

## Siebente Sitzung – Septième séance

Donnerstag, 22. Januar 1998

Jeudi 22 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 124 hiervoor – Voir page 124 ci-devant

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

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

#### Art. 166

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Widmer** Hans (S, LU): Die Minderheit will nichts anderes als die Fassung des Bundesrates. Danach braucht es für jede einzelne Auslagerung eine explizite gesetzliche Grundlage. Demgegenüber fordert die Mehrheit in bezug auf das sogenannte Outsourcing eine grössere Flexibilisierung. Sie will nämlich bloss die Grundsätze für eine Auslagerung in einer Art Rahmengesetz formuliert wissen. Ein solches allgemeines Rahmengesetz könnte aber insbesondere im Bereich der sogenannten hoheitlichen Aufgaben zu Problemen führen. Wenn man nämlich die bisherige Rechtsprechung und die bisherige Praxis vor Augen hat, erkennt man, dass die von der Mehrheit verlangte Praxis den Rahmen der Nachführung sprengen würde.

Des weiteren könnten wir durch die Annahme des Antrages der Mehrheit in ein Spannungsverhältnis zum bereits genehmigten Artikel 154 geraten. Ein solches Spannungsverhältnis braucht allerdings nicht zu entstehen, wenn der Begriff der «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» klar und eindeutig und zugleich abschliessend definiert wird. Ob dies der Fall ist, möchte ich bezweifeln. Zudem ist der Begriff «Verwaltungsaufgaben» interpretationsbedürftig. Weil durch den Antrag der Mehrheit die Nachführung gesprengt werden kann und weil der Begriff «Verwaltungsaufgaben» wegen seiner Unklarheit zu viele Deutungen offenlässt und daher kaum verfassungsgtauglich ist, bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

Schliesslich scheint mir der Antrag der Mehrheit allzusehr einem unkritischen New-Public-Management-Denken zu entstammen. Diesem haftet aber, das ist nicht zu bestreiten, etwas Modisches an. Nun soll – da sind sich wohl die meisten hier im Saal einig – die Verfassung zwar dem Zeitgeist, nicht aber einer bestimmten Mode entsprechen.

Aus diesen Gründen und weil wir nicht bei heiklen Auslagerungen die Katze im Sack eines allgemeinen Rahmengesetzes kaufen wollen, bitte ich Sie, der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen.

**Vollmer** Peter (S, BE): Ich möchte Sie im Namen der SP-Fraktion bitten, die Minderheit Widmer zu unterstützen. Was

hier die Mehrheit vorschlägt, geht weit über das hinaus, was heute geltendes Recht ist. Wir haben uns in den letzten zwei Tagen ständig anhören müssen, dass wir nicht über diese Nachführung hinausgehen dürfen, weil das nicht der Konzeption entspreche. Aber hier, wo es offenbar einigen passt, gehen sie selber beliebig darüber hinweg. So geht das nicht.

Ich nehme an, der Bundesrat wird seine Logik in der Interpretation auch hier fortführen. Er könnte zwar zufrieden sein mit dieser Fassung der Kommissionsmehrheit, weil sie dem Bundesrat eigentlich bedeutend mehr Spielraum gibt. Herr Widmer hat ja darauf hingewiesen, was die Differenz ist: Es ist eine Differenz, die besagt, dass Verwaltungsaufgaben in Zukunft – wenn wir einmal generelle gesetzliche Grundlagen schaffen, wo ein paar Grundsätze für die Auslagerung festgelegt werden – effektiv einfach ausgelagert werden können, ohne dass sich der Gesetzgeber dazu äussern kann.

Wenn wir das heute bestreiten, dann nicht zuletzt deshalb, weil es – ich würde fast sagen – gegen Treu und Glauben geht: Vor kurzem hatten wir hier eine Debatte zur Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. Sie erinnern sich sicher alle genau daran: Es ging damals darum, wie wir bestimmte Bereiche der Verwaltung auslagern können, im Sinne – es wurde gesagt – des New Public Management, wo wir dann mit Globalbudget steuern. Wir haben gerade im Interesse des Parlamentes damals gesagt, es werde bezüglich seines Einflussbereiches in diesen ausgelagerten Bereichen ganz entscheidende Veränderungen geben. Deshalb haben wir diese Bestimmungen zeitlich limitiert. Wir haben gesagt, es solle eine Versuchsphase sein. Nach Abschluss der Versuchsphase werden wir eine Beurteilung vornehmen; dann können wir entsprechende, neue gesetzliche Grundlagen schaffen.

Was Sie mit diesem Antrag der Kommissionsmehrheit jetzt vornehmen, ist eine Vorwegnahme all dessen, was wir damals sagten. Wir schaffen jetzt bereits eine Verfassungsgrundlage und damit eigentlich ein *Fait accompli*. Der Gesetzgeber, das Parlament, wird nicht mehr in der Lage sein, im Einzelfall zu entscheiden, ob es sinnvoll ist, bestimmte Aufgaben auszulagern.

Eine Auslagerung kann selbstverständlich sinnvoll sein, jedoch müsste per Gesetz definiert werden, wo und wie sie stattfinden soll. Aufgrund des Antrages der Mehrheit können jedoch beliebige – ebenfalls hoheitliche – Aufgaben einfach aufgrund dieser allgemeinen Gesetzesgrundlage ausgelagert werden, auch an Private. Das geht nun wirklich nicht. Einmal in der Sache nicht; vor allem aber geht es nicht an, dass wir diese ganz entscheidende und grosse rechtspolitische Neuerung im Rahmen der Nachführung hier unterjubeln, ohne dass wir die Diskussion über die Konsequenzen führen. Diese Diskussion haben wir bereits im Zusammenhang mit der RVOG-Revision begonnen, wobei wir gesagt haben, dass wir sie weiterführen und Schlussfolgerungen dann ziehen, wenn wir erste Erfahrungen gemacht haben.

Ich möchte Sie nicht zuletzt aus diesem Grund bitten, hier der Minderheit zuzustimmen.

Ich hoffe, dass auch der Bundesrat, entsprechend seiner Vorgabe in der Botschaft zu dieser Verfassungsrevision, seine ursprüngliche Position aufrechterhält und durch diese grosszügige Geste, die in Richtung Bundesrat gemacht werden soll, jetzt nicht Appetit erhält und im Einzelfall den Gesetzgeber ausschliessen möchte.

Die Zustimmung zur Minderheit ist kein Argument gegen Auslagerungen. Sie ist vielmehr ein Argument gegen das jetzt einfach beschleunigte und nicht mehr kontrollierbare Verfahren, das mit diesem Verfassungsartikel möglich sein könnte. Das kann auch nicht im Interesse derjenigen sein, die den Standpunkt vertreten, die Verwaltung solle erneuert und modernisiert werden, mögliche Bereiche könnten verselbstständigt werden. So aber bitte nicht!

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit zuzustimmen.

**Thür** Hanspeter (G, AG): Es geht bei diesem Artikel um die Frage, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, wenn

das Parlament sich entscheiden will, Verwaltungsaufgaben auszugliedern. Es geht um die Frage, unter welchen Bedingungen hoheitliche Funktionen ausserhalb der staatlichen Verwaltung erledigt werden können.

Es wurde bereits darauf hingewiesen: Das geltende Recht ist klar. Es braucht hierzu ein formelles Gesetz, und das wird im Entwurf des Bundesrates auch so umschrieben.

