her – von dieser Auffassung überzeugen, der Nationalrat hingegen stimmte einer entsprechenden Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes nie zu und hält damit weiter an dieser problematischen Praxis fest, indem Motionen – oder, wie oft gesagt wird: «Mostulate» – überwiesen werden, d. h. Weisungen, die nur in Postulatsform überwiesen werden könnten. Während der Ständerat in Artikel 25 Absatz 1 seines Geschäftsreglementes festgehalten hat, dass eine Motion eine Massnahme verlangt, die sich «weder auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates oder der Bundesversammlung» noch auf den «an den Bundesrat delegierten Rechtsetzungsbereich» bezieht – also genau der Inhalt des damaligen Gutachtens –, kennt der Nationalrat eben keine entsprechende Regelung.

Schliesslich mag darauf hingewiesen werden, dass man, unabhängig von dieser an sich klaren Ausgangslage, stets wieder gesündigt hat, d. h. in der Praxis ist die klare Abgrenzung dann gleichwohl nicht permanent durchgezogen worden. So gibt es eine Motion zur Subventionspraxis der Denkmalpflege, die im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates agiert; es gibt eine Motion des Nationalrates zu einem Impulsprogramm im Energiesparen; es gibt eine Motion zur Bekämpfung des Drogenhandels; es gibt eine Motion zum Bereich Drogenmissbrauch und nationale Präventionskampagne. Das sind alles Beispiele – aufgeführt im Bericht der Experten der SPK –, die zeigen, dass man hier so tut, als ob. Die Tagespolitik ist dann halt doch oft stärker, als die Verfassung es erlauben würde – mindestens wenn das Gutachten der Justizabteilung korrekt ist, und daran kann nicht gezweifelt werden. Aber wir gehen nun davon aus, dass hier Klarheit zu schaffen ist.

Da wird etwa gesagt, das Gewaltenteilungsverständnis, das von der Realität ausgehe, dass diese beiden Gewalten unab-

hängig voneinander handeln sollen, würde dadurch verletzt. Ich wage zu behaupten, dass eine Klärung diese Gewaltenteilung eher stärkt als verletzt: Wenn der Bundesrat später in einem Bereich, in dem er kompetent ist – sei es jetzt originär oder delegiert –, ausführt, er könne diesen Auftrag höchstens als eine Richtlinie anerkennen und aus diesen oder jenen Gründen die Richtlinie nicht befolgen will, dann ist das eine politische Äusserung, eine politische Differenz. Gerade Unklarheiten verwischen Kompetenzen, aber nicht Klarheiten! Deswegen halte ich dafür, dass genau dieser Vorwurf nicht richtig ist, im Gegenteil!

Man sagt, das sei nicht mehr Zweck der Nachführung. Wenn eine seit Jahren bestehende Konfliktsituation geklärt ist, habe ich etwas Mühe damit, wenn man Unklares weiter andauern lassen will; wir sollten jetzt bei dieser Gelegenheit vorerst nichts anderes als das Prinzip klären, dass dieser Auftrag möglich ist, und zwar als Richtlinie im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates und als Weisung im Parlamentsbereich. Für die Kommissionsmehrheit war dies das klare Ziel der Nachführung, mindestens wenn man unter der Nachführung auch die Klärung der sich stellenden Probleme versteht. Es ist schliesslich auch darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat wahrscheinlich zunehmend Freiräume hat, dass er zunehmend Kompetenzen zugewiesen erhalten wird, weil der schnelle Wechsel der Verhältnisse das Parlament mehr und mehr zwingt, sich im Gesetzgebungsverfahren auf Rahmen zu beschränken, und weil wegen dem rascheren Reaktionsbedarf die Exekutive eher gestärkt werden muss. Das ist nach meinem persönlichen Dafürhalten durchaus richtig. Aber das bedingt, dass sich das Parlament gleichzeitig Instrumente gibt, die sich in bezug auf diese grösseren Freiräume der Exekutive wirksam anwenden lassen. Die Ausgestaltung des Instrumentes des Auftrages ist dabei noch nicht definitiv. Wir klären die Situation, indem in der Verfassung stehen wird, dass diese Aufträge im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie gelten, von der abgewichen werden könne. In den anderen Fällen gelten sie als Weisung. Wir klären also die Situation, aber welches formelle Verfahren wir diesem Auftrag schliesslich geben wollen, das wird die Diskussion über das Geschäftsverkehrsgesetz später ergeben. Mit anderen Worten: Das bisherige Instrument der Motion – es ist ja auch nicht in der Verfassung, sondern im Geschäftsverkehrsgesetz geregelt – wird durch den Auftrag ergänzt oder ersetzt, das können Sie nehmen, wie Sie wollen; dies mindestens mit einem Hinweis, dass klar ist, wer wie, wann und weshalb zuständig ist und wer die entsprechenden Aufträge zu vollziehen hat. Nach unserem Dafürhalten ist die Reform, die Aktualisierung der Verfassung, eine einmalige Chance, um diese bisherige unglückliche Lösung zu korrigieren.

