

Der zweite Satz von Absatz 2 enthält nun die Ausnahmen und damit diejenigen Fälle, in welchen der Bundesrat selber zuständig ist. Es handelt sich um drei Fälle:

1. Die sogenannten Bagatellverträge, d. h. Verträge untergeordneter Bedeutung, wie beispielsweise solche mit rein verwaltungstechnischem Inhalt, welche keinen Verzicht auf Rechte beinhalten und keine neuen Pflichten begründen. Solche Verträge werden der Bundesversammlung nachträglich im Rahmen des Geschäftsberichtes zur Kenntnis gebracht.

2. Wenn es zur Wahrung wesentlicher schweizerischer Interessen erforderlich ist, kann der Bundesrat einen Staatsvertrag provisorisch anwenden. Die nachträgliche Genehmigung durch die Bundesversammlung bleibt aber vorbehalten. Es geht nicht um einen provisorischen Vertragsschluss, sondern bloss um dessen Anwendung. Eine endgültige Bindung der Schweiz ist damit nicht verbunden, weil das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vorsieht, dass die provisorische Anwendung jederzeit formlos beendet werden kann. Die Genehmigungskompetenz der Bundesversammlung wird hier deshalb nicht tangiert.

3. In den weitaus meisten Fällen, in etwa 80 Prozent der bisher durch den Bundesrat abgeschlossenen Abkommen, wird der Bundesrat gesetzlich ermächtigt, einen bestimmten Staatsvertrag abzuschliessen. Die Notwendigkeit der Entlastung des Parlamentes hat zum häufigen Gebrauch dieser Möglichkeit geführt. Derartige Ermächtigungen kennen wir heute beispielsweise im Umweltschutzgesetz, im Forschungsgesetz, im Anag, wo wir die Kompetenz für Rückführungsabkommen haben, oder auch im Luftfahrtgesetz.

Ihre Kommission beantragt nun, die verfassungsunmittelbare Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates nicht in die nachgeführte Verfassung zu übernehmen und statt dessen die Fälle, in welchen der Bundesrat selbständige Staatsverträge abschliessen kann, gesetzlich zu regeln. Da dies, wie ausgeführt, bereits heute in der Vielzahl der vom Bundesrat abgeschlossenen Staatsverträge der Fall ist – weil sie sich auf eine gesetzliche Ermächtigungsnorm stützen –, fände dies nur bei den restlichen etwa 20 Prozent der Verträge Anwendung. Betroffen wären primär die Bagatellverträge.

Ich würde Ihnen daher empfehlen, dass Sie den Minderheitsantrag unterstützen. Nachdem diese Praxis bisher wirklich zu keinerlei Problemen Anlass gegeben hat, macht es wenig Sinn, ein Gesetz zu schaffen, das wahrscheinlich immer noch das Risiko in sich trägt, für gewisse Fälle – gerade in der Aussenpolitik ist die Flexibilität besonders wichtig – keine abschliessende Regelung zu bringen.

Das ist der Grund, weshalb Ihnen der Bundesrat empfiehlt, der Minderheit zuzustimmen.

Art. 156 Abs. 1; 172 Abs. 1 – Art. 156 al. 1; 172 al. 1

Präsident: Frau Forster hat den Minderheitsantrag zu Artikel 156 Absatz 1 zurückgezogen. Ich nehme an, das gleiche gilt für Artikel 172 Absatz 1.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Art. 156 Abs. 2; 172 Abs. 2 – Art. 156 al. 2; 172 al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	14 Stimmen

Art. 157

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

Art. 158

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

BBI

Art. 158

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte mich zu den Artikeln 157 bis 159 gesamthaft äussern. Die Artikel 157, Finanzen, und 158, Wahlen, geben nur das geltende Recht wieder. Ich brauche nichts beizufügen.

Über Artikel 159, Oberaufsicht, haben wir bereits am 9. März dieses Jahres bei der Behandlung von Artikel 144 entschieden.

Angenommen – Adopté

Art. 159a

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Kommission hat sich in Zusammenarbeit mit der nationalrätlichen Kommission entschieden, die Evaluation – auf deutsch die Überprüfung der Wirksamkeit – in einem besonderen Artikel zu regeln und nicht bloss als Absatz 1 von Artikel 159 «Oberaufsicht» zu normieren.

