

Art. 159*Proposition de la commission**Al. 2*

Maintenir

*Al. 3**Majorité*

Maintenir

Minorité

(Frick, Büttiker, Reimann)

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 2 – Al. 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Über Artikel 159 Absatz 2 haben wir die Beratung bereits geführt (vgl. Art. 144). Ich bitte Sie, formell noch der Streichung zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté**Abs. 3 – Al. 3*

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das ist die einzige Bestimmung, bei der sich unsere Kommission nicht auf einen gemeinsamen Nenner einigen konnte. Die Mehrheit möchte das Instrument des Auftrages der Bundesversammlung an den Bundesrat aus dem Verfassungsentwurf streichen. Die Minderheit möchte ihn einführen – gemäss dem Beschluss des Nationalrates. Sie sehen, dass ich die Minderheit verrete.

Es ist im Rahmen der Differenzbereinigung aber zulässig, dass ich zuerst sachlich die Gründe der Kommissionsmehrheit darlege, dass ich dann ebenso sachlich die Gründe der Kommissionsminderheit anführe und dass ich dann erkläre, in welche Richtung mein Herzblut fliesst.

Warum möchten der Bundesrat und die Mehrheit unserer Kommission das Instrument des Auftrages auf Verfassungsstufe nicht normieren? Es sind drei Gründe:

Zum ersten befürchten der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission einen Eingriff in das delicate Gleichgewicht der Gewaltentrennung. Es wird die Befürchtung geäussert, dass damit das Parlament auch im Bereich, der dem Bundesrat übertragen ist, ein Übergewicht erhalte.

Zum zweiten wird geltend gemacht, dass «der Auftrag» terminologisch kein glücklicher Wurf sei. Das Wort «Auftrag» hat verschiedenste Bedeutungen, und zwar nicht nur umgangssprachlich, sondern auch rechtlich. Der Begriff «Auftrag», wie wir ihn im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz eingeführt haben, entspricht in der Tat nicht ganz dem Begriff «Auftrag», wie er in Absatz 3 normiert wird. Darum wird er als Quelle von Unklarheiten und Missverständnissen betrachtet.

Zum dritten anerkennt der Bundesrat durchaus das Manko, dass das Parlament nur im Rahmen der Gesetzgebung Richtlinien aufstellen kann, dass es aber dort, wo ein Bereich dem Bundesrat übertragen ist, kaum verbindliche Leitlinien geben kann – verbindlich im Sinne einer absoluten Verbindlichkeit oder auch eine schwächere Verbindlichkeit in dem Sinne, dass der Bundesrat Abweichungen von den Leitlinien des Parlamentes begründen muss. Herr Bundesrat Koller hat in der Kommission ausgeführt, dass er dieses Manko im Rahmen der Staatsleitungsreform beheben wolle. Er hat auch bereits Ideen skizziert, wie die Mitwirkung des Parlamentes in diesem Bereich verbessert werden könnte.

Diese drei Gründe haben die Mehrheit der Kommission überzeugt, an der Streichung festzuhalten und Herrn Bundesrat Koller bzw. dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Nun wechsle ich den Kittel und sage, weshalb sich die Minderheit für die Einführung des Instrumentes des Auftrages ausspricht:

1. Wir sind mit dem Nationalrat der Ansicht, dass mit diesem Instrument kein neues Recht geschaffen, sondern nur auf Verfassungsstufe festgehalten wird, was schon bisher Geltung hatte und lediglich umstritten war. Erinnern wir uns: Bis 1986 durfte das Parlament auch im übertragenen Bereich

des Bundesrates Motionen erlassen. Der Nationalrat tut das gemäss seinem Geschäftsreglement weiterhin, der Ständerat hat darauf verzichtet und macht nur noch von der Empfehlung Gebrauch. Mit der Einführung des Instrumentes des Auftrages würde die alte Streitfrage endlich auf Verfassungsstufe klar entschieden.

2. Die Minderheit macht geltend, dass das Instrument des Auftrages bereits an verschiedenen Orten, auch im neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Eingang gefunden hat. Dort dürfen wir Richtlinien vorgeben, die der Bundesrat zu übernehmen hat und von denen er nur unter Angabe einer Begründung abweichen kann.