Es wird auch gesagt, das Parlament binde sich damit selbst. Ja, wie bindet sich dann das Parlament, wenn es Motionen überweist? Da ändert doch nichts an der Sache! Auch mit der Motion wird ein Auftrag erteilt. Die Exekutive erfüllt den Auftrag. Ich habe, mindestens in meiner kurzen Zugehörigkeit zu diesem Rat, noch nie erlebt, dass man sich in der Gesetzesberatung hier drinnen nicht frei gefühlt hätte! Auch dieser Einwand der Selbstbindung ist unseres Erachtens unzutreffend. Ein weiterer Grund: Es wird oft gesagt, das Instrument des Auftrages greife ins Gewaltengefüge ein und müsse deshalb im Rahmen der Staatsleitungsreform geprüft werden. So wie der Text hier vorliegt und die Materialien das zeigen, führt das zu keiner Veränderung der Gewaltenteilungsverhältnisse. Es führt zu einer Klärung der heute an sich bestehenden Zuständigkeiten. Von einer Verschiebung ist nach meinem Dafürhalten hier nichts zu sehen. Deshalb kann der Auftrag durchaus auch jetzt grundsätzlich gutgeheissen werden. Zum Antrag der Minderheit Dettling: Herr Dettling beschränkt den Auftrag auf den Bereich der Oberaufsicht. Das kann man selbstverständlich machen, allerdings muss ich darauf hinweisen, dass unklar bleibt, was Oberaufsicht ist. Letztlich könnte sich das Parlament wahrscheinlich alles zum Gegenstand der Oberaufsicht machen. Er hat hier die Korrektur oder Einflussnahme auf Entwicklungen oder Fehlentwicklungen als Beispiel genannt. Gerade aus dieser offenen Defini-

tion wird deutlich, dass das Problem kaum gelöst wäre. Ich bin eigentlich nicht erstaunt darüber, dass sich der Bundesrat gegen diese Neuerung wehrt. Das gehört zum Rollen- und Kräftespiel zwischen Exekutive und Legislative. Ich bin aber etwas erstaunt über die teilweise grundsätzliche Opposition des Parlamentes. Gerade wenn dem Parlament daran gelegen ist, diese Streitfrage hier zu klären, wenn es darum geht, Kompetenzen und auch Verantwortlichkeiten klar auszuscheiden, dann müssen Sie dem Instrument des Auftrages zustimmen, wie es die Mehrheit in Artikel 161 vorsieht. Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Je dois vous avouer que lorsque la Commission des institutions politiques a commencé à étudier la question du mandat, j'étais réservé pour le moins et même probablement, au départ, assez adverse de cette nouvelle institution. Il me semblait que nous courions le risque de créer une confusion et d'avoir – on a parlé d'activisme – peut-être de l'activisme de la part du Parlement. Il a fallu que, véritablement, je réfléchisse longuement à cette institution et que je voie comment elle pouvait fonctionner pour changer d'avis et me convaincre que le mandat était une bonne institution, comme l'a jugé d'ailleurs à une grande majorité, par 26 voix contre 11 – j'aimerais répéter ce chiffre: 26 voix contre 11 –, votre commission.

