

A l'article 106 LAsi, la Conférence de conciliation, par 13 voix contre 9, a retenu la version de notre Conseil qui prévoit que seront traités par un juge unique les classements de recours devenus sans objet et la non-entrée en matière sur des recours manifestement irrecevables. Pour tous les autres cas, la Conférence de conciliation a décidé qu'ils seront traités par une cour de trois juges.

A l'article 25c de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, la Conférence de conciliation, par 14 voix contre 3 et avec de nombreuses abstentions, vous invite à suivre la version modifiée du Conseil des Etats. Il s'agit donc de la transmission des données personnelles à des Etats tiers. Là, la Conférence de conciliation a vraiment limité la transmission de ces données personnelles à ce qui était important, urgent. Il semble donc que cela peut correspondre à ce qui est pratiqué dans le droit international.

Au chiffre II alinéa 2 des dispositions transitoires, nous avons adopté la version du Conseil des Etats. Je vous invite à vous rallier à ces propositions qui me semblent tout à fait justifiées.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

95.079

Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Änderung Code civil suisse. Révision

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 1316 hiavor – Voir page 1316 ci-devant

Antrag der Einigungskonferenz vom 23. Juni 1998

Proposition de la Conférence de conciliation du 23 juin 1998

Beschluss des Ständerates vom 24. Juni 1998

Décision du Conseil des Etats du 24 juin 1998

Schweizerisches Zivilgesetzbuch Code civil suisse

Art. 150 Abs. 2

Antrag der Einigungskonferenz

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 150 al. 2

Proposition de la Conférence de conciliation

Adhérer à la décision du Conseil national

Nabholz Lili (R, ZH), Berichterstatterin: Die Einigungskonferenz hat bei Artikel 150, der einzigen Differenz zwischen den beiden Räten, einstimmig den Beschluss gefasst, dass sich der Ständerat dem Nationalrat anschliesst. Der entsprechende Beschluss ist im Ständerat bereits gefasst worden.

Jutzet Erwin (S, FR), rapporteur: La Conférence de conciliation s'est réunie avant-hier. L'objet de sa séance était la divergence à l'article 150 alinéa 2. Tout en soulignant que l'abus de droit reste réservé, la Conférence de conciliation a adopté, à l'unanimité, la version du Conseil national. Le Conseil des Etats a adopté la proposition de la Conférence de conciliation, nous constatons donc qu'il n'y a plus aucune divergence.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 995 hiavor – Voir page 995 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 18. Juni 1998

Décision du Conseil des Etats du 18 juin 1998

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)

Art. 127

Antrag der Kommission

Titel

Politische Rechte

Abs. 1

Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr entmündigt sind. Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.

Abs. 2

Sie können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.

Art. 127

Proposition de la commission

Titre

Droits politiques

Al. 1

Tous les Suisses ont les droits politiques en matière fédérale. Tous ont les mêmes droits et devoirs politiques.

Al. 2

Ils peuvent prendre part aux élections au Conseil national et aux votations fédérales. Ils peuvent lancer et signer

Angenommen – Adopté

Art. 127a Titel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 127a titre

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 136

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 144 Abs. 4

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 144 al. 4

Proposition de la commission

Maintenir

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Bei Artikel 144 geht es um die parlamentarischen Kommissionen. Sie sehen, dass auch in der nachgeführten Verfassung gemäss Absatz 1 im Entwurf des Bundesrates die Kompetenz zur Einsetzung von Kommissionen bestehen soll und dass das Gesetz, wie heute schon, auch gemeinsame Kommissionen einsetzen kann, was in Artikel 16 des Geschäftsverkehrsgesetzes festgehalten ist.

Nun geht es in den weiteren Absätzen darum, welche Kompetenzen diese Kommissionen haben. Da wird in Absatz 3 der Fassung des Nationalrates zusätzlich und vom Ständerat unbestritten festgehalten, dass durch Gesetz auch «einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen» werden können.

Nun kommen wir zum Streitpunkt in Absatz 4. Dort geht es darum, wie die Einsichtsrechte respektive die Informationsrechte der Kommission definiert werden. Die Verfassung weist dem Parlament eine Reihe von Aufgaben zu, die es als oberste Instanz im Staate wahrnimmt, quasi als einziges und operatives Organ des Volkes. Daraus kann schon heute das ungeschriebene Verfassungsrecht abgeleitet werden, dass das Parlament und seine Organe über die zur Wahrnehmung dieser Aufgabe erforderlichen Informationsrechte verfügen müssen. Der Beschluss des Nationalrates ist nach Meinung der Verfassungskommission in diesem Sinne Nachführung. Der Beschluss des Ständerates wäre nach unserem Dafürhalten ein Rückschritt, da er die Informationsrechte des Parlamentes zur Disposition des Gesetzgebers stellt und sagt, dass die Kommissionen nur über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte verfügen. Das ist nach unserem Dafürhalten nicht Nachführung. Es entspräche auch nicht der eigentlichen Aufgabe des Parlamentes.

Wenn es diese Aufgaben wahrnehmen muss, dann muss zwingend – im Sinne der Formulierung des Nationalrates – der Grundsatz festgehalten werden, dass die Kommission auf alle Informationen Anspruch hat, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind. Das ist ebenfalls unbestritten. Das ist kein «plein pouvoir», das ist kein unbeschränktes Herumschnüffeln. Es ist auch nach Auffassung Ihrer Kommission nötig, dass die Informationsrechte durch das Gesetz eingeschränkt werden können. Aber nach dem Grundsatz «Einsicht grundsätzlich ja, mit gewissen Beschränkungen», und nicht nach dem Grundsatz des Ständerates «Einsicht nur im gesetzlich bezeichneten Umfang».

Wir beantragen Ihnen deshalb ausdrücklich Festhalten. Für die Materialien und eine allfällige Differenzbereinigung war es aber nötig, dass die Kommissionssprecher das Wort ergreifen und das Festhalten speziell begründen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: A l'article 144 alinéa 4, il s'agit d'une question plus psychologique que véritablement juridique, dans la mesure où notre Conseil a posé le principe constitutionnel que les commissions aient le droit à toutes les informations nécessaires et adaptées à l'exécution de leur mandat, puis ensuite vient par la loi la restriction, dans certains cas, de ce droit d'information.

Dans la version du Conseil des Etats, c'est la loi qui règle le droit des commissions d'obtenir des renseignements. Le principe, c'est donc que la constitution délègue à la loi et que cette dernière fixe ensuite dans quelle mesure les commissions peuvent obtenir des renseignements. Il est apparu à votre commission qui, sur ce point, s'est prononcée à l'unanimité, qu'il était important d'ancrer dans la constitution le droit des commissions d'obtenir des renseignements nécessaires, quitte à ce que la loi restreigne ensuite, dans certains cas, le droit du maintien du secret. Mais ce qui est fondamental du point de vue parlementaire, c'est que ce droit soit ancré dans la constitution et qu'il donne véritablement à celui qui lit la constitution le sentiment que les commissions ont le droit d'obtenir les renseignements qui sont nécessaires à l'exécution de leur mandat.

Nous maintenons donc – il n'y a pas de proposition contraire – notre décision à l'article 144 et les déclarations que nous avons faites sont destinées essentiellement au Conseil des Etats qui devra revenir sur cette divergence.

Koller Arnold, Bundesrat: Wir haben hier eine Differenz. Herr Leuba hat gesagt, es sei eine psychologische Differenz, aber ich glaube, es sei doch auch eine sachliche. Der Bundesrat möchte zuhänden des Differenzbereinigungsverfahrens wie folgt Stellung nehmen: Wir wehren uns nicht gegen einen Hinweis auf die Informationsrechte der Kommissionen in der Verfassung. Wir glauben jedoch, dass die Fassung des Nationalrates noch nicht adäquat ist. In einem ersten Satz wird nämlich der Eindruck vermittelt, es bestehe ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf alle Informationen, und zwar eben undifferenziert für alle Kommissionen. Dies kann unserer Meinung nach nicht gelten, weil die einzelnen Einsichtsbefugnisse notwendigerweise gesetzlich unterschiedlich geregelt werden müssen, beginnend bei einer gewöhnlichen ständigen Kommission über eine besondere Kommission, wie z. B. die Geschäftsprüfungskommission, bis hin zur PUK. Ein Informationsanspruch kann daher nur im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung bestehen.

Wir haben grundsätzlich dafür Verständnis, dass das Parlament seine Informationsrechte in der Verfassung verankert wissen will. Der gegenwärtigen Fassung, wie sie der Nationalrat beschlossen hat, kann der Bundesrat noch nicht zustimmen. Wir sind der Auffassung, dass im weiteren Differenzbereinigungsverfahren nach einer Formulierung gesucht werden sollte, welche einerseits Ihr Anliegen einer Verankerung in der Bundesverfassung aufgreift und andererseits die Befürchtungen des Bundesrates berücksichtigt und damit auch der Fassung des Ständerates entgegenkommt.

Präsident: Wir nehmen von diesen Bemerkungen zuhänden des weiteren Differenzbereinigungsverfahrens Kenntnis.

Angenommen – Adopté

Art. 146

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Engler, Dettling, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Heim, Leuba, Stamm Luzi, Vallender)

.... über Parlamentsdienste. Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Art. 146

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Engler, Dettling, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Heim, Leuba, Stamm Luzi, Vallender)

.... du Parlement. Elle peut faire appel aux services de l'administration fédérale. La loi règle les détails.

Engler Rolf (C, AI): Bei der vorhin geführten Diskussion haben Sie gesehen, dass es sich um das Zusammenspiel der Gewalten handelt, um das Verhältnis von Bundesrat und Parlament. Es ist eine wichtige Entscheidung, die zu treffen ist. Es ist bezeichnend, dass der Bundesrat bei der Frage der Hilfsmittel des Parlamentes darauf hinweisen wollte, dass die Parlamentsdienste administrativ der Bundeskanzlei unterstellt sind. Wir dagegen sind der Auffassung, dass das nicht auf Verfassungsebene gehört und dass es wichtigere Fragen zu regeln gibt.

Für uns ist es wichtig, dass die Frage, wer die Dienststellen beiziehen kann, auf Verfassungsebene geregelt werden muss. Der Verweis auf das Gesetz allein genügt hier nicht. Wir haben heute zum Teil einen direkten Beizug der Dienststellen der Bundesverwaltung. Dieses Prinzip ist gelebte Verfassungswirklichkeit. Wir haben einen Anspruch, die Dienststellen grundsätzlich, vom Prinzip her, beizuziehen. Da es sich um die Frage der Gewaltentrennung handelt, sind wir der Meinung, dass dieses Prinzip als solches auf Verfassungsebene gehört und nicht – wie der Ständerat dies will – auf Ge-

setzesstufe. Dagegen teilen wir die Auffassung von Herrn Bundesrat Koller, dass dieses Prinzip des Beizuges der Dienststellen der Verwaltung Ausnahmen bedarf. Diese Ausnahmen – die Regelung, wie das geschieht – gehören dann auf Gesetzesstufe.

In diesem Sinne mache ich einen Kompromissvorschlag zwischen Ständerat und Nationalrat, in dem das Prinzip des Beizugs der Dienststellen in die Verfassung gehört, dagegen die Art, wie dieses Prinzip gehandhabt werden soll, auf Gesetzesstufe bestimmt werden soll.

Ich bitte Sie, auch im Sinne der Differenzbereinigung, die bereits hier beginnen kann, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen, der Minderheit Engler zuzustimmen, die einen Kompromiss vorschlägt, und zwar aus folgenden Überlegungen: In Artikel 146 geht es um das Zusammenspiel der Gewalten; insofern liegt eine Parallele zu Artikel 144 vor. Dort haben wir nun stillschweigend Festhalten beschlossen. Das bedeutete, wie die Kommissionssprecher erläutert haben, Zustimmung zum Grundsatz, dass die zur Wahrnehmung der Aufgaben notwendigen Mittel – bei den Kommissionen die Information – auf gleicher Ebene festzuschreiben seien wie die Aufgabe selbst, also in der Verfassung.

Die logische Konsequenz ist nun aber, bei Artikel 146 gleich zu verfahren. Hier ist die gedankliche Konstruktion die folgende: Um ihre verfassungsmässige Aufgabe wahrzunehmen, bedarf die Bundesversammlung einer gewissen Infrastruktur, eben der Parlamentsdienste. Damit indessen nicht eine unerwünschte Parallelverwaltung aufgebaut wird, müssen sich die Parlamentsdienste auf die Verwaltung abstützen können. Ergo stellt die Möglichkeit des Beizugs der Verwaltung ein Obligatorium dar, damit die Bundesversammlung ihre Aufgaben erfüllen kann. Diese Möglichkeit gehört demnach in der Verfassung verankert; es ist nicht stufengerecht, sie erst auf Gesetzesstufe vorzusehen, wie das der Ständerat will.

Im Grundsatz kommen wir deshalb zur gleichen Lösung wie die Mehrheit, welche Festhalten empfiehlt. Indem der Minderheitsantrag einen letzten Satz einfügt – «Das Gesetz regelt die Einzelheiten» –, macht er indessen zweierlei klar: Zum einen kommt er den Bedenken von Ständerat und Verwaltung entgegen, dass der Beizug der Dienststellen der Verwaltung nicht absolut sein kann und dass keine Gefahr besteht, die Parlamentsdienste könnten künftig die Verwaltung kunionieren.

Zum anderen verdeutlicht er die Idee der nationalrätlichen Fassung, dass nämlich der Beizug der Verwaltung ein grundsätzliches – und damit eben verfassungsmässiges – Recht darstellt, dass aber die Modalitäten und Schranken dieses Beizugs regelungsbedürftig sind.

Mit der Zustimmung zur Minderheit halten wir an unserer grundsätzlichen Auffassung fest, bauen dem Ständerat aber eine Brücke, die er wohl leichten Herzens beschreiten wird, womit diese nicht allzu weltbewegende Differenz aus dem Weg geschafft werden kann.

Vollmer Peter (S, BE): Die SP-Fraktion unterstützt die Mehrheit. Wir haben bereits in der ersten Beratung klargemacht, dass es nicht darum gehen kann, dass diese Verfügbarkeit der Bundesverwaltung für die Bundesversammlung von anderen Regelungen abhängig gemacht werden kann, sondern dass wir als Bundesversammlung eben verfassungsrechtlich das Recht haben müssen, die Verfügbarkeit der Bundesverwaltung zu gewährleisten.

Der Antrag der Minderheit Engler ist tatsächlich ein Kompromiss; er ist eigentlich nicht mehr weit entfernt von dem, was die Mehrheit immer zum Ausdruck gebracht hat. Ich frage mich jedoch, Herr Engler, ob wir uns mit dieser Zusatzbestimmung – «Das Gesetz regelt die Einzelheiten» – mit der ganzen Systematik der Verfassung nicht aufs Glatteis begeben: Das Gesetz regelt die Einzelheiten bei jedem Artikel; es wird überall notwendig sein, die Einzelheiten im Gesetz zu regeln, es sei denn, es sei ausdrücklich ein direkter verfassungsrechtlicher Durchgriff vorgesehen.

Das ist hier aber nicht der Fall, und deshalb zweifle ich, ob das verfassungsrechtlich wirklich ein konstruktiver Vorschlag ist oder ob es nur ein psychologischer Antrag ist, um dem Ständerat in der Differenzbereinigung entgegenzukommen.

Unter diesem Aspekt bin ich der Ansicht, in der ersten Differenzbereinigung wären diese rein psychologisch-taktischen Zugeständnisse jetzt unnötig; wir sollten das beschliessen, was wir für richtig erachten. Das wurde bereits in der ersten Runde vom Rat ganz klar bestätigt: Wir sollten die Fassung unserer Kommission, wie sie ursprünglich vorgesehen war, gutheissen.

In diesem Sinne stimmt die SP-Fraktion heute klar für den Mehrheitsantrag, obwohl wir diese Frage nicht als die entscheidende betrachten.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Das Parlament hat verfassungsmässige Aufgaben, und um diese wahrnehmen zu können, braucht es eine Infrastruktur, eine «eigene Verwaltung», auf die es wo nötig zurückgreifen kann. Dies ist um so eher nötig, als wir als Milizparlament einer doch sehr mächtigen Verwaltung gegenüberstehen.

Damit die Parlamentsdienste nun nicht zu einer eigenen Parlamentsverwaltung aufgebläht werden müssen, wie das in anderen Staaten etwa festzustellen ist, muss die Verfassung auch die Garantie abgeben, dass das Parlament über seine Parlamentsdienste einen Zugriff zum Sachverstand der Verwaltung hat. Dabei sind selbstverständlich Grenzen zu setzen; das ist unbestritten.

Die Grenzen dieses Beizugs – darüber hat sich der seinerzeitige Zusatzbericht der SPK vom 6. März 1997 ausgesprochen; Sie können das auf den Seiten 24ff. nachlesen – liegen dort, wo die Funktionsfähigkeit und die Führung der Exekutivverwaltung durch diesen Beizug beeinträchtigt würden. Das entspricht eigentlich ebenfalls heutiger Praxis. Ich verweise auf Artikel 8novies des Geschäftsverkehrsgesetzes, wo festgehalten wird, dass die Parlamentsdienste beiden Räten und ihren Organen sowie den Ratsmitgliedern für Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Sodann wird gesagt, dass die Parlamentsdienste in der Erfüllung ihrer Aufgabe von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig sind und die entsprechenden Beizugsrechte haben. Sie ersehen das zudem auch aus der Mechanik der Behandlung einer parlamentarischen Initiative.

Nun geht es – ähnlich wie bei der soeben geführten Diskussion – um die Sicht dieses Rechtes für das Parlament. Während der Ständerat und auch der Bundesrat unbestrittenermassen sagen, dass die Bundesversammlung über Parlamentsdienste verfügt, ist der Ständerat dazu der Auffassung – Sie können das im zweiten Satz seines Beschlusses nachlesen –, dass das Gesetz den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung zu regeln habe.

Die Annäherung an das Problem ist seitens unseres Rates eine andere: Wir verlangen ebenfalls die Aufnahme der Bestimmung, wonach die Bundesversammlung über Parlamentsdienste verfügt, präzisieren aber, dass sie dann Dienststellen beiziehen kann. Soweit die unterschiedliche Betrachtung des an sich gleichen Problems. Wir möchten mit unserer Formulierung garantieren, dass man nicht hinter den Status quo zurückfallen kann; darin ist sich die Kommission einig.

Innerhalb der Kommission hat dann eine Minderheit Engler – in der Schlussabstimmung lautete das Ergebnis 18 zu 9 Stimmen – das Prinzip und die Optik des Mehrheitsentscheides bestätigt, aber ausdrücklich ergänzt, dass das Gesetz die Einzelheiten zu regeln habe. Das ist ein Zusatz, der nach Auffassung der Mehrheit nicht nötig ist, weil Sie sonst in einer ganzen Reihe von Artikeln erwähnen müssten, dass das Gesetz die Einzelheiten regle; das scheint uns eine Selbstverständlichkeit zu sein.

