

Diese Auffassung entspricht auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den kantonalen Initiativen. Wir entscheiden hier zudem eine offene Rechtsfrage auf Bundesstufe zugunsten der Volksrechte. Der Bundesrat hat sogar mit dem Nachführungsbegriff keine Probleme, weil die Klärung offener Rechtsfragen – hier liegt eine offene Rechtsfrage vor, weil auch das Geschäftsverkehrsgesetz die Frage nicht klar beantwortet – zweifellos zu den wohlverstandenen Aufgaben der Nachführung der Bundesverfassung gehört.

Angenommen – Adopté

Art. 130, 131

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 130 und 131 – beide betreffen das Referendum – möchte ich gemeinsam erläutern. Der Bundesrat schlägt uns die Aufarbeitung des heutigen Rechtes vor. Wir schliessen uns dem an, haben aber trotzdem einige kleine Änderungen eingefügt:

Die erste Änderung betrifft Artikel 130 Absatz 1 Buchstabe c. Als Erstrat haben wir im Januar 1998 Artikel 44 mit einer neuen Regel normiert, wonach Gebietsveränderungen zwischen Kantonen neben der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der Kantone keiner Abstimmung von Volk und Ständen mehr bedürfen, sondern lediglich eines Beschlusses der Bundesversammlung. Entsprechend ist nun Litera c von Absatz 1 überflüssig und wird gestrichen.

Die zweite Änderung betrifft in Artikel 130 Absatz 1 Litera d und in Artikel 131 Absatz 1 Litera c und cbis. Diese Bestimmungen müssen wir formell zurückstellen, bis wir über Artikel 153 und Artikel 154 betreffend die Erlassformen abgestimmt haben werden. Dann, wenn wir das System genehmigen, genehmigen wir auch die Terminologie in den drei genannten Bestimmungen.

Die dritte Änderung betrifft schliesslich Artikel 131 Absatz 1. Wir haben konsequent zu unseren Beschlüssen in der Vorlage A1 den Begriff «Stände» überall durch den Begriff «Kantone» ersetzt, dies nach dem Grundsatz, dass jeder halbe Stand ein ganzer Kanton ist.

Nun eine letzte Bemerkung, die das betrifft, was wir nicht in die Verfassung aufgenommen haben: Wir haben es in Übereinstimmung mit der Mehrheit im Nationalrat ausdrücklich abgelehnt, in Artikel 130 eine Bestimmung aufzunehmen, wonach Staatsverträge von besonderer Bedeutung dem Referendum, der Abstimmung von Volk und Ständen, unterbreitet werden können. Wir haben dies in der Kommission mit 8 zu 4 Stimmen abgelehnt, und zwar aus folgenden Gründen: Der EWR – er ist diesbezüglich das einzige Beispiel – hätte nach überwiegender Meinung nicht unbedingt Volk und Ständen unterbreitet werden müssen; die Frage war kontrovers, ob nicht auch ein Volksentscheid allein genügt hätte. Hierfür gibt es keine Verfassungsgrundlage. Die Verfassungskommission ist aber der Ansicht, dass in ausserordentlichen Fällen – diese sind aber sehr selten – die Bundesversammlung weiterhin das Recht haben soll, neben der geschriebenen Verfassung als ausserordentliche Massnahme, gleichsam als «Ventil», besonders wichtige Staatsverträge Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Wir haben darauf verzichtet, eine solche Bestimmung aufzunehmen, weil ein solcher absoluter Ausnahmefall in der Verfassung wohl kaum befriedigend geregelt werden kann. Dieser Verzicht ist kein qualifiziertes Schweigen; die Möglichkeit, ein solches «Ventil» zu öffnen, soll dem Parlament immer noch gegeben sein. Wir wollen aber bewusst die Verfassung nicht belasten und bei jedem künftigen Staatsvertrag die Diskussion darüber eröffnen, ob er Volk und Ständen unterbreitet werden solle. Die absolute Ausnahmemöglichkeit soll aber bestehenbleiben.