Der Grund ist folgender: Die Evaluation hat eine selbständige Bedeutung. Sie geht über die Oberaufsicht hinaus, weil nämlich nicht nur Massnahmen des Bundesrates und der Bundesverwaltung auf die Wirksamkeit überprüft werden, sondern das Parlament auch eine Überprüfung der eigenen Massnahmen oder der Gesetzgebung an sich veranlassen kann. Es geht also um weit mehr als um die blossе Oberaufsicht. Darum schlagen wir vor, einen eigenen Artikel dafür zu setzen.

Angenommen – Adopté

Art. 160

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 160 «Beziehungen zwischen Bund und Kantonen» wird auf Antrag der Staatspolitischen Kommission geändert. Die Bundesversammlung beaufsichtigt nicht nur die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, sondern sie sorgt aktiv dafür. Das tun wir ja auch, indem wir in der Kommissionsarbeit dafür sorgen. Wir ergreifen auch gesetzgeberische Massnahmen, damit diese Beziehungen gut funktionieren. Also deckt sich die sprachliche Änderung mit der heutigen Rechtswirklichkeit.

Angenommen – Adopté

Art. 161

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte wiederum bitten, Artikel 161 absatzweise bzw. die Minderheitsanträge einzeln zu behandeln.

Zuerst eine Erläuterung zu Absatz 1 Buchstabe c: Der Nationalrat will Buchstabe c streichen. Wir lassen ihn stehen und passen ihn der Terminologie der Erlasse nach Artikel 153a an. Ausserdem geht es um den Unterschied zum normalen Dringlichkeitsrecht gemäss Artikel 155. Aufgrund der Bestimmung von Buchstabe c kann das Parlament nach unserer Fassung Dringlichkeitsrecht erlassen, wo es die äussere Sicherheit in besonderen Krisensituationen verlangt. Wenn es nach dem normalen Dringlichkeitsrecht ginge, müsste bereits nach einem Jahr das Referendum möglich sein. Buchstabe c ist also eine besondere Art von Dringlichkeitsrecht, das die Möglichkeit bietet, eine Massnahme auf längere Zeit dem

Referendum zu entziehen. Wir haben uns in der Kommission gesagt, dass ja nicht bei jeder internationalen Krise von Anfang an bereits beurteilt werden kann, wie lange sie dauert. Daher kann man Dringlichkeitsrecht im internationalen Rahmen nicht zwangsläufig nach einem Jahr dem Referendum unterstellen; vielmehr sollte es während der ganzen Krise der Verantwortung des Parlamentes anheimgestellt sein, ob es in Kraft bleibt oder nicht.

Ein Abstimmungskampf über ein Dringlichkeitsrecht im internationalen Verhältnis könnte für die Schweiz auch ausserpolitisch unklug sein und Schaden anrichten. Wir wollten also in unserer Kommission mit – meiner Erinnerung nach – Einstimmigkeit dieses besondere Dringlichkeitsrecht regeln.

Eine zweite Überlegung ist zu machen: Wozu führt das, wenn wir Buchstabe c streichen? Das führt dazu, dass der Bundesrat von seinem Dringlichkeitsrecht mehr Gebrauch macht, wie es in den Artikeln 172 und 173 vorgesehen ist. Also würde die Kompetenz einfach auf den Bundesrat verlagert. Der Bundesrat würde dann seinerseits das Notrecht anrufen. Dieses ist ja nach dem Antrag der Kommission der Genehmigung des Parlamentes entzogen. Die Fassung des Nationalrates ist unter diesem Gesichtspunkt eher ein Eigengoal, weil es das Parlament schwächt und Kompetenzen in Notsituationen zusätzlich auf den Bundesrat verlagert.

Ich habe zu den Buchstaben g, gbis und gter in Absatz 1 nichts beizufügen. Wir schliessen uns diesen Änderungen des Nationalrates an. Buchstabe g ist bereits im Gesetzgebungsbegriff von Artikel 154 enthalten. Die Buchstaben gbis und gter sind Ergänzungen, welche die Staatspolitische Kommission des Nationalrates zu Recht beantragt hat. Wir schliessen uns an.