Wir beantragen Ihnen deshalb namens der Mehrheit Festhalten; wieweit Sie hier bereits auf die Fassung der Minderheit einschwenken wollen, überlasse ich Ihnen. Materiell – das hat auch Herr Engler gesagt – besteht kein Unterschied zum Antrag der Mehrheit.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Tant M. Engler en développant la proposition de minorité que M. Fritschi en la soutenant ont déjà expliqué comment se pose le problème à l'article 146. Maintenant, il y a trois possibilités.

L'article 146 précise d'abord que «l'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement», ça c'est incontesté. Ensuite, et ce n'est pas contesté non plus, l'Assemblée fédérale a besoin de l'appui de l'administration. Là, il y a deux solutions possibles: la première, c'est qu'on crée une administration parlementaire, comme c'est le cas aux Etats-Unis, qui ferait contrepoids à l'administration du gouvernement. Cette solution, il n'y a pas de discussion non plus, personne n'en veut. On ne veut pas créer un énorme instrument à côté de l'administration fédérale. Par conséquent, la solution, c'est que le Parlement, qui a besoin de l'appui de l'administration pour accomplir les devoirs qui sont les siens, puisse recourir à l'administration fédérale, c'est-à-dire celle subordonnée à l'exécutif.

Jusqu'à là il n'y a pas de divergence du tout entre les deux Chambres, ni entre la majorité et la minorité de votre commission. La divergence commence à peu près comme à l'article 144, dans ce sens que votre commission dit: «Il y a un droit constitutionnel du Parlement, c'est-à-dire des commissions parlementaires, de faire appel à l'administration.» Il n'y a pas divergence sur ce point entre la majorité et la minorité de la commission. En revanche, le Conseil des Etats ne reconnaît pas ce droit constitutionnel, il dit simplement que la loi réglera dans quelle mesure le Parlement et ses commissions pourront faire appel à l'administration. Il renverse au fond le principe en disant: «On descend au niveau de la loi, et c'est la loi qui dira dans quelle mesure le Parlement peut faire appel à l'administration.»

Pour votre commission, le principe doit être inscrit dans la constitution. Ce principe, c'est que le Parlement a le droit de recourir aux services de l'administration fédérale pour accomplir ses tâches. Puis ensuite, vous avez une divergence. La minorité de la commission a cherché à jeter un pont en direction du Conseil des Etats et elle a ajouté: «La loi règle les détails.» Parce qu'il est bien clair qu'il y a un certain nombre de détails à régler – on ne peut pas admettre que l'administration fédérale ait deux chefs; il est bien clair que celle-ci est subordonnée au Conseil fédéral, ce qui n'exclut pas le droit de l'Assemblée fédérale de recourir à ses services, mais le principe de subordination doit être respecté, on doit dire dans quelles conditions les services de l'administration fédérale peuvent être requis, et ça, ça appartient à la loi.

Au fond la différence entre la majorité et la minorité, c'est que la majorité dit: «Mais ça va de soi que ça appartient à la loi de régler ces problèmes, il n'y a pas besoin de le dire, autrement il faudrait le dire dans beaucoup d'articles de la constitution.» La minorité, voulant aller à la rencontre du Conseil des Etats, dit: «Dans le cas particulier, on voit bien qu'il y a des problèmes à résoudre, et il vaut mieux dire tout de suite que ces problèmes doivent être résolus dans la loi – ce sont les problèmes de subordination, d'accès à l'administration fédérale; il vaut mieux préciser dans la constitution que nous avons vu ces problèmes et qu'ils seront réglés dans la loi.» C'est ce que vous propose la minorité.

Au nom de la majorité de la commission, je vous prie de maintenir votre décision prise en première délibération. Personnellement, je soutiens la proposition de minorité.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat wehrt sich nicht grundsätzlich gegen eine Verfassungsgrundlage für den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch das Parlament, denn damit kann auch klargestellt werden, dass es in unserem Kleinstaat nicht angehen kann, die Parlamentsdienste als eigene Verwaltung des Parlamentes aufzublähen.

Auf der anderen Seite – das ist zu Recht geltend gemacht worden – bewegen wir uns hier auf dem heiklen Gebiet der Gewaltentrennung, aber auch der Gewaltenkooperation. Es ist für die Verwaltung nicht einfach, Diener zweier Herren zu sein. Konfliktfälle sind daher denkbar. Wichtig ist für den Bundesrat, dass er in solchen Fällen, in denen das Parlament die

Verwaltung heranzieht, seine eigene Entscheidungs- und Meinungsfreiheit behält.

Angesichts der Sensibilität dieser Beziehungen möchten wir Sie dringend bitten – ich darf Sie daran erinnern, dass wir jetzt im Differenzbereinungsverfahren sind –, diesem Kompromissantrag der Minderheit Engler zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit

61 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

55 Stimmen

Art. 153a Abs. 1; 154 Abs. 1ter, 2

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 153a al. 1; 154 al. 1ter, 2

Proposition de la commission

Maintenir

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Hier muss für die Differenzbereinigung auch wieder kurz begründet werden, weshalb die Kommission an den vom Nationalrat beschlossenen Fassungen festhalten will.

Bei Artikel 153a geht es um eine rein terminologische Frage, nämlich darum, ob die rechtsetzenden Erlasse der Bundesversammlung unterhalb der Gesetzesstufe als «Parlamentsverordnung» oder als «Verordnung» bezeichnet werden.

Wir haben in unserer ursprünglichen Systematik den Begriff «Parlamentsverordnung» aufgenommen, um hier eine klare Unterscheidung zwischen Verordnungen des Bundesrates und solchen des Parlamentes zu machen. Auf Seiten des Ständerates wird der Begriff «Verordnung» vorgezogen, weil der Begriff «Parlamentsverordnung», mindestens bis heute, noch nicht allgemein gebräuchlich ist.

Die Kommission beantragt Ihnen, hier festzuhalten. Die Abstimmung in der Kommission hatte folgendes Ergebnis: 12 Stimmen für Festhalten am ersten Beschluss des Nationalrates, 11 Stimmen für Zustimmung zum Beschluss des Ständerates und 3 Enthaltungen.

Zu Artikel 154 Absatz 1ter wurde im Ständerat bemerkt, dass der ursprüngliche Einzelantrag eigentlich eine Wiederholung von Absatz 2 sei. Absatz 2 regelt generell die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen, sei es nun die Übertragung an den Bundesrat oder an die Bundesversammlung. Gerade das letzte ist aber möglicherweise zu wenig deutlich gemacht worden oder führt offensichtlich zu gewissen Missverständnissen.

Dieser Sachverhalt ist, wie wir auch in unseren Diskussionen festgestellt haben, nicht für alle Leute gleich klar. Deshalb beantragt die Kommission mit 13 zu 4 Stimmen, an unserem Beschluss festzuhalten.

Zu Artikel 154 Absatz 2: Auch hier wurde vom Ständerat der zweite Satz gestrichen in der Annahme, dieser Satz sei unnötig. Das scheint uns aber materiell nicht richtig zu sein. Wir beantragen Ihnen einstimmig, hier an unserem ersten Beschluss festzuhalten und damit auch den zweiten Satz, der bereits in der Vorlage des Bundesrates enthalten ist, zu übernehmen. Denn die «Grundzüge der Regelung» in Absatz 2 sind nicht identisch mit den «grundlegenden Bestimmungen» in Absatz 1bis. Alle grundlegenden Bestimmungen müssen im Gesetz sein, wie es in Absatz 1bis festgelegt ist. Dort, wo die Bundesversammlung delegiert, muss sie zudem dem Bundesrat auch die «Grundzüge der Regelung» vorgeben. Das brauchen nicht immer die «grundlegenden Bestimmungen» zu sein.

Wir beantragen Ihnen also auch hier, mit den obigen Begründungen, festzuhalten.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Tout d'abord, nous avons plusieurs fois la référence à des ordonnances. Le Conseil des Etats parle d'une manière générale d'«ordonnance». Dans notre première version, nous avons parlé d'«ordonnance du Parlement» s'agissant de cette catégorie particulière que nous introduisons à l'occasion de la révision de la Constitution fédérale. Dans un souci de clarté terminologi-

que, nous avons maintenant adopté des «ordonnances du Parlement» qui, je vous le rappelle, peuvent contenir des règles de droit, mais qui ne sont pas soumises au référendum. Il s'agit d'une notion nouvelle. Comme il s'agit d'une notion nouvelle, il est apparu à la majorité de la commission tout à fait clair que nous devons dire expressément «ordonnance du Parlement» pour bien les distinguer de ce que nous entendons d'habitude par ordonnance, c'est-à-dire des ordonnances de l'exécutif.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de maintenir à l'article 153a alinéa 1er la notion d'«ordonnance du Parlement».

A l'article 154 alinéa 1ter, votre commission propose, par 13 voix contre 4, de maintenir notre texte, texte que le Conseil des Etats trouve, lui, superflu. Or, nous devons rassurer le citoyen. Il est clair que c'est la définition même des ordonnances du Parlement: ces ordonnances ne sont pas soumises au référendum populaire. Par conséquent, il faut préciser de manière claire, pour que le texte de la constitution soit compréhensible pour le citoyen, que ces ordonnances ne peuvent être édictées que sur la base d'une délégation de compétence inscrite dans la constitution ou dans une loi fédérale, c'est-à-dire dans des textes qui eux sont soumis au référendum.

Ainsi le citoyen a l'assurance qu'on ne va pas introduire de nouvelles règles de droit comme cela, sans que ces règles ne découlent de textes légaux qui, eux, pourraient être attaqués par le référendum. C'est le but du maintien de l'alinéa 1ter. C'est une assurance donnée au citoyen, qui peut-être irait sans qu'on le dise, mais qui, ici, nous paraît importante compte tenu de l'introduction de cette nouvelle notion d'«ordonnance du Parlement». Il nous paraît important qu'on rassure le citoyen en lui disant: «Il n'y aura pas d'inventions législatives qui pourraient restreindre les droits du citoyen, si elles ne découlent pas d'une délégation expresse d'un texte qui, lui, est soumis au référendum.»

Quant à la divergence concernant l'article 154 alinéa 2, nous proposons d'en rester au projet du Conseil fédéral, à savoir que la norme de délégation doit fixer dans ses grandes lignes le contenu des règles de délégation, le contenu des règles qui doivent être émises par l'autorité qui délègue. Il nous paraît important que lorsqu'on fait une ordonnance, lorsqu'on délègue la possibilité de légiférer à une autre autorité, l'autorité légitime qui légifère doit fixer les principes en vertu desquels l'autorité déléguée doit légiférer et fixer des règles de droit.

Il n'y a pas, jusqu'à maintenant, de proposition contraire à celle de maintenir les divergences sur ces trois points. La commission, sur le dernier point, a décidé à l'unanimité.

Angenommen – Adopté

Art. 159 Abs. 2, 3

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 159 al. 2, 3

Proposition de la commission
Maintenir

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Hier geht es um die Obergewalt. Man ist sich bezüglich Absatz 1 in beiden Kammern und auch im Bundesrat einig, dass die Bundesversammlung die Obergewalt über Bundesrat und Bundesverwaltung ausüben soll. Allerdings stellen Sie dann bei den Absätzen 2 und 3 zwischen beiden Kammern und gegenüber dem Entwurf des Bundesrates eine Differenz fest, nämlich in bezug auf die Geheimhaltungspflichten und in bezug auf ein spezielles Instrument des Parlamentes, den Auftrag.

Die Streichung von Absatz 2 bedeutet nach Auffassung der einstimmigen Kommission einen klaren Rückschritt. Die Fassung des Ständerates ist nach unserem Dafürhalten nicht Nachführung. Es scheint uns stufengerecht und absolut zwingend, dass der Grundsatz, wonach die Aufsichtskommissionen auch in geheime Bereiche vorstossen können –

selbstverständlich unter bestimmten Bedingungen –, auf Verfassungsstufe festgehalten wird, denn das ist eigentlich das wesentliche Element der Obergewalt.

Der letzte Entscheid, was dem Amtsgeheimnis und der Geheimhaltungspflicht unterliegt, kann nicht beim Kontrollierten liegen, sondern liegt bei der Behörde, die kontrolliert, also bei der Aufsichtskommission.

Das bedeutet nach unserer Auffassung keine Gefährdung tatsächlich notwendiger Geheimhaltungsbereiche. Der Gesetzgeber kann, wie er das heute bereits tut, das Verfahren sachgerecht ausgestalten und damit zwingende Geheimhaltungsbedürfnisse wahren. Die Würdigung aber, die Abwägung, ist mit Sicherheit Sache des Kontrolleurs.

Im Ständerat wurde eingewendet, dass mit unserer Formulierung die Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte – es geht um 76 Personen – Zugriff auf alle geheimsten Informationen hätten. Das scheint uns keine korrekte Kritik an unserem Entscheid zu sein, denn das Gesetz wird derartige Informationsrechte auch an Delegationen übertragen können, wie es das heute bereits tut.

Wenn der Ständerat in der erneuten Behandlung, falls die Differenz allenfalls bestehen bleibt, hier einfügen will, dass den Aufsichtskommissionen oder deren Delegationen keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden dürfen, dann kann das durchaus geschehen, ändert aber nach unserem Dafürhalten nichts.

Zum Schluss will ich nochmals bestätigen: Wenn Artikel 159 Absatz 2 Aufnahme findet, ist das echte Nachführung. Bereits heute steht in Artikel 47quater unseres Geschäftsverkehrsgesetzes, dass, soweit eine Geschäftsprüfungskommission – hier wird dieser Bereich geregelt – für die Beurteilung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung es als notwendig erachtet, diese das Recht hat, von allen Behörden und Amtsstellen des Bundes die zweckdienlichen Auskünfte einzuholen, die nach Anhörung des Bundesrates die Beurteilung der Geschäftsführung erlauben. Insoweit ist das reine Nachführung, die auf Verfassungsstufe im Grundgesetz geregelt werden muss.

Nachdem kein Minderheitsantrag vorliegt, erlaube ich mir ein Wort zu Artikel 159 Absatz 3. Hier geht es um das Institut des Auftrages. Die Verfassungskommission hatte den Auftrag ursprünglich in Artikel 161 platziert. Dort werden unter dem Randtitel «Weitere Aufgaben und Befugnisse» die Kompetenzen des Parlamentes geregelt. Der Nationalrat hat dann eine neue Einordnung vorgenommen. Mit 81 zu 73 Stimmen wurde dieser Artikel unter den Titel «Obergewalt» als Absatz 3 zu Artikel 159 verschoben. Nach unserem Dafürhalten kann daraus bezüglich des Inhaltes dieses Auftrages keine materielle Differenz abgeleitet werden, denn letztlich wird der Auftrag sowohl im retrospektiven wie im prospektiven Bereich nötig sein. Anders gesagt: Dieses Instrument soll in beiden Bereichen eingesetzt werden können, denn es kann nicht zwischen rückwärtsgerichteten und allenfalls unzulässigen zukunftsgerichteten Aufträgen unterschieden werden. Das ist auch der Sinn des Instrumentes.

Die Umplatzierung – das sei hier festgehalten – ändert an sich nichts am materiellen Inhalt dieses neuen Institutes, das dann im Rahmen der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes speziell zu definieren ist. Es ist ein Institut, das im übrigen bereits im neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Aufnahme gefunden hat.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, an den Absätzen 2 und 3 festzuhalten.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Par souci de gain de temps et par paresse personnelle aussi – naturellement! –, et parce que les explications ont été données essentiellement à l'attention du Conseil des Etats, je me réfère simplement à ce que vient de dire le rapporteur de langue allemande. J'ajouterai deux précisions:

1. Tout d'abord, sur l'article 159 alinéa 2 qui concerne le maintien du secret, nous ne voulons pas, c'est absolument clair, reprendre l'institution française du «secret-défense», c'est-à-dire du pouvoir absolu de l'exécutif de dire: «Ce renseignement, nous le considérons comme secret, et par con-

séquent les investigations du Parlement s'arrêtent à la porte, ici, et ne vont pas un pas plus loin.» Nous estimons qu'il appartient au contrôleur, ainsi que l'a dit M. Schmid Samuel, et non à la partie contrôlée de savoir les renseignements qui sont utiles et les renseignements qu'il doit obtenir, avec des limitations qui peuvent être introduites, comme l'a dit M. Schmid, dans la loi.

2. En ce qui concerne l'article 159 alinéa 3, il s'agit du fameux problème du mandat. Nous maintenons que cette institution du mandat est une institution utile, qui résout le problème et notamment la divergence que nous avons avec le Conseil des Etats sur la fameuse question de la «motion improprement dite», la «unechte Motion», qui concerne un objet de la compétence du Conseil fédéral. Avec l'institution du mandat, nous résolvons ce problème qui est mal résolu aujourd'hui, il est vrai, dans la procédure parlementaire.

C'est la raison pour laquelle, par 22 voix contre 1, la commission vous propose de maintenir votre précédente décision.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte hier einfach zuhänden des Protokolls für die künftige Differenzbereinigung klarmachen, dass sich der Bundesrat dem Absatz 3 ganz klar widersetzt.

Bei diesem Auftrag handelt es sich um eine klare rechtspolitische Neuerung. Im übrigen haben wir je länger, je mehr eingesehen, dass wir mit dieser Verfassungsreform nur eine Chance haben, wenn wir uns wirklich an das Nachführungskonzept halten. Es ist daher nicht erklärbar, warum in diesem wichtigen Bereich der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative eine derart gewichtige Ausnahme gemacht werden soll. Zudem liegt hier auch keine konsensfähige Neuerung vor.

Der Bundesrat ist bereit, die ganze Problematik der Weisungen des Parlamentes in jenen Bereichen der staatlichen Tätigkeit, in denen das Parlament nicht über die Gesetzgebung Einfluss nehmen kann, mit Ihnen im Rahmen der Staatsleitungsreform in aller Offenheit zu behandeln. Wir werden nach den Sommerferien auch eine entsprechende Vernehmlassung durchführen. Wir sind durchaus bereit, dort auf dieses Problem einzugehen.

Im Rahmen der Nachführung hat eine derart wichtige rechtspolitische, nicht konsensfähige Neuerung keinen Platz, denn sie führt nach Meinung des Bundesrates zu einer klaren Verwischung der Verantwortlichkeiten der beiden Gewalten.

Ich stelle hier keinen Antrag, aber ich möchte das einfach zuhänden des Zweitrates und mit Blick auf die Differenzbereinigung angemeldet haben.