Il faut partir de la situation actuelle, et ceux qui s'opposent à l'introduction du mandat doivent, par conséquent, considérer que la situation actuelle est satisfaisante. J'aimerais dire que cette situation est tout sauf satisfaisante. Tout d'abord, nous avons déjà une particularité: les deux Chambres n'ont pas la même définition de la motion. Au Conseil des Etats, l'article 25 du règlement du Conseil des Etats exclut que la motion puisse porter sur un domaine de compétence qui relève du Conseil fédéral. Il n'empêche que le Conseil des Etats, à plusieurs reprises, a renvoyé au Conseil fédéral des motions qui concernaient le domaine de compétence du Conseil fédéral et, plus remarquable encore, le Conseil fédéral a parfois accepté ces motions, quand bien même le règlement du Conseil des Etats interdisait ce genre de motions.

La situation est encore beaucoup plus incroyable à notre Conseil. Je me souviens très bien que, lorsque nous avons discuté de notre règlement en 1990, il y a eu une énorme discussion pour savoir si la motion pouvait concerner le domaine de compétence du Conseil fédéral ou celui qui lui est délégué, c'est-à-dire les compétences législatives déléguées au Conseil fédéral, ou si la motion ne devait concerner que des domaines de compétence du Parlement. Comme nous ne sommes pas du tout arrivés à nous mettre d'accord sur une formule soit interdisant soit autorisant la motion dans le domaine de compétence du Conseil fédéral, on en est resté à une situation de pat et nous n'avons rien dit. Il en résulte que le Conseil fédéral, au gré – je ne veux pas dire à la tête du client, mais c'est presque ça – de celui qui dépose la motion, entre en matière sur des motions concernant sa compétence, les accepte parfois, alors qu'il proteste pour d'autres motions en rappelant qu'elles touchent un domaine de compétence du Conseil fédéral. Il entre en matière, mais refuse de recevoir des instructions dans ce domaine. Nous sommes donc ici dans un complet nuage et aucune règle stricte n'est fixée. Le mandat essaie de remédier à cette situation.

Je remarque d'abord que la question se pose, et Mme Sandoz l'a posée: est-ce une mise à jour ou non? Je suis d'avis que la question des relations entre le Parlement et le Conseil fédéral se pose aujourd'hui, maintenant, ce n'est pas une nouveauté qu'on introduit. Si nous essayons de mettre de la clarté dans les relations entre le Parlement et le Conseil fédéral, nous sommes naturellement dans le cadre de la mise à jour, nous ne pouvons pas être dans un autre domaine. Nous n'inventons aucun nouvel instrument. Ce sont les rapports entre le Parlement et le Conseil fédéral que nous essayons de régler, et de régler de manière plus satisfaisante. La méfiance que proclament certains à l'égard de cette nouvelle institution me semble relever un peu du doute qu'ils ont en eux-mêmes. Ils ont peur de ne pas avoir le courage de re-

pousser un mandat, si celui-ci leur paraît inadéquat, leur paraît injustifié. Finalement, vous êtes chacun responsables des décisions que vous prenez et vous êtes libres de prendre les décisions que vous prenez lorsque vous voulez intervenir dans le domaine des compétences, le cas échéant, du Conseil fédéral. Il faut que ce Parlement ait le courage de ses opinions et non qu'il se retranche derrière une prétendue séparation des pouvoirs pour faire, de toute manière, de fausses motions sur lesquelles, finalement, le Conseil fédéral entre quand même en matière.