Es ist natürlich so: Wenn wir uns damit zufriedengeben wollten, dass ein auf dem «Wege der Gesetzgebung» festgelegtes Verfahren dazu ebenfalls ausreichend sein soll, heisst das konkret: Es kann auch ein einfacher Bundesbeschluss sein. Damit ermöglichen Sie es – das ist für mich der entscheidende Punkt –, dass solche Auslagerungen in Umgehung des Referendums zustande kommen können. Nach geltendem Recht ist es so, dass ein formelles Gesetz dem Referendum untersteht; es kann dem Volk vorgelegt werden, wenn 50 000 Leute das Gesetz nicht wollen. Nach der Fassung der Mehrheit könnte das Parlament nur mit einem einfachen Beschluss eine solche Auslagerung beschliessen und auf diesem Weg den Entscheid dem Volk vorenthalten.

Ich bin der Auffassung, dass es hier um eine gravierende Weichenstellung geht. Es ist eine wichtige Frage, welche Verwaltungsaufgaben vom Staat selber und welche Verwaltungsaufgaben durch Dritte erfüllt werden sollen. Eine solche Grundsatzfrage muss dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.

Aus diesem Grund ist es für die grüne Fraktion klar, dass im Rahmen der Nachführung nichts anderes gemacht werden darf, als der Fassung des Bundesrates zu folgen. Alles andere wäre eine Weiterführung und nicht eine Nachführung unserer Verfassung. Sie haben an verschiedenen Stellen gestern und heute bekräftigt, dass man keine Weiterführung will. Wenn in einzelnen Punkten über die Nachführung hinausgegangen worden ist, so nur dann, wenn ein überwiegender Konsens in dieser Frage gegeben war. Das ist hier sicher nicht der Fall.

Deshalb bitte ich Sie, dem Bundesrat und der Minderheit zu folgen.

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Die Frage, wieweit Nachführung opportun ist oder nicht, wird bald von einer Seite, bald von der anderen zum Anlass genommen, gegen Modifikationen zu sprechen.

Worum geht es? Artikel 166 Absatz 3 regelt die Voraussetzungen für die Übertragung von Bundesaufgaben an «Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts», und zwar an Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören.

Die im Entwurf des Bundesrates vorgesehene Bestimmung bindet nun jede einzelne Übertragung öffentlicher Aufgaben an eine gesetzliche Grundlage. Bereits die von der SPK seinerzeit eingesetzte Expertenkommission vertrat – wie später die SPK und jetzt die Mehrheit der Verfassungskommission – die Auffassung, dass diese Regelung modernen und flexiblen Formen staatlicher Leistungserbringung nicht angemessen sei. Gerade bei neuen Modellen der Verwaltungsführung spiele die Möglichkeit der verwaltungsexternen Leistungserbringung, das «contracting out», eine wichtige Rolle. Solchen Formen des Verwaltungshandelns sollte nicht zum vornherein der Riegel geschoben werden. Das ist die Auffassung der Mehrheit der Kommission.

Wenn jetzt hier dargetan wird, dass man damit das Referendum umgehen wolle, dass damit staatliche, hoheitliche Aufgaben problemlos ausgelagert werden könnten, dann hiesse dies, dass das gleiche Parlament später bei der Gesetzgebung Derartiges erlauben würde. Ich gehe davon aus, dass dem nicht so ist. Mit der Fassung des Bundesrates ist das Parlament andernfalls gezwungen – es hat dann nur diese eine Möglichkeit –, in jedem einzelnen Fall über ein neues Gesetz eine Auslagerung vorzunehmen.

Ein letzter Punkt ist zu erwähnen: Selbst mit der offeneren Formulierung der Kommissionsmehrheit ist das Parlament nicht gezwungen, über einen einzigen Erlass alle und sämtliche Auslagerungen zu genehmigen respektive die Grundlage dafür zu schaffen. Selbst mit der flexibleren Formulierung

der Kommissionsmehrheit bleibt die Handlungsfreiheit beim Parlament; es wird in der Verantwortung des Parlamentes liegen, wie dieses Mittel eingesetzt wird. Wir wollten angesichts der sich rasch ändernden Verhältnisse im Umfeld unserer Aufgabenerledigung hier nicht eine derart enge Formulierung aufnehmen.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: Je m'étonne tout de même du fait que ceux qui étaient d'accord de passer de sept à neuf conseillers fédéraux, qui étaient d'accord d'introduire cette sorte de révocation du Conseil fédéral que nous avons examinée à l'article 163 (al. 2bis selon la proposition de la minorité), qui ont supprimé la clause cantonale, viennent nous dire maintenant: «Attention, attention! à l'article 167, vous vous écarterez de la mise à jour stricte.» Il faut être sérieux! Je crois que, suivant de quel côté on se trouve, la mise à jour est tout d'un coup beaucoup plus extensible ou beaucoup plus restreinte. Cette remarque mise à part, je précise que la différence entre la majorité et la minorité est finalement relativement faible.

La minorité qui reprend le projet du Conseil fédéral souhaite que, dans chaque cas d'attribution d'une tâche de l'administration «à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieures à l'administration fédérale», une loi prévoie expressément cette attribution.

Au contraire, la majorité vous propose d'édicter une loi-cadre qui fixe à quelles conditions le Conseil fédéral peut attribuer des activités à l'extérieur de l'administration fédérale. Dans ce cas, nous aurions simplement une loi-cadre, mais cette loi-cadre n'est pas faite. Par conséquent, on pourrait très bien imaginer qu'on précise dans cette loi-cadre que le Parlement, par voie d'arrêté fédéral simple, décide de cas en cas, ou même que par voie d'arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum – c'est la liberté du législateur –, décide de cas en cas l'attribution à l'extérieur de tâches de l'administration fédérale; ou encore que le Conseil fédéral, par voie d'arrêté fédéral de portée générale ou d'arrêté fédéral simple, présente au Parlement un projet d'attribution de telles tâches à l'extérieur de l'administration.

Tout est possible. Simplement, la solution de la majorité permet une plus grande souplesse et permet au législateur de décider ensuite sous quelle forme il prévoira l'attribution de ces compétences, soit directement au Conseil fédéral, soit par une décision du Parlement. Par conséquent, il me paraît à première vue que la différence est relativement faible entre les deux propositions. Il y en a une qui est plus stricte, une qui est plus souple.

La commission s'est décidée pour la solution souple, défendue par la majorité, par 17 voix contre 12.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es geht bei Artikel 166 Absatz 3 um die Frage der Auslagerung von Verwaltungsaufgaben, von öffentlichen Aufgaben, an Dritte, die ausserhalb der Verwaltung stehen, seien das nun Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts. Es ist tatsächlich so, dass die bundesgerichtliche Praxis bisher für jede Übertragung hoheitlicher Aufgaben eine spezifische gesetzliche Grundlage verlangt, deshalb lautet die Formulierung des Bundesrates entsprechend.

Die Mehrheit der Kommission möchte nun weitergehen. Mir scheint das unter dem Gesichtspunkt der Nachführung problematisch, vor allem, wenn man die Frage, wieweit man gehen möchte, offenlässt. Die Formulierung der Mehrheit hat mehr oder weniger auch den Nachteil, dass es sicher nicht angeht, zu schreiben, die Voraussetzungen seien «auf dem Wege der Gesetzgebung» festzulegen. Grundlage muss ein formelles Bundesgesetz sein; diese Korrektur wäre auf jeden Fall noch vorzunehmen.