Angenommen – Adopté

Art. 161 Abs. 1 Bst. c

Antrag der Kommission

c. Aufgaben Parlamentsverordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen;

Art. 161 al. 1 let. c

c. des ordonnances du Parlement ou des arrêtés fédéraux simples;

Angenommen – Adopté

Art. 163 Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Thür, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Maury Pasquier, Ostermann, Ruf, Schlüer, Seiler Hanspeter, Stump, Vollmer, Zbinden, Zwygart)
Festhalten

Art. 163 al. 3

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Thür, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Maury Pasquier, Ostermann, Ruf, Schlüer, Seiler Hanspeter, Stump, Vollmer, Zbinden, Zwygart)
Maintenir

Thür Hanspeter (G, AG): Ich möchte mit meinem Minderheitsantrag daran festhalten, dass die Kantonsklausel für die Wahl des Bundesrates im Rahmen der Nachführung gestrichen wird; wir haben dies ja in der ersten Beratung im Nationalrat so beschlossen. In der Zwischenzeit wird als Hauptargument gegen eine Streichung ins Feld geführt, man könne das Ziel schneller erreichen, wenn man es über eine Partialrevision verfolge. Man könne über die Partialrevision schon im Frühjahr 1999 abstimmen, während die Nachführung der Verfassung dem Volk erst im Sommer 1999 zum Entscheid vorgelegt werde.

Ich habe meine Zweifel, ob sich dieser Terminplan realisieren lässt, und zwar aus verschiedenen Gründen: Der Nationalrat hat – das ist richtig – am letzten Dienstag an der parlamentarischen Initiative der SPK-NR festgehalten, die genau dieses Ziel verfolgt. Ich erinnere Sie aber daran, dass sich der Ständerat im ersten Umgang dieser Initiative unseres Rates vehement widersetzt und sie abgelehnt hat, also keine Streichung der Kantonsklausel wollte. In der Zwischenzeit scheint auch der Ständerat diese Streichung in Erwägung zu ziehen. Sicher wissen wir es aber erst in der Herbstsession 1998, wenn der Ständerat diese parlamentarische Initiative unseres Rates behandeln wird.

Der Ständerat hat ja, nicht zuletzt aufgrund des Drucks, den unser Rat im Rahmen der Nachführung auf die Kantonsklausel erzeugt hat, seine ursprüngliche Haltung aufgegeben. Es wäre also aus meiner Sicht taktisch völlig verfehlt, diesen Druck wegzunehmen, zu einem Zeitpunkt, wo der Entscheid im Ständerat, das Problem im Rahmen einer Partialrevision zu lösen, noch gar nicht gefallen ist.

Ich empfehle Ihnen also: Warten wir die Herbstsession 1998 ab, in der der Ständerat über die Partialrevision beschliessen wird. Ich erinnere Sie im übrigen daran, dass der Ständerat selber im Zusammenhang mit der Kantonsklausel Vorschläge diskutiert hat, die keine vollständige Eliminierung bezwecken. Wir werden in der Herbstsession sehen, ob es zu einer Aufweichung kommt.

Wenn wir unseren Entscheid aufrechterhalten, können wir im Rahmen der Differenzbereinigung der Totalrevision der Bundesverfassung immer noch auf unseren Entscheid zurückkommen, falls der Ständerat im Herbst unserer parlamentarischen Initiative zugestimmt hat.

Ich bitte Sie also, jetzt nicht vorschnell die Segel zu streichen in der Hoffnung, der Ständerat würde uns bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative folgen, sondern vielmehr den Druck aufrechtzuerhalten. Wir können dann im Rahmen der Nachführung der Verfassung wieder auf diese Bestimmung zurückkommen – wenn wir sehen, dass der Ständerat tatsächlich gewillt ist, im Rahmen einer Partialrevision die Kantonsklausel zu streichen.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen.

Frittschi Oscar (R, ZH): Vordergründig, aber wirklich nur vordergründig, geht es bei der Frage der Kantonsklausel um ein Verfahrensproblem. Der Ständerat, der in dieser Frage tatsächlich eine nicht sehr konsistente Linie befolgt hat und vom Saulus zum Paulus oder – je nach Betrachtungsweise – vom Paulus zum Saulus geworden ist, möchte die Kantonsklausel nun nicht im Rahmen der Verfassungsreform behandeln, weil ohnehin eine parlamentarische Initiative vorliegt, die in dieser Frage eine Partialrevision verlangt und auf der Traktandenliste unseres Rates stand. Sie würde rascher zum Ziel führen und könnte eine Volksabstimmung bereits im Frühjahr des nächsten Jahres zur Folge haben.

Uns scheint allerdings nicht entscheidend, welcher Weg rascher zum Ziel führt. Vielmehr ist festzustellen, dass die Frage der Aufhebung der Kantonsklausel umstritten ist. Die FDP-Fraktion hat beispielsweise in ihrer Fraktionssitzung vor

einer Woche bei der Diskussion der parlamentarischen Initiative auf Aufhebung der Kantonsklausel nur gerade mit einer Mehrheit von einer einzigen Stimme für Folgegeben gestimmt. Ein Konsens liegt also nicht vor; es ist durchaus möglich, dass bei der Beratung einer Partialrevision noch Zwischenlösungen auftauchen, wonach die Kantonsklausel zwar geändert, aber nicht ersatzlos gestrichen werden soll. Damit aber kann die Frage der Kantonsklausel geradezu definitionsgemäss nicht auf dem Weg der Nachführung geregelt werden, weil wir hier nur konsensfähige Neuerungen einbauen wollen.

Noch ein Wort zur Argumentation der Minderheit: Sie hat Bedenken angemeldet, dass bei der Bereinigung der parlamentarischen Initiative Schwierigkeiten auftauchen könnten und die ganze Vorlage scheitern könnte. Ich schliesse das – und sage das wohlgerne als Befürworter der Abschaffung der Kantonsklausel – gar nicht aus. Aber ich halte es für annähernd kurios, aus dieser Befürchtung abzuleiten, deshalb sei an der Aufhebung der Wahlbeschränkung nach Kantonen im Zuge der Nachführung festzuhalten. Gerade weil wir ein in der Politik auch sonst gelegentlich auftauchendes Phänomen feststellen – im unmittelbaren Vorfeld von Bundesratswahlen geht jeweils ein einhelliger Aufschrei nach Aufhebung der Kantonsklausel durch die Lande, aber nur einige Monate später feiern Bedenken und Zweifel gegen eine Aufhebung wieder Urständ –, müssen wir vernünftigerweise auch hier davon ausgehen, dass wir wenig Erfolgsaussichten hätten, diesen gordischen Knoten im Rahmen der Nachführung durchschlagen zu können. Wir würden danebenhauen.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen. Ich tue das in der Hoffnung, dass sich in der Abstimmung trotz des Starts der Tour de Suisse auf dem Bundesplatz in zwanzig Minuten genügend Mitglieder um diese doch nicht ganz unwichtige Frage kümmern werden. Notfalls würde ich dem Präsidenten die Anregung unterbreiten, vor der Abstimmung die Verhandlungsfähigkeit des Rates zu überprüfen, damit nicht ein Zufallsresultat entsteht.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Je pense qu'à ce stade du débat, il y a en fait deux façons d'aborder le problème: il y a l'aspect de la procédure, de la forme, et, tout de même, l'aspect du fond qui subsiste.

En ce qui concerne l'aspect formel et de la procédure, évidemment qu'il y a la perspective d'une révision partielle sur ce sujet, que nous pourrions bien sûr soutenir. Le problème qui se pose tout de même, c'est qu'à ce stade, à ce jour, nous n'avons encore aucune véritable garantie quant à l'aboutissement de cette révision partielle. Je pense que, compte tenu de ces considérations, abandonner cette proposition de minorité aujourd'hui reviendrait en fait à donner un très mauvais signal. Je partage donc tout à fait les considérations de la minorité et je vous invite à soutenir sa proposition.

J'aimerais tout de même, à ce propos, formuler encore quelques réflexions sur le fond du sujet. Historiquement, on peut comprendre l'existence de cette clause cantonale, mais je pense qu'aujourd'hui elle est complètement surannée, complètement dépassée. Elle est notamment dépassée parce que, à mon sens, elle empêche en fait l'émergence dans un gouvernement central d'un certain nombre de qualités et de compétences qui me paraissent beaucoup plus importantes que le domicile de nos conseillers fédéraux. Je pense justement que la rigidité du système actuel empêche non seulement l'émergence de ces compétences, mais qu'elle est aussi susceptible de favoriser un certain nombre de «combinazione», on l'a vu encore assez récemment avec des déplacements de papiers.

De mon point de vue, je dirais que l'équilibre linguistique général qu'il doit y avoir au sein du Gouvernement me paraît beaucoup plus important que l'existence de cette clause cantonale. Evidemment, aujourd'hui, l'équilibre que l'on a, de ce point de vue, au sein du Conseil fédéral avec deux francophones, un italophone et quatre germanophones me paraît tout à fait satisfaisant et beaucoup plus fondamental. Je crois qu'on vit à une époque où ces questions de domicile, d'origine n'ont plus guère d'importance quant à la capacité des

gens à affronter un certain nombre de questions. Pour prendre un exemple tout à fait au hasard, je pourrais fort bien vivre, personnellement, avec un Conseil fédéral composé de quatre Appenzellois et de trois Jurassiens.

J'aimerais encore ajouter que cette clause cantonale me paraît d'autant plus surannée si l'on prend, par exemple, le système d'élection du Parlement européen: un Portugais peut fort bien être candidat au Danemark, par exemple, pour ces élections. On ne connaît pas beaucoup de cas jusqu'ici, il y en a tout de même eu un, en tout cas à ma connaissance, c'est celui du politologue français Maurice Duverger, qui avait été candidat sur la liste du Parti communiste italien, devenu le Parti démocratique de la gauche.

Enfin, j'aimerais faire une dernière réflexion de nature un peu plus philosophique. Il y a passablement de décennies, il y avait beaucoup de villages dans ce pays où les garçons n'acceptaient pas que des garçons d'un autre village viennent y chercher une fille. Heureusement, ces mentalités ont changé, et c'est d'autant plus heureux que si les individus se reproduisent par trop entre eux dans de petits cercles, on sait que ça peut avoir de graves conséquences sur le plan de la santé physique et psychique des gens. A mon avis, avec le maintien de la clause cantonale, on reste encore dans cette mentalité, et je souhaiterais que les politiques parviennent à la dépasser.

Engler Rolf (C, AI): Das Votum von Herrn Rennwald, der den Appenzellern etwas mehr Bundesräte gönnen möchte, verdanke ich bestens. Trotzdem darf man darauf hinweisen, dass die Kantonsklausel sicherlich einmal eine historische Bedeutung hatte. Früher war es nämlich so, dass vor allem die Kantone Zürich und Waadt über die Freisinnige Partei eigentlich die Bundesräte bestimmen konnten und diese beiden Kantone deshalb über Jahrzehnte immer Bundesräte hatten.

Die Diskussion zur Kantonsklausel wird heute sicherlich zu Recht geführt. Wir haben festgestellt, dass vor allem die Herkunftsregelung bereits einmal geändert wurde. Herr Bundesrat Koller ist nach seinem Geburtsort nämlich noch St. Galler Bundesrat, obwohl er immer in Appenzell tätig war und nach neuem Recht auch als Appenzeller Bundesrat gelten würde. Wir haben auch festgestellt, dass es «Hors-sol-Bundesrätinnen» gibt, wie das von einem anderen Bundesrat gesagt wurde; deshalb ist es sicher wichtig, dass man über die Frage der Kantonsklausel diskutiert.

Es ist aber doch so, dass die Kantonsklausel eine gewisse Schutzfunktion hat, und die Frage muss gestellt bleiben, ob das Streichen allein die Lösung sein kann. Zudem haben wir in der Verfassungskommission immer die Meinung vertreten, dass im Rahmen der Nachführung Neuerungen nur möglich sind, wenn ein breiter Konsens besteht und es nicht verschiedene weitere Varianten gibt.

Wenn wir jetzt die Position des Ständerates nehmen und berücksichtigen, dass es möglicherweise nicht nur eine Streichung, sondern auch andere Lösungen geben kann, dann stellen wir fest, dass das Streichen nicht ins Konzept passt und wir die Kantonsklausel bei der Nachführung vorerst beibehalten müssen.

Hinzu kommt, das hat bereits Herr Thür gesagt, dass eine parlamentarische Initiative vorliegt, die das Problem separat, getrennt angehen möchte. Dies hat zwei Vorteile: Einmal wird die Nachführung durch diese Frage nicht belastet, und zum zweiten besteht die Möglichkeit, wenn man einen Konsens hat, dass man viel rascher zum Ergebnis kommen kann. Ich glaube, damit ist mit der Zerteilung des Verfahrens allen gedient.

Die Behauptung nun, dass man mit dem Festhalten den Druck auf den Ständerat erhöhen könne, diese Argumentation finde ich persönlich falsch. Gerade unter Druck lassen sich diese Probleme im Ständerat nicht lösen. Im Gegenteil: Wir erreichen damit einzig eine Belastung der Nachführung und nicht ein Nachgeben des Ständerates. Ich bin der Meinung, dass ein fairer Verkehr unter den beiden Räten nicht mittels Druck und schon gar nicht in einer derart delikaten Frage gelöst werden kann.

Namens der CVP-Fraktion schlage ich deshalb vor, bei der Mehrheit zu bleiben.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Hauptsache ist eigentlich gesagt. Die Mehrheit der Kommission – der Entscheidung fiel mit 15 zu 14 Stimmen bei 1 Enthaltung – ist der Auffassung, dass hier kein Nachführungsproblem zur Debatte steht. Wenn nachgeführt werden soll, dann müsste die Fassung des Bundesrates übernommen werden, und zwar zwingend, weil eine Änderung doch einige Probleme mehr aufwirft, als man das in unseren Kreisen hier wahrhaben will. Dabei spielt weniger die Frage eine Rolle, ob am Schluss vier Appenzeller im Bundesrat sind – zu viele dürften es ja auch nicht sein, sonst müssten eventuell noch Einbürgerungen stattfinden –, sondern wir haben einen Ausgleich, und zwar zu Recht einen Ausgleich innerhalb unserer Kulturen und innerhalb der Kantone, zu gewährleisten. Einfach die Aufhebung zu fordern, ist nicht problemlos. Ich sage das namens der Mehrheit ein zweites Mal.

Wir sind im übrigen der Lösung des Problems sehr nahe, nämlich durch die Aufteilung dieses Verfahrens, mit der Behandlung der parlamentarischen Initiative. Die Räte und schliesslich auch das Volk werden sich höchstwahrscheinlich vor der Abstimmung über dieses Paket in einem separaten Abstimmungsverfahren dazu äussern können. Das scheint uns die logische und richtige Lösung zu sein.

Es lohnt sich auch nicht, hier in einen Konzeptionsstreit einzutreten. Im Gegenteil, wenn dann allenfalls zwischen den Kammern hier um Details gerungen werden müsste, müsste das im Rahmen dieses speziellen Verfahrens geschehen. So kann es auch ohne Belastung und Gefährdung der übrigen Verfassung über die Bühne gehen.

Ich bitte Sie, hier der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La situation s'est modifiée depuis le premier passage de ce projet devant notre Conseil. Elle s'est modifiée en ce sens que nous avons réactivé, sur la base d'ailleurs du vote de notre Conseil au premier passage, l'initiative parlementaire de la Commission des institutions politiques (94.452; Modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral) tendant à la suppression dans la constitution actuelle de la clause cantonale. Dès lors, la question qui se pose est avant tout une question de procédure: devons-nous poursuivre le débat sur la suppression de la clause cantonale ici, dans la révision de la constitution, ou devons-nous plutôt en discuter séparément, sur la base de l'initiative parlementaire qui vise cette suppression?

Je vous rappelle d'ailleurs, en faisant ici une parenthèse, qu'il est déjà prévu que, si le peuple disait oui à la suppression de la clause cantonale dans la constitution actuelle, automatiquement, nous adapterions la mise à jour à cette suppression. C'est l'article 185 au chiffre III des dispositions transitaires qui prévoit ce genre de situation. Si le peuple accepte donc la suppression de la clause cantonale avec la révision partielle, il n'y a aucun doute qu'elle sera automatiquement reportée dans le texte de la mise à jour.

A M. Thür, qui me paraît tenir un argument un peu curieux en disant qu'il ne faut pas renoncer ici à cette modification parce que l'on ne sait pas ce que le Conseil des Etats fera avec l'initiative parlementaire précitée, je dois dire que si le Conseil des Etats refuse l'initiative parlementaire, il n'y a aucune chance qu'il accepte ici cette disposition. Par conséquent, nous maintenons la divergence simplement pour le plaisir de la maintenir. Nous n'avons aucune chance de triompher devant le Conseil des Etats, parce qu'il est clair que ce dernier, s'il est convaincu qu'il faut abroger la clause cantonale, il le fera dans la révision partielle et non pas dans la révision totale.

Je vous rappelle que la question est très discutée, dans notre Parlement, dans la population sans aucun doute, de telle sorte qu'on ne peut pas dire, en tout cas, que c'est une question sur laquelle on a un large consensus. Il s'ensuit que nous avons toujours appliqué le principe, quant à la mise à jour, que nous ne nous autorisons à faire des modifications que si celles-ci reposaient sur un large consensus. Or, je crois que

personne ne peut de bonne foi contester que ce large consensus n'existe pas dans le cas particulier et que, par conséquent, nous ne devons pas faire une modification de la constitution actuelle par la voie de la mise à jour.

J'ai un peu l'impression que la minorité Thür cherche à faire passer une modification, qui n'est pas sans importance, de notre constitution actuelle en l'englobant dans l'entier de la mise à jour, espérant comme cela que les gens seront dissuadés de faire opposition à la suppression de la clause cantonale, étant occupés à d'autres choses dans la révision du texte constitutionnel. Je crois que la question doit être posée au peuple.

Personnellement, je ne vous cache pas que je ne suis pas favorable à la suppression de la clause cantonale. Nous sommes arrivés aujourd'hui à un moment où la question doit être posée au peuple qui, finalement, décidera. Mais on ne peut pas lui demander de décider de cette question controversée dans le cadre de la mise à jour. Ce serait exactement ce que nous voulons éviter: nous voulons absolument éviter de susciter des oppositions à la constitution dans la votation populaire, simplement parce que sur un point, qui n'est peut-être pas d'une importance extraordinaire, mais qui est sensible dans la population, il y aurait une opposition qui s'élèverait. Dans ces conditions la commission, convaincue par ces arguments, par 15 voix contre 14 et avec 1 abstention – donc à une majorité extrêmement faible –, vous propose de renoncer à la divergence et de vous rallier ici à la décision du Conseil des Etats en maintenant, dans la mise à jour, la clause cantonale.

Thür Hanspeter (G, AG): Herr Leuba, Sie haben als Hauptargument gegen diesen Minderheitsantrag zum Ausdruck gebracht, dass er die ganze Nachführung gefährden könnte, weil die Streichung der Kantonsklausel sehr umstritten sei, weil sie keine Nachführung mehr sei – was unbestritten ist. Sehen Sie nicht die Möglichkeit, dieses Problem über eine Variantenabstimmung zu lösen?