*Abs. 1 Einleitung, Bst. a–gter
Al. 1 introduction, let. a–gter
Angenommen – Adopté*

Abs. 1 Bst. gquater – Al. 1 let. gquater

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich bin bei der Minderheit, werde aber die Mehrheitsmeinung loyal vertreten. Ich kann dies aber erst tun, wenn ich von Frau Forster gehört habe, warum der Buchstabe gquater eingeführt werden soll.

Forster Erika (R, SG): Beide Räte haben in der Wintersession 1996 einer parlamentarischen Initiative der PUK PKB betreffend den «Auftrag» Folge gegeben. Die Geschäftsprüfungskommission hat sich ebenso klar und unmissverständlich für den Auftrag ausgesprochen. Im Rahmen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes wurde der Auftrag, bezogen auf die Leitungsaufträge des Bundes, auch bereits eingeführt – wie Sie wissen, auch damals schon gegen den heftigen Widerstand des Bundesrates. Es handelt sich hier meines Erachtens, ähnlich wie bei Artikel 156, um ein Gewaltenverständnis, nämlich um eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten verbunden mit dem Kooperationsprinzip. Der rasche Rhythmus sowie das von uns ausdrücklich begrüßte New Public Management gehen mit der Tatsache einher, dass sich das Parlament in Gesetzgebungsverfahren mehr und mehr auf die Rahmenbedingungen beschränkt bzw. beschränken muss. Dadurch entstehen zunehmend Freiräume für den Bundesrat und die Verwaltung. Das Instrument des Auftrages würde dem Parlament gewissermassen kompensatorisch Einflussmöglichkeiten zurückgeben – wohlverstanden mit einem Instrument, das im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates nur den Charakter einer Richtlinie hat, von der in begründeten Fällen abgewichen werden kann. In allen anderen Fällen würde der Auftrag als gültige Weisung gelten. Der Auftrag ist deshalb für mich eine Chance, eine Reform also, mit der Fehlentwicklungen in der Politik relativ rasch und wirksam korrigiert werden könnten.

Mit der vorgeschlagenen Verankerung würde verfassungsmässig geklärt – und nicht vermischt, wie das da und dort behauptet wird –, dass die Bundesversammlung in die Zuständigkeit des Bundesrates einwirken kann respektive wie weit sie einwirken kann. Während bekanntlich in Artikel 25 des

Geschäftsreglementes unseres Rates klar umschrieben ist, was mit einer Motion verlangt werden kann, kennt der Nationalrat eben keine entsprechende Regelung. Dieser Mangel könnte ein für allemal behoben und den unfruchtbaren Diskussionen über formelle Zuständigkeiten ein Ende gesetzt werden.

Oft wird auch argumentiert, dass mit dem vorgesehenen Instrument eine Umgehung der ordentlichen Gesetzgebung und damit der Volksrechte gegeben werde. Dem ist nicht so. Ein Auftrag kann vom Bundesrat ja keine Massnahme verlangen, die keine gesetzliche Grundlage hat. Fehlt diese, so kann, ja muss der Bundesrat die Ausführung des Auftrages mit gutem Grund ablehnen.

Ich verstehe auch nicht, weshalb der Nationalrat den Auftrag auf den Bereich der Oberaufsicht beschränken will. Die Beschränkung des Auftrages auf den Bereich der Oberaufsicht würde bedeuten, dass das Parlament lediglich nachträglich Korrekturen einbringen und auch nachträglich einwirken könnte. Eine prospektive Einflussnahme wäre nicht möglich. Der Beschluss des Nationalrates erfolgte meines Erachtens aus dem Bemühen heraus, einen Kompromiss zu finden; er scheint mir aber nicht durchdacht. Wir haben ihm zu Recht nicht zugestimmt.

Die Mehrheit der Kommission war auch hier nicht grundsätzlich gegen das Instrument des Auftrages. Sie möchte aber die Problematik der Zusammenarbeit zwischen den Gewalten im anstehenden Reformpaket «Staatsleitungsreform» angehen.

Aufgrund der Vorgeschichte plagen mich allerdings Zweifel, ob uns seitens des Bundesrates in der Staatsleitungsreform Vorschläge unterbreitet werden, die unser Anliegen aufnehmen. Der Bundesrat hat ja in der Kommission deutlich zu verstehen gegeben, dass er dem Vorschlag wenig Sympathie entgegenzubringen vermag.