Mir persönlich schwebt für den Zweitrat ein Kompromiss vor: Bei relativ marginalen Auslagerungen – beispielsweise dort, wo es um irgendwelche technischen Dienste geht, die dann durch private, spezialisierte technische Fachstellen geleistet werden – könnte man eine Gesetzesdelegation vorsehen.

Andererseits scheint mir richtig, dass es dort, wo es um die Auslagerung wirklich bedeutender hoheitlicher Aufgaben geht, wie beispielsweise den Strafvollzug, den Vorbehalt des formellen Gesetzes braucht. Deshalb hält der Bundesrat vorerst an seinem Antrag fest. Wir suchen dann im Zweitrat einen Kompromiss.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Minderheit 63 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 44 Stimmen

#### **Art. 167**

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

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Sie sehen, dass die Frage des Zeitpunkts der Wahl des Bundeskanzlers inskünftig auf Gesetzesstufe geregelt werden soll. Die Kommission hält dafür, dass eine zwingende, auf Verfassungsstufe festgelegte Gleichschaltung dieser Amtsdauern nicht empfehlenswert ist, um so mehr, als es allenfalls zugänglich sein könnte, durch eine leichte Verschiebung der Amtsdauer des Bundeskanzlers – er ist immerhin Stabschef des Bundesrates und leitet in dieser Funktion einen recht umfangreichen persönlichen Stab auch in ausserordentlichen Situationen – die Möglichkeit zu eröffnen, eine Persönlichkeit zu wählen, die zusammen mit der Exekutive der Aufgabe gerecht zu werden vermag. Der Gesetzgeber wird das abschliessend zu regeln haben.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 168**

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

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 169**

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

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Hier mache ich nur eine Ergänzung: Auf der deutschsprachigen Fahne ist der Titel dieses Artikels nicht ausgedruckt worden. Es müsste dort entsprechend dem Titel auf der französischen Fahne «Initiativrecht» heissen.

Ich bitte Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: J'ai deux remarques:

1. La suppression de l'article 169 alinéa 2 est la conséquence de la décision que nous avons prise hier à l'article 151 qui prévoit déjà que les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ont le droit de faire des propositions sur un objet en discussion. Il est donc inutile de le répéter ici.

2. Concernant l'alinéa 1er de l'article 169, nous avons déjà modifié les termes «arrêtés de l'Assemblée fédérale» par «lois fédérales» en adoptant l'article 153a.

**Präsident:** Hier treten Konsequenzen der Beschlüsse bei den Artikeln 151 und 153a zutage.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 170**

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

**Jeanprêtre** Francine (S, VD): Cette proposition que je prends au nom d'une forte minorité est suggérée par les Commissions des institutions politiques de nos deux Conseils.

En fait, il s'agit d'une controverse – on peut employer le terme – sur la compétence actuelle, telle qu'exercée par le Conseil fédéral, d'édicter des ordonnances et sur la compétence du législatif d'en assumer un certain contrôle. A l'efficacité d'un côté s'oppose le souci de transparence de l'autre. C'est en fait une commission d'experts instituée par les Commissions des institutions politiques qui a formulé des critiques sur le système actuel.

La procédure utilisée en matière d'ordonnances, qui se déroule dans une large mesure à huis clos, manque de transparence pour l'Assemblée fédérale, et le contrôle de la législation du Conseil fédéral se révèle ainsi difficile. Dans la pratique, le droit édicté sous forme d'ordonnances peut cependant avoir une importance non négligeable. Il n'est donc pas judicieux que seule la procédure législative soit réglée en détail et que la procédure en matière d'ordonnances soit entièrement laissée à la discrétion du Conseil fédéral.

L'article 170 alinéa 1bis aurait pour but de charger le législateur de régler les grandes lignes de cette procédure. Il s'agit de faciliter le contrôle du contenu des ordonnances afin de s'assurer qu'elles sont en accord avec les objectifs et les dispositions de la législation formelle. Cela signifie que les commissions législatives devraient avoir le droit de consulter intégralement a posteriori les bases des décisions du Conseil fédéral, lorsqu'elles désirent procéder à un réexamen plus attentif d'une ordonnance. Il ne s'agit donc pas d'une généralité qui entraînerait naturellement un surcroît de travail. Ces commissions pourraient faire figurer régulièrement à l'ordre du jour de leurs séances le nouveau droit des ordonnances dans leur domaine respectif de compétence et procéder de manière ciblée à un réexamen de certaines ordonnances lorsqu'elles l'estiment nécessaire.

Une autre solution serait d'obliger le Conseil fédéral à consulter les commissions législatives compétentes lors de l'élaboration d'un projet d'ordonnance. Des études, des alternatives ont été effectuées. Les Commissions des institutions politiques ont notamment examiné la question de l'introduction d'un veto contre les ordonnances. Une telle mesure peut en effet être envisagée, dès lors que, par la suppression de la clause d'autorisation obligatoire pour chaque ordonnance de substitution, le Conseil fédéral devrait voir sa marge de manoeuvre pour édicter des ordonnances quelque peu augmenter.

Un veto contre les ordonnances au niveau fédéral pourrait se présenter comme suit: un nombre indéterminé de membres du Conseil national ou du Conseil des Etats ou encore une commission parlementaire pourrait, dans un délai convenu, faire opposition à une ordonnance du Conseil fédéral. Si les deux Chambres approuvent cette opposition, l'ordonnance ou la modification de l'ordonnance devrait être supprimée. L'Assemblée fédérale aurait ainsi la possibilité de réagir rapidement, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui lorsqu'elle estime qu'une ordonnance du Conseil fédéral repose sur une base légale insuffisante ou que son contenu ne correspond pas à la conception du Parlement.

J'en viens au choix. Une majorité s'est néanmoins prononcée contre l'introduction d'un veto contre les ordonnances. Il a été rappelé que le Tribunal fédéral peut à l'heure actuelle déjà empêcher l'application d'une disposition d'une ordonnance lorsque le Conseil fédéral n'a pas respecté la base légale. Par ailleurs, l'Assemblée fédérale dispose d'une palette suffisante d'instruments pour exprimer sa volonté au Conseil fédéral. De plus, l'instrument du mandat, qui doit être créé, devrait permettre à l'Assemblée fédérale de fournir au Conseil fédéral des directives relatives à l'élaboration d'une ordonnance donnée. Enfin, un veto contre les ordonnances ne ferait qu'encourager la méfiance entre le Parlement et le Gouvernement, faisant obstacle à une collaboration fructueuse entre les deux autorités.

Ainsi, toute cette réflexion approfondie a entraîné une discussion au sein de la sous-commission et, bien sûr, de la commission plénière.

C'est un vote très serré – comme je l'ai rappelé – qui a entraîné la présentation de cette proposition de minorité que je vous engage à soutenir.

**Gross Jost (S, TG):** Ich bitte Sie für die sozialdemokratische Fraktion, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen. Ich darf vielleicht das, was Frau Jeanprêtre anhand der Erwägungen der Staatspolitischen Kommission hier dargelegt hat, ein bisschen illustrieren.