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Je réponds très volontiers à M. Thür que je vois si bien la possibilité de régler ici le problème par une variante que j'ai moi-même présenté cette proposition. Elle est déposée dans les actes de la commission. Mais, pour introduire une variante, il faut d'abord maintenir la clause cantonale dans le texte principal qui est celui de la mise à jour. C'est d'ailleurs un des rares points sur lequel on s'est mis d'accord, me semble-t-il. La mise à jour, c'est le texte sans modification et la variante, c'est le texte avec modification.

Par conséquent, je remercie M. Thür de donner un bon argument en faveur de la proposition de la majorité de la commission.

Koller Arnold, Bundesrat: Alle, auch Herr Thür, sind sich einig, dass die Streichung der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung eine schwere Belastung wäre, weil sie eindeutig konzeptwidrig ist. Es handelt sich hier um eine rechtspolitisch gewichtige Neuerung, die zudem kontrovers ist. Denn die Notwendigkeit einer staatspolitisch ausgewogenen Zusammensetzung des Bundesrates als Beitrag zur Integration dieses föderalistischen und auch kulturell sehr vielfältigen Staates ist unbestritten. Die Frage ist nur, wie wir dieses Anliegen künftig sicherstellen können. Braucht es weiterhin eine Kantonsklausel, oder kann das dem pflichtgemässen Ermessen der Bundesversammlung überlassen werden? Oder drängt sich eine etwas aufgeweichte Klausel in der Verfassung auf?

Das sind natürlich eminente rechtspolitische Fragen, die einer vertieften Diskussion bedürfen. Deshalb ist der Bundesrat froh, dass der Ständerat diese Frage «ad separatim» in eine Teilrevision verwiesen hat. Ich bin der Mehrheit Ihrer Kommission dankbar, dass sie es gleich halten will.

Der Minderheit Thür darf ich im übrigen sagen: Das ist keine Verschiebung «ad calendas graecas». Der Bundesrat war ursprünglich der Meinung, wir sollten die Frage im Rahmen der Staatsleitungsreform behandeln, wo wir auch über die Grös-

se und Zusammensetzung des Bundesrates diskutieren werden. Aber wir begreifen, dass Sie nicht so lange warten möchten; der Bundesrat ist mit Ihnen der Meinung, dass diese Frage jetzt wirklich beförderlich behandelt werden soll, so dass wir eine Chance haben, eine entsprechende Volksabstimmung noch vor der Gesamterneuerung des Bundesrates im Herbst 1999 durchzuführen.

Präsident: Die Abstimmung über die Differenz bei Artikel 163 findet zur gleichen Zeit wie die Abstimmung über Artikel 166 Absatz 3 statt.

Art. 166 Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Schmid Samuel, Engelberger, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Seiler Hanspeter)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 166 al. 3

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Schmid Samuel, Engelberger, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Seiler Hanspeter)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Ich beantrage Ihnen im Namen der Minderheit, dem Ständerat zu folgen. Absatz 3 dieses Artikels 166 ermächtigt den Gesetzgeber, Aufgaben des Bundes aus der departemental gegliederten allgemeinen Verwaltung auszugliedern. Er erlaubt spezifisch, Verwaltungseinheiten mit einem Grad an Eigenständigkeit auszugestalten, Verwaltungseinheiten auszugliedern und Staatsaufgaben durch gemischtwirtschaftliche oder privatrechtliche Organisationen ausführen zu lassen.

Der Entwurf des Bundesrates ist nach der Meinung der Minderheit zu restriktiv gehalten und hemmt so eine zweckmässige Aufgabenauslagerung im Sinne eines modernen Kontraktmanagements. Die neue Bestimmung, wie sie der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit vorschlagen, engt sogar die heute bestehenden verfassungsrechtlichen Freiräume auf Gesetzesebene eindeutig ein. Man kann sich sogar fragen, ob nach dieser neuen Verfassungsbestimmung der geltende Artikel 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes noch verfassungskonform wäre.

Die Fassung des Ständerates ist bedeutend beweglicher. Bundesrat und Kommissionsmehrheit wollen, dass Aufgaben nur dann ausgelagert werden können, wenn sie konkret durch ein Gesetz zur Auslagerung freigegeben werden. Der Ständerat möchte aufgrund einer Anregung der SPK einen anderen Weg gehen: Es soll eine allgemeine Norm geschaffen werden, gemäss welcher Aufgaben ausgelagert werden können. Die Fassung des Ständerates entspricht eindeutig besser einer modernen Aufgabenerfüllung – die kaum mehr richtig ausgeübt werden kann, wenn nicht gewisse Aufgaben ausgelagert werden. Die Fassung des Ständerates trägt deshalb dem Gedanken eines schlanken Staates besser Rechnung.

Ich bitte Sie im Namen der Minderheit, dem Ständerat zu folgen.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Ich begrüsse auf der Diplomatentribüne den Präsidenten des Parlaments von Lettland, Herrn Cepanis, mit einer Delegation. *(Beifall)*

Lettland war seit 1918 unabhängig, wurde 1940 in die Sowjetunion eingegliedert und stand darauf ein halbes Jahrhun-

dert lang unter der Herrschaft seines mächtigen östlichen Nachbarn. Am 21. August 1991 hat Lettland seine volle Souveränität wiedererlangt. Heute ist das Land in der internationalen Staatengemeinschaft vertreten und wünscht sich zur Gewährleistung seiner Sicherheit, sobald wie möglich europäischen und transatlantischen Organisationen beitreten zu können.

Unsere lettischen Kollegen statten der Schweiz auf Einladung der Bundesversammlung einen mehrtägigen Besuch ab. Ich heisse die Delegation herzlich willkommen und möchte der freundschaftlichen Verbundenheit, welche das Schweizervolk gegenüber dem lettischen Volk empfindet, Ausdruck geben. Herzlich willkommen! *(Beifall)*

Fritschi Oscar (R, ZH): Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, der Minderheit Schmid Samuel zuzustimmen.

Der Bundesrat und auch der Nationalrat im ersten Umgang haben eine Lösung gewählt, die in jedem Einzelfall eine gesetzliche Grundlage verlangt, bevor Aufgaben an Private übergeben werden können. Der Ständerat hat demgegenüber einen flexibleren Ansatz gewählt, wonach zwar die Voraussetzungen für solche Auslagerungen aus der Verwaltung klar gesetzlich geregelt werden müssen, aber nicht für jede verwaltungsexterne Leistungserbringung zuerst ein Gesetz geschaffen werden muss.

Wir sind der Meinung, dass im Zuge der Einführung neuer Modelle der Verwaltungsführung die Möglichkeit der Leistungserbringung durch verwaltungsexterne Organisationen zunehmend wichtiger werden wird. Wir sollten deshalb im Interesse von Rationalisierung und Optimierung der Staatstätigkeit flexibel bleiben und nicht neuen Formen des Verwaltungshandelns von vornherein verfassungsmässige Hürden entgegenstellen.

Gegen die Fassung des Ständerates wird eingewendet, sie sprengt als Neuerung den Rahmen der Nachführung. Zweifellos geht es im streng rechtlichen Sinn um eine Neuerung. Aber auch wenn ich zweifellos erwartet habe, dass nach mir Herr Vollmer als Vertreter des öffentlichen Personals gegen diesen Minderheitsantrag Opposition anmelden wird, so dürfte doch – wenn Sie der Minderheit zustimmen – einer solchen Bestimmung in der Volksabstimmung weitestgehend Konsens beschieden sein. Im ganzen handelt es sich um eine konsensträchtige Neuerung.

Es kann nicht im Ernst die Rede davon sein, dass die Vorlage durch die Aufnahme einer solchen Bestimmung des Ständerates belastet würde.

Deshalb bitten wir Sie, der Minderheit zuzustimmen.

Vollmer Peter (S, BE): Herr Fritschi, unsere Opposition gegen den Beschluss des Ständerates und den Antrag der Minderheit Schmid Samuel erfolgt nicht, weil damit die Gesamtvorlage mehr oder weniger konsensfähig wäre, sondern wir bekämpfen den Beschluss des Ständerates aus inhaltlichen Gründen.

Die Differenz, die zwischen der Fassung des Nationalrates bzw. des Bundesrates und derjenigen des Ständerates liegt, ist beträchtlicher, als sie dargestellt worden ist. Es geht nicht darum, dass wir jetzt nicht Hand dazu bieten möchten, dass vernünftigerweise gewisse Aufgaben auch von Privaten wahrgenommen werden können. Das ist heute bereits in sehr vielen Bereichen der Fall. Die Frage ist, ob wir mit dieser Verfassungsbestimmung die Übertragung von Aufgaben des Bundes – es sind auch hoheitliche Aufgaben – ermöglichen, ohne dass dafür eine explizite gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Der Nationalrat – in der ersten Runde –, der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission möchten nichts anderes, als dass für die Fälle, bei denen Aufgaben ausgelagert werden, explizit eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist.

Die Minderheit Schmid Samuel möchte einfach in einem allgemeinen Gesetz ein paar Voraussetzungen festschreiben,

nach denen der Bundesrat dann offensichtlich beliebig irgendwelche Aufgaben auslagern könnte. Das ist eine ganz wesentliche Differenz!

Ich möchte Sie daran erinnern, dass wir bei der Debatte über das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, wo wir zu diesen neuen Modellen der ausgelagerten Verwaltungsführung Hand geboten haben, ausdrücklich festgelegt haben, dass ganz bestimmte Aufgaben ausgelagert werden können – im Sinne eines Versuches auch –, und die Bundesversammlung hat dann in einem Artikel festgehalten, dass wir nach einer bestimmten Phase eine Evaluation dieser Entwicklung vornehmen wollen, um danach die definitiven Rechtsgrundlagen entsprechend auszugestalten.

Was Sie hier machen, ist eine Vorwegnahme dieses Vorgehens, das Sie selber beschlossen haben. Wenn Sie dem Beschluss des Ständerates zustimmen, dann besteht die Gefahr, dass wir als Gesetzgeber nicht mehr darüber entscheiden können, welche hoheitlichen Aufgaben in Zukunft von Privaten ausgeführt werden sollen.

Und Sie – ich möchte Sie daran erinnern – haben bei Artikel 154, als es um die Definition des Gesetzbegriffes ging, eine sehr scharfe Definition dieses Gesetzbegriffes einzubringen versucht. Sie haben damit auch Erfolg gehabt, indem auch ganz klar festgelegt worden ist, dass die wichtigsten Fragen der Organisation und der Tätigkeit der Bundesversammlung in einem Gesetz festgelegt werden müssen und dass das nicht in irgendwelchen Ausführungserlassen des Bundesrates festgehalten werden kann. Hier möchten Sie nun quasi mit einer allgemeinen Gesetzesbestimmung im Einzelfall ermöglichen, dass ohne gesetzliche Grundlage hoheitliche Aufgaben ausgelagert werden können.

Diese Öffnung – Herr Fritschi hat es selber gesagt – ist nicht nur etwas, das weit über die Nachführung hinausgeht, sie ist im Grunde genommen eine Einschränkung der Rechte des Parlamentes. Es ist ein Aus-der-Hand-Geben einer Sicherung, die das Parlament heute hat, indem – gerade wenn es um hoheitliche Aufgaben geht – im Einzelfall das Parlament festlegen soll, wenn es Aufgaben auslagern will, weil dies vernünftig ist.

Wenn wir an der Fassung des Bundesrates festhalten, hat das überhaupt nichts damit zu tun, dass wir uns prinzipiell gegen Auslagerungen wehren, dass wir uns prinzipiell nicht vorstellen können, dass Verwaltungsaufgaben durch Private wahrgenommen werden können. Es gibt sehr viele Fälle. Das wird auch in Zukunft möglich sein. Es wird auch in vielen Fällen Sinn machen, aber wir möchten nicht einfach einen Blankoscheck austeilen und quasi – ohne dass wir dann jeweils noch etwas zu sagen hätten – mit dieser Bestimmung ein Präjudiz schaffen, welches uns nicht mehr ermöglicht, im Einzelfall auf die Auslagerung Einfluss zu nehmen.

Ich bitte Sie, der Fassung des Bundesrates und der Kommissionenmehrheit zuzustimmen. Es geht um eine ganz wichtige, prinzipielle Sache im Verhältnis der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch die Bundesverwaltung bzw. die Privaten. Jede solche Übertragung muss sich im Einzelfall ganz konkret auf eine gesetzliche Grundlage berufen. Das ist die Doktrin, wie wir sie auch bei Artikel 154 bisher vertreten haben. Hier einfach davon abzuweichen, weil offenbar das Wort «Privatisierung» ein Modewort geworden ist, wäre für die gesamte Verfassungsrevision fatal.

Präsident: Ich möchte den Besucherinnen und Besuchern auf der Tribüne dafür danken, dass sie den Besuch im Parlament dem Beobachten eines grossen sportlichen Ereignisses – der letzten Etappe der Tour de Suisse – vorziehen. Wir sind durch Ihre Anwesenheit fast ein bisschen geschmeichelt. Danke! (*Heiterkeit*)

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: An sich hat Herr Vollmer vorhin die politische Spannweite oder Problematik dargestellt. Namens der Kommission versuche ich, das sachlich – soweit mir das möglich ist – mit anderen Worten nochmals zu tun.

Zur Erinnerung: Der Nationalrat hat entgegen dem ursprünglichen Antrag seiner Kommission mit 63 zu 44 Stimmen der

Fassung des Bundesrates zugestimmt. Der Ständerat folgte seiner Verfassungskommission und auch der SPK, ohne dass ein anderer Antrag zur Diskussion gestanden hätte.

Die Verfassungskommission stand ursprünglich ebenfalls unter dem Eindruck der seinerzeit tätigen Expertengruppe und dann der Schlussfolgerungen unserer SPK vom 6. März 1997. Dort wurde festgehalten, dass die im Verfassungsentwurf vorgesehene Bestimmung – das ist die Fassung des Bundesrates – jede einzelne Übertragung öffentlicher Aufgaben an Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung an eine formelle gesetzliche Grundlage binde; dass die neuen Modelle der Verwaltungsführung dem eigentlich widersprechen und dass die Möglichkeit der verwaltungsexternen Leistungserbringung, das «contracting out», eine wichtige Rolle spiele.

Das war auch der Hintergrund für das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, das die Kammern am 21. März 1997 verabschiedet haben. Da steht in Artikel 2 Absatz 4, dass durch Bundesgesetzgebung Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechtes, die nicht der Bundesverwaltung angehören, mit Verwaltungsaufgaben betraut werden dürfen.

Die Frage, wie weit oder wie eng die Formulierung zu fassen sei, ist nun effektiv politisch auszuloten. Wenn ich Artikel 2 Absatz 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sehe und mit der Fassung des Bundesrates vergleiche, ist mindestens diskutabel, ob dieser Artikel dann noch eine Verfassungsgrundlage hat.

Die Kommissionsmehrheit – sie vereinigte immerhin 16 Stimmen auf sich, gegen 9 Stimmen der Minderheit – ist der Auffassung, dass es sich hier um einen politisch sensiblen Bereich handelt, der im Rahmen dieser Nachführung eine derartige Diskussion oder Belastung, wie auch gesagt wurde, nicht zulässt. Für die Minderheit war hier die offenere Formulierung eher am Platz.

Im Namen der Kommissionsmehrheit bitte ich Sie, dieser zu folgen. Persönlich werde ich, wie Sie das der Fahne entnehmen, für die Minderheit stimmen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: A l'article 166 alinéa 3, vous avez l'opposition entre deux conceptions. Il y a celle du Conseil fédéral que vous pouvez voir sur le dépliant, et qui précise que, dans chaque cas d'attribution de tâches à des organismes ou personnes de droit public ou de droit privé extérieurs à l'administration, il doit y avoir une loi spéciale pour cette attribution.

Dans la solution du Conseil des Etats, qu'il n'a pas inventée tout seul, mais qui ressort du rapport des Commissions des institutions politiques des deux Conseils, l'idée est que c'est à la législation de déterminer sous quelles conditions certaines tâches de l'administration peuvent être confiées à des organisations ou à des personnes de droit public ou de droit privé. Cette législation pourrait, par hypothèse – mais ce n'est qu'une hypothèse –, disposer, comme le propose le Conseil fédéral, qu'il faudra dans chaque cas une loi spéciale; ou bien elle pourrait poser des règles générales et dire qu'il appartient au Conseil fédéral, par hypothèse, par voie d'ordonnance de confier ces tâches, à des conditions fixées dans l'ordonnance, à des organismes ou à des personnes de droit public ou de droit privé.

Au fond, nous avons ici la question de savoir à quel niveau nous posons l'exigence de la loi. Ou bien nous la posons au niveau de la constitution – c'est la solution du Conseil fédéral; ou bien nous disons non: l'exigence de la loi peut être posée, le cas échéant, ou on peut y renoncer et c'est la loi d'application de l'article 166 alinéa 3 qui décidera de cette question. Voilà au fond comment la question est posée.

La majorité de la commission estime qu'il faut s'en tenir à la version du Conseil fédéral, donc maintenir votre décision – c'est-à-dire fixer dans la constitution que chaque attribution d'une tâche de l'Etat à un organisme ou à une personne de droit public ou de droit privé doit faire l'objet d'une loi spéciale. La minorité de la commission, à laquelle j'appartiens, souhaite qu'on se rallie à la version adoptée par le Conseil des Etats.

Cela dit, la commission, par 16 voix contre 9, vous propose de maintenir votre décision.

Koller Arnold, Bundesrat: Es geht hier um die Frage der Auslagerung von Verwaltungsaufgaben aus der Bundesverwaltung. Der Bundesrat möchte auch in dieser Frage ein treuer Hüter des Nachführungskonzeptes sein.

Nach der geltenden Rechtslage ist es so, dass es für die Auslagerung hoheitlicher Aufgaben eine formellgesetzliche Grundlage braucht. Das ist der heutige Rechtszustand und auch der Grund, weshalb ich Ihnen empfehle, hier der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und nicht der Minderheit und dem Ständerat. Natürlich kann man rechtspolitisch in der Sache verschiedener Meinung sein, aber die Diskussion in den beiden Räten zeigt klar, dass es sich hier um eine kontroverse Frage handelt. Deshalb sollten wir in konsequenter Weiterführung unseres Nachführungskonzeptes auch keine Ausnahme machen.

Wo es um die Auslagerung rein untergeordneter und unbedeutender Aufgaben geht, besteht ja immer noch die Möglichkeit einer Gesetzesdelegation, indem auf Gesetzesstufe dann eine entsprechende Delegationsnorm aufgenommen wird.