Deshalb bin ich der Auffassung, dass wir daran festhalten sollten, den Auftrag einzuführen; dies um so mehr, als die Aufnahme dieses Artikels in die Nachführung der Verfassung wohl kaum bewirkt, dass deswegen das ganze Projekt Bundesverfassungsreform scheitern könnte.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es geht eigentlich nur um die alte Streitfrage, ob das Parlament dem Bundesrat in seinem angestammten Bereich mehr oder minder verbindlich Weisungen erteilen kann. Das ist keine neue Frage, das ist eine ganz alte Streitfrage.

Nun wollen wir das entscheiden. Die Kommissionsminderheit will normieren, dass der Bundesrat Aufträge entgegennehmen muss, von denen er aber in begründeten Fällen abweichen kann. Das Parlament soll ihm Weisung erteilen können, in seinem Bereich zu handeln. Er kann aber abweichen, allerdings mit Begründungspflicht.

Der Nationalrat will das im Grundsatz ebenfalls. Nachdem darüber eine grosse Diskussion gewogt hatte, entschied er sich für die «weichgespülte» Fassung und hat sein Anliegen bei der Oberaufsicht plazierte. In unserer Kommission ist der Antrag, dies bei der Oberaufsicht zu normieren, wie es der Nationalrat getan hat, mit überwiegendem Mehr zurückgewiesen worden. Warum will die Mehrheit nicht, dass das in Artikel 161 Absatz 1 als selbständiger Buchstabe gquater geregelt wird?

Erstens wird die Befürchtung des Bundesrates geteilt, es finde ein Eingriff in seinen angestammten Kompetenzbereich statt. Der Bundesrat erachtet die Begründungspflicht als zu schwerwiegend. Die Mehrheit bejaht dies und schliesst sich dem Bundesrat an.

Zweitens sagt die Mehrheit weiter, heute sei der Auftrag im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ausdrücklich geregelt. Er soll aber vorderhand auf diesen Bereich beschränkt bleiben. Für die übrigen Bereiche sei dies noch nicht zu entscheiden.

Drittens sagt die Kommissionsmehrheit, im Geschäftsreglement des Ständerates sei zurzeit die Bestimmung enthalten, wonach das Parlament für den Bereich des Bundesrates nur

Empfehlungen – «recommandations» –, aber keine weitergehenden Weisungen abgeben könne.

Man möchte also diese Streitfrage zurzeit nicht entscheiden. Es sind auch Zweifel aufgekommen, ob Buchstabe gquater mit der Nachführung noch vereinbar sei oder bereits darüber hinausgehe.

Das sind die Gründe, warum sich die Mehrheit entschieden hat, den Buchstaben gquater – leider, sage ich persönlich – nicht aufzunehmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen hier ganz entschieden, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Zunächst möchte ich zum Formellen festhalten: Es ist jedermann klar und unbestritten, dass es sich hier um eine rechtspolitische Neuerung handelt, die eindeutig weit über die Nachführung hinausgeht. Es ist zudem – auch das möchte ich gleich von Anfang an klarstellen – nicht eine konsensfähige Neuerung, weil der Bundesrat entschieden dagegen ist. Sie müssen sich auch folgendes vorstellen: Es wäre schlicht nicht kommunizierbar, wenn ich allen Beteiligten an diesem Nachführungsprozess zwar immer wieder erklären muss, dass wir uns strikt an das Nachführungskonzept halten – das Parlament hat höchstens bei sogenannten konsensfähigen Neuerungen Ausnahmen gemacht –, während Sie hier nun ein Präjudiz einer wichtigen rechtspolitischen Neuerung schaffen würden, die nicht konsensfähig ist. Warum ist die Neuerung nicht konsensfähig?