3. Der Ständerat kennt bereits heute das Instrument der Empfehlung an den Bundesrat. Gemäss Artikel 31 Absatz 3 des Geschäftsreglementes hat der Bundesrat zu begründen, warum er einer unserer Empfehlungen nicht folgt. Insofern ist also der Auftrag, wie er auf Verfassungsstufe festgeschrieben werden soll, nichts anderes als die heutige Empfehlung des Ständerates, allerdings mit Zustimmung beider Kammern. Wir vermögen darin keine Neuerung zu erkennen, zumal der Nationalrat ja im übertragenen Bereich nach seinem Reglement motionieren kann. Es ist streng genommen eine Klärung der heutigen Situation mit einer anderen Umschreibung; inhaltlich entsteht kein neues Recht des Parlamentes.

Zum Verhältnis von Ständerat und Nationalrat: Das Instrument des Auftrages hat im Nationalrat eine erdrückende Mehrheit gefunden. Die Kommission hat sich mit 22 zu 1 Stimmen dafür ausgesprochen; das Plenum des Nationalrates ist seiner Kommission ohne Gegenantrag gefolgt. In der Diskussion war zu spüren, dass der Auftrag im Bewusstsein des Nationalrates einen sehr hohen Stellenwert hat.

Aus diesen Gründen bin ich persönlich der Überzeugung, dass wir dem Nationalrat entgegenkommen und uns ihm anschliessen müssen.

Forster Erika (R, SG): Ursprünglich habe ich mich dafür eingesetzt, dass das Instrument des Auftrages unter dem Randtitel «Weitere Aufgaben der Bundesversammlung» eingeführt wird. Der Ständerat ist meinem Antrag leider nicht gefolgt. Der Nationalrat indessen hat bereits zum zweiten Mal entschieden, das Instrument des Auftrages aufzunehmen, allerdings unter dem Randtitel «Oberaufsicht», also in Artikel 159. Da auch mir daran gelegen ist, keine weiteren Differenzen zu schaffen, kann ich dem nationalrätlichen Beschluss zustimmen; dies in der Absicht, eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten herbeizuführen, verbunden mit dem Kooperationsprinzip.

Mit der vorgeschlagenen Verankerung würde – dies wurde auch von meinem Vorredner betont – verfassungsmässig geklärt, dass die Bundesversammlung auf die Zuständigkeiten des Bundesrates einwirken kann bzw. wie weit sie einwirken kann. Es würden also lediglich umstrittene Fragen geklärt. Während das Geschäftsreglement des Ständerates bekanntlich in Artikel 25 klar umschreibt, was mit einer Motion verlangt werden kann, kennt der Nationalrat keine entsprechende Regelung. Dieser Mangel könnte ein für allemal behoben werden, und es könnte den unfruchtbaren Diskussionen ein Ende gesetzt werden.

Die Tatsache, dass ungelöste Probleme bestehen, wird vom Bundesrat nicht bestritten. Er will aber – so hat Herr Bundesrat Koller im Nationalrat argumentiert – die Frage im Rahmen der Staatsleitungsreform angehen und sie damit in einen engeren Zusammenhang stellen. Das will auch die Mehrheit der Kommission. Ob wir dannzumal zu einer besseren Lösung finden, möchte ich bezweifeln.

Nachdem auch davon auszugehen ist, dass die Aufnahme dieser Bestimmung in die Nachführung wohl kaum das Risiko in sich birgt, dass deshalb das Projekt Totalrevision Bundesverfassung scheitern könnte, unterstütze ich den Antrag der Minderheit Frick.

Bloetzer Peter (C, VS): Ich beantrage Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und damit an unserer bisherigen Position festzuhalten.