L'argument qu'on nous a sorti hier – M. Fehr Hans a comparé ce débat à celui qui a eu lieu hier à propos de la politique étrangère – qu'il ne faut pas exposer les questions de politique étrangère au grand public, avant que le Conseil fédéral n'ait eu le temps de négocier, n'a aucune valeur ici, parce que nous parlons de la politique générale de la Confédération et non de la politique étrangère. Par conséquent, cet argument me paraît tout à fait injustifié.

Le problème se pose donc aujourd'hui et non pas lors d'une prochaine révision. La majorité de la commission vous propose simplement un principe, c'est celui du mandat. A cet égard, j'aimerais rappeler ce que disait le rapport de la Commission des institutions politiques: «Dans le domaine de compétence de l'Assemblée fédérale, le mandat a valeur d'instruction, c'est-à-dire qu'il est impératif pour le Conseil fédéral qui est appelé à soutenir l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses compétences propres.» Le Conseil fédéral doit, par exemple, élaborer un projet de loi. C'est clair, c'est ce que nous appelons aujourd'hui la «vraie motion». Dans le domaine de compétence du Conseil fédéral, le mandat a valeur de directive, ce qui signifie que l'Assemblée fédérale fixe les principes et les critères dont le Conseil fédéral doit tenir compte pour prendre des réglementations ou accomplir des actes d'exécution, à l'exception des actes de justice – il est clair que ces derniers sont de toute façon exclus. Le Conseil fédéral n'est cependant pas lié par le mandat. S'il prend une décision qui s'écarte de la directive, il est simplement tenu de justifier son choix devant le Parlement. On ne peut pas dire que c'est une confusion des pouvoirs, lorsqu'on demande simplement au Conseil fédéral, s'il ne veut pas suivre une directive du Parlement, d'expliquer pourquoi il ne veut pas le faire! Ce n'est pas la confusion des pouvoirs! C'est simplement demander au Conseil fédéral, dont chacun est venu dire ici qu'il veut un Conseil fédéral fort, d'avoir le courage des positions qu'il prend dans le domaine de ses compétences.

Il s'agira ensuite de savoir si le mandat remplace ou se place à côté de la motion. C'est la loi qui devra régler ce problème. Nous ne le réglons pas aujourd'hui. Nous vous demandons simplement de permettre à la loi d'instituer cette disposition qu'est le mandat. Le mandat devra être naturellement, pour qu'il ait une valeur, approuvé par les deux Chambres, et ça, c'est quand même une limite considérable. C'est un barrage considérable aux réactions émotionnelles que certains craignent, comme par exemple dans la situation où, tout d'un coup, le Parlement se saisit d'une question et impose les directives au Conseil fédéral. Il faudra que la deuxième Chambre donne son accord au mandat. Par conséquent, il y a ce bon système helvétique qui veut que la deuxième Chambre soit la Chambre de réflexion – ça peut parfois être le Conseil national d'ailleurs – et qu'elle examine si vraiment le mandat voté par la première Chambre doit être confirmé ou transformé sous une autre forme. Par conséquent, les garanties sont données, à moins que vous ne doutiez des compétences du Parlement. Si c'est le cas, il faut arrêter de discuter des compétences du Parlement.

La proposition de la majorité de la commission est ouverte. Elle nécessitera naturellement une réglementation. Si nous estimons que, véritablement, il y a des risques de confusion des pouvoirs, nous serons parfaitement en mesure, dans la législation d'application, de mettre des barrières s'il le faut. Par exemple, une des barrières imaginables, c'est le fait que le simple député ne peut pas déposer de mandat; il faut que ce soit un groupe politique ou bien une commission qui dépose un mandat. C'est une hypothèse tout à fait plausible. On peut aussi imaginer que tous les députés, ou un certain nom-

bre de députés, pourraient déposer un mandat, mais il en faudrait un certain nombre. Enfin, on peut imaginer différentes solutions. Ces solutions sont toutes ouvertes. Ce qui est important, c'est d'avoir ici une disposition qui crée l'institution qui, ensuite, devra être naturellement façonnée.

