

Art. 133

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Chiffelle**Abs. 2**

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

Antrag Rennwald**Abs. 2**

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

Proposition Chiffelle**Al. 2**

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

Proposition Rennwald**Al. 2**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 134

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich werde deshalb für die Streichung von Absatz 3 stimmen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

98 Stimmen

Für den Antrag Fehr Hans

29 Stimmen

Art. 135–137

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 138

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Dünki

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

Proposition Dünki

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

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

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

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