Die Einführung des Begriffes des Auftrages gemäss dem Beschluss des Nationalrates und dem Antrag der Minderheit wäre zweifelsohne ein Eingriff in den sehr sensiblen Bereich der Gewaltentrennung. Ich bin der Meinung, dass es falsch ist, im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung einen solchen Schritt zu tun. Wir sind ja alle mit dem Ruf nach mehr Handlungsfähigkeit des Staates konfrontiert; alles ruft nach Führungskraft. Mit der Einführung dieses Begriffes und des Rechtes der Bundesversammlung zu Aufträgen an die Exekutive in deren Kompetenzbereich würden zweifelsohne Führungskraft und Handlungsfähigkeit geschwächt.

Ich gebe zu, dass in diesem Bereich – wie das der Bundesrat in der Kommission auch gesagt hat – ein gewisses Manko besteht, dass Bedarf nach Klärung besteht. Aber ich bin der Meinung, dass mit der Fassung, mit der wir konfrontiert sind, keine Klärung vorgenommen wird, sondern dass die Verwischung der Grenzen und der Abgrenzung der Kompetenzen und damit die Unklarheit noch grösser werden.

Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen, festzuhalten, in der Meinung, dass es richtig ist, in der Staatsleitungsreform hierzu eine Klärung vorzunehmen und allenfalls mit dem Begriff der Resolution oder mit einem anderen geeigneten Begriff dem Bedarf nach politischer Steuerung durch die Bundesversammlung auch im Bereich der Exekutive nachzukommen.

Rhinow René (R, BL): Wenn ich mich als Kommissionspräsident noch kurz äussere, dann nicht, weil Herr Frick sich nicht redlich Mühe gegeben hätte, die Auffassung der Mehrheit korrekt wiederzugeben – leider kann er aber die Blumen wegen Abwesenheit nicht direkt entgegennehmen. Ich melde mich, weil sowohl aus Gründen, welche die Mehrheit vorgebracht hat, als auch aus der Sicht der Minderheit einiges dafür spricht, hier weiterhin zumindest eine Differenz zum Nationalrat zu erhalten.

Anlass dazu gibt folgende Situation: Für die Mehrheit spricht zweifelsohne, dass dieses Instrument des Auftrages, wie es im Verfassungsentwurf formuliert ist, eine Neuerung darstellt. Man kann gewiss nicht sagen, es handle sich um ein geltendes Recht. Wir haben aber auch in anderen Bereichen Neuerungen eingeführt. Man könnte sich aber auch auf den Standpunkt stellen, es vertrage durchaus diese Neuerung, das Parlament brauche ein solches Instrument, um im wachsenden Zuständigkeitsbereich des Bundesrates gewisse Weisungen erteilen zu können. Die Mehrheit sträubt sich gegen diesen Schritt im Rahmen der Nachführung. Die Minderheit weist zu Recht darauf hin, dass ein solches Instrument an sich nötig wäre.

So oder so meine ich, dass mit dieser Formulierung – Frau Forster hat darauf hingewiesen – im Rahmen der Oberaufsicht eine Klärung nicht unbedingt herbeigeführt werden kann, weil einerseits nicht ganz klar ist, wo die Grenzen dieses neuen Instrumentes im Rahmen der Oberaufsicht wirklich zu ziehen sind. Andererseits gibt der Begriff des Auftrages zu Missverständnissen und Auslegungsproblemen Anlass. Auch diesbezüglich ist die Lösung nicht unbedingt überzeugend.

Dazu kommt noch ein anderes Problem: Auch wenn man sich in der Substanz mit einem solchen Instrument einverstanden erklären kann, leuchtet es nicht ganz ein, warum hier von allen Instrumenten der Bundesversammlung nur gerade der Auftrag geregelt wird. Wir haben nach geltendem Verfassungsrecht und in der neuen Verfassung keine Bestimmung, welche die Instrumente des Parlamentes regelt, also die Motion, das Postulat usw. Warum soll denn nur ein einzelnes Instrument in die neue Bundesverfassung aufgenommen werden? Oder ist der Auftrag hier nicht als Instrument zu verstehen – auch das wurde schon gesagt –, sondern bloss als Oberbegriff für die Möglichkeiten und Gestaltungsinstrumente der Bundesversammlung? Das Gesetz müsste dann konkret sagen und definieren, wie diese Instrumente zu gestalten und zu benennen sind.