Das sind die Gründe, weshalb ich Sie bitten möchte, hier der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Präsident: Für die Abstimmung ist verlangt worden, dass das Quorum festgestellt wird. Ein Blick in den Saal ergibt, dass sicher mindestens 101 Ratsmitglieder anwesend sind. – Das ist nicht mehr bestritten.

Art. 163 Abs. 3 – Art. 163 al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	65 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	63 Stimmen

Art. 166 Abs. 3 – Art. 166 al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	67 Stimmen

Art. 169 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 169 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 172 Abs. 3; 173 Abs. 3

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 172 al. 3; 173 al. 3

Proposition de la commission

Maintenir

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich spreche zu Artikel 172 Absatz 3 und im gleichen Zusammenhang auch zu Artikel 173 Absatz 3. Es geht um das gleiche Problem, nämlich um die Frage der Genehmigung von Notverordnungsrecht.

Die VK-NR hat mit 28 zu 2 Stimmen die nachträgliche Genehmigung von Notverordnungen des Bundesrates beantragt. In der ersten Verhandlung ist uns der Rat bei dieser Beschlussfassung diskussionslos gefolgt. Die VK-SR und in der Folge auch der Ständerat haben diese Bestimmung praktisch ebenso diskussionslos abgelehnt.

Jetzt beantragen wir Ihnen mit 25 zu 2 Stimmen, am ursprünglichen Beschluss festzuhalten, und zwar weil es sich nach unserem Dafürhalten um eine für Demokratie und

Rechtsstaat sehr zentrale Problematik handelt. Das Problem besteht höchstens darin, dass heute weniger als früher eine Sensibilität gegenüber der Notrechtsproblematik aufgebracht wird, weil die Notwendigkeit für derartige Massnahmen in den letzten Jahrzehnten nur noch marginal festzustellen war. Das war, wie wir alle wissen, in den dreissiger und vierziger Jahren anders.

Wir haben eigentlich die Aufgabe, die Verfassung auch auf längere Sicht anzulegen bzw. uns darüber Gedanken zu machen, was in Zukunft geschehen könnte. Die erwähnten Bestimmungen geben dem Bundesrat nach wie vor und unbestrittenermassen die Möglichkeit, im Notverordnungsbereich tätig zu werden. Es ist nicht bestritten, dass der Bundesrat in Notfällen in Gesetzgebungskompetenzen der Bundesversammlung eingreifen können muss. Die Bundesversammlung sollte aber nach unserem Dafürhalten die Möglichkeit haben, solche Eingriffe wenigstens nachträglich zu diskutieren, zu bestätigen oder zu korrigieren. Das ist eine notwendige Schranke zum Gebrauch dieses Notrechtes, und alle kantonalen Verfassungen haben auf ihrer Ebene eine derartige Korrekturmöglichkeit eingeführt.

Immerhin – ich bitte das zu bedenken – kann es im Bereich der Notverordnungen zu erheblichen Eingriffen in die Grundrechte kommen, z. B. in die Handels- und Gewerbefreiheit bei Teilnahme an Wirtschaftssanktionen usw. Uns scheint, dass eine demokratische Legitimation solcher Eingriffe selbstverständliches rechtsstaatliches Gebot ist.

Deshalb empfehlen wir Ihnen, an unserer ursprünglichen Beschlussfassung festzuhalten.

Schliesslich kann ich in diesem Zusammenhang ebenfalls auf den Zusatzbericht der SPK verweisen, der konkrete Beispiele bringt. Sie können das auf der Seite 56 bzw. «à la page 63» verfolgen und weitere Argumente vorfinden. Wir fühlen uns verpflichtet, dies im Hinblick auf die wahrscheinlich erneute Differenz zum Ständerat doch zu Protokoll zu geben.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Comme le rapporteur de langue allemande, je traite en même temps les articles 172 alinéa 3 et 173 alinéa 3, la divergence portant sur le même point.

Tout d'abord, il s'agit du droit d'urgence qui peut être pris, en vertu de la constitution, directement par voie d'ordonnance par le Conseil fédéral seulement «lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige».

Ce principe n'est absolument pas discuté et n'est mis en cause ni par la décision de notre Conseil, ni par celle du Conseil des Etats. Bien plus, les deux Conseils se sont mis d'accord également pour préciser que ces ordonnances «doivent être limitées dans le temps». La divergence porte simplement sur le fait que notre Conseil, dans sa version en première délibération, a dit: «Les ordonnances doivent être soumises immédiatement à l'Assemblée fédérale pour approbation a posteriori», phrase que le Conseil des Etats a supprimée.

La commission vous recommande, par 23 voix contre 1 à l'article 172, et par 25 voix contre 2 à l'article 173, de maintenir votre texte. Pour quels motifs? C'est parce que les ordonnances du Conseil fédéral, dont nous ne contestons pas la légitimité, peuvent intervenir très profondément dans les compétences de l'Assemblée fédérale, et peuvent équivaloir matériellement à des lois fédérales. Elles peuvent restreindre les libertés individuelles: on a cité tout à l'heure la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté économique, mais elles peuvent restreindre d'autres libertés, la liberté de déplacement, par exemple. Par conséquent, elles peuvent porter de graves atteintes, peut-être tout à fait justifiées, mais qui sont graves néanmoins, aux libertés fondamentales.

C'est la raison pour laquelle nous estimons que dans des délais raisonnables, c'est-à-dire, une fois que les ordonnances ont été prises, à l'occasion de la prochaine session des Chambres fédérales ou, si la nécessité s'en faisait sentir, à l'occasion d'une session spéciale, les Chambres fédérales devraient être amenées à approuver, parce qu'elle sont l'émanation démocratique du suffrage populaire, les ordon-

nances prises par le Conseil fédéral. Ce serait entrer en quelque sorte dans l'ordre constitutionnel normal qui réserve au Parlement la possibilité de légiférer lorsque, matériellement, les décisions doivent relever de l'Assemblée fédérale. C'est la raison pour laquelle votre commission vous propose de maintenir la divergence.

Koller Arnold, Bundesrat: Gegen die Befristung solcher verfassungsunmittelbarer Verordnungen des Bundesrates haben wir nichts einzuwenden. Sie entspricht auch jüngerer bundesgerichtlicher Praxis, wonach gesetzvertretende oder gesetzergänzende Verordnungen des Bundesrates grundsätzlich zu befristen und bei Andauern der regelungsbedürftigen Situation in ein formelles Gesetz zu überführen sind. Die jüngsten Beispiele waren die Waffenverbotsgesetze, die wir nacheinander gegenüber den Türken, gegenüber den Jugoslawen und auch gegenüber den Tamilen einführen mussten.

Hingegen wehrt sich der Bundesrat nach wie vor gegen eine nachträgliche Genehmigungspflicht. Auf der einen Seite glauben wir, dass das in konkreten Fällen kaum praktikabel ist. Wir können uns kaum vorstellen, wie ein Handelsverbot oder das Einfrieren von Bankkonten unter Gesichtspunkten der Rechtssicherheit befriedigend zu realisieren ist, wenn nachher nur eine provisorische Anwendung sichergestellt ist, weil das Parlament die Genehmigung allenfalls verweigert.

Um Ihnen noch ein anderes Beispiel zu geben: Die Wirtschaftsanktionen, die wir in der letzten Zeit gegenüber Jugoslawien mehrfach ergriffen haben – meistens in Übereinstimmung mit der internationalen Staatengemeinschaft, vor allem mit der Uno –, haben sich je nach Entwicklung der Lage und Verhalten der Regierung von Herrn Milosevic mehrfach geändert. Wir sind daher der Meinung, dass eine derartige Genehmigung durch das Parlament in solchen Fällen, wo es sehr auf Flexibilität ankommt – wir brauchen diese verfassungsunmittelbaren Verordnungen ja vor allem im Bereich der Aussenbeziehungen und aussenwirtschaftlichen Beziehungen –, kaum praktikabel ist.

Deshalb möchte ich zuhause der Differenzbereinigung angemeldet haben, dass wir zwar mit der Befristung einverstanden sind, aber nach wie vor Bedenken gegenüber einer Genehmigungspflicht haben.

Borel François (S, NE): Monsieur le Conseiller fédéral, vous semblez vous inquiéter des décisions du Parlement a posteriori. Est-ce que vous pourriez nous donner un exemple de décision récente que vous avez prise sous cette forme au Conseil fédéral et dont vous auriez pu douter que le Parlement suive?

Koller Arnold, Bundesrat: Gerade das Beispiel der Sanktionen gegenüber Jugoslawien wäre in diesem Parlament wahrscheinlich ein sehr kontroverses Thema. Auch die Beschlagnahme von Bankkonten von ausländischen Staatsoberhäuptern wäre eine Frage, die in diesem Rat kontrovers beurteilt würde.

Angenommen – Adopté

Art. 173 Abs. 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

.... aufbieten. Bietet er mehr als 4000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf oder dauert dieser Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen, so ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen.

Minderheit I

(Jutzet, Borel, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Maury Pasquier, Ostermann, Stump, Thür, Vollmer) Festhalten

Minderheit II

(Seiler Hanspeter, Engelberger, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritsch, Heim, Loretan Otto, Schmid Samuel, Zwygart) Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 173 al. 4

Proposition de la commission

Majorité

.... des troupes. S'il met sur pied plus de 4000 militaires pour le service actif ou que cet engagement doive durer plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit être convoquée immédiatement.

Minorité I

(Jutzet, Borel, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Maury Pasquier, Ostermann, Stump, Thür, Vollmer)

Maintenir

Minorité II

(Seiler Hanspeter, Engelberger, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritsch, Heim, Loretan Otto, Schmid Samuel, Zwygart) Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Jutzet Erwin (S, FR): Worum geht es hier? Es geht darum, die Frage zu beantworten, in welchen Fällen der Bundesrat, wenn er Truppen aufbietet, die Bundesversammlung einberufen muss. Die geltende Bundesverfassung sieht zwei Situationen vor: Wenn der Bundesrat Truppen voraussichtlich für länger als drei Wochen aufbietet, und wenn er mehr als 2000 Personen aufbietet. Die Kommissionsmehrheit möchte das erste Kriterium, die drei Wochen, stehen lassen, möchte aber die Zahl von 2000 auf 4000 Personen erhöhen. Der Ständerat möchte überhaupt kein Limit vorsehen. Welches sind die Gründe und Argumente der Minderheit?

Zunächst die Nachführung: Herr Bundesrat Koller ersucht uns gleichsam in einer Litanei immer wieder, wir möchten uns an die Nachführung halten. Ich denke beispielsweise daran, wie ängstlich wir uns benommen haben, als es um die Abschaffung der Bistumsklausel ging, um die Abschaffung der Kantonsklausel vor etwa zehn Minuten, aber auch – wenn ich an den Ständerat denke – um die Nichteinführung des Nachhaltigkeitsprinzips, um die Chancengleichheit und das Öffentlichkeitsprinzip.

Hier geht es nun um ein wirklich brisantes Thema: um den Einsatz der Armeetruppen im Innern. Hier plötzlich sollen wir uns nicht mehr an das Nachführungskonzept halten. Das scheint mir doch ein bisschen zwiespältig zu sein. Die Mehrheit wendet dagegen ein, dass 4000 Mann ein Minimum für den Schutz beispielsweise des Flughafens gemäss den heutigen Konzepten seien, wenn es beispielsweise darum gehe, eine internationale Konferenz oder einen Präsidenten auf Besuch in Genf zu schützen. Das mag sein; ich verstehe nichts von militärischen Angelegenheiten. Im allgemeinen müsste es aber möglich sein, solche Situationen vorauszusehen, damit sich das Parlament frühzeitig in einer ordentlichen Session damit befassen kann.

Mehr Angst machen mir andere Beispiele als der Schutz von Persönlichkeiten in Genf. Mehr Angst macht mir der Truppeneinsatz, der Armee-Einsatz im Innern. Das Stichwort «innere Sicherheit» ist heute ein Schlagwort, gerade von der SVP wird es zum Wahlthema gemacht. Wenn ich daran denke, dass der Bundesrat in letzter Zeit die Tendenz hatte, der SVP zu folgen – gerade im Asylbereich, aber auch in der Drogenpolitik –, dann müssen Sie verstehen, dass meine Angst nicht ganz unbegründet ist, dass der Bundesrat auch hier der SVP nachgeben und den Armee-Einsatz im Innern erleichtern wird.

Ich bitte Sie deshalb, die Finger von diesem brisanten Thema zu lassen und bei der Nachführung zu bleiben.

Seiler Hanspeter (V, BE): Die Minderheit II beantragt Ihnen, in Absatz 4 von Artikel 173 der Fassung des Ständerates zuzustimmen. Gegenüber der bestehenden Verfassung soll die Zahl 2000 hier gestrichen werden; Herr Jutzet hat darauf hingewiesen.

Im übrigen nehme ich an, dass der Bundesrat oft aus guten Gründen die politische Meinung der SVP wenigstens teilweise nachvollzieht; ich nehme an, dass er dies nicht nur deshalb macht, um uns etwas zuliebe zu tun – das nur als Nebenbemerkung.

Man kann nun hier tatsächlich einwenden, es sei nicht mehr bloss Nachführung, wenn man eine Zahl, die bisher aufge-

führt worden ist, einfach herausstreicht. Dazu folgende Bemerkungen:

1. Die Zahl 2000 hat heute eine ganz andere Bedeutung als z. B. 1848 oder auch noch Anfang dieses Jahrhunderts. Die Zahl 2000 Armeeeingehörige sagt doch wenig darüber aus, was diese Truppe ausrichten kann. Eine Truppe von 2000 Mann damals und heute, 150 Jahre später, ist doch etwas ganz anderes. 2000 Mann Panzertruppen oder 2000 Mann Sanitätstruppen, das lässt sich doch einfach nicht miteinander vergleichen. Also ist die Zahl an und für sich ganz anders zu betrachten als damals.

2. Nachführung darf nicht heissen, dass man an Zahlen nicht rütteln darf, dass man selbst dann nicht daran rütteln darf, wenn sie heute komplett unrealistisch sind. Die Nachführung ist im Grundsatz gewährleistet; mit dem Verzicht auf die Nennung der Zahl 2000 führen wir nämlich die Bundesverfassung an die Realität, an die heutigen Gegebenheiten heran. Ich habe das vorhin kurz zu begründen versucht.

3. Materiell ändern wir im Grunde genommen überhaupt nichts – im Gegensatz zur Mehrheit. Im Gesetz ist ja die Zahl 2000 nach wie vor enthalten. Wir finden es sogar besser, dass man in der Verfassung den Grundsatz, d. h. die Zuständigkeit für einen Aktivdienst-Einsatz von Teilen der Armee, bei der Bundesversammlung belässt, dass man sie festlegt wie bisher – das ist eben Nachführung – und dann das Detail im Gesetz regelt. Die Verfassung darf ja nicht in allen Teilen auf Gesetzesstufe hinuntergeführt werden.

Wenn Sie zur Minderheit II ja sagen, dann eliminieren Sie eine weitere Differenz zum Ständerat. Ich weise darauf hin, dass der Ständerat sowohl in der Kommission als auch im Plenum seiner Fassung, die wir Ihnen hier beantragen, oppositionslos und selbstverständlich zugestimmt hat.

Ich bitte Sie, dies hier auch zu tun.

Engelberger Edi (R, NW): Ich unterstütze die Mehrheit. Diese Frage um die Zahl der Truppenangehörigen im Zusammenhang mit Truppenaufgeboten wurde in der Kommission eingehend diskutiert, und man konnte die beiden politischen Stossrichtungen und Interessen wohl wahrnehmen. Dass dies im Rahmen der inneren Sicherheit ein sensibles Thema sein kann oder ist, liegt auf der Hand. Daneben gibt es aber schwergewichtige Truppeneinsätze und Aufgebote, die weitgehend unbestritten sind. Ich denke an die Bewachungsaufgaben an Konferenzen, an Katastrophenhilfeeinsätze wie in Brig und Sachseln, an die Flughafenregimenter in Zürich und Genf oder an anderweitige Aufgaben zur Unterstützung der politischen Behörden im Assistenz- oder Aktivdienst.

Um dies verfassungsrechtlich reibungslos sicherzustellen oder es eben tun zu können, sind wir für die Beibehaltung einer Zahl im Sinne des Bundesrates. Jedoch unterstützen wir eine Heraufstufung auf 4000 Angehörige der Armee, wie die nationalrätliche Kommission das gemäss Antrag Lachat mit 13 zu 11 Stimmen beschlossen hat.

Einerseits kann man heute die Zahl 2000 in bezug auf die militärische Situation, Truppenstärke und Bevölkerungsgrösse nicht mit der Zahl 2000 in deren Entstehungszeit vergleichen, wie das bereits Kollege Seiler Hanspeter gesagt hat. Andererseits ist die Praxis von und bei Truppeneinsätzen einfach nicht mehr verfassungskonform. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben eindeutig gezeigt – sei es im Katastrophenfall oder bei den Flughafenregimentern –, dass die Zahl 2000 einfach nicht mehr ausreicht und immer mehr Leute für den Einsatz benötigt werden, vor allem im koordinierten Einsatz von Kampf- und Logistiktruppen.

Ich glaube auch, dass wir mit der Erhöhung der Anzahl der Armeeeingehörigen die Nachführung nicht verletzen, bleibt doch der Sinn dieser Verfassungsbestimmung bestehen, lediglich die Anzahl wird der Praxis und den veränderten Verhältnissen angepasst.

Vielleicht noch zu Herrn Jutzet: Er hat gesagt, diese Truppeneinsätze seien voraussehbar. Sie sind es eben nicht und können nicht in normalen Sessionen behandelt werden. Meistens kommen sie schnell auf uns zu. Ich denke an die Konferenz in Genf, wo man innerhalb von fünf Tagen entschei-

den musste, dass Truppeneinsätze zur Bewachung freigegeben werden.

Aus diesen Gründen unterstütze ich die Mehrheit der Kommission. Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Kommission hat hier tatsächlich mit 13 zu 11 Stimmen beschlossen, die ursprünglich in den Verfassungstext aufgenommene Zahl von 2000 Angehörigen der Armee auf 4000 zu erhöhen. Ich erinnere daran, dass der Nationalrat in der ersten Behandlung dieses Artikels entsprechend dem Antrag des Bundesrates und entgegen dem Antrag seiner Staatspolitischen Kommission und beider Verfassungskommissionen hinsichtlich den Truppenaufgeboten an der Zahl 2000 festgehalten hat.

Der Ständerat strich die Zahl und legte seine divergierende Formulierung vor, ohne dass dazu ein anderer Antrag gestellt und damit diese Frage intensiv diskutiert worden wäre.

Die Mehrheit schlägt Ihnen nun praktisch einen Kompromiss mit 4000 Angehörigen vor und glaubt, damit die Bedürfnisse für einen derartigen Einsatz besser abzudecken, als dies mit der doch sehr traditionellen Zahl von 2000 Mann der Fall wäre.