Art. 130 Abs. 1 Bst. a–c, 2 – Art. 130 al. 1 let. a–c, 2

Angenommen – Adopté

Art. 130 Abs. 1 Bst. d – Art. 130 al. 1 let. d

Präsident: Absatz 1 Buchstabe d wird zurückgestellt, bis wir über Artikel 153a beschlossen haben.

Verschoben – Renvoyé

Art. 131 Abs. 1 Bst. a, d, 2 – Art. 131 al. 1 let. a, d, 2

Angenommen – Adopté

Art. 131 Abs. 1 Bst. b, c, cbis – Art. 131 al. 1 let. b, c, cbis

Präsident: Die Buchstaben b, c und cbis werden zurückgestellt, bis wir über den Artikel 153a beschlossen haben.

Verschoben – Renvoyé

Art. 132

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es handelt sich hier um eine Wiedergabe des heutigen Rechtes, ohne jede Änderung.

Angenommen – Adopté

Art. 181–184

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 133

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Der 5. Titel («Die Bundesbehörden») ist in diesem Zusammenhang wohl der bedeutsamste Teil dieser Vorlage. Er wird in vier Kapitel gegliedert.

Das 1. Kapitel («Allgemeine Bestimmungen») enthält Regelungen, die grundsätzlich für alle drei Gewalten gelten. Es sind das die Wählbarkeit, die Unvereinbarkeiten, die Amtsdauer, die Staatshaftung und – was in diesem Rahmen etwas fremd und ungewohnt anmuten mag – die Bestimmungen über das Vernehmlassungsverfahren.

Das 2. Kapitel regelt die Bundesversammlung. Es ist ebenfalls in Abschnitte gegliedert; sie betreffen die Organisation, das Verfahren und die Zuständigkeiten.

Das 3. Kapitel umfasst Bundesrat und Bundesverwaltung; es enthält einen Abschnitt über die Organisation und das Verfahren und einen Abschnitt über die Zuständigkeiten. Das 4. Kapitel schliesslich ist für das Bundesgericht reserviert.

Im Titel über die Bundesbehörden ist nun vor allem zu beachten, dass sowohl der Nationalrat wie Ihre Kommission verschiedene Anträge aufgenommen haben, die von den Staatspolitischen Kommissionen beider Räte im Rahmen der zweiten Phase der Parlamentsreform ausgearbeitet worden sind. Diese Anträge sind den Räten aufgrund umfangreicher Vorarbeiten, die bis an den Anfang dieses Jahrzehntes zurückreichen, in der Form eines Zusatzberichtes vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform unterbreitet worden. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 9. Juni 1997 zu den meisten Anträgen der SPK ablehnend Stellung bezogen, jedenfalls soweit sie die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat betreffen. In der Zwischenzeit freilich hat sich der Bundesrat in einigen Anträgen der Meinung des Nationalrates und der SPK-SR angeschlossen, allerdings mit einigen wichtigen Ausnahmen.

Ihre Kommission hat diese Anträge ebenfalls sorgfältig geprüft. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass beide – Nationalrat und ständerätliche Kommission – zwanzig Änderungen zum bundesrätlichen Entwurf gutheissen. Bevor Herr Frick auf die einzelnen Punkte näher eingeht, möchte ich Ihnen mit einer stichwortartigen Aufzählung – quasi vor der Klammer – diese zwanzig Änderungen kurz skizzieren:

– einmal die Streichung der Bestimmung, wonach nur Stimmberechtigte weltlichen Standes in den Nationalrat, den Bundesrat und das Bundesgericht gewählt werden können;

– dann eine flexible Regelung der Unvereinbarkeiten, indem vermehrt auf das Gesetz verwiesen wird;

– die Befugnis auch von einem Viertel des Ständerates – nicht nur des Nationalrates –, die Räte zu einer ausserordentlichen Session einzuberufen;