J'en viens à la proposition de minorité Dettling. Peut-être aurais-je dû commencer par là. Que propose M. Dettling? Il est en principe d'accord avec l'idée du mandat, mais il veut limiter ce mandat uniquement dans le domaine de la haute surveillance du Parlement. Alors, M. Dettling me permettra de lui dire que c'est un peu de l'eau tiède que l'on fait là. On institue le mandat qui existe déjà. Je vous rappelle que dans la loi sur l'organisation de l'administration, nous avons introduit ce mandat dans le domaine tout à fait particulier des mandats de prestations. Nous avons, dans ce domaine des mandats de prestations, un mandat de l'Assemblée fédérale, qui peut donc déjà donner des instructions dans ce domaine précis. Véritablement, si l'on se contente de la solution de M. Dettling, on vide la proposition de la majorité de la commission de son sens, puisque cette proposition sera surtout efficace dans le domaine législatif.

C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission, encore une fois par 26 voix contre 11, vous propose d'introduire le principe du mandat, étant entendu que les modalités devront être discutées et que le Conseil fédéral sera naturellement entendu lorsqu'il fera des objections quant aux modalités d'application de ce mandat.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat hat gegenüber der generellen – ich betone: der generellen – Einführung dieses neuen Instrumentes des Auftrages grösste Bedenken. Wir sind zwar durchaus der Meinung, dass die Lösung des Problems nicht in einer reinen Gewaltenteilung bestehen kann, sondern dass die verschiedenen Gewalten des Staates auch miteinander zusammenarbeiten müssen. Aber wie Herr Pelli zu Recht gesagt hat: Diese Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive muss klar geregelt sein. Das ist hier – ich werde nachher sagen, weshalb – unseres Erachtens nicht der Fall. Wir befürchten daher, dass die generelle Einführung dieses Instrumentes des Auftrages zu einer Verwischung der Kompetenzen und damit auch der Verantwortlichkeiten im Bereich der Staatsleitung führen würde, die letztlich in niemandes Interesse ist und wohl nur die Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigen würde.

Zwar unterscheidet man beim Auftrag, ob es sich um eine Weisung im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes oder im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates handelt. Im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates hätte der Auftrag nur die Funktion einer Richtlinie, von der der Bundesrat in begründeten Fällen abweichen könnte. Auf der anderen Seite betont man die Bedeutung des Auftrages schon in der Art seines Zustandekommens. Anwendung soll das Gesetzgebungsverfahren finden. So kennen wir doch die Politik: Wenn ein von der Mehrheit beider Räte bereinigter Auftrag vorliegt und der Bundesrat nachher davon abweicht, dann haben wir im Normalfall nicht Kooperation, sondern Konfrontation. Auch von diesem Ansatz her verstehe ich den Auftrag im Bereich der Zuständigkeit des Bundesrates nicht.

Es kommt noch etwas anderes hinzu: Es ist nicht gute Gesetzgebung, wenn man zwei unterschiedliche Instrumente mit dem gleichen Begriff belegt – es sei denn, man wolle diese beiden unterschiedlichen Instrumente bewusst miteinander vermischen.

Wo liegt die Problematik im einzelnen? Das Legalitätsprinzip verlangt, dass das Parlament den politischen Prozess grundsätzlich über die Gesetze steuert; das ist das Konzept des Legalitätsprinzips, wie wir es auch hier in der Verfassung haben. Deshalb kann ein Weisungsrecht des Parlamentes von Anfang an im Gesetzgebungsbereich nicht in Frage kommen, sondern höchstens dort, wo sich der politische Prozess über Gesetzgebung nicht steuern lässt. Deshalb war natürlich die Einführung des Auftrages im Bereich der Führung mit Leistungsauftrag durchaus überlegenswert, weil das Gebiete der Verwaltung sind, wo man den Prozess bewusst nicht über die Gesetzgebung steuert.