Ein gewisses Malaise im Verhältnis Gesetzgebung/Verordnungsrecht können Sie, vor allem wenn Sie das Krankenversicherungsgesetz und das entsprechende Verordnungsrecht betrachten, fraglos feststellen. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Krankenversicherungsgesetzes war ein Teil des Verordnungsrechtes noch gar nicht vorhanden. Daraus haben sich viele strittige Fragen in unzähligen Verfahren vor dem Bundesrat oder vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht ergeben. Hätten wir eine minimale Regelung des Verordnungsrechtes, dann hätte man darauf bestanden, dass das Verordnungsrecht im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Krankenversicherungsgesetzes vorgelegen hätte.

Der Rat hat zwar fraglos eine gewisse Klärung im Verhältnis Gesetzgebung/Verordnungsrecht vorgenommen: Einerseits durch die Einführung des materiellen Gesetzesbegriffs in Artikel 154, Absatz 1bis, andererseits durch die Regelung der Gesetzesdelegation in Artikel 154, Absatz 2. Das sind Fortschritte. Aber ich glaube, niemand kann darüber hinwegsehen, dass heute, wo Gesetze häufig Rahmengesetze sind, Gesetzgebung und Verordnungsrecht in einem hohen Mass zusammenwirken. Deshalb sind die Erwägungen der Staatspolitischen Kommission in ihrem Bericht vom 6. März 1997, wie sie Frau Jeanprêtre vorgetragen hat, ganz wesentlich.

Es braucht ein Minimum von Verfahrensregelung, beispielsweise in bezug auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verordnungsrechtes. Es braucht eine inhaltliche Kontrolle auf Übereinstimmung mit dem formellen Gesetzesrecht. Auch ausländische Staaten kennen Verfahrensregeln, die besser gewährleisten, dass das Verordnungsrecht erstens wirklich à jour ist, wenn das Gesetz in Kraft tritt, und dass zweitens die inhaltliche Verträglichkeit von Gesetz und Verordnung besser kontrolliert wird.

Ich denke, das ist auch im Sinne eines modernen Verständnisses der Gewaltenteilung. Im Verordnungsrecht nimmt der Bundesrat eigentlich eine Kompetenz des Gesetzgebers wahr, also hat das Parlament nach den Prinzipien einer gut verstandenen Gewaltentrennung einen Anspruch darauf, zu wissen, was der Bundesrat mit dieser Verordnungs-kompetenz macht.

Die Minderheit will nicht eine bestimmte Regelung. Sie will sichergestellt haben, dass ein Minimum an Verfahrensregelung in Form eines Gesetzes eingeführt wird.

Im Sinne dieser Erwägungen bitte ich Sie für die sozialdemokratische Fraktion, diesen Antrag zu unterstützen.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit 18 zu 17 Stimmen bei 1 Enthaltung für die Regelung des Bundesrates entschieden. Ich bitte Sie, den Antrag der Mehrheit zu unterstützen.

Für die Mehrheit war es weniger ein materieller als ein formeller Grund, gegen diese Ergänzung zu sein. Das durch den Antrag der Minderheit in Absatz 1bis geforderte Gesetz kann nämlich auch aufgrund von Artikel 154 Absatz 1bis Buchstabe f erlassen werden, wenn Sie das in der Fahne entsprechend verfolgen wollen. Die durch diesen Absatz anvisierten Informationsrechte der Kommission in bezug auf die Verordnungen werden auch durch Artikel 144 Absatz 4 – das sind jetzt diese Einsichtsrechte – entsprechend garantiert. Also ist eigentlich allem Genüge getan, und es wäre unlogisch, wenn diese Bestimmung hier ausdrücklich noch Platz fände, um so mehr, als in Absatz 1 dieses Artikels dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass von rechtsetzenden Normen im Rahmen einer Verordnung gegeben wird.

Ich bitte Sie daher, mit der Mehrheit der Kommission den Antrag der Minderheit Jeanprêtre abzulehnen.

**Präsident:** Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Leuba Jean-François (L, VD),** rapporteur: Nous avons ici affaire, à l'alinéa 1bis, à une proposition de minorité qui est venue de la Commission des institutions politiques, comme Mme Jeanprêtre l'a dit, et qui, au fond, permet ou qui oblige l'Assemblée fédérale à fixer «les dispositions fondamentales relatives à la procédure d'ordonnance».

J'aimerais attirer votre attention sur le fait que tous les cas évoqués par Mme Jeanprêtre sont des possibilités: elles ne découlent pas de la constitution. Par exemple, le droit de veto dont a parlé Mme Jeanprêtre, qui devrait frapper des ordonnances édictées par le Conseil fédéral, devrait être inclus dans la loi d'application qui est prévue à l'alinéa 1bis. Il ne découle pas de la Constitution fédérale. Il y aurait encore beaucoup de discussions à avoir sur les dispositions que cette loi pourrait contenir.

Comme l'a fait remarquer le rapporteur de langue allemande, il est tout à fait certain que les Chambres ont le droit d'édicter une pareille loi en vertu de l'article 154 alinéa 1bis lettre f de la constitution que vous avez voté hier, puisque cette disposition dit en substance que l'Assemblée fédérale a notamment ou en particulier le droit d'édicter sous forme de lois des règles relatives «à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales». Il est clair que les règles sur la délégation de compétences tombent dans les règles de l'organisation des autorités fédérales et de la compétence des autorités fédérales. A première vue donc, la disposition de la proposition de minorité est inutile. De toute manière, la compétence de l'Assemblée fédérale est donnée pour d'autres motifs.

J'ajoute à cela une autre remarque: j'ai défendu, aussi bien que j'ai pu le faire, le mandat, qui me paraissait une excellente institution, mais il est évident que la possibilité pour l'Assemblée fédérale d'intervenir est liée très clairement au mandat. Et maintenant que vous avez refusé la possibilité de donner un mandat de manière générale en ce qui concerne l'activité législative, je ne vois pas très bien à quoi cela sert maintenant de permettre à l'Assemblée fédérale de réintervenir, sans avoir la possibilité de recourir au mandat, dans les dispositions où l'Assemblée fédérale a délégué au Conseil fédéral des compétences législatives. Je rappelle d'ailleurs, et il suffit de lire l'alinéa 1er de l'article 170, que chaque fois que nous déléguons au Conseil fédéral une compétence législative, c'est-à-dire la compétence d'édicter des ordonnances, nous devons, en vertu de la constitution, lui donner des directives générales pour les édicter. C'est le sens de la délégation de compétence et, par conséquent, il m'apparaît que la disposition de l'alinéa 1bis est superflue. Elle ne fait que charger un peu plus la constitution.

La commission, à une très faible majorité, on l'a déjà relevé, par 18 voix contre 17, a décidé de vous recommander de rejeter cette disposition supplémentaire.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen auch die Ablehnung dieses Minderheitsantrages. Sie wissen, dass wir für Verordnungen von erheblicher Tragweite das Vernehmlassungsverfahren durchführen. Was die Rechtmässigkeit der Verordnungen anbelangt, können sie vom Bundesgericht überprüft werden: Die unselbständigen Verordnungen, ob sie sich im Rahmen der gesetzlichen Delegation halten, und die selbständigen Verordnungen sogar, ob sie mit der Verfassung übereinstimmen.