– demgegenüber die Streichung desselben Rechtes für fünf Kantone;

– die Schaffung des Amtes eines zweiten Vizepräsidenten in beiden Räten;

– dafür die Streichung der Kantonsklausel für Präsident und Vizepräsident des Ständerates;

– die Möglichkeit, dass einzelne Befugnisse der Bundesversammlung, die aber nicht rechtsetzender Natur sein dürfen, zur abschliessenden Erledigung an Kommissionen übertragen werden können;

– die Unterstellung der Parlamentsdienste neu unter die Bundesversammlung;

– die klärende Neuredaktion des Initiativ- und Antragsrechtes zu den Geschäften der Bundesversammlung;

– die Ausweitung des Immunitätsrechtes auf Äusserungen in allen Organen der Bundesversammlung;

– die Vereinfachung der Erlassformen der Bundesversammlung, indem es neu nur noch Bundesgesetze, Verordnungen oder Parlamentsverordnungen, Bundesbeschlüsse und einfache Bundesbeschlüsse geben soll, aber keine allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse mehr;

– die Einführung eines sogenannten materiellen oder besser materialen Gesetzesbegriffes, was bedeutet, dass die Verfassung vorschreibt oder umschreibt, was Gegenstand eines Bundesgesetzes sein soll;

– eine präzisere Fassung der Fälle, wann völkerrechtliche Verträge nur vom Bundesrat, nicht aber von der Bundesversammlung genehmigt werden müssen;

– die Einführung einer Evaluationsklausel, wonach die Bundesversammlung für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu sorgen hat;

– der Verzicht auf die Erwähnung der Zuständigkeit der Bundesversammlung, die Grundzüge der Organisation der Bundesbehörden festzulegen, weil sich diese Befugnis bereits aus dem materialen Gesetzesbegriff ergibt;

– die Aufnahme von zwei neuen Befugnissen in den Aufgabenkatalog der Bundesversammlung, nämlich die Mitwirkung bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit und der Erlass von Einzelakten, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht;

– die Streichung der Bestimmung, dass der Bundeskanzler zwingend gleichzeitig mit dem Bundesrat gewählt werden muss;

– die Bundesversammlung hat die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen nicht nur zu beaufsichtigen, wie der Bundesrat vorschlägt, sondern für deren Pflege zu sorgen;

– der Bundesrat hat nicht bloss über die Einhaltung des Bundesrechtes zu wachen, sondern ebenfalls dafür zu sorgen.

Das sind die zwanzig – ich gebe es zu: mehr oder weniger – substantiellen Neuerungen, die alle vom Nationalrat und der Kommission bzw. Kommissionsmehrheit unseres Rates übernommen werden. Daneben gibt es Anträge beider oder einer der Staatspolitischen Kommissionen, welche nicht übernommen werden, nämlich:

1. dass die Bundesversammlung die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festzulegen habe; Sie finden einen entsprechenden Minderheitsantrag auf der Fahne;
2. dass neben dem materialen Gesetzesbegriff auf die problematische Figur der Gesetzesdelegation zu verzichten sei;
3. dass das Gesetz die Grundzüge des Verordnungsverfahrens zu regeln habe;
4. dass durch Gesetz eine Ombudsstelle eingeführt werden könne; und
5. dass auf Begehren von drei Vierteln der Mitglieder der Bundesversammlung eine Gesamterneuerung des Bundesrates stattzufinden habe; hierzu haben Sie ebenfalls einen Minderheitsantrag auf der Fahne.