Geht man aber davon aus, dass das Parlament den politischen Prozess grundsätzlich im Sinne der Gewaltenteilung über Gesetze zu steuern hat, ist es höchst fragwürdig, wenn der Gesetzgeber im Rahmen der Gesetzgebung der Exekutive immer mehr Ermessen einräumt, nachher aber dieses Ermessen durch Aufträge doch wieder leiten will. Das ist widersprüchlich in sich und gefährdet übrigens in einem gewissen Masse auch die Volksrechte. Es besteht durchaus eine Gefahr, dass das Parlament durch immer vagere und immer mehr Ermessen einräumende Gesetze tatsächlich versucht sein könnte, im Rahmen des weiten Ermessensbereiches den politischen Prozess durch Aufträge zu steuern, auf Kosten der Volksrechte, die dadurch ausgehöhlt würden.

Wir sind der Meinung, dass der Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates klar zu einer Verwischung der Kompetenzen und damit auch der Verantwortlichkeiten zwischen Parlament und Bundesrat führt.

Im übrigen möchten wir Ihnen folgendes zu bedenken geben: Wenn Sie die Entscheidungsfreiheit des Bundesrates in seinem im Gesetz bewusst offengelassenen Ermessensbereich einschränken, dann übernehmen Sie auch Verantwortung und schränken damit diejenige des Bundesrates ein. Dies führt zu geteilter Verantwortung. Wenn die Kompetenzen nicht mehr klar getrennt, sondern verwischt sind, wird das, wenn die Sache schief läuft – wir kennen die Politik –, schliesslich zu gegenseitigen Beschuldigungen führen. Wenn eine gewichtige Sache missrät, wird der Bundesrat sagen, er habe einen Auftrag des Parlamentes befolgt, und das Parlament wird geltend machen, der Bundesrat habe seinen Auftrag nicht richtig erfüllt. Sie sehen, dass diese Verwischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten fast automatisch auch zu gegenseitigen Schuldzuweisungen führen wird. Dies kann keine gute Regelung der Zusammenarbeit der Gewalten sein.

Der Bundesrat ist zurzeit daran, ein weiteres Reformpaket, die sogenannte Staatsleitungsreform, vorzubereiten. Ein wichtiger Teil dieser Staatsleitungsreform wird die Zusammenarbeit zwischen den beiden Gewalten, zwischen Bundesrat und Parlament, sein. Der Bundesrat ist durchaus bereit, dieses Problem im berechtigten Bereich, also dort, wo Sie den politischen Prozess eben nicht über Gesetze steuern können, mit Ihnen erneut anzugehen. Aber der undifferenzierte Vorschlag der Einführung eines generellen Auftrages auch im Bereich der Zuständigkeit des Bundesrates schiesst eindeutig übers Ziel hinaus und führt lediglich zu Konfusion der Kompetenzen und der Verantwortungen.

Deshalb möchten wir Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen und bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

Präsident: Der Text des Antrages der Minderheit Dettling zu Artikel 159 Absatz 3 ist identisch mit dem Text des Antrages der Mehrheit zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe g quater. Entscheidend ist aber, wo dieser Text steht: ob unter dem Titel «Weitere Aufgaben und Befugnisse» bei Artikel 161 oder unter dem Titel «Oberaufsicht» bei Artikel 159.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit (Art. 159)	81 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Art. 161)	73 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit (Art. 159)	99 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Art. 161)	56 Stimmen

Art. 161 Abs. 1 Bst. h, i, Abs. 2, 3

Art. 161 al. 1 let. h, i, al. 2, 3

Angenommen – Adopté

Art. 162

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 163

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Grendelmeier

Abs. 2bis

Eine Gesamterneuerung des Bundesrates findet ausserdem statt auf Begehren der Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung.