Ein wichtiger Grund von der ganzen Entstehungsgeschichte her ist auch folgender: Wir hatten im Rahmen der Vorbereitung zur nachgeführten Verfassung mit Vertretern der Kantone lange Gespräche über dieses Ordnungsproblem geführt. Die Kantone haben fast bis zum Schluss verlangt, dass sie Abänderungen von Verordnungen verlangen könnten. Wir haben das ganz klar zurückgewiesen, weil das eine Neuerung gewesen wäre, die sogar eine Systemänderung bewirkt hätte. Wir befürchten, dass all diese Anschlussbegehren wieder kämen, wenn Sie hier nun ein derartiges Gesetz verlangten.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, den Minderheitsantrag abzulehnen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Mehrheit 61 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 54 Stimmen

#### **Art. 171**

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

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 172 Abs. 3 – Art. 172 al. 3**

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

**Präsident:** Die Absätze 1 und 2 von Artikel 172 haben wir bereits zusammen mit Artikel 156 bereinigt.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Ich stelle hier keinen Antrag. Aber zuhänden des Zweitrates: Anlässlich der gestrigen Beratung von Artikel 156 ist untergegangen, dass der Bundesrat nach wie vor eine eigene Vertragsabschlusskompetenz hat, direkt auf die Verfassung gestützt. Ich glaube, wir müssen es jetzt hier nicht behandeln. Aber es sei für den Zweirat angemeldet.

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Es geht in Artikel 172 Absatz 3 darum, dass der Bundesrat dann, wenn es um die Interessen des Landes geht, direkt und unmittelbar auf der Verfassung abgestützte Verordnungen und Verfügungen erlassen kann. Das ist zweifellos richtig so.

Die Kommission hat dann recht deutlich – mit 28 zu 2 Stimmen – noch ergänzt, dass solche Verordnungen sofort der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten und schliesslich zu befristen seien. Dabei ist es der Kommission insbesondere darum gegangen, einerseits die Kompetenz des Bundesrates, sofort einzugreifen, nicht zu beschneiden, andererseits aber eine nötige Schranke gegen mögliche Missbräuche dieses Notrechtes einzubauen. Auch in den neuen Kantonsverfassungen sind die Regierungen ähnliche Bestimmungen aufgenommen worden, denn solche Notverordnungen – so sinnvoll, zweckmässig und notwendig sie auch sein mögen – können doch erheblich in Grundrechte wie die Handels- und Gewerbefreiheit bei einer Teilnahme an Wirtschaftssanktionen usw. eingreifen. Ich bitte Sie, auch davon Kenntnis zu nehmen. Wir werden uns nach dem Entscheid des Zweitrates möglicherweise noch einmal damit zu befassen haben.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: Vous avez vu qu'à l'alinéa 3, la commission a apporté une précision dans le respect des droits de l'Assemblée fédérale: les ordonnances qui peuvent être prises, et nous n'y changeons rien, par le Conseil fédéral lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige – c'est la nouveauté introduite par notre commission – doivent être approuvées dans les meilleurs délais, «immédiatement» prévoit d'ailleurs le texte, par l'Assemblée fédérale, de telle sorte qu'il y ait au fond une ratification selon les formes normales, les formes constitutionnelles, par l'Assemblée fédérale, et le plus tôt possible après que le Conseil fédéral les a prises.

Deuxième mesure: Ces ordonnances «doivent être limitées dans le temps». Cette disposition correspond à notre volonté de limiter aussi dans le temps les mesures d'urgence qui sont prises selon la procédure ordinaire en matière de mesures d'urgence.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 173**

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

**Vollmer Peter** (S, BE): Ich möchte dem Rat eine Wiederholung der Debatte von heute vormittag ersparen. Es geht hier wieder um das Wort «Neutralität».

Nachdem im Rat von verschiedenen Votanten gesagt wurde, dass mein Antrag durchaus eine gewisse Berechtigung habe, dass er an sich sachlogisch richtig sei, man ihm aber trotzdem nicht zustimmen könne, weil man jetzt im Hinblick auf eine Volksabstimmung nicht bereit sei, den Realitäten in die Augen zu schauen, lohnt es sich nicht mehr, hier noch einmal zu argumentieren. Die Willensbildung erfolgt offenbar in diesem Punkt nicht aufgrund von Argumenten, sondern aufgrund von anderen Gefühlen!

Ich ziehe Antrag der Minderheit zu Absatz 1 deshalb zurück. Wir haben die Abstimmung bereits bei Artikel 162 gehabt.

**Jutzet Erwin** (S, FR): Ich begründe den Antrag der Minderheit zu Absatz 4: Worin liegt die Differenz zwischen dem Antrag der Mehrheit und dem Antrag der Minderheit?

Artikel 102 Ziffer 11 der geltenden Bundesverfassung und Artikel 173 Absatz 4 der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung sehen vor, dass der Bundesrat die Bundesversammlung dann, wenn er Truppen aufbieten will, in zwei Fällen unverzüglich und zwingend einberufen muss: Wenn er mehr als 2000 Armeeingehörige für den Aktivdienst aufbieten will oder wenn der Einsatz dieser Truppe, die weniger als 2000 Armeeingehörige umfasst, voraussichtlich länger als drei Wochen dauern wird.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, eine dieser beiden Schranken aufzuheben, nämlich die Zahl 2000 aus der Bundesverfassung zu streichen. Es werden dafür namentlich praktische Bedürfnisse und Gründe ins Feld geführt, beispielsweise der Katastropheneinsatz oder die Flughafenbewachung.

Eine beträchtliche Minderheit beantragt Ihnen, bei der bundesrätlichen Fassung zu bleiben, und zwar zunächst einmal aus dem alten Lied heraus: Nachführung. Wenn wir dem Konzept der Nachführung treu bleiben wollen, dürfen wir hier nicht ausbrechen. Für mich allein wäre das an und für sich kein Grund. Ich habe es bei der Eintretensdebatte gesagt: Das Prinzip Nachführung ist für mich ein allzuenges Konzept, aber es wird vom Bundesrat konsequent durchgezogen. Ich denke, dass er es auch hier durchziehen wird.

Es geht hier aber noch um mehr! Die Frage ist auch politisch brisant! Ein Armeeeinsatz, z. B. zur Wahrung der inneren Sicherheit, wie er in den letzten 30, 40 Jahren im Zusammenhang etwa mit Kaiseraugst oder mit dem Jurakonflikt in Erwägung gezogen wurde, ist im höchsten Masse sensibel. Ich könnte mir auch vorstellen, dass der Bundesrat zur Wahrung der inneren Sicherheit provisorisch Truppen aufbietet, um gegen Streikende vorzugehen. Das wäre unheimlich brisant, und ich glaube, dass diese Schranke in der Bundesverfassung sehr wohl berechtigt ist.

Es wird gesagt, dass wir mehr als 2000 Leute brauchten, um beispielsweise einen Flughafen bewachen zu können. Meines Erachtens – das ist auch in der Vergangenheit so gewesen – kann man auf Truppen zurückgreifen, die sich gerade in der Rekrutenschule oder im WK befinden. Schliesslich wird auch gesagt, dass das noch im Gesetz geregelt würde. Ich bin aber gegen eine Delegation an den Gesetzgeber, weil ich die Garantie in der Bundesverfassung haben will und weil ich es zudem willkürlich finde, dass man zwar die Zeitdauer in der Verfassung festhält, nicht aber die Truppengrösse.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, der bundesrätlichen Fassung bzw. dem Antrag der Minderheit Ihre Stimme zu geben.