Das sind die fünf Punkte, die vom Nationalrat und der Mehrheit der Kommission unseres Rates nicht übernommen worden sind. Dann gibt es noch eine dritte Kategorie, nämlich Anträge der beiden SPK, die zwar vom Nationalrat beschlossen worden sind, bei denen wir Ihnen aber beantragen, nicht dem Nationalrat zu folgen. Es sind im wesentlichen sechs Punkte – ich beschränke mich auch hier auf die Stichworte –:

- verfassungsmässig abgesicherte Informationsbefugnisse der parlamentarischen Kommissionen;
- den ebenfalls verfassungsmässig gewährleisteten Beizug von Dienststellen durch die Bundesversammlung;
- die Regelung der Geheimhaltungspflichten gegenüber Aufsichtskommissionen; in allen drei Fällen wollen wir auf die Gesetzesebene verweisen;
- die Einführung des Auftrages als parlamentarisches Instrument im Rahmen der Oberaufsicht; auch hier finden Sie den Antrag einer Kommissionsminderheit auf der Fahne;
- die Befugnis der Bundesversammlung, Notverordnungen und Notverfügungen im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit zu erlassen; und
- die Pflicht zur nachträglichen Genehmigung sowohl von ausserpolitischen Verordnungen als auch von Verordnungen im Rahmen der äusseren und inneren Sicherheit durch die Bundesversammlung.

Schliesslich schlägt Ihnen Ihre Kommission in zwei Fällen vor, Anträge der SPK zu übernehmen, die vom Nationalrat nicht übernommen worden sind. Zum einen soll eine rechtliche Grundlage in die Verfassung aufgenommen werden, dass Verwaltungsaufgaben an Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden können (Art. 166 Abs. 3). Das hat der Nationalrat abgelehnt. Zum anderen begrüssen wir die Vorschrift, wonach der Bundesrat nach einem Truppenaufgebot nur dann die Bundesversammlung unverzüglich einzuberufen habe, wenn der Truppeneinsatz voraussichtlich länger als drei Wochen dauert, nicht aber bei einem Aufgebot von mehr als 2000 Angehörigen der Armee. Soweit die Stellungnahme zu den Anträgen der Staatspolitischen Kommissionen.

Ich darf Sie aber noch auf eine Kontroverse hinweisen, die gerade zurzeit wieder aktuell ist. Es handelt sich um die berühmte Kantonsklausel, wonach aus einem Kanton nur ein Bundesrat gewählt werden darf. Der Nationalrat will diese Klausel streichen. Ihre Kommissionsmehrheit möchte dies nicht tun, wohl aber eine Kommissionsminderheit. Wie ich sehe, hat Herr Daniöth dazu noch zusätzlich einen Antrag eingereicht.

Beim Bundesgericht kann ich mich kurz fassen: Hier haben sowohl der Nationalrat wie die ständerätliche Kommission den Grundsatz der Selbstverwaltung des Gerichtes angenommen. Der Nationalrat möchte darüber hinaus eine Verpflichtung statuieren, dass bei der Wahl der Bundesrichter auf die Vertretung der Amtssprachen Rücksicht zu nehmen sei. Beide, der Nationalrat wie Ihre Kommission, haben zudem die Bestimmung über die Bundesassisen übereinstimmend gestrichen.

Damit bin ich am Ende meiner längeren Aufzählung. Es schien mir wichtig, dass Sie sehen, welche und wie viele Anträge der Staatspolitischen Kommissionen übernommen worden sind.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, bevor ich Artikel 133 erläutere, dass ich nach der systematischen, gründlichen Darstellung des Kommissionspräsidenten kurz noch beleuchte, in welchem Stadium sich die Verfassungsrevision gegenüber den gesamten Reformbestrebungen «Staatsleitungsreform» und «Parlamentsreform» darstellt.

Es geht ja bei der Behördenorganisation um die Rechte des Parlamentes und des Bundesrates und um das Zusammenspiel von Parlament und Bundesrat. Hier ist das geschriebene Recht seit 1848 ja nur geringfügig geändert worden. Die heutige Verfassung gibt auf viele Anforderungen eines modernen Staates nicht mehr ausreichende Antworten. In den letzten Jahrzehnten musste oft sehr vieles interpretiert werden. Es hat sich auch aufgrund der Ausdehnung der

Staatstätigkeit eine Verschiebung der Gewichte zugunsten des Bundesrates ergeben. In diesem Lichte haben 1990 unsere Ratskollegen Rhinow und Petitpierre parlamentarische Initiativen für eine Parlaments- und eine Staatsleitungsreform eingereicht.