Proposition Grendelmeier

Al. 2bis

Un renouvellement intégral du Conseil fédéral intervient par ailleurs si la majorité des membres de l'Assemblée fédérale le demande.

Zwygart Otto (U, BE): In Artikel 163 Absatz 1 beantragt die Kommissionsminderheit, die Anzahl der Bundesratsmitglieder auf neun zu erhöhen.

Nach dem Scheitern der Vorlage zur Einführung der Staatssekretäre in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 ist die Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrates eine der logischen Möglichkeiten, um viele Probleme zu lösen oder mindestens zu verkleinern.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt deutlich, dass die Entwicklung im politischen Bereich immer komplexer, rascher und vielfach unvorhersehbarer verläuft. Die Führungsrolle des Bundesrates wird dadurch zwangsläufig schwieriger; es ist daher unausweichlich, dass wir auf institutioneller Ebene eine dieser Entwicklung adäquate Antwort finden müssen. Stellung und Entscheidungsfassung des Bundesrates beruhen auf dem Kollegialprinzip. Dies gilt nach geltender Verfassung, ist aber auch in der neuen ausdrücklich vorgesehen. Das Kollegialprinzip – das beweisen Beispiele aus jüngerer und jüngster Zeit – kennt aber Grenzen. Die Frage, wie der Bundesrat sich äussert, in den Medien auftritt, ist eines dieser Probleme.

Es ist auch so, dass das Departementalprinzip in gewissen Momenten transparenter erscheinen sollte. Und dies macht auf vielfältige Weise Arbeit erforderlich. Darum hat der Bundesrat in seinen Schubladen unter anderem zwei Vorstösse, welche die Zahl der Bundesräte auf neun – oder sogar elf – erhöhen wollen: das Postulat Schmid Peter (94.3448), überwiesen am 5. Oktober 1995, und die Motion Kühne (96.3252), überwiesen am 19. September 1996. Diese Vorstösse sind hier diskutiert worden – zum Teil in epischer Breite –, und man stellt immer wieder das gleiche fest: Ausgangspunkt ist die Überlastung der Departementsvorsteher. Wir haben zwar jetzt mit Reformen und Umlagerungen vielleicht gewisse Härten gemildert, aber gewisse Departemente sind nach wie vor zu gross, zu unübersichtlich, so dass eine gründliche Sachkenntnis der Vorsteher über die ganze Breite hinweg nicht möglich ist.

Die Bundesräte sind zu stark auf Impulse aus der Verwaltung angewiesen, können also zu wenig führen, aber auch zu wenig kontrollieren. Zudem sind die einzelnen Bundesräte zu sehr mit ihrem eigenen Departement beschäftigt, ist das aktive Mitarbeiten in anderen Bereichen beschränkt. Die Geschäfte des Gesamtbundesrates sind aber ebenso wichtig wie die des einzelnen Bundesrates. Mit der Erhöhung der Anzahl Mitglieder des Bundesrates von sieben auf neun ist eine Möglichkeit gegeben, da eine Entlastung zu finden, aber auch, sich dem Präsidialprinzip anzunähern. Denn der Präsident hat in unserem Staat ja eine besondere Funktion, und dementsprechend müssen wir auf Lösungen hinarbeiten.

Die Diskussion über die Anzahl der Bundesräte betrifft ja auch noch andere Bereiche. Ich meine, dass in unserer Schweiz die Vertretung der Regionen und der Parteien ein Problem ist. Auch diesbezüglich kann es hilfreich sein, die Anzahl der Bundesräte zu erhöhen.

Ich erlaube mir, noch auf Punkte einzugehen, die mir hier sicher entgegengehalten werden:

Man wird mir entgegenhalten: keine Nachführung! Bitte, wir haben diese Regel längst verlassen, gerade auch mit dem Entscheid von vorhin, ein neues Instrument einzuführen, das