**Engelberger Edi** (R, NW): Die FDP-Fraktion unterstützt einstimmig die Fassung der Mehrheit, und zwar um dem Bundesrat die Möglichkeit offen zu lassen, auch ohne Zählrahmen, ohne durch eine fixierte Zahl eingengt zu sein, aktiv werden zu können. Die Zahl ist zwar nicht bindend, aber immerhin kann sie in der Entscheidungsfindung und Ent-

schlussfassung doch hemmend wirken. Deshalb sind wir der Meinung, dass es möglich sein sollte, diese Zahl von 2000 aus dem Absatz 4 herauszustreichen und darauf zu verzichten. So kann die für die Bewältigung eines bestimmten Ereignisses im Assistenzdienst oder im Ordnungsdienst – für den Bundesrat und für die Lösung des Problems – notwendige Anzahl Armeeingehöriger aufgeboden werden. Es kann auch situationsgerecht, rasch und unverzüglich gehandelt, aber vor allem auch geholfen werden.

Es ist richtig, dass die Flughafenregimenter im Aktivdienst heute sicher einen Bestand von weit über 2000 Angehörigen der Armee haben. Zusammen mit den zusätzlichen Truppen wie Flab, Schützenpanzer usw. sind das ausgebildete Spezialtruppen, bei denen man nicht irgend jemanden aufbieten kann oder sollte. Das haben wir in unseren letzten Diskussionen, als es um die Ausrüstung der Truppen im Territorialdienst ging, immer wieder gehört.

Im übrigen unterscheiden sich die Fassung des Bundesrates und jene der Mehrheit nicht stark voneinander. Wenn der Einsatz länger als drei Wochen dauert, ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen, der Einsatz der Truppen und damit auch die Anzahl der Truppenangehörigen zu sanktionieren oder eben wieder aufzuheben.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen. Ich glaube, er ist die flexiblere Formulierung für die Lösung eines Problems, das dem Bundesrat durch das Aufbieten von Truppen oder durch eine besondere Situation gestellt werden könnte.

**Präsident:** Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt. Die CVP-Fraktion unterstützt ebenfalls die Mehrheit.

Die grüne Fraktion unterstützt die Minderheit und den Bundesrat.

**Bonny Jean-Pierre (R, BE):** Ich möchte, im Anschluss an das Votum von Herrn Vollmer, eine kurze persönliche Erklärung anbringen.

Er hat hier seine Darstellung gegeben, weil wir es abgelehnt haben, die Neutralität nicht zu erwähnen. Ich möchte in aller Form festhalten, dass viele Mitglieder der Kommissionsmehrheit – und damit der Erwähnung der Neutralität – aus Überzeugung zugestimmt haben und auch, um das schöne Wort von Herrn Vollmer zu gebrauchen, «sachlogische Gründe» dafür hatten.

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich habe mich schon gefreut, dass Herr Bonny nicht zum vorhergegangenen Absatz 1 reden, sondern uns, die Minderheit bei Absatz 4, unterstützen würde, die eine Regelung vorsieht, welche wir in diesem Haus vor drei Jahren im Militärgesetz beschlossen haben. Danach hat der Bundesrat nicht nur, wenn ein Einsatz länger als drei Wochen dauert, sondern auch dann, wenn er mehr als 2000 Angehörige der Armee aufbietet, die Bundesversammlung einzuberufen und muss sozusagen die Rechtfertigung, die Legitimation für dieses Handeln nachträglich einholen. Ich frage mich wirklich, Herr Engelberger, was sich in den letzten drei Jahren geändert hat, dass Sie darauf zurückkommen. Ich meine, Sie können uns selbst auch abschaffen, dann hat der Bundesrat die «flexibelsten» Möglichkeiten.

Sie wissen ganz genau: Der Assistenzdienst betrifft nicht nur Unwetter, sondern auch das, was Sie als «innere Unordnung» bezeichnen: Unruhen, Spannungen zwischen Schweizerinnen und Schweizern. Dann kann es ihrer Meinung nach Aufgebote geben, mit vielen Soldaten, die aber weniger als drei Wochen dauern; dann wollen Sie dem Bundesrat flexibel ermöglichen, solche Konflikte mit relativ vielen Soldaten anzugehen, ohne dass er mit uns darüber diskutieren muss.

Der Bundesrat selbst will dies nicht. Weshalb wollen Sie ihm etwas geben, was er gar nicht will, weil er ganz genau weiss, dass in solchen Momenten nicht nur die Exekutive und das Militär gefragt sind, sondern auch die Legislative? Alle drei miteinander müssen herausfinden, was im Interesse des Landes richtig ist.

Sie sagen, die Entscheidungsfindung würde gehemmt, wenn wir auch unser Wort dazu beitragen wollen. Wenn Sie die Entscheidungsfindung des Bundesrates hemmungslos zulassen wollen, dann müssen Sie die Demokratie abschaffen. Ich verstehe nicht, weshalb Sie heute hier «flexiblere Lösungen» wollen, die Sie vor drei Jahren noch nicht wollten.

Wir haben dieses heikle, sensible, geschichtlich belastete Thema ganz sorgfältig angegangen, und jetzt bringen Sie eine Verfassungslösung, die nur noch einseitig auf die Dauer ausgerichtet ist. Wenn ein Einsatz weniger als drei Wochen dauert, wollen Sie dem Bundesrat Dinge ermöglichen, die er selber gar nicht möchte.

Ich möchte Sie wirklich bitten, beim Konsens, beim Kompromiss, den wir beim Militärgesetz gefunden haben, zu bleiben und hier nicht autoritärere Lösungen vorzuschlagen, als sie der Bundesrat möchte. Der Bundesrat weiss, dass es in seinem Interesse ist, in solchen heiklen Konfliktfällen mit dem Parlament zusammen die richtige Lösung zu suchen und nicht gegen das Parlament zu handeln.

**Engelberger Edi (R, NW):** Herr Gross, ich möchte Sie bitten, diesen Text noch einmal zu lesen. Es heisst ja: «Bietet er mehr als 2000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf ...» Das ist keine fixe Zahl. Wenn ich den Text richtig verstehe, kann der Bundesrat ohne weiteres mehr als 2000 Armeeingehörige aufbieten. Es heisst nicht, der Bundesrat dürfe nur bis 2000 Armeeingehörige aufbieten.

Aufgrund dieser Interpretation haben wir gefunden, man könne auf die Fixierung einer Zahl verzichten. Ich habe auch eindeutig gesagt, es müsse unverzüglich die Bundesversammlung einberufen werden; diese Bundesversammlung muss Dienstleistungen, die länger als drei Wochen dauern, sanktionieren; wahrscheinlich zeitgleich auch die Anzahl der Truppenangehörigen, die aufgeboden wurden, seien es dann 2000 oder 2400. Damit habe ich mit Bestimmtheit keine Verschärfung hineingebracht.

**Gross Andreas (S, ZH):** Lesen können wir beide, davon gehen wir aus. Aber wir können darüber nachdenken, ob wir beide das, was wir gelesen haben, richtig verstehen.

Bei der bundesrätlichen Lösung sind zwei Sicherungen eingebaut: Wenn der Bundesrat mehr als 2000 Armeeingehörige aufbietet oder wenn der Einsatz länger als drei Wochen dauert, hat der Bundesrat das mit uns zu diskutieren. Das sind sozusagen zwei Pflöcke. Sie nehmen einen heraus und lassen nur noch einen stehen: die drei Wochen. Das heisst: Für einen Einsatz von weniger als drei Wochen braucht er das Parlament nicht. Das ist uns zu wenig, zumal es in dem von Ihnen befürworteten Antrag der Mehrheit auch «der Einsatz von Armeeingehörigen» heisst, während es beim Bundesrat «dieser Einsatz» heisst.