Damals war die Verfassungsrevision noch nicht absehbar. Die Staatspolitischen Kommissionen haben eine Expertenkommission eingesetzt, Subkommissionen haben gearbeitet, und am 6. März des letzten Jahres lag der Schlussbericht vor. Gleichzeitig war nun die Verfassungsrevision spruchreif. Nun galt es also, die Frage zu beantworten, wieweit die Anträge der Staatspolitischen Kommission im Rahmen der Verfassungsrevision umgesetzt werden sollen. Der Bundesrat hat sich nämlich – Sie kennen die Stellungnahme – gegen die politisch bedeutenden Änderungen gestraut. Gleichzeitig aber hat er bereits eine Staatsleitungsreform in Aussicht gestellt: Nach dem heutigen Wissensstand soll noch im Laufe dieses Jahres eine gründliche Staatsleitungsreform in Vernehmlassung gehen.

Die Verfassungskommission hat sich für folgende Kriterien entschieden, nach welchen sie die Anträge der Staatspolitischen Kommissionen umsetzen oder eben auf später verschieben will:

1. Wo es um die Klärung einer strittigen Frage geht, will sie diese vornehmen.
2. In die bestehenden Kompetenzen und Zuständigkeiten soll grundsätzlich nicht eingegriffen werden.
3. Wenn eine materielle Änderung unbestritten ist oder grossmehrheitlich mitgetragen wird, soll sie im Rahmen der Verfassungsrevision heute realisiert werden. Diese zwanzig Punkte hat Ihnen Herr Rhinow vorgetragen. Es wird also heute abend nur noch beschränkt Streit um die «Fleischstücke in der Suppe» geben. Die grossen Streitpunkte, soweit sie politische Auseinandersetzungen sind, sind auf die Staatsleitungsreform verschoben worden, die ja noch im Laufe dieses Jahres in die Vernehmlassung gehen soll.

Zu den einzelnen Bestimmungen: In Artikel 133 ist die Einschränkung gestrichen, dass Geistliche nicht wählbar sind. Die Kommission hat diese Streichung in der Meinung vorgenommen, dass es sich um eine unbestrittene Änderung handelt, denn es geht um die Beseitigung einer Diskriminierung der Geistlichen aller grösseren Religionen. Es ist klar zu sagen, dass es sich bei dieser Streichung nicht um eine Herabstufung auf Gesetzesebene handelt, sondern um eine Streichung.

Die Verfassungskommission hat einstimmig entschieden. Wir bitten Sie, dem Entscheid zu folgen, um so mehr, als Sie ja den Bistumsartikel in der letzten Woche ebenfalls gestrichen haben.

Koller Arnold, Bundesrat: Erlauben Sie dem Bundesrat auch einige allgemeine Bemerkungen zum 5. Titel («Die Bundesbehörden»):

Der Bundesrat hat sich in seiner Botschaft auch hier streng an den parlamentarischen Auftrag gehalten, den Sie uns im Jahre 1987 erteilt haben. Wir haben daher nur das geltende, geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht aufgenommen und haben auch hier von rechtspolitischen Neuerungen abgesehen. Aufgrund der Arbeiten der Staatspolitischen Kommissionen der beiden Räte ist dann, was das Konzept anbelangt, eine schwierige neue Ausgangslage entstanden.