1. Der Bundesrat ist der Meinung, dass der Auftrag ein in sich problematisches Instrument ist, weil mit dem gleichen Begriff zwei ganz unterschiedliche Tatbestände bezeichnet werden. Dies ist generell keine gute Gesetzgebung. Sie unterscheiden zwar in bezug auf die Wirkung dieses Auftrages danach, ob der Auftrag als verbindliche Weisung oder in der Zuständigkeit des Bundesrates nur als Richtlinie wirken soll, von der begründet abgewichen werden darf. In der Wirkung ist der Auftrag also im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates und des Parlamentes etwas ganz Verschiedenes; verschiedene Dinge soll man aber nicht mit dem gleichen Begriff bezeichnen.

2. Der Bundesrat hat aber auch inhaltliche Bedenken. Wir sind überzeugt, dass ein solcher Auftrag, generell eingeführt, zu einer schwerwiegenden Vermischung der Kompetenzen zwischen Bundesrat und Bundesversammlung führen würde. Er scheint uns auch mit dem Legalitätsprinzip kaum vereinbar zu sein.

Die Bundesversammlung muss die politischen Konzepte aufgrund des Legalitätsprinzips vor allem über Gesetze steuern, und ein Weisungsrecht ist eigentlich nur dort angebracht, wo die Gesetzgebung nicht wirkt. Dies ist beispielsweise auf dem Gebiete der inneren und äusseren Sicherheit der Fall, wo wir keine konkretisierende Gesetzgebung haben. Wir sind durchaus bereit, die ganze Thematik im Rahmen der Staatsleitungsreform wiederaufzunehmen, denn auch der Bundesrat ist an sich an einer Klärung der Frage von echten und unechten Motionen interessiert.

Die generelle Einführung dieses Instrumentes des Auftrages scheint uns dafür aber wirklich nicht der geeignete Weg zu sein. Richtigerweise müsste nämlich klarer zwischen dem Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung und jenem des Bundesrates unterschieden werden. Eine Differenzierung hätte auch hinsichtlich der Bezeichnung des Instrumentes zu erfolgen, wenn wir Missverständnisse vermeiden wollen, vor allem aber hinsichtlich des Verfahrens.

Wenn Sie meinen, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates sei das nur eine Richtlinie, so ist dazu zu sagen: In einem Einigungsprozess, wie er bei der Überweisung einer Motion vorgesehen ist, ist nachher der politische Druck auf den Bundesrat so gross, dass er kaum mehr ausweichen kann. Ich glaube, es liegt im Interesse von niemandem, hier zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten Anlass zu geben. Es ist auch logisch nicht konsequent, dem Bundesrat beispielsweise in Gesetzen Ermessensspielräume einzuräumen und dann über den Auftrag wieder direkt auf die Ausübung dieses Ermessens Einfluss zu nehmen. Hingegen gebe ich gerne zu: In jenen Bereichen, wo die Steuerung über die Gesetzge-

bung nicht greift, sind wir bereit, das Problem im Rahmen der Staatsleitungsreform wiederaufzunehmen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	6 Stimmen

Abs. 1 Bst. h, i; 2, 3 – Al. 1 let. h, i; 2, 3

Angenommen – Adopté

Art. 162

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Sie haben vorhin bekräftigt, dass es keine Einbrüche in die Kompetenz des Bundesrates gibt. Also ist Artikel 162 um so mehr gerechtfertigt.

Angenommen – Adopté

Art. 163

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 2bis

BBI

Abs. 3

Mehrheit

BBI

Minderheit

(Büttiker, Forster, Leumann)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Daniioth

Abs. 3

Die Landesgegenden, die kulturellen Regionen sowie die gesellschaftlichen Gruppierungen sollen im Bundesrat angemessen vertreten sein.

Antrag Aeby

Abs. 3

Von den sieben Mitgliedern des Bundesrates dürfen nur zwei aus demselben Kanton stammen.

Art. 163

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 2bis

FF

Al. 3

Majorité

FF

Minorité

(Büttiker, Forster, Leumann)

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Daniioth

Al. 3

Les régions du pays, les régions culturelles, ainsi que les groupements sociaux doivent être représentés au Conseil fédéral d'une manière équitable.

Proposition Aeby

Al. 3

Des sept membres du Conseil fédéral, seuls deux d'entre eux peuvent provenir du même canton.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich schlage vor, dass wir Artikel 163 absatzweise behandeln.

Die Absätze 1 und 2 sind unbestritten; sie geben bisheriges Recht wieder. Gemäss dem unveränderten Absatz 1 besteht