Die Minderheit II hat bereits in der Kommission darauf hingewiesen, dass sich die Frage des Truppenaufgebotes heute weniger als ein quantitatives denn als ein qualitatives Problem stellt, dass also die Zahl so oder so sehr relativ ist und dass deshalb auch die Befürchtungen der Minderheit I, wonach Armeeeinsätze im Inland damit viel leichter erfolgen könnten, eigentlich nicht begründet sind – weil natürlich auch ein Armeeeinsatz mit wesentlich weniger als 2000 Mann ein entsprechendes politisches Problem sein könnte. Dies waren insgesamt die Meinungen, die zu den verschiedenen Optionen geführt haben.

Die Mehrheit von 13 Mitgliedern beantragt Ihnen, diesen Kompromissantrag anzunehmen. Ich persönlich werde mit der Minderheit II oder allenfalls mit der Mehrheit stimmen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Nous nous trouvons ici face à un problème qui a donné lieu à des discussions très vives en commission. Dois-je vous avouer que j'ai l'impression qu'aucune des trois solutions qui vous sont proposées n'est vraiment excellente, même si je dois défendre ici la proposition de la majorité de la commission?

Je rappellerai tout d'abord que lors de la première délibération, donc lors du premier passage dans notre Conseil, contrairement à l'avis de la commission, vous étiez revenus à la solution du Conseil fédéral consistant à limiter à 2000 hommes l'engagement pour le service actif de troupes mises sur pied dans les cas d'urgence. C'était l'idée d'en rester très strictement à la mise à jour puisque la constitution actuelle dit «2000 militaires». Il est clair que si l'on a une conception stricte de la mise à jour, on doit s'en tenir à ce chiffre de 2000 hommes.

C'est un sujet sensible parce que nous avons une armée de milice, chacun le sait, et parce qu'il y a toujours dans les démocraties une certaine méfiance à l'égard des abus que pourrait commettre le Gouvernement, l'autorité exécutive, en recourant à la force armée. Cela amène à mettre des restrictions. Une restriction qui n'est pas contestée, c'est celle de la durée. Le Conseil fédéral n'a pas le droit, dans les cas d'urgence, de mettre sur pied des troupes pour plus de trois semaines, personne ne remet en cause ce principe.

En revanche, s'agissant du nombre, la question peut se poser de savoir si l'on doit s'en tenir au texte actuel, comme le propose la minorité I (Jutzet), c'est-à-dire 2000 hommes, en reprenant le chiffre inscrit dans la constitution actuelle, ou si l'on doit constater que la situation fait que 2000 hommes ne correspondent plus à rien du tout dans un service d'ordre, par exemple, tel que la protection d'une conférence internationale ou la visite d'un chef d'Etat et que, par conséquent, il faut, comme le propose la minorité II (Seiler Hanspeter), supprimer cette limite en chiffres et garder seulement la limite des trois semaines.

Entre ces deux propositions de minorité se trouve celle de la majorité de la commission qui essaie de faire une sorte de

coupe, je ne dirais pas mal taillée – mais on pourrait dire qu'elle est mal taillée –, entre les deux solutions.

La majorité de la commission dit qu'il est vrai qu'au moment où cette règle de 2000 hommes a été édictée, on avait une toute autre armée que celle d'aujourd'hui, et vraisemblablement de toute autre mission pour la mise en service actif d'une partie de l'armée. Par conséquent, la mise à jour consiste à s'adapter aux nécessités actuelles, et pas seulement à reprendre le chiffre actuel. Les nécessités actuelles demandent plus de 2000 hommes, nous l'avons dit, et la proposition de la majorité de la commission, qui est une proposition de conciliation mais qui n'est pas très satisfaisante parce que l'on ne sait pas très bien pourquoi on s'arrête à ce chiffre de 4000, consiste à dire que nous faisons face vraiment à ce qui est aujourd'hui nécessaire. De toute manière, le chiffre de la mise sur pied est repris dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire; c'est là qu'on peut aussi, si l'on veut, limiter à un chiffre plus bas le nombre d'hommes mis sur pied.

Par conséquent, la majorité de la commission vous dit: «Donnons satisfaction à ceux qui sont plutôt les tenants de la proposition de minorité I en fixant un chiffre dans la constitution, mais donnons satisfaction à ceux qui considèrent que le chiffre de 2000 hommes est un chiffre qu'on ne reprendrait plus aujourd'hui et, donc, portons ce chiffre à 4000 hommes.»

Comme je vous l'ai dit, aucune solution ne me paraît absolument satisfaisante dans cette affaire. La commission vous recommande de choisir la solution de 4000 hommes, par 13 voix contre 11, en faisant ainsi un geste en direction du Conseil des Etats. La proposition de minorité II avait aussi été éliminée par 13 voix contre 11. Personnellement, je soutiendrai la proposition de minorité I.

Koller Arnold, Bundesrat: Man könnte hier sicher fundierte militärpolitische Überlegungen anstellen, welche Art von Truppe bei einem solchen überraschenden Bedarf die richtige Einsatztruppe wäre und wie die entsprechende Kompetenz zur Einberufung von Truppen für den Aktivdienst ausgestaltet werden solle. Aber das kann im Rahmen der Nachführung nicht unsere Aufgabe sein. Der Bundesrat würde heute in vielen Lagen sicher eher ein mechanisiertes Bataillon als ein reines Füsilierbataillon aufbieten. Herr Schmid Samuel hat zu Recht gesagt, es sei dann auch ein qualitatives Problem.

Für uns im Bundesrat ist entscheidend, dass die Diskussionen in Ihrem Rat gezeigt haben, dass es sich bei dieser Kompetenz des Bundesrates, Truppen für den Aktivdienst aufzubieten, auch um ein sensibles politisches Problem handelt. Bei allen diesen politisch sensiblen Problemen – da gebe ich Ihnen recht, Herr Jutzet, da wiederhole ich meine Litanei; und zwar behandle ich alle gleich, ob diese Vorschläge von Ihnen kommen oder politisch von irgendwo anders her – gibt es nur eine Lösung: Dass wir uns an ein strenges Nachführungskonzept halten.

Darum unterstützt der Bundesrat den Antrag der Minderheit I (Jutzet).

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	56 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	48 Stimmen

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz

C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Es handelt sich hier um ein Reformpaket. Wir haben in der Subkommission 2 verschiedene Fragen geprüft, weil es hier auch Chancen für die Zukunft wahrzunehmen gilt. Ich möchte einen kurzen Abriss

über die Verhandlungen geben, und eine generelle Beurteilung durch die Fraktionen soll möglich sein.

Die Justizreform fusst auf einer ganzen Reihe von Wünschen, die teilweise bestritten und teilweise unbestritten sind. Ich möchte einige dieser Motive und Begründungen kurz erwähnen:

Einmal gibt es den Wunsch, bestehende Rechtslücken zu schliessen; dabei geht es hier um das bestrittene Anliegen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Dann geht es um das eher unbestrittene Anliegen, dass wir in sämtlichen Verwaltungsangelegenheiten eine Beurteilung durch Gerichtsinstanzen haben möchten.

Ein weiteres Anliegen betrifft zweifellos die Überlastung des Bundesgerichtes, das pro Jahr etwa 6000 Fälle zu erledigen hat. Das ist praktisch kaum mehr machbar, mindestens leidet die Qualität, die Dauer bis zur Entscheidung nimmt zu, das Erledigungsprinzip gewinnt an Bedeutung und die Sorgfalt nimmt ab. Das können wir nicht zulassen, weil doch das Recht der Schutz des Kleinen ist. Rechtssicherheit und Gerechtigkeit sind wichtige Prinzipien, die unseren Staat auch etwas kosten dürfen.

Ein weiteres Anliegen ist die Entlastung von Bundesrat und Verwaltung von rechtlichen Entscheidungen, die mit der Führung unseres Staates wenig zu tun haben. Das ist auch ein Anliegen bei der Regierungsreform, und es sollen deshalb auch neue verwaltungsrichterliche Instanzen und nicht nur Verwaltungsinstanzen entstehen. Zudem erhält die EMRK immer mehr Bedeutung. Wir wollen zudem eine Harmonisierung im Bereich unserer Straf- und Zivilprozessordnungen erreichen.

Aus den genannten Motiven heraus lassen sich die Reformziele ableiten. Diese sind: eine Rechtsweggarantie, die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes, der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit und die Vereinheitlichung der Prozessordnungen.

Unbestritten ist das erste Reformziel, jenes der Rechtsweggarantie. Durch die Einführung von richterlichen Vorinstanzen, durch kantonale Verwaltungsgerichte und durch die Schaffung eines Bundesverwaltungsgerichtes wird auf allen Stufen ein einfacher und wirksamer Rechtsschutz gewährleistet, welcher zur Entlastung des Bundesgerichtes führen wird. Dadurch dürfte aber nicht nur das Bundesgericht entlastet werden. Auch die Entscheide werden zweifellos besser, weil diese Vorinstanzen als Filter wirken und weil die Glaubwürdigkeit der unteren Entscheidungsinstanzen zunehmen wird. Glaubwürdigkeit führt denn auch dazu, dass Entscheide eher akzeptiert und entgegengenommen werden.

Umstritten ist die Vereinheitlichung von Straf- und Zivilprozessordnungen. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass man diese Vereinheitlichung vornehmen soll. Es ist richtig: Insbesondere im strafprozessualen Bereich führt die internationale Kriminalität dazu, dass die Zersplitterung nur noch dem internationalen Verbrechen zugute kommt und nicht mehr der Fahndung nach dem Verbrechen.

Die föderalistischen Bedenken, die es gegen eine solche Vereinheitlichung gibt, haben deshalb abgenommen, auch weil sieben Standesinitiativen eine Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen verlangen; es sind dies die Initiativen der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Thurgau und Glarus. Diese Kantone wünschen die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes.

Nachdem selbst die Kantone diese Zuständigkeit abgeben möchten, gibt es kaum mehr föderalistische Argumente gegen eine Vereinheitlichung. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Gerichtsorganisation in der Kompetenz der Kantone verbleibt. Mit einer Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen wird die Effizienz in der Verbrechenverfolgung erhöht. Die Rechtsdurchsetzung wird erleichtert. Die prozessualen Normen werden transparenter und einfacher zu handhaben sein. Insbesondere im Bereich des Zivilprozessrechtes wird neben dem einheitlichen Wirtschaftsraum auch ein einheitlicher Rechtsraum entstehen, der die Durchsetzung von Ansprüchen erleichtern wird.

Ebenfalls nicht unbestritten ist die Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wir haben ja bereits heute eine Verfas-

sungsgerichtsbarkeit, allerdings eine solche minderer Art. Die Mehrheit der Kommission möchte nicht eine abstrakte Normenkontrolle. Sie beschränkt diese Normenkontrolle, die erweitert werden soll, ebenfalls. Eine wichtige Beschränkung dieser Normenkontrolle findet insofern statt, als Erlasse nur im konkreten Einzelfall überprüft werden sollen und keine abstrakte Überprüfung erlaubt sein soll.

Dass Normen nur im Einzelfall und nicht davon losgelöst, abstrakt überprüft werden können, führt dazu, dass sich die Normenkontrolle besser mit den Volksrechten verträgt. Diese Kollision zwischen Schutz der individuellen Rechte und Abgrenzung der Institutionen der Gewalten wird dadurch erleichtert, und die Kollisionen werden abgeschwächt.

Ferner soll die Verfassungsgerichtsbarkeit nach der Mehrheit auf die Überprüfung von Grundrechten beschränkt werden, nach der Minderheit (Vallender) auf die Überprüfung von verfassungsmässigen Rechten. Weil es darum geht, den Individuen individuellen Rechtsschutz zu bieten, die Freiheitsrechte und nicht auch die Verfahrensnormen zu schützen, ist die Mehrheit der Auffassung, man solle nicht den Begriff der Freiheitsrechte nehmen, sondern jenen der Grundrechte. Ferner wird darauf verzichtet, ein spezielles Verfassungsgericht zu schaffen. Das Bundesgericht soll diese Kompetenz wahrnehmen.

Wir bitten Sie, beim entsprechenden Antrag der Mehrheit zu folgen.

Grundsätzlich wird die Massgeblichkeit der Staatsverträge beibehalten. Ja, es wird sogar eine Einschränkung vorgenommen, indem die Normenkontrolle nur bei direkt anwendbarem Völkerrecht möglich sein soll, bei nicht direkt anwendbarem Völkerrecht dagegen nicht.

Für die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes hat die Kommission verschiedene Modelle und Varianten diskutiert. Die Zulassungsbeschränkungen sind, wie wir aus vergangenen Abstimmungen wissen, beim Volk unbeliebt. Deshalb hat es sich die Kommission, vor allem die Subkommission 2, zur Pflicht gemacht, Varianten zu prüfen. Wir haben die Modelle der Dezentralisierung, aber auch von Fachgerichten geprüft, sind aber letztlich doch zum Schluss gekommen, dass diese Modelle im jetzigen Zeitpunkt wohl nicht durchsetzbar wären, aber vielleicht in einer späteren Phase erneut zu diskutieren sind. Auch glauben wir, dass sich derartige neue Modelle gegen den Willen des Bundesgerichtes und des Bundesrates zweifellos nicht durchsetzen lassen.

Die Kommissionsmehrheit ist der Überzeugung, dass wir ein ausgewogenes Reformpaket vorlegen, das zu einer Verbesserung des Rechtsschutzes führt.

Wir beantragen Ihnen Eintreten und Zustimmung zur Mehrheit.

Pelli Fulvio (R, TI), relatore: Permettetemi di sorprendere i traduttori e di chiedervi di ascoltarmi come relatore di lingua latina e non di lingua francese in questa introduzione.

È per dirvi che apparentemente discuteremo di questioni giuridiche complesse, ma in realtà discuteremo di quesiti politici, e di quesiti politici importanti. Chiederei quindi ai colleghi di non spaventarsi per il «giuridismo» delle discussioni, ma di tenere in considerazione che cosa sta dietro a queste proposte e a queste decisioni di natura tecnico-giuridica.

Il quesito dell'unificazione dei Codici di procedura, il quesito del sovraccarico di lavoro del Tribunale federale, il quesito del controllo di costituzionalità delle leggi federali sono temi di assoluta importanza politica.

Parliamo del Tribunale federale per chiederci se deve continuare ad occuparsi di ricorsi disperati ed inutili, frutto del bisogno che è in noi tutti di vedere il nostro personale problema portato di tribunale in tribunale fino a Losanna o Lucerna, oppure se il Tribunale federale deve avere lo spazio per garantire al paese che quando una norma della nostra costituzione entra in vigore, lo entra davvero e non è più soggetta a ripensamenti parlamentari.

Dopo decenni nei quali il Parlamento a poco a poco ha sempre più invaso il campo delle competenze del Consiglio federale – sicuramente credendo di far bene, ma forse anche sopravvalutandosi –, ora è in discussione proprio in Parlamento

una regola che permette al terzo dei nostri poteri, quindi al Tribunale federale, di controllare se le leggi che facciamo sono corrette e rispettano la nostra costituzione ed in particolare i diritti dei nostri cittadini e dei cantoni.

Le discussioni che seguiranno sembreranno – come vi ho detto – tecniche, ma lo sono in realtà solo in parte.

Vi raccomando, evidentemente come relatore di maggioranza, di seguire le proposte formulate dalla maggioranza.

Durrer Adalbert (C, OW): Sachlich betrachtet ist die Justizreform nach Auffassung der CVP-Fraktion von den drei vom Bundesrat vorgelegten Verfassungsrevisionsvorlagen – also der Nachführung, der Reform der Volksrechte und eben der Justizreform – die vordringlichste. Die chronische Überlastung des Bundesgerichtes war in den letzten 20 Jahren im Parlament ja immer wieder Gegenstand von Beanstandungen und Diskussionen. 1978 bzw. 1980, als die Zahl der Bundesrichter von 28 auf 30 und die der Versicherungsrichter von 7 auf 9 erhöht wurde, betrug die Zahl der neu eingegangenen Fälle beim Bundesgericht noch 3000. 1997, also 20 Jahre später, waren es 5400 Fälle oder rund 80 Prozent mehr. Auch beim Eidgenössischen Versicherungsgericht hatten wir im gleichen Zeitraum eine Zunahme von 1300 auf 2000 Fälle, also eine Steigerung um 55 Prozent.

Da kann man klar feststellen: Das Bundesgericht ist massiv überlastet. Die Folgen sind: Lange, zu lange Verfahren, die Gefahr der qualitativen Nivellierung der Rechtsprechung nach unten; eine gewisse Gefährdung der Kohärenz und Einheitlichkeit der Rechtsprechung und – was auch wichtig ist – der Rechtsfortbildung. Eine Strukturreform ist also nötig, wenn wir das Problem nicht zu Lasten der Rechtssuchenden und nicht zu Lasten der Rechtssicherheit, oder dann über eine permanente Erhöhung der Zahl der Bundesrichter oder – was noch schlechter und unbefriedigender wäre – der Zahl des Hilfspersonals korrigieren wollen.

Neben dem Hauptmotiv der Entlastung und der stärkeren Effizienz gibt es aber noch weitere gewichtige Gründe für diese Justizreform. Wenn wir mit der angestrebten Entlastung des Bundesgerichtes keine Reduktion des Rechtsschutzes in Kauf nehmen wollen, müssen wir mit der allgemeinen Rechtsweggarantie ein Gegengewicht setzen. Das ist unabdingbar. Soll dem oder der Rechtssuchenden die Möglichkeit vorenthalten werden, direkt beim Bundesgericht Prozesse zu führen oder dieses als erste Instanz anzurufen, muss ihnen natürlich auf der anderen Seite auch das individuelle Recht garantiert werden, eine Streitsache grundsätzlich durch einen unabhängigen Richter beurteilen lassen zu können.

Deshalb ist für die CVP-Fraktion die Rechtsweggarantie, wie sie in Artikel 25a vorgesehen ist, unabdingbar.

Mit der Justizreform sollen aber auch Lücken in unserem Rechtsschutzsystem geschlossen werden. Es geht einmal darum, eine – wie das Herr Bundesrat Koller im Ständerat gesagt hat – behutsame Form der Normenkontrolle einzuführen; behutsam in dem Sinne, dass keine abstrakte oder gar präventive Normenkontrolle, wie sie beispielsweise Frankreich oder Deutschland kennt, eingeführt werden soll.

Heute kann sich der Rechtssuchende nicht wehren, wenn seine verfassungsmässigen Freiheitsrechte durch ein Bundesgesetz verletzt werden. Mit der aktuellen Verrechtlichung der Dichte des Rechtes auf Bundesebene hat die Zahl möglicher Verletzungen unserer Freiheitsrechte durch Bundesgesetze seit der Gründung des Bundesstaates – also in den letzten 150 Jahren – massiv zugenommen. Dieser Reformschritt drängt sich also auch deshalb auf. Und er drängt sich – wie das dargestellt worden ist – aufgrund der EMRK auf.