Ich kann in diesem Zusammenhang der Bemerkung von Herrn Frick, dass sich in den letzten Jahren das Gewicht klar zugunsten des Bundesrates verlagert habe, nicht folgen. Neue wissenschaftliche Studien – beispielsweise die Studie von Professor Linder, Universität Bern, oder die Studie von Professor Riklin, HSG, zeigen im Gegenteil, dass das Parlament auch in den letzten Jahren – beispielsweise im Bereich der Gesetzgebung – sogar mehr Einfluss nimmt als früher und dass unser Parlament diesbezüglich auch im internationalen Vergleich mit Berufsparlamenten sehr gut abschneidet. Natürlich: Sie stehen über uns. Wir wissen, dass Sie – mit Ausnahme der Rechte des Volkes – die oberste Gewalt sind

und insofern auch nicht an das Mandat gebunden sind, das Sie uns 1987 erteilt haben. Aber ich glaube, dass es ein Gebot der politischen Klugheit ist, wenn Sie auch hier in eigener Sache mit wichtigen rechtspolitischen Neuerungen zurückhalten. Denn: Wie wollen Sie nachher in der Volksabstimmung erklären, dass die Wirtschaftsverbände, die Gewerkschaften und die Kantone aufgrund dieses Konzeptes der Nachführung auf wichtige rechtspolitische Neuerungen verzichten mussten, wenn Sie in eigener Sache einen anderen Massstab anwenden? Ich bin deshalb dafür dankbar, dass sich jetzt auch Ihr Kommissionssprecher um eine solche Zurückhaltung bemüht hat.

Das sollte Ihnen um so leichter fallen, als der Bundesrat, wie gesagt worden ist, bereits ein weiteres Reformpaket eingeleitet hat, nämlich jenes über die Staatsleitungsreform, wo einerseits die Regierung reformiert und andererseits das wichtige Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive neu geregelt werden sollen. Alle wichtigen rechtspolitischen Neuerungen gehören daher in jenes Paket. Das ist ein wichtiges Anliegen des Bundesrates. Eine solche Methode verspricht auch in der Volksabstimmung am ehesten Erfolg.

Angenommen – Adopté

Art. 134

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bei Artikel 134 nehmen wir eine sprachliche Änderung in Absatz 1 und eine materielle Änderung in Absatz 3 vor.

Absatz 1 betrifft nur eine elegantere Umschreibung des Bundesgerichtes. Die Änderung bei Absatz 3 hingegen ist materieller Art. Bisher sind Bedienstete des Bundes generell vom passiven Wahlrecht als Nationalrat oder Nationalrätin ausgeschlossen. Das soll sich ändern. Sie kennen die Beispiele: Vor Jahren musste ein Bahnbeamter in Lichtensteig/SG auf seinen Beruf verzichten, nur damit er in den Nationalrat nachrücken konnte. Wir wollen diese Bestimmung bewusst lockern. Neu soll das Gesetz die Unvereinbarkeiten regeln, wie es Absatz 4 bereits vorsieht. Also soll ein Zeughausbeamter aus dem Engadin wählbar sein, aber der Direktor eines Bundesamtes soll nach unserer Meinung zweifellos weiterhin nicht als Nationalrat wählbar sein. Es gilt, diese Unvereinbarkeiten in Zukunft auf Stufe Gesetz auszuhandeln und zu normieren.

Koller Arnold, Bundesrat: Da es sich hier gegenüber dem Entwurf des Bundesrates um eine Herabstufung handelt, möchte ich die Bereitschaft des Bundesrates zu dieser Herabstufung betonen. Es geht lediglich darum, dass wir auf Gesetzesstufe eine differenziertere, adäquatere Lösung finden können, so, wie das Herr Frick angetönt hat. Für uns bleibt klar, dass beispielsweise auch künftig die wichtigsten Chefbesamten nicht wählbar sind.

Angenommen – Adopté

Art. 135

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Präsident: Ich gehe davon aus, dass die Umformulierung eine direkte Folge des Beschlusses bei Artikel 134 Absatz 1 ist.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das ist so, Herr Präsident. Als zweites ist zu sagen, dass die Amtsdauer der Mitglieder des Bundesgerichtes neu auf Stufe Verfassung geregelt ist; bisher war dies auf Stufe Gesetz der Fall. Es ist eine Heraufstufung ohne materielle Änderung.

Angenommen – Adopté