Das sind Fragen, denen man meines Erachtens jetzt noch nachgehen müsste. Ich könnte mir durchaus vorstellen, dass die Weisheit des Nationalrates eine Lösung findet, ähnlich je-

ner, die wir bei den Einsichtsrechten der Kommissionen gefunden haben. So könnte man dem Sinne nach sagen, der Gesetzgeber bestimme die Instrumente der Bundesversammlung. Dabei würde klar, dass der Bundesrat hier aus Gründen der Gewaltenteilung keine Einwendung machen darf, sondern dass es am Gesetzgeber ist, Instrumente des Parlamentes zu bezeichnen.

In diese Richtung – so meine ich – könnte eine vermittelnde Lösung gehen. Wir haben sie in der Kommission noch nicht gefunden oder besprochen. Aber mit dem Festhalten gemäss Antrag der Mehrheit könnte man im Nationalrat eine solche Lösung finden, der sich dann möglicherweise auch der Bundesrat anschliessen würde.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, gemäss dem Antrag der Mehrheit an unserem Beschluss festzuhalten.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ersucht Sie dringend, hier der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen. Die Gründe sind im wesentlichen von Herrn Frick schon aufgeführt worden. Wir sind der Meinung, dass dieser neue Begriff «Auftrag» eine schlechte Begrifflichkeit ist, und die Verfassung sollte sich durch klare Begriffe auszeichnen. Denn mit dem Begriff «Auftrag» werden unbestrittenerweise zwei ganz verschiedene Dinge bezeichnet. Im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes sollen die Aufträge verbindlich sein, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates sollen sie dagegen, wie hier in Artikel 159 Absatz 3 gesagt wird, nur die Funktion einer Richtlinie haben, von der in begründeten Fällen abgewichen werden darf. Nun sollte man in einem derartig sensiblen Bereich wie dem Verhältnis der Gewalten, wo es um die Kompetenzabgrenzung zwischen Legislative und Exekutive geht, mit klaren Begriffen arbeiten und nicht mit Begriffen, die eigentlich nur zu Verwirrung und zu Missverständnissen führen müssen.

Der zweite Grund ist ein materieller. Wir sind der Überzeugung, dass das Parlament die politische Steuerung in erster Linie über die Rechtsetzung und die Budgethoheit vollziehen soll. Ich habe aber anerkannt, dass es gewisse Bereiche staatlicher Tätigkeit gibt, wo diese politische Steuerung durch das Parlament über Rechtsetzung und Budgethoheit nicht ausreichend ist. Es ist vor allem an die Gebiete zu denken, wo konkurrierende Kompetenzen zwischen diesen beiden Gewalten bestehen, beispielsweise im Bereich der Aussenpolitik oder der äusseren oder inneren Sicherheit. Hierzu werden wir Ihnen im Rahmen der Staatsleitungsreform neue Vorschläge machen. Der Bundesrat wird aller Voraussicht nach noch in diesem Herbst dieses neue Reformpaket Staatsleitungsreform in die Vernehmlassung geben. Dort werden wir ein neues parlamentarisches Instrument, die sogenannte Resolution, vorschlagen, die die Lücke, wo weder Gesetzgebung noch Budgethoheit eine angemessene Steuerung der politischen Prozesse durch das Parlament ermöglicht, füllt.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, hier der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Es kommt noch ein anderer Grund dazu: Wir haben uns jetzt generell im Rahmen der Nachführung an das Prinzip gehalten, dass Neuerungen, die wir einführen, konsensfähig sein sollten. Hier, beim Auftrag, handelt es sich aus der Sicht des Bundesrates auf jeden Fall eindeutig nicht um eine konsensfähige Neuerung. Ich glaube, es wäre doch einigermaßen angemessen, wenn Sie sich hier um eine – auch aus der Sicht des Bundesrates – konsensfähige Neuerung bemühen würden. Ich nehme den Gedanken des Präsidenten Ihrer Kommission gerne in die andere Kammer mit.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

31 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

7 Stimmen