Mit der Reform soll dem Bund die verfassungsmässige Kompetenz eingeräumt werden, auch das Zivil- und Strafprozessrecht im ganzen Land zu vereinheitlichen. Auch hier ist die CVP-Fraktion der Meinung, dass Handlungsbedarf besteht, vor allem beim Strafprozessrecht. Die Bekämpfung des organisierten Verbrechens ruft nach zeitgemässen, wirkungsvollen Instrumenten.

Die CVP-Fraktion erachtet die Justizreform als vordringlich. Sie begrüsst insbesondere die vom Bundesrat vorgeschlagene Konzeption. Sie teilt die Auffassung des Bundesrates,

dass der Weg über eine bloss Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege zu kurz greifen würde. Dadurch würde insbesondere die strukturelle Reform, wie wir sie nun vorsehen, verbaut.

Nutzen wir also die einmalige Chance, unser oberstes Gericht wieder voll funktionsfähig zu machen, damit es seine für die Demokratie wichtigen Aufgaben erfüllen kann, nämlich die Wahrung der Rechtseinheit und die Garantie der Rechtsfortbildung.

In diesem Sinne ist die CVP-Fraktion für Eintreten auf den Beschlussentwurf C. Sie behält sich vor, in der Detailberatung noch abweichende Positionen bekanntzugeben, unterstützt sonst aber die Mehrheit der Kommission.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Die SVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, auf die Vorlage C einzutreten.

Die Fraktion erachtet dieses Reformpaket als das vordringlichste, das zu verabschieden ist. Die Reform der Justiz muss zum Ziel haben, die besondere Rolle des Bundesgerichtes als oberstem Gerichtshof unseres Landes zu verdeutlichen und die Rechtsprechung dieses obersten Gerichtes zu verwesentlichen. Wir müssen dabei von der in breiten Kreisen der Bevölkerung vorherrschenden Meinung Abschied nehmen, dass das Bundesgericht bei jedem Rechtsantrag, und sei er noch so unbedeutend, angerufen werden kann. Vielmehr ist zu überlegen, welches eigentlich die Aufgaben und die Funktionen des obersten Gerichtes eines Landes sind.

Ein oberstes Gericht hat vorab für eine einheitliche Rechtsanwendung und für die Rechtsfortbildung zu sorgen. Die Funktion als Rechtsmittelinstanz hat in den Hintergrund zu treten. Dies wird gewährleistet, wenn künftig der Rechtsweg über rechtliche Vorinstanzen führen muss. Wir haben in den Kantonen qualitativ gute Gerichtsinstanzen, die in der Lage sind, auch in komplizierten und juristisch heiklen Fällen Recht zu sprechen. Bei der breiten Bevölkerung ist das Vertrauen in die kantonalen richterlichen Instanzen zu fördern. Dass dieses Vertrauen gerechtfertigt ist, zeigt die Tatsache, dass das Bundesgericht in eher wenigen Fällen anders urteilt als die Vorinstanzen.

Solange sich das oberste Gericht mit so vielen Fällen, denen keine präjudizielle Bedeutung zukommt, befassen muss, solange werden wir ein überlastetes Gericht haben. Ein überlastetes Bundesgericht kann aber seiner Aufgabe nur ungenügend nachkommen. Einfach die Zahl der Richter zu erhöhen, bringt auch nicht mehr Rechtssicherheit; ganz im Gegenteil, dadurch leidet die Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Es ist aber gerade die Aufgabe des obersten Gerichtes, für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen.

Ohne Zugangsbeschränkungen kann das Bundesgericht bei der Vielzahl der Rechtshändel und bei immer weiter anwachsenden Gesetzesvorschriften dieser Hauptaufgabe nicht gerecht werden. Aber es bleibt auch kaum Zeit, sich mit grundsätzlichen Fragen der Rechtsfortbildung zu befassen. Es braucht deshalb Zugangsbeschränkungen. Ich weiss aufgrund des negativen Volksentscheides bei der letzten OG-Revision, dass man auf der politischen Ebene in dieser Frage etwas zurückhaltend denkt. Aber vielleicht böte gerade die vorliegende Verfassungsrevision Gelegenheit, dem Volk die Rolle des obersten Gerichtes in einem modernen Rechtsstaat näher zu erläutern.

Die SVP-Fraktion ist daher der Auffassung, dass die Schranken des Zuganges zum Bundesgericht in der Verfassung genannt werden und diese nicht alle auf die Gesetzesstufe verlagert werden. Wir hätten uns an und für sich dem bundesrätlichen Entwurf in Artikel 178a anschliessen können. Da diese Fassung scheinbar politisch keine Chance hat, treten wir für die Fassung des Ständerates ein. Im übrigen werden wir bei der Normenkontrolle dem Antrag der Minderheit (Jutzet) zustimmen.

Bei den Artikeln 113 und 114 wird die SVP-Fraktion dem Antrag der Mehrheit, also einer Vereinheitlichung der Zivil- und Strafprozessordnung, zustimmen. Ich bitte deshalb, auf die Vorlage einzutreten.

Thür Hanspeter (G, AG): Die Justizreform löst bei der grünen Fraktion keine Begeisterung aus. Sie enthält zwar Elemente, die wir durchaus begrüssen, zielt aber in einem sehr wesentlichen Punkt – der Zugangsbeschränkung – in eine völlig falsche Richtung.

Einig sind wir mit dem Bundesrat darin, dass die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes als oberstem Gericht gestärkt werden muss. Deshalb erachten wir es als richtig, dass das Bundesgericht von sachfremden Aufgaben entlastet wird. Rechtsetzungs- und Aufsichtsaufgaben in gewissen Rechtsgebieten gehören nicht zu den Aufgaben eines höchsten Gerichtes. Richtig ist sodann, dass das Bundesgericht künftig in gewissen Streitigkeiten nicht mehr als erste und einzige Instanz eingesetzt wird. Solche Verfahren sind in der Regel sehr aufwendig, weil der ganze Sachverhalt erstellt werden muss. Sinnvoll ist es auch, wenn der Bundesrat selber von Justizaufgaben entlastet wird.

Deshalb ist es richtig, dass für solche Fälle dem Bundesgericht vorgelagerte verwaltungsgerichtliche Vorinstanzen und ein selbstständiges Bundesstrafgericht geschaffen werden. Das wird eine deutliche Entlastung des Bundesgerichtes zur Folge haben.

Positiv beurteilen wir sodann die Stossrichtung, solche verwaltungsgerichtliche Vorinstanzen ganz generell und nicht nur auf Bundesebene weiter auszubauen. Deshalb befürworten wir die in Artikel 25a statuierte Rechtsweggarantie, die u. a. die Kantone künftig verpflichtet, nicht nur für den Vollzug des Bundesverwaltungsrechtes, sondern auch im Bereich ihres eigenen, öffentlichen Rechtes richterliche Behörden zu errichten. Mit der Schaffung solcher richterlicher Vorinstanzen können die in der geltenden Verfassung an verschiedenen Stellen vorgesehenen Direktprozesse im Zivilrecht auf ein Minimum beschränkt und in der öffentlichen Rechtspflege gänzlich abgeschafft werden. Auch diese Massnahmen bringen eine beachtliche Entlastung des Bundesgerichtes und sind aus unserer Sicht völlig unproblematisch.

Selbstverständlich unterstützen wir auch die Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Straf- und Zivilprozessordnungen in der Schweiz.

Skeptisch ist die grüne Fraktion allerdings in bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit. Ich werde mich in der Detailberatung dazu im einzelnen äussern.

Grosse Probleme haben wir aber mit dem Versuch, im Rahmen dieser Justizreform den Zugang zum Bundesgericht massiv zu beschränken. Ausgangspunkt – das haben wir jetzt in verschiedenen Voten gehört – für diese zweifelhafte Idee ist die stets wiederholte Behauptung, eine weitere Entlastung des Bundesgerichtes könne nicht über eine Erhöhung der Zahl der Bundesrichter bewerkstelligt werden, weil dann – so wird argumentiert – die Einheit der Rechtsprechung nicht mehr sichergestellt werden könne.

Diese Behauptung wird in aller Form bestritten. Wenn die bisher beschriebenen Massnahmen zur Entlastung des Bundesgerichtes nicht ausreichen, dann muss das Bundesgericht einer weitergehenden Reform unterzogen werden. Es ist sehr billig, die Lösung des Problems ganz einfach in einem massiven Abbau der Dienstleistung Rechtspflege zu suchen. Ich habe eine solche Konzeptänderung in der Kommission zur Diskussion gestellt. Sie finden meinen Alternativvorschlag einer Zweiteilung des Bundesgerichtes in den Artikeln 176, 176a, 177, 178, 178a. Das ist ein einheitliches Konzept, das Bundesfachgerichte schaffen will, die weiterhin als ordentliche Rechtsmittelinstanzen funktionieren würden, und diesen vorgelagert würde ein kleines Bundesgericht eingesetzt, das lediglich die Aufgabe hätte, über die Einheit der Rechtsprechung zu wachen.

Der Vorschlag orientiert sich am amerikanischen Modell des Supreme Court. Ausgangspunkt für die Erarbeitung dieses Konzeptes war die Überzeugung, dass der Überlastung des Bundesgerichtes nicht mit Zugangsbeschränkungen, sondern mit einer Erhöhung der Zahl der Bundesrichter, verbunden mit einer besseren Kontrolle der Rechtsprechung, begegnet werden muss. Der Bundesrat ist ja deshalb gegen die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter, weil er eben diese Einheit der Rechtsprechung gefährdet sieht. Die von mir vertre-

tene Minderheit hat jedoch nach Mitteln und Wegen gesucht, dass das Rechtsschutzinteresse des Bürgers nicht geopfert werden muss. Wir sind der Überzeugung, dass eine effizientere Gerichtsorganisation dies leisten könnte.

Die zahlreichen Diskussionen in den letzten Wochen haben mich aber zur Überzeugung gebracht, dass die Zeit für diesen sehr weitgehenden Vorschlag noch nicht reif ist und im Rahmen dieser Verfassungsreform keine Chance haben würde. Ich habe deshalb einen neuen Vorschlag zur Diskussion gestellt, der die gleiche Zielsetzung verfolgt, aber im Rahmen der bisherigen Gerichtsorganisation realisiert werden könnte.

Das Anliegen einer grundlegenden Neuorganisation des Bundesgerichtes möchte ich dennoch weiterverfolgen. Ich bin nämlich überzeugt davon, dass das bundesrätliche Konzept einer Zugangsbeschränkung wie die letzte OG-Revision vor dem Volk scheitern wird. Dann werden wir wieder mit leeren Händen dastehen.

Herr Gross Jost hat zusammen mit Herrn Jutzet und mir gestern eine Motion (98.3302) eingereicht, die eine solche grundsätzliche Reorganisation verlangt und auch die Frage einer Qualitäts- und Effizienzkontrolle beim Bundesgericht aufwirft.

Die Zugangsbeschränkung, wie sie heute zur Diskussion steht, würde zu einer starken Änderung des Justizsystems in der Schweiz führen und eine klare Abkehr vom bisherigen Verständnis der Bundesgerichtsbarkeit darstellen. Ein Rechtsanspruch auf Zugang zum Bundesgericht würde nur noch existieren, wenn es um Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung ginge; was als solches zu qualifizieren wäre, läge allein im Ermessen des höchsten Gerichtes. Der Gesetzgeber könnte somit den Zugang prinzipiell in allen Justizbereichen verschliessen, wenn dieses Kriterium nicht gegeben wäre. Damit würde die Verfassung nur noch einen bedingten Zugang zum Bundesgericht gewährleisten.

Ich komme zum Schluss: Weil in dieser Justizreform, wie ich eingangs dargelegt habe, zahlreiche Probleme in einem richtigen Sinn gelöst werden, wird die grüne Fraktion auf dieses Paket eintreten. Sollte sich jedoch am Schluss die Meinung durchsetzen, nur eine rigorose Zugangsbeschränkung könne das Problem beim Bundesgericht lösen, wird die grüne Fraktion dieses Reformpaket bekämpfen.

Jutzet Erwin (S, FR): Le groupe socialiste salue le principe d'une réforme de la justice et ne conteste donc pas l'entrée en matière. Nous saluons différents points du paquet de réformes qui nous est soumis, par exemple l'unification des procédures civile et pénale, la garantie de l'accès à un juge, l'introduction d'un tribunal pénal et d'autorités judiciaires fédérales pour des contestations de droit public fédéral.

Toutefois, le groupe socialiste aurait souhaité une réorganisation du Tribunal fédéral jusque dans ses structures fondamentales. En effet, nous ne sommes pas tout à fait satisfaits de la réorganisation qui nous est présentée: nous ne sommes plus dans la mise à jour, la «Nachführung», mais nous sommes maintenant dans un vrai paquet de réformes et là, il nous manque un peu de courage. On aurait pu s'imaginer qu'on toucherait, par exemple, au nombre des juges et qu'on prévoirait des tribunaux fédéraux spécialisés ou régionaux, des «Bundesfachgerichte», des «Regionalgerichte».

Les membres socialistes de la commission ont voté en bloc contre le résultat tel qu'il est sorti des délibérations de la commission. Et cela en partie pour les raisons que je viens d'exposer, en partie à cause de l'introduction d'un contrôle des normes dans les cas concrets, et surtout – et c'est là la pierre d'achoppement, M. Thür l'a déjà dit –, nous sommes contre les nouvelles restrictions d'accès au Tribunal fédéral. Nous sommes d'accord qu'on ne peut pas aller au Tribunal fédéral avec n'importe quelle bagatelle ou peccadille. Mais nous sommes convaincus, et nous nous battons pour que chaque Suisse et chaque Suisseuse qui n'est pas d'accord avec un jugement d'une dernière instance cantonale puisse saisir une autorité judiciaire fédérale, sauf dans des cas très exceptionnels. Le projet du Conseil fédéral, les décisions du Conseil des États et les propositions de la majorité de notre commis-

sion sont à notre avis trop restrictifs, trop flous également et donnent quasiment un pouvoir discrétionnaire aux juges pour décider s'ils veulent s'occuper d'un cas ou non.

Ce n'est pas du chantage, mais un langage clair si je vous déclare que nous faisons dépendre notre décision au vote final d'une amélioration substantielle des dispositions réglant l'accès au Tribunal fédéral.

Gross Jost (S, TG): Das Wort «Justizreform» weckt hohe Erwartungen – Erwartungen auf Lösungsansätze für Probleme, die unser Kollege im Ständerat, Herr Rhinow, in bemerkenswerter Offenheit so umschreibt: Zu lange Verfahrensdauer, tendenziell abnehmende Sorgfalt und Grundsätzlichkeit der Entscheidungen, Geltung eines effizienzgeprägten Erledigungsprinzips, Gefährdung der Koordination und der Einheitlichkeit der obersten Rechtsprechung. Das sind alarmierende Befunde, die eine Reform an Haupt und Gliedern erwarten liessen.

Diese Erwartungen werden leider enttäuscht. Nicht dass in dieser Vorlage nicht auch mutige Punkte zu finden wären. Die Vereinheitlichung von Zivil- und Strafprozessrecht setzt ein Zeichen gegen den überholten «Kantönigeist», die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene angesichts der geballten Gegnerschaft ist sogar kühn.

Aber daran ist diese Reform nicht zu messen. Zu fragen ist vielmehr, ob sie die Probleme löst, wie sie Ständerat Rhinow und andere beschreiben. Selbst wenn es richtig wäre, dass diese Probleme eine Auswirkung der enormen Überlastung des Bundesgerichts sind: Die vorgeschlagene Therapie ist im besten Fall ein Placebo, im schlechtesten Fall das Unglück des Arztes, der nach dem gelungenen Eingriff feststellen muss: Operation gelungen, Patient gestorben. Warum?

Die bestehende Struktur des Bundesgerichtes mit den 30 Bundesrichtern wird als unantastbar unter Denkmalschutz gestellt. Um das altherwürdige Gebäude zu schonen, wird der Zugang zu diesem Gericht massiv erschwert. Das lässt sich zwar an der Kompromissformel des Ständerates nicht mehr direkt ablesen. Im Expertenbericht und im Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates gibt es aber dafür genug Anschauungsmaterial, von der Erhöhung der Streitwertgrenzen bis zur begründungslosen Abweisung von Rechtsmitteln.

Namhafte Staatsrechtslehrer haben vor einer solchen Einschränkung des Rechtsweges gewarnt. Professor Kölz sieht die zentrale Funktion des Bundesgerichtes, die Rechtsschutzfunktion, gefährdet. Professor Aubert, einst das juristische Gewissen des Ständerates, äussert unverhohlenen Misstrauen. Wer Verlautbarungen angesehener Bundesrichter in den Medien liest, weiss, wohin die Reise führt. Zum Beispiel schreibt der Präsident des Bundesgerichtes in der «NZZ» vom 12. Juni 1998: «Aus der Sicht des Rechtsuchenden müssen längst überholte Vorstellungen über die Aufgaben des Bundesgerichtes als des höchsten Gerichtes verschwinden.» Ständerat Wicki als Berichterstatler sagt noch viel drastischer, das Bundesgericht solle nicht zum «Güselkübel» der Nation werden. Ähnlich hat sich heute Herr Fischer-Hägglingen geäussert.

Die Schweiz hat ein Bundesgericht, das beim Volk populär ist. Die staatsrechtliche Beschwerde gilt als Rechtsmittel des kleinen Mannes. Sie hat einen hohen Stellenwert im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger. Mit diesem Vertrauenskapital darf nicht gespielt werden. Deshalb braucht es Massnahmen gegen die Überlastung des Gerichtes. Aber es braucht vor allem ein Gericht mit einer zeitgemässen Struktur.

Die Entwicklung hin zu einer Struktur mit Bundesfachgerichten, z. B. mit dem vorgesehenen Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesstrafericht, weist in die richtige Richtung. Nicht in dieses Bild passt aber beispielsweise die Integration, die Einverleibung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes in das Bundesgericht – mit allen Nachteilen für die Rechtsuchenden. Deshalb – Herr Thür hat schon darauf hingewiesen – verlange ich mit den Kollegen Thür und Jutzet in einer Motion (98.3302) eine echte Strukturreform des Bundesgerichtes.

Die SP-Fraktion ist zwar für Eintreten auf die Vorlage. Aber sie wird diese Vorlage in der jetzigen Mehrheitsfassung ein-

mütig ablehnen, wenn nicht Korrekturen an den Zugangs-schranken angebracht werden.