Subsistent heisst ja, dass zusätzlich zum Militär noch andere dabei sind, dass die Grösse des Militäranteils egal ist. Das ist eine restriktivere Lösung als der Bundesrat vorgeschlagen hat; Sie wollen ihm unter dem Thema Flexibilität mehr Möglichkeiten geben.

Das geht uns zu weit. Sie ändern damit das Militärgesetz, das wir erst vor drei Jahren unter Beihilfe von z. B. Herrn Hess zusammen gemacht haben; das ist unlogisch und unsinnig.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Ich stelle zwei Differenzen fest. Die erste betrifft Artikel 173 Absatz 3: Dort ist die Kommission ausführlicher, als es der Bundesrat war, indem man nach wie vor dazu steht und es als nötig ansieht, dass der Bundesrat gestützt auf diesen Verfassungsartikel Verordnungen und Verfügungen erlassen darf, um die innere Sicherheit zu schützen. Doch beantragt die Verfassungskommission, dass diese Umstände genauer zu umschreiben sind, indem wir festhalten, dass dieses Sonderrecht gegenüber «unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung und inneren und äusseren Sicherheit» bestehe.

Es wird schliesslich in Analogie zu den generellen Notverordnungs-kompetenzen festgehalten, dass derartige Verordnungen zu befristen seien und dass sie der Bundesversammlung

zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet werden müssen. Das entspricht an sich der Logik, die wir auch vorne bei Artikel 154 bei den Notkompetenzen festgelegt haben.

Zur zweiten Differenz betreffend Absatz 4: Meines Erachtens ist es falsch, wenn hier gesagt wird, dass materiell Wesentliches geändert würde. Vielmehr handelt es sich um eine Herabstufung in bezug auf diese Zahl von 2000, weil diese Zahl von 2000 Wehrpflichtigen – wie es Herr Gross selber richtigerweise gesagt hat – im neuen Militärorganisationsgesetz aufgenommen ist. Würde die Kompetenz des Bundesrates erweitert, könnte das nur über eine Änderung des Militärorganisationsgesetzes geschehen, d. h. über einen referendumsfähigen Erlass. Dass hier diese Beweglichkeit beantragt wird, entspricht nun tatsächlich, wie das von verschiedenen Rednern dargestellt wurde, auch den heutigen Bedürfnissen. Dies ist um so mehr der Fall, als wir uns bewusst sein müssen, dass im Gegensatz zum Zustand, wie er vor wenigen Jahren herrschte, heute nicht mehr permanent Bereitschaftsregimenter im Dienst sind.

Rekrutenschulen dürften als Ersatz für spezielle Einsätze kaum geeignet sein. Eine solche Lösung will man gerade vermeiden. Wenn also eine entsprechende Beweglichkeit garantiert werden soll, ist es unseres Erachtens zwar im Moment nicht notwendig, bereits heute im Militärorganisationsgesetz die Beschränkung zu streichen. Darüber haben wir uns überhaupt nicht ausgesprochen. Das ist auch nicht der Sinn. Sie sollte aber nicht mehr auf Verfassungsstufe festgeschrieben sein.

Aus diesen Gründen empfehlen wir Ihnen, auch in bezug auf Absatz 4 der Mehrheit zu folgen und den Minderheitsantrag bzw. den Entwurf des Bundesrates, der klare Fortschreibung ist, abzulehnen.

Aber auch auf unserer Seite – ich wiederhole das – geht es nicht um eine materielle Neuerung, weil diese quantitative Bestimmung ins Gesetz herabgenommen wird.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: Effectivement, il y a plusieurs variantes à cet article 173. La première à l'alinéa 3: le Conseil fédéral est opposé à la commission. La commission vous propose de prendre les mêmes dispositions que l'on trouve à l'article 172 alinéa 3, c'est-à-dire que si le Conseil fédéral prend des ordonnances spéciales en vertu du droit de nécessité, ces ordonnances peuvent lourdement limiter les droits individuels, c'est absolument clair. Ces ordonnances doivent, selon la procédure imaginée, être limitées dans le temps et être soumises immédiatement à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Il n'y a pas de divergence à ce sujet, si ce n'est avec le Conseil fédéral. J'aimerais quand même signaler que le Conseil fédéral n'a trouvé en commission que deux fidèles pour soutenir sa version: la commission a en effet approuvé la proposition qu'elle vous soumet par 28 voix contre 2.

L'alinéa 4 traite d'une question qui n'est à vrai dire pas absolument fondamentale, mais qui se pose dans les termes suivants: à l'article 102 chiffre 11 de la constitution actuelle, on trouve: «En cas d'urgence et lorsque l'Assemblée fédérale n'est pas réunie, le Conseil fédéral est autorisé à lever les troupes nécessaires et à en disposer, sous réserve de convoquer immédiatement les Conseils si le nombre des troupes levées dépasse 2000 hommes ou si elles restent sur pied au-delà de trois semaines.»

La majorité de la commission estime que ce chiffre de 2000 hommes est, semble-t-il, vraiment limite dans un certain nombre de services, – on pense notamment au service d'ordre à Cointin ou à Kloten, mais surtout à Cointin à cause des conférences internationales –, et qu'il n'est pas judicieux de le faire figurer dans la constitution.

La majorité de la commission estime donc qu'il faut «descendre» cette norme, si je puis m'exprimer ainsi, au niveau législatif, ce qui donnerait plus de souplesse dans le cas où il serait nécessaire de lever plus de 2000 hommes. Le critère de trois semaines est indiscuté dans les deux versions et ne pose pas de question.

La minorité de la commission au contraire estime qu'il s'agit d'une nouveauté dans la mesure où la majorité de la commis-

sion ne veut pas maintenir le texte constitutionnel actuel, et que, pour des raisons politiques, il est opportun de maintenir cette limite de 2000 hommes dans la constitution.

Au nom de la commission, je vous recommande de voter la proposition de la majorité. Personnellement, comme j'essaie d'être tout à fait conséquent dans l'application du concept de la mise à jour, je voterai avec la minorité.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es ist gerade im Fall von Artikel 173 Absatz 4 gut, dass wir uns wieder ans Grundkonzept erinnern. Der Bundesrat ist nach wie vor überzeugt, dass wir mit dieser nachgeführten Bundesverfassung in der Volksabstimmung nur durchkommen, wenn wir uns überall, wo es um politisch heikle, sensible Bereiche geht, tatsächlich auf die Nachführung beschränken. Wo es eindeutig konsensfähige Dinge sind – wir haben solche beispielsweise bei der Wählbarkeit auch geistlicher Stimmberechtigter beschlossen, wo wirklich ein völliger Konsens vorhanden ist –, habe ich nicht weiter opponiert. Aber es ist eine gute Leitlinie, wenn Sie sich überall, wo ein wesentlicher Widerstand von einer bedeutenden politischen Gruppe besteht, auf das Nachführungskonzept beschränken.

Deshalb würde ich empfehlen, hier dem Bundesrat und der Minderheit der Kommission zuzustimmen. Es stimmt zwar, was Herr Schmid gesagt hat: Auch im neuen Militärgesetz Artikel 77 Absatz 3 findet sich die Verfassungsvorschrift, gemäss welcher der Bundesrat unverzüglich die Bundesversammlung einberufen muss, sobald er über 2000 Angehörige der Armee aufbietet.