Vallender Dorle (R, AR): Die FDP-Fraktion begrüsst die Justizreform. Die geltende Bundesverfassung setzt der Kontrolle von bundesrechtlichen Normen Grenzen. Es besteht zwar kein Überprüfungsverbot des Bundesrechtes, aber ein Anwendungsgebot. Diese Beschränkung des Bundesgerichtes ist unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit zu hinterfragen:

1. Wir können empirisch feststellen, dass Bundesrat und Bundesgesetzgeber – nach dem Motto «Wer sucht, der findet» – tendenziell geneigt sind, eine Verfassungsgrundlage zu finden, wenn sie eine suchen. Es sei an einige Beispiele der jüngeren Vergangenheit erinnert: An die dringlichen Bodenbeschlüsse von 1989 mit der fünfjährigen Sperrfrist für die Veräusserung von Immobilien oder an das Binnenmarktgesetz.

2. Die Krux kann auch in der Anwendung liegen. Ein Bundesgesetz selber kann nämlich beim Erlass durchaus verfassungskonform erscheinen. Seine Anwendung in der Folge kann allerdings einen Verstoss von verfassungsmässigen Rechten offenlegen. Beim Erlass war das nicht abzusehen, z. B. weil an bestimmte Anwendungsfälle nicht gedacht wurde.

3. Auch kann sich ein ursprünglich verfassungskonformes Gesetz später als nicht verfassungskonform erweisen. Zu erinnern ist hier an die unterschiedliche Altersgrenze für die AHV-Rente vor und nach Artikel 4 Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung.

4. Die stärkere Einbindung in die internationale Völkergemeinschaft hat zudem die Bedeutung von Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung relativiert. Daher prüft das Bundesgericht heute die Bundesgesetze jeweils auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK. Kommt es zum Schluss, ein Bundesgesetz verstosse gegen die EMRK, so versagt es diesem Bundesgesetz in der Regel die Anwendung im konkreten Einzelfall. Damit geniessen rechtsschutzsuchende Bürger und Bürgerinnen heute dank der EMRK einen besseren Rechtsschutz als dank der schweizerischen Bundesverfassung. Dies gilt auch im Verhältnis zu anderem Völkerrecht. Dieser Zustand ist zu hinterfragen.

5. Das Bundesgericht hat Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung nicht nur zwangsweise mit Blick auf das Völkerrecht relativiert. Es hat auch eigene Argumentationsmethoden entwickelt, um seiner Aufgabe als höchstes Gericht in einem Rechtsstaat gerecht zu werden.

Zu nennen sind die verfassungskonforme Interpretation oder die Anerkennung gesetzlicher Lücken und, als Folge davon, die Nichtanwendung des Bundesgesetzes im Einzelfall wegen Verletzung der Rechtsgleichheit oder die Nichtanwendung des Bundesgesetzes im Einzelfall wegen Vertrauensschutzes. Diese Methoden sind eigentliche Einbrüche in das Anwendungsgebot von Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung.

Dieser erzwungenen Kreativität des Bundesgerichtes haftet allerdings aus dem Blickwinkel des Rechtsschutzinteresses der Bürger und Bürgerinnen etwas Zufälliges an. Dies ist um so stossender, als der Bundesgesetzgeber heute als die mächtigere Ebene gilt, weil immer mehr Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund verlagert werden. Der Rechtsschutz gegenüber den Bundesgewalten ist daher heute mindestens so wichtig wie derjenige gegenüber den Kantonen. Auch muss mehr als früher sichergestellt werden, dass in den einzelnen Bundesgesetzen, aus welchem Departement sie auch immer stammen, die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich sind.

Zwei Gegenargumente zur konkreten Normenkontrolle verdienen noch besondere Aufmerksamkeit. Es wird vorgebracht, es sei stossend, wenn das Bundesgericht einem Bundesgesetz die Anwendung versage, dem das Volk in einem Referendum explizit zugestimmt habe. Es ist aber daran zu denken, dass die meisten Gesetze ohne Referendum in Kraft gesetzt werden. Weiter dürften Fälle selten sein, in denen in der Volksabstimmung verfassungswidrige Bestimmungen

zur Diskussion standen und den Ausschlag für die Zustimmung des Volkes gaben.

Auch die Gefahr der Verpolitisierung des höchsten Gerichtes ist mit Blick auf Artikel 178 Absätze 3 und 3bis – Vorentwurf – eher klein. Absatz 3 garantiert, dass das Bundesgericht gerade nicht unter allen Umständen ein Bundesgesetz für verfassungswidrig erklären darf. Dieser Entscheidungsrahmen erlaubt einen vorsichtigen, aber zuverlässigen Umgang bei der Kontrolle von Bundesgesetzen.

Namens der FDP-Fraktion bitte ich Sie daher, dem Eintreten zuzustimmen und die Möglichkeit einer konkreten Normenkontrolle zu ermöglichen. Eine Mehrheit der FDP-Fraktion wird jeweils die Mehrheit auf der Fahne unterstützen.

Leuba Jean-François (L, VD): Le groupe libéral entrera en matière sur le projet de réforme de la justice. Bien plus, nous nous réjouissons de ce projet de réforme, dans la mesure où il nous paraît absolument indispensable. Indispensable, c'est de rendre au Tribunal fédéral son rôle de tribunal suprême de notre Etat. Actuellement, nous souffrons précisément du fait que, par sa surcharge, le Tribunal fédéral n'est plus en mesure de remplir correctement ce rôle.

Il n'est plus en mesure d'assurer sérieusement l'unité de la jurisprudence. Le nombre de juges a déjà atteint un niveau extrême qui nuit finalement à l'unité de cette jurisprudence, qui nuit aussi aux possibilités de développement – ce qui est une tâche fondamentale du tribunal suprême – de la protection des droits du citoyen. Il faut que nos juges fédéraux, déchargés de trop de tâches quotidiennes, puissent à nouveau se vouer à la réflexion, à la recherche, davantage qu'ils ne peuvent le faire aujourd'hui lorsqu'ils sont obligés de rendre 180 ou 200 rapports par année.

La proposition d'augmenter le nombre des juges fédéraux n'est en aucun cas une solution. C'est la solution de facilité à laquelle nous nous refusons parce que, manifestement, elle ne permet pas de répondre aux soucis que nous avons. Mais nous aimerions beaucoup que l'on songe, dans cette réforme, aussi à l'avantage du justiciable. Celui-ci ne souhaite pas la multiplication des instances judiciaires. Sans doute, le principe selon lequel on ira jusqu'au Tribunal fédéral, que l'on entend souvent lorsque l'affaire est déjà en première instance, est-il très profondément ancré dans le coeur du citoyen suisse. Simplement, il faut maintenant expliquer à nos concitoyens qu'il n'est pas possible de recourir au Tribunal fédéral pour chaque affaire. En conséquence, nous approuvons l'idée de restreindre l'accès au Tribunal fédéral. Mais nous constatons que le constituant, dans le cas particulier – le projet du Conseil fédéral, malheureusement, va dans ce sens –, renvoie au législateur le soin de prendre les mesures qui seront naturellement impopulaires, celles qui limiteront l'accès au Tribunal fédéral. Finalement, les difficultés que nous évitons peut-être astucieusement avec le projet de réforme de la justice, nous les retrouvons sans aucun doute au moment où il s'agira de rédiger la loi d'application.

En tout cas, ce qui est certain, c'est que nous ne pouvons pas soutenir la proposition de minorité à l'article 176a de prévoir une augmentation du nombre des tribunaux fédéraux. Le justiciable souhaite qu'on lui rende justice dans des délais raisonnables. Augmenter le nombre des instances, c'est inévitablement augmenter la durée des procès et c'est la première chose, sans aucun doute, contre laquelle s'élève le justiciable. Il veut avoir une justice prompte, sûre, rapide et économique, bien entendu, mais ces principes sont relativement contradictoires. En tout cas, un point sur lequel le justiciable est très sensible, c'est la rapidité avec laquelle on peut trancher l'affaire. D'ailleurs, un trop long procès peut avoir des conséquences catastrophiques sur la position des parties.

En ce qui concerne le contrôle des normes, le groupe libéral est divisé parce que nous voyons bien les arguments qui sont favorables au contrôle des normes. Mme Vallender vient de le dire, il y a l'importance des relations internationales et le fait que, de plus en plus, notre droit est dominé par le droit international et, par conséquent, par des traités que le Tribunal fédéral est obligé d'appliquer. Il en va particulièrement ainsi de la Convention européenne des droits de l'homme qui, fi-

nalement, amène le Tribunal fédéral à se trouver dans une situation impossible, dans la mesure où il doit appliquer les lois fédérales tout en se disant qu'il va être ensuite condamné par la juridiction de Strasbourg. C'est effectivement une situation qui n'est pas à l'honneur de la Suisse.

Il y a aussi la rapidité des modifications. Il y a une législation sans doute trop abondante, mais celle-ci conduit au fait que la situation réelle change et que cette législation, alors qu'elle pouvait être, à l'origine, parfaitement conforme à la constitution, avec la modification de la situation, elle risque de ne plus l'être. Là aussi, le rôle du Tribunal fédéral, dans la mesure où il contrôle les normes, peut être utile.

Dernier élément favorable à ce contrôle concret des normes: il faut quand même dire que, parfois, notre Parlement a pris quelques libertés avec les bases constitutionnelles et qu'il serait bon, de temps en temps, qu'on le ramène à une juste vue des bases constitutionnelles lorsqu'il légifère. D'autre part, il est aussi évident que ce contrôle constitutionnel des normes a des inconvénients graves, non pas le contrôle abstrait, mais le contrôle concret lors des cas particuliers.

Tout d'abord, il est évident que les juges ne peuvent pas se défaire, même s'ils ne font pas de politique – et je crois que les juges fédéraux ne font pas de politique –, de leur propre conception politique et c'est celle-ci qui, évidemment, va se refléter dans les décisions qu'ils prendront, alors qu'on attend d'eux qu'ils appliquent véritablement un contrôle judiciaire des normes votées par le Parlement. Il y a aussi des possibilités de conflits entre le Parlement qui fait les lois et le Tribunal fédéral qui les applique, et celles-ci ne sont évidemment jamais favorables pour le développement harmonieux du bien public.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral entrera en matière, soutiendra les propositions de la majorité de la commission en ce qui concerne l'organisation judiciaire, et votera selon sa conscience, comme toujours, en ce qui concerne le contrôle des normes.

Gadient Brigitta (V, GR): Die Vorlage C der Verfassungsreform ist für mich vielleicht die bedeutendste, sicher aber die dringendste – im Interesse der Rechtssicherheit, aber auch der Rechtsgleichheit, unabdingbaren Grundwerten für ein demokratisches Staatswesen. Über die Jahre hinweg haben sich in unserem Rechtssystem verschiedene Mängel und Lücken immer deutlicher manifestiert; deren Behebung tut not. Ich begrüße deshalb grundsätzlich die Vorschläge des Bundesrates, welche ein in sich ausgewogenes Ganzes darstellen und entscheidende Verbesserungen bringen, ohne mit der bewährten schweizerischen Tradition zu brechen. Eine umfassende Neugestaltung mit Bundesfachgerichten, wie sie ein Minderheitsantrag vorsieht, käme für mich aus verschiedenen Gründen für unser System nicht in Betracht. Kurz zu den Reformpunkten:

1. Unser Bundesgericht ist chronisch überlastet; verschiedenste Massnahmen konnten keine wirksame Abhilfe schaffen. Im Interesse unseres Rechtsstaates muss aber die Funktionsfähigkeit unseres obersten Gerichtes wieder verbessert werden. Nur so können einerseits ein wirksamer Rechtsschutz – das beinhaltet auch ein speditives, kostenmässig tragbares und einheitliches Verfahren –, andererseits aber die Sicherheit der Rechtsfortbildung und die Sicherstellung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung gewährleistet werden.

In erster Linie die Abschaffung der Direktprozesse ist dabei ein unumgängliches Erfordernis. Jeder Prozess soll unterhalb des Bundesgerichtes beginnen. Damit direkt verbunden ist natürlich der Ausbau der richterlichen Vorinstanzen beim Bund und in den Kantonen. Dem Bundesgericht sollen flächendeckend in allen Bereichen Gerichtsbehörden vorgeschaltet werden. Gleichzeitig wird damit auch die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber heute erheblich verbessert, würde doch künftig praktisch überall Anspruch auf Zugang zu einem Gericht, die sogenannte Rechtsweggarantie, bestehen.

Das ist für mich auch der Grund, einer – allerdings streng eingegrenzten – Ermächtigung an den Gesetzgeber zuzustimmen,

nötigenfalls eine angemessene Zugangsbeschränkung ans Bundesgericht vorzusehen. Der Grundsatz eines möglichst offenen und freien Zugangs an unser oberstes Gericht muss aber auch in Zukunft Gültigkeit haben.

2. Die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit, d. h. die Ausdehnung der Normenkontrolle auf Bundesgesetze: Damit wird der Rechtsschutz der einzelnen Bürgerinnen und Bürger um einen ganz entscheidenden Bereich erweitert. Indem die Kontrolle instanzlich auf das Bundesgericht einerseits und auf den konkreten Anwendungsfall andererseits beschränkt bleibt und zusätzlich die Ausnahmeklausel der politischen Frage vorgesehen ist, ist auch ein allfälliger Einwand der Verletzung der Gewaltenteilung kaum haltbar.

3. Die Vereinheitlichung des Prozessrechtes, welche von der Rechtslehre und von zahlreichen Kantonen seit langem gefordert wird: Auch diese bringt mehr Effizienz und die bereits eingangs geforderte Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit. Ich bitte Sie deshalb, in den Grundsätzen dem ganzen Paket in der Fassung der Kommissionsmehrheit bzw. des Bundesrates zuzustimmen.

Baumberger Peter (C, ZH): Gestatten Sie einem praktizierenden Anwalt beim Eintreten einige Bemerkungen zu dieser Justizreform. Ausgangspunkt ist auch für mich die unbestreitbare Überlastung des Bundesgerichtes, Sie haben die Zahlen gehört. Ich möchte Ihnen aber einfach sagen, wozu das führt: Es führt zu einer faktischen Einzelrichterei. Diese faktische Einzelrichterei nimmt zu, und wir Anwälte pflegen das «Loterie romande» zu nennen. Es kommt dann nämlich ausserordentlich stark darauf an, wen Sie zufällig als Referenten zugeteilt bekommen und wen nicht. Auch formale Kollegialentscheide basieren letztlich auf der Beurteilung eines einzelnen Richters, der die Akten durchgesehen hat.

Daraus ergeben sich für mich als Anwalt gewisse Konsequenzen: Entweder müssen Sie Schranken setzen, oder Sie müssen das Gerichtssystem umbauen.

Zu den Schranken: Die Mehrheit hat in Artikel 178a eine Lösung zu finden versucht. Es ist nur ein Versuch, man hat das Problem im wesentlichen an den Gesetzgeber delegiert; wir werden auf dieses Problem zurückkommen müssen. Ich bin selbstverständlich einverstanden mit dem, was in Absatz 2bis steht. Es ist sinnlos, wenn Bagatellfälle und unbegründete, aussichtslose Beschwerden vor das Bundesgericht kommen, darüber werden wir uns kaum gross streiten. Es wird dennoch eine Auseinandersetzung bei der Gesetzgebung geben.

Deswegen habe ich mir nun aus meiner praktischen Erfahrung heraus – ich führe immer wieder Prozesse vor Bundesgericht – überlegt, wie man das Gerichtssystem umbauen könnte. Bevor man ans Umbauen geht, muss man eine Diagnose stellen. Die Diagnose lautet – wir haben das von Kollege Leuba gehört –: Die Rechtsuchenden finden sich nicht mehr mit erstinstanzlichen Entscheidungen ab und zunehmend auch nicht mehr mit kantonalen Gerichtsentscheiden. Die Kleinräumigkeit als Folge unseres Föderalismus wirkt sich da vielleicht etwas aus. Die Leute haben den Eindruck, die Richter seien persönlich und örtlich dem Ausgangspunkt ihres Streitfalles zu nahe.

1. Es ergibt sich daraus, dass unsere kantonalen Instanzen zunehmend zu Durchlauferhitzern werden, was dazu führt, dass das Bundesgericht seine Aufgabe nicht mehr voll zu erledigen vermag.

2. Ein wichtiger Faktor für gute Rechtsprechung ist, dass der Rechtsfrieden schnell wiederhergestellt wird. Also ist eine schnelle Rechtsprechung erforderlich. Wir haben das zunehmend nicht mehr.

Die Lösungsidee, die sich daraus einerseits zur Entlastung des Bundesgerichtes und andererseits zur Straffung des Rechtsweges ergäbe, wäre ein Umbau unserer Gerichtsorganisation. Ein gewisser Ansatz dieser Idee findet sich im Antrag der Minderheit I (Thür) – ich möchte ihm das zugestehen –, aber das ist nur ein Ansatz und meines Erachtens nicht fertig gedacht; er ist auch in der Motion Gross Jost (98.3302) nicht fertig gedacht. Denn wir können das Problem natürlich nicht lösen, indem wir einfach zusätzliche Gerichts-

instanzen einfügen, sondern wir müssen tatsächlich umbauen, und wir müssen auch ergänzen. Wir müssten wohl den Weg suchen, auf kantonaler Ebene nur noch eine Instanz zu haben.

Ein Beispiel ist – es gibt nicht nur eines, aber im Kanton Zürich gibt es ein klassisches und sehr erfolgreiches Beispiel – das kantonale Handelsgericht. Ich bitte schon jetzt jene, die sich mit diesen Problemen befassen, bei der Umsetzung, wenn wir die Vorinstanzen fürs Bundesgericht regeln, an diese Fälle zu denken und ja nicht das zu tun, was im Moment auch zur Diskussion steht, nämlich den Kantonen vorzuschreiben, es müssten immer zwei Instanzen sein; das wäre ungefähr das Verkehrteste, was wir hier tun können.

Auf Bundesebene ergäbe sich daraus, dass man wahrscheinlich eben doch, ich sage mal, sprachregionale Bundesgerichte schaffen würde, die Tat- und Rechtsfragen prüfen, also einen umfassenden Zugang zum Bundesgericht ermöglichen. Die Bundesgerichte in Lausanne und Luzern hätten dann vor allem noch Kassationsfunktionen, hätten also einerseits reine Rechtsfragen zu prüfen und andererseits die einheitliche Rechtsprechung zu sichern.

Ich habe diesen Antrag – Sie haben es gesehen – nach reiflicher Überlegung und verschiedenen Diskussionen nicht gestellt. Aber ich glaube – auch wenn das im Moment politisch aussichtslos ist –, dass wir uns diese Überlegungen zukünftig machen müssen. Ich muss Ihnen auch sagen: Ich habe mit mehreren Bundesrichtern über dieses Problem gesprochen, und da sind durchaus ähnliche Vorstellungen vorhanden.

Ich empfehle Ihnen auch persönlich ohne grosse Begeisterung Eintreten, vor allem deswegen, weil zumindest einmal die überfällige Vereinheitlichung des Prozessrechtes kommt. Ich werde dazu in der Detailberatung noch zwei, drei Worte sagen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50*