Aber entschuldigen Sie diese heimliche Freude des Appenzellers: Mir gefällt es natürlich gut, wenn auch die Sozialdemokratische Partei einmal sieht, dass das Ständemehr durchaus eine wertvolle zusätzliche Kontrolle sein kann.

Auch aus diesem Grunde möchte ich Ihnen empfehlen, hier dem Bundesrat und der Minderheit der Kommission zuzustimmen. Ich werde allerdings die Sozialdemokraten bei den anderen Artikeln auch wieder an diese Konzeptidee erinnern. Bei sensiblen Fragen lohnt es sich wirklich, ein strenges Konzept der Nachführung durchzuhalten.

**Präsident:** Der Antrag der Minderheit Vollmer zu Absatz 1 ist zurückgezogen worden.

*Abs. 1 – Al. 1*

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

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit

79 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

55 Stimmen

**Art. 174, 175**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 176–180**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Pelli Fulvio** (R, TI), rapporteur: Comme je crois qu'il n'y aura pas de très grandes discussions sur ces articles relatifs au Tribunal fédéral, je me permets de faire un petit exposé sur les quatre articles qui seront mis en votation. Ainsi, je ne devrai pas intervenir sur chaque article, sauf s'il y a des questions ou des interventions venant de la salle.

La réforme de la justice prévue dans le projet A n'a pas suscité de grandes discussions, même si elle a permis de discuter en commission sur des thèmes assez importants, mais

seulement d'une manière marginale. Je pense au problème de l'autonomie communale touchée par l'article 177 alinéa 1er lettre b, dont nous discuterons quand même lorsque nous examinerons l'article 41 et le problème du rapport entre le droit national et le droit international figurant à l'article 180, mais objet surtout d'une réglementation à l'article 4 alinéa 4.

Ce que votre commission a fait par rapport au projet du Conseil fédéral, c'est surtout de l'adaptation. Elle a adapté et un tout petit peu clarifié l'article 176. Elle a fait un petit changement à l'article 177 alinéa 1er lettre b. Elle a décidé de biffer l'article 179 «Assises fédérales» et a procédé à une petite adaptation rédactionnelle à l'article 180.

A l'article 176 «Rôle du Tribunal fédéral», votre commission propose quelques modifications du projet du Conseil fédéral. Il s'agit de simplifier l'alinéa 2 et d'introduire deux nouveaux alinéas 3 et 4. La commission a tenu à reprendre les principes en vigueur de manière plus explicite que celle choisie par le Conseil fédéral.

L'alinéa 2 subit une petite adaptation qui ne change rien au sens de l'article.

A l'alinéa 3, votre commission a réintroduit une réglementation que le Conseil fédéral ne trouvait pas digne de figurer dans la Constitution fédérale, mais que nous avons cru juste de laisser, de façon à ce qu'il soit bien clair que le Tribunal fédéral a le droit d'organiser lui-même son administration, et que ce n'est pas l'administration générale de la Confédération qui doit s'occuper de cela.

A l'alinéa 4, votre commission a introduit un critère de répartition linguistique applicable à la composition du Tribunal fédéral, qui correspond à ce qui est en vigueur maintenant, et qui est une précision nécessaire pour éviter des discussions dans le futur.

A l'article 177 alinéa 1er lettre b nous avons tout simplement reformulé d'une façon plus claire – nous le croyons tout du moins – la disposition instituant le droit de recours des communes et des autres corporations de droit public au Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral avait décidé de rendre explicite ce droit de recours qui n'était reconnu que par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Nous avons complété le sens de ce droit de recours.

Quant à la suppression des Assises fédérales, à l'article 179, nous en avons discuté en commission et nous avons, une première fois, décidé qu'il valait mieux maintenir cet article; dans une deuxième phase, nous avons décidé de le biffer. Substantiellement, les assises n'ont plus été appelées à siéger depuis 1933, ce qui fait croire qu'elles ne le seront plus jamais. Les trois cas dans lesquels on pouvait utiliser les Assises fédérales resteront, mais ils seront réglés par la législation. De cette manière, il n'y aura pas de changement substantiel, sauf l'abolition d'une institution qui n'est plus utilisée depuis très longtemps et qui n'est probablement plus adaptée à notre temps.

L'article 180 a tout simplement été réécrit sans rien changer au sens de la norme.

Voilà les modifications que nous vous proposons. Je reprendrai la parole pour répondre à d'éventuelles interventions.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich kann den Präzisierungen in Artikel 176 zustimmen, vor allem wegen der Berücksichtigung der Amtssprachen. Das wollten wir eher auf Gesetzesebene belassen. Aber in diesem viersprachigen Land scheint es mir durchaus gerechtfertigt, das auf Verfassungsstufe zu heben.

Bei Artikel 177 Absatz 1 Litera b kann ich ebenfalls zustimmen, weil damit ja ganz klar ist, dass es bei der Gemeindeautonomie um eine bundesrechtlich geschützte Garantie des kantonalen Rechtes geht.

Das möchte ich zuhanden der Materialien festgehalten haben.

**Präsident:** Die Entscheidung zu Artikel 153a hat auch Auswirkungen auf Artikel 180.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 181–184**

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

*Angenommen – Adopté*

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

**Präsident:** Damit haben wir unsere Hausaufgaben, was die Verfassungsrevision angeht, gemacht. Es ist aber bei weitem noch nicht die ganze Verfassung behandelt. Wir werden uns im Verlauf des Jahres noch recht oft damit befassen. Ich danke den Berichterstatter der Verfassungskommission; ich danke Herrn Bundesrat Koller. Um 17 Uhr beginnt die ausserordentliche Session mit der Debatte über die Konsequenzen der Bankenfusion.

*Die Sitzung wird von 16.30 Uhr bis 17.00 Uhr unterbrochen  
La séance est interrompue de 16 h 30 à 17 h 00*

#### **Sammeltitel – Titre collectif**

#### **Fusion UBS/SBV. Konsequenzen Fusion UBS/SBS. Conséquences**

Kategorie II, Art. 68 GRN – Catégorie II, art. 68 RCN

**Präsident:** Ich begrüße Sie herzlich zu dieser ausserordentlichen Session über Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Steuerfragen.

Aus aktuellem Anlass haben über 50 Ratsmitglieder die Einberufung dieser ausserordentlichen Session verlangt. Das Büro Ihres Rates hat sodann das Programm und den Zeitpunkt festgelegt. Es hat insbesondere festgehalten, dass heute sowie morgen vormittag ausschliesslich Interpellationen behandelt werden. Aus Zweckmässigkeitsgründen hat das Büro eine Gesamtredzeit von etwas über drei Stunden auf die Fraktionen verteilt. Es ist Ihnen eine Rednerinnen- und Rednerliste ausgeteilt worden. Wir gedenken, heute die auf der Liste aufgeführten Rednerinnen und Redner zu Wort kommen zu lassen, dann die Sitzung zu unterbrechen und morgen früh die Herren Bundesräte Villiger und Delamuraz zu Wort kommen zu lassen.

## **Bundesverfassung. Reform**

### **Constitution fédérale. Réforme**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	96.091
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.01.1998 - 15:00
Date	
Data	
Seite	147-154
Page	
Pagina	
Ref. No	20 